

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

CITIZENS CONSTITUTION EUROPE

GLOSSARY OF ESSENTIAL
CONSTITUTIONAL
CONCEPTS IN BIH

GRAĐANI
УСТАВ
EUROPA

RJEČNIK OSNOVNIH
USTAVNIH
ПОЈМОВА У БИХ



GRAĐANI USTAV EUROPA
rječnik osnovnih ustavnih pojmova у БиХ

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

Naslov *ГРАЂАНИ УСТАВА ЕУРОПА* rječnik osnovnih ustavnih pojmova у БуХ
Title *CITIZENS CONSTITUTION EUROPE* glossary of essential constitutional concepts in BiH
Urednici/Editors *Maja Sahadžić, Damir Banović, Dražen Barbarić, Goran Marković*

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

Korica/Cover *Roberta Bertoldi*
Lektura za b/h/s jezik/Proofreading for b/h/s language *Zenaida Karavdić*
Lektura za engleski jezik/Proofreading for english language *Andelka Raguž*
Tehnička priprema/Print and e-book preparation *Rebus DTP*

.....
342.9:321.013(497.6)

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

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

ISBN 978-9926-544-03-4

COBISS.BH-ID 56683014
.....

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

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

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

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

ГРАЂАНИ, УСТАВ, EUROPA

rječnik osnovnih ustavnih појмова у БиХ

CITIZENS, CONSTITUTION, EUROPE

glossary of essential constitutional concepts in BiH



Sarajevo, 2023.

SADRŽAJ

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

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

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

Prefazione

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

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

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

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

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

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

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

Marco Di Ruzza

Ambasciatore d'Italia in Bosnia-Erzegovina

Predgovor

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

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

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

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

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

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

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

Marco Di Ruzza

Ambasador Italije u Bosni i Hercegovini

Priznanja

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

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

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

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

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

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

Urednički odbor:

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

Umjesto uvoda: kratka metodološka napomena

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Urednički odbor:

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

Recenzije

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

Karlo Basta

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

Edinburgh, juli 2023. godine

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

Sean Mueller

Profesor na Institutu za političke studije
Univerzitet u Lausanni

Lausanne, juli 2023. godine

Lista autora:

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

Prava i slobode

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

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

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

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

1 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

Kolektivna i individualna prava²

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

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

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

2 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

Državljanstvo – građanstvo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Konstitutivni narodi, Ostali, građani

Konstitutivni narodi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Manjine u Bosni i Hercegovini³

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

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

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

3 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

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

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

Ostali⁴

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

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

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

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

4 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

Agencija za statistiku BiH. *Popis stanovništva, kućanstava i stanova u BiH, 2013 konačni rezultati*. 2016. http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013pr_volzdanje.pdf.
Federalni zavod za statistiku FBiH. „Zanimljivosti o popisu.” <https://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/zanimljivosti-oko-popisa-i-ostalo-2/>

Hasić, Jasmin, i Sijamija, Mahir. „Stable and state subsidized party membership in Bosnia and Herzegovina.” In *Party Members and Their Importance in Non-EU Countries*. Edited by Iancu, Alexandra, Gherghina Sergiu, and Soare, Sorina. Routledge, 2018.

Karabegović, Dženeta, i Hasić, Jasmin. „Protection and Promotion of BiH's Citizens' Interests Abroad': Foreign Policy Relations with Diaspora.” In *Bosnia and Herzegovina's Foreign Policy Since Independence*. 2019.

Martinović, Ante. „Stanovništvo Bosne i Hercegovine.” *Kalendar Napredak*, 1. 1. 1927. <http://www.infobiro.ba/article/863909>.

Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).

Sahadžić, Maja. „The Bonn Powers in Bosnia and Herzegovina: Between a Rock and a Hard Place.” *ConstitutionNet*, November 29, 2022. https://constitutionnet.org/news/bonn-powers-bosnia-and-herzegovina-between-rock-and-hard-place?fbclid=IwAR3ZNFuTQFSZaCRpiD9tt0RbValiXSxjFUH2P-VbrJ3jIs0e0i_jW6Z6xI.

Visoka, Gezim, i Gjevori, Elvin. „Census Politics and Ethnicity in the Western Balkans.” *East European Politics* 29:4 (2013).

Wolff, Stefan. *Complex Power-Sharing and the Centrality of Territorial Self-Governance in Contemporary Conflict Settlements*. Ethnopolitics 8:1 (2009).

Woelk, Jens, i Sahadžić, Maja. „Cutting the Gordian Knot in Bosnia and Herzegovina.” *Verfassungsblog*, October 7, 2022. <https://verfassungsblog.de/cutting-the-gordian-knot-in-bosnia-and-herzegovina/?fbclid=IwAR2cTk1D3loECbviYvGHZMXARGOJBIf9OKFJo8ofBirRbc23>.

Zwierzchowski, Jan, i Tabeau, Ewa. „The 1992–1995 War in Bosnia and Herzegovina: Census-based multiple system estimation of casualties' undercount.” Presented at the *International Research Workshop on "The Global Costs of Conflict"*. Berlin: The Households in Conflict Network (HiCN) – The German Institute for Economic Research, 2010. <https://pdfs.semanticscholar.org/7760/022b84647f680b26d3d628f34afb70ce8122.pdf>.

Grane vlasti

Izvršna vlast u Bosni i Hercegovini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

Zakonodavna vlast u Bosni i Hercegovini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

Abeceda demokratije.

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

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

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

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

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV DMS).

Ustav Federacije BiH.

Ustav Republike Srpske.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine.

Statut Brčko distrikta BiH.

Pravosuđe u Bosni i Hercegovini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

Amandman broj I uz Ustav BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 25/09.

Odluka o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenata Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 1/03, 65/05, 22/19 i 36/21.

Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu u predmetu broj AP-1785/06.

Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu u predmetu broj U-6/06.

Poslovnik o radu Ustavnog suda RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 104/11 i 92/12.

Poslovnik Ustavnog suda FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 40/10 i 18/16.

Pravila Ustavnog suda, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 94/14.

Sporazum o prenošenju određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje VSTV BiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 16/04.

Statut BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 2/10.

Zakon o advokatskoj djelatnosti BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 4/19.

Zakon o advokaturi RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 80/15.

Zakon o advokaturi FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 5/02, 40/02, 29/03, 18/05, 68/05 i 42/11.

Zakon o Centru za edukaciju sudija i javnih tužilaca, „*Službeni glasnik RS*”, broj 34/02, 49/02, 77/02, 30/07, 31/14, 63/14.

Zakon o Centru za edukaciju sudija i tužitelja, „*Službene novine FBiH*”, broj 24/02, 40/02, 59/02 i 21/03.

Zakon o Federalnom pravobranilaštvu, „*Službene novine FBiH*”, broj 2/95, 12/98, 18/00 i 61/06.

Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije BiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 19/03.

Zakon o javnim tužilaštvima RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 69/16.

Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17.

Zakon o notarima BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 9/03 i 17/06.

Zakon o notarima FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 45/02 i 30/16.

Zakon o notarskoj službi RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 28/21.

Zakon o postupku pred Ustavnim sudom FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 6/95 i 37/03.

Zakon o Pravobranilaštvu BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 8/02.

Zakon o Pravobranilaštvu RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 7/18.

Zakon o Pravosudnoj komisiji, „*Službeni glasnik BD*”, broj 19/07, 20/07, 2/08 i 6/21.

Zakon o sudovima BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 18/20.

Zakon o sudovima FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 8/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14 i 85/21.

Zakon o sudovima RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 37/12, 14/14, 44/15, 39/16 i 100/17.

Zakon o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala, „*Službene novine FBiH*”, broj 59/14.

Zakon o Tužilaštvu BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 19/07.

Zakon o Ustavnom sudu RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 104/11 i 92/12.

Zakon o VSTV BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 25/04, 93/05 i 48/07.

Уставни суд(ови) и контрола уставности

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Литература:

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

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

Ustav Bosne i Hercegovine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustav Republike Srpske.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine, individualne predstavke⁵

Jurisdikcija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (dalje i: US BiH ili Sud) proširena je 2006. godine na apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu Bosne i Hercegovine, a koja su predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u BiH (član 6, stav 3, tačka b) Ustava BiH). Pridržavajući se Ustava BiH, Sud ne daje samo apstraktnu ocjenu (npr. ocjenu usklađenosti zakonâ s Ustavom BiH) nego djeluje i kao najviši nacionalni autoritet u otklanjanju povreda ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantovanih Ustavom BiH i međunarodnim pravom. Stoga apelacija predstavlja pravni lijek koji pojedincima omogućuje pristup US BiH.

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

5 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Pod državni entiteti

Ентитети у Босни и Херцеговини

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Литература:

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

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

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

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

Ustav Bosne i Hercegovine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustav Republike Srpske.

Kantoni, (nepostojeća) praktična uloga?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Opštine u Bosni i Hercegovini⁶

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

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

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

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

6 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

Brčko distrikt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Federalne ideje i praksa

Federalno načelo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Popelier, Patricia, i Sahadžić, Maja. „Conclusion. A Country Studies-Based Deliberation on Constitutional Asymmetry in Multi-Tiered Multinational Systems.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, i Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.

Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).

Sahadžić, Maja. „Ethno-Territorial Politics and Sub-National Constitutionalism: Lessons from Bosnia and Herzegovina.” In *Territorial Politics and Secession, Constitutional and International Law Dimensions*. Edited by Below, Martin. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.

Sahadžić, Maja. „Federal Theory on Constitutional Asymmetries: Revisited.” *Queen Mary Law Journal* 7 (Autumn 2016).

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

Sahadžić, Maja. „Subnational Constitutionalism in Bosnia and Herzegovina: Towering Sub-National Autonomy and a Loose Clamp of the Central Level to All Intents and Purposes.” In *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*. Edited by Popelier, Patricia, Delledone, Giacomo, i Aroney, Nicholas. London – New York: Routledge, 2021.

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

Sahadžić, Maja. „Veto Mehanizam' u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini.” In *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema*. Edited by Banović, Damir, i Gavrić, Saša. Sarajevo: iKd University Press, Magistrat izdanja, 2011.

Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University, 1999.

Weller, Mark. „Conclusion.” In *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Edited by Weller, Mark, and Nobbs, Katherine. Philadelphia, Oxford: University of Pennsylvania Press, 2011.

Zajedničko/dijeljeno vladanje i samovladanje: bit federalizma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Podjela nadležnosti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

⁷ S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

Legitimitet u višestupanjskim sustavima

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

Podjela moći

„Dijeljenje moći”/„podjela moći”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Консоцијативна демократија

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Литература:

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

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

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

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

Veto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a u Ustavu RS i:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Amandman LXX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.

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

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

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

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

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

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

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

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

Integracija, fragmentacija, koordinacija i akomodacija⁸

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

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

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

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

8 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

Demokratski principi

Izborni sistem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

Kodeks dobre prakse u izbornom pravu, 2002. godine.

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

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

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

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

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

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

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

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV DMS).

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

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

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

Većinska demokracija

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Direktna demokracija i referendumi

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

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

Tablica 1: Osnovni pregled instrumenata izravne demokracije

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

Sahadžić, Maja. „Neposredna demokracija u asimetričnom federalnom uređenju u Bosni i Hercegovini? O referendumu na državnoj razini u BiH: propozicija za bolje shvatanje (ne)mogućnosti primjene referenduskog odlučivanja.” *Međunarodna politika* (2016).

Schmidt, Manfred G. *Wörterbuch zur Politik*. 3rd ed. Alfred Kröner Verlag, 2010.

Stojanović, Nenad. „Limits of consociationalism and possible alternatives: Centripetal effects of direct democracy in a multiethnic society.” *Transitions* 51:1–2 (2011).

Stojanović, Nenad. *Multilingual Democracy: Switzerland and Beyond*. London & New York: ECPR Press – Roman & Littlefield, 2021.

Stojanović, Nenad. „BiH, experiments in deliberative democracy.” Interview by Serena Epis. *Osservatorio Balcani e Caucaso*, October 1, 2022. <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-and-Herzegovina-experiments-in-deliberative-democracy-220852>.

Skupštine građana u Bosni i Hercegovini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Međunarodna dimenzija

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Литература:

- Ademović, Nedim, Marko, Joseph, i Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- Kunić, Petar, i Karan, Siniša. *Ustavno pravo*. Banja Luka: Univerzitet Sinergija, 2012.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.
- Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum*.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Visoki predstavnik i Aneks 10 Daytonskog mirovnog sporazuma

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

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

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

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

Bosna i Hercegovina i NATO, sigurnosne dileme u dejtonskoj BiH⁹

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

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

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

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

9 S engleskog jezika prevela Ivana Draganić.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatura:

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

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

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

Ustavne promjene

Izmjene Ustava Bosne i Hercegovine

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

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

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

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

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

Postupak promjene i donošenja novog uz zamjenu postojećeg ustava značajno je složeniji i izazovniji od zakonodavnog postupka. Nerijetko je taj postupak praćen i izjašnjavanjem građana na referendumu. U teoriji, *promjena važećeg ustava moguća je na dva načina*. Prvi je *donošenje ustavnog zakona o izmjenama i dopunama ustava*, a drugi *donošenje amandmana na ustav*. Preovladava pristup baziran na donošenju amandmana na ustav. Kada se primjenjuje postupak donošenja ustavnog zakona o izmjenama i dopunama ustava, vrši se tekstualna intervencija u već postojeći tekst ustava. Nakon stupanja na snagu takvog zakona, prvobitni tekst ustava postaje izmijenjen, odnosno drugačiji od onog kakav je bio. Kod metode donošenja amandmana na ustav, prvobitni tekst ustava ostaje nepromjenjiv i tekst ostaje isti kao i prije donošenja amandmana. Ustavni amandmani se dodaju na kraju teksta ustava i zajedno s prvobitnim tekstom ustava postaju sastavni dio ustava. U kasnijem korištenju i tumačenju ustava moraju se sagledavati i osnovni tekst, ali i amandmani ustava, jer samo zajedno oni predstavljaju logičnu i principijelnu cjelinu. Drugim riječima, ustavnim amandmanima raniji tekst ustava postaje određeniji i savremeniji.

Ustav Bosne i Hercegovine u članu X koji nosi naziv „Izmjene i dopune” ima dva stava, i to stav 1. ***Amandmanska procedura*** koji glasi: „Ovaj ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu.” Slijedi stav 2. pod nazivom „Ljudska prava i osnovne slobode” koji glasi: „Nijednim amandmanom na ovaj ustav ne može se eliminisati, niti umanjiti bilo koje od

prava i sloboda iz člana II ovog ustava, niti izmijeniti ova odredba.” Ovako postavljene ustavne norme propisale su: organizacionu nadležnost za promjenu Ustava, većinu koja je potrebna za donošenje odluke te tehnike promjene ustava i odredbe Ustava BiH koje se ne mogu mijenjati.

U smislu organa koji može donijeti izmjene Ustava BiH, navedeno je da je to Parlamentarna skupština BiH, ali nije precizirano da li oba njena doma. Sumnju u uključivanje Doma naroda rađa potonja odrednica kojom se predviđa dvotrećinska većina samo u Predstavničkom domu, dok se Dom naroda i ne pominje. Ipak prvi dio norme jasno ukazuje na to da je to Parlamentarna skupština, što *ipso facto* ukazuje na to da se radi o oba njena doma, s tim što je za proceduru u Predstavničkom domu potrebna dvotrećinska većina prisutnih i koji su glasali, dok to nije neophodno u Domu naroda. Svakako da se u realizaciju promjena uključuje i Dom naroda, koji je sastavni dio Parlamentarne skupštine i koji obezbjeđuje predstavljanje konstitutivnih naroda. Ovakvu konstataciju potvrđuje i Poslovnik o radu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, konkretnije njegov čl. 9, koji glasi: „Delegat ima pravo inicirati usvajanje, izmjene ili dopune Ustava BiH, zakona i drugih akata, te primjenjivati druge postupke sadržane u ovom Poslovniku” (Poslovnik, čl. 9). Otvara se i pitanje da li Parlamentarna skupština BiH ima mogućnost vršiti samo izmjene i dopune Ustava ili je ovlaštena da može donijeti i eventualno novi ustav. Podijeljena su mišljenja autora oko ovog pitanja.

Mišljenja stručnjaka su podijeljena. Tako Fira tvrdi da je ovakvom postavkom ustavnopravne norme Ustav BiH moguće samo djelomično revidirati. Pobrić, razmatrajući promjene Ustava BiH, staje na stanovište da o promjenama Ustava BiH odlučuju oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, s tim da se u Domu naroda promjena Ustava može odvijati i po posebnoj proceduri ukoliko se u tom domu vrši glasanje s pozivanjem na vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda. Drugim riječima, ovaj Ustav je nemoguće promijeniti ukoliko sva tri konstitutivna naroda u BiH ne podrže takve promjene, smatra profesor Pobrić. Oprečne stavove nalazimo kod profesora Gorana Markovića, koji staje na stanovište da je za glasanje o promjeni Ustava u Domu naroda Parlamentarne skupštine potrebna većina kakva se primjenjuje i kod donošenja zakona i drugih odluka te ne podržava stav da je moguće pokretati vitalni interes konstitutivnih naroda povodom odluka o reviziji Ustava u Domu naroda. Profesor Trnka smatra da je za ustavne promjene u Domu naroda potrebna saglasnost većine delegata iz reda sva tri konstitutivna naroda. Povodom nedoumice o tome da li Parlamentarna skupština BiH može donijeti potpuno novi ustav, ukoliko se pogledaju odredbe čl. IV/4 Ustava Bosne i Hercegovine (Parlamentarna skupština BiH), ne nalazi se eksplicitno da ovaj organ može donositi i/ili mijenjati Ustav, s tim što pažnju privlači stav 4a koji govori da Parlamentarna skupština, dakle, *inter alia*, vrši funkciju skupštine prema Ustavu. U tom smislu nesumnjivo je da ona može izvršiti i potpunu reviziju Ustava, odnosno donijeti novi ustav ukoliko za to postoji potrebna parlamentarna većina, jer je zadatak svake skupštine, pa i ove, da donosi i mijenja ustav.

Ovdje primjećujemo da je za reviziju Ustava potrebna dvotrećinska većina prisutnih i koji su glasali, čime je konstituisan snažniji mehanizam u odnosu na uobičajeni režim donošenja odluka, kada je potrebno obezbijediti većinu glasova prisutnih i onih koji glasaju. Konkretno,

kvorum za izmjene i dopune Ustava BiH činila bi 22 predstavnika u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, a da bi se odluka donijela, potrebno je da najmanje 15 članova glasa „za”. Postupak promjena Ustava BiH nije uređen samim Ustavom pa je propisan poslovnicima o radu domova Parlamentarne skupštine BiH. Tako Poslovnik o radu Predstavničkog doma propisuje da amandmane na Ustav mogu predložiti: svaki poslanik u Predstavničkom domu, Dom naroda, Predsjedništvo BiH, Savjet ministara BiH. Također, Poslovnik o radu Doma naroda BiH propisuje kao ovlaštene predlagače amandmana: svakog delegata u Domu naroda, Predstavnički dom, Predsjedništvo BiH i Savjet ministara. Tragom navedenog, uočavamo da građani ne mogu uzeti učešće u predlaganju amandmana. Obavezno je iznijeti amandmane i na javnu raspravu, što je zadatak Ustavnoopravne komisije Parlamentarne skupštine, nakon čega postoji mogućnost unošenja mišljenja, sugestija i primjedbi na sam prijedlog amandmana, o čemu konačnu odluku donosi Parlamentarna skupština. U dosadašnjoj praksi jedina zvanična izmjena Ustava BiH je ona iz 2009. godine, kada je na Ustav BiH donesen samo jedan amandman, Amandman I, koji se odnosi na Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. Pomenuti amandman je u Predstavničkom domu usvojen s 36 glasova „za” (Federacija BiH 27 i Republika Srpska devet), jednim glasom „protiv” i dva glasa su bila „suzdržana”. U Domu naroda Amandman je usvojen s 14 glasova „za” i jednim glasom „protiv”.

Da zaključimo, Ustav Bosne i Hercegovine je moguće mijenjati donošenjem amandmana na cjelokupnu ustavnu materiju, izuzev materije koja se odnosi na ljudska prava koja je ovaj Ustav garantovao. Ustav je moguće mijenjati uz obaveznu dvotrećinsku većinu u Predstavničkom domu prisutnih i zastupnika koji su glasali, što ga svrstava u red krutih ustava. Procedura se nastavlja u Domu naroda, s tim da za usvajanje nije potrebna dvotrećinska, već većina prisutnih i delegata koji su glasali. Širok je krug ovlaštenih podnosilaca amandmana, što je propisano poslovnicima o radu domova. Ne postoji mogućnost da građani budu aktivno legitimisani podnosioci amandmana, već je to, kao što smo naglasili, prepušteno političkim elitama. Preovladava stanovište da Parlamentarna skupština BiH može donijeti novi ustav. Ostaje otvoreno pitanje mogućnosti korištenja mehanizma vitalnih interesa konstitutivnih naroda pred Ustavnim sudom BiH, a povodom usvojenih amandmana, za šta ne postoji do sada formalno propisana procedura niti se u praksi pojavila ovakva situacija.

Najzad, *jedina do sada izmjena Ustava BiH bila je kod donošenja Amandmana I* koji se odnosi na položaj Brčko distrikta BiH. Valja napomenuti da je ovaj ustav do sada pretrpio mnoge izmjene koje nisu ozvaničene. Primjera radi, u njemu se pominju oružane snage entiteta koje su odavno rasformirane. Važi i obrnuto, veliki je i broj institucija koje su formirane nakon donošenja ovog ustava i koje bi trebale da nađu svoje mjesto u Ustavu, a još uvijek to nije slučaj. Stoga, jedna od budućih, i to značajnijih promjena ovog ustava mogla bi da bude i ustavno pozicioniranje već postojećih institucija. Svakako da to iziskuje značajne napore i potpuni konsenzus svih konstitutivnih naroda i ostalih u BiH.

Najzad, kratko ćemo se osvrnuti i na nomotehnički ***pristup promjenama Ustava Federacije BiH i Republike Srpske***. Prema *Ustavu Federacije BiH*, amandmane na Ustav može predlagati predsjednik Federacije, u saglasnosti sa potpredsjednicima, Vlada Federacije, većina delegata u

Zastupničkom domu ili većina bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata u Domu naroda. Predloženi amandman usvaja se: u Domu naroda prostom većinom uključujući većinu bošnjačkih, većinu hrvatskih i većinu srpskih delegata, a u Zastupničkom domu dvotrećinskom većinom zastupnika. Nijednim amandmanom na Ustav ne mogu se ukinuti niti umanjiti nijedno od prava i sloboda utvrđenih u članu II. A. 1. do 7. ni promijeniti ovaj član (Ustav Federacije BiH, VIII Amandmani na Ustav, čl. 1. i 2). Dakle, primjenjuje se amandmanska tehnika revizije ustava uz prilično jasnu proceduru i glasačke kapacitete u Parlamentu Federacije BiH.

U poglavlju XI *Ustava Republike Srpske*, pod nazivom Promjene ustava, propisano je da prijedlog da se pristupi promjeni Ustava Republike mogu podnijeti predsjednik Republike, Vlada i najmanje 30 poslanika Narodne skupštine. O prijedlogu da se pristupi promjeni Ustava odlučuje Narodna skupština većinom glasova narodnih poslanika. Nacrt akta o promjeni Ustava utvrđuje Narodna skupština većinom glasova od ukupnog broja narodnih poslanika. Nacrt akta o promjeni Ustava stavlja se na javnu raspravu. Nakon provedene javne rasprave o nacrtu akta o promjeni Ustava, Komisija za ustavna pitanja Narodne skupštine utvrđuje prijedlog akta o promjeni Ustava. O prijedlogu akta o promjeni Ustava odlučuju Narodna skupština i Vijeće naroda. Promjena Ustava usvojena je ako za nju glasa najmanje dvije trećine od ukupnog broja narodnih poslanika i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i Ostalih. Ako promjena Ustava ne bude usvojena, prijedlog za promjenu po istom pitanju ne može se ponoviti prije isteka tri mjeseca od dana kada je prijedlog odbijen. Akt o promjeni Ustava proglašava Narodna skupština. Ustav Republike može se mijenjati ustavnim amandmanima. U slučaju ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti Narodna skupština može utvrditi prijedlog promjene Ustava i usvojiti ustavne amandmane na istom zasjedanju (bez otvaranja javne rasprave) (Poglavlje XI Ustava RS, čl. 132–137).

Na osnovu analize revizije Ustava BiH i entiteta Federacije BiH i Republike Srpske, uočavamo asimetrična rješenja. Proizvod je to asimetričnosti u strukturi političke vlasti u BiH.

Ustav BiH dosad nije suštinski mijenjan, što ne znači da je optimalan i adekvatan u svim svojim elementima. Kuzmanović smatra da je nužno dosljedno primjenjivati Ustav BiH te da ga nije potrebno mijenjati s obzirom na to da ne koči razvoj BiH. Po njegovom mišljenju, dosadašnji zahtjevi za izmjenu Ustava bili su političke prirode i nisu bili zasnovani na potrebama društveno-ekonomskog razvoja BiH. Drugi autori i aktivisti nevladinog sektora snažno se zalažu za ustavnu reformu, ali svi naponi u tom smjeru, podstaknuti od strane međunarodne zajednice, od tzv. Aprilskog paketa iz 2006, bili su neuspješni. Međutim, nakon niza presuda Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) – počev od one u poznatom predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH* iz 2009. – koje su utvrdile da automatsko i apsolutno isključivanje građana koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici nijednog konstitutivnog naroda predstavlja grubo kršenje člana 3. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, potreba za izmjenom Dejtonskog ustava (vidi: Osnovna prava i slobode, Evropski sud za ljudska prava i pojedinačne predstavke) sve je urgentnija, posebno u svjetlu činjenice da je implementacija spomenutih presuda uvjet za nastavak procesa evropskih integracija Bosne i Hercegovine (vidi: Bosna i Hercegovina i europske integracije, ustavni učinci pridruživanja Europskoj uniji).

Literatura:

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

Deklaracija prava čovjeka i građanina iz Ustava iz 1793.

Fira, Aleksandar. *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, Tom IV Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Novi Sad: SANU – Agencija Mir, 2002.

Jovičić, Miodrag. *Ustav i ustavnost*. Beograd: Službeni glasnik, 2006.

Kuzmanović, Rajko. *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*. Banja Luka: Pravni fakultet, 2004.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint, Aporije ustavnog sistema BiH*. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 2021.

Marković, Ratko. *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremeno izdanje*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.

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

Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, prečišćen tekst. Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Steiner, Christian, et al. *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

Trnka, Kasim. *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, 2006.

Ustav Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima (prečišćen tekst). Ustavni sud Federacije BiH.

Ustav Republike Srpske sa amandmanima (prečišćen tekst). Narodna skupština Republike Srpske.

GLOSSARY

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

CITIZENS CONSTITUTION EUROPE

glossary of essential constitutional concepts in BiH

Sarajevo, 2023.

TABLE OF CONTENTS

Prefazione	243
Preface	245
Acknowledgments	247
Instead of Introduction: A Brief Methodological Note	249
Reviews.....	251
List of authors	253
Rights and Freedoms	255
1. Fundamental Rights and Freedoms, The European Court of Human Rights and Individual Complaints.....	257
<i>Damir Banović, Joseph Marko</i>	
2. Collective and Individual Rights.....	261
<i>Damir Banović, Joseph Marko</i>	
3. Citizenship	265
<i>Tatjana Sekulić, Joseph Marko</i>	
Constituent Peoples, Others, Citizens.....	271
4. Constituent Peoples.....	273
<i>Dražen Barbarić, Samir Forić</i>	
5. Minorities in Bosnia and Herzegovina.....	279
<i>Damir Banović, Francesco Palermo</i>	
6. The Others.....	283
<i>Samir Forić, Francesco Palermo, Maja Sahadžić</i>	
7. Census, A Useful Tool without Practical Use in Bosnia and Herzegovina	291
<i>Jasmin Hasić, Maja Sahadžić</i>	
Branches of Government	297
8. Executive Power in Bosnia and Herzegovina.....	299
<i>Goran Marković, Miloš Davidović</i>	
9. Legislative Power in Bosnia and Herzegovina.....	307
<i>Lejla Balić, Bojan Vlaški</i>	
10. The Judiciary of Bosnia and Herzegovina	313
<i>Harun Iserić, Maja Sahadžić, Damir Banović</i>	
11. Constitutional Court(s) and Constitutional Review	321
<i>Bojan Vlaški, Joseph Marko</i>	

12. The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Individual Complaints	331
<i>Nedžad Smailagić, Joseph Marko, Maja Sahadžić</i>	
Sub-State Entities	337
13. The Entities in Bosnia and Herzegovina	339
<i>Bojan Vlaški, Miloš Davidović</i>	
14. Cantons, A (Non-Existent) Practical Role?.....	345
<i>Maja Sahadžić, Damir Banović</i>	
15. Municipalities in Bosnia and Herzegovina	349
<i>Igor Milinković, Jens Woelk</i>	
16. The Brčko District	355
<i>Nevenko Vranješ, Bojan Vlaški</i>	
Federal Ideas and Practice	361
17. Federal Principles	363
<i>Dejan Vanjek, Lejla Balić, Jens Woelk</i>	
18. Bosnia and Herzegovina's Federal System, An (A)symmetrical "Twin State"	369
<i>Maja Sahadžić, Jens Woelk</i>	
19. Shared Rule and Self-Rule: The Essence of Federalism	373
<i>Jens Woelk, Dejan Vanjek</i>	
20. Distribution of Powers	379
<i>Goran Marković, Lejla Balić</i>	
21. Stability of Constitutional Systems, The Concept Based on Cohesion, Solidarity, and Trust.....	385
<i>Samir Forić, Maja Sahadžić</i>	
22. Legitimacy in Multilevel Systems	391
<i>Maja Sahadžić, Damir Banović</i>	
Power Sharing	395
23. "Power-Sharing", "Power-Dividing"	397
<i>Dejan Vanjek, Samir Forić</i>	
24. Consociational Democracy	403
<i>Goran Marković, Igor Milinković</i>	
25. Veto Rights	409
<i>Lejla Balić, Jens Woelk, Bojan Vlaški</i>	
26. Integration, Fragmentation, Coordination, and Accommodation	415
<i>Samir Forić, Dejan Vanjek</i>	
Democratic Principles	421
27. The Electoral System	423
<i>Lejla Balić, Damir Kapidžić</i>	
28. Majoritarian Democracy	429
<i>Dražan Barbarić, Damir Banović</i>	

29. Direct Democracy and Referendum	433
<i>Nenad Stojanović, Maja Sahadžić</i>	
30. Citizens' Assemblies in Bosnia and Herzegovina	439
<i>Damir Kapidžić, Maja Sahadžić</i>	
The International Dimension	443
31. General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Dayton Peace Agreement	445
<i>Bojan Vlaški, Jens Woelk, Domagoj Galić</i>	
32. The High Representative and Annex 10 of the Dayton Peace Agreement.....	451
<i>Domagoj Galić, Jens Woelk</i>	
33. Bosnia and Herzegovina and European Union Integration, The Constitutional Impact of Accession to the European Union	457
<i>Jens Woelk, Domagoj Galić, Tatjana Sekulić</i>	
34. Bosnia and Herzegovina and NATO, The Security Dilemmas in Dayton's Bosnia and Herzegovina	463
<i>Neven Andelić, Jens Woelk</i>	
Constitutional Changes	469
35. Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina.....	471
<i>Nevenko Vranješ, Joseph Marko</i>	

Prefazione

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

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

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

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

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

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

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

Marco Di Ruzza

Ambasciatore d’Italia in Bosnia-Erzegovina

Preface

Constitutionally shaped by the Dayton Peace Accords, Bosnia and Herzegovina (BiH) offers a *sui generis* model of state organisation that escapes the usual taxonomy of comparative constitutional law. The agreements reached on 21 November 1995 in Dayton (Ohio), USA, had the unquestionable merit of halting the war that had ravaged this troubled Balkan land in the frame of the dissolution process of the former Yugoslavia, while preserving Bosnia and Herzegovina as a state. The institutional architecture that took shape there – largely built on principles of ethnic representation in combination with a federal arrangements (of asymmetrical design) – has, however, given rise to a system of government of rare complication and cumbersomeness, which almost physiologically creates periodic bottlenecks, falling prey to political crises and inter-ethnic tensions, amplified by the still undeveloped reconciliation processes.

This has so far prevented Bosnia and Herzegovina from advancing with the necessary continuity and effectiveness along the path of reform and growth, conceptually also related to its legitimate objective of membership in the European Union. The coveted recognition of BiH's status as an EU candidate country, granted at the end of 2022 by the European Council - and made possible also thanks to Italy's incisive action, in full harmony with our policy of support for the prospects of European integration of the Western Balkans - was intended to give a "push" to the country's path of reform in order to nudge real progress in the implementation of the "Fourteen Priorities" indicated by the European Commission in 2019. The hope is that, in the wake of this historic decision, the main political players will responsibly put the general interest of the population – especially the young, who are increasingly inclined to leave a country whose horizons of stability they do not perceive – before the atavistic diatribes that have so far inhibited a climate of constructive cooperation on the local scene.

In a markedly complex and fragmented political environment, such as the Bosnian-Herzegovinian one, the Italian Embassy in Sarajevo has always looked with particular favour at the birth and development of an "academic platform" – comprising constitutional experts from all over Europe, particularly from Italy and Bosnia and Herzegovina – that could investigate with vivacity, rigour and intellectual independence the theme of institutional reforms in the country. The platform is a nucleus of authoritative scholars capable of providing a high-quality contribution to a debate of crucial importance for the future of BiH, also from a European perspective, through an autonomous and parallel channel with respect to the political-institutional one: just as it happens in all advanced democracies.

The starting point of this path was the Conference organised by the Embassy in December 2020 in occasion of the 25th anniversary of the Dayton Accords, an event that gave rise to a stimulating academic-scientific debate. The Embassy's commitment to continue to stimulate and support such a dialogue has allowed this network of experts and academics to become increasingly structured. Thus, it has been able to benefit from a contribution from the Italian

government through the ‘Know-how Exchange Programme’ (KEP), the main instrument of cooperation of the Central European Initiative (CEI), which aims to support the European integration efforts of non-EU countries in the region through exchanges of experience and knowledge with similar institutions in the EU member states.

The project was presented by the University of Milan Bicocca, as the lead partner of a group of universities and institutes that includes the University of Trento, the University of Sarajevo, the University of Banja Luka, the University of East Sarajevo, the University of Mostar, the Institute of Comparative Federal Studies (EURAC Research) as well as the Balkans Caucasus Trans-European Observatory (OBCT). In addition, experts and professors from numerous other European academic institutions, in particular the universities of Utrecht and Graz, took part in the project activities. Thus, a network was born: ‘Bosnia and Herzegovina, the Constitution and EU Accession. An Academic Platform for Discussing the Options’.

This Glossary is one of its most qualifying products, inspired by the goal – I must say, brilliantly achieved – of presenting the key concepts of Bosnia and Herzegovina’s constitutional law and politics in a clear and concise manner. It is an extremely useful and accurate guide, which aims to acquaint the broader public – not only, therefore, an audience of experts or academics – with the specificities of a complex, interesting country of extraordinary importance for the overall balance of the Balkan region. From my point of view, the Glossary and, more in general, the valuable work carried out by the “platform” constitute further eloquent evidence of the attention with which Italy looks at Bosnia and Herzegovina, a country to which we have always been bound by lively relations of friendship, cooperation, and solidarity.

Marco Di Ruzza

Ambassador of Italy to Bosnia and Herzegovina

Acknowledgments

More than 25 years after the conclusion of the Dayton Agreement there are still hot debates in public discourse and academic debates about what the designation of Bosnia and Herzegovina as a “complex state” can or shall mean after all these years. The members of the editorial board were thus inspired to test the wisdoms of both domestic and international participants in Dayton in light of the experience of implementation of this so-called Peace Agreement. They brought a host of scholars together to discuss the basic constitutional principles and institutional mechanisms of the Dayton constitutional system not in light of day-to-day politics, but from the perspective of comparative constitutional law and comparative government. The result in form of this glossary will thus bring to the fore, hopefully, not only basic knowledge too often missing in public debate, but also basic alternatives for political and legal decision-making which the authors of this publication openly discuss.

This extensive academic platform would not have been possible without the Embassy of Italy in Sarajevo which gently steered the process where needed. Our thank you especially extends to the former Ambassador of Italy to Bosnia and Herzegovina Nicola Minasi who initiated the idea and kept inspiring us to continue, and to his successor, Ambassador Marco Di Ruzza who wholeheartedly embraced and continued to support the project together with their deputy Matteo Evangelista.

The Editorial Board is especially grateful for the support received from the Central European Initiative (CEI). With their financial assistance, we were able to meet in person to test the above-mentioned wisdoms.

Thanks are also reserved for the Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa and their wonderful and patient team (Luka Zanoni, Luisa Chiodi, and Ivana Draganić) who supported the development of the Glossary with graphic solutions, translations, and everything in between.

The words of appreciation go to the Rectors of the Universities of Banja Luka, Istočno Sarajevo, Mostar, and Sarajevo for supporting the initiative and for hosting three workshops and the final conference.

Finally, thanks are due to all authors. Their contribution to the Glossary has been truly invaluable, their engagement remarkable, and the dialogical method most definitely worthwhile. We all might have to work a little harder to come closer opinion-wise, however, collegially and personally we are closer (to be continued!).

Editorial Board:

Maja Sahadžić, Utrecht

Damir Banović, Sarajevo

Dražen Barbarić, Mostar

Goran Marković, Istočno Sarajevo

Instead of Introduction: A Brief Methodological Note

Constitutions are usually written to be clear and precise. Customarily, they clearly and precisely mirror the intentions of the constitution-maker. Yet, this hardly applies to the Constitution of Bosnia and Herzegovina (BiH) – a product of a framework peace agreement adopted as a result of international intervention and assistance: As such, the Constitution represents a framework document of unknown constitution-makers. This has specific consequences for the understanding of the constitutional and political system of BiH. Since the academic community struggles to come to terms with the intricacies of the system, the extent of this struggle for ordinary citizens can only be assumed. This is also the underlying reason for this Glossary: The objective of the Glossary was to create a systematic but brief illustration of the main concepts of constitutional law in BiH related to citizens, the so-called Dayton Constitution, and the potential pathway of BiH toward the European Union (EU). The Glossary shall explain the essential constitutional concepts not only to academics from different fields but also to citizens.

One of the challenges was targeting the audience beyond the academic community, in other words, the wider public. For texts of academic quality that are comprehensible to the wider public, it was necessary to enable drafting entries in such a way that the entries would be consumable by an expert and non-expert public. This included: (1) simplifying structure, (2) making the language more accessible, and (3) adjusting methodology. To do so, the Editorial Board adopted specific methodological and technical rules.

Another important challenge was the acknowledgment that the academic approaches in the academic community of BiH from time to time tend to be very different. Clearly, differences in theoretical approaches could lead to different conclusions and risk the coherence of work on the glossary. Importantly, some topics remain scientifically but also politically extremely sensitive. In this sense, the political reality could have an impact on the research outcomes. To balance the approaches, scientifically and politically, it was necessary to create as neutral environment as possible (1) in terms of working together as checks and balances, (2) in terms of finding neutral definitions and explanations, and (3) in flagging and exchanging thoughts about controversies and specific positions authors took while writing the entries.

To address these challenges, the Editorial Board adopted a pluralistic approach as well as an internal check-and-balance mechanism. To do so, the Editorial Board centered their discussion around logically organizing entries to reflect the complex constitutional and political structure of BiH as well as around whether case law should be actively used in writing the entries due to its, sometimes, contentious nature. A neutral environment was especially supported by the methodology chosen to direct the process of writing the entries. The methodology included a team debate and deliberation on a number of terms recorded in the Glossary. This resulted in 35 concepts that included, for example, constituent peoples, entities, cantons, power-sharing, federalism, veto, European integration, a form of government, fundamental

rights, etc. These concepts were then translated into the terms in this Glossary. After that, the larger team was split into smaller teams of two or more academics who volunteered to write the entry together to explain the terms together. Academics in smaller teams were matched by opting in for specific terms. The teams wrote and elaborated on an entry together, and worked on reaching a consensus about contentious issues.

Besides the Glossary in local languages, an important result is the translation of the Glossary to the English language to make the basic constitutional concepts accessible to foreigners as well. For example, the Glossary can be a useful tool and the first starting point for an international human rights activist, a new diplomat appointed in BiH, or just an enthusiast interested in domestic constitutional law.

Importantly, the authors used all three official languages in BiH (Bosnian, Croatian, and Serbian - in alphabetical order) and two scripts (Cyrillic and Latin) – or simply bhs. In English, there were preferences between British and American English and that was also respected.

Other than that, some terms that were used in the Glossary from time to time do not entirely reflect the theoretical correctness and purity but are specific to the local context, such as using the term “state level” which in BiH describes the highest level of government unlike, e.g., in the United States of America (USA) where it simply refers to the level of states.

Sometimes, the authors had their own academic preferences. For example, some authors opted to use the term “the Entities” (as stated in the Constitution of BiH) while some opted to use simply “entities” (as a generic term) to describe the Federation of BiH (FBiH) and the Republic of Srpska (RS) together. Some used the bhs term “Republika Srpska” in the English version of the Glossary while others used the anglicized version “the Republic of Srpska”. The list goes on, but, importantly, this should be understood as a matter of preference or style and subscribes to academic freedom and autonomy. It should simply be understood like that – nothing more, nothing less.

Finally, the Editorial Board of the Glossary made some less than elegant but purposeful decisions. For example, deviating from the usual standard, the last section of the Glossary titled “Constitutional Changes” contains only one entry on constitutional amendments in BiH to indicate the long-standing state of affairs.

Editorial Board:

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

Reviews

For scholars of the politics of Bosnia and Herzegovina in particular, and South-East Europe more generally, the *Glossary of Essential Constitutional Concepts in BiH, Citizens, Constitution, Europe* will prove an invaluable tool, offering at once a comprehensive and deep overview of the country's political institutions and constitutional practices. Indeed, the Glossary should be of great use to anyone interested in complex multinational and multiethnic states more broadly. The Glossary goes well beyond formal institutional rules that govern the politics of Bosnia and Herzegovina, demonstrating how they work in political and legal practice and how and why they have evolved as they have. Its readers will have a much better appreciation of the country's key constitutional controversies, including the frictions between different layers of the political system, as well as the tension inhering in the simultaneous institutionalization of collective and individual rights. The Glossary's entries bring Bosnia and Herzegovina's constitutional practice in conversation with scholarship on, *inter alia*, federalism and power-sharing, adding a valuable theoretical angle to a wealth of important empirical material.

Karlo Basta

Senior Lecturer of Politics and International Relations
Co-Director of Centre on Constitutional Change
University of Edinburgh

Edinburgh, July 2023

The book manuscript I was asked to review and endorse constitutes a very interesting and tremendously useful collection of succinct explanations of key concepts, institutions, and processes regarding the political system of Bosnia and Herzegovina. It is with great pleasure that I recommend it for publication, for the following more specific reasons: This is a great resource for people like me who work in comparative politics and want to quickly understand how a specific mechanism or institution works in the Bosnian case. It also introduces me to key legal debates in an accessible manner and provides me with a list of key works to consult further. The various entries are very well done in that they explain the origin and legal and political functions and operation of whatever concept or institution is explained therein. Where applicable, the authors also highlight tensions and current debates in line with international scholarship and/or case law. The various authors and co-authors are all well-established scholars in their fields with ample experience in scientific research and corresponding publications. That several entries are co-authored in different combinations increases the inclusivity and diversity aspect of this work and so also has symbolic traction. The selection of entries or chapters and their thematic arrangement reflects a wise choice between universally applicable and standard aspects (such as democracy types or the electoral system) and issues pertinent in the Bosnian case only (e.g. the cantons or "the others"). There is a nice overall balance in this.

Sean Mueller

Professor at the Institute of Political Studies
University of Lausanne

Lausanne, July 2023

List of authors:

Neven Anđelić, Regent's University London
Lejla Balić, University of Sarajevo, Faculty of Law
Damir Banović, University of Sarajevo, Faculty of Law
Dražen Barbarić, University of Mostar, Faculty of Humanities and Social Sciences
Miloš Davidović, University of Sarajevo, Faculty of Law
Samir Forić, University of Sarajevo, Faculty of Political Science, Department of Sociology
Domagoj Galić, University of Mostar, Faculty of Humanities and Social Sciences
Jasmin Hasić, Sarajevo School of Science and Technology
Harun Išerić, University of Sarajevo, Faculty of Law, Chair of State and International Public Law
Damir Kapidžić, University of Sarajevo, Faculty of Political Science
Joseph Marko, University of Graz, Faculty of Law
Goran Marković, University of East Sarajevo, Faculty of Law
Igor Milinković, University of Banja Luka, Faculty of Law
Francesco Palermo, University of Verona, Department of Law, and Eurac Research, Institute for Comparative Federalism
Maja Sahadžić, Utrecht University, Institute of Jurisprudence, Constitutional and Administrative Law and Montaigne Centre for Rule of Law and Administration of Justice
Tatjana Sekulić, University of Milano-Bicocca, Department of Sociology and Social Research
Nedžad Smailagić, University of Bihać, Faculty of Law
Nenad Stojanović, University of Geneva, Department of Political Science and International Relations
Jens Woelk, University of Trento, Department of Law, and Eurac Research, Institute for comparative federalism
Dejan Vanjek, University of Mostar, Faculty of Humanities and Social Sciences
Bojan Vlaški, University of Banja Luka, Faculty of Law
Nevenko Vranješ, University of Banja Luka, Faculty of Political Sciences

Rights and Freedoms

Fundamental Rights and Freedoms The European Court of Human Rights and Individual Complaints

What are fundamental rights (for)? The modern concept of human rights is based on the notion that every individual person enjoys “unalienable rights”, as this was prominently expressed in the American Declaration of Independence in 1776. In the 19th and 20th century, through the ideological impact of liberalism and their constitutional rank on top of the hierarchy of the respective national legal systems, human rights became seen as *fundamental* freedoms to be protected as individual rights against interference by state authorities. However, in contrast to human rights catalogues of constitutions of authoritarian or totalitarian regimes in the 20th century, they need not only symbolically be given the form of constitutional law but must also be effectively guaranteed by politically independent courts and an appeal system to a Supreme or Constitutional Court exercising judicial review of all state activities (see: The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Individual Complaints).

After World War II and the atrocities committed by the totalitarian regimes of Nazi Germany and the Soviet Union, the newly developed international human rights regime was again based on the notion and *priority* of *individual* rights (see: Collective and Individual Rights). Thus the European Convention on Human Rights (ECHR)—signed in Rome in 1950 and entering into force in 1953—is a catalogue of generically called “liberal” individual human and political rights, and to this day—due to its extension through 15 Additional Protocols until 2021—the most important multi-lateral international human rights treaty within the framework of the Council of Europe and its member states. Moreover, with the establishment of the European Court of Human Rights (ECtHR) as a supra-national body composed of politically independent judges and with an individual complaints mechanism, it also became a model for an *effective judicial protection mechanism* beyond the national legal systems. Through this supra-national judicial review mechanism of all possible activities within the jurisdiction of the member states of the treaty, the case-law of the ECtHR makes the ECHR a—what is called in legal and political discourse—“living instrument.” For Bosnia and Herzegovina, this can be seen, in particular, from a series of exemplary judgments concerning voting rights starting with *Sejdić and Finci v. BiH* (2009) to *Pudarić v. BiH* (2020).

Individual rights are not only a re-active mechanism to protect rights against interference by state authorities, then called *negative* freedoms. Taken all together, the so-called three generations of human rights—i.e. *liberal* and *political*, *socio-economic* and *third-generation* rights—form the “room of freedom” called “society”, no longer in strict separation and subjection to the state and its institutions as was the case in monarchic absolutist regimes in history and still is in authoritarian regimes today, but as the basis for rule of law *and* democratic government.

Hence, liberal individual rights such as the right to private and family life, freedom of speech, freedom of religion and freedom of association, including the formation of political parties (Articles 8 through 11 ECHR), and political rights in the narrow sense such as the right to vote and to stand as candidate in elections (Article 3 1st Protocol ECHR), are the precondition for all forms of individual and/or commonly organised activities of human beings (see: Integration, Fragmentation, Coordination, and Accommodation). Moreover, as can be seen, for instance, from the wording of paragraphs 2 of Articles 8 through 11 ECHR, requiring that any limitations of the exercise of these rights and freedoms must be “in accordance with the law” and “necessary in a democratic society”, it is not sufficient for the State parties of the ECHR to adopt the necessary legal regulations for the protection of human rights and freedoms, but in terms of *positive obligations* also to ensure their effective implementation in administrative and judicial proceedings. In particular, when state authorities have to provide socio-economic or other benefits according to law, such legal entitlements must be accomplished without discrimination, posing the problem whether, for instance, gender- or ethnicity-related *class* or *group-specific* benefits—also termed positive obligations or *affirmative action* in American constitutional law—amount to a violation of equality before the law (see: Minorities in Bosnia and Herzegovina).

In conclusion, what turns *subjects* into *citizens* is the *positive* function of all forms of individual rights. Thus, human rights build the *bridge* between *law* and *politics* in a broad sense and—through the inter-connectedness of rule of law and democracy—individual complaints before courts also perform the function of democratic political participation.

Human rights in the constitutional system of BiH. Following from case U 7/97 and U-5/98 of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (BiH), not only does Annex 4 of the Dayton Agreement—frequently named *the* Constitution of BiH—enjoy constitutional rank, but so do the other Annexes of the Dayton Agreement and, in particular, the Annexes to Annex 4 and Annex 6 including overlapping comprehensive lists of 16 international human rights treaties (see: Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina). In addition, the Constitution of the Federation of BiH (FBiH) and the Constitution of Republika Srpska (RS) had already included human rights provisions before the conclusion of the Dayton Agreement. Human rights and freedoms in what we must call the constitutional system of BiH are thus not concentrated in a single catalogue but incorporated in several legal sources of constitutional rank forming a *complex* constitutional system.

The rules for the application of human rights following from the text of legal sources through a systematic interpretation. The constitutionally guaranteed rights and freedoms following from Article II of Annex 4 and Article I of Annex 6, the “Agreement on Human Rights,” have to be *applied directly* by all institutions of BiH on all territorial levels as this is also repeated in the constitutions of the cantons of FBiH. Moreover, Article II.2. of Annex 4 required that all rights and freedoms under the ECHR and its Protocols also had to be applied directly even before BiH became a state party to the ECHR and that “[T]hese shall have priority over all other law.”

This raises the question: what happens in case of *conflict* between *human rights provisions* in the Annexes of the Dayton Agreement and the Entity constitutions? Generally speaking, the “supremacy clause” of Article III.3. (b) of Annex 4 requires the Entities and any subdivisions thereof to “comply fully with this Constitution, which supersedes inconsistent provisions ... of the constitutions and the laws of the Entities ...” so that human rights provisions of the Entities can be declared unconstitutional and derogated by the Constitutional Court of BiH. However, there is one clear exception from this rule as can be seen from the text of Article 49 of the RS Constitution and the case law of the BiH Constitutional Court following international standards: “In case there are differences between the provisions on rights and freedoms of the Constitution of RS and those of the Constitution of BiH, the provisions which are more favourable for the individual shall be applied.”

Following from the text of Article II.2., the last sentence quoted above, the problem was raised before the BiH Constitutional Court what *rank* the *ECHR* enjoys in the *legal* or even *constitutional hierarchy*? In cases U 5/04 und U 13/05, both decided in 2006, the Court, however, rejected the “supremacy” of the ECHR over the Dayton constitution despite the fact that the text in the authentic English version reads “...priority over all other law.” This was and is, however, wrongly translated in all unofficial translations in the BCS language(s) as “prioritet nad svakim drugim zakonom.” Insofar the authentic text reads “law” in the singular, “*all other*” law must literally and linguistically be interpreted to also include the Dayton constitution itself’.

Finally, according to Article X of Annex 4, any *constitutional amendment* of the Dayton constitutional system has to observe the rule that no amendment “may eliminate or diminish any of the rights and freedoms referred to in Article II of this Constitution or alter the present paragraph,” hence also the rights and freedoms under the ECHR its Protocols (see: Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina).

Bosnian-Herzegovinian case-law before the ECtHR. When BiH became a state party to the ECHR in 2002, the *individual complaint mechanism* was also put into effect. Article 25 ECHR provides that “any person, non-governmental organisation or group of individuals claiming to be a victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in this Convention...” may bring a complaint before the ECtHR “after all domestic remedies have been exhausted” (Article 26). The first judgment under the supervision of its execution by the Council of Ministers was the case of *Jeličić v. BiH* which became final on 31 January 2007. In this case, Jeličić had complained that a binding and final decision of a BiH court concerning “old” foreign-currency savings which had not been implemented violated the principle of rule of law. The ECtHR agreed and found a violation of Article 6 ECHR, that is, that any claim relating to a civil right which can be brought before a court or tribunal must also include the execution of a judgment as an “integral part of the trial for the purposes of Article 6.”

Finally, the already mentioned series of cases from *Sejdić and Finci v. BiH* (2009), *Zornić v. BiH* (2014) to *Pudarić v. BiH* (2020) demonstrates the importance of this individual

complaint mechanism also for constitutional reform issues and thus its *political function* for the principle of *democracy* as not only one of the basic values of the Council of Europe and the European Union, but also the Dayton constitutional system. This system is not only based on individual human rights, but also guarantees group rights in terms of political representation for “constituent peoples”, that is Bosniaks, Croats, and Serbs, and for so-called “Others.” These are persons declaring themselves to be members of one of the 17 legally recognised national minorities and those who refuse a declaration of their ethnic affiliation such as Zornić who simply wanted to stand as a candidate in the Presidential elections as a “citizen” (see: Citizenship and The Others). It remains, therefore, one of the most important political and constitutional questions *how to reconcile individual human rights with group rights* without ethnically discriminating against either individuals or groups (see: Collective and Individual Rights). The implementation of these judgments of the ECtHR which require an amendment of the Dayton constitution as far as the ethnic keys for Bosniaks, Croats and Serbs in the composition of the Presidency and the House of Peoples are concerned, is made one of the conditions for further *European integration* (see: Bosnia and Herzegovina and the European Union Integration, The Constitutional Impact of the European Union Accession).

References:

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

Black's Law Dictionary. 6th edition. St. Paul: West Publishing Co., 1991.

Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. *Constitution of Bosnia and Herzegovina. Commentary*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

Collective and Individual Rights

The Preamble of the Constitution of Bosnia and Herzegovina reads that Bosniaks, Croats and Serbs, as constituent peoples (along with Others), and citizens of Bosnia and Herzegovina (BiH) determine the Constitution of BiH. When interpreting these provisions, we come to the conclusion that there are the following *three categories of population*: (1) constituent peoples – Bosniaks, Croats and Serbs; (2) national minorities and (3) nationally undetermined persons (see: Constituent Peoples, Minorities in Bosnia and Herzegovina, and The Others). A national minority, in terms of the Law, is a part of the population-citizens of BiH that does not belong to any of three constituent peoples and it includes people of the same or similar ethnic origin, same or similar tradition, customs, religion, language, culture, and spirituality and close or related history and other characteristics (Article 3 (1) of the Law). The Law lists Albanians, Montenegrins, Czechs, Italians, Jews, Hungarians, Macedonians, Germans, Poles, Roma, Romanians, Russians, Rusins, Slovaks, Slovenians, Turks and Ukrainians as examples of national minorities.

Given the constitutional recognition of the collectives in terms of legal categories or groups, the legal and political system of BiH consequently introduced the following *collective rights*: (1) the right to political representation of ethnic groups, not just citizens; (2) consensual decision-making process (see: Veto Rights); (3) territorial autonomy and the right to self-government; (4) cultural autonomy; (5) mechanisms for protecting the so-called “vital national interest”; (6) entity voting; (7) symbolic requirements such as, for example, the right of members of national minorities and their institutions to freely display and bear insignia and symbols; (8) the right to use the mother tongue and script in private and public life; (9) the right to education; and (10) the right to information in the mother tongue.

Based on these collective rights or, rather, the rights of ethnic groups, the *Constitutional Court of BiH has confirmed the multi-ethnic character of BiH in several decisions*. This was particularly evident in the 2000 Decision on the Constituency of Peoples (U 5/98 – handed down in three partial decisions). In case U 4/05, the Constitutional Court of BiH concluded that the principle of a multi-ethnic state is one of the basic constitutional principles. The consequence of the determination of three ethnic groups as constituent is that none of these groups has been declared a majority by virtue of the Constitution (see: Majoritarian Democracy). In other words, the constituent peoples are equal groups, and privileging one or the other is prohibited. Furthermore, ethnic homogenisation is inadmissible either through assimilation or territorial or institutional segregation. Therefore, based on the decisions of the Constitutional Court, the following principles can be derived as bases for collective rights and protection of the collective:

- (1) The principle of multi-ethnicity;
- (2) The principle of collective equality of constituent peoples; and
- (3) The system of prohibition of discrimination.

In addition to special rights of the collective, i.e., protecting the constituent peoples in different capacities and, to a limited extent, the rights of national minorities, the legal system of BiH also lists a number of *individual rights* protecting individuals as citizens equal before the law. The concept of individual rights in the legal system of BiH was introduced through Annex 4, “the” Constitution of BiH, Annex I to the Constitution of BiH and Annex VI to the Dayton Agreement which contain a list of 16 international human rights treaties. These treaties and the European Convention on Human Rights (ECHR) with all its Protocols have to be directly applied in Bosnia and Herzegovina in order to ensure the highest level of internationally recognised human rights and fundamental freedoms. Individual rights that are guaranteed to all persons are: (1) the right to life; (2) the right not to be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment; (3) the right not to be held in slavery or servitude or to perform forced or compulsory labour; (4) the rights to liberty and security of person; (4) the right to a fair hearing in civil and criminal matters, and other rights relating to criminal proceedings; (5) the right to private and family life, home, and correspondence; (6) freedom of thought, conscience, and religion; (7) freedom of expression; (8) freedom of peaceful assembly and freedom of association with others, (9) the right to marry and to found a family; (10) the right to property; (11) the right to education, and (12) the right of all citizens to liberty of movement and residence.

In a multi-ethnic state, prohibition of discrimination are of particular importance, which protect not only the rights of the collective, but also the rights of individuals. The *principle of non-discrimination* of individuals entails that the rights and freedoms provided for in Article II of the Constitution or in international agreements are secured to all persons in BiH without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political and other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status (Article II.4 of the Constitution of BiH and Article 14 of the ECHR). Further elaboration of the concept and form of protection against discrimination is established in the Law on Prohibition of Discrimination.

Academic literature often criticises that the political system of BiH, as a classic example of multicultural politics through the consociational model, represents the dominance of ethno-nationalist, collectivist ideology and its collective rights (see: “Power-Sharing”, “Power-Dividing” and Consociational Democracy). According to critics, ultimately the collective rights always take priority over individual rights, because there is a structural opposition between the civil and ethnic principles. However, a distinction must be made between political and constitutional-legal systems. Due to the mono-ethnic party system in BiH, the parties representing the constituent peoples in all state bodies truly exercise political dominance. In this sense, we speak of a “captured state” (see: Citizenship). However, not only citizens, but also the members of national minorities are both as individuals and groups politically completely excluded and very often also marginalised in socio-economic terms.

But there is no “natural” dichotomy between individual and collective rights as this is often assumed or postulated. Already a comparative analysis of so-called collective rights laid down in various constitutions and laws of European countries provides three types of rights that refer to the relationship between individuals and groups. These are (1) individual rights that presuppose the existence of groups; (2) collective rights in the broader sense which indicate legal categories (such as consumers) or ethnic groups as “object” of legal regulation in need of protection of their interests, but not granting them legal personality with the right of standing before courts; and (3) collective rights in the narrow sense – so-called corporate rights that regulate the formation of public law institutions with legal personality in order to secure their autonomy and foster their integration into the legal and political system (see: Integration, Fragmentation, Coordination, and Accommodation).

Finally, also the case law of the CC BiH and the European Court of Human Rights (ECtHR) demonstrate through their case law that a legal conflict between individual and collective rights must be resolved according to the *principle of proportionality* as a standard for judicial assessment of constitutionality. The CC BiH demonstrated in case U 5/98, Partial Decision III, that the substantive balancing of individual and collective rights according to this principle leads to *the priority of individual rights*. This can also be seen from a range of ECtHR decisions regarding the right to elect representatives to the Presidency of BiH and the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH. The automatic and absolute exclusion of citizens who are not willing to declare their ethnicity or do not want to declare themselves as members of one of the constituent peoples; violates the right to free elections according to Article 3 of Protocol 1 to the ECHR, based on the principle of representation of all citizens. Therefore, the legitimacy of collective rights is always an exception to the priority of individual rights.

References:

Banović, Damir. *Kolektivna prava konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina i individua koji se etnički ne identificiraju u političkom i pravnom sistemu Bosne i Hercegovine*. https://www.academia.edu/13656414/Kolektivna_prava_konstitutivnih_naroda_nacionalnih_manjina_i_individua_koji_se_etnic_ki_ne_identificiraju_u_politickom_i_pravnom_sistemu_Bosne_i_Hercegovine (pristupljeno 10. 2. 2023).

Choudhry, Sujit. „Group rights in Comparative Constitutional Law: Culture, Economics, or Political Power.” In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Edited by Rosenfeld, Michael, and Sajó, András, 1099-1123. Oxford University Press, 2012.

Marko, Joseph. „Law and sociology: the constructivist and interpretative turn.” In *Human and Minority Rights by Multiple Diversity Governance*. Edited by Marko, Joseph, and Constantin, Sergiu. Routledge, 2019.

Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (pristupljeno 10. 02. 2023).

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 59/09 i 66/16. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/378877.pdf> (pristupljeno 09. 02. 2023).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. https://advokat-prnjavorac.com/zakon_o_zastiti_prava_nacionalnih_manjina_bih.html. (pristupljeno 23. 1. 2023).

Citizenship

The word *citizenship* is quite difficult to translate into the languages spoken in Bosnia and Herzegovina (BiH), Croatia, Serbia and Montenegro, especially when it comes to its meaning related to belonging to a certain national state. The English word “citizenship”, the Italian “cittadinanza”, the French “citoyenneté” and the Spanish “ciudadanía” directly refer to the aforementioned meaning, and are often used alongside the words “nationality”, “nazionalità”, “nationalité” and “nacionalidad”. The last four words more easily translate as “nacionalnost” into the languages of the former Yugoslavia. However, while, on the one hand, we can easily assert that in countries where English, Italian, French, and Spanish are spoken, the two aforementioned terms can be used as a kind of synonym even in official documents, in languages of Slavic origin, very close to each other, spoken in the Western Balkans, “citizenship” actually means *državljanstvo*, “Statehood,” while the word *nacionalnost* is related to the concept of (ethno)national identity and in terms of its meaning is more similar to the word “Nationhood.” When translating the term “citizenship” understood as statehood, a whole series of aspects related to the original and complex meaning of the word citizen is lost. The word citizen means an equal member of a democratic political community who has a number of rights and freedoms, but also obligations defined, guaranteed and protected by the Constitution of the same country as well as by an increasing number of international charters and laws.

For this reason, in this entry of the Glossary, we will most often use the word citizenship in its original English version without translating it with different terms in relation to the context in which it is found in the text. As for the word “citizen”, we will use it in the translated version as *gradanin*.

The notion of citizenship. The notion of citizenship has a double meaning. On the one hand, it refers to the *legal status* of an individual’s belonging to a state. Possessing the citizenship of BiH, for example, means having a passport of that country and enjoying all the rights and freedoms that this membership guarantees and protects, both on the internal level of institutions and mutual relations of individuals and groups, and outside the country’s borders. The status of citizenship is related to the territory of a state, but at the same time it has a global value, considering that the individuals retain this status outside the borders of the given state. In other words, they retain the right to have rights. On the other hand, being a citizen of a country goes beyond an abstract legal status, given that we can talk not only about the *political rights* of citizens, but also about the *social and civic* ones that effectively enable an individual to access and participate in the freedoms, rights and duties of their national, but also supra-national - regional, European, planetary, cosmopolitan community (see: Fundamental Rights and Freedoms, The European Court of Human Rights and Individual Complaints). Here, we

refer, first of all, to the theory developed by H. Marshall in the early fifties of the 20th century, analysing the concept of citizenship in its three basic dimensions: political, social, and civic. On the basis of this fundamental theory, very important academic and political debates have developed, which today, in the age of the globalisation crisis, have perhaps even greater significance than before.

Acquiring the status of a citizen. If we are talking about the notion of citizenship as a status, that is, membership in a nation-state – whether it is a centralised state dominated by one (ethno)national group or a federal state with a complex national and/or political structure - it is important to briefly explain how this status is acquired and transmitted from generation to generation. The dominant principle of acquiring the right to the status of a citizen is the one related to blood descent - *ius sanguinis*. Thus, a child whose at least one parent is a citizen of Bosnia and Herzegovina, or any other internationally recognised country, becomes a citizen of that country upon birth and registration in the birth register. It is important to say that it is an non-territorial principle: the children of Italian parents inherit the status of an Italian citizen even if they were born in Japan or Namibia, to name just one example. The strength of this principle also lies in the possibility of applying the derived principle *iure sanguinis*: for example, descendants of Italian emigrants born in South American countries can request Italian citizenship, and very easily obtain it, based on proof of the origin of their Italian ancestors.

The principle of soil, *ius soli*, is second in importance and is applied in many countries under very different conditions. Namely, the children born on the soil of a country different from the country of origin of their parents (who have retained the status of citizens of the country of origin by their own will or due to the impossibility of acquiring a new citizenship), can, under certain conditions, become citizens of the country in which they were born and in which they actually live. In countries such as France and the United States of America (USA), *ius soli* is extremely important because it underlines the political basis of the constitutionality of the state. In order for an individual to become the President of the USA, they must meet the basic requirement of being born on the soil of this federal state, regardless of the origin of the parents and their citizenship status. Italy, on the other hand, provides access to the acquisition of citizenship according to the principle of *ius soli* to children born on Italian soil only when they reach the age of eighteen: a formal request for acquiring status can be submitted within 12 months from the eighteenth birthday, after which it is possible to resort to the third principle, *ius domicilii* (*status residentia*).

Ius domicilii is interpreted as the process of naturalisation of migrants with a permanent residence permit on the territory of a certain state. The only exception to this rule are children born on Italian soil of unknown parents, i.e., children whose blood origin is impossible to determine and who are legally registered in the birth register as Italian citizens. Innovative principles of inclusion of the so-called “second generations” – children of migrants with a permanent residence in the country of immigration – such as those discussed in the Italian Parliament (*ius culturae*, *ius scholae*), are still applied only as supplementary elements related primarily to the principle of *ius domicilii*, i.e., to the integration of adults of immigrant

origin and status and their children, who increasingly have to pass a test of knowledge of the language, history, and basic legislation of the country to which they apply for a new status.

Based on this brief overview of the principles that determine the acquisition of the status of citizens of a nation-state, we can conclude that citizenship, understood as a status, is both inclusive – when it comes to the status reproduction and re-generation of the population of a state related to a common (ethno)national origin according to the principle of *ius sanguinis*, and exclusive – when it comes to the structural and normative mechanisms by which the “imaginary community” of the nation is maintained in time and space through the control of access to the full status of a citizen. According to Rogers Brubaker, this duality implies a real paradox related to the tension between the political identity of the citizen, as an individual who participates in the life of a democratically based community (*politeia*), and the (ethno)national and cultural identity of the individual, as part of the dominant national corpus.

Multiple citizenships. Citizenship as a status under certain conditions may apply to more than one country. First of all, if there is a principled normative agreement of one state that its citizens can also possess the status of citizens of another national state, we can talk about the principle of dual citizenship. Many European countries, especially those with a long tradition of multiculturalism (Great Britain, France, Scandinavian countries, and recently Italy), enable their citizens to access dual citizenship. This is not the case with Germany, which still retains the exclusivity of national sovereignty on this question.

At the same time, the citizens of each of the member states of the European Union (EU) are also citizens of the EU, by derived law based on the Lisbon and previously Maastricht Agreements, with civil and social rights throughout the entire EU and partially guaranteed political rights mainly related to the right to vote in local elections, guaranteed in case of long-term stay on the soil of one of the EU countries. This new principle of extension of political, civil and social rights could be defined as *sui generis*, that is, as a unique innovative principle that is still in the phase of normative definition.

Rethinking citizenship. This short presentation of the status dimension of the concept of citizenship, its historical concretisation through a series of examples and its dynamic and procedural nature – which indicates the necessity of revision and change of normative acts at the level of national states, but also of supranational entities such as EU and international organisations and institutions – leads us to the second dimension related to the essential issue of effective access to rights and freedoms which is formally and legally ensured by the possession of a passport of the country in question.

First of all, the status of a citizen is not related to the nature of the political regime of any particular country: authoritarian and other non-democratic regimes are also structured within the framework of the basic historical form of the world order – the nation-state. Being a citizen in the original sense, which has its roots in the ancient democratic systems of old Greece, but was configured in a modern sense only with the French Revolution in 1789, is based on the

original principles of freedom, equality, fraternity (*liberté, égalité, fraternité*). Starting from these principles, over time, the increasingly inclusive question of fundamental human rights and freedoms that transcend the boundaries of nation-states has emerged. At the same time, these rights and freedoms are becoming an integral part of the constitutional order of an increasing number of countries. In this sense, the concept of citizen is inextricably linked to the democratic organisation of the nation-state, in which the political, social and civil rights and freedoms of each individual will be guaranteed and protected by law (see: Fundamental Rights and Freedoms, The European Court of Human Rights and Individual Complaints).

The first problem that arises here concerns complex nation-states in which several peoples/nations establish a democratic political community – such as Switzerland, Belgium, or Bosnia and Herzegovina, and where we perceive the concept of *demoi-cracy*, the rule of more than one *demos*. At the same time, the question of true equality of individuals and groups arises, especially members of those collectives that are based on particular identities related to gender, ethnicity, national minority, religion, language, sexual orientation. We are talking here about women, minority ethno-national groups, religious and linguistic cultural communities, LGBTQ+ groups, who legitimately demand the recognition and protection of their own special collective rights and interests (see: Collective and Individual Rights).

From the perspective of these two complex problems, we can more easily understand the difference in the meaning of the notion of citizen in terms of the legal status of belonging to a nation-state, and the notion of citizen in terms of the essential opportunity for participation of a concrete individual as a social being in the life of a socio-political community, based on the principles of freedom, rights and equality, which then become concrete rights to education, work, freedom of opinion and public participation, freedom of association, freedom of choice in the sphere of intimacy, and others.

The concept of citizenship in BiH. How can this tension between the legal status of citizenship and the essential participation, rights and freedoms of citizens be interpreted in the case of the complex post-Dayton state of BiH? The statehood status of the Bosnian-Herzegovinian citizens stems from the constitutional order of the SFR Yugoslavia (SFRY, the Federation), according to which all the Socialist Republics united in the Federation were defined as “socialist democratic states and socialist self-governing communities of working people and citizens – the peoples of Bosnia and Herzegovina...” (Constitution of the SR BiH, 1985, Part I, Article 3, paragraph 40). The citizenship of each of the federal units in SFRY was inseparable from the citizenship of the Federation and based on identical principles and institutions within the one-party political system. However, each federal unit had the right, guaranteed by the Constitution, to secede from SFRY. Passports of SFRY citizens contained the alphabetical code of affiliation to one of the federal republics, but no designation of national affiliation. The Constitution of SFRY was ambivalent on the issue of sovereignty: were the constituent peoples and “their” Republics sovereign, or were the Republics, as state-organised territorial units, bearers of sovereignty? This issue is very complex, and we cannot consider it within the scope of this text.

During the 1992-1995 war, the legitimacy of BiH statehood was preserved by the recognition of independence by the United Nations in May 1992 (UN Resolution 757). The General Framework Agreement for Peace in BiH (see: General Framework Agreement for Peace in BiH – Dayton Peace Agreement), established peace on the territory of BiH, but also a new state structure which, among other things, recognised the political, social and demographic consequences of the war. Annex 4 of the Peace Agreement became the first Constitution of post-Dayton BiH, which was constituted as a state made up of two entities - the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) and the Republic of Srpska (RS); and the Brčko District (BD), whereby FBiH is territorially and politically organised into ten cantons according to the ethno-national principle (see entries on: Sub-State Entities). The issue of citizenship is regulated in Article 1 of Annex 4. BiH lost the constitutional designation as republic, but remained a sovereign state within internationally recognised borders, based on democratic principles. BiH citizenship is derived from the citizenship related to the two entities and Brčko District. All citizens of the former Socialist Republic of BiH retained their status in the new organisation. The Parliament of BiH decides on the citizenship of persons “naturalised” after 6 April 1992 due to forced war migrations within BiH, but also in the entire region. Annex 4 also regulates the status of dual citizenship, as well as the issue of refugees and displaced persons and asylum seekers from other countries. Duties, rights and freedoms of all citizens and persons living in BiH are guaranteed regardless of gender, race, colour, language, religion, political and other opinion, national or social origin, connection with a national minority through property, birth or other status” (Constitution of BiH, Article 2, Paragraph 4).

Therefore, regardless of the nature of its creation, the “Dayton Constitution” guarantees and protects the legal status of citizenship to all persons who possess it, on the entire state territory, as well as outside its borders. This constitutional act establishes the state on the high principles of liberal democracy, striving to take into account the complex national structure of the political community, in a context deeply marked by war destruction and serious crimes committed on the whole territory of BiH, especially against part of the population belonging to the Bosniak national group. The Bosnian-Herzegovinian society came out of the war deeply devastated, especially in terms of the traditional strong social connection of national groups and mutual trust between individuals and groups (see: Stability of Constitutional Systems, The Concept based on Cohesion, Solidarity, and Trust).

The consequences of the post-Dayton organization on the concept of citizenship in BiH. What are the consequences of the new organisation of the BiH state when it comes to the concept of citizenship, that is, the true possibility of participation in the political, social and cultural life of the political community? The first question that arises here is related to the concept of community. In the case of BiH, it is difficult to talk about the community in the sense of a single political space, given the deep structural division between the two entities and three constituent peoples, but also the gap created by the lack of political will and insufficiently effective reconciliation processes (see: Constituent Peoples, The Entities in Bosnia and Herzegovina, and Consociational Democracy) . The limited possibilities of establishing a single political community, in the sense of a public space in which opinions

different from those related to ethno-national bodies are configured, reduces the space for civil activism and participation that could lead to overcoming barriers and divisions between ethno-nationally defined political communities of constituent peoples, whose members, as citizens, are also denied the opportunity to exercise their status rights and freedoms throughout the territory and in all structures of the state. The socialisation of new generations takes place within entity and cantonal borders, based on different institutionalising narratives in the family, school textbooks, through the media, in a context marked by scarce opportunities and occasions for mutual meetings and communication. Members of recognised minority groups do not have the right to participate in certain segments of government (see: Minorities in Bosnia and Herzegovina). The economic crisis and the high unemployment rate among young people and women disable independent political activism, given that employment is often conditioned by providing support to dominant political parties. In this context, we are talking about a “captured state” but also about “captured citizens”, for whom the existing state structure does not provide the opportunity, guaranteed by the constitution, to exercise full rights and freedoms within the framework of their political/state community.

Finally, the question arises to what extent the actors and the processes of EU integration, within which BiH acquired the status of a candidate for membership in December 2022, will be able to support those civic forces of BiH who already engaged themselves in the search for alternative and better models of state organisation (see: Citizens’ Assemblies in Bosnia and Herzegovina). This question remains open, in the hope that the principles and values of solidarity, inclusivity, and integration (see: Integration, Fragmentation, Coordination, and Accommodation) will be increasingly recognised as permanent values of the “World Society” by political actors and civil society in BiH.

References:

- Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. San Diego – New York – London: Harcourt Brace Jovanovich, 1979.
- Bellamy, Richard, and Castiglione, Dario. „Three models of democracy, political community and representation in the EU”. *Journal of European Public Policy* 20:2 (2013).
- Brubaker, Rogers. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. New York – London: Harvard University Press, 1992.
- Brunkhorst Hauke. *Solidarity From Civic Friendship to a Global Legal Community*. Cambridge, Massachusetts – London, England: The MIT Press, 2005.
- <https://digitallibrary.un.org/record/142881>.
- Marshall, Thomas H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.
- UN Resolution on Bosnia and Herzegovina n. 757, 22 May 1992.
- Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine (1985). Sarajevo: NIO Službeni list SRBiH.
- Ustav Bosne i Hercegovine – Устав Босне и Херцеговине – Constitution of Bosnia and Herzegovina, Office of High Representative, 1996.

Constituent Peoples, Others, Citizens

Constituent Peoples

Constituency of peoples is a constitutional principle on which a significant part of the political system of Bosnia and Herzegovina (BiH) is founded. In contrast to the standard constitutional practice of naming citizens or a single people as subjects with a constitution-making function, the BiH constitutional framework specifically emphasises the three constituent peoples together with the Others and citizens as the *collective bearers of sovereignty*. Nevertheless, the wording leaves open the possibility of interpreting the constituent peoples as *exclusive subjects* with a state and legal attribute, and the Others and citizens as subjects without this attribute. The reasoning behind the wording can be found in the so-called “compromise formula” that reflects the social reality shaped by history, namely the multi-ethnicity expressed in the Constitution of the Federal Republic of BiH from 1974, which stipulates “the working class and citizens, the people of BiH – Muslims, Serbs and Croats and members of other nations and nationalities who live there,” and also by the violent conflicts in the war in BiH in the period 1992–1995, which the signing of the Dayton Peace Agreement (DPA) ended in late 1995, and in the context of making the constitution.

The creation of the constitution meant that the citizens never declared themselves with respect to the transfer of the shares of sovereignty to the common framework of statehood. Instead, representatives of the three political communities signed the DPA, thereby ending the conflict and adopting the new constitutional framework, namely Annex IV of the DPA or Constitution of BiH. Thus, the sovereignty of BiH may be considered as *shared by three constituent peoples* or as three-segmented at its core and, *in combination with* the share of sovereignty of *Others and citizens*, this constitutes a specific hybrid form on which the political system and its composite sovereignty were founded. All of BiH’s historical forms of statehood or political subjectivity bear little relevance for the retroactive insertion of popular sovereignty because of the undemocratic nature of the regimes from which they emerged.

The *decision of the Constitutional Court of BiH (CC) U 5/98* postulates an inextricable connection between composite sovereignty and constituent peoples as its primal bearers, and partial decision III – also known in the general public as the “constituent peoples” decision – introduces three basic principles that regulate this relation: multi-ethnicity, equality of the constituent peoples, and prohibition of discrimination, thereby effectively imposing limitations on their respective autonomies in terms of determination and regulation of the state’s political-territorial structure, thus postulating a balance between the ethnic and civil components or a balance between autonomy and integration.

This decision “disempowered the entities,” as federal units between whom state sovereignty is divided, through the introduction of territorial instead of ethnic federalism, and it confirmed the superordination of the three constituent peoples as its bearers. As mentioned above, this superordination should not be exercised in a manner that would be detrimental to the collective rights of constituent peoples, the Others and the individual right of political participation as maintained by the three basic principles, or rather, the principle prohibiting discrimination. In the aforementioned decision, CC explains that the principle of the constituency of peoples “is the overarching principle of the Constitution of BiH with which the entities must fully comply.”

Although the principle of constituency was first incorporated into the constitutional order in Annex IV of the DPA, it reflects BiH’s *political and social reality* in a twofold sense. First, it respects the historical tradition and complexity of BiH society, which has maintained some form of articulation and exercise of collective political rights throughout history. From the Ottoman millet system via the State Anti-fascist Council for the National Liberation of Bosnia and Herzegovina (ZAVNOBiH) formulation to the Dayton order, collective identities have undergone the process from ethno-confessional to national autonomy in various forms. Only the periods of the Kingdom of Yugoslavia and Independent State of Croatia (NDH) did not recognise any form of collective subjectivities nor any specific model of their political autonomy. Second, the principle of constituency is also a reflection of the social structure in which it emerges. It acknowledges a divided society with deep traumas from the mutual conflict in the recent past.

It is important to emphasise that the principle of the constituency of peoples always appears in the plural; nowhere has it been written down, interpreted, or operationalised in the singular as a collective right of only one people. The assumption is that the constitutional concept of constituency would dissolve if one of the three recognised political communities were exempted from this framework or if it postulated the privileging of one community via the recognition of special rights to the detriment of the other communities and individuals. This is why there is no trace of the possibility of the right to self-determination of one constituent people anywhere; nor is there the possibility of partial referendums (in entities or cantons) because that would *de facto* signify partial constituency. In other words, the overarching principle of our constitution in its normative and applied form acquires the form of co-constituency.

Considering the relatively short tradition of democratic statehood and the absence of a more robust interpretation and application of the principle of constituency of peoples by the CC and legislative bodies at different levels, problems often arise when this principle needs to be operationalised in the political system. However, there is no doubt that *constituency, in its application, comprises at least three key dimensions*: political representation, equality and protection mechanisms, and territorial autonomy. The situation is further complicated by the fact that these three dimensions are jointly implemented by consociational and federal mechanisms.

When it comes to *political representation* as the highest form of expression of the democratic will of the constituent peoples and their effective as well as symbolic representation in legislative and executive bodies, the constitutional framework reserves a part of the political system for this purpose. At the level of the symbolic head of state (see: Executive Power in Bosnia and Herzegovina), the Constitution provides for the representation of the constituent peoples in the three-member Presidency of BiH, while at legislative level, the same purpose is performed by The Council of Peoples at the level of Republic of Srpska (RS), the House of Peoples at the level of Federation of BiH (FBiH) and House of Peoples at state level as well. The constitution maker resolved the vagueness of the constitutionality of the system through symmetrical bicameralism, in which the constituent peoples are represented in the legislative part of the system, which must represent their will as authentically as possible, while the first houses are reserved for the classic concept of civic representation. The CC, in verdict U 23/14, confirmed such a position in its judgment and explanation: “the right to democratic decision-making, which is realised through legitimate political representation, must be based on the democratic election of delegates to the House of Peoples of FBiH by the constituent people they represent and whose interests they represent.” In other words, the constituency of the peoples in terms of representation can be operationalised in accordance with the constitution if mechanisms are created that will ensure that, for strictly defined parts of the system (the Presidency, the Council of Peoples and the Houses of Peoples), political representatives “bear” the legitimate will of the demos to which they belong, i.e., the constituent peoples they represent. Otherwise, the CC would consider it “inadequate political representation” which violates the principle of constituency. In short, the general and legally valid application of the principle of the constituency of peoples in the political representation process implies a representative, rather than a membership, democracy.

The second operative level of constituency is *equality with mechanisms for the protection of the interests* of the constituent peoples. They are realised through the mechanisms of consociational democracy, such as adequate representation in government institutions and administration, mechanisms of rotation and quotas in executive bodies, decision-making procedures in which consensus or a qualified majority is required, veto mechanisms, etc. Especially significant among all these mechanisms is protection of vital national interests, by means of which the constituent peoples, in the institutions provided for this (Presidency and Houses of Peoples), have the option of vetoing all proposed decisions that they consider harmful to the vital interests of the constituent people they represent. In addition to vital national interest, there is an entity veto/majority institute which even exists in the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH. The fact that a member of the Presidency of BiH can impose an entity veto on a proposal of a decision with which s/he does not agree – with the Serbian member sending the decision to the National Assembly of the RS for consideration; the Bosniak member sending it to the Bosniak club in the House of Peoples, and the Croatian member sending it to the Croatian club in the House of Peoples – speaks of the inextricable connection between legitimate political representation and executive power. This clearly shows the intention of the creator of the constitution to build a vertical equality of constituent peoples and efficient mechanisms for the protection

of their national interests. These mechanisms serve to extend the scope of collective rights through protection, and thereby to affirm the political subjectivity of the constituent peoples within the political system which strives to ensure their mutual equality.

The last level is of a territorial character, expressed through entities and cantons, and can be considered as a kind of expression of the *territorial autonomy* of the constituent peoples. After the CC decision in 2000, the principle of constituency was separated from associated entities as their original institutional structure and the constituent peoples became equal on the entire territory of BiH; nevertheless, all levels of the system still maintain a certain autonomy of the constituent peoples. For example, RS ensures significant political autonomy for the Serbian people in Bosnia and Herzegovina, given the concentration of the population in this entity. The same applies at cantonal level, where there is a distinct majority of Croat or Bosniak people in certain cantons. Although the models of classical majority democracy are predominantly used in the latter, the cantonal and entity constitutions nevertheless foresee mechanisms for participation in political processes and protection of constituent peoples who are in a minority position. Even at the level of local self-government, there are mechanisms of consociational democracy and power-sharing among the constituent peoples, as well as protection of vital national interests; the best example being most definitely the City of Mostar.

It should be clearly pointed out that constituency as a constitutional principle was really an *expression of the context of the time in which the constitutional framework embedded in the DPA (Annex IV) was created*, and that the creator of the constitution could not foresee all the difficulties and shortcomings that would arise while operationalising the constitutional principles. Thus, in the light of the rulings of the European Court of Human Rights (ECtHR), brought before it by citizens of Bosnia and Herzegovina whose personal rights were jeopardised, a false impression was often created that the principle of constituency directly threatened the political rights (especially the passive right to vote) of all those citizens who do not declare themselves to be members of one of the three defined constituent peoples. However, the principle itself is very general, and so far, the practice of the CC has not provided precise criteria for determining the content of the principle of constituency, with the exception of the two aforementioned decisions (U 5/98 and U 23/14). The problem with the violation of certain voting rights for part of the population lies in a segment of the political system, first of all, in the election law which must be harmonised with the constitution. The electoral system of BiH has reached a stage where full inclusion of voting rights should be enabled, i.e., mechanisms for passive and active voting rights should be incorporated for all citizens who do not belong to the constituent peoples, as well as members of the constituent peoples who cannot participate in the elections for a member of the Presidency due to their place of residence. The rulings of the ECtHR pointed to the shortcomings of election procedures that discriminate not only against non-members of the constituent peoples but also the constituent peoples themselves (the most obvious example is the election of Željko Komšić as the Croat member of the Presidency). In paragraph 48 of *Sejdić and Finci v. BiH*, the Court explains: “In addition, while the Court agrees with the Government that there is no requirement under the Convention to abandon totally the power-sharing mechanisms

peculiar to Bosnia and Herzegovina and that the time may still not be ripe for a political system which would be a simple reflection of majority rule, the Opinions of the Venice Commission (see paragraph 22 in the text) clearly demonstrate that there exist mechanisms of power-sharing which do not automatically lead to the total exclusion of representatives of other communities. In this connection, it is noted that the possibility of alternate means achieving the same end is an important factor in this sphere.” Therefore, the spirit of Annex IV should be interpreted the way it dictates, bearing in mind the composite nature of our country’s sovereignty, the representative institutions should as faithfully as possible fulfil and reflect the interests and will of the specific demos for whom they are intended. In the case of the House of Peoples and the Presidency, they must be holders of the legitimacy of their own constituent peoples, and in the case of the Houses of Representatives, the legitimacy of citizens and the constituency in which they are running. Membership democracy must be replaced by representative democracy.

In summary, the creator of the constitution created a system in which the principle of constituency represents the minimum common denominator to prevent the hegemony of one constituent people and to gradually heal the traumas of war. It recognises the fact that BiH society consists primarily of different national segments and that their equality is the key to the survival and development of statehood, but without the exclusion of those members of the population whose membership is not exclusively affiliated with those segments. In this perspective, constituency is a constitutional expression of the political self-awareness and subjectivity of the national communities in BiH; it has no *a priori* cultural, ethnic, religious or sociological content, but exclusively political and legal, which is articulated using the three mentioned dimensions of its operationalisation. It enables a segmented society to form a common framework of statehood in which their political will would be fulfilled, and at the same time, achieve mutual equality and respect for their specificities. Still, given the importance of the three basic principles postulated by the “constituency of peoples” decision, the common framework of statehood was prescribed with the aim of constructing a multi-ethnic society as had existed before the war, and with the aim of functional harmony between the ethnic and civic component, collective and individual rights, and autonomy and integration

References:

- Djelomićna odluka Ustavno suda U 5/98, 1 July 2000. <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf>.
- Efendić, Kemal. „Konstitutivnost naroda u Bosni i Hercegovini: pregled teorijsko-pravnih i pojmovnih određenja,” *Analiti Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici* Zenica 11:21 (2018).
- Kasapović, Mirjana. *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura, 2005.
- Nešković, Radomir. „Konstitutivnosti kao realni izraz suverenosti naroda,” *Srpska pravna misao* 1–4 (2006).
- Odluka Ustavno suda BiH U 23/14, 1. December 2016. https://www.ustavisud.ba/uploads/odluke/_bs/U-23-14-1058444.pdf.
- Omerdić, Dženeta. „Princip konstitutivnosti naroda: prepreka ostvarenju narodnog suvereniteta u Bosni i Hercegovini?,” Tuzla, *DHS* 3:16 (2021).
- Pehar, Dražen. „Demokracija, demokratsko predstavljanje i ustavna logika etničkih izbornih jedinica u Bosni i Hercegovini.” *IDPI*, Mostar, 11. septembar 2014. <https://idpi.ba/pehar-demokracija/>

Pehar, Dražen. „Kritička ocjena interpretativnih aspekata Odluke Ustavnog suda BiH od 1. srpnja 2000.” *IDPI*, Mostar, 11. decembar 2014. <https://idpi.ba/konstitutivnost-2/>

Presuda Sejdīć i Finci protiv Bosne i Hercegovine (Aplikacije br. 27996/06 i 34836/06), 22. decembar 2009. <https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Sejdic-i-Finci-protiv-BiH.pdf>.

Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. „Preambula.” *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*. Urednici Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.

Trnka, Kasim. *Konstitutivnost naroda: povodom odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine o konstitutivnosti Bošnjaka, Hrvata i Srba i na nivou entiteta*. Sarajevo: Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, 2000.

Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf.

Vanjek, Dejan. „Predstavnici i pripadnici konstitutivnih naroda – pitanje konstitutivnosti i legitimiteta.” *IDPI*, Mostar, 22. septembar 2014. <https://idpi.ba/konstitutivnost-legitimitet/>

Vlaisavljević, Ugo. *Aporije suživota: ka etnologiji bliskih stranaca*. Sarajevo – Zagreb: Synopsis, 2018.

Minorities in Bosnia and Herzegovina

The constitution of Bosnia and Herzegovina (BiH) does not define the word “minorities,” nor does the term have a generally accepted international definition. However, many national legislators refer to a minority as a group within society that, by its characteristics, differs from the rest of society or from the majority of society and is willing to preserve its characteristics. Belonging to a minority is most often determined by language, nationality, racial and religious affiliation, but also by opinions, beliefs, and behavioural styles, including sexual preferences, that is, sexual orientation, gender and gender identity, and intersex characteristics. Women can also be considered a minority compared to men, primarily due to their less favourable factual position in society. Therefore, the concept of minority is not only related to numbers, but often also to social power. So, who are minorities in BiH? We will try to answer this question by focusing on national minorities on the one hand, and sexual, and gender minorities on the other.

In its Preamble, the Constitution of BiH stipulates that Bosniaks, Croats, and Serbs, as constituent peoples (along with Others) and citizens of BiH determine the Constitution. Given that the constituent peoples are not considered minorities in the formal and legal sense, the question arises as to who the *national minorities* in BiH are. The Law on the Protection of the Rights of Members of National Minorities in BiH defines a national minority as part of the population, i.e. citizens of BiH who do not belong to any of the three constituent peoples, and is made up of persons of the same or similar ethnic origin, traditions, customs, beliefs, language, culture and spirituality, and close or related history and other characteristics (Article III 1). The Law on national minorities lists the following groups: Albanians, Montenegrins, Czechs, Italians, Jews, Hungarians, Macedonians, Germans, Poles, Roma (by far the most numerous group), Romanians, Russians, Ruthenians, Slovaks, Slovenes, Turks and Ukrainians, and all those who meet the conditions envisaged by law. Every member of a national minority has the right to choose whether or not to be treated as such and must not be disadvantaged or discriminated against in any way because of that choice (Article IV 1.). In addition, assimilation of members of national minorities against their will is prohibited (Article IV 2). Members of national minorities have the right to freely organise and gather for the purpose of expressing and protecting their cultural, religious, educational, social, economic and political freedoms, rights, interests, needs, and identity (Article V). BiH undertook to enable and financially support the development and maintenance of relations between members of national minorities in BiH, and members of the same minorities in other countries, and with other peoples in the home countries of these minorities (Article VI). The rights and freedoms enjoyed by national minorities include: the right to use and display signs and symbols, the right to use language, the right to education in the language of

the minority, the right to information in the language of the minority, the right to preserve cultural identity, and the right to participate in public government bodies.

It is also important to point out that the clubs of the *Others* (see: The Others), as forms of political representation and participation in making political decisions, have been established in the House of Peoples of the Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) and in the Council of Peoples of the National Assembly of the Republic of Srpska (RS). The club of the Others in the House of Peoples of FBiH has eleven delegates, and in the Council of Peoples of RS four delegates. So, there is also a framework for the *protection of collective rights of national minorities* (see: Collective and Individual Rights).

Finally, it should be noted that Annex 1 of the Constitution of BiH, in addition to the conventions that *protect individual human rights* (see: Collective and Individual Rights), mentions two conventions dedicated to the rights of national minorities: the European Charter for Regional or Minority Languages (1992) and the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1994). The Law on the Protection of the Rights of Members of National Minorities also states that the Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe is directly applicable and constitutes an integral part of the legal system of BiH and its two entities.

As for *sexual and gender minorities*, there is no legal regulation that recognises these minorities as such in the legal system of BiH. Sole protection is provided for by the Law on Prohibition of Discrimination through the rules that prohibit adverse distinction. Of course, the prohibition of discrimination does not apply only to sexual and gender minorities, but also to national minorities. According to legal provisions, discrimination or adverse distinction means any different treatment (such as exclusion, restriction or giving preference) based on real or assumed grounds towards any person or group of persons, and those who are related to them by family or other ties, on the basis of their race, colour, language, religion, ethnicity, disability, age, national or other beliefs, property status, membership in trade unions or other associations, education, social position, gender, sexual orientation, gender identity, sexual characteristics, as well as any other circumstance that has the purpose or consequence of preventing or endangering the equal recognition, enjoyment and exercise of rights and freedoms in all areas of life for any person (Article II).

To summarise, the legal system of BiH envisages dual protection of national minorities, through the corpus of collective rights, which protect minorities as communities, and through the system of prohibition of discrimination, which protects members of national minorities primarily as individuals. Furthermore, as is the case with the legal systems of other countries, gender minorities in BiH are not protected through the mechanism of collective rights, but exclusively through the mechanism of prohibition of adverse distinction, i.e., the prohibition of discrimination. In addition to the state law, there are also laws at the entity level: the Law on the Protection of the Rights of Members of National Minorities in FBiH (Official Gazette of FBiH No. 65/08) and the Law on the Protection of the Rights of Members of

National Minorities of RS (Official Gazette of RS No. 2/ 04). The word limit does not allow us to focus on the content of entity laws or to analyse cantonal laws and those adopted in the Brčko District.

References:

Capotorti, Francesco. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1977. (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, UN Sales Nr. E.78.XIV.1) / Geneva UN Center for Human Rights, UN Doc E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine. <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/stranica.php?idstranica=2> (pristupljeno 9. 2. 2023. godine).

Ustav Bosne i Hercegovine. https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf (pristupljeno 23. 1. 2023).

Vijeće naroda Republike Srpske. <https://www.vijecenarodars.nct/index.php/sastav-vijeca/delegati-kluba-iz-reda-ostalih-naroda> (pristupljeno 9. 2. 2023. godine).

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine. *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 59/09 i 66/16. <https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/378877.pdf> (pristupljeno 9. 2. 2023. godine).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. https://advokat-prnjavorac.com/zakon_o_zastiti_prava_nacionalnih_manjina_bih.html. (pristupljeno 23. 1. 2023).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH. *Službeni list Federacije BiH*, br. 65/08.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske iz 2004. godine. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 2/04.

The Others

The Others are a constitutional and social category whose numerous and often disputed meanings are the result of the vaguely defined content and scope of the concept of “Others”. The controversy and contradiction that characterize the definition of the term “Others” in BiH (BiH) are manifested through various dichotomies that are at the basis of essential disagreements regarding the nature of BiH society: autonomy/integration, ethnic/civil, collective/individual rights, and form/substance. These dichotomies are resolved within two principal discourses: (1) the legal (judicial) discourse, which is based on the jurisprudence of the Constitutional Court of BiH (CC BiH) and of the European Court of Human Rights (ECtHR), and (2) the socio-political discourse, which is dominated by two opposing approaches, conservative (ethnopolitical) and progressive (liberal-democratic). It is important to keep in mind that these discourses represent a frame of reference for understanding the term “Others” in BiH’s constitutional and socio-political context.

Before presenting the above-mentioned discourses, it is important to recall some more general *meanings of the term “Others”* and explain the mechanisms through which they have been incorporated into the institutional system of BiH. Given that the method of exercising collective rights depends on the individual declaring their identity (primarily in the sense of belonging to the constituent peoples), the Others are all citizens of BiH who do not declare themselves as members of one of the three constituent peoples. According to the 2013 population census, Others make up 3.7% of the BiH population (130,054 people).

As for *institutional representation and participation*, two key principles stand out: the principle of proportional representation and the prohibition of discrimination. At the *state level* (which refers to the highest level of government in BiH) the Others are guaranteed one seat in the Council of Ministers or, alternatively, the position of Secretary General of this government body. At the *level of the Entities*, the Constitutions of Republika Srpska (RS) and the Federation of BiH (FBiH) guarantee institutional representation to all citizens of BiH including members of the constituent peoples and the Others based on the principles of proportional representation and without discrimination. Both Constitutions provide that a maximum of two out of six key functions may be filled by representatives of constituent peoples and the Others but their positioning within the system remains under construction.

The People’s Council of the National Assembly of the RS is composed of eight representatives of each of the three constituent peoples and four representatives of the Others who have the right to equal participation in the majority voting process. The Others are also guaranteed

one seat in the government of the RS and one (out of seven) in the Council for the Protection of Vital Interests at the Constitutional Court of the RS. The Constitution of the RS defines the principle of equal representation of constituent peoples and the Others in the public institutions of this entity.

The House of Peoples of FBiH is made up of 23 representatives of each of the constituent peoples and 11 representatives of the Others, whereby at least one representative of the Others is delegated from those cantons that have at least one representative of the Others in their legislative bodies. The Others do not have a guaranteed place in the government of the FBiH, but the principle of proportional representation in the public institutions of this entity is generally standardized, including the entity government, cantonal ministries, cantonal and municipal courts, municipal authorities, and city administrations. The Others are guaranteed one seat (out of seven) in the Council for the Protection of Vital Interests at the FBiH Constitutional Court.

The Others enjoy *broadier collective rights in the matter of institutional representation than in the matter of protection of vital interests*. The representation of the Others in the councils for the protection of vital interests at the Entity's constitutional courts meets the minimum standard, which is, however, too narrow to be able to speak of effective protection. The only exception is the Canton of Sarajevo, whose Constitution foresees a mechanism for the protection of vital interests within the clubs of constituent peoples and the club of Others in the cantonal Assembly.

The effective predominance of collective over individual rights, along with the problem of the extension of the collective rights of Others (especially regarding the protection of vital interests), and in general the place of the "citizen" (see: Citizenship) as a constitutional category in the constitutional system of BiH, is at the basis of numerous discussions within the academic community and public opinion. As previously mentioned, these discussions concern some essential dichotomies that are resolved in different ways in *different discourses*, among which the legal discourse and the socio-political one stand out as the most important.

In the *legal (judicial) discourse*, the Others represent a constitutional category that derives its formal and legal existence from the so-called "compromise formula" (see: Constituent Peoples) contained in the Preamble of the Constitution of BiH (paragraph 10) which reads: "Bosniacs, Serbs, and Croats (along with Others), and citizens of BiH hereby establish the Constitution of BiH." This wording represents an exception to the European standard of naming subjects with a constitution-making function and leaves open the possibility of interpreting the constituent peoples as exclusive subjects with a state-law attribute, and the Others and citizens as subjects without this attribute.

Ademović believes that the term "citizens" in the above-mentioned sentence should be interpreted in the context of general constitutional inclusion typical of modern constitutions, i.e., as an expression of a fictitious constitution-maker that includes all citizens of BiH, regardless of

their willingness or lack of willingness to declare their identity. Ademović points out that such a formulation is not new and compares it with the definition present in the Constitution of the Federal Republic of BiH from 1974, which lists “working people and citizens” as fictitious constitution-makers, and “the people of BiH - Muslims, Serbs and Croats and members of other nations and nationalities who live there” as real constitution-makers. Both definitions are an expression of the basic “compromise formula” that expresses the “multi-identity of BiH citizens”, that is, “compromise and harmony between the ethnic and civil modes of the constitutional system, a compromise between ethnocracy and civil society.”

Harmony and compromise also form the *ratio iuris* of the third partial decision of the CC BiH from 2000 in case U 5/98, better known to the public as the “constituent peoples” decision, which is based on the functionalist method of interpreting the constitutional text. The fundamental constitutive principles shaped by constitutional jurisprudence in case U 5/98 are: multiethnicity, equality of the constituent peoples, and prohibition of discrimination.

Essentially, the stated principles define BiH as a democratic state and a pluralistic society, setting as a constitutional goal the construction of a multi-ethnic society like the one that existed in BiH before the 1992-1995 war. Furthermore, they oblige the Entities to respect the prohibition of discrimination against members of any of the constituent peoples, especially if the latter are *de facto* in the position of a minority (as repeatedly stated in the opinions on BiH issued by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities), and prohibit the privileging of one group through the recognition of special rights to the detriment of the rights of other groups and individuals; introduce the principle of pluralism in terms of participation in government bodies and prohibit ethnic homogenization through assimilation or territorial segregation; introduce territorial versus ethnic federalism, make ethnic parity in state institutions an exception, and indicate the introduction of Others into the system of representation in order to prevent the complete exclusion of the individual right to participate in government, thus guaranteeing a balance between collective and individual rights, that is, between ethnic and civil concepts. While this was the aim, the reality proved to be different. For example, ethno-territorial representation is still visible in legislative and executive branches, and it reflects on decision-making, especially at the state level, while ethnic parity (although not constitutionally defined) continues to exist even in the CC BiH as constitutional custom - in the very Court that introduced the decision itself.

The balance of collective and individual rights is fundamentally linked to the principle of prohibition of discrimination established in Article II/2 of the Constitution of BiH. This principle is particularly important for the ruling of the ECtHR in the case “Sejdić and Finci v. BiH” from 2009. This ruling, as well as the aforementioned partial decision of the CC BiH, concerns the rights of the Others, more precisely the right to be elected to the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH and the Presidency of BiH. However, it also has wider implications regarding the balance between collective and individual rights. The ruling established that the Constitution of BiH is discriminatory towards the Others,

considering that depriving the Others of the passive right to vote cannot be justified by arguments about the balance of power between the three dominant social groups in the wider social community, i.e., the constituent peoples bearing in mind that the country has progressed since the adoption of the Dayton Peace Accords in 1995. Although the assumption of obligations from Protocol III of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) is stated as a formal indicator of progress, the application of the teleological interpretation of law and *ratio iuris* characterizes the constitutional jurisprudence of the ECtHR in a way that makes it close to the practice of the CC BiH itself. In this sense, Joseph Marko points out that the aforementioned constitutional jurisprudence aims to end the strict ethnic proportionalization of the entire state organization. Furthermore, this practice tends to establish a balance within the “compromise formula” defined in paragraph 10 of the Preamble to the Constitution of BiH. Namely, this formula incorporates, on the one hand, the ethnic principle, which is expressed through the category of constituent peoples and the category of the Others (defined “*a contrario*” from ethnic categories), and on the other hand, the principle of individual equality of all citizens. Marko also discussed the wider implications of the constitutional jurisprudence of the ECtHR, and pointed out that the above-mentioned ruling contains two key minimum standards: a) multiculturalism, as the essence of democracy, which implies the necessity of establishing diversity within the authorities; and b) the right to identity, which includes the decision to belong or not to belong to a certain social group, and must not have legal consequences regarding the prohibition of discrimination. In other words, combining these standards and transferring them into institutional engineering “means combining, on the one hand, the organizational structure of the state and its institutions in accordance with the stated standards, and the rights and freedoms of individuals, on the other hand,” which should lead to the creation of a unique and comprehensive system in which the dichotomy between autonomy and integration will be resolved.

As mentioned above, the *socio-political discourse* treats the issue of the Others on two key premises: conservative or ethno-political and progressive or liberal-democratic. The most important differences between the two approaches concern the internal identity composition of the Others, their instrumental role in the political-legal and socio-cultural systems, and the positioning of citizens as a special constitutional category in relation to the category of the Others.

In a conservative or ethno-political perspective, the Others are defined primarily on the basis of the ethnic criterion according to which the internal identity composition of the Others group is made up of 17 legally recognized minorities in BiH (Law on the Protection of Rights of Members of National Minorities from 2003). The supplementary criterion concerns the subjective declaration, which represents the general way of realizing collective rights, thus including all those who, for any reason, declare themselves as Others. This approach was adopted in Sarajevo Canton, where it is stipulated that the caucus of the Others forms on the condition that there is at least one representative who declares himself as Other or a member of a national minority.

In the instrumental sense, the Others are seen as a fourth or supplementary element of the existing ethnic structure made up of three constituent peoples, which ultimately legitimizes but also reproduces a multi-ethnic and plural society made up of segments or collectivities. Citizens are viewed as an all-inclusive but also nominal constitutional category (fictitious constitution-maker) which is interpellated by socio-legal mechanisms in the form of one of two real constitutional categories: constituent peoples and Others. Hence, Šarčević claims that the “abstract citizen is only a supplementary element of the constitutional system that corrects the empty spaces of ethnically oriented management of state affairs.” The consequence of the application of this model is the predominance of collective over individual rights if not even an arrangement according to which the realization of basic political individual rights is conditioned by the prior realization of collective rights.

The progressive or liberal-democratic perspective is alternative and critical to the conservative one. The Others are defined on the basis of a broader cultural criterion - which includes all social groups that are culturally different from ethnonational groups (subcultural groups) - or on the basis of the broadest political and class criterion, which includes all non-privileged members of society, i.e., all those who are not part of “acquisition ethno-entrepreneurial classes” as Mujkić discusses. In this sense, the Others are all those who are marginalized or instrumentalized by the current ethnopolitical order to realize their particularistic interests. In this perspective, the Others and citizens are seen, often erasing the boundary between the two categories, as agents of emancipation and struggle against the existing ethnopolitical order.

Therefore, the Others and citizens are not perceived as separate constitutional and social categories, but as a unique group that includes all those who are forced by the existing ethnopolitical system to declare or not declare their affiliation. It is precisely the exclusion of the Others and citizens from the (power-sharing) system and their external definition as a heterogeneous category that confers internal unity to this group.

The group of Others and citizens articulates its interests primarily as a desire for change, referring to the following values: individual human rights and freedoms, human dignity, a democratic form of government based on individual political subjectivity, and civil society as the institutional framework of a plural or multicultural society. The principle of collective representation and protection of collective interests, in this sense, is considered secondary to the prohibition of discrimination and the principle of equality. In this context, Ždralović points out that “the qualitatively different way of grouping the Others in relation to the constitutive peoples can also be interpreted as an emancipatory potential which, precisely thanks to the pluralism of interests and attitudes it brings together, recognizes individual rights and freedoms as a fundamental political value whose significance has been diminished and even denied in the spirit of the hitherto dominant ethno-political collectivist forces”. From the above considerations, it follows that the Others do not represent the fourth or supplementary element. Instead, (together with the citizens) they are the second element of the constitutional order that strives to change the existing order to a radically different one.

The legal (judicial) and the socio-political discourses presented here are the starting point for understanding the Others as an essential constitutional and social category, but at the same time, they thematize the Others in relation to the essential dichotomies of BiH society and the state. The implementation of the ECtHR ruling in the case *Sejdić-Finci v. BiH* has political and (international) legal significance both for the collective rights of the Others and individual rights of citizens. This is also related to the BiH's eventual path toward Euro-Atlantic alliances. In addition, it also has symbolic significance in terms of broader social changes and the concrete resolution of some of the fundamental dichotomies around which the BiH society continues to be ideologically polarized.

References:

- Ademović, Nedim. „Ustavni sud Bosne i Hercegovine: Kritički osvrt na poziciju tzv. Ostalih u Ustavu BiH kroz sudsku praksu Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, and Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.
- Djelimična odluka III u predmetu u 5/98. *Ustavni sud Bosne i Hercegovine*. http://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_bs/u-5-98-12209.pdf (pristupljeno 17. 3. 2023).
- Evropski sud za ljudska prava. *Presuda u slučaju „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.”* <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-96491%22%5D%7D> (pristupljeno 17. 3. 2023).
- Marko, Joseph. „Doprinos presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine daljem razumijevanju sistema zaštite kolektivnih i individualnih prava.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, and Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.
- Marko, Joseph. „Komentar prof. dr. Josepha Marka, sudije izvjestioca u predmetu broj U 5/98 (10. alineja).” U *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*. Urednici: Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.
- Marković, Goran. „Učešće 'Ostalih' u političkim institucijama u BiH.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, and Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.
- Mujkić, Asim. „Ostali – Četvrti konstitutivni element ili strategija demokratske transformacije?” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, and Vajzović, Emir, 75-90. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.
- Sitnić, Admir, i Ždralović, Amila. *Građani/ke u kolektivističkoj ideologiji: Sociološko-pravna analiza „Ostalih” u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Centar za političke studije, 2010.
- Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. „Preambula.” U *Ustav Bosne i Hercegovine – Komentar*. Urednici: Steiner, Christian, i Ademović, Nedim. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.
- Šarčević, Edin. *Ustav iz nužde*. Sarajevo: Rabic, 2010.
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispr., 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX i 79/2022 – Amandmani CX–CXXX.

Ustav Kantona Sarajevo. *Službene novine Kantona Sarajevo*, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I–XIII, 14/2000 – Amandmani XIV i XV, 4/2001 – Amandmani XVI–XVIII, 28/2004 – Amandmani XIX–XLII, 6/2013 – Amandmani XLIII–XLIX i 31/2017 – Amandmani L–LVII.

Ustav Republike Srpske. *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/1992 – prečišćen tekst, 28/1994 – Amandmani XXVI–XLIII, 8/1996 – Amandmani XLIV–LI, 13/1996 – Amandman LII, 15/1996 – ispr., 16/1996 – Amandman LIII, 21/1996 – Amandmani LIV–LXV, 21/2002 – Amandmani LXVI–XCII, 26/2002 – ispr., 30/2002 – ispr., 31/2002 – Amandmani XCIII–XCVIII, 69/2002 – Amandmani XCIX–CIII, 31/2003 – Amandmani CIV i CV, 98/2003 – Amandmani CVI–CXII, 115/2005 – Amandman CXIV, 117/2005 – Amandmani CXV–CXXI i 48/2011 – Amandman CXXII i Sl. glasnik BiH, br. 73/2019 – odluka US BiH.

Vehabović, Faris. „Odnos konstitutivnih naroda, ostalih i manjina, odnosno pitanje zaštite kolektivnih prava.” U *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Urednici: Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Faris, and Vajzović, Emir. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, 2010.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. *Službeni glasnik BiH*, br. 12/03, 76/05 i 93/08.

Census

A Useful Tool without Practical Use in Bosnia and Herzegovina

The notion and purpose of the census. Population census is used as one of the primary sources of demographic data within a territorial unit, usually a country. Census, observed as a demographic measurement tool, mainly focuses on population growth or decline within a specific population. They are usually collected once every 10 years and the collected data are compared and evaluated against each other and the results obtained in other nationwide censuses (economic, housing, government, etc.). The results obtained serve as a “calibration standard,” and further sample surveys are set up in similar ways so that the obtained data could best correspond to and resemble the real state of the society.

Census procedures and data collection are legal categories, and they have a significant impact on a number of public domains, not only within the state administration but also within the private sector, which benefits from an overview of public demands for specific services or goods. For many decades, important decisions on public finances and budget distribution, as well as the availability of public services, have been made based on data collected in a census, which is made available to everyone and free of charge. Such data are also essential for local and national development, as they provide insight into how people live, and reveal more information on which areas of life are “insufficiently” addressed or secured. Some data cannot be obtained in any other way than through censuses, such as data on real residence or data on where and how often people travel and what transportation means they use, which are crucial for planning the capacities of train or bus connections within specific regions.

For example, census can provide the best possible approximation overview of the population’s age structure, which serves as a drive for urban planning, construction of neighbourhoods, development of public transportation systems, kindergartens, schools, elderly homes, hospitals, and nursing services or hospice care, barrier-free accessibility for the disabled, etc. The results of the census can be utilised as the foundation for the preparation of other relevant infrastructural and development plans, various housing programs, service networks, and industrial zone planning. The size, availability, and price of apartments and the number of people in a household can also indicate the living conditions of the population and highlight neighbourhoods in which it is problematic to find housing, and whether and why families are forced to live within one housing unit. Data on population density, character of buildings, heating systems, etc., can help to plan and design various emission maps, develop programs for improving air quality, and the development of energy networks. Census data can be used to estimate potential risks in advance and prepare decision-makers to opt for the most effective method of intervention; they also help in planning anti-flood and other emergency

operational measures. The obtained data can thus save human lives, help to develop services in less developed localities, and consequently raise the living standard of the local population and support specific business projects. Census data can also support employment by promoting specific occupational fields (like crafts or trades) that need to be enhanced within the labour market or by strengthening the existing educational or life-long learning courses, as well as adjusting educational system programmes with particular labour needs. The census data can also advance the prospects of successful integration of national minorities and foreigners within the larger society; for instance, through identifying the need for support of much-needed language and other skills-building courses, or design of specific tax reduction policies, or setting local minority councils (if minimum thresholds are surpassed). In other words, statistical data have a huge influence on public policies, as they shape topics for public discussion and help to regulate many areas of social activities.

The origins of census. Available historical records show that censuses were conducted in ancient times. The Babylonians had already developed a population registration system in 3,800 BC, followed by similar enumeration techniques established in China, Egypt, Greece, the Roman Empire, and Palestine. “Population inventories” were mainly used for military and tax purposes. During the Roman Republic, the census was carried out at five-year intervals to register all free male citizens and was combined with an inventory of property (including slaves) to divide the population into “*curiae*.” The census results were used to elect officials and to collect taxes.

In the Middle Ages, at the time of feudal lordships, a monarch interested in conducting censuses predominantly for tax purposes often encountered resistance from the nobility. Records of these population censuses are missing, while accurate census results of estates have been preserved only in some cities. Reliable population censuses across Europe took place with the arrival of absolutism and the development of administrative apparatuses (state and church). The first such census was conducted in France in 1666, including the French colonies in North America. The first censuses of the entire population in Europe took place around the mid-18th century. The first reliable door-to-door census was carried out in 1748 in Sweden and Prussia, followed by Finland (1749), Austria (1754), Norway and Denmark (1769), Switzerland (1789), the United States and France (1790) and Great Britain (1801). The basic principles shaping the standardised census methodology began to take shape gradually.

The modern-day type of census-taking dates to the mid-19th century. The pioneer of the methodology was Quetelet, while his population counting principles were applied for the first time in Belgium in 1846. The practical experience of carrying out the census was beneficial for the development of statistical methodology, but there were also many endeavours to ascertain other relevant social and economic data. After the establishment of the International Statistical Institute (1885), the quality of census data collection and result analyses increased, and the principle of comparability of data on an international scale became a reality. Mechanical central processing of data (using punching machines) was introduced in the second half of the 19th century. The mechanical sorting schemes led to further enhancement and improvement of data classifications. The punched cards were later replaced by reading devices.

Census in the EU. Nowadays, all European Union (EU) member states are bound by European Parliament and European Council Regulation no. 763/2008 from 2008, to conduct regular censuses of the population, houses, and apartments. In individual EU member states, census methods differ depending on the national legislation. The development of IT technologies has influenced the way censuses are carried out, as they reduce the costs of implementation and increase the overall quality of data collection and analyses.

Many countries in the EU use a traditional census method. The enumerators record the data in enumeration sheets by writing down the respondents' answers, while some countries use the self-enumeration method, where enumerated persons make the entries themselves. In some countries, questionnaires are distributed by post and sent back in the same way. The shorter versions of questionnaires are used for a nationwide enumeration, while long versions of questionnaires are used only for a selected sample of residents, households, and apartments. The disadvantage of this method is its high cost and dependence on full information disclosure and cooperation of the population, and this is why it is carried out at wider time intervals and the results obtained can soon become outdated.

An alternative to classical census-taking is obtaining data from administrative sources. Population counting based on registers containing comprehensive data on a number of examined units is used in the Nordic countries (Iceland, Denmark, Finland, Norway, and Sweden), the Netherlands, and Austria. This method reduces the cost of conducting the nationwide population census; it is possible to carry it out within a shorter time interval and thus obtain more up-to-date data. The disadvantage is the constant need to update the existing data in the registers, the limited number of collected information that could be analysed, and the potential misuse of the recorded data. Some countries use an index census containing a sample survey on a selected sample of the population to supplement their missing data and provide additional information on certain relevant topics (for instance, the Netherlands). This method is cheaper than a classical nationwide census, but it is not possible to reliably obtain data, even for the smallest territorial units.

Another alternative to the classical census-taking model is the so-called rotating census, used in France. Only part of the population is counted gradually, data is collected over a longer period, and not just at a decisive moment. The advantage of this method is more frequent data updates, even if only for part of the territory, and a reduction of the burden placed on the public. The downside is the limited capacity for comparison since data are not obtained for the entire population at one point in time.

Census in BiH. The Institute for Statistics of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina (BiH) carried out all population censuses in pre-Dayton BiH. During the Population Census in 1971, 1981, and 1991, the data collected on agriculture were limited. The latest Agricultural Census in BiH was conducted in 1960. These results were later used in the livestock surveys. This means that the latest full Agricultural Census in BiH was conducted over 50 years ago.

The most recent and the only post-Dayton Census of Population, Households, and Dwellings in BiH was carried out between 1 October and 15 October 2013, exactly 22 years after the last census carried out in 1991. It was carried out based on the Law on Census of Population, Households and Dwellings in BiH (Official Gazette of BiH, 10/12 and 18/13), Law on Organisation and Implementation of the Census of Population, Households and Dwellings in the Republic of Srpska (RS) (Official Gazette of RS, 70/12 and 39/13) and on the basis of the Methodology for Preparation, Organisation, and Implementation of the Census of Population, Households and Dwellings in BiH (2013). The 2013 Census of Population was carried out by the three statistical institutions, in cooperation with other legally authorised bodies and organisations, i.e., the Agency for Statistics of BiH (BHAS) for the territory of the Brčko District, the RS Institute of Statistics (RSIS) for the territory of the RS and the Federal Institute of Statistics (FSI) for the territory of the Federation of BiH (FBiH). The BHAS and the FSI published the Census results in June 2016. The results of the 2013 Census of Population, Households, and Dwellings are available online, and they cover the following areas: demography; education; economic activity; buildings, dwellings and living conditions, and household and family structure. Other data are available from other annual statistical surveys: vital statistics - births, deaths, marriages and divorced marriages; migration statistics - internal migration trends, as well as international migration.

The enumerators used a classical enumeration method (face-to-face interviews) and processed the obtained data in accordance with the International Standards for Population and Housing Censuses defined by UNECE and Eurostat, approved by the Conference of European Statisticians and Recommendations for Population and Housing Censuses 2010; Regulation (EC) 763/2008 on Population and Housing Censuses and Implementation Measures; Regulation (EC) 1201/2009), and other relevant standards defined by the Council of Europe Convention on the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. The Agency for Statistics of BiH has introduced a statistical register of spatial units for BiH, and its regular update is based on data obtained from the entities' authorities and BD, which are responsible for keeping a single register of spatial units within their specific competence.

The 2013 census proved to be a stumbling block in some important events in BiH, especially those related to elections and the Electoral Law of BiH. After prolonged ethnic confrontations, in the 2016 Ljubić case, the Constitutional Court of BiH (CCBiH) introduced the division of mandates based on the latest census from 2013, instead of the 1991 census, through an Instruction adopted by the Central Election Commission. Importantly, a comparison between the 1991 census and the 2013 census underlines the differences in ethnic composition before and after the 1992-1995 conflict. The comparison between the two censuses shows that ethnic affiliation has become territorially embedded which has consequences on the division of mandates. Apart from this, the census remains unused for any of the purposes stated above.

References:

- Agencija za statistiku BiH. *Popis stanovništva, kućanstava i stanova u BiH, 2013 konačni rezultati*. 2016. <http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvolzdanje.pdf>.
- Federalni zavod za statistiku FBiH. „Zanimljivosti o popisu.” <https://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/zanimljivosti-oko-popisa-i-ostalo-2/>
- Hasić, Jasmin, and Sijamija, Mahir. „Stable and state subsidized party membership in Bosnia and Herzegovina.” In *Party Members and Their Importance in Non-EU Countries*. Edited by Iancu, Alexandra, Gherghina Sergiu, and Soare, Sorina. Routledge, 2018.
- Karabegović, Dženeta, and Hasić, Jasmin. „Protection and Promotion of BiH’s Citizens’ Interests Abroad’: Foreign Policy Relations with Diaspora.” In *Bosnia and Herzegovina’s Foreign Policy Since Independence*. 2019.
- Martinović, Ante. „Stanovništvo Bosne i Hercegovine.” *Kalendar Napredak*, 1. 1. 1927. <http://www.infobiro.ba/article/863909>.
- Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).
- Sahadžić, Maja. „The Bonn Powers in Bosnia and Herzegovina: Between a Rock and a Hard Place.” *ConstitutionNet*, November 29, 2022. https://constitutionnet.org/news/bonn-powers-bosnia-and-herzegovina-between-rock-and-hard-place?fbclid=IwAR3ZNFuTQFSZaCRpiD9tt0RbValiXSxjFUH2P-VbrJ3jls0e0i_jW6Z6xI.
- Visoka, Gezim, and Gjevori, Elvin. „Census Politics and Ethnicity in the Western Balkans.” *East European Politics* 29:4 (2013).
- Wolff, Stefan. *Complex Power-Sharing and the Centrality of Territorial Self-Governance in Contemporary Conflict Settlements*. *Ethnopolitics* 8:1 (2009).
- Woelk, Jens, and Sahadžić, Maja. „Cutting the Gordian Knot in Bosnia and Herzegovina.” *Verfassungsblog*, October 7, 2022. <https://verfassungsblog.de/cutting-the-gordian-knot-in-bosnia-and-herzegovina/?fbclid=IwAR2cTk1D3loECbvīYvGHZMXARGOJBf9OKFJo8ofBirRbc23>.
- Zwierzchowski, Jan, and Tabeau, Ewa. „The 1992–1995 War in Bosnia and Herzegovina: Census-based multiple system estimation of casualties’ undercount.” Presented at the *International Research Workshop on “The Global Costs of Conflict”*. Berlin: The Households in Conflict Network (HiCN) – The German Institute for Economic Research, 2010. <https://pdfs.semanticscholar.org/7760/022b84647f680b26d3d628f34afb70ce8122.pdf>.

Branches of Government

Executive Power in Bosnia and Herzegovina

Executive power at the level of Bosnia and Herzegovina (BiH) is exercised by two political institutions: the Presidency of BiH and the Council of Ministers of BiH. The Presidency is the collective head of state and its role as an institution of executive power is marked by its constitutional and political role. It does not participate in the day-to-day execution of laws but shapes policies within the competence of BiH, represents the state, and makes policy in its areas of competence.

Although the *Presidency* is the head of state, its *competencies* are relatively wide, since, according to Article V 3 of the Constitution of BiH, it is authorised to shape the foreign policy of BiH, appoint ambassadors, represent BiH in international and European organisations and institutions, submit applications for membership in the same organisations and institutions, ratify international agreements, etc. Since the competences of the Presidency have not been listed in a single constitutional provision, which is not a good solution, it is necessary to analyse the whole text of the Constitution to ascertain them. Other constitutional provisions prescribe other competences, such as nominating the Chair of the Council of Ministers or drafting the budget of BiH. The Presidency acquired new competences after certain powers had been transferred from the entities to the state, as was the case with defence. Therefore, the competences of the Presidency are wider than one can conclude from the text of the Constitution.

The Presidency has important competences in the areas of foreign policy, defence, budget, however, its competences in other policy areas are not as strong. It can formulate its attitudes on different issues. However, it does not have the competence to enact legally binding acts which would entail the creation of a legal system. It has the right to initiate legislation, although it exercises it very rarely, while the execution of laws is in the hands of the Council of Ministers.

The *composition* of the Presidency reflects both the nature of the society and the tragic armed conflict in its recent past. Therefore, its character as a collective body composed of three members is not only quite natural but also indispensable. It is compatible with the political regime of consociation democracy, which has been constitutionalised in a segmented society and a fractured state. The constitutional solution, according to which one member, the Serb, has to be directly elected in Republika Srpska (RS), while the Bosniak and the Croat have to be directly elected in the Federation of BiH (FBiH), was a reflection of the nature of the constitutional systems of the entities, in that FBiH was the entity of the Croats and the Bosniaks, while RS was the entity of the Serbs.

The concept of entities as exclusively “ethnic” based was officially abolished through the decisions of the Constitutional Court of BiH on the constituency of peoples, according to which the concept of “constituency” was extended to the entire state territory. Several judgments of the European Court for Human Rights (ECtHR), starting with *Sejdić and Finci v. BiH* (2009), established the legal and political obligation for BiH to change its Constitution and Electoral Law in order to formally enable all citizens to be elected to the Presidency in both entities. According to these judgments, discrimination exists since not all citizens have the equal passive voting right in the Presidency elections. Despite political efforts, a constitutional solution has not yet been found.

A problem arises on the issue of the legitimacy of the Presidency members regarding the method of their election. Namely, the dilemma arises whether the members of the Presidency represent the citizens or their respective constituent peoples. According to one opinion, which is also advocated by the Constitutional Court of BiH, members of the Presidency represent all citizens since they are elected directly. According to the contrary opinion, they represent their respective constituent peoples. Both opinions have a logical basis. The first opinion is based on the fact that the members of the Presidency are elected by citizens, and it is not possible to prove whether they were elected by voters who belong to one or another constituent people or to the group of Others. The contrary opinion is not based merely on the fact that the members of the Presidency belong to three constituent peoples. It comes from: 1) historical, social and political reasons for the introduction of the three-member Presidency; 2) the fact that members of the Presidency have to belong to different peoples; and 3) the Presidency’s decision-making process.

If the intention of the creators of the Constitution had not been the guarantee of legitimate representation of three constituent peoples in the Presidency, it would not have to be a collegial institution in the first place. On the other hand, if a Presidency member exercises the veto power on a particular decision, a decision on a controversial issue has to be made either by the National Assembly of RS or by the Bosniak or the Croat delegates in the House of Peoples of the Parliament of the FBiH. If a member of the Presidency represents all citizens, a controversial decision, vetoed by them, would not be decided only by the Bosniak or only the Croat delegates, but, at least, by the House of Peoples as a whole.

The Presidency has a Chairperson that is only *primus inter pares*. The members rotate every eight months to the post. The Presidency *decides* on all issues as a collegial body. Some decisions have to be brought by consensus and they are explicitly listed in the Constitution. If there is no consensus on these issues, decisions can be brought by majority vote, but in such cases, the member who voted against has the right to veto the decision. Their veto is a suspensive veto. The Presidency decides on all other issues by a majority vote (two to one). The reason for this solution is that another institution (the Parliamentary Assembly of BiH) will bring the final decision, so it will not be a serious political problem if a decision is made against the political will of one member of the Presidency. For example, the Presidency appoints the Chair of the Council of Ministers and adopts the

budget proposal by majority vote. However, both decisions have to be finally adopted by the Parliamentary Assembly (or one of its Chambers).

Another executive institution is the *Council of Ministers of BiH*. It has not been explicitly defined as the government in the Constitution but was entrusted with traditional governmental powers. The Council of Ministers Act defined it in Article 2 as an organ of executive power which exercises its rights and duties as governmental functions. Constitutional provisions on the Council are contained in Article V of the Constitution, which, for the most part, concerns the Presidency. The structure of the Constitution suggests that the creators of the Constitution intended to give the Presidency a more prominent role as the most important bearer of the executive function. Article V 4 of the Constitution prescribes that the Council is responsible for the execution of the policies and decisions of BiH, which means that it is not exclusively an executive organ of either the Parliamentary Assembly or the Presidency. Its *competencies and powers* have grown over the years. It has become the most important initiator of legislation at state level as an overwhelming majority of laws adopted by the Parliamentary Assembly have been initiated by the Council. Importantly, the execution of laws is also a responsibility of the Council since it has under its command a relatively developed system of administrative bodies.

The number of ministries has risen significantly over time. In the beginning, there were only three ministries. The number rose to six, then to eight, and, in the end, to nine. The reason for this lies in the fact that the state acquired new competences over time which led to the creation of new institutions at state level.

The Council of Ministers is *composed* of the Chair and nine ministers. Each minister has their deputy (only the minister of defence has two deputies, from two different constituent peoples). Deputy ministers are not members of the Council. Each deputy minister belongs to a different constituent people than the respective minister. The Constitution only contains a provision which prescribes that no more than two-thirds of all ministers will be from the FBiH. Article 6 of the Council of Ministers Act prescribes that the constituent peoples have to be equally represented in the composition of this institution. At least one post will be guaranteed to the Others or the secretary general of the Council will belong to this group.

The procedure for the appointment of the Council begins with the appointment of the Chair by the Presidency. The latter makes this appointment by a majority vote. The appointment has to be approved by the House of Representatives of the Parliamentary Assembly. The Chair appoints ministers and deputy ministers whose appointments have to be approved by the House of Representatives of the Parliamentary Assembly.

Although the Council is a grand coalition composed of political parties of all the constituent peoples, this appointment method could have as its outcome the situation where a political party or coalition which gains the majority vote of one constituent people is not represented in the Council. This outcome could to some extent or even decisively

influence the relationship between the Parliamentary Assembly and the Council since the Parliamentary Assembly could reject proposals made by the Council to a considerable extent (this is partly a consequence of the exclusion of the House of Peoples of the BiH Parliamentary Assembly from the appointment procedure of the Council of Ministers). Differences in the decision-making procedures in these institutions and the possibility that the Council includes a political elite that represents only the minority of a constituent people result in a relatively high percentage of bills drafted by the Council being rejected by the Parliamentary Assembly.

The Council is politically *responsible* to the Parliamentary Assembly which has the right to vote no confidence. The fact that the Council is responsible to both chambers indicates that the creators of the Constitution intended to stabilise the political position of the Council since it is not an easy task to convince members of both chambers to vote no confidence. The Presidency has the right to propose to the Parliamentary Assembly that the Chair of the Council be replaced. If the Parliamentary Assembly accepts the proposal, the Council resigns as a whole.

The Council makes *decisions* in two different ways depending on whether a decision is final or whether another institution has the right to make the final decision on a Council proposal. If the Council is introducing an act which has to be subsequently adopted by the Parliamentary Assembly, the act will be passed by the majority of present and voting members. As the Council is not adopting the final act, there is no reason to fear deciding by ordinary majority. However, it is different with final decisions, i.e., with those acts which have to be adopted solely by the Council. In these cases, decisions have to be adopted by consensus of the present and voting members. If it is not possible to reach a consensus, decisions have to be adopted by the majority of the present and voting members, under the condition that at least one member belonging to each constituent people votes in favour of the proposal. This decision-making method has to fulfil two aims: to enable relatively effective decision-making and to guarantee that decisions will not be made without the consent of at least the minimal number of ministers from each constituent people.

Executive power in the entities has been organised in completely different ways. Since the entities have the right to self-organisation, it is not unusual that their respective executive organisation has different features. This is particularly so with the executive government because RS has a semi-presidential system while the FBiH has a parliamentary system (although some authors think it also has the semi-presidential system).

Executive power is constituted by two political institutions in both entities: the President (and two Vice Presidents) and the Government. However, there are considerable differences. In RS, the President and two Vice Presidents are elected directly, while, in the FBiH, they are elected by the Parliament. This influences the competencies and responsibilities of the President in the respective entities. In both entities, the President and the Vice Presidents have to belong to three constituent peoples.

The *President of RS* is elected by a relative majority, as is the case with the members of the Presidency of BiH. So, there are no two-round elections. This simplifies the electoral system but simultaneously impacts the legitimacy of the elected President (and members of the Presidency) if they are elected by a small margin, particularly when 'abstention is high.

The *President and Vice Presidents of FBiH* are elected by both chambers of Parliament. A candidate can be nominated by a group of 11 deputies of the House of Peoples who belong to the same constituent people as the nominated candidate. The House of Representatives votes for a list composed of three candidates, each belonging to a different constituent people. After the House of Representatives has adopted a list, the House of Peoples has to adopt it. In both chambers, the list is adopted by the majority of present and voting members. The elected candidates decide which one of them will be President. If they cannot reach a consensus on this issue, the House of Representatives will elect the President.

Constitutional provisions on *responsibility* are different in the entities. While the President of RS is responsible to the voters and can be recalled directly by them, in FBiH, the President can be removed by the Constitutional Court of FBiH on the proposal of a two-thirds majority of members of each parliamentary chamber. In RS, the President can be recalled for any reason, which means that the voters can recall them for political or legal reasons. The recall procedure has to be prescribed by law, which has not been the case for the last twenty years. In the FBiH, the President can be removed for violation of the oath or if unfit to hold office.

In RS, the Vice Presidents do not have autonomous *competencies*. They only assist the President and one of them stands in for the President if they can't exercise temporarily their office. It is different in FBiH. The President cannot exercise some of their most important competencies without the consent of both Vice Presidents, such as appointment of the Federal Government, removal of the Federal Government, proposals of amendments to the Federal Constitution, appointment of judges to the Constitutional Court of FBiH, dissolution of one or both chambers of the Federal Parliament.

The President of RS has wide competencies although the exercise of some of them depends on political circumstances. The President has the right to initiate legislation although they rarely use it. He/she also has the right to dissolve the National Assembly. Although they almost never use it, it happened once, in 1997, when the President of RS used this right for entirely political reasons, as the Constitution does not limit this right. The President also has the right to veto legislation. It is a suspensive veto, after which the National Assembly of RS can adopt a bill by the same majority (the absolute majority of all members) as it did when it voted on the bill for the first time. The President proposes the candidate for the post of President of the Government. Under specific and limited circumstances, the President of RS can remove the President of the Government which has the resignation of the Government as its consequence. The President of RS represents RS in international relations. They also propose candidates for judges of the Constitutional Court of RS to the National Assembly.

In FBiH, the President of FBiH has the right to initiate legislation although they do not have the right to veto laws. The President has the right to dissolve chambers of the Parliament only in a few precisely defined situations. They appoint and dismiss the Government and propose candidates for judges of the Constitutional Court of FBiH, although they need the consent of both Vice Presidents for these decisions. The appointment of the Government has limited political consequences since the House of Representatives has to approve this appointment.

The *Governments of both entities* have 17 members, and they are *composed* according to the “8+5+3 formula”. In FBiH, eight ministers are Bosniaks, five are Croats, while three are Serbs. In RS, eight ministers are Serbs, five are Bosniaks, while three are Croats. One minister can belong to the Others, but in that case, the most numerous constituent people would have seven ministers. The election procedure for the entity governments are different to some extent. In RS, the President of RS nominates only the candidate for the post of President of the Government, while the latter proposes the list of candidates for the ministerial posts. The National Assembly of RS does not vote for each candidate but for the Government as a whole. In FBiH, the President of FBiH appoints the Government as a whole, with the consent of the Vice Presidents. After that, the House of Representatives has to approve this appointment.

In RS, the Government is politically *responsible* to the National Assembly which has the right to vote no confidence after which the Government has to resign. However, the President of the Republic can also influence the Government as they can remove the President of the Government in particular and relatively precisely defined circumstances. In FBiH, the Government has dual responsibility. It can be removed by the President of FBiH, with the consent of both Vice Presidents, or by both chambers of Parliament through a vote of no confidence.

Both entity constitutions prescribe not only collective political responsibility of governments but also individual political and legal responsibility of presidents of governments as well as the ministers.

Both entity governments essentially have the same *competencies*. They are the main architects of policy, and they have a monopoly on the exercise of the legislative function since almost all adopted laws have been drafted by respective governments. They also have the exclusive right to draft the budget. The governments execute laws, which is a more important competence than one can deduce at first glance. They also harmonise and coordinate the work of ministries and other administrative bodies, appoint and dismiss functionaries in the administrative bodies, etc. When it comes to the competences of the Government of FBiH of BiH, they are more complex compared to the competences of the Government of RS, due to the more complex internal organisation of FBiH of BiH, i.e., the existence of exclusive and divided competences between the Government of the FBiH and cantonal governments.

References:

- Ademović, Nedim, Joseph, Marko, and Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd – Sarajevo: Službeni glasnik – University Press, 2012.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint. Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.
- Miljko, Zvonko. *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, 2006.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.
- Steiner, Christian, Ademović, Nedim, et al. *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

Legislative Power in Bosnia and Herzegovina¹

In the broadest sense, legislature implies the adoption of general and imperative legal acts. In a narrower sense, this term refers to the enactment of laws by competent authorities. The legislature is also one of the three branches of state power. The term legislature also includes constitutional and legislative activity, given that in most contemporary democratic states the same representative body is responsible for adopting legal and constitutional provisions. As a rule, the adoption of legal and constitutional provisions implies different procedures, with stricter rules for constitutional norms in order to protect fundamental rules, rights, and values against frequent changes.

In a democratic system, popular sovereignty and representative democracy are the basic principles on which the entire state power is based and shaped. This is especially true for the constitutional and legislative power where representatives of citizens, directly elected in democratic multi-party elections, enter the legislative bodies. Constitutional and legislative activity represents the highest state activity and is considered a sovereign activity, and the state organ that performs it, i.e., the parliament, is considered a sovereign organ.

The representative body is an institution with one or two houses with a relatively large number of members. Its task is to make decisions about the main societal and political issues in the country. The structure and composition of the representative body should reflect the state system and the population of the country. In federal states, representative bodies are usually composed of two houses: the upper house represents the federal units, and the lower house represents the citizens of the federation (USA, Germany, Switzerland, etc.). A bicameral structure is sometimes the result of a specific form and development of a representative body (for example, the House of Lords in Great Britain) or differentiated in the electorate (the Senate in France and in Italy). In countries with a heterogeneous ethnic population structure, the federal state organisation may also include legislative bodies in which representatives of various ethnic groups are represented (Belgium).

The Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina (BiH) is the highest legislative body in the state. At the lower levels of government, two entity legislative bodies were established: the bicameral Parliament of the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) and the National Assembly of the Republic of Srpska (RS). In addition, there are ten cantonal assemblies within FBiH. The Assembly of the Brčko District (BD) also has legislative competence.

¹ Translated from the Bosnian and Serbian languages by Ivana Draganić.

Legislative power at the level of BiH. The *Parliamentary Assembly of BiH* is a bicameral body consisting of the House of Representatives (lower) and the House of Peoples (upper house). The name and structure of the two Houses indicate that they represent different interests and are elected in different ways.

The *House of Representatives* of the Parliamentary Assembly of BiH has 42 members who are directly elected by citizens: 28 members are elected from FBiH and 14 from RS (Article IV 2 of the Constitution of BiH). The Constitution stipulates that the majority of members (22 out of 42) of the House of Representatives constitute a quorum for the validity of sessions. The mandate of elected representatives lasts four years, and the Constitution does not provide for the temporary dissolution of the House of Representatives. Clubs within the House of Representatives are not organised on the basis of ethnicity, as is the case in the House of Peoples, but through political parties. The working bodies form the Collegium, which consists of the Chairman and two deputies from the three constituent peoples, as well as permanent and temporary commissions.

The *House of Peoples* consists of fifteen delegates, of which two thirds (five Bosniaks and five Croats) are elected from FBiH, and one third from RS (five Serbs). The Croat and Bosniak delegates from FBiH are elected by Croat and Bosniak delegates in the House of Peoples of the FBiH Parliament, while delegates from RS are elected by the National Assembly of RS. Nine members of the House of Peoples constitute a quorum, provided that at least three delegates from each constituent nation are present (Article IV 1b) of the Constitution of BiH). Delegates are elected for a term of four years. The working bodies of the House of Peoples constitute the Collegium, which is formed according to the same principles as the Collegium of the House of Representatives, as well as permanent and temporary commissions. In the House of Peoples, there are three clubs of constituent peoples that represent the main bearers of the legislative procedure and other responsibilities of this organ of legislative power. The House of Peoples can be dissolved by a decision of the Presidency of BiH or by its own decision, provided that the decision is passed by a majority of delegates, including a majority of delegates from at least two constituent peoples. The Presidency should bring the decision on the dissolution of the House of Peoples by consensus, otherwise it suffices for two members of the Presidency to vote for it.

In both Houses, *decisions* are made by the majority of votes of the delegates present and who vote (respecting the quorum), with a limitation related to the so-called entity vote (see: “Veto”). In the House of Peoples, in which the three constituent peoples are represented equally, a vital national interest can be protected by the so-called ethnic veto (see: “Veto”). The House of Representatives and the House of Peoples are equal when it comes to the exercise of legislative competence, and all laws have to be passed with the consent of both Houses.

The *competences* of the Parliamentary Assembly of BiH, which are defined in Article IV 2 of the Constitution of BiH, include: adoption of laws necessary for the implementation of the decisions of the Presidency of Bosnia and Herzegovina and for the performance of functions

according to the Constitution of Bosnia and Herzegovina (see: Distribution of Powers), deciding on the sources and amount of funds necessary for the work of BiH institutions and for the international duties of the state, approving the budget for the institutions of BiH, deciding on consent for treaty ratification, other issues necessary for the purpose of implementing the duties of the state, and issues the resolution of which was entrusted to it by the agreement of the two entities.

According to Article X of the Constitution of BiH, the Parliamentary Assembly is defined as the institution which is competent to amend the Constitution of BiH. Amendments to the Constitution are adopted by a decision of the Parliamentary Assembly, with a qualified majority in the House of Representatives, which needs to include a two-thirds majority of those present and voting.

In addition to these competences, the Parliamentary Assembly of BiH also has electoral and supervisory functions. As far as the electoral function is concerned, the approval of the appointment of the chairman of the Council of Ministers and of the Council of Ministers itself is the most important authority of the House of Representatives. In addition, the Parliamentary Assembly appoints the Ombudsman of BiH and members of the Central Election Commission of BiH. The supervisory function of the Parliamentary Assembly in relation to the Council of Ministers is reflected in the right of representatives to ask questions and initiate the interpellation process, and in the right to challenge the Council of Ministers with a no confidence motion. In addition, the Council of Ministers is obliged to submit a report on budget execution to the Parliamentary Assembly. The latter can either accept or reject the report.

Legislative power in the entities. In the FBiH, legislative power is exercised by the *Parliament of the FBiH*, a bicameral representative body consisting of the House of Representatives (lower house) and the House of Peoples (upper house). The House of Representatives has 98 deputies who are elected directly by citizens. The House of Peoples has 80 representatives, of which 23 come from each of the constituent peoples, and 11 from the Others. Delegates to the House of Peoples are elected by the cantonal assemblies from among their delegates, in proportion to the national structure of the population. Members of both Houses of the Parliamentary Assembly of FBiH are elected for a term of four years. The competences of the Parliamentary Assembly are defined in Article XX of the Constitution of FBiH and include the election of the president and two vice-presidents of FBiH, confirmation of the appointment of the government of FBiH, adoption of laws, adoption of the budget of FBiH, etc. Unless otherwise envisaged by the Constitution of FBiH, the decisions of the Parliamentary Assembly must be confirmed by both houses. The Constitution provides for a special procedure for the protection of vital national interests that is conducted in the House of Peoples.

Cantonal assemblies are unicameral representative bodies that are elected directly. The number of representatives in cantonal assemblies can vary from 20 to 30, depending on the number of voters registered in the Central Voters' Register in a given canton. Cantonal assemblies are responsible for adopting the cantonal constitution and laws, adopting the cantonal budget,

confirming and recalling cantonal governments. The clubs of the constituent peoples in the cantonal assemblies can initiate the procedure to protect their vital national interests in relation to acts adopted by the assembly.

Legislative power in RS is exercised by the *National Assembly of RS*, which has 83 deputies who are directly elected for four-year terms. The National Assembly of RS decides by a majority vote of the total number of deputies, unless the Constitution of RS provides for a special majority. The responsibilities of the National Assembly of RS are defined by Article 70 of the Constitution of RS and include: amending the Constitution, passing laws and other acts, adopting the development plan, regulatory plan, budget and final account, calling a referendum, appointing and dismissing public officials, controlling the work of the government of RS. The National Assembly of RS can decide to consult citizens on certain issues for which it is competent through a referendum. On 29 April 2003, according to the procedure prescribed by the Constitution of RS related to the protection of vital national interests, the Council of the Peoples of RS was constituted as a supplementary legislative body. The Council of Peoples has 28 delegates, eight from each constituent people and four representatives of the Others. Laws, regulations and other general acts adopted by the National Assembly enter into force according to the procedure established by the Constitution, provided that they do not threaten vital national interests.

In BD, legislative power is exercised by the *Assembly of BD*, which has 31 members (including two representatives of national minorities) who are directly elected for a four-year term. The Assembly has numerous responsibilities, such as adopting the District statute, passing laws, adopting the budget, electing and replacing the president and vice-president of the District Assembly and the mayor of Brčko, giving consent for the appointment of officials, supervising the work of the government and the entire administration of the District, especially when it comes to budget management. In principle, the decisions of the Assembly are adopted by a majority vote, while the District Statute defines the cases for which a qualified (three-fifths) majority is required and provides a mechanism to prevent overvoting, thus protecting the vital interests of the constituent peoples.

A few remarks. The structure of the Parliamentary Assembly of BiH differs somewhat from the standards in comparative constitutional law compared to most complex states. This is a consequence of the specific circumstances in which BiH federalism and the model of consociation democracy arose, which, as a rule, is a characteristic of federations with a heterogeneous ethno-linguistic structure (Belgium). In comparative constitutional law, there are many different organisational models for the legislative body in a federal state, however, it is possible to distinguish two basic models. The Senate model is the one adopted by the United States of America (USA), where all federal units, regardless of size and population, are equally represented in the upper house of the legislative body. The second model is the German Ambassador model, in which the federal units have a different number of deputies in the upper house (between three and six) depending on the number of inhabitants.

Another difference concerns the correlation between the method of electing the representatives of the upper house and the powers they have. In countries where citizens directly elect members of both houses (USA), the houses are equal in the exercise of legislative functions. On the other hand, in countries where the members of the upper house are not directly elected but are delegated by the federal units, their legislative powers are limited and are mainly reduced to protecting the interests of the federal units (Germany). BiH represents a combination of these two models (the combined model was also adopted by South Africa and the Russia) given that both Houses of the Parliamentary Assembly are equal in performing the legislative function and at the same time, ensure the protection of the interests of federal units through entity voting. The House of Representatives of the Parliamentary Assembly represents citizens of BiH (because all citizens of BiH have active voting rights, i.e., the right to choose their representatives) who are also citizens of one of the two BiH entities (considering that elections take place in electoral districts established at entity level, and entity citizenship plays a significant role in exercising active voting rights). By contrast, the House of the Peoples firstly represents the constituent peoples (in the delegate clubs) but also entities (delegates are elected in entity parliaments).

The Venice Commission identified several problems related to the election and composition of the House of Peoples in its Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative (CDL-AD (2005)004). The main problem concerns the discriminatory provisions that deny the passive right to vote for the House of Peoples to citizens who do not declare themselves as members of any of the constituent peoples, just like the passive vote is denied to Croats and Bosniaks in RS, and Serbs in FBiH. The limitation of passive voting rights results in the limitation of active voting rights when it comes to the election of delegates to the House of Peoples, given that Serbs from FBiH cannot participate in the election of delegates. The Venice Commission clearly established that these are discriminatory provisions that are contrary to Article 14 and Protocol 12 of the European Convention on Human Rights.

In 2009, the European Court of Human Rights found (with dissenting opinions of three judges) that the provisions of the BiH Constitution concerning the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH discriminate against Others (Sejdić-Finci judgement, applications 27996/06 and 34836/06).

References:

Abeceda demokratije.

Ademović, Nedim, Marko, Joseph, and Marković, Goran. *Ustavno pravo BiH*. Sarajevo, 2012.

Marković, Ratko. *Ustavno pravo i političke institucije*. Beograd, 1998.

Sokol, Smiljko, and Smerdel, Branko. *Ustavno pravo*. Zagreb, 2006.

Stanković, Marko. *Preobražaji federalne države – Deset rasprava o promjenjenoj prirodi i suštini federalizma*. Beograd, 2020.

Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV DMS).

Ustav Federacije BiH.

Ustav Republike Srpske.

Izborni zakon Bosne i Hercegovine.

Statut Brčko distrikta BiH.

The Judiciary of Bosnia and Herzegovina

In a system of separation of powers into three branches – legislative, executive, and judicial – the existence of the judicial as a special branch of government is a prerequisite for the existence of the rule of law in every state. It is closely related to the establishment of autonomous and independent judicial authorities whose basic function is to resolve disputes between legal entities based on regulations. The judiciary, as a broader concept than the judicial authorities, also represents one of the functions of the government, which determines the law in dispute. In addition to the courts, the judiciary also includes prosecutor's offices, attorney general's offices, lawyers, notaries, ministries of justice, and the European Court of Human Rights (ECtHR).

The judiciary of Bosnia and Herzegovina (BiH) consists of four judicial systems that reflect the administrative-territorial organisation of BiH: judiciary at the level of the state, the judiciary of the entity Republic of Srpska (RS) and the Federation of BiH (FBiH), as well as the judiciary of Brčko District (BD). These four systems are governed by the state body called the High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC/Council), which was established in 2004, by a law adopted by the Parliamentary Assembly of BiH (Law on the HJPC of BiH, "Official Gazette of BiH", no. 25/04), as part of the judicial reform carried out by the international community from 2000 to 2004. The Law on the HJPC of BiH is the result of the Agreement on the transfer of certain competencies of the entities through the establishment of the HJPC of BiH ("Official Gazette of the FBiH", no. 16/04), by which the entities (FBiH and RS) gave their consent, based on Article III 5.b) of the Constitution of BiH, to establish HJPC BiH as a state institution. At entity and BD level, complete court systems have been established within the hierarchy. However, there is no hierarchical relationship between these four court systems and thus, the state courts are not hierarchically superior to the entity courts.

Judiciary at the state level of BiH. At BiH level, the judicial authority consists of the Constitutional Court of BiH, HJPC, the Court of BiH, the Prosecutor's Office of BiH, the Attorney General's Office of BiH, and the Ministry of Justice of BiH. The Council, as a judicial regulatory institution, has the task of ensuring an "independent, impartial and professional judiciary" (Law on the HJPC of BiH, "Official Gazette of BiH", no. 25/04, 93/05 and 48/07, Article 3). The Council appoints all judges and prosecutors in BiH, including court presidents and chief prosecutors, and participates in the process of electing judges to the entity's constitutional courts. It also has competencies over disciplinary responsibility of judges and prosecutors, professional training of judges and prosecutors, and evaluation of

judges and prosecutors. Additionally, the Council has powers over financing and the budget of judicial institutions. It adopts the ethical codes for judges and prosecutors, participates in the legislative process related to laws in the field of judiciary and manages judicial administration. The Council numbers 15 members, elected by the courts, prosecutor's offices, bar associations, the Parliamentary Assembly, and the Council of Ministers of BiH. The Office of the Disciplinary Prosecutor, which operates within the Council, brings disciplinary charges before the first and second instance disciplinary commissions. The Council also has six permanent commissions, while the technical, administrative, and financial tasks of the Council are performed by the Secretariat (Law on the HJPC of BiH, Article 15, Paragraph 1).

The *Court of BiH* is an ordinary court at the level of BiH, established by the Decision of the High Representative in 2000. It is not superior to entity courts, including supreme entity courts, and acts as a specialized court. The Constitutional Court of BiH has pointed out the need for entity courts, in cases of war crimes, to follow the case law of the Court of BiH as a state court to avoid breaching the principle of legal certainty and the rule of law (Decision on admissibility and merits in case no. AP-1785/06, para. 89). The Court of BiH has narrowly defined jurisdictions (criminal, administrative and appellate) and thus, three divisions: criminal, administrative, and appellate. The criminal division has three sections, namely: (I) for war crimes, (II) for organised crime, economic crime, and corruption, and (III) for all other criminal offenses falling under the Court's jurisdiction. Three sections operate within the Administrative Division: (I) for administrative disputes, (II) for civil procedure, and (III) for enforcement procedure. The Appellate Division, which also has three sections, decides on legal remedies against the decisions of the Criminal and Administrative Divisions, and complaints regarding election issues. There is also a Joint Secretariat and Registry Office at the Court. The Constitutional Court of BiH decided on the constitutionality of the establishment of the Court of BiH (case no. 26/01) and its jurisdiction (case no. 16/08). In both cases, it determined that the existence of the Court of BiH and how its jurisdiction is defined is in the line with the Constitution of BiH.

The Prosecutor's Office of BiH was established in 2003 by the Decision of the High Representative. It has two special divisions: (I) for war crimes and (II) for organised crime and corruption. As is the case with the Court of BiH, the Prosecutor's Office of BiH is not superior to the entity prosecutors' offices, and therefore cannot control the legality of their work or issue binding instructions.

The Office of the Attorney General of BiH was established to ensure the effective legal protection and representation of BiH before courts and administrative bodies as well as protection of its competencies, interests, and rights established by the Constitution (Law on the Office of the Attorney General of BiH, "Official Gazette of BiH", no. 8/02, Article 1).

The Ministry of Justice of BiH also has competencies in the area of judicial administration (prescribed by the Law on Ministries and other Administrative Bodies of BiH, "Official Gazette of BiH", no. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88 /07, 35/09, 59/09, 103/09,

87/12, 6/13, 19/16 and 83/17, Article 13 and other special laws). The *Bar Association* and the *Notary Chamber* operate only at entity level.

The Constitutional Court of BiH is established by the Constitution which regulates the composition and election of judges, the decision-making procedure, the competence to adopt the Rules of the Court, the competence of the Constitutional Court, and the legal nature of its decisions. In addition to the Constitution, the work of the Constitutional Court is regulated by Amendment No. I to the Constitution of BiH (“Official Gazette of BiH”, no. 25/09) and the Rules of the Constitutional Court (refined text available in “Official Gazette of BiH”, no. 94/14). The framer of the Constitution did not envisage the adoption of a law which would enable the legislator to regulate the work and functioning of the Constitutional Court in detail but instead gave such competence to the Constitutional Court itself through the adoption of Rules. According to the Constitutional Court, “this shows the intent to secure the independence of the Constitutional Court by way of enabling the court to prescribe its own rules of procedure and thereby to prevent any interference with the exercise of its assigned responsibilities” (Decision on admissibility and merits in case no. U- 6/06, para. 24). The Constitutional Court makes decisions in three formats: Small Chamber, Grand Chamber, and Plenary Session. Within the Secretariat of the Court, there is also the Registry Office, headed by the Registrar. The Constitutional Court of BiH has a specific position in the judiciary of BiH, considering that it has prescribed appellate jurisdiction over issues under the BiH Constitution arising out of a judgment of any other court in BiH. In other words, this means that there is a possibility that the final judgment of all regular courts in BiH will be reviewed if it is in a violation of any provision of the Constitution of BiH (most often it is a provision that guarantees human rights as well as rule of law). However, due to the lack of a Supreme Court instance at state level, the Constitutional Court of BiH sometimes goes beyond the jurisdiction prescribed by the Constitution, particularly in the domain of decisions of regular courts and the application of substantive law. It happened in case no. AP-775/08, where the Constitutional Court decided on the way the courts interpreted and applied the laws. In addition, the Constitutional Court pointed out to the state legislator the need to establish the Supreme Court of BiH, to harmonise the war crimes case-law of all courts in BiH and contribute to the full expansion of the rule of law in BiH (Decision on admissibility and merits in case no. AP-1785/06, para. 90).

The judiciary of FBiH. The entity FBiH has a complex judicial system consisting of municipal courts, cantonal courts, the Supreme Court of FBiH, the Constitutional Court of FBiH, Federal and Cantonal Prosecutor’s Offices, Federal General Attorney’s Office, the Bar Association, the Notary Chamber and the Federal Ministry of Justice. The organisation and jurisdiction of courts is regulated by the Law on Courts of the FBiH (“Official Gazette of the FBiH”, no. 8/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14, and 85/21).

There are 34 *municipal courts*, which have original criminal and civil jurisdiction, while some courts have departments with special jurisdiction. There are ten *cantonal courts*, which act as courts of first instance jurisdiction in matters that do not fall under the jurisdiction of municipal courts and as second instance courts when they decide on appeals against decisions

of municipal courts. Cantonal courts are based in Bihać, Orašje, Tuzla, Zenica, Goražde, Travnik, Mostar, Široki Brijeg, Sarajevo and Livno. *The Supreme Court of FBiH*, in addition to being the highest appellate court in FBiH (Article 18 of the Law on Courts of FBiH), may also have original extended jurisdiction determined by a special law (such as the Law on Suppression of Corruption and Organised Crime, “Official Gazette of the FBiH”, no. 59/14). The *Supreme Court of FBiH* consists of five divisions: criminal, civil, administrative, a department for court records, and a special division for dealing with the crimes of corruption, organised and inter-cantonal crime.

In 2002, the High Representative issued a Decision on the establishment of a new *Federal Prosecutor’s Office*. Within its competencies, the Federal Prosecutor’s Office protects the exercise of human rights and civil liberties guaranteed by the Constitutions of BiH and FBiH, as well as the rights and interests of legal entities in accordance with the law and ensures constitutionality and legality (Law on the Federal Prosecutor’s Office of FBiH of BiH, “Official Gazette of the FBiH”, no. 19/03, Article 3). The Federal Prosecutor’s Office is subordinated to ten cantonal prosecutor’s offices. Thus, the Federal Prosecutor’s Office supervises the work of the cantonal offices to ensure legality and efficiency in proceedings. The Law on Suppression of Corruption and Organised Crime established a Special Division of the Federal Prosecutor’s Office for the suppression of corruption, organised and inter-cantonal crime (Article 3).

At FBiH level, there is also a *Federal General Attorney’s Office*, established by law (Law on Federal General Attorney’s Office, “Official Gazette of the FBiH”, no. 2/95, 12/98, 18/00 and 61/06), to undertake measures and legal means for the legal protection of property and property interests of FBiH.

The Federal Ministry of Justice also has jurisdiction in the area of judicial administration, prescribed by the FBiH Law on Courts (Art. 61). The Law on Attorney’s Profession of FBiH (“Official Gazette of the FBiH”, no. 5/02, 40/02, 29/03, 18/05, 68/05 and 42/11) establishes the *Federal Bar Association* (Article 10), which gathers lawyers whose offices or companies are located on the territory of FBiH. The Federal Bar Association consists of five regional chambers with headquarters in Sarajevo, Mostar, Tuzla, Zenica, and Bihać. The Law on Notaries of the FBiH (“Official Gazette of the FBiH”, no. 45/02 and 30/16) establishes the *Notary Chamber of the FBiH* (Art. 62), for the mandatory organisation of notaries. The Chamber represents notaries before the competent authorities, protects the reputation, honour, and rights of notaries, and makes sure that notaries perform notary services conscientiously and responsibly and in the line with the law (Art. 63 Paragraph 1). At FBiH level, there is a *Centre for the Education of Judges and Prosecutors* (established by the Law on the Centre for the Education of Judges and Prosecutors, “Official Gazette of the FBiH”, no. 24/02, 40/02, 59/02 and 21/03). The Centre is an independent public institution that provides initial and professional training for judges and prosecutors of judicial bodies of FBiH.

The *Constitutional Court of FBiH* is listed among the courts in the FBiH Constitution. In addition to the FBiH Constitution (which regulates the composition, jurisdiction, procedure,

and legal nature of decisions), the work of the FBiH Constitutional Court is regulated by the Law on Procedure before the FBiH Constitutional Court (“Official Gazette of the FBiH”, no. 6/95 and 37/03) and the Rules of Procedure of the Constitutional Court of the FBiH Court (“Official Gazette of the FBiH”, no. 40/10 and 18/16). According to the FBiH Constitution, the basic function of the FBiH Constitutional Court is to resolve disputes between different levels of government and institutions or within the institutions of the federal government (FBiH Constitution, IV. C. 3. Article 10).

The judiciary of RS. The judiciary of RS consists of the Supreme Court and its subordinate courts of general and specialised jurisdiction, the Constitutional Court of RS, the Republic and District Public Prosecutor’s Offices, the Attorney General’s Office of RS, the Bar Association, the Notary Chamber and the Ministry of Justice of RS. Unlike the state and FBiH levels, in RS, there are also courts for a specific type of dispute, namely a commercial dispute. The organisation and jurisdiction of courts is regulated by the Law on Courts of the RS (“Official Gazette of the RS”, no. 37/12, 14/14, 44/15, 39/16, and 100/17).

Courts of regular jurisdiction are *basic courts* (28 of them), with seven divisions outside the seat of the courts, and *district courts* (seven of them: in Banja Luka, Bijeljina, Doboj, Trebinje, East Sarajevo, Prijedor, and Zvornik), while the specialised courts are: *district commercial courts* (seven courts, which have their seats where the district courts are) and the *Higher Commercial Court*. Basic courts have first instance jurisdiction in criminal, civil, commercial, and other matters, while district courts act as the first instance in cases for which basic courts do not have jurisdiction and as appeal courts. The *Supreme Court of the RS* is the highest in RS (Law on the Courts of the RS, Article 22, Paragraph 1), with the task of ensuring uniform application of the law (Article 123 of the Constitution of the RS). The Supreme Court of RS has four divisions: criminal, civil, administration, and case-law division.

The Public Prosecutor’s Office is an institution established by the Constitution of the RS. The Law on Public Prosecutor’s Offices of RS (“Official Gazette of the RS”, no. 69/16) recognises the Republic Public Prosecutor’s Office as the highest public prosecutor’s office in this entity, and six district public prosecutor’s offices (headquarters in Banja Luka, Prijedor, Doboj, Bijeljina, Istočno Sarajevo and Trebinje). As in the case of the Federal Prosecutor’s Office, the Republic Public Prosecutor’s Office is superior to the district prosecutor’s office and has instruments of control over their work. The Republic Public Prosecutor’s Office consists of the General Department, which includes: Division for War Crimes, Division for General Crime, Division for Economic Crime, Division for Juveniles, and Special Division for Suppression of Corruption, Organised and the most serious forms of economic crime.

The *RS Attorney General’s Office* was established by law (Law on the RS Attorney General’s Office, “Official Gazette of the RS”, no. 7/18) as an institution that undertakes legal means to protect the property rights and interests of entities, local self-government units and others financed from the RS budget. The Attorney General has nine deputies, whose headquarters are in nine different cities of the RS.

The *RS Ministry of Justice* has certain competencies in the area of judicial administration, prescribed by the Law on the Courts of the RS (Article 56). At RS level, there is a *Centre for the Education of Judges and Public Prosecutors* (established by the Law on the Centre for the Education of Judges and Public Prosecutors, “Official Gazette of the RS”, no. 34/02, 49/02, 77/02, 30/07, 31/14 and 63/14). The Centre is an independent public institution that provides initial training and professional development for the judges and public prosecutors of judicial bodies of RS. The Law on Attorney’s Profession of RS (“Official Gazette of the RS”, no. 80/15) establishes the *Bar Association of the RS* (Art. 83), which organises lawyers whose offices or companies are located on the territory of RS. The Law on the Notary Service of the RS (“Official Gazette of the RS”, no. 28/21) stipulates that notaries must be organised into the *Notary Chamber* (Art. 129, Paragraph 1). The Chamber represents notaries before the competent authorities, protects the reputation, honour, and rights of notaries and ensures that notaries perform notary services conscientiously and responsibly by the law (Art. 129 Paragraph 2).

The Constitution of RS entrusted the *Constitutional Court of RS* with the task of protecting the constitutionality of legality (Article 69, Paragraph 7 of the Constitution of the RS). In addition to the constitutional provisions (related to jurisdiction, composition, and legal nature of decisions), the work of the RS Constitutional Court is regulated by the Law on the Constitutional Court of the RS (“Official Gazette of the RS”, no. 104/11 and 92/12) and the Rules of Procedure (“Official Gazette of the RS”, no. 104/11 and 92/12).

The judiciary of BD. The judiciary of BD consists of the *basic court*, which is a court of universal jurisdiction, and the *appellate court*, which acts as an appeal court and, in addition, has jurisdiction similar to that of the constitutional courts. The organisation and jurisdiction of the courts are regulated by the Law on Courts of BD (“Official Gazette of the BD”, no. 18/20).

The Prosecutor’s Office, the Attorney General’s Office, and the Judicial Commission are categories regulated by the highest act of the BD - the Statute of the BD (“Official Gazette of the BDV, no. 2/10). The *Prosecutor’s Office of the BD* is defined as an autonomous and independent body that undertakes the prescribed measures and actions in the detection and prosecution of perpetrators of criminal offences and economic offences and performs other tasks specified by law (Law on the Prosecutor’s Office of the BD, “Official Gazette of the BDV, no. 19/07). The Statute of BD stipulates that the *Attorney General’s Office* has to ensure that the property of the District is used in line with the law and that the actions undertaken by the District as well as the affairs in which the District is one of the parties are legal (Article 68, Paragraph 2 of the Statute).

The *Judicial Commission* was established with the mandate to provide an independent and impartial judiciary, the Prosecutor’s Office, the Attorney General’s Office, and the Office for Legal Aid (Law on the Judicial Commission, “Official Gazette of the BD”, no. 19/07, 20/07, 2/08 and 6/21, Article 1 paragraph 1). Among other competencies, the Commission is responsible for the professional training of judges and prosecutors (Law on the Judicial

Commission, Article 14 paragraph 1 point b)). At BD level, there is no bar association or notary chamber. Lawyers and notaries become members of one of the two entity notary chambers/bar associations (Law on Notaries of BD, “Official Gazette of the BD”, no. 9/03 and 17/06, Article 41 paragraph 1 and Law on Attorney’s Profession of BD, “Official Gazette of the BD”, no. 4/19, Article 5 Paragraph 1).

After ratifying the European Convention on Human Rights (ECHR) in 2002, BiH accepted the jurisdiction of the *ECtHR*. Until March 2023, the ECtHR Grand Chamber, which decides on the most complex issues and when there is a serious issue affecting the interpretation of the ECHR, has made four decisions in cases against BiH: *Sejdić and Finci* (applications no. 27996/06 and 34836/06), *Maktouf and Damjanović* (applications no. 2312/08 and 34179/08), *Medžlis Islamske zajednice u Brčkom and others* (application no. 17224/11) and *Ališić and others* (application no. 60642/08). By decision of the Council of Ministers of BiH (“Official Gazette of BiH”, no. 1/03, 65/05, 22/19, and 36/21), there are three representatives of the Council of Ministers before the ECtHR. The Office of Representatives performs professional and administrative tasks for the needs of representatives. Three representatives rotate in the position of head of the Office. In addition to representing the Council of Ministers before the ECtHR, representatives communicate with the ECtHR, negotiate with the parties to conclude friendly settlements, take care of the execution of the judgments of the ECtHR and launch initiatives to harmonise national legislation with the European Convention on Human Rights.

References:

- Amandman broj I uz Ustav BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 25/09.
- Odluka o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenata Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Evropskim sudom za ljudska prava, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 1/03, 65/05, 22/19 i 36/21.
- Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu u predmetu broj AP-1785/06.
- Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu u predmetu broj U-6/06.
- Poslovnik o radu Ustavnog suda RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 104/11 i 92/12.
- Poslovnik Ustavnog suda FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 40/10 i 18/16.
- Pravila Ustavnog suda, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 94/14.
- Sporazum o prenošenju određenih nadležnosti entiteta kroz utemeljenje VSTV BiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 16/04.
- Statut BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 2/10.
- Zakon o advokatskoj djelatnosti BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 4/19.
- Zakon o advokaturi RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 80/15.
- Zakon o advokaturi FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 5/02, 40/02, 29/03, 18/05, 68/05 i 42/11.
- Zakon o Centru za edukaciju sudija i javnih tužilaca, „*Službeni glasnik RS*”, broj 34/02, 49/02, 77/02, 30/07, 31/14, 63/14.
- Zakon o Centru za edukaciju sudija i tužitelja, „*Službene novine FBiH*”, broj 24/02, 40/02, 59/02 i 21/03.
- Zakon o Federalnom pravobranilaštvu, „*Službene novine FBiH*”, broj 2/95, 12/98, 18/00 i 61/06.
- Zakon o Federalnom tužilaštvu Federacije BiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 19/03.
- Zakon o javnim tužilaštvima RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 69/16.
- Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17.

Zakon o notarima BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 9/03 i 17/06.
Zakon o notarima FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 45/02 i 30/16.
Zakon o notarskoj službi RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 28/21.
Zakon o postupku pred Ustavnim sudom FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 6/95 i 37/03.
Zakon o Pravobranilaštvu BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 8/02.
Zakon o Pravobranilaštvu RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 7/18.
Zakon o Pravosudnoj komisiji, „*Službeni glasnik BD*”, broj 19/07, 20/07, 2/08 i 6/21.
Zakon o sudovima BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 18/20.
Zakon o sudovima FBiH, „*Službene novine FBiH*”, broj 8/05, 22/06, 63/10, 72/10, 7/13, 52/14 i 85/21.
Zakon o sudovima RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 37/12, 14/14, 44/15, 39/16 i 100/17.
Zakon o suzbijanju korupcije i organizovanog kriminala, „*Službene novine FBiH*”, broj 59/14.
Zakon o Tužilaštvu BD, „*Službeni glasnik BD*”, broj 19/07.
Zakon o Ustavnom sudu RS, „*Službeni glasnik RS*”, broj 104/11 i 92/12.
Zakon o VSTV BiH, „*Službeni glasnik BiH*”, broj 25/04, 93/05 i 48/07.

Constitutional Court(s) and Constitutional Review

Constitutional courts represent an important mechanism for realising the concept of the rule of law in the legal life of modern states. In short, the rule of law consists of the requirement that all state bodies, citizens and their organisations adhere to the constitution and laws that protect basic human rights and freedoms. In other words, the rule of law, which can also be denoted by the principles of constitutionality and legality, as a prerequisite for its realisation sets in place the existence of mechanisms that will control the observance of the constitution and laws by all actors of society. The principles of constitutionality and legality, as a rule, allow citizens to do everything that is not prohibited by the constitution, laws or by-laws, while, at the same time, they order state bodies to act exclusively within the framework of the constitution and law. In the narrower (legal) sense, the principle of constitutionality implies that laws, in accordance with the principle of separation of powers, are passed by the competent legislative body, respecting the legislative procedure provided for in the constitution (formal constitutionality), with the condition that the content of the laws (and other regulations) is in accordance with the provisions of the constitution (material constitutionality). On the other hand, the principle of legality requires that all by-laws (both general and individual, whether the latter are legal or material acts) must be in accordance with the law, both formally and substantively.

Constitutional judicial review by constitutional (or regular) courts is particularly important in complex states where it first arose, which is why, in literature, federalism is considered (see entries on: From Federal Ideas to Practice) to have undoubtedly contributed to the affirmation of the principle of constitutionality. This is because the federal constitution establishes a complex legal structure, composed of the constitutional order of the federation and the constitutional orders of the federal units. At the same time, all general legal acts of the federation and federal units must be in accordance with the federal constitution. Therefore, the review of constitutionality and legality in federal states has additional value compared to unitary states. This is best evidenced by the experience of Belgium, which by amending its 1980 Constitution and changing its state system from unitary to federal, formed the Court of Arbitration, which is called the Constitutional Court today. Constitutional courts in federal states aim not only to achieve the rule of law (protection of constitutionality and legality, in the sense of guaranteeing the hierarchy of legal acts), but also to ensure the existence of a federal state system (primarily in connection with the distribution of competencies between the federation and federal units). By maintaining the “federal balance” established by the constitution between the federation and the federal units, they shall prevent its transformation into a unitary or confederal state system. Finally, the key assumption for maintaining “federal balance” is ensuring the independence and impartiality of constitutional courts as

institutions, as well as the judges of these courts, who, like other subjects in the state, are bound by the federal constitution in the exercise of their functions. In this regard, constitutional and legal literature often points out that constitutional courts are negative legislators (they do not enact laws but eliminate them from the legal order). At the same time, constitutional courts are not constitution makers, and like other state bodies, they are obliged to adhere to constitutional norms and must not step into the sphere of the constitution maker with their interpretations. On the other hand, bearing in mind the character of constitutional norms, constitutional courts have at their disposal considerable “room for manoeuvre” to find different meanings of constitutional norms. In this respect, it is necessary that constitutional adjudication - that is the decisions of courts and their legitimacy – is transparent and open to critique by the professional and general democratic public. The goal of such a “control of the reviewer of constitutionality” should be to prevent (internal or external) political influence on the constitutional court and its judges so that the exercise of the constitutional-judicial function is within the limits of the law. The rule in the interpretation of legal norms whose constitutionality is assessed is that the unconstitutionality should be obvious, that it is not difficult to explain, and that the decision can be supported by appropriate arguments. In doing so, different methods of interpretation are used, such as linguistic (preferred if the language of the regulation is not clear), historical, teleological (purposive) and systematic interpretation. In case of doubt, as a rule, it is considered that the law or other regulation is not unconstitutional. Additionally, as a rule, the competencies of the level of government, in favour of which the presumption of competence is valid, are interpreted broadly, while the competencies determined by positive enumeration are interpreted narrowly (an exception to this exists in connection with the doctrine of “implied powers” arising from the nature of the powers explicitly given to the federation).

The Constitution of Bosnia and Herzegovina (BiH) in Article I/2 (b) establishes that BiH is “a democratic state, which functions on the principle of the rule of law and on the basis of free and democratic elections”. Article III/3 of the Constitution of BiH stipulates that “Entities and their lower units shall fully respect this Constitution, which repeals the provisions of the law of Bosnia and Herzegovina and the provisions of the constitution and laws of the entities that are in conflict with it, as well as the decisions of the institutions of Bosnia and Herzegovina. The general principles of international law represent an integral part of the legal order of BiH and its entities.” For the purpose of constitutional judicial review, but also for the purpose of exercising other powers, the Constitution of BiH (Article VI) established the Constitutional Court of BiH. The Constitution of the Federation of BiH (FBiH) in Article V.1.4. stipulates that the constitutions of cantons must be in accordance with the Constitution of FBiH. In addition, the FBiH Constitution regulates the *ex ante* (prior) and *ex post* (subsequent) review of the constitutionality of laws and legality of other regulations enacted by the competent authorities of FBiH (Article IV.C.3.10. paragraph 2 points a) and c) of the FBiH Constitution). The Constitution of the Republic of Srpska (RS) contains Chapter VII entitled “Constitutionality and Legality,” where Article 108 stipulates that “laws, statutes, other regulations and general acts must be in accordance with the Constitution,” and “regulations and other acts must be in accordance with the law.”

In the constitutional law of federal states, there are *three systems of constitutional review* of laws. The first is a *decentralised (diffuse) system* of constitutional judicial review by regular courts and was created in the United States of America (USA) in 1803. The decentralised system of constitutional review has two subvariants: 1) review by all regular courts (USA, Argentina, Australia) and 2) review by one, Supreme Court (Canada, India).

The second system is the *centralised (concentrated) system* of constitutional judicial review, created in Austria with the federal Constitution in 1920 (under the strong influence of Hans Kelsen). In this system, constitutional judicial review is carried out by special constitutional courts. The centralised (concentrated) system also has two subvariants: 1) constitutional judicial review by only one, federal constitutional court (e.g. in Austria and Belgium) and 2) constitutional judicial review by the federal constitutional court and by the constitutional courts of federal units with regard to their constitutions (e.g. in Germany, Russia, BiH, and partially in South Africa).

The third system can conditionally be called a *mixed system*. It is characterised by the fact that it partially adopts the characteristics of both decentralised and centralised systems. The mixed system consists of constitutional systems of countries that differ significantly from each other and was adopted in Switzerland, Brazil, Mexico and Venezuela.

The role of constitutional-judicial function holders (ordinary courts and special constitutional courts) in the development and functioning of federal states was reflected in two ways - in most federations, the constitutional judiciary sought to strengthen the powers of the federation with its decisions, while in other federations it supported the protection of the powers of federal units. Depending on the broader or narrower approach to the interpretation of constitutional norms, the constitutional courts of “complex” states - as BiH is characterized in domestic legal literature due to the mix of federalism and the political representation of ethnic groups - have influenced the relations between the federation and federal units in different ways, thus contributing to the evolution of federalism in those specific states.

Already in the cradle of federalism (and the “birthplace” of Bosnian-Herzegovinian federalism); the US Supreme Court played a significant role in expanding the jurisdiction of the federation by applying the doctrine of “implied powers.” The doctrine developed from the famous decision *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819), relying on the clause from Article I, Section 8 of the US Constitution, according to which the US Congress is authorised “to make all laws necessary and proper for the execution of the powers given (...)”, which allows the federal government to expand its powers. In this case, the famous judge Marshall (*John Marshall*) – who was considered “the second creator of the Constitution” because of the famous decision that established the supremacy of the US Constitution in *Marbury v. Madison* (1803) – developed two arguments for why the expansion of US jurisdiction could be concluded from the text of the Constitution itself.

First, he held that particular powers could be implied from the explicit grant of other powers specified in the constitution since “[W]e must never forget that it is a constitution we are

expounding.” He rejected the contention that “necessary” meant “absolutely necessary” and stated: “let the end be legitimate, let it be within the scope of the constitution, and all means which are appropriate, ..., which are not prohibited, ... are constitutional.” Second, unlike the US Constitution of 1787 and even the 10th Amendment that omits the word “expressly,” the Articles of Confederation and Perpetual Union of 1777 had stipulated in Article II that “Each State retains its sovereignty, liberty, and independence, and every power, jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States assembled in Congress.” Marshall, however, dismissed Maryland’s argument that the powers of the national government were delegated to it by the states, and that these powers must be exercised in subordination to the states. He concluded that the powers come directly from the people, not from the states qua states.

In a similar way, the Supreme Court of Australia, with its interpretations of the constitution, contributed to strengthening the position of the federation in relation to the federal units. On the other hand, the example of the Federal Constitutional Court of Germany testifies in favour of the opposite tendency, because this court interpreted the German Basic Law in a way that resulted in a more autonomous position of federal units compared to what was foreseen by legal norms (especially in cases of mergers of federal units, concordat and television). Furthermore, the Supreme Court of Canada, with its interpretations of the constitution, significantly influenced the expansion of the jurisdiction of federal units (provinces), even though the constitutional text gave them only limited powers.

Constitutional judicial review is only one of the *competencies of constitutional courts* in comparative constitutional law. The competencies of constitutional courts are prescribed by the constitution, as a rule, by the method of enumeration (taxative enumeration). In addition to checking the constitutionality of federal laws (with the exception of Switzerland), constitutional courts review the conformity of the constitution, laws and other regulations of federal units with the constitution of the federation. This constitutional-judicial function protects the principle of supremacy of the federal constitution. Constitutional courts also control disputes on the competencies of different state bodies (so-called disputes between governmental bodies), which are particularly significant in federal states when it comes to conflicts of competencies between bodies of the federation and bodies of federal units or conflicts of competencies between bodies of different federal units (federal disputes), ensuring respect for the distribution of competencies between the federation and the federal units. In some countries, the constitutional courts have the authority to dismiss certain officials under the conditions established by the constitution or to review the actions of political subjects, such as political parties. Another function of constitutional courts is to resolve disputes arising from the election process. At the end of the 20th century and with Article 93 of the German constitution as a model, individual constitutional complaints for the protection of constitutionally guaranteed human rights and freedoms were also adopted in the constitutions of the “new democracies” of Eastern and South-Eastern Europe.

The *procedure before the constitutional courts* is frequently regulated by so called Rules of Procedure in the form of a parliamentary statute or constitutional law. Performing constitutional

judicial review, constitutional courts can control laws and other general acts before their promulgation, i.e., their entry into force (*ex ante* review), or after their promulgation (*ex post* review). In addition, there are differences between what is called an abstract constitutional judicial review and concrete constitutional review. The subject matter of the dispute before the constitutional court in case of an abstract constitutional review, which is characteristic of a centralised system, is the question of the constitutionality of a law (or other general act) unrelated to a specific dispute between private parties before ordinary courts. Thus, the procedure is initiated by the request of an authorised entity, usually a legislative or executive body. In the case of a concrete constitutional review of a law (or other general act), characteristic of a decentralised system, the question of constitutionality arises as a preliminary question before a regular court through the objection of unconstitutionality of the act on whose application the decision on the merits would depend. In fact, the violation of human rights and freedoms could also be invoked from the very beginning in the US system of decentralised constitutional review through the appeals system ending before the US Supreme Court without a “special” competence for the Supreme Court or a “special” constitutional complaint procedure.

There is, however, a categorical *difference between centralised and decentralised systems* as far as the effects of the decisions of high courts in (constitutional) judicial review procedures are concerned. Constitutional courts in centralised systems “derogate,” that is, annihilate individual or general legal acts which they find unconstitutional. Hence, such legal acts are put out of legal force and are no longer part of the valid legal system. To the extent that an *erga omnes* effect of constitutional court decisions will exist since no state authority can apply the unconstitutional act any longer in any other case. In the US-system of decentralised constitutional review, a judge who finds the legal act to be applied unconstitutional cannot annihilate it, but must “set aside” the respective legal act. Thus, he simply does not apply this legal act in order to decide on the merits and this can then be contested through appeals up to the US Supreme Court. Furthermore, even a legal act found unconstitutional by the US Supreme Court remains part of the valid legal system. In this sense, all court decisions, including a supreme court decision, will theoretically have effect only *inter partes*, that is, only on the parties involved in the proceedings. Nevertheless, decisions of the supreme court will serve as “precedents” on how to correctly resolve a specific legal dispute, and lower courts will orient themselves towards such precedents, so that these precedents will also have an *erga omnes* effect in practice in decentralised systems.

In conclusion, the decisions of constitutional courts are binding, and upon their publication they are enforceable. In this regard, they can remove all the consequences of unconstitutional laws (or other general acts) retroactively, i.e., backward (*ex tunc* effect), or for the future (*ex nunc* effect).

When it comes to the *composition and selection of judges of constitutional courts*, comparative constitutional law provides various solutions which demonstrate the influence of political actors when they are elected by parliaments or are nominated and/or appointed by the executive powers, be it in parliamentary or presidential systems. The mix of election

and appointment procedures itself will diminish the influence of party politics. Moreover, over the past decades, the judiciary as a “professional” branch has also gained more and more rights to participate in the selection procedures. The establishment of High Judicial (and Prosecutorial) Councils composed of representatives of all three branches of state power in all South-Eastern European countries over the past decades should strengthen the political independence of judges in general.

The *constitutional judiciary in BiH* is organised according to a centralised (concentrated) system, according to which there is a Constitutional Court of BiH, which exercises jurisdiction over the territory of the entire state, and constitutional courts of the entities, which exercise their jurisdiction over the territories of the entities. From a historical point of view, the emergence of the constitutional judiciary in BiH relates to the period of SFR Yugoslavia, when the Constitution of 1963 established a constitutional judiciary in the federation (Constitutional Court of SFR Yugoslavia) and federal units (constitutional courts of the republics and autonomous provinces), which remained in place until the end of the Yugoslav federation. As one of the republic constitutional courts, the Constitutional Court of BiH was constituted on 15 February 1964. The Law on the Constitutional Court regulated the issues of organisation, jurisdiction and procedure before this body.

The new *Constitutional Court of BiH* was established on the basis of Article VI of the Constitution of BiH as part of the Dayton Peace Agreement (DPA) of 1995 (see: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Dayton Peace Agreement), primarily with the aim of reviewing the constitutionality of individual and general legal acts. The Constitution of BiH regulates the composition, the quorum and the public nature of proceedings before the Court, its jurisdiction, and the final and binding nature of its decisions. The procedure before the Court, its financial and administrative independence, fundamentals of organisation and other issues that are important for the work of the Court are regulated by the Rules of the Constitutional Court of BiH. This solution deviates from the standards in comparative constitutional law, according to which the procedure and other significant constitutional-judicial issues are regulated by the constitution or parliamentary statute because the Rules of Procedure were elaborated by the newly elected and appointed judges themselves before the Court became operational in 1997.

The Constitutional Court of BiH is *composed* of nine members, of which four members are elected by the House of Representatives of the FBiH Parliament, two members are elected by the National Assembly of the RS, while the remaining three members (who cannot be citizens of BiH or any of the neighbouring countries) are appointed by the President of the European Court of Human Rights (ECtHR) after consultation with the Presidency of BiH. The Constitution of BiH authorised the Parliamentary Assembly of BiH to provide by law a different method of election for the three judges chosen by the President of the ECtHR. The composition of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, which includes foreign citizens, is atypical from the point of view of the organisation of the constitutional judiciary in comparative federalism. In this regard, the European Commission in its Opinion

on the Application of BiH for Membership in the European Union (EU) from 2019, took the position that it is necessary to “reform the Constitutional Court, including solving the issues of international judges, and ensure the implementation of its decisions” (key priority 4. D) of the Opinion of the European Commission). This key priority of BiH’s European path can be realised by passing a “Law on the Constitutional Court of BiH.”

According to Article VI 3 of the Constitution, the *competencies* of the Constitutional Court of BiH are: 1) abstract constitutional judicial review (includes review of conformity of the constitution and laws of the Entities, and of the laws of BiH with the Constitution of BiH); 2) settlement of disputes between governmental bodies (disputes between BiH institutions, between BiH institutions and Entities or between institutions of different Entities); 3) the resolution of federal disputes (disputes between Entities, between BiH and one or both Entities, as well as such disputes related to the protection of the established status and powers of Brčko District); 4) appellate jurisdiction over issues under this Constitution, which arise from the verdicts of every court in BiH following from appeals by natural or legal persons against the decisions of courts or administrative bodies after the exhaustion of all other effective legal remedies (see: The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Individual complaints); 5) a weak form of concrete constitutional review in matters referred to it by any court in BiH, whether the law on which its decision is based is in accordance with the Constitution, the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and its protocols, or with the laws of BiH; or with regard to the existence or scope of any general rule of international public law that is of importance for the decision of that court. However, the parties in the proceedings before the regular courts can only propose, but never request from the court to refer the constitutional question to the Constitutional Court because neither the supreme courts nor constitutional courts of the Entities are obliged to refer any case to the Constitutional Court of BiH. Moreover, the opinion of the Constitutional Court concerning the existence or scope of rules of public international law is not legally binding, but only an advisory opinion; 6) decide in an urgent procedure on the procedural regularity of an invocation of the vital national interest veto on behalf of any of the constituent peoples in legislative procedure before the Parliamentary Assembly of BiH (see: Legislative Power in Bosnia and Herzegovina); and 7) decide whether an Entity’s agreement on the establishment of “special parallel relationships with a neighbouring state is consistent with this Constitution including provisions concerning the sovereignty and territorial integrity of BiH”.

Proceedings before the Constitutional Court of BiH in cases of abstract constitutional review, the resolution of disputes between governmental bodies and federal disputes, and the evaluation of the constitutionality of agreements on special and parallel relationships may be *initiated* by: 1) any member of the Presidency of BiH; 2) the Chairman of the Council of Ministers of BiH; 3) the chairman or deputy chairman of any house of the Parliamentary Assembly of BiH; 4) a quarter of the members of any chamber of the BiH Parliamentary Assembly; and 5) a quarter of the members of any house of the entity’s legislative body. Concrete constitutional review is carried out by the Constitutional Court of BiH at the initiative of any court in BiH that is resolving a specific case and through its appellate jurisdiction following from individual complaints.

The Constitutional Court of BiH *decides* in a plenary session and, since the amendment of the Rules of Procedure in 2003, in a Council of five judges and in a Small Council of three judges as well. At the plenary session, the Court decides on all issues within its competence (by majority of the total number of judges), while in the Council, it unanimously decides on issues concerning cases of appellate jurisdiction that were not put on the agenda of the plenary session. The Small Council decides on temporary measures and on the responsibilities and discharges of judge rapporteurs. Decisions of the Constitutional Court are final and binding. Since the constitution does not determine the effect of decisions, the Rules of the Constitutional Court of BiH have regulated that their effect (*ex tunc* or *ex nunc*) will be determined by the decision of the Constitutional Court, but from an analysis of the Rules, it appears that, as a rule, the effect of decisions is for the future (*ex nunc*).

The *Constitutional Court of FBiH* was established by the Constitution of FBiH as a single institution for the exercise of the constitutional judicial function, because the cantons do not have their own constitutional courts (Austrian model). In addition, the procedure before the Constitutional Court of FBiH is regulated by the Law on Procedure before the Constitutional Court of FBiH. The Constitutional Court of FBiH is composed of nine judges, of which at least two are from the constituent peoples, and one from other ethnic groups or citizens without ethnic affiliation (so called “Others”). Judges of the FBiH Constitutional Court are appointed by the majority of delegates present and voting in the House of Peoples of the Parliament of FBiH on the proposal of the President of FBiH with the consent of the Vice Presidents of FBiH (preceded by the proposal of the High Judicial and Prosecutorial Council of BiH). The peculiarity of the Constitutional Court of FBiH is that it has the authority to carry out *ex ante* (prior) and *ex post* (subsequent) constitutional review. Since FBiH is federally organised, in addition to reviewing the constitutionality of laws and other regulations (both federal and cantonal), the Constitutional Court of FBiH resolves federal disputes (between FBiH and cantons as well as between cantons) and disputes between or within institutions of FBiH, between cantons, between cities or municipalities and FBiH or cantons, and finally between cities and municipalities. Proceedings before the Constitutional Court of FBiH can be initiated by the president or vice-president of FBiH, the president or deputy presidents of the Government of FBiH, one third of the members of any house of the Parliament of FBiH, the president of a cantonal government, one third of the deputies of a cantonal assembly, and when it comes to the protection of the right to local self-government, the procedure can be initiated by the municipal or city council, the respective mayor of the municipality or city and the association of municipalities and cities. The procedure can also be initiated after the Supreme Court of FBiH or a cantonal court has referred the case, during court proceedings, to the Constitutional Court of FBiH for review of the constitutionality of the law regarding an issue related to a specific dispute before the court. However, like in the Austrian model, the Constitutional Court of FBiH has no appellate jurisdiction against judgments of the Supreme Court of FBiH nor has a constitutional complaint mechanism been foreseen for individuals for the protection of human rights and freedoms guaranteed under the FBiH Constitution which also enumerates socio-economic rights. The Constitutional Court of FBiH cannot initiate proceedings *ex officio*. The Constitutional Court of FBiH decides on

the constitutionality of laws and other regulations with judgments which are valid for the future (*ex nunc*).

The *Constitutional Court of the RS* was established on the basis of the Constitution of RS. In addition, the organisation of the Constitutional Court of RS, the proceedings before this Court and the effect of its decisions are regulated by the Law on the Constitutional Court of RS. As a legacy of the former socialist constitutional system, the Constitutional Court of RS monitors events of interest concerning the realisation of constitutionality and legality, informs the highest constitutional bodies of the Republic about the situation and problems in that area and gives them opinions and proposals for passing laws and undertaking other measures to ensure constitutionality and legality and to protect the freedoms and rights of citizens, organisations and the community. The Constitutional Court of RS has nine members, of which at least two members belong to the constituent peoples, and at least one comes from other ethnic groups or citizens without ethnic affiliation (“Others”). Judges are elected by the National Assembly of RS and the Council of Peoples of RS on the proposal of the President of RS (based on the list submitted to the President by the High Judicial and Prosecutorial Council). The basic task of the Constitutional Court of RS is to ensure the protection of constitutionality and legality (it examines the conformity of laws, other regulations and general acts with the constitution, the conformity of regulations and general acts with the law, and the conformity of programs, statutes and other general acts of political organisations with the Constitution and the law). In addition to this basic jurisdiction, the Constitutional Court of RS resolves conflicts of jurisdiction (between the bodies of the legislative, executive and judicial authorities, as well as between the bodies of RS, a city or municipality), decides on issues of immunity and decides on the protection of the vital interests of the constituent peoples. Proceedings before the Constitutional Court of RS can be initiated by the President of the Republic, the National Assembly and the Government, and other bodies, organisations and communities under the conditions established by law. Any natural or legal person can initiate the procedure for assessing constitutionality and legality so that the RS constitution foresees not only a constitutional complaint mechanism for the protection of human rights and freedoms, but an *actio popularis* in general so that individuals can also access the Constitutional Court of RS with the “abstract” argument that a legal regulation (including parliamentary laws) violates any constitutional provision. Such an instrument had also been foreseen in the Hungarian constitutional system but was abolished in 2012 because approximately 1,600 such actions had been brought annually before the Constitutional Court. Unlike the Constitutional Court of BiH and the Constitutional Court of FBiH, the Constitutional Court of RS can *ex officio* initiate a procedure for assessing constitutionality and legality. Decisions of the Constitutional Court are generally binding and enforceable on the territory of the Republic. The execution of the decisions of the Constitutional Court is ensured by the Government. When the Constitutional Court determines that a law is not in accordance with the Constitution or that another regulation or general act is not in accordance with the Constitution or the law, that law, other regulations or general act ceases to be valid on the date of publication of the decision of the Constitutional Court, with effect for the future (*ex nunc*) and towards all (*erga omnes*).

References:

- Ademović, Nedim, Marko, Joseph, and Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- European Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union (2019).
- Jović, Miodrag. *Savremeni federalizam*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2006.
- Kunić, Petar. *Promjene Ustava Bosne i Hercegovine pro et contra – kritičke opaske na pojedina institucionalna rješenja, dosadašnje iskustva i moguća rješenja*. Banja Luka, 2015.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.
- McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 316 (1819). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>
- Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (2019).
- Nenadić, Bosa. *O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova – sa posebnim osvrtom na Ustavni sud Srbije*. Beograd: Službeni glasnik, 2012.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: SLOVO, 2000.
- Stanković, Marko. *Ustavno sudstvo u savremenim federacijama*. Beograd, 2012.
- Steiner, Christian, Ademović, Nedim, Grewe, Constance, Marko, Joseph, McBride, Jeremy, Lauth, Mechtild, Leroux-Martin, Philippe, Bainter, Ric, D'Aoust, Edouard, Karpen, Ulrich, Nicholl, Peter, and Campbell, Mark. *Constitution of Bosnia and Herzegovina Commentary*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.
- Stone Sweet, Alec. „Constitutional Courts.” In *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, edited by Rosenfeld, Michael and Sajó András. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Tasić, Đorđe. „Prilog pitanju o tehnici podele nadležnosti u saveznm državama – teorija o 'prečutnim vlastima' i kolizija nadležnosti.” *Arhiv za pravne i društvene nauke*, God. XXIX, Drugo kolo, Knjiga XXXIX (LVI), br. 5, 25. novembar 1939.
- Ustav Bosne i Hercegovine.*
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.*
- Ustav Republike Srpske.*

The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina Individual Complaints

In 1995, the jurisdiction of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (CC BiH or the Court) was expanded to appellate review over questions under the Constitution of BiH arising out of a judgment of any other court in Bosnia and Herzegovina (BiH) (Art. VI.3.b of the Constitution of BiH). In upholding the Constitution of BiH, the Court does not only provide for abstract review (viz. review of compatibility of laws with the Constitution of BiH), but also acts as the final national authority to remedy violations of human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Constitution of BiH and international law. Thus, the appeal (in local languages: *apelacija*) represents a legal remedy allowing for individual access to the CC BiH.

Concept and scope of individual complaints to constitutional courts. Individual access to constitutional justice is regarded as an important milestone for the protection of human rights and fundamental freedoms at the national level. Historically, individual complaints against the violation of constitutionally guaranteed individual human rights in the United States of America (USA) and in the Austrian part of the Habsburg Empire with Article 3 (b) of the Fundamental Law on the Establishment of a Supreme Court (Reichsgericht) as part of the so-called “December Constitution” of 1867. The first organisationally separate Constitutional Court, called the Kelsenian “model” of constitutional judicial review, was established after World War I in Austria (see: Constitutional Court(s) and Constitutional Review). A recent report by the Venice Commission (2020) shows that the majority of European systems do foresee some type of individual constitutional complaint to the extent that nowadays they are considered common features of European constitutional justice for both centralized and de-centralized systems of judicial review (see: Constitutional Court(s) and Constitutional Review). Their purpose is twofold. In the first place, individual complaints provide a legal remedy at the national level against violation and unconstitutional interference with one’s rights and freedoms by state authorities. In the second place, through individual complaints, constitutional courts can be understood as “filters” for cases appearing before the European Court of Human Rights (ECtHR) by relieving the burden on the docket of the latter.

An individual complaint is not regarded as an appeal understood as an ordinary legal remedy in the ordinary court system. In the first place, like the ECtHR, constitutional courts are not courts of the last instance. However, they are considered supplementary institutions that provide judicial protection in issues falling under the scope of constitutional review. For example, in the context of its appellate jurisdiction, the CC BiH only examines whether rights and

freedoms within the meaning of Arts. II.2 and II.3 of the Constitution of BiH were violated by actions and decisions of ordinary courts. It thus follows that the object of the appeal as the form of individual complaint to the CC BiH is to provide constitutional protection of human rights and fundamental freedoms from the unconstitutional interference of ordinary courts. In the second place, the legal possibility of individual access to constitutional justice can be understood as a form of respect for State sovereignty. This means that the responsibility of the State before international forums, most notably before the ECtHR, may be considered only after an opportunity to put matters right through their own legal system. In other words, if an individual from BiH would like to file an appeal before the ECtHR, all of the domestic legal remedies have to be exhausted first, including an individual complaint before the CC BiH.

Admissibility criteria. Art. 18 of the Rules of CC BiH provides for admissibility criteria of appeals within its meaning under Art. VI.3.b of the Constitution of BiH. In particular, an appeal can be submitted against a judgment or other court decisions only if all effective legal remedies have been exhausted and within the time limit of 60 days from the date on which the appellant received the decision in question. What constitutes an effective legal remedy is a factual question determined on a case-by-case basis. Whilst an appeal to the Court will generally be declared inadmissible if all ordinary legal remedies were not exhausted as the contested decision has not acquired the effect of *res judicata*, the assessment of the effectiveness of legal remedies is made taking into consideration whether the protection sought by such remedies is practical and effective, rather than illusory and theoretical. However, Art 18.2 of the Rules of CC of BiH provides for an exception by allowing the Court to examine an appeal in cases where there is no decision of an ordinary court, provided that the appeal alleges grave violations of human rights and freedoms guaranteed by the Constitution or international documents applicable in BiH. Such a situation relates to, for example, allegations of the excessive length of court proceedings as an element of the right to a fair trial under Art. II.3.e of the Constitution of BiH or Art. 6 ECHR, or the right to an effective remedy under Art. II.2 of the Constitution and Art. 13 ECHR. That exception relates to the examination of the constitutionality of imposed measures ensuring the presence of the suspect or accused in criminal proceedings pending before a competent court, provided that the procedural decision in question became final. Art. 18.3 of the Rules of CC BiH explicitly lists thirteen formal and substantive grounds for declaring an appeal inadmissible. In addition, the Rules of CC BiH provide for two separate grounds for dismissal of an appeal: (1) if there is no a justified claim or that the submitted facts cannot justify the allegation of the existence of violation nor the appellant has suffered a violation of any of the rights or freedoms protected by the Constitution of BiH (Art. 18.4. Rules of CC BiH); and (2) if it is determined that the appellant has not suffered a significant damage unless the respect for human rights requires the examination of the appeal on the merits (Art. 18.5 Rules of the CC BiH).

Effect of decisions on appeals. Pursuant to Art. VI.6 of the Constitution of BiH, the Court's decisions are final and binding. However, the question is what effect the decisions of the Court have on proceedings completed before the respective ordinary courts when finding a violation of human rights and freedoms protected by Arts. II.2 and II.3 of the Constitution of BiH

and the ECHR? As a rule, such decisions on an appeal in cassation have the effect that they will quash the judgment of the ordinary court, and, according to Art. 62.1 of the Rules of the CC refer the case back to that court for new proceedings. Nevertheless, in comparison to the Rules of the CC BiH (2005) previously in force, the present Rules of the CC BiH allow for an exception to this rule in situations when the consequence of a violation of constitutional rights and freedoms may be remedied in another manner. For example, codes of criminal procedure provide for an extraordinary legal remedy defined as the possibility of reopening of criminal proceedings for the benefit of the defendant. This is possible, if proceedings or the judgment of the court were based on a violation of human rights and fundamental freedoms established by the CC BiH, the Human Rights Chamber, or the ECtHR (see Arts 327.1.f CPC BiH, 343.1.f CPC FBiH, 343.1.d CPC RS, and 327.1.f CPC BD BiH). In its case law, the CC BiH did not consistently resort to the exception of appeal in cassation. In a number of cases the Court, in granting appeals, quashed the final judgment of the ordinary courts in criminal cases although legislation governing rules of criminal procedure explicitly provide for the possibility of remedying the violation by resorting to the rules for reopening criminal proceedings. In conclusion, whilst the cassation of the successfully impugned decision of the ordinary court remains as a rule, resorting to it may be avoided, provided that the applicable laws allow for the violation of constitutional rights and freedoms to be remedied in another way.

Appeal as an effective legal remedy? When upholding the appeal and quashing the impugned decision, the Court is obliged to specify which constitutional right or freedom was violated and provide reasons for such findings (Art. 62.3 of the Rules of the CC BiH). Further, the ordinary court or other authority is obliged to reach another decision and, in doing so, is bound by the opinion of the CC BiH concerning the violation in question (Art. 62.4 of the Rules of CC BiH). If the court fails to adhere to the legal stance of the CC BiH, the Court may itself decide on the merits of the case (Art. 62.5 of the Rules of the CC BiH). Whilst it is a question decided on a case-by-case basis, it is generally accepted that appeal to the Court is an effective legal remedy. For example, in the case of *Mirazović v. Bosnia and Herzegovina*, the ECtHR held that an appeal to the CC BiH is in principle an effective legal remedy for questions related to statutory prevention of the enforcement of judgments (App. no. 13628/03, Decision of 16 May 2006). On the opposite, in the case of *Maktouf and Damjanović v. Bosnia and Herzegovina*, the ECtHR held that, with respect to one of the applicants, the appeal to the Court was not considered as the effective remedy as, given the previous case law of CC BiH on nearly identical circumstances, provided no reasonable prospect of success (App. nos 2312/08 and 34179/08, Judgment of 18 July 2013, paras 59-60).

Limits of the appeal. As explained above, the Court's appellate jurisdiction extends to constitutional issues "...arising out of a judgment of any other court in [BiH]" (Art. VI.3.b of the Constitution of BiH). It follows that, unlike in comparative legal systems, constitutional protection against violations of rights by administrative authorities, either in form of general or individual administrative acts, falls outside the scope of the Court's appellate jurisdiction. Given that the existence of a judgment of an ordinary court is a formal requirement, prior

judicial review of such acts in the administrative dispute procedure constitutes a prerequisite to trigger the appellate jurisdiction of CC BiH. Such an approach was considered as a gap in the scope of the Court's judicial review and thus the subject of criticism in legal scholarship.

The final point relates to the question of the legal possibility of constitutional review of decisions of the High Representative (HR), the authority established under Annex 10 of the General Framework Agreement for Peace in BiH (GFAP) to oversee its civilian implementation (see: The High Representative and Annex 10 of the Dayton Peace Agreement). It is a matter of settled case law that the Court has no subject matter jurisdiction over decisions of the HR in relation to removal of individuals from public offices as this was even confirmed by the ECtHR in the case of *Berić et.al. v. Bosnia and Herzegovina* (App. Nos 36357/04 et.al., Judgment of 16 October 2007). Quite contrary, the CC BiH has established its jurisdiction to review legislative impositions by decisions of the HR already in cases U-9/00, U-16/00 and U-25/00 based on the constitutional doctrine of "functional duality" stemming from French legal thinking. According to this doctrine the HR is "substituting himself for the national authorities [...]" and therefore acted as an authority of Bosnia and Herzegovina" so that "the law which he enacted is in the nature of a national law and must be regarded as a law of Bosnia and Herzegovina. [...]" The Parliamentary Assembly is free to modify in the future the whole text of part of the text of the Law[...]." Consequently, even the imposition of amendments to the constitution of the Entities are subject to review by the CC BiH. This doctrine was again upheld by the CC BiH in 2022 in case U-27/22 against the imposition of amendments to the Constitution of the Federation BiH and the BiH election law.

References:

- Chakim, M. Lufti. „A Comparative Perspective on Constitutional Complaint: Discussing Models, Procedures, and Decisions.” *Constitutional Review* 5:1 (May 2019). <https://doi.org/10.31078/consrev514> (accessed February 26, 2023).
- Dannemann, Gerhard. „Constitutional Complaints: The European Perspective.” *The International and Comparative Law Quarterly* 43:1 (January 1994). <http://www.jstor.org/stable/760826> (accessed February 26, 2023).
- De Vergottini, Giuseppe. *Uporedno ustavno pravo*. Beograd: Službeni glasnik, 2015.
- Dürr, Schuntz Rudolf. „Individual Access to Constitutional Courts as an Effective Remedy against Human Rights Violations in Europe – The Contribution of the Venice Commission.” *Journal of Law and Politics* 258 (2014). https://www.venice.coe.int/files/articles/Durr_individual_access_JU_effective_remedy.pdf (accessed February 26, 2023).
- European Commission for Democracy through Law. Revised Report on Individual Access to Constitutional Justice. Opinion no. 1004/2020, CDL-AD(2021)001. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD\(2021\)001-c](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=CDL-AD(2021)001-c) (accessed February 26, 2023).
- Guastini, Riccardo. *Sintaksa prava*. Zagreb: Naklada Breza, 2019.
- Krapac, Davor. *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. Ustvojsvo i proceduralni aspekti ustavnog nadzora*. Zagreb: Narodne novine, 2014.
- Marko, Joseph. „Foreign judges: a European perspective.” In *Hong Kong's Court of Final Appeal. The Development of Law in China's Hong Kong*. Edited by Young, Simon N.M., and Ghai, Yas. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Mourgeon, Jacques. *Ljudska prava*. Beograd: Plato, 1998.
- Rakić-Vodinelić, Vesna. *Pravosudno organizaciono pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu – Službeni glasnik, 2012.
- Shapiro, Martin. *Courts: A Comparative and Political Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.

Smailagić, Nedžad. „Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (Ustavni sud Bosne i Hercegovine).” In *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL]*. Oxford: Oxford University Press, 2020. <https://oxcon.oup.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e804> (accessed February 26, 2023).

Trnka, Kasim. *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, 2006.

Sub-State Entities

The Entities in Bosnia and Herzegovina

Entities are constituent units of Bosnia and Herzegovina (BiH) as a complex state. According to Article I/3 of the Constitution of BiH, “BiH consists of two entities: the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska.” However, the text of the BiH Constitution does not contain a definition of an entity, nor is the legal nature of an entity explicitly determined by the constitution, which has left room for different interpretations. Etymologically, an entity (Latin: *ens*; medieval Latin: *entitas*) is defined as a being, i.e., that which exists by itself and is described by the verbs to be, to be present, and to exist. The vagueness of the term entity decisively influenced the acceptance of this term in the text of the BiH Constitution, since the signatories of the Dayton Peace Agreement (DPA) did not have a unified position on what should be the legal nature of BiH, and thus its constituent units. The term entity indicates that entities are independent units, but the degree and quality of their independence is determined by the interpretation of the Constitution of BiH.

In comparative federalism, different names are used for constituent units of complex states, such as: states, republics, cantons, countries, provinces, territories, regions, communities, etc. The number of federal units as constituent elements of federations in comparative federalism varies from 2 (in BiH and St. Kitts and Nevis) to 50 (in the USA). Federal units, as a rule, have equal status, although asymmetric constitutional arrangements (see entries on: Federal Ideas and Practice) can also be observed in comparative federalism. The position of federal units in the theory of federalism is determined based on various criteria, such as the distribution of competences between FBiH and federal units, the protection of the territorial integrity of federal units, the right to self-organisation of federal units, which includes the right to adopt their own constitution and organisation of government.

In federal states, there is a double division of power: 1) horizontally - between the legislature, the executive, and the judiciary, and 2) vertically - between federation and the federal units. The essential issue of every federation is the vertical distribution of power (jurisdiction) between the level of FBiH and the federal units, with the tendency of the constitution maker to adapt it to the needs of the specific society. At the same time, the quality and quantity of powers and responsibilities entrusted to each level, as well as the overall approach to the distribution of competences in comparative federalism, vary from case to case, confirming that there is no pure, ideal model. Since it is impossible to distribute competences precisely and without remainder, in comparative federalism the presumption of competence is established in favour of the federal units (rule) or in favour of the federation (exception). The territorial integrity of the federal units determines the essence of their position in federations, and depending on the degree of application of the federal principle, the federal units enjoy its protection in

accordance with the federal constitution and the constitutions of the federal units. In this regard, without the consent of the federal units, as a rule, their territory cannot be changed, nor can they be merged with other federal units or abolished. In connection with the right to self-organisation, the federal units are authorised by the federal constitutions to independently regulate the exercise of their competences, as well as the organisation and functioning of their own legislative, executive, and judicial bodies. As a rule, the right to self-organisation is realised by the adoption of the constitution of federal units, and exceptionally, it is realized by the adoption of other acts that have the character of a source of constitutional law in the material sense. At the same time, there is a relationship of legal hierarchy between the federal constitution and the constitutions of the federal units, according to which the constitutions of the federal units must be consistent with the federal constitution. Following the constitutions of the federal units, their legislative, executive and judicial bodies are formed, which exercise the powers entrusted to them under the constitution of the federation, in the scope and the manner determined by the constitution of the federal unit.

Federation of BiH (FBiH) and Republika Srpska (RS) are two equal entities, since the Constitution of BiH assigns an equal scope of competence to the entities (Article III/2 and Article III/3a of the Constitution of BiH), at the same time establishing equal obligations for them (e.g., in terms of freedom of movement of persons, goods, services, and capital, ensuring human rights and freedoms, and respecting the Constitution of BiH). Nevertheless, a more detailed analysis of the Constitution of BiH and the constitutions of the entities points to certain elements of constitutional asymmetry in the position of the entities (Bosnia and Herzegovina's Federal System, An (A)symmetrical "Twin State"). Thus, in the composition of both houses of the Parliamentary Assembly of BiH, it can be observed that two-thirds of the members are elected in FBiH, and one-third of the members in RS. This form of asymmetry is mitigated by the entity voting mechanism (see: Veto Rights). The same pattern was applied in the composition of the BiH Presidency and the Council of Ministers. Similarly, in the Constitutional Court of BiH, four members are elected by the House of Representatives of the Parliament of FBiH, and two members are elected by the National Assembly of RS.

The distribution of *competences* between BiH and the entities (see: Distribution of Powers) is determined by the Constitution of BiH in such a way that BiH is assigned the competences for regulating issues that are expressly stated in the Constitution of BiH (Article III/1 and Article III/3 of the Constitution of BiH, but also other competences established by the constitution - e.g., Article IV/4 and Article VI/1d), while all other issues are solely the responsibility of the entities. Exceptions to the rule are issues from mixed jurisdictions in which both BiH and entities are competent, such as in the field of citizenship (Article I/7 regulates the existence of citizenship of BiH, which is regulated by the Parliamentary Assembly of BiH, and the citizenship of each entity, which is regulated by the entities). The specificity of the competence distribution mechanism in the Constitution of BiH is represented by Article III/5, which is titled "Additional competences" and opens the possibility of transferring competences from the entities to BiH. From the content of that provision, it follows that, if we exclude Article X of the Constitution of BiH, which governs amendments to the constitution, there are four

different possibilities for the transfer of competences from the entities to BiH - BiH will take over the jurisdiction and: 1) for other tasks on which the entities agree; 2) for tasks provided for in Annexes 5 - 8 of the General Framework Agreement; 3) for tasks that are necessary to preserve the sovereignty, territorial integrity, political independence and international subjectivity of BiH, following the division of competences between the institutions of BiH, while 4) within six months from the entry into force of this Constitution, the entities will start negotiations to include other issues, including the use of energy resources and joint economic projects, within the jurisdiction of the institutions of BiH. The last sentence of Article III/5a) stipulates that "if necessary, additional institutions can be formed to carry out these responsibilities," from which it can be concluded that the transfer of competences under Article III/5a of the Constitution of BiH does not necessarily result in the establishment of additional institutions at the level of BiH if the specific competences can be successfully performed by the administrative bodies in the entities (similar to the models in Switzerland, Germany, and Austria) or already existing institutions at the level of BiH. From the aforementioned provisions, the conclusion emerges that the transfer of competences in all the aforementioned cases is one-way, from the entities (or special bodies, provided for in Annexes 5-8 of the Dayton Peace Agreement, the first of which included representatives of the so-called international community) to the institutions of BiH. The Constitution of BiH did not foresee the possibility of returning the transferred competences, so the only possibility for such a return is the transfer of competences from the institutions of BiH to the entities through amendments from Article X of the Constitution of BiH.

In the *territorial sense*, BiH is made up of the territory of the entities, with a territorial demarcation of 51% of the territory belonging to the FBiH and 49% of the territory belonging to RS (following the Geneva and New York Principles from September 1995 and Annex II of the Dayton Agreement), while the territory of Brčko District (BD), which exists under the sovereignty of BiH, is jointly owned (condominium) by the entities (following Amendment I to the Constitution of BiH). The territory of BiH is bounded by the state border to the neighbouring states, while the territory of the entity is bounded by the inter-entity border (Article I/4 of the Constitution of BiH). In this regard, the legal order of BiH, as a complex legal order, consists of the legal order of the state of BiH and the legal orders of the entities and they are implemented in the respective territories (on the territory of BiH as a whole or on the territories of each of the entities) depending on the distribution of competences established by the Constitution of BiH (with peculiarities in the BD area, following Amendment I to the Constitution of BiH). Article I of Annex II of the Dayton Agreement established that the inter-entity borderline can be adjusted only with mutual consent.

Regarding the *relationship between the legal systems of BiH and the entities*, there is no doubt that there is a plural legal order in BiH. In this regard, the legal order of BiH is in a hierarchical relationship with the legal orders of the entities, which results from Article III/3b of the Constitution of BiH, according to which the entities are obliged to comply with the Constitution of BiH, which is subject to constitutional-judicial control by the Constitutional Court of BiH. Further, Article III/2 protects the sovereignty and territorial integrity of BiH,

by regulating the framework in which entities can establish special and parallel relations with neighbouring states and conclude agreements with states and international organisations. Finally, Article XII/2 of the Constitution of BiH regulates the obligation of entities to harmonise their constitutions with the Constitution of BiH through amendments, within three months after it enters into force. Except for the limitations established by the Constitution of BiH (respect for the Constitution of BiH, protection of human rights, rule of law, and free and democratic elections), the entities have a broad right to self-organisation. The entities have the right to enact their constitutions and regulate the organisation of government in the entities, which FBiH and RS did even before the entry into force of the Constitution of BiH.

FBiH is a federally organised entity, which is obvious from the very name of this entity. The Constitution of FBiH was adopted on the 30 March 1994 as a result of the Washington Agreement on a cessation of armed conflict between the armed forces of the Republic of BiH (RBiH) and Herceg-Bosnia (HB), signed on the 18 March 1994 in Washington by representatives of RBiH, Croatia and HB. The FBiH consists of ten federal units called cantons (under Amendment I to the Constitution of FBiH, the federal law established the following cantons: Bosnian-Podrinje Canton, Herzegovina-Neretva Canton, Sarajevo Canton, Canton 10, Posavina Canton, Central Bosnia Canton, Tuzla Canton, Una-Sana Canton, West Herzegovina Canton, Zenica-Doboj Canton). The Constitution of FBiH distributes competences between FBiH and the cantons, in such a way as to regulate the exclusive competences of FBiH, the joint competences of FBiH and the cantons, and by example specifying individual competences of the cantons, whereby the presumption of competence is established in favour of the cantons. The structure of government in FBiH is based on the principle of division of power into legislative, executive, and judicial. Constitutional and legislative power is exercised by the Parliament of FBiH, which has two houses - the House of Representatives and the House of Peoples. The executive power is exercised by the president of FBiH, who has two vice presidents of FBiH, as well as the government of FBiH. Judicial power in FBiH is exercised by the Supreme Court of FBiH, cantonal courts, and municipal courts, while the constitutional-judicial function is performed by the Constitutional Court of FBiH. In parallel with the judicial system, there is also a prosecutorial system consisting of the Federal Prosecutor's Office of FBiH and the Cantonal Prosecutor's Offices (see entries on: Branches of Government). Cantons have the right to self-organisation, which includes the right to enact a cantonal constitution and, in accordance with it, the right to regulate the organisation of the cantonal legislative, executive, and judicial authorities. FBiH regulates the exercise of local self-government by municipalities and cities, with special constitutional provisions for the City of Sarajevo and the City of Mostar.

RS is a unitary entity, which results from the text of the Constitution of RS, which foresees the existence of a unified legal order. The Constitution of RS was adopted on 28 February 1992 as a result of the previous adoption of the Declaration on the Proclamation of the Republic of the Serbian People of BiH on 9 January 1992. In RS, constitutional power is exercised by the National Assembly of RS and the Council of the People of RS, while the legislative power is primarily exercised by the National Assembly of RS, with the action

of the Council of the People of RS in the domain of protection of vital national interests. RS is represented and its national unity is expressed by the President of the Republic. The executive power in RS is exercised by the Government, while the administrative function is exercised by the administration of the Republic. Judicial power is exercised by: 1) courts of general jurisdiction – the Supreme Court of RS, district courts and basic courts and 2) courts of special jurisdiction – the High Commercial Court and district commercial courts, while the protection of constitutionality and legality is ensured by the Constitutional Court of RS. In parallel with the court system, there is also a prosecutorial system, which consists of the Republic Public Prosecutor's Office of RS and the district public prosecutor's offices (see entries on: Branches of Government). Under the law, the RS regulates the exercise of local self-government in municipalities and cities, as well as the system of public services.

References:

Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: SLOVO, 2000.

Stanković, Marko. *Preobražaji federalne države – deset rasprava o promjenjenoj prirodi i suštini federalizma*. Beograd, 2020.

Steiner, Christian, Ademović, Nedim, Grewe, Constance, Marko, Joseph, McBride, Jeremy, Lauth, Mechtild, Leroux-Martin, Philippe, Bainter, Ric, D'Aoust, Edouard, Karpen, Ulrich, Nicholl, Peter, and Campbell, Mark. *Constitution of Bosnia and Herzegovina Commentary*. Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2010.

Ustav Bosne i Hercegovine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustav Republike Srpske.

Cantons A (Non-Existent) Practical Role?

The division and basic organisation of cantons in the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) is determined by the Constitution of FBiH, which is defined by the 1994 Framework Agreement on the Creation of the FBiH known as the Washington Agreement. Subsequently, during the same year, an additional article of the Constitution was agreed upon related to the Special Regime for the Canton of Central Bosnia (the Special Regime) and the Neretva Canton and the Agreement on Criteria for Determining the Territory of FBiH (the Agreement on Criteria) together with the map of the cantons in FBiH. This constitutional and legal structure was also adopted by the 1995 Dayton Peace Agreement (DPA); in particular, in its Annex IV or the Constitution of Bosnia and Herzegovina (BiH). The detailed organisation of the cantons is determined by the constitution of each canton.

The cantons are the 10 territorial units of FBiH. According to Article I 2 of the Constitution of FBiH and the Law on Federal Units, cantons are federal units. To avoid the link between cantons and ethnic identification, the names of the cantons were determined exclusively according to the names of cities, seats of cantonal authorities, or regional-geographic characteristics (Bosnia-Podrinje, Herzegovina-Neretva, Livno – Canton 10, Posavina, Sarajevo, Central Bosnia, Tuzla, Una-Sana, West Herzegovina, and Zenica-Doboj). However, the Agreement on Criteria lists five cantons with a majority Muslim or Bosniak (the term Bosniak was introduced and recognised by the Washington Agreement in domestic and international law) population (Bosansko-Podrinjski, Sarajevo, Tuzla, Una-Sana, and Zenica-Doboj cantons), three cantons with a majority Croat population (Livno – Canton 10, Posavski, and West Herzegovina cantons) and two cantons with the so-called “mixed” population (Central Bosnia and Herzegovina-Neretva cantons). This indicates that the ethnic structure of the cantons was, indeed, a significant factor in establishing cantons. This is also confirmed in the Law on Federal Units, which states that cantons are formed taking into account ethnic, economic-functional, natural-geographic, and communication principles.

The *division of competences* (see: Distribution of Powers) in the FBiH is based on *the assumption of jurisdiction in favour of FBiH*. To that end, Article III 1 of the Constitution of FBiH lists *the exclusive powers and competences of FBiH*, such as citizenship of FBiH, economic policy, adoption of bills regarding finances, financial institutions, and fiscal policy in FBiH, allocation of electronic frequencies for radio and television, defining energy policies and maintenance of necessary infrastructure, etc. Further on, Article III 3 (1) establishes *parallel and concurrent powers and competences of FBiH and the cantons* that FBiH and the cantons can fulfil jointly or separately. This includes the guarantees and implementation of human

rights and freedoms, health care, environmental policies, communications and transport infrastructure, social policies, tourism, movement of foreigners, etc. Finally, *the exclusive powers and competences of cantons* refer to all competences that are not expressly assigned to FBiH. As exclusive powers and competences, Article III 4 of the Constitution of FBiH outlines the establishment and supervision of police forces, policies in the field of education, culture, housing, housing facilities, public services, radio and television stations, implementation of social policies, the establishment of social protection services, etc.

Each canton has its own constitution, which defines the institutional structure of the canton according to the principle of division of powers into legislative, executive, and judiciary. The legislative bodies consist of cantonal assemblies, executive of cantonal governments headed by the prime minister, and judicial of cantonal and municipal courts.

Cantonal assemblies are unicameral legislative bodies of government that perform the constitutional and legislative powers in the cantons. They are elected directly in general elections. Cantonal assemblies have the usual functions and powers of representative bodies in multilevel states. Thus, the cantonal assemblies in FBiH have constitutional and legislative functions, the budgetary function, the electoral function, and the checks and balances function, while other functions include concluding international agreements, adopting rules of procedure, conducting investigations, etc. The powers and competences of the cantonal assemblies include the powers and competences to adopt a constitution and laws, approve the cantonal budget, confirm the cantonal government, elect delegates to the House of Peoples of the Parliament of FBiH, transfer cantonal powers and competences to FBiH, cities, and municipalities (when necessary for the more effective and efficient exercise of powers and competences), etc.

The **cantonal governments** are the executive bodies in the cantons. The cantonal government is confirmed by the cantonal assembly with a majority of votes, except in those cantons where, according to the last population census, each of two or more constituent peoples make up more than 30% of the population of the canton, and where the government is confirmed by a two-thirds majority of votes in the cantonal assembly. Although they have an independent position, they are accountable to the cantonal assemblies. For example, a cantonal prime minister is responsible to a cantonal assembly, while ministers are responsible to both a prime minister and a cantonal assembly. The cantonal government is responsible to a cantonal assembly for the implementation of laws and policies adopted by the cantonal assembly, as well as for harmonising the work of cantonal ministries and administrative bodies.

The **role of the cantons**, which was the basis for the signing of the Washington Peace Agreement, can be understood precisely within that time and framework. However, under the contemporary framework, the role of cantons could be evaluated differently. Namely, the cantons do not represent federal units in the House of Peoples of the Parliament of FBiH, considering that the constituent peoples are represented in the House of Peoples. Furthermore, the powers and competences of cantons could be easily assigned to FBiH or local authorities. Finally,

cooperation in areas of common interest such as economic and infrastructural projects did not or hardly took place after the DPA. Therefore, the question of the practical role of cantons.

References:

- American Society of International Law. „Bosnia and Herzegovina – Croatia: Preliminary Agreement Concerning the Establishment of a Confederation and Bosnia (and further).” *International Legal Materials* vol. 33:3 (1994).
- Banović, Damir, and Gavrić, Saša (ur.). *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – analiza postdejtonskog političkog sistema*. Sarajevo: Magistrat – University Press, 2011.
- Banović, Damir, and Gavrić, Saša (ur.). *Parlamentarizam u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Sarajevski otvoreni centar i Friedrich Ebert Stiftung, 2012.
- Okvirni Sporazum o stvaranju Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/94.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.
- Sahadžić, Maja. „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Charge of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, and Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Steiner, Christian, Ademovic, Nedim, et al. *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Bemust, 2010.
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08 i 79/22.
- Zakon o federalnim jedinicama. *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 3/96.

Municipalities in Bosnia and Herzegovina

The municipality is a basic unit of local self-government. It is a territorial unit which encompasses the territory upon which a municipal government performs its responsibilities as defined by national or sub-national constitutional and legislative provisions. The general characteristics of a municipality, proposed in local government literature, are: 1. a municipality is the main, i.e., the most important form of local self-government; 2. it is established within the framework of historically formed local communities (which is why it is “recognised” and not “created” by the legislator); 3. it possesses self-governing status and capacity in accordance with local government legislation (Šmidovnik), i.e., local autonomy. It is an independent legal entity with its own property and budget. Municipalities can consist of sub-municipal units that bear different names.

The constitutional and legislative framework of local self-government. Local self-government regulation in Bosnia and Herzegovina (BiH) is the responsibility of the entities: the Republic of Srpska (RS) and the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH). In RS, there are 54 municipalities and 10 cities (in 2022, Laktaši received the status of a city), in FBiH, 58 municipalities and 22 cities; the total number is 112 municipalities and 32 cities (compared to 109 municipalities in 1992). Brčko District (BD) has been ascribed a special district status as a local self-government unit that falls outside of the jurisdiction of the entities (Art. VI.4. Constitution BiH). The Constitution of BiH expressly enumerates the responsibilities of state institutions, while establishing the presumption of responsibility in favour of the entities. Since local self-government regulation is not mentioned among the competences of the BiH institutions, the organisation and competences of local self-government units are regulated by entity legislations (in FBiH, local self-government is considered a joint competence of FBiH and the cantons). The constitutions of both entities contain provisions on local self-government, in accordance with the requirement for a constitutional/legal foundation of local self-government prescribed by the European Charter of Local Self-Government (ratified by BiH in 2002).

The *Constitution of RS* regulates the organisation of local government in a separate chapter, entitled “Territorial Organisation” (Chapter VI: Articles 100-103). The aforementioned constitutional provisions define the competences of local authorities (Art. 102) and guarantee the incomes of cities and municipalities as established by law, as well as resources for performing delegated tasks (Art. 103). According to Article 66 para. 2 of the RS Constitution, the constitutional status and rights of local self-government units serve as the basis and the measure for the powers and responsibilities of entity bodies. Article 5 of the Constitution reinforces local self-government among fundamental social values, together with human rights and

freedoms and equality before the law, which represent the foundation of the constitutional order of the Republic. A new Law on Local Self-Government of RS came into force in 2016.

The *Constitution of FBiH* also contains provisions on local self-government. Due to its federal structure, it is necessary to clarify which level has the regulatory competence for municipalities. In fact, the Constitution recognises three types of competences: 1. the exclusive competences of FBiH; 2. the joint competences of FBiH and the cantons; and 3. the exclusive competences of the cantons. The competences of FBiH are expressly enumerated, as are the joint competences that are exercised by both government levels, while, according to Article 4 of the FBiH Constitution, the cantons have competence in all fields that are not explicitly granted to FBiH (the Constitution enumerates some of the exclusive responsibilities of the cantons, but this list is not exhaustive). Although the regulation of local self-government is neither among the exclusive competences of FBiH nor among the joint competences of the FBiH and the cantons, this field is regulated by the FBiH Constitution and federal legislation. Mirroring the RS Constitution, the Constitution of FBiH also dedicates a separate chapter to the organisation of local self-government (Chapter VI, entitled “Municipal Authorities”). It regulates the competences of the bodies of local self-government units, the method of election and the term of office of local officials, as well as the organisation and competences of cities. Local self-government organisation is also regulated by cantonal constitutions, whose provisions mostly follow the provisions of the FBiH constitution. Thus, the field of local self-government is regulated by both federal and cantonal local government legislation. The federal Law on Principles of Local Self-Government in FBiH, which was adopted in 2006, regulates the field of local self-government in a rather detailed manner; however, each of the ten cantons also has its own local government law.

Functions and structures of local self-government. Municipalities in both entities are vested with the power to conduct all public affairs not explicitly granted to another authority. This includes the power of organising local affairs autonomously as well as the duty of providing services for citizens and residents in the areas of housing, education, health, security, etc. Furthermore, budgetary policy and municipal property are protected under law. Against interference with these rights and powers, local authorities might seek protection from the constitutional courts of the entities. While judicial protection through the Constitutional Court of FBiH is not effective in many cases, as court decisions are often not implemented, it appears that the direct complaint to the Constitutional Court of RS is not used much by municipalities. *Municipalities in BiH* differ quite a lot in terms of population and size and with respect to economic and fiscal capacity. However, in legal terms, municipalities tend to be treated equally. In the RS, the model of one-level local self-government is established, with the municipality as the basic unit of local self-government. All municipalities have the same competences, regardless of the size of their territory, the number of inhabitants, and the degree of their economic development (the monotypic or uniform model of municipality). The Law on Local Self-Government foresees the possibility of establishing cities, whose legal status, for the most part, coincides with the status of a municipality. The exception is cities that consist of several municipalities: their competences are specifically regulated by the

Law (Art. 12). The city of East Sarajevo, which consists of six municipalities, is such a city. Additional competences can also be assigned by law to a city with only one municipality, which mitigates the monotypic character of municipalities in the RS (Article 11, Paragraph 3 RS Law on Local Self-Government). There are currently 54 municipalities and eight cities in RS. A similar system exists in FBiH, with 58 municipalities and 22 cities. Sarajevo is the only city in FBiH which has four municipalities. There is no special status foreseen for capital cities. City status is granted according to very similar criteria in both entities which refer to urban character and infrastructure (Art. 5 Law on Principles of Local Self-Government FBiH) and to appropriately developed urban areas which form a unit in geographical, social, economic, historical, and territorial terms (Art. 10 RS Law on Local Self-Government); in addition, a population of 50 000 inhabitants is the threshold in RS (in FBiH 30 000). The competencies are practically identical compared to those of municipalities, and overall, the concept of “city” has been rendered pointless. As in the Yugoslav system, the municipalities continue to be of rather large size; an exception are some municipalities situated at the Inter-Entity Boundary Line, which have simply been cut into two halves after the war and are thus fairly small.

The mayor, local democracy and internal organisation of municipalities. In both entities, a system of indirect (representative) local self-government exists, which implies that citizens participate in the governance of a local community mainly through elected representatives. According to the RS Law on Local Self-Government, the local self-government bodies are the municipal assembly and the mayor. The municipal assembly is the local authority’s decision-making and policy-making body. This body is composed of members of the municipal assembly, which is elected by direct universal suffrage for a period of four years and led by a chairperson elected by the same assembly. The municipal assembly adopts the municipal statute as well as the budget and can appoint or dismiss staff of the municipality or city’s permanent and temporary working bodies. According to the Law on Principles of Local Self-Government in the FBiH, the decision-making body of a local self-government unit is the municipal/city council (Article 13 para. 1).

The *mayor* is the (head of the) executive body of the local authority. During the last two decades, significant changes have been made in the structure of local authorities in RS and FBiH, especially concerning the organisation of local executive power. The trend of strengthening the local executive, which manifested itself in many European countries, also influenced the local government legislation in the BiH entities. In both entities, the model of the directly elected mayor was adopted, with relatively broad competences. In RS, it was introduced by the Law on Local Self-Government from 1999 and retained by later laws. The RS Law on Local Self-Government stipulates that the mayor is the holder of executive power at local level, manages the work of the municipal administration, and proposes heads of departments of the municipal administration, who are elected by the municipal assembly. The mayor represents the municipality, proposes general and individual legal acts of the municipal assembly, executes the local budget, and ensures the implementation of decisions and other acts of the municipal representative body. The mayor is elected by direct universal suffrage for a period of four years.

In FBiH, the model of a directly elected mayor was introduced in 2004, when the Law on Direct Election of Municipal Mayors in FBiH was adopted (preceded by Amendment CIV to the FBiH Constitution, since the election of local government bodies is also regulated by the Constitution). The mayor can put forward draft legislative proposals to the municipal assembly. They also implement local policy, proposes and executes the municipal budget, and enforces laws and regulations to be implemented at local level.

The strengthening of the mayor's competences raises the problem of their political accountability. To prevent abuses of the mayor's powers, and to secure their political accountability, a recall procedure was introduced in both entities. The recall procedure in the RS is regulated by the RS Election Law. In FBiH, the mayor's recall procedure is regulated by the Law on Election, Mandate Termination, Recall and Replacement of Mayors in FBiH. Since the introduction of the model of the directly elected mayor, a significant number of recall procedures has been initiated in both the RS and the FBiH.

The local government legislation of both entities prescribes forms of direct citizen's participation in the local decision-making process. The instruments of direct democracy prescribed by the RS Local Self-Government Law are referendum, assembly of citizens, citizens' initiative, local community, citizens' hours in assemblies, as well as other forms of participation that are in accordance with the law (Article 106). The Law on Principles of Local Self-Government in FBiH also provides for forms of direct participation of citizens in local decision-making: referendum, assembly of citizens, citizens' initiative, local community, citizens' hours in assemblies, as well as other forms of participation that are in accordance with the law (Article 43 para. 1).

Cooperation and association of municipalities; common challenges. The entity laws on local self-government provide the possibility for municipalities to cooperate with each other to improve the performance of local competences. Cases of such cooperation have been reported in practice, in the areas of water supply and waste disposal, but also to improve local economic development. However, in case of larger or more important projects, most of these are managed directly by the cantons (in FBiH) or by the RS government, respectively. In addition, cross-border cooperation among municipalities is also possible and has been realised in various forms, e.g., in a trilateral Interreg program (launched in 2007) and a number of projects with Serbia, Croatia and Montenegro, or in the Drina-river region, with secondary schools, hospitals and transportation as well as twinning agreements. The Herzegovina-Neretva Canton is one of the cofounders of the Adriatic-Ionic-Euregio (established in 2006). There are two independent Associations of Municipalities and Cities: one in and for FBiH and the other one in and for RS. They play a crucial role in advocating for changes in legislation and funding on behalf of municipalities, hold regular meetings and frequently organise discussions for their members and the public. They also provide professional services to municipalities primarily in the areas of legal and fiscal support and EU integration.

Although the two entities have separate and different systems of local government, "there are some serious common challenges: an ageing and falling population; the decline of secondary

cities and a growing urban-rural divide; the fragmented and often costly local government administration; burdens through external debt service; controversies over the horizontal allocation of resources (especially in FBiH); the often inefficient management and sharing of natural resources (which cannot develop into an important source of local government financing); no scope for aggregate tax increase (which could resolve local financing issues); and insufficient cooperation among various levels of government.” The conclusion that both systems of local government need fundamental reforms, is shared by a large majority of leaders of local governments.

References:

- Association of Municipalities and Cities of the Federation of Bosnia and Herzegovina / Savez općina i gradova Federacije Bosne i Hercegovine. www.sogfbih.ba.
- Association of Local Authorities of Republic of Srpska / Savez opština i gradova Republike Srpske. www.alvrs.com.
- Berg, Rikke, and Rao, Nirmala (ed.). *Transforming local political leadership*. Palgrave Macmillan, 2005.
- Congress of Local and Regional Authorities in Europe, Local and regional democracy in Bosnia and Herzegovina. Report, CG37 (2019) 18final, 31 October 2019. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-bosnia-and-herzegovina-monitoring-comm/168098072a>.
- Dimitrijević, Predrag, Lončar, Zoran, and Vučetić, Dejan. *Pravo lokalne samouprave*. Službeni glasnik, 2020.
- European Charter of Local Self-Government. European Treaty Series No. 122, 15 October 1985. <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos, et al. (ed.). *Sub-municipal governance in Europe: Decentralization beyond the municipal tier*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.
- Jokay, Charles. „Local government in Bosnia and Herzegovina”. *Local governments in Central and Eastern Europe Vol. 2: Stabilization of local governments*. Edited by Kandeve, Emilia. Budapest, 2001.
- Local Government Initiative, Local Government in Bosnia and Herzegovina. Report on Consultations of a Joint Commission on Local Government, June 2018. <https://europa.ba/wp-content/uploads/2018/06/Master-LGI-report-04062018-web-eng.pdf>.
- Milinković, Igor. *Mehanizmi zaštite vladavine prava na lokalnom nivou sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Banja Luka: Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, 2011.
- Milinković, Igor. „Oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju na lokalnom nivou (tradicionalni i novi).” *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci*. 31/32 (2010).
- Šmidovnik, Janez. *Lokalna samouprava*. Sarajevo: Univerzitetska knjiga, 1999.
- Vranješ, Nevenko. *Lokalna samouprava*. Banja Luka, 2020.
- Zlokapa, Zdravko (ur.). *Kocka do kocke: dobro je dobro graditi*. Banja Luka, 2007.

The Brčko District²

The Brčko District of Bosnia and Herzegovina (BD) is the current official name of a particular level of government in Bosnia and Herzegovina (BiH), recognised by the Constitution of BiH from 2009. First of all, it is necessary to clarify the meaning of the term district at the linguistic, legal, and political level.

In *Rječnik stranih riječi* [Dictionary of Foreign Words in the Croatian language], the term *distrikt* (from the Latin *districtus*) has the following meanings: judicial district, county, territory and, in a broader sense, jurisdiction, and area of competence. *The Cambridge English Dictionary* explains the term *district* as follows: “an area of a country or town that has fixed borders that are used for official purposes, or that has a particular feature that makes it different from surrounding areas,” then citing some examples such as: “the business district of New York, the Lake District/the Peak District, the City of Malden School District, South Cambridgeshire District Council.” Finally, in the *Hrvatska enciklopedija* (Croatian Encyclopedia, 2022 edition) the meaning of the Latin terms *districtus* (district, county, territorial administrative unit) and *distingere* (clutch, distress) is explained.

From a legal point of view, a district is a part of the territory of a state that, for various reasons or special needs, is separated from the rest of the national territory, is distinguished by a particular legal regime, and usually enjoys a special legal status. Districts can be created to meet various needs regarding, for example, taxation, the electoral system, education, security, public administration, the judiciary, etc.

Politically speaking, the main feature of a district is a different and usually autonomous political system from the rest of the country. This is especially true for public policies. In this sense, the main purpose of creating a district is to guarantee citizens and their democratically elected representatives the freedom to autonomously administer their territory. This freedom is based on a high degree of decentralisation and democratisation of local authorities compared to those of the state. In the present case, the BD was created mainly for political reasons related to the failure to reach a compromise between the two constituent entities of BiH – the Republika Srpska (RS) and the Federation of BiH (FBiH) – on the governance of what was once the municipality of Brčko. With Amendment I to the Constitution of BiH, a solution was found as a compromise in the form of a condominium, that is, a territory that is jointly owned by the entities, but is under the sovereignty of BiH as a separate unit of local self-government with its own institutions, laws and regulations.

² Translated from the Serbian language by Ivana Draganić.

At the time of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, Brčko was a municipality in the Socialist Republic of BiH. In this multi-ethnic environment, the tragic war of 1992–95 erupted in all its cruelty. Many citizens of Brčko lost their lives during the conflict, some were injured, and others were forced to flee their homes. The war led to the destruction of the economy, infrastructure, private and collective assets. In 1991, according to census data collected that year, the municipality of Brčko numbered 87,627 inhabitants (of whom 38,617 were Muslims, 22,252 Serbs, 8,128 Croats, 5,731 Yugoslavs, and 2,899 others). In 2013, when the last census was carried out, Brčko District numbered 83,516 people (35,381 Bosniaks, 28,884 Serbs, 17,252 Croats, and 1,999 others).

Today, BD is a local self-government unit, i.e., a district covering an area of 493 km² which coincides with the territory of the municipality of Brčko from the pre-war period. Situated in the north-east of BiH, the Brčko district is an important junction of communication routes: it is connected to the European corridors by river, thanks to the port of Brčko and the navigability of the Sava river, while, at the same time, it is connected to western, central, and eastern Europe by a dense road and railway network. Brčko is only 200 km away from the three major cities of the region: Sarajevo, Zagreb, and Belgrade.

The Dayton Peace Agreement (DPA) did not bring a final solution to the *status* of this pre-war municipality, so Annexes II and V are devoted to issues of demarcation and arbitration. In 1996, an arbitration procedure was initiated, during which the first crucial issue was addressed of whether the subject of the dispute between the two entities was only the demarcation line in the area of Brčko or the entire territory of this municipality. On 14 February 1997, the Chamber of Arbitration in Rome decided to launch a one-year international surveillance mission in the Brčko area. Then, with a verdict issued by the Arbitration Court of Vienna in March 1998 (that is, the chairman of the Arbitration Tribunal, because the other two members did not sign the decision), a decision was made on transitional international supervision in the area of Brčko for a period of one year. By the decision of the chairman of the Arbitration Tribunal, which was passed in Vienna in March 1998, the entire territory of Brčko was declared the subject of dispute. Finally, a year later (in March 1999), also in Vienna, instead of the Arbitral Tribunal which was authorised to make a decision, the Chairman of the Arbitral Tribunal, Roberts Owen, made the final arbitral decision on Brčko, according to which Brčko was exempted from entity authority and formed a separate entity (district). However, as specified in the verdict, this decision was revocable, meaning that Brčko could come under the jurisdiction of one of the two BiH entities should the other entity jeopardise the status of BD. There is no doubt that Amendment I to the Constitution of BiH made the final decision permanent.

The legal system of the BD is defined by the Constitution of BiH and the district statute. Concretely, Amendment I to the Constitution of BiH introduced the new Article VI.4. which reads as follows:

The Brcko District of Bosnia and Herzegovina, existing under the sovereignty of Bosnia and Herzegovina and falling under the responsibility of the institutions of Bosnia and Herzegovina

as arising from the Constitution, which territory is jointly owned by the Entities, shall be a local self-government unit with own institutions, laws and regulations, and powers and statute laid down finally in the decisions of the Arbitration Tribunal for the Dispute over the Inter-Entity Boundary Line in Brcko Area. Relations between the Brcko District of Bosnia and Herzegovina and the institutions of Bosnia and Herzegovina and the Entities may be additionally specified by law enacted by the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina.

The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina shall have jurisdiction to decide any dispute in relation to the protection of the established status and powers of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina that arises under this Constitution and decisions of the Arbitration Tribunal between an Entity or Entities and the Brcko District of Bosnia and Herzegovina or between Bosnia and Herzegovina and the Brcko District of Bosnia and Herzegovina.

Any such dispute may be referred by a majority of representatives of the Assembly of the Brcko District of Bosnia and Herzegovina including at least one fifth of the members elected from amongst each constituent people.

The cited amendment was adopted in 2009. Previously, Article 1 of the Statute of BD of BiH defined Brčko as an administrative unit of local self-government, placed under the sovereignty of BiH.

Although the Statute defines Brčko as a unit of local self-government, the BD is an asymmetrical and atypical self-government unit compared to other local administrations in BiH, firstly because it has its own legislative, executive, and judicial powers, which distinguish it from all other local self-government units both in FBiH and RS (see: Bosnia and Herzegovina's Federal System, An (A)symmetrical "Twin State").

In the BD, *the legislative power* is exercised by the parliament, the executive power by the mayor and the government, while the judicial power is exercised by a plurality of subjects. Parliament is the main body of the legislature which, in addition to passing laws, is responsible for the formulation of general policies, for adopting the budget, as well as for appointing the government and various district officials. The parliament is made up of 31 MPs who, according to the Electoral Law of BiH, are elected by direct suffrage for a four-year term. Representatives of national minorities present in the district are guaranteed two seats in parliament.

Executive power is exercised by the mayor and the government. The mayor is also the head of government; he represents the District and is responsible for implementing the laws passed by the district parliament and the Parliamentary Assembly of BiH. The mayor is elected by parliament for a four-year term which can be renewed.

The *judicial system* of BD consists of the following bodies: the Judicial Commission, the Court of First Instance, the Court of Appeal, the Prosecutor's Office and the Legal Aid Office. It should be noted that the judges and prosecutors of BD are appointed by the Supreme

Judicial Council of BiH. Hence, also in this respect, the position of the District is equated to that of the two constituent entities of BiH.

Although the constitutional and statutory provisions define the legal nature of BD, this issue still remains a subject of debate. The BD, other than as a local self-government unit, can be viewed as an autonomous territorial unit, but also as a quasi-federal unit. The fact that the BD appears as a signatory to international treaties, on a par with the state and the two entities of BiH, allows us to conclude that Brčko has the characteristics of a third entity.

If members of the Parliamentary Assembly of BiH of a subject have the task of making laws, then such an assembly cannot be considered a local representative body in the sense of what is deemed a local council. Thus, it emerges that the BD is a “hybrid autonomous territorial unit” which looks more like a federal unit (entity) than a local self-government unit. Michael Karnavas, on the other hand, is of the opposite opinion, arguing that the BD cannot be considered an entity because it does not have the same prerogatives as the two entities of BiH. The most important difference, according to Karnavas, concerns the fact that there is no citizenship of the BD, whose citizens can therefore choose whether to acquire the citizenship of FBiH or that of RS.

Reflecting on the legal nature of the BD, Marković believes that Brčko should be considered a federal unit and, at the same time, an autonomous territorial unit. Therefore, for Marković, it is a quasi-federal unit, i.e., an atypical autonomous territorial unit. The BD cannot be perceived as a typical federal unit because it is not represented in the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH, nor does it participate in the formation and exercise of power at state level. The fact that the Bosnian-Herzegovinian state does not exercise any control over the work of the government bodies of the BD and cannot affect the judicial system of the District, except as regards the constitutional legitimacy review, supports the thesis according to which the BD would be something more than a simple autonomous territorial unit.

Finally, it is necessary to dwell on the question of the institutional representation of BD at state level, another aspect which distinguishes the district, placing it in a position which implies a certain asymmetry with respect to the two entities of the country. The Office of the Brčko District Coordinator is a permanent body that represents the district in the BiH Cabinet of Ministers and is tasked with ensuring cooperation and coordination between the district and various BiH institutions, international organisations and foreign embassies, ensuring thus that the interests of the BD are recognised and respected. In the second part of this sentence, we note the powers of international cooperation that this Office can establish in the name and on behalf of the District.

Summarizing the above reflections, we can conclude that the BD of BiH is a local self-government unit that enjoys operational independence and prerogatives that make it similar to the two entities of post-Dayton BiH. Put simply, it is an atypical unit of local self-government, placed under the direct sovereignty of BiH, whose territory is jointly owned (condominium)

by the entities, and which has its own legal system on an organisational and functional level. As such, the BD enjoys direct constitutional and legal protection, guaranteed by the Constitutional Court of BiH, as well as an equal position with the two entities of the country, both vertically, as regards the relations between the district and the Bosnian-Herzegovinian state, and horizontally, with regard to relations with the two entities.

References:

- Anić, Šime, Klaić, Nikola, and Domović, Želimir. *Rječnik stranih riječi, tuđice, posuđice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, 1999.
- Blagojević, Milan. *Pravna priroda Brčko distrikta BiH deceniju poslije, uporedni prikaz*. Banja Luka: Službeni glasnik Republike Srpske – Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment, 2011.
- Dictionary Cambridge. 2022. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/district> (pristupljeno 27. 2. 2022).
- Hrvatska enciklopedija. 2022. <https://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=15466> (pristupljeno 27. 2. 2022).
- Karnavas, Michael G. „Creating the Legal Framework of the Brčko District of Bosnia and Herzegovina: A Model for the Region and Other Postconflict Countries.” *American Journal of International Law*. 97:1 (2003). doi:10.2307/3087109.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint, Aporije ustavnog sistema BiH*. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 2021.
- Nešković, Radomir. *Nedovršena država, Politički sistem BiH*. Sarajevo: Fondacija Friedrich-Ebert Stiftung, 2013.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.
- Popović, Milijan. „O pravnoj prirodi Brčko distrikta.” *Zbornik radova sa naučnog skupa pod nazivom „Republika Srpska – petnaest godina postojanja i razvoja”*. Naučni skupovi, knjiga XII. Banja Luka: Akademija nauka i umjetnosti Republike Srpske, 2007.

Federal Ideas and Practice

Federal Principles

The federal principle is an overarching principle that strives to preserve and improve societal, cultural, political, nonterritorial and territorial pluralism. It is a systemic idea that permeates all spheres of the multilevel socio-political system. As such, it is present in political practices, the manner of functioning and conducting politics (Riker), the constitutional-legal order, and the organisation of state power (Wheare). A political culture dedicated to the federal principle is characterised by various accommodative practices (Burgess), even in societal relations (Livingston). In other words, the federal principle has different theoretical and practical dimensions that are equally significant and complement each other. For that reason, it arises as part of the historical socio-political process, and the systemic effort and engagement of the elites, institutions, and broader society in multiple areas: constitutional, legal, political, public, societal, and educational. It also reflects the level of public political culture, shared by the elites and deeper by citizens, constituent communities, and in the realm of their interactions.

Federal theory and theoretical foundations of federalism. The versatility of possible approaches makes it challenging to postulate a unique definition via an overarching theory of federalism, which would include a universal federal principle as a basis to explain various forms of federal systems. However, it suffices here to recollect some of the definitions, which formulate federal principles differently, most of which are centered around two pillars of federalism: “self-” and “shared” rule. In that respect “...federal political system is a descriptive catchall term for all political organizations that combine what Daniel Elazar called shared rule and self-rule”. Indeed, Elazar was one of the most influential authors who pioneered federalism as a system that involves both “shared governance/rule” and “self-governance/rule.” Ronald Watts also acknowledged that federalism “refers to the advocacy of multi-tiered government combining elements of shared-rule and regional self-rule,” and that a federal political system is a “descriptive term referring to the genus of political organization that is marked by the combination of shared rule and self-rule”. He stressed the existence of the two levels of governance that are directly elected and accountable to their citizens with the formal constitutional division of legislative and executive powers. Furthermore, Kenneth Wheare defined the federal principle as “the method of dividing powers so that the general and regional governments are each within a sphere co-ordinate and independent”. Other definitions emphasized the autonomy of both spheres, such as the one offered by King, “the key to federation [that] is its universal constitutional attribution of entrenched powers at the center to constitutive and non-sovereign territorial units”. In the end, as Elazar puts it, “[w]hen all is said and done, federalism involves the combination of self-rule and shared-rule, an arrangement where two or more peoples or polities find it necessary and desirable to live

together within some kind of constitutional framework that allows all parties to preserve their respective integrities while securing peace and stability through power-sharing in those spheres where it is necessary”.

Federal principles. Federalism is an idea that encompasses a set of principles, but there is a variety of possible ways of defining their versatile outcomes in terms of design, organisation, and functioning. On the theoretical level, there are proper federal principles as well as other principles with which modern federalism naturally interacts, such as constitutionalism, democracy, the rule of law, human and minority rights, etc. In fact, as shown by Michael Burgess in his seminal book *In Search of the Federal Spirit*, federal values are related to parallel principles by which they are brought to reality: Human dignity - Autonomy; Equality - Partnership; Freedom - Self-determination; Justice - Comity; Empathy - Loyalty; Tolerance - Unity in Diversity; Recognition - Contractual origins; and Respect - Reciprocity or mutuality. Additionally, several concrete elements are common as well as critical for the understanding of federalism, such as the propensity for a *polycentric* constitutional order, which acknowledges “equal” (as understood and qualified under the societal and political conception of justice) representation of different constitutional subjects that meet each other and interact in the shared loci of decision-making. The other related principle is *non-domination*, as a key hallmark of federal society, which annuls hegemony or monopolisation of public authority, property, goods, and resources by any party to the agreement or simple national majority.

Yet another principle that leads to the establishment of a polycentric order is *non-centralisation*, as the organisational principle that works through a clear division of powers between different constitutional orders, defining residual and exclusive competences along with those that are shared and concurrent. This idea is also supported by another broadly applied principle - *subsidiarity*, which reflects the tendency to allocate decision-making and implementation at the lowest possible functional level of institutional organisation. The same is particularly regarded in the European Union’s (EU) politics, internal organisation and way of functioning. In conjunction with the overarching idea of pluralism, these principles, to different degrees, promote *non-hierarchical polycentric* order marked by multiple centres of decision-making. In his landmark book *Exploring Federalism*, Elazar pointed out that the federal goal is *not centralisation* but rather *non-centralisation*. He was of the view that powers need to be distributed between various centres of political authority to make sure that no centre can dominate the agenda and permanently impose its views on the others. According to Elazar, the pursuit of this objective will help contribute to building trust among the partners and lead to the development of an evolving compact that guarantees respect between all members. Such an understanding of the political dynamics confirms that *non-domination*, as a political ideal, constitutes a key objective to be constantly pursued, especially in situations of divided polities. This further implies that the *majority principle* cannot apply generally as a rule in federal systems. It is often insufficient and inadequate as its universal application can infringe on the equality of federal partners. But the decisive issue is that there always needs to remain an area of significant self-rule which no centralisation can neutralise. In that sense, the federal principle requires significant restraint and cultivated habits of decision-makers to

value politics of reconciliation and local autonomy, by nurturing respect for mutual spheres of competence and the obligation to cooperate as one system.

The above considerations imply that there is something like a federal spirit which is necessary to inspire and animate the federal system. This has to do with the very meaning of federalism as a source of federal principles and its starting point. In that respect, the root of the term federalism relates to *foedus* - as a covenant or a pact, “which - as a voluntary agreement - is the basis for every federal arrangement. It is thus not surprising that the *covenantal* theory of federalism is one of the most influential in understanding both federalism as a theoretical concept and federal systems as a contemporary reality. The covenantal character of federalism implies that every authority stems from the basic agreement as typically enshrined and entrenched in the constitution and not from any other external or internal authority. This makes the constitution the very foundation that embeds the federal principle, which is further reflected in the choice and application of the state’s organisational principles. Thus, a violation of the federal principle would imply any action contrary to the fundamental constitutional principles and values that are an essential part of the federal agreement/pact, contrary to the spirit of the established partnership, and if any of the constituent groups were placed in an unequal position in such a way as to threaten its institutional capacity of “self-rule/shared rule”. This is where the moral strength of the federal pact is revealed as a potentially powerful source for re-stabilising relations in situations of constitutional crisis.

The federal principle in Bosnia and Herzegovina. From the generic viewpoint, federalism was used as a conflict resolution strategy for Bosnia and Herzegovina (BiH) and less as a conflict management tool. It was used by international actors to end the 1990s war and pacify the tense relations in the country through peace initiatives and proposals. As such, it is the outcome of multiple constraints rather than voluntary cooperation of the key constitutional players. So, the federal principle in BiH, besides its plural, nationally, ethno-culturally and religiously *differentiated societal basis* and the related descriptive denominations (multinational, multi-ethnic, multicultural, multi-confessional), was rather non-existent in legal and political terms before the Dayton Peace Accords (DPA) and the Constitution delivered as part of it. It means that, despite imperfections connected to its primary conflict-resolution function, DPA and its Annex IV (Constitution of BiH) remain the only firm and comprehensive normative basis for further analysis of the federal principle in BiH, although diversity management had a long prior tradition per se. The peculiarity of the BiH Constitution and its society is that it includes both abstract citizens and differentiated collectivities, whereas federations usually rest on two constituent elements – citizens and federal units. The first “constituent” element also exists in BiH’s federalism, with the peculiarity that the latter has largely been dominated by a third element – *constituent* or state-forming *peoples* (see: Constituent Peoples). More concretely, the constituent elements of federalism in BiH are the citizens, entities, and peoples, which means that the constitutional system rests on the duality of the bearers of sovereignty.

The Preamble of the BiH Constitution is characterised by an inherent ambiguity, as it contains both individualistic (citizens) and collectivistic (peoples) elements (see: Collective and

Individual Rights), which both play an essential role in the organisation and functioning of the state. This can be seen after closer scrutiny of key elements of the entities' constitutional position, characteristic of federal units: the *right to self-organisation*, reflected in the right to independently adopt a constitution, which the institutions of BiH cannot influence in any way unless an entity's constitution is in conflict with the state's; the *division of competences* between the state and the entities resolved in the Constitution of BiH in a manner typical for federations, with the assumption of competence in favour of the entities (as shown by the residual powers-clause); the *right of the entities to perform all the functions of state power*; the *right of entities to independently regulate the organisation of public authorities on their territory* with the obligation to respect the Constitution of BiH; the *obligation of entities to harmonise their constitutions with the Constitution of BiH* and to respect its legal order; and the *absence of any mechanisms or institutions through which the state can interfere in the exercise of state power in the entities* unless the entities' institutions violate the constitutional legal system of BiH with their acts. In addition, a special way of *decision-making* in the upper house (House of Peoples) serves as a corrective to the majority principle typical of the lower house (House of Representatives), because in the House of Peoples, special procedures guarantee the representation of special collective interests. If both houses of the legislative body are equal in decision-making, as is the case in BiH, there is no fear of applying the majority principle in the lower house, because the consensus in the upper house would still prevent outvoting, which serves as a justification of the equal competences of both houses. Beside the procedure for the protection of vital national interests (VNI) entailed to the House of Peoples, the decision-making procedure in the House of Representatives requires one third of the delegates from each of the two entities and allows stopping any decision by a two-thirds vote from each of the entities if previous conciliation attempts fail. This "entity voting" is based on a formal territorial element, which de facto functions to protect collective group interests.

Obviously, the organisation of the BiH federal state goes hand in hand with the political system of consociational democracy (or "power sharing") (see: "Power-Sharing", "Power-Dividing"), which, in turn, reinforces the application of the federal principle as a supportive tool of institutional equality and fair representation. Conclusively, BiH is organised according to the principles of representative democracy and its underlying society is pluralistic because there are three dominant social segments (three constituent peoples), organised within their own subsystems or subcultures through their institutions, organisations, and habits of daily life.

References:

- Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London – New York: Routledge, 2006.
- Burgess, Michael. *In Search of the Federal Spirit: New theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford UK: Oxford University Press, 2012.
- Elazar, J. Daniel. *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, 1987.
- Fleiner, Thomas. „Dynamics of Shared Rule in Federations.” 2005. www.thomasfleiner.ch/files/documents//Dynamics.pdf.
- Gagnon, Alain. „Constitutionalism, empowerment and multinational federalism.” In *Understanding federalism and federation*. Edited by Alain Gagnon, Soeren Keil, and Sean Muller. Palgrave Macmillan, 1988.

- Gagnon, Alain. *Minority Nations in the Age of Uncertainty*. University of Toronto Press, 2014.
- Keating, Michael. *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Keil, Soeren. *Multinational federalism in BiH*. London – New York: Routledge, 2016.
- King, Preston. *Federalism and Federation*. London: Crom Helm, 1982.
- Kymlicka, Will. *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. Toronto: Oxford University Press, 1998.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Lijphart, Arend. „Consociational Democracy.” *World Politics* 21 (1969).
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. London: Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arend. „Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories.” *Publius: The Journal of Federalism*. 15:85 (1985), Philadelphia.
- Livingston, William S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956.
- Livingston, William S. „A Note on the Nature of Federalism.” *Political Science Quarterly*. 67 (March 1952).
- Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd – Sarajevo, 2012.
- McGarry, John, and O’Leary, Brendan. „Federation as a Method of Ethnic Conflict Resolution.” In: *Multinational Federations*. Edited by Michael Burgess and John Pinder. London: Routledge, 2007.
- McGarry, John, O’Leary, Brendan, and Simeon, Richard. „Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation.” In *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* Edited by Sujit Choudhry. Oxford: OUP, 2008.
- Riker, William H. „Federalism.” In *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Edited by Goodin, Robert E., and Pettit, Philip. Oxford: Basil Blackwell, 1993.
- Sumantra, Bose. *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*. London: Hurst & Co., 2002.
- Watts, Ronald. *Comparing Federal Systems*, 2nd ed. Montreal – Kingston: McGill Queen’s University Press, 1999.
- Wheare, K. C. *Federal Government*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 1963.

Bosnia and Herzegovina's Federal System An (A)symmetrical "Twin State"

Bosnia and Herzegovina (BiH) is often cited as a "complex State" and a highly asymmetrical constitutional system created as a result of differences in identity and related territorial claims. A closer look reveals that BiH certainly contains some asymmetric constitutional solutions, but it is not necessarily a highly asymmetrical system. When compared to symmetrical federal systems such as Germany or the United States of America (USA), where relationships among the substate units are based on uniformity, BiH certainly may look highly asymmetrical. However, differences also exist in the systems that are considered symmetrical: education in Germany, ecology and the death penalty in USA, and local, cantonal, federal, and church taxes in Switzerland. Differences also exist among the asymmetrical systems regarding the scope of asymmetries: mild – the United Kingdom (UK), moderate – Belgium, strong – India as a borderline case. However, whether the differences are theoretical, practical, or both, and what their cause is, depends on the specific system.

Definitions and types of asymmetries. There are two types of asymmetries: political and constitutional. *Political asymmetries* are relationships that are based on actual differences in the size of territory and population, economy, but also on political narratives, and most importantly, identity (language, religion, culture, ethnicity). These relations are practically prerequisites for constitutional asymmetries. *Constitutional asymmetries* are political asymmetries that are established in the constitutional and legal framework of a particular system so that they produce and enshrine a differentiated position of certain groups and/or substate entities. Differences in identity are, in fact, the most important causes of constitutional asymmetries, but they are usually supported by economic and political factors. Both types of asymmetries may arise in systems with federal features.

Asymmetries in status, distribution of powers, and fiscal autonomy. Asymmetries in a constitutional system reflect on the institutional framework and procedures at all levels of government. Their particular influence is projected through *status* (such as the different status of sub-state entities, their ability to organise legislature and executive independently from the central authorities, differentiated representation at the central level, differentiated participation in constitutional amendment procedures, veto including specific locks for the protection of autonomy, etc.), *distribution of powers* (such as increased powers in specific areas, power to opt-in/out, differences in the techniques for distributing powers, etc.), and *fiscal autonomy* (differences in tax returns, reliance on transfers, borrowing control, etc.).

Asymmetries in BiH. Article I.3. of the Constitution of BiH defines BiH as a state consisting of two sub-state entities (the Entities), the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH) and the Republic of Srpska (RS), while Article VI.4. establishes a special territorial entity, Brčko District (BD, the District) of BiH. The constitutional structure of the two Entities is defined by their constitutions, while the structure of the BD is defined by its statute. Thus, Article I.2. of the Constitution of FBiH stipulates that FBiH consists of 10 cantons, while RS is a unitary entity according to its Constitution, and BD is a special administrative unit of local self-government according to the Article 1.1 of the BD Statute. Thus, the internal organisation of all three sub-state entities is combined with a high degree of institutional autonomy, which enables the application of a different institutional organisation in the Entities and the District.

Regarding *status*, both Entities and the District have constitutions and statutes that give them broad powers in the organisation of legislative, executive, and judicial bodies. For example, while the Parliament of FBiH is bicameral, the National Assembly of RS and the Assembly of BD are unicameral. Furthermore, in FBiH, the president of FBiH and two vice-presidents are elected indirectly through the Parliament of FBiH, while the president and vice-presidents in RS are elected directly by the people. BD only has a government, but no president. At the state level, the territorial representation of the entity coincides with the representation of the constituent peoples, which introduces constitutional asymmetry. For example, the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH consists of 42 representatives, two-thirds of whom are elected in FBiH and one-third in RS. Undoubtedly, this directly elected lower house represents the Entities, but also the constituent peoples – considering the way the representatives are elected. This has two consequences. First, FBiH is overrepresented (2:1), which is due to the principle of parity of constituent peoples. At the time when the Constitution of BiH was adopted, FBiH was understood as a territory predominantly made up of two constituent peoples (Bosniaks and Croats), while RS was viewed as the territory of one dominant constituent people (Serbs). Second, the District is not represented, which is related to the fact that it was established later. It is defined as a condominium of both Entities, i.e., the residents of the District must decide in which of the two Entities they vote in the local and parliamentary elections in BiH. With respect to ethno-territorial representation, the constitutional provisions on decision-making procedures in the Parliamentary Assembly guarantee a balance of different interests. As the principles of parity and consensus are essential guarantees within the constitutional structure of BiH, the procedure for protecting the vital interests of the constituent peoples serves to protect their interests when consensus cannot be reached. However, this institute has rarely been used. Instead, the so-called entity voting, which is intended to protect the interests of the entity (i.e., territory), is (mis-)used as a veto mechanism to protect the constituent peoples, although constituent peoples can rely on the procedure to protect vital national interests. Another constitutional asymmetry between the three constituent peoples is related to the so-called entity voting as a veto mechanism. Unlike Bosniaks and Serbs, Croats, given their small number, may only use the procedure for the protection of vital interests as a veto mechanism (see: Veto Rights).

Concerning the *distribution of powers*, the constitutional system of BiH consists of a comparatively weak state level with narrow, exclusive competences and strong entities and the District. The Entities are symmetrically vested with a vast range of powers. They can, of course, decide to transfer competence to the state level, but such a decision must be mutual. Any differences in the distribution of powers are not a result of asymmetrical constitutional provisions but are asymmetries in the outcome. This is because there are several techniques for the allocation of powers in FBiH. Even though the powers are distributed in favour of FBiH, FBiH and the cantons also exercise exclusive and concurrent powers. As each canton can opt to exercise concurrent powers in different ways, differentiation among cantons is inevitable. The District's position, however, is asymmetric, given that its approval is not required for the transfer of powers and competences. This can be explained by the unfinished legal relations between the state level and the District after the adoption of Amendment I to the Constitution of BiH.

The fiscal system of BiH follows the general trend of centralising income and decentralising expenditure. After the fiscal system was reorganised in 2006, *fiscal autonomy* of the Entities was symmetrised. Direct taxes remained under the jurisdiction of the Entities and District, but indirect taxes were centralised. Broad fiscal autonomy produces a decentralised system of vertical and horizontal distribution of funds. Eventual differences are a consequence of autonomy and not necessarily an asymmetric position. Before the reorganisation of the fiscal system, the financing of the state level depended on entity transfers, since both entities were under the constitutional obligation to provide financial resources necessary for the execution of obligations under the jurisdiction of the state. Thus, it was established that two-thirds of the international obligations of BiH were provided by FBiH and one-third by RS. Since the reorganisation of the fiscal system, the amounts are paid directly into the state budget in the same proportion, which means that this approach still represents a constitutional asymmetry. The same is the case with the amount of income remitted to the District. If the District's income is below the prescribed coefficient, the entities compensate for the difference in the same ratio as in the previous example. Finally, the Management Board of the Directorate for Indirect Taxation is the most important organ of BiH's fiscal policy. However, unlike both Entities whose representatives have the right to vote, District representatives only have observer status.

BiH as a mildly asymmetrical system. The initial constitutional structure of BiH exhibited constitutional asymmetries, some of which disappeared over time. Those that remain are sufficient to mark BiH as a system that manifests comparatively "mild" constitutional asymmetry. The constitutional status of the Entities and the District is the most immediate marker of constitutional asymmetry. However, apart from that, constitutional asymmetries are not particularly emphasised. In terms of *territory*, the Entities and the District have equal powers and responsibilities; the situation is similar regarding fiscal autonomy. In terms of the difference in *identity*, however, the asymmetric status is strengthened by the principles of constituency of the peoples and their institutional equality ("power-sharing") and the overlap of these with the territorial principle in the practical application of the Constitution.

References:

- Antić, Dinka. „Multi-Level Fiscal System in Bosnia and Herzegovina: Evolution and Coping with Economic Crisis.” *Financial theory and practice* 37:3 (2013).
- Burgess, Michael. *Comparative Federalism. Theory and Practice*. London – New York: Routledge, 2006.
- Palermo, Francesco. „Asymmetries in Constitutional Law – an Introduction.” In *Asymmetries in Constitutional Law, Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Edited by Palermo, Francesco, Zwilling, Kössler, Karl. Bozen / Bolzan: Europäische Akademie Bozen / Accademia Europea Bolzano, 2009.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno Pravo*. Mostar: Slovo, 2000.
- Popelier, Patricia, and Sahadžić, Maja. „Conclusion. A Country Studies-Based Deliberation on Constitutional Asymmetry in Multi-Tiered Multinational Systems.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, and Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).
- Sahadžić, Maja. „Ethno-Territorial Politics and Sub-National Constitutionalism: Lessons from Bosnia and Herzegovina.” In *Territorial Politics and Secession, Constitutional and International Law Dimensions*. Edited by Below, Martin. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Sahadžić, Maja. „Federal Theory on Constitutional Asymmetries: Revisited.” *Queen Mary Law Journal* 7 (Autumn 2016).
- Sahadžić, Maja. „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Charge of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, and Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Sahadžić, Maja. „Subnational Constitutionalism in Bosnia and Herzegovina: Towering Sub-National Autonomy and a Loose Clamp of the Central Level to All Intents and Purposes.” In *Routledge Handbook of Subnational Constitutions and Constitutionalism*. Edited by Popelier, Patricia, Delledone, Giacomo, and Aroney, Nicholas. London – New York: Routledge, 2021.
- Sahadžić, Maja. „Ustavnopravna anatema: vitalni interes konstitutivnog naroda na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini ad normam.” Paper presented at the *Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija*. Sarajevo, 2014.
- Sahadžić, Maja. „'Veto Mehanizam' u parlamentima na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini.” In *Država, politika i društvo u Bosni i Hercegovini – Analiza postdejtonskog političkog sistema*. Edited by Banović, Damir, and Gavrić, Saša. Sarajevo: iKd University Press, Magistrat izdanja, 2011.
- Watts, Ronald L. *Comparing Federal Systems*. Montreal: McGill-Queen's University, 1999.
- Weller, Mark. „Conclusion.” In *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Edited by Weller, Mark, and Nobbs, Katherine. Philadelphia, Oxford: University of Pennsylvania Press, 2011.

Shared Rule and Self-Rule: The Essence of Federalism

Federalism as a balance between autonomy and system. Federalism is a system. It is a system of government in which power is divided and shared between a central government and sub-national units. In a federal system, self-rule and shared rule are important concepts in defining the distribution of political power. Self-rule is often associated with sub-national units, such as states or provinces. These units have a high degree of autonomy and control over their own affairs, including the power to pass laws and make decisions, e.g., related to education, healthcare, and public services. This allows local communities to have a say in decisions that directly affect them and provides a mechanism for addressing regional differences and concerns. While the sub-national units have a high degree of autonomy, they also share power with the central government on issues that affect the entire country, such as defence, foreign policy, and national security. This allows for a balance between local autonomy and State unity and helps to ensure that important decisions are made with the input of all levels of government.

The distribution of competences in Bosnia and Herzegovina's federal system. In Bosnia and Herzegovina's (BiH) federal system the *competences are divided into three levels of government*: state, entity, and municipal (see: Distribution of Powers). The state level has the highest authority and is responsible for foreign affairs, defence, and monetary policy. The two entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH, the Federation) and Republika Srpska (RS), have a significant degree of autonomy and are responsible for areas such as education, health, and public administration. Within FBiH, which is itself a federal system, competences are divided between FBiH and the cantons (and between the latter and municipalities). The Brčko District (BD) has a unique status as a self-governing administrative unit that is not part of either entity.

The distribution of competences in BiH is *determined by its Constitution*, which was established as Annex IV of the Dayton Peace Agreement that ended the War in 1995. According to the Dayton Constitution, the powers of the central institutions are limited to those explicitly listed in the Constitution (Article III.1). Those powers not expressly assigned, i.e., the residual powers, lie with the entities (Article III.3a). While this is standard in federal systems, it is striking that the competences of the State institutions are comparatively very limited, leaving most powers to the entities. This is a result of the Dayton compromise on the substantial decentralisation of BiH's political system.

Thus, according to the Constitution, central institutions are only competent in the areas of a) foreign policy and foreign trade; b) customs and currency policy; c) immigration and asylum

policy; d) criminal law (limited cooperation with Interpol and between the two entities); e) air traffic control; and f) communication and transport policy between the two entities and with international partners (list in Article III.1). Indeed, there were only three ministries at the State level in the beginning, compared to nine ministries today, but BiH still does not have state-wide ministries for economy, education, and agriculture which would be useful for the coordination of policies and governance, even more so in the context of the requirements of the path towards EU accession.

The BiH Constitution assigns the most important responsibilities in the areas of taxation, security and defence, and all aspects of social policy to the entities. In the Federation, most of these responsibilities belong to the cantons, highlighting the different organisation of the two entities. While major decisions in RS are made by the RS Assembly, and municipalities only serve as instruments of policy implementation (see: Municipalities in Bosnia and Herzegovina), in the Federation, itself a federal system, it is the cantons that are the main decision-making bodies (see: Cantons, A (Non-Existent) Practical Role?), according to its Constitution, FBiH is responsible for defence policy, citizenship policy of FBiH, economic planning, the fight against terrorism and organised crime, licensing of frequencies, energy policy and limited aspects of taxation (Section III, Article I). Other important policy areas, such as social policy (health, social welfare), environmental protection and the administration of natural resources, are defined as shared areas of competence between FBiH and the cantons (Section III, Article 2). The cantons also have exclusive powers in the areas of policing, education, culture, the civil service, local economic development, welfare, and taxation (Section III, Article 2).

From a comparative perspective, it is surprising that most competences which are traditionally seen as attributes of statehood are given to the entities and not the central state. This is the case for defence policy, policing, and taxation. Furthermore, entities also have certain powers in foreign policy: They can sign international agreements with other States and international contracts, if the institutions of BiH agree, and they can develop “special parallel relations with their neighbouring countries” (Article III.2). While these “special parallel relations” do not require the approval of the State, they are limited because they must not threaten the sovereignty or territorial integrity of BiH.

Despite of the remarkable decentralisation of the political system, the Constitution of BiH also comprises a *supremacy clause* in favour of federal legislation. According to this provision, the Dayton constitution enjoys supremacy vis-à-vis all contrasting provisions in State legislation as well as in the entity constitutions and in their legislation (Article III.3 (b)). For the continuous validity of the entity constitutions, which were adopted before the Dayton Constitution came into force, the former had to be adapted in order to guarantee their conformity to the latter (Article XII). The superior position of the BiH Constitution corresponds with the power of the Constitutional Court of BiH to control conformity with the Constitution, which is necessary in order to enforce this supremacy (Article VI.3)

The evolution of the competence order. Decision-making, Constitutional Court decisions and agreements between the different levels have shaped BiH's constitutional politics, with the result that, in many areas, the reality no longer reflects the text of the Dayton Constitution. *The competence order has evolved, with many changes imposed by the Office of the High Representative (OHR)*, established under Annex X and tasked with the civilian implementation of the Dayton Agreement.

The Constitutional Court of BiH (see: Constitutional Court(s) and Constitutional Review) is responsible for decisions on *controversies* between the State and the entities (Art VI.3[a]). Numerous controversies have been decided regarding (the limitation of) State competence and the participation of entity institutions in the creation of new areas of competence for the State level and/or its institutions. While the Dayton Agreement required dynamic implementation, in the entities, in particular in RS, a defensive attitude prevailed which tried to use the text of the Dayton Peace Agreement as a line of defence against any expansion of State level competence beyond the minimum accepted in the DPA.

For instance, framework legislation or the competence to legislate in an area more generally was not foreseen in the text. Instead, the RS has consistently insisted on the separation of powers as outlined in Dayton, because it feared that further decision-making competence for the State level would weaken the entity and ultimately threaten its existence. In FBiH, however, framework legislation has been applied widely, for example in economic policies. In 2000, the Constitutional Court of BiH strengthened the power of the State and its institutions by arguing that the list provided in Article III.1 should not be seen as complete and closed, but as a qualified list. Based on the distribution of competences and the overall structure of the Constitution, the institutions of BiH have a responsibility to pass framework legislation that will affect the entities. The Court determined that this was particularly important for the provision of equal fundamental rights and freedoms across the entities and in the area of economic integration, i.e., the movement of goods, services, capital and people (Article 1.4). The Constitutional Court of BiH concluded that in order to ensure the functionality of the State of BiH and to prevent any form of disintegration, it is important that the institutions of the State, entity institutions and cantons work together in these areas and are jointly responsible for them.

In various decisions, the Constitutional Court has clarified the meaning of the areas of competence of the State listed in Article III.1 of the Constitution: Neither can this list be considered an exhaustive one; nor do the residual powers of the entities automatically comprise all the subject matter not mentioned in the list. For example, Article V.5(a) states that the Presidency is also (jointly) commander-in-chief of the military, even though the responsibility for defence and military affairs was given to the entities. In addition to the state Presidency's civil command control over the Armed Forces, the Constitutional Court of BiH confirmed the State level's competence in establishing a federal police force.

Procedures for changing the distribution of competences. The BiH Constitution provides expressly for a procedure permitting the vertical transfer of powers from entity level

to State level (Article III.5). Thus, *it is possible, at least in principle, to transfer every power to the State level on the basis of negotiation and consensus* (i.e., dependent on political will). In all these cases, it is not only possible to exercise transferred powers, but also to establish the institutions necessary for exercising them.

As the transfer clauses allow for dynamic evolution of the constitution, they are *highly controversial* due to opposing political positions on the role and the nature of the State. Many reforms have been based upon this flexibility clause, such as the establishment of a High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC), an Indirect Taxation Authority (ITA) and the defence reform as well as the resulting reorganisation of the military, a State Prosecutor, a State Border Police and a State Secret Service Agency. These have been brokered, controlled or imposed by the International Community (primarily OHR) because of the inherent political precondition, which is a political agreement between the political representatives of the three constituent peoples (as underlined and substantiated in BiH Constitutional Court decisions U-5/98, U-23/14), but which may also be seen as – at least implicitly – the consent of the relevant political subjects. A new area of competence for the State level can be based upon the use of the flexibility clause under one of the following three conditions: (1) an agreement between the entities; (2) if foreseen in annexes 5 to 8 of the Peace Agreement (Arbitration, Human Rights, Refugees and Displaced Persons, Commission to Preserve National Monuments); or (3) if necessary to guarantee the sovereignty, territorial integrity, political independence and international legal personality of the BiH state. It seems that the third criterion, which least relies on the consent of local actors, was most used as motivation for expanding the competences of the State level in different areas.

In fact, the controversial establishment of a State Court, not foreseen in the Dayton Constitution, was justified by the Constitutional Court of BiH citing systemic arguments; as such, a State Court is necessary for the fulfilment of international obligations regarding the guarantees for adequate and comprehensive protection of fundamental rights against legal measures adopted by State institutions. A kind of subsidiary power of substitution vested in the State emerges from a comprehensive analysis of different decisions in the field of protection of fundamental rights vis-à-vis the entities, at least as long as the latter cannot or do not guarantee those rights themselves. In those areas and issues, exclusive competences of the entities become concurrent powers which can, in principle, be used, according to the specific situation and with some discretion, by the institutions of BiH in the form of “framework legislation.”

This orientation led to further decisions in favour of State powers, for example regarding the privatisation of enterprises and banks (necessary for guaranteeing property rights), as well as regarding the determination and regulation of official languages by the entities: in both cases, framework legislation by the State level was considered necessary for coordinating the different legislation in the entities in order to guarantee minimum standards in the protection of fundamental rights, as well as institutional guarantees for a “pluralistic society” and a “market economy.”

Financing the implementation of the competences. The *distribution of finances in BiH is unique* from a comparative perspective. Until 2006, the State level had no independent income; its only revenue were customs fees and support from international donors. According to the Constitution, “Each Entity shall provide all necessary assistance to the government of Bosnia and Herzegovina in order to enable it to honour the international obligations of Bosnia and Herzegovina” (Article III.2 (b); and “The Federation shall provide two-thirds, and the Republika Srpska one-third...” (Article VIII.3).” Thus, the State level relied completely on the entities for financial support. In the first post-war years, RS regularly refused to contribute to the finances of the State, which threatened its sustainability and ability to act.

Such a complete *dependency on contributions from the entities is very unusual*. In most federal systems, central level and sub-units share taxation powers and revenue income in order to ensure that each level has access to independent financial resources. In this regard, BiH could be compared to arrangements in the European Union (EU), which also largely depends on contributions from its Member States to sustain itself and to act, or to confederal models of governance. However, despite showing some federal features, the EU is not a State.

In 2003, OHR started a *reform process targeting the taxation system* and aiming at more unity and a fairer distribution of income. The tax reform of 2006 introduced a countrywide value added tax, which is collected by a newly created central agency. The income from this tax is then shared between the State level, the entities, the cantons and the municipalities. For the first time the central institutions have guaranteed and independent access to financial resources. This has not only increased the effectiveness of the State level and its sustainability, but also its independence from the good will of the entities, thereby contributing to a more stable and sustainable political system.

In sum: Dynamic, but controversial and never stable. The competence order reflects the fact that both entities already existed before the new Dayton framework came into force. Thus, the State level has struggled since 1995 to make important decisions and implement them because of ongoing tensions between the political elites of the three constituent peoples. Lacking financial and material resources, its re-establishment relied on external support. The situation of the State level has been continuously improving, first because it was supported by external actors and external financial assistance, and later because it got access to independent finances.

As the State level can take on more responsibilities and can sustain itself, the entities and cantons have lost their privileged position in the system. Increased debt as a result of high expenditure on welfare and social policy has also limited their possibilities. However, there are still frequent disputes between the entities and the State level over the distribution of powers, particularly in the areas of transport, infrastructure, and economic development. Competence disputes are also frequent in FBiH because of an ongoing push for more cantonal autonomy. Croat cantons have questioned the right of FBiH to issue framework legislation (as in the case of the Federal Ministry of Education and Science, which was declared unconstitutional by the decision of the Constitutional Court of FBiH) and have often been dissatisfied with

insufficient influence over decisions, thus not perceiving them as “shared rule,” which triggers a greater demand for self-rule at the cantonal level.

The distribution of competences in BiH is a delicate balance between the need for a centralised government to maintain the country’s unity and the desire of the different constituent peoples to maintain their own identities and autonomy. However, the implementation of the system has been fraught with challenges, including political instability, corruption, and ethnic tensions, which have slowed progress in achieving the country’s economic and social development goals. Self-rule and shared rule are not yet considered elements of one comprehensive system.

References:

- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.
- Keil, Soeren. *Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina*. London: Ashgate, 2013.
- Keil, Soeren, and Perry, Valery. (ed.). *State-Building and Democratization in Bosnia and Herzegovina*. London – New York: Routledge, 2017.
- Keil, Soeren, and Woelk, Jens. „In Search of Functionality and Acceptance: The Distribution of Competence in Bosnia and Herzegovina.” In *Federal Power-Sharing in Europe*. Edited by Pallaver, Günther, and Karlhofer, Ferdinand. Nomos: Baden-Baden, 2017.
- Maglajić, Reima Ana, and Rašidagić, Esref Kenan. „Socio-Economic Transformation in Bosnia and Herzegovina.” In *Welfare States in Transition: 20 Years after the Yugoslav Welfare Model*. Edited by Stambolieva, Marija, and Dehnert, Stefan. Sofia: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.
- Mueller, Sean. „Self-rule and Shared Rule.” *50 Shades of Federalism*, 2017. <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>
- Palermo, Francesco, and Kössler, Karl. *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Hart – Oxford – Portland, Oregon, 2017.
- Pejanović, Mirko. *The political development of Bosnia and Herzegovina in the post-Dayton period*. Sarajevo: Šahinpašić, 2007.
- Spahn, Paul Bernd. „A federal Bosnia and Herzegovina: Can a weak Centre lead the Way?” *Federations 6. Special triple issue: Themes of the International Conference on Federalism* (2002).
- Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. „Kompetenzstreitigkeiten im Gefüge von Dayton” In *Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas*. Edited by Vitzthum, Graf Wolfgang, and Winkelmann, Ingo. Berlin: Duncker & Humblot, 2003.
- Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. *Constitution of Bosnia and Herzegovina – Commentary*. Sarajevo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2010.
- U 5/98-II: confirmation of establishment of the State Border Service as a State police force (in particular, paragraphs 12 and 26); also U 25/00 (paragraph 31).
- U 5/98-II on framework legislation and privatization (paragraphs 29 and 29).
- U III-5/98 („Constituent peoples”) on the conformity of entity constitutions with Constitution of BiH.
- U 5/98-III on framework legislation and regulation of official languages (paragraphs 57–59).
- U 5/98-IV on framework legislation (paragraphs 34 and 63 et seq.).
- U 9/00 on the three different categories of flexibility clauses in Article III.5 Constitution BiH (paragraph 10).
- U 26/01 (para. 24) on the State Court.
- U 17/05 and U 11/08 on the validity of the Transfer Agreement by which the HJPC has been established in 2004.
- Werner, Jan, et al. „Fiscal Federalism in Bosnia and Herzegovina: Ten Years after c Dayton Treatment and Still not in a Steady Condition.” *Journal of Economic Asymmetries* 3:2 (2006).
- Woelk, Jens. „Bosnia and Herzegovina: Trying to Build a Federal State on Paradoxes.” In *Constitutional Dynamics in Federal States: Sub-national Perspectives*. Edited by Burgess, Michael, and Tarr, Alan G. Kingston – Montreal: McGill Queen’s University Press, 2012.

Distribution of Powers

One of the criteria for the classification of states is whether state power is exercised at one or two levels. If it is exercised at one level, the state is unitary, whereas in federal states, state power is exercised at two levels – at the level of the federal state and that of federal units. The fundamental difference between a federal state and federal units is the sovereignty of the former since its legal order is dominant over the legal orders of the latter. There have been examples where state power was exercised at three levels; such was the case with the Russian federal unit in the Soviet Union.

Bosnia and Herzegovina (BiH) is unique since state power is exercised at the levels of the state, the entities, the cantons in the Federation of Bosnia and Herzegovina (FBiH), and Brčko District (BD). At each of these levels, there is a particular legal system and organisation of state power; with constitutions as supreme legal acts (only BD has a Statute as its supreme legal act although its content is analogous to the entity constitutions, and the District enacts it without anyone's approval).

The very fact that state power is exercised at different levels, with autonomous legal systems and with the right to self-organisation, leads to the conclusion that BiH is a federally organised state. One of the basic features of federal states is the distribution of competences. It is prescribed in Article III of the Constitution of BiH as the distribution of competences between the institutions of BiH and the entities.

The theory of constitutional law recognises two basic *methods of distribution of powers* between a federation and federal units. According to the first, the competences of the federation are prescribed using *positive enumeration* (they are explicitly listed), while the competences of the federal units are prescribed using the *general clause* (the federal units exercise all the competences which are not explicitly given to the federation). The assumption of the competences is established in favour of the federal units. This method is used in most federal states, and it gives more autonomy to federal units since the federation can exercise only those competences which are explicitly enumerated as its competences. In the case of a conflict regarding competence, it would be assumed that a competence belongs to the federal units. The second basic method is completely opposite to the first one.

Article III of the Constitution of BiH prescribes the first method of distribution of competences. This is quite natural considering the very high degree of autonomy of the entities. It is in accordance with the entities' right to self-organisation, which is almost absolute, and the contents of their competences, which are very wide, that their competences are defined using

the method of general clause. Article III 1 lists the competences of the institutions of BiH in ten points. These are the exclusive competences of the state. However, there are some other competences, also prescribed in the Constitution, which are common to the state and the entities, such as the protection of human rights or the electoral system. They are not explicitly listed as common competences, but constitutional provisions prescribe them nevertheless. Therefore, the Constitution recognises three types of competences: 1) exclusive competences of BiH; 2) exclusive competences of the entities; and 3) common competences of BiH and the entities.

The Constitution does not explicitly list the competences of the entities since they are prescribed using the method of general clause. However, two of them are explicitly defined since they are original, and/or it is not self-evident that they belong to federal units. According to Article III 2a and 2d: 1) the entities have the right to establish special parallel relationships with neighbouring states; and 2) they may enter into agreements with states and international organisations. While the first of these two competences is the result of the specificities of the state and society in BiH, its history (first of all the most recent) and ethnic composition, the second is not unusual in comparative federalism. The entities may establish special parallel relationships without approval of any institution of BiH although they have to respect the sovereignty and territorial integrity of BiH. According to Article VI 3a of the Constitution of BiH, the Constitutional Court of BiH is authorised to check if these conditions are fulfilled.

Although not explicitly prescribed, it is in accordance with the nature of federal state that the entities may enter into agreements with states and international organisations only in the spheres which are under their authority. These agreements could be reached only with the consent of the Parliamentary Assembly of BiH since the state is the only subject of international law. However, this competence gives the entities limited international subjectivity.

Article III 5 of the Constitution of BiH regulates the institution which renders federalism in BiH unique – additional competences. It prescribes that BiH can assume competences: 1) for such other measures as are agreed by the entities; 2) are prescribed in Annexes 5 to 8 of the Dayton Peace Agreement; and 3) are necessary to preserve the sovereignty, territorial integrity, political independence, and international subjectivity of BiH.

A few issues are important for further analysis. Firstly, neither the state nor entity constitutions prescribe how the entities would reach an agreement on the transfer of competences to the institutions of BiH. In practice, it happened through agreements of entity governments. This is not an appropriate method since the transfer of competences is a constitutional issue and should only be prescribed by constitutions.

Secondly, there are no constitutional provisions on the method of transfer of competences in the second and the third of the abovementioned cases. In practice, it happened through the decisions of the High Representative and the laws enacted by the Parliamentary Assembly of BiH. Both methods are problematic for two reasons. The first reason is that the High

Representative does not have the authority to decide on the issue. The second reason lies in the fact that the transfer of competences is a constitutional issue which has to be decided principally by the Parliamentary Assembly in the Constitution's amendment procedure' and not through the enactment of ordinary laws.

Thirdly, the third case for the transfer of competences is so broadly defined that it is possible to decide on the transfer of a wide range of issues, depending on the attitude of the Parliamentary Assembly whether it is necessary to transfer competences in order to preserve sovereignty, territorial integrity, etc.

Fourthly, the issue of returning the competences to the entities arises. The purpose of constitutionalising additional competences is to strengthen the state whose competences, according to the original constitutional text, were very weak. The Constitution has not explicitly prescribed the possibility of returning competences to the entities. However, it has not forbidden it either. According to some authors, it would not be unconstitutional to decide on returning competences if the appropriate decision were made. It is not clear how this decision would be made and by whom since there are no constitutional provisions on the issue. However, it seems that the state and/or both entities would have to be included in the decision-making procedure. Some authors explicitly conclude that the unilateral return of competences would be unconstitutional, although they do not exclude the possibility that the competences could be returned by an agreement between entities.

The distribution of competences in the material sense was executed in an unusual way because the state did not have some competences which are state competences as a rule. For example, it did not have competences in the domains of defence, border control or taxation. Article VIII of the Constitution, for example, prescribes that the state finances its spending and international duties from the budget, with 2/3 of the total amount being ensured by FBiH and the remaining 1/3 by the Republic of Srpska (RS). Such state financing can be defined as confederal in nature as the state did not have its own financial resources.

The competences of the state have been considerably broadened during the post-Dayton period in three basic ways: 1) through agreements of the entities; 2) by laws imposed by the High Representative; and 3) by laws introduced by the Parliamentary Assembly. The broadening of these competences, i.e., their transfer to the state, has had the following consequences: 1) the state has started to regulate considerably more areas of social life and state organisation; 2) new state institutions were established and continue to function today; and 3) the entities lost a part of their autonomy since they could no longer control those areas of social life which were transferred to the state, and entity institutions were dissolved or lost a part of their competences.

Although dozens of competences have been transferred to the state, they have never been explicitly included in the constitutional text. This is because some ethnic political elites do not agree with this transfer of competences, and they fear that, should the competences be

explicitly listed as state' competences in the Constitution, their return to the entities would never be possible.

The transfer of competences has been the subject of various debates in academic circles and of decisions of the Parliamentary Assembly and the Constitutional Court of BiH. Two main reasons for the disputes have been found in the following dilemmas. Firstly, the dilemma arises whether the transfers of competences were constitutional in some cases since the Constitution explicitly prescribes the division of competences, thus giving the entities the right to legislate on particular areas of social life and state organisation which could not be regulated by the state. Therefore, according to one opinion, the transfer of these competences to the state would be unconstitutional since it would breach the intention of the constitution maker.

The second dilemma concerns the appropriate method of transfer of competences, which, because of its importance, must always be regulated with a constitutional text. Theoretically, these matters have to be regulated according to Articles III and X of the Constitution (the latter regulating the procedure for the amendment of the Constitution'). However, Article III of the Constitution does not regulate the methods of transfer of competences, which is one of the most important deficiencies of the constitutional text.

The Constitution also prescribes that the entities may coordinate their efforts on matters which are their responsibility. The Presidency of BiH will be responsible for the coordination of these efforts unless one of the entities objects.

The distribution of competences has also been prescribed in Part III of *the Constitution of FBiH*. It has been *prescribed using the usual method* – the competences of FBiH are listed, *while canton competences are defined by a general clause*. The Constitution lists the competences of FBiH in eight points, and common competences of FBiH and the cantons in nine points. Two constitutional provisions regulate the exercise of these common competences in a relatively unclear manner. These competences may be exercised jointly or separately, or by the cantons as coordinated by FBiH. Each canton can enact its own laws in areas which fall under common competences (if the issues are not regulated by Federal laws), enact its laws concurrently with Federal laws on the same issues, or the Federal government can have the role of coordinator between the cantons which are responsible for the implementation of these policies.

Although the competences of the cantons have been prescribed by the general clause, 12 of them are nevertheless listed in the Constitution. Such a solution does not seem methodologically acceptable since there is no reason for the explicit enumeration of competences of the cantons.

In the material sense, it is obvious that FBiH is more centralised than BiH since FBiH has more numerous and more serious competences. For example, economic and fiscal policies at federal level are exclusive competences of FBiH, and it also participates in the regulation of areas such as protection of human rights, health, social welfare, tourism, etc.

References:

- Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Konrad Adenauer Stiftung u BiH, Sarajevo, 2012.
- De Vergotini, Đuzepe. *Uporedno ustavno pravo*. Službeni glasnik, Beograd, 2015.
- Duchacek, Ivo. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Rinehart and Winston, 1970.
- Jović, Miodrag. *Savremeni federalizam, Izabrani spisi Miodraga Jovića, Knj. 4*. Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Jović, Miodrag. *Veliki ustavni sistemi, Izabrani spisi Miodraga Jovića, Knj. 5*. Službeni glasnik, Beograd, 2006.
- Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Službeni glasnik – University Press, Beograd; Sarajevo, 2012.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint. Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Službeni glasnik, Beograd, 2021.
- Marković, Ratko. *Ustavno pravo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Miljko, Zvonko. *Ustavno uređenje Bosne i Hercegovine*. Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2006.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Slovo, Mostar, 2000.
- Wheare, Kenneth. *Federal Government*. Oxford University Press, London, 1946.

Stability of Constitutional Systems The Concept Based on Cohesion, Solidarity, and Trust

The notion of *stability* is often used to describe the state of any system (i.e., stable or unstable) and as such, it has strong underlying functional connotations. The system is an abstract notion that refers to *a whole* made up of *an external boundary* and *internal subsystems*. This notion is broadly used both in natural and social sciences. In the latter group, namely in sociology, the notion of the system has been developed as a fundamental category upon which various theoretical perspectives are grounded, such as functionalism, structural-functionalism, neo-functionalism, and social system theory. Social relations, social order, social structure, role, status, etc. encapsulate the most general properties of social life in a particular system, such as cohesion, solidarity, and trust. Importantly, all three concepts are fundamentally related to the notion of stability.

As a property of a system, stability can vary depending on its relation with the environment, the orderliness of its components (in terms of their mutual relations and relation with the system as a whole), and their specific functioning. The general premise is that a system's survival (functioning) is dependent on the ability to maintain a boundary with the environment and on the ability of its subsystems to function properly (increase chances of survival). If the subsystem fails to perform (is impaired) or its function is not picked up by another subsystem (compensated), then stability of the system, even its survival, would be at stake. The notion of "equilibrium," borrowed from physics and popularised by Pareto, was used to describe the optimum level of system stability. The idea was that a system is routinely in the state of "equilibrium" unless disturbed by external forces and that it returns to its original state after the period of instability has passed. Since the notion was criticised for favouring the *status quo* and treating every social change as an aberration – "equilibrium" has come to stand for a state of maximum stability.

While the notion of stability has mostly positive connotations there can be negative connotations as well. For example, when it comes to the process of EU enlargement, the Western Balkan countries are sometimes described as "stabilitocracies." This term is used to describe the slow and ineffective process of EU accession of the WB6 countries, inhibited both by *status quo* veto-players and the intent of EU, as Kmezić notes: "to trade its own rule of law conditionality for other interests, namely for stability in its immediate neighborhood." Negative effects of "stabilitocracy" can be seen in the deep-rooted system of state capture, mostly via the use of judicial apparatus, low level of institutional trust – specifically to judicial institutions, and low level of trust in the process of EU-accession-related reforms. In "stabilitocracy" one finds a lack of clarity and credibility of EU conditionality on the supply side of EU accession processes and strategies, and obstructionist potential of gatekeeper elites and legacies of the

past on the demand side, namely concerning domestic drive for reforms. The “stabilitocracy” notion contains the same baseline logic as the classical notion of “equilibrium”: favouring the *status quo* and treating social change as an aberration or, at least, as a vehicle of instability that would compromise (perceived) already loosely integrated, barely-holding-it-together systems such as political systems found in the Western Balkans Region, namely Bosnia and Herzegovina (BiH). In this way, stability becomes the primary system imperative that persists despite internal conflicts, disarrays, dysfunctionalities, and other sources of strain, pushed by both internal and external decision-makers.

Speaking about political systems and using them as a segue for exploring other notions in this entry, modern societies, as social systems, followed the trajectory of concentrating their political functions in constitutional form. As Thornhill asserts, constitutions and their normative reserves have proven to be vital for the stability of modern societies and the legitimacy of their political institutions. Modern societies are often described in terms of complex social systems with highly developed, relatively autonomous (and autopoietic), and differentiated subsystems such as political, legal, economic, security, education, etc. A legal subsystem is, in socio-legal literature, often recognised as one of the most important factors of stabilisation. For example, Luhmann maintained that a legal subsystem is unrivalled in stabilising normative expectations throughout a social system as a whole. Thornhill provides an example of the Polish Constitutional Tribunal playing a key stabilisation role in the Polish state in the transitional period between 1992 and 1997, explaining how modern social systems rely on different institutional apparatuses (subsystems) to compensate for the failure of other subsystems’ to perform their function.

Besides describing the functional performance of subsystems, stability also describes the orderliness of relations between subsystems (structure). Another notion used to describe this very state is that of *integration* (see: Integration, Fragmentation, Coordination and Accommodation). However, notions that are usually used for describing states and processes of integration in social units are those of cohesion, solidarity, and trust.

It is important to note that the basis of cohesion, solidarity, and trust, and, more generally, social integration, is basic consensus on a set of key values and norms that relate to key goals and the means of realisation of those goals. This is also a basis for any social unit and its particular identity regardless of the type of social unit, such as group, category, organisation, or institution. The degree of cohesion, solidarity, and trust is thus dependent on the degree of adherence to the social unit’s key goals and means, or values and norms. The said adherence itself is dependent on internal factors such as motivational (socialisation and social control) and organisational (a division of labour in society), and on external factors such as social change and adversity (i.e., conflict with another social unit). Notions of cohesion, solidarity, and trust are interrelated but mutually distinctive with respect to an epistemological and methodological application, and their role in a broader theoretical framework. Cohesion is often used as an analytical and descriptive notion, solidarity is a fundamental concept in sociology, and trust is a multifaceted notion used in different fields of scientific inquiry.

In the context of social units such as social groups, *cohesion* implies *stability of relations between group members*. Since it is dependent on the degree of adherence to the group's goals and means (values and norms), a group may either purposely deploy a set of processes and mechanisms to increase it or find itself in a situation of externally pressured change or adversity that produce the same effect – most effectively if the survival of the group is at stake, or its identity is under threat. Cohesion may be maintained more easily in less complex groups consisting of fewer members with a lesser relational distance between them. More complex groups, consisting of large numbers of members and higher relational distances between them need to put more effort in maintaining cohesion. Modern complex groups, such as religious, ethnic, and national groups, especially if co-extensive as is the case in BiH with Bosniaks, Croats, and Serbs, utilise different processes and mechanisms to increase cohesion. It appears that the most effective way to increase it concerns the so-called “identity politics” or strategy of identity construction based on the oppositional dichotomy of *Us-Them as Us versus Them*. This simply comes down to the construction of *Other (Them)* as a source of existential threat, hitherto a source of increased cohesion of the *Us* group. This also implies that cohesion may be a product of both consensual and coercive action.

The notion of *solidarity* denotes only *consensual action*. As theorised most notably by Durkheim, solidarity stands for the *basis of group formation and cohesiveness*. It also denotes a *sense of belongingness* that an individual experiences in social life and pertains to the direction of conduct toward mutuality and interconnectedness that characterises social behaviour and interaction. Durkheim argued that solidarity embeds social obligations or social norms through which members are obliged but not forced to participate in group activities and that the acceptance of the norms is consequential of acceptance of the group's entitlement to demand commitment. Social solidarity is based on social consciousness (moral or value-normative consensus) and the division of labour in society. Solidarity varies across social groups in the same way cohesion varies, namely concerning complexity, membership quantity, and relational distance between members. Durkheim considered that solidarity could be analysed only indirectly, namely via analysis of the law, which he understood as an external symbol of social solidarity. Following this methodological proposition, he distinguished between real and positive solidarity – the former prevalent in property law (relations between social actors and things) and the latter prevalent in other areas of law regulating social relationships – and between mechanic and organic solidarity – the former prevalent in criminal law and the latter prevalent in “cooperative law” (i.e., constitutional or contractual law). In a broader sense, solidarity relates to the extension of our borders of *Us*: from our primary groups to members of other groups in our society, to members of different societies, and even to the whole of humanity. There is certainly a humanistic sense in the notion of solidarity prevalent in acts of solidarity toward strangers. In normative ethics, such a sense is grounded in the moral duties bounding all members of mankind and universal in their scope. Acts of solidarity, and even mechanisms of solidarity – grounded not on ethics but political and legal arrangements – are not solely acts nor solely mechanisms deprived of deeper social implications. *Au contraire*, they are constitutive actions that lay the foundation for social cooperation, which is the potential for higher-patterned social relations, operating not just as conduits for human

sociability but also as means of construction of society. In this sense, the notion of solidarity transcends the scope of meanings belonging to the notion of stability, describing a higher and deeper order of things in the social universe. Modern complex groups, as is the case in BiH, extend their social cooperation, regardless of their identity affiliation in events of urgency. One such event in BiH was the catastrophic floods in 2014 during which citizens showed solidarity while the entities' authorities were lagging with a fast response or any response at all. For example, the citizens of the municipality of Doboj in the Republic of Srpska (RS) were helped by the citizens from the surrounding municipalities in the Federation of BiH (FBiH), such as Tešanj. Usually, issues of solidarity arise over the redistribution of wealth such as in Belgium, Canada, and Spain. In BiH, this seemingly does not happen since, for example, the fiscal system has been redesigned to match the redistribution.

Still, one can hardly imagine stability, cohesion, and solidarity as nodes of social order without trust. The notion of *trust* is multifaceted and has a plethora of relational meanings depending on the specific context of its use. Some of the more general meanings of the notion include *personal disposition* (trusting) or *quality* (trustworthy), *part of social relationships*, or *part of economic exchange*. The trust consists of two basic elements: *beliefs and commitments*. Trust is not only a calculating relationship based on rationality but also a psychological impulse. The decision to trust may be based on three grounds: reflected trustworthiness, personal trustfulness, and trust culture. In social sciences, the notion of trust is usually understood as a cultural or economic resource necessary for the viable functioning of society and an indispensable ingredient of viable economic systems. Trusting is considered a crucial strategy for dealing with uncertainty, unpredictability, and the risk of ever-growing complexity generated by modernity. Generally, trust is attached to two basic phenomena: human actions and the future. This is why Stzompka defines it as “a bet about future contingent actions of others.” In this sense, trust can be scaled from the least demanding or weakest to the most demanding, strongest, or most risky bets of trust. One example of the most demanding/most risky bets can be found in what Barber terms as “fiduciary trust”: defined as “duties in certain situations to place others' interests before our own.” In social sciences, namely in sociology and political science, trust is analysed in the context of culture. The notion of trust in this sense implies cultural values, norms, and attitudes or cultural environment that either encourages or discourages trust. Cultures can themselves be distinguished on this basis: high-trust or low-trust, depending on values and norms that encourage social trust and its reciprocity. Values and norms are related to normative expectations, namely with normative obligations to trust and normative obligations to be trustworthy, credible, or reliable. If these values and norms become institutionalised and rooted in the cultural structures of society, trust becomes a powerful factor influencing the decision to trust, as well as the decision to reciprocate trust. In this way, trust may become a profound stabilising force that affects the social system in a way that guarantees persistence and continuity of trust. Co-dependency of trust and (stability of) normative expectations is exemplified by high levels of social trust that are the results of stable normative expectations and *vice versa*, stable normative expectations yield a high level of trust. While trust operates as a force of stability – in both personal and social systems – and can be utilised as an important resource in social interaction in different areas

of the social system, it is a finite resource prone to vulnerability and a force that can diminish easily once stability understood as “equilibrium” becomes primary system imperative – as exemplified by “stabilitocracy” mentioned above. Western Balkan countries, as social entities undergoing democratic transition and often caught up by the legacies of their past, withal while pertaining co-extensive religious-ethnic-national social groups who opt for strategizing the oppositional dichotomy *Us versus Them*, are not in the best position to generate intra, yet alone interrelation trust. One of the negative effects of “stabilitocracy” is lower trust levels of citizens toward political and judicial institutions. The diminishing of institutional trust can hardly be a positive predictor. The low-level culture of trust in the Western Balkan Region, namely in BiH, is exemplified by a low-level of institutional trust. The country-specific context, characterised by recent violent conflicts and present-day political conflicts, and a wide range of social deviances only partially encapsulated by the notion of “stabilitocracy,” is fertile ground for trust diminishing, not a fertile ground for trust generating. Social solidarity, as a feature of social life that is inherently transcendental of stringent social group boundaries, can be hardly maintained, let alone increased in the absence of a culture of trust. Even if the cohesion of distinct social groups and other social units may remain high or even increase, it still accounts for little to nothing when a social system is undermined by a notion of stability that sanctifies the *status quo*.

References:

- Abercombie, Nicholas, Hill, Stephen, & Turner, Bryan S. (eds.). *The Penguin Dictionary of Sociology (fifth edition)*. London: Penguin Books, 2006.
- Brunkhorst, Hauke. *Solidarnost: od građanskog prijateljstva do globalne pravne zajednice*. Zagreb – Beograd: Beogradski krug – Multimedijalni institut, 2006.
- Dirkem, Emil. *O podeli društvenog rada*. Prosveta: Beograd, 1972.
- King, Michael, and Thornhill, Chris. *Niklas Luhmann's Theory of Politics and Law*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- Kmezić, Marko. „EU Rule of Law Conditionality: Democracy or ‘Stabilitocracy’ Promotion in the Western Balkans?” In *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality*. Edited by Džankić, Jelena, Keil, Soeren, and Kmezić, Marko. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Luhmann, Niklas. *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Paliszkievicz, Joanna. „Trust: A Multifaceted Notion”. In *Managing Public Trust*. Edited by Kozuch, Barbara, Magala Slawomir J., and Paliszkievicz, Joanna. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.
- Parsons, Talcott. *Actor. Situation and Normative Pattern: An Essay in the Theory of Social Action*. Wien: LIT Verlag, 2010.
- Parsons, Talcott. *The Social System*. London: Routledge, 1991 [1951].
- Parsons, Talcott. *Essays in Sociological Theory (revised edition)*. Glenco: The Free Press, 1954.
- Scott, John. *Social Theory: Central Issues in Sociology*. London: Sage Publications, 2006.
- Sztompka, Piotr. „Trust”. In *The Cambridge Dictionary of Sociology*. Edited by Turner, Bryan S. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Thornhill, Chris. *A Sociology of Constitutions: Constitutional and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Trevino, Javier A. *The Sociology of Law: Classical and Contemporary Perspectives*. London – New York: Routledge, 2008.
- Turner, Jonathan H. *Handbook of Sociological Theory*. New York: Springer, 2006.
- Turner, Jonathan. H. „Sociological Theory in the 21st Century”. In *21st Century Sociology (Volume 1: Traditional and Core Areas)*. Edited by Bryant, Clifton D., & Peck, Dennis L., 45-57. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.
- <https://www.slobodnaevropa.org/a/plp-doboj-solidarnost-nakon-poplava/26763571.html>.

Legitimacy in Multilevel Systems

Traditionally, the definition of legitimacy is based on several accompanying criteria such as legality, justifiability, and legitimation. The legitimacy of a system is then based on *legal rules that are justifiable through the recognised political authority and legitimised by relevant bodies*. Prerequisites, however, include sovereignty and the effective functioning of government bodies. Given that this approach is closely connected with unitary and nation-states or even mono-national federal states, it makes it inapplicable to federal systems with identity differences such as Bosnia and Herzegovina (BiH).

Legitimacy in BiH reflects a *balance of different interests*, and therefore, depends on two interconnected aspects. First, legitimacy is envisaged in such a way as to acknowledge that it originates not only from citizens but also from specific groups or territories. On the one hand, legitimacy is tied to specific ethnic groups, meaning the three constituent peoples. On the other hand, legitimacy is tied to the territory, that is to say, to sub-state entities. In other words, it is tied to the Federation of BiH (FBiH) and the Republic of Srpska (RS) (the Entities), cantons, and the Brčko District (BD). Second, legitimacy reflects how these sources interact with each other horizontally and vertically in balancing their interests. This means that it depends, considerably, on the mutual relationship of the central authorities, sub-state entities, and ethnic groups.

Importantly, legitimacy in BiH is based on aspects of the so-called *input, output, and throughput legitimacy*. **Input legitimacy** includes effective political participation by the people. This means that people authorise political representatives to represent and participate in decision-making at all levels of government. This usually happens through elections; however, it is also possible through referendums. Hence, authorisation in BiH is based on a multiplicity of subjects from which legitimacy in BiH is drawn: the citizens, ethnic groups and levels of government, sometimes even under specific conditions. This means that input legitimacy is vested in multiple subjects simultaneously to enable their equality in processes. However, multiple subjects provide input in multiple levels of government such as the state level, the Entities, cantons, etc. This may affect transparency as it may not always be clear which subject is providing input and where. For example, constituent peoples provide input in the legislative and executive bodies at the cantonal, Entity, and state levels based on the principle of representation and participation of the constituent peoples. The cantons delegate the constituent peoples to the House of Peoples of the Parliament of the FBiH, and the Entities delegate the constituent peoples - Bosniaks and Croats from the FBiH, and Serbs from the RS – to the House of Peoples of the Parliamentary Assembly of BiH, ensuring input at the entity or state level. The specific position of the BD, however, is noticeable, given that the

residents of the BD have to decide in which of the two entities they will vote in the local and parliamentary elections. The internal structure of BiH obviously affects input legitimacy in that the relationship between the subjects from which legitimacy is drawn is blurred since there are several relationships, some of which are indirect. At the same time, all subjects, especially BD, are not an integral part of input legitimacy.

Output legitimacy includes effective political participation for the people. This happens thanks to access to information, responsiveness, and accountability. In other words, output legitimacy reveals how political representatives were involved in decision-making through publicly available information about their work. This is a good indicator of whether they were responsive enough to meet the expectations of those who authorised them, and consequently, it raises the question of their accountability. For example, Bosniaks and Serbs have often used the so-called entity vote, which unites territorial and identity features into a qualified majority, in the legislature at central level to block legislation, although there is a procedure for the protection of vital national interests guaranteed to the three constituent peoples. Due to their small number, Croats cannot use the entity vote as a veto mechanism. Similarly, in the three-member presidency in BiH, the procedure for protecting the vital interests of the constituent peoples is often used by the members of the Presidency to prevent decision-making without consensus. This, for example, is the case with the decision on accession to the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which the Serb member of the Presidency regularly opposes. Another example is that both FBiH and RS can opt to transfer some of their powers to state level on the basis of a mutual agreement. Since the political establishment in RS stands against transferring powers, most of the powers that have been transferred (including the establishment of the Court of BiH, the Prosecutor's Office of BiH, and the High Judicial and Prosecutorial Council of BiH) were imposed by the Office of the High Representative for BiH (OHR). In RS, the establishment of these institutions has never been approved since there was no agreement on the issue. Considering the complexity of output legitimacy, it is natural to conclude that both effectiveness and accountability are imperilled, which diminishes these essential characteristics of the democratic process in BiH.

Finally, **throughput legitimacy** includes effective political participation with the people. This happens by ensuring that the content of decisions is justified, and that decisions are made in such a way that all subjects have had the opportunity to be involved in decision-making processes. This may also include public hearings, consultations, and citizens' initiatives. For example, the already mentioned entity vote in decision-making procedures puts one constituent people, the Croats, in an unequal position. This undermines throughput legitimacy as it creates the perception that one is unable to participate in decision-making.

References:

- Bauböck, Rainer. „United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations.” *ICE Working Paper Series* 26 (2001).
- Beetham, David, and Lord, Christopher. *Legitimacy and the Eu*. London – New York: Routledge, 1998.

- Karlsson-Vinkhuyzen, Sylvia I. „Legitimacy.” In *Handbook on Theories of Governance*. Edited by Ansell, Christopher, and Torfing, Jacob. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2016.
- Landy, Marc, and Teles, Steven M. „Beyond Devolution: From Subsidiarity to Mutuality.” In *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Edited by Nicolaidis, Kalypso, and Howse, Robert. New York: Oxford University Press, 2001.
- Mehta, Michael D. „Good Governance.” In *Encyclopedia of Governance*. Edited by Bevir, Mark. Thousand Oaks – London – New Delhi: Sage Publications, 2007.
- Piattoni, Simona. *The Theory of Multi-Level Governance, Conceptual, Empirical, and Normative Challenge*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Sahadžić, Maja. „2019 Global Review of Constitutional Law: Bosnia and Herzegovina.” *International Journal of Constitutional Law* 18:2 (2020).
- Sahadžić, Maja. *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law, Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*. London – New York: Routledge, 2020.
- Sahadžić, Maja. „Mild Asymmetry and Ethnoterritorial Overlap in Charge of the Consequences of Multinationalism. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Bosnia and Herzegovina.” In *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism, Managing Multinationalism in Multi-Tiered Systems*. Edited by Popelier, Patricia, and Sahadžić, Maja. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Scharpf, Fritz W. „Reflections on Multilevel Legitimacy.” *MPIfG Working Paper* 07/3 (2007).
- Schmidt, Vivien A. „Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput.’” *Political Studies* 61:1 (2013).

Power Sharing

“Power-Sharing”, “Power-Dividing”³

Power-sharing refers to *any form of distribution of power* amongst several participants, expressed through the levers and mechanisms of government, mainly in the case of a classical vertical distribution between the general-central government and the constitutive components of a federation, which is typical of federalism. The emphasis, however, can also be on the horizontal division between several segments of society, whose primary goal is to preserve some form of autonomy, and for this purpose, they have or demand institutional guarantees to participate in political processes, which is most often the case with consociation, i.e., consociational democracy.

Power-sharing is more a descriptive technical term that does not necessarily prejudge or reveal a broader doctrine or concept which legitimises a specific scheme of power distribution in a given context. Such *conceptual neutrality* provides an advantage because it enables the interpretation, description and understanding of certain structures which have mechanisms of co-decision (shared-rule) and/or independent decision-making (self-rule) or autonomy embedded in them. So, in this sense, it is a convenient, self-explanatory, practical term which, due to its meaning and flexibility, has a wider applicability and useful value. As such, “power-sharing” can be regulated at different normative levels (constitutional, legal, statutory), at different administrative-political levels, depending on the level and scope of the official policy of accommodation, the constitutional profile and character of the state, as well as the instruments used in a specific case.

Power-sharing *implies institutional and legal-procedural mechanisms for the distribution of political power* that are generally accepted and constitutionally-legally based. The goal of using these mechanisms is usually to achieve a relative or complete balance of power between the components of a society, but in such a way as to strengthen its weaker components and thus ensure the conditions for their independent development, emancipation, and co-ownership of socio-political management processes. In this sense, power-sharing is a comprehensive concept that is most often associated with the concepts of federalism, consociation, and political and social integration. At state level, it is used for systemic solutions to the problem of accommodation and managing differences (as an instrument for conflict resolution in Bosnia and Herzegovina (BiH), and in the case of Belgium, for the preservation of the state while simultaneously affirming its dual bi-federal character), but it is also applicable both at subnational (South Tyrol) and supranational level (the European Union (EU) institutional framework) and even at local level (certain bilingual municipalities in Switzerland, e.g., Biel/Bien).

³ Translated from the Croatian and Bosnian languages by Ivana Draganić.

Furthermore, the term easily *crosses the boundaries between scientific register and colloquial usage*, which makes it more pervasive in public discourse, and also well-received by the professional public who study the management of differences from a constitutional-legal, political, sociological, philosophical-moral or some other perspective. The advantage of power-sharing is that it is ideologically unencumbered (since federalism and consociation in certain contexts cannot always be observed in an ideologically-politically neutral way in relation to the characteristics of public opinion, its standards, norms, capacities for articulation and absorption of academic ideas that can be translated into political programs and projects or are connected with them). In this sense, power-sharing can help to circumvent obstacles, at least in communication, but also potential ideological obstacles that may arise when federalism is imposed in a certain way as a theoretical-normative framework for understanding and managing the constitutional-political development of a particular state, and at the same time, it can help to address and articulate it in a less indiscreet and risky way.

However, this does not mean that there are no strong *links between power-sharing and federalism*. Their closeness is evident, but one cannot speak of synonymous terms, especially since power-sharing as such is not a single academic concept, but rather a convenient term that finds wide application in the field of multi-level management, federalism, consociation, political and social integration, management of differences and accommodation policies of linguistic, cultural, ethnic or national collectivities.

Importantly, one should bear in mind that every model for managing differences does not automatically imply power-sharing, which, for example, applies to policies and practices for the protection of national minorities. These are mostly regulated by international standards, which do not particularly oblige nation-states to enter into the more demanding constitutional processes of accommodation but only to fulfil the minimum international legal-political expectations and standards in favour of guaranteed rights for national minorities, who are not actually autochthonous but are usually native citizens of one of the neighbouring countries.

Power-sharing, or “sharing of power”, is basically a division of power/authority, but more than that in the sense that it *enables and implies the cooperation of different components at the level of the entire system of government*, which must be unique. This means that it is not enough to insist on the strict delimitation (division) of the powers of different orders (levels) that unite a single general state order, but to create conditions for the development of cooperative schemes of cooperation, coordination and integration. In this regard, “power-sharing”, which integrates “divided and sharing power/authority,” also has repercussions on the concept of sovereignty, where it makes use of a federal conception that allows the sharing of sovereignty, so then one speaks of spherical, relative or diffuse sovereignty, but in such a way that all centres within the polycentric order remain simultaneously part of the single, constitutional-legal political system of government. Therefore, it is always about the one and the same sovereignty, regardless of the fact that it is exercised at different levels and to different extents by several constituent entities.

In this sense, a more *appropriate translation of the term* “power sharing” is “*sharing power*” instead of “power-division,” which is also a recommendation for how to interpret and translate “power-sharing” into the official languages of BiH in order to be used in an adequate and harmonised way by the domestic public. Especially because it is a term that is unavoidable when problematising the structure and form of government in BiH, which is based on a combination of federal and consociational elements. This seemingly minor, but still essentially significant distinction, is also visible in one of the classic definitions of the federal principle as a method of distributing power so that the general and regional governments are each coordinated and independent within their own sphere. Therefore, power is not a goal in itself, but a means of achieving other ultimate goals through the adequate organisation and coordination of government structures at different levels that should function as sub-systems of the one and the same system of government, so in this sense we speak of “sharing power” as “sharing” the one and the same “indivisible” sovereignty, which can never be completely “divided” but can therefore be “shared” and be “joint”. In the same sense, one of the goals of institutional arrangements based on power-sharing is to enable a divided society, which has experienced conflict, to build a sustainable democratic system for the benefit of all its members, both collective and individual.

However, the general meaning of the term is one thing, and its application and *appropriate contextual elaboration* another. Thus, when it comes to the “method” of power sharing, we delve deeper into the space of federal theory and its key determinants of “self-” and “shared-rule” (self-governance and joint i.e., shared governance), which are indispensable for understanding power-sharing in a certain context when it is necessary to review, explain and even justify its manner of application.

Furthermore, “*self-” and “shared-rule” are always conceptually and operationally synchronised*, their primary function is to protect the integrity of each of the constituent federal entities and they function according to the mirror principle, with the self-management/autonomy capacity of the constituent segments being reflected on the joint/shared level administration. Namely, if their integrity is primarily protected by “self-governance”, as a form of political subjectivity and a prerequisite for substantial participatory action within the political system, then integrity as subjectivity must be respected and ensured in the segment of joint, i.e., shared, rule. For example, as a relevant note in the context of BiH, if a dominant group tries to unilaterally change electoral procedures and processes or undermine the rules of the distribution of power (including its constitutional division and functional division), there is a likely threat to the integrity of the non-dominant other, by disrupting the balance of the system of distribution of power. It is precisely for this reason that shared rule protects self-rule, by preventing the centre from making one-sided systemic decisions, which could undermine the position of the weaker members of the power division system and thus jeopardise their position. For this reason, joint/power-sharing incorporates the political will of all the segments of society into the decision-making processes. This political will is then an expression and expansion of their right to autonomy and concretely to the status of constituency, which further implies that the violation of the principle of shared rule leads to a violation of the political will, the constitutionally guaranteed position, status

and rights within the federal system. Thus, the fundamental components of any power-sharing system are self-rule and shared rule as two interdependent and complementary principles. They function together because they are connected according to the principle of connected vessels and represent the obverse and the reverse of one and the same federal principle (privacy/separation/differences/autonomy). Their reciprocity practically works in the following way: self-government is transferred to and strengthens the joint government, and the latter in turn protects the autonomy expressed through the self-governing competences of the constituent components. This complex balance of reciprocity ensures the effect of “sharing” instead of “divided” power, because it is based on their organic interdependence and functional connection at the level of the general management system. On the other hand, the process of institutionalising a complex balance of reciprocity focused on actors who share power, with the aim of regulating and stimulating relations between different social communities, can be accompanied by various challenges. One of them is the permanent absence of political pluralism, which stimulates the development of a deliberative democratic culture and standards necessary for the affirmation of forms of civic responsiveness and responsibility, both at the level of society, at the level of communities and in the context of their relationships. This is consequently reflected on the ability to internalise and the commitment to the establishment and respect of the general system of law and the rule of law, the inhibition of social integration within the framework of a plural society which, specifically in BiH, rests, to the greatest extent, on inter-ethnic dialogue, exchange, understanding and convergence.

To conclude, in multinational federations (power-sharing), sharing/joint power gains additional importance, because both mentioned principles of power management are more pronounced as the importance and role of joint rule for the sustainability and stability of the system increases. The balanced application of the two federal principles at the level of the entire socio-political system thus helps to consolidate structural equality, balance and stability. This balance is further based on the ratio of dispositions of all provisions of independent and joint administration in the federal system, its institutions and regulatory framework in relation to each of the constituent/constitutional subjects. In other words, the only relationship that is more important than the ratio of the overall application of the principle of power sharing at the level of the entire legal-political system is their equal or symmetrical distribution. Therefore, unlike multinational federations with constitutional asymmetry, the dynamics in multinational federations with built-in constitutional symmetry must also be regulated horizontally, between different but statutorily equal constituent subjects (groups, units, peoples, etc.). Although such relations can be read as confederal, they also speak of how different power division concepts (confederal, federal, regional-devolutionary, consociational, etc.) can meet and intersect within the same constitutional-legal political system. In this sense, the term “power-sharing” enables a more flexible, analytical approach to specific cases, including BiH as a consociational-federal system that operates at different levels with symmetrical and asymmetrical elements. Ultimately, it is important to emphasise that power-sharing is possible under the umbrella of one sovereignty, which remains indivisible and does not multiply, but is differentiated through different levels and administrative-political units that have original functional competence in some of its segments.

In other words, the crux is participation in the one and the same sovereignty and not about its consistent factual division. Such an understanding is a prerequisite for an integrated management model, and it can be achieved in different ways depending on the characteristics of the system. (For example, in Switzerland, the emphasis is on the horizontal coordination of regulations and policies at cantonal level through the mechanisms of the cantonal conference, and in Belgium, for example, these are bilateral regulations between linguistic regions/communities, used to resolve practical governance issues in order to avoid demanding and exhausting constitutional changes that are politically very demanding and expensive with an uncertain outcome). An opportunity to improve the integrated system of government in BiH is its European path, which is very demanding in terms of administrative, technical and legal-political terms, but additionally points to the need for better organisation and coordination of constitutionally divided functions and competences in order to achieve the effect of systemic coordination and synchronised movements of all administrative units on the road as the EU. This means that instead of a strict separation of powers as a passive defence strategy, it is necessary to move to the register of power sharing, which implies a wider proactive action of all sub-structures in order to maintain and develop the general one. In this sense, functional and innovative coordination mechanisms can bridge complexities and enable a higher level of compliance and efficiency in the adaptation of legislation and the implementation of policies. In addition, the register of power sharing in the sense of proactive action also implies the willingness to address issues of key long-term importance for the perspective of such arrangements, such as tensions between collective and individual rights, creating conditions for the exercise of personal autonomy and the promotion of unity within the framework of a comprehensive, inclusive and plural civil order.

References:

- Burgess, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge, 2006.
- Elazar, Daniel J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987.
- Gagnon, Alain. *Minority Nations in the Age of Uncertainty*. University of Toronto Press, 2014.
- Ignatief, Michael. *The Right Revolution*. Toronto: House of Anansi Press Ltd, 2001.
- Keil, Soeren. *Multinational federalism in Bosnia and Herzegovina*. London Ashgate, 2013.
- Lijphart, Arend. „Consociational Democracy.” *World Politics* 21 (1969).
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. London: Yale University Press, 1977.
- Mueller, Sean. „Self-rule and Shared Rule.” 50 Shades of Federalism, 2017. <http://50shadesoffederalism.com/theory/self-rule-shared-rule/>, 2017.
- O’Flynn, Ian, & Russel. David. *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies*. London – Ann Arbor: Pluto Press, 2005.
- Spahn, Paul Bernd. „A federal Bosnia and Herzegovina: Can a weak Centre lead the Way?” *Federations* 6, *Special triple issue: Themes of the International Conference on Federalism* (2002).
- Watts, Ronald. „Multinational Federations in Comparative Perspective.” In *Multinational Federations*. Edited by Burgess, Michael, and Pinder, John. London: Routledge, 2007.
- Whare, K. C. *Federal Government*. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 1963.

Consociational Democracy

Consociational democracy is a form of political regime typical for *segmented (plural) societies*. It is typical for *(post)conflict societies* in which social groups, formed along ethnic, linguistic, religious or other lines, have particular, and often divergent, interests and views on the organisation of state and the nature of society. These social groups try to achieve their aims through their own network of organisations and institutions, whether these are political parties or cultural, economic, sport, educational, professional and other organisations and institutions.

In segmented societies, individuals who belong to particular social groups usually, although not necessarily, support the political parties of their respective social groups, and participate in other organisations and institutions of these groups (trade unions, cultural associations, sport clubs, professional organisations, in some cases educational institutions, etc.). Therefore, it seems that the society is composed of as many sub-societies as there are social groups whose importance prevails in the global society. This also means that one type of social group has a greater social and political importance than the others. Its importance is seen in the fact that such a social group predominantly influences decision-making processes through their political representatives, and that they fulfil their economic, cultural, professional and other interests dominantly, although not exclusively, through their own organisations and institutions.

Bosnia and Herzegovina (BiH) is one of a few constitutional democracies. The other countries are Belgium, Switzerland, Lebanon, and examples from the past are the Netherlands, Austria, Cyprus and some other countries. These examples would be acceptable if consociational democracy were not limited solely to societies in which the main societal divisions are created along ethnic, linguistic, or religious lines.

In BiH, three ethnic groups, i.e., three peoples (Bosniaks, Serbs, and Croats), constitute specific social segments which participate in the decision-making processes in political institutions through their political representatives. The Constitution of BiH prescribes in the last line of its Preamble that it has been enacted by the Bosniaks, Serbs, and Croats, together with the others, and the citizens of BiH. In this manner, the Constitution gives the constituent peoples the status of bearers of sovereignty, together with the citizens. The Preambles of the entity constitutions contain similar clauses.

In plural societies, political and social stability has to be established and preserved. Although stability can be jeopardised by different factors, the most visible and frequent reason for its distortion is the domination of one of the social segments over the others. This domination

is evident when members of that social segment dominate in the political institutions, giving them the strongest influence in the decision-making process.

As Lijphart used to say, the *centrifugal tendencies* characteristic to plural societies have to be counterbalanced through the *cooperative attitudes* and behaviour of segmental political elites. Consociational democracy is based on the following *principles*: 1) a vast parliamentary majority in the form of a great coalition, composed of political parties representing all social segments; 2) a coalition government enjoys support and includes political parties from all social segments; 3) institutions are composed according to the principle of parity or at least proportional representation of each social segment; 4) decision-making is mostly based on the special mechanisms for decision-making (veto powers, consensus, qualified majority, etc.) which have a major importance in political institutions; 5) the electoral system is based on proportional representation in order to enable all social segments, due to their different numerical strength, to have just political representation; and 6) autonomy of social segments, which means that they have the right to exercise legislative, executive, and judicial powers, particularly if this autonomy is territorialised in the form of federal units which are dominantly settled by one social segment and have their own constitutional systems.

A *grand coalition* has to ensure the cooperation of the political representatives of all the social segments in the ruling majority. In BiH, for example, the grand coalition includes at least three political parties, each one representing one constituent people. After the first post-war elections were held in 1996, the great coalition was composed of three political parties, each constituent people being represented by one of them. After that, due to internal conflicts in ethnic parties and the creation of new parties out of the old ones, the grand coalitions were composed of more than three parties.

An important political issue is whether it is enough for grand coalitions just to include political parties which are entirely or mostly monoethnic in their composition, regardless of their real political support, or it is necessary for these political parties to be legitimate representatives of the majority of voters who belong to each constituent people. The constitutions in BiH do not formally require that grand coalitions include political parties which are supported by a simple or absolute majority of their respective constituent peoples. Constitutionally, it is acceptable for a political party which represents only a minority of a constituent people to participate in a grand coalition. This happened in 2000, when the grand coalition around the Alliance for Changes included Croat political parties which enjoyed only a small portion of support among the Croat population.

Consociational democracy also means that social segments should have their political representatives in the executive power. It means that an exact number or percentage of government members have to belong to each social segment, or at least, that a government has to be composed of members who belong to different social segments regardless of their exact numbers or percentages. The Constitution of BiH does not prescribe the ethnic composition

of the Council of Ministers, although the Law on the Council of Ministers prescribes that the constituent peoples have to be equally represented in it.

The entities' constitutions contain somewhat different norms. They prescribe that the governments have to include a precise number of members from each constituent people, which does not exclude the possibility that one member of the respective governments belongs to the Others. The members of governments cannot at the same time be members of respective entity parliaments. The consequence of this solution is that members of governments belong to social segments, without necessarily being their legitimate political representatives.

The *mutual veto* is one of the necessary features of a consociational democracy. The different numerical strengths of social segments must not have the domination of one or a few social segments over others in political and other institutions as its political and constitutional consequence. In BiH, the mechanisms which prevent the prevalence of one of the constituent peoples in the decision-making are as follows: 1) consensus; 2) qualified majorities; 3) veto powers; and 4) protection of vital national (i.e., ethnic) interests.

These mechanisms for legislative and executive institutions are prescribed by the state and entities' constitutions. The so-called entity vote, a particular kind of qualified majority, has been prescribed as a decision-making method in both houses of the Parliamentary Assembly of BiH. The Constitution of BiH also prescribes the procedure for the protection of vital interests of the constituent peoples in the House of Peoples of the Parliamentary Assembly. Therefore, the Parliamentary Assembly never decides using the principle of the majority vote.

The Presidency of BiH decides on certain issues, enumerated in the Constitution, by consensus. Only if consensus cannot be reached, can decisions be made by majority vote. Even in these cases, a member of the Presidency who finds the decisions contrary to the vital interest of their entity, has the right to veto them. In that case, the parliament of the respective entity would finally decide on the veto.

The Law on the Council of Ministers prescribes that it makes decisions by the majority of voting and present members only on issues on which its decision is not final and the final decision will be made by other institutions (such as is the case with the draft budget, for example). If the Council of Ministers has the authority to make a final decision on an issue, at least one minister who belongs to each constituent people has to agree with it.

In both entities, parliaments decide using simple majority principles. However, the procedure for the protection of vital national interests has been prescribed in both constitutions. In the Republic of Srpska, the Council of Peoples decides on their protection, while in the Federation of BiH (FBiH), it lies in the competence of the House of Peoples of the FBiH Parliament. The cantonal constitutions also contain norms on protection of vital national interests. The members of the unicameral cantonal assemblies serve simultaneously as the delegates of the constituent peoples when it comes to the protection of these interests.

The governments of entities do not use the qualified majority voting mechanisms. In the FBiH, the President of FBiH can decide on particular issues (appointment and dismissal of the Government, dissolution of the Parliament, appointment of judges of the Constitutional Court, etc.) only with the consent of both Vice Presidents, which is important since the President and two Vice Presidents belong to three different constituent peoples.

Favourable conditions for the success of the consociational democracy are: balance of power between segments, external threats to all segments, socioeconomic equality of segments, etc. The two most important conditions for BiH are: 1) consensus of ethnic political elites on the very existence of the state as well as on its form of government and political regime; and 2) tradition of cooperation of ethnic political elites, showing their readiness to exercise accommodation policies.

The first condition means that the ethnic political elites and the very constituent peoples accept: 1) the very existence of the state; 2) the two-entity structure of the federal state; and 3) the political regime of consociational democracy. There is no consensus on any of these issues which fundamentally aggravates the functioning of the consociational democracy.

The second condition encompasses the will and ability of the segmental political elites to develop accommodation policies. In other words, they must be able to negotiate, cooperate, and compromise to make decisions. In BiH, the policies of segmental political elites' have their roots in the war and post-war conflicts. They are rooted not only in the antagonistic wartime goals of the ethnic political elites but also in antagonistic attitudes towards the organisation and functioning of BiH in the post-war period.

Although some of fundamental conditions for a consociational democracy to succeed are lacking, it is still the only possible model of democracy for BiH. In a society whose segments of population hold totally different views on the causes and nature of the war in the 1990s, as well as contrasting attitudes toward the organisation and functioning of the state, consociational democracy contains valuable mechanisms for the functioning of the state that will prevent the domination of any of its social segments.

The critics of consociational democracy argue that it freezes the conflict instead of resolving it. It institutionalises existing social divisions, and the citizens are compelled to act through segmental political parties and other institutions and organisations. However, this is not necessarily the case, as the recent example of the Belgian radical left shows. The advocates of this democratic model say that consociational arrangements are the *product* and not the *source* of social divisions. The existing social divisions and conflicts could not be resolved by the imposition of majority rule but only by the development of accommodation policies.

Another critical notion is that the minority could use the decision-making mechanisms in order to impose its will even if this only means the prevention of making a decision. In response to this critique, one could claim that it would be equally dangerous if a majority

could impose its will on a minority. It seems that the only possible solution is for segmental political elites to reach a balance between their segmental interests and the need for the stable functioning of the system.

Consociationalism favours the elitist approach to democracy, and it hinders the strengthening of political movements whose ideologies exceed the basic segmental divisions. Political parties which are not organised along ethnic lines can operate successfully if they have a relevant number of sympathisers in all social segments and are capable of combining and reconciling the political struggle for the interests of each constituent people as well as for the interests of social groups which transcend ethnic characteristics. Consociational democracy is not principally opposite to direct democracy which, however, has to be limited. It also does not exclude the existence of strong political parties which espouse going beyond the conflicts or antagonisms of segmental interests.

References:

- Berry, Brian. „The consociational model and its dangers.” *European Journal of Political Research* 3:4 (1975).
- Bieber, Florian, and Keil, Sorel. „Power-Sharing Revisited: Lessons Learned in the Balkans?” *Review of Central and East European Law* 34 (2009).
- Choudhry, Sujit (ed.). *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Eckstein, Harry. *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Horowitz, Donald. „Ethnic Power Sharing: Three Big Problems.” *Journal of Democracy* 25:2 (2014).
- Horowitz, Donald. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- Kasapović, Mirjana. „Lijphart and Horowitz in Bosnia and Herzegovina: Institutional Design for Conflict Resolution or Conflict Reproduction?” *Croatian Political Science Review* 53:4 (2016).
- Lijphart, Arend. „Constitutional Design for Divided Societies.” *Journal of Democracy* 15:2 (2004).
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*. New Haven – London: Yale University Press, 1977.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale: Yale University Press, 2012.
- Lijphart, Arend. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley: University of California Press, 1968.
- Lijphart, Arend. *Thinking About Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*. London – New York: Routledge, 2008.
- Marko, Joseph. „‘United in Diversity’?: Problems of State and Nation-building in Post-conflict Situations: The Case of Bosnia-Herzegovina.” *Vermont Law Review* 30 (2006).
- Marković, Goran. *Bosanskohercegovački federalizam*. Beograd – Sarajevo: Službeni glasnik – University Press, 2012.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint. Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.
- O’Flynn, Ian, and Russell, David (eds.). *Power Sharing New Challenges for Divided Societies*. London – Ann Arbor: Pluto Press, 2005.

Veto Rights

The political regime in Bosnia and Herzegovina (BiH), according to most theorists, is a consociational system (see: Consociational Democracy). Veto rights represent one of the four fundamental characteristics of consociational democracy or “power sharing” as defined by Lijphart (group autonomy; proportional representation; participation of all in government; veto rights). Lijphart calls the veto, as the so-called negative rule of the minority, a mutual veto, which aims to ensure that the majority (alone) cannot reach a decision that would outvote the minority in fields affecting its vital interests, and thus it ensures political protection to each segment (group) of the consociational society.

Definition of the veto. In the constitutional-legal sense, the veto can be defined as the *constitutional competence within the state institutions* (president, parliament etc.), *which can be used to block* (permanently or temporarily) *the enactment of a specific decision*. Veto mechanisms can be classified in relation to different criteria - in relation to the competence bearer, we distinguish the veto of a legislative body and the veto of the head of state, and in relation to the effect, we distinguish an absolute and a suspensive veto. In relation to the scope of constitutional-legal control, veto mechanisms can be divided into mechanisms that are subject to constitutional judicial control from the procedural and substantial aspect, and mechanisms that are not subject to supervision. Except for the abovementioned, veto mechanisms can also be conceived as a form of protection of specific interests or values that are in correlation with the state arrangement model, the nature of the political regime, minority groups, and so on.

The origins of the veto in BiH. A historical predecessor of veto mechanisms in BiH’s constitutional system can be found in Amendment LXX/10 to the Constitution of Socialist Republic of BiH (SRBiH) from 31 July 1990. This constitutional provision stipulated that a Council for the Implementation of Equality between Nations and Nationalities of BiH was to be established in the Parliament of SRBiH. The Council was entitled to take decisions by consensus of its members from all nations and nationalities to prevent outvoting. The Council was explicitly empowered to determine the proposal of a parliamentary act, if 20 members of the SRBiH Parliament found the proposal violated the equality between nations and nationalities. Pending the determination of such a proposal by the Council, it would be subsequently adopted in the SR BiH Parliament by a qualified (2/3) majority. Thus, the mechanism had the nature of a suspensive veto. However, the law that should have regulated the content, competences and working procedure of the Council was not adopted by the authorities that won the elections in November 1990. Therefore, this veto mechanism has never been used in practice, and the country experienced a severe political crisis and subsequent tragic conflict.

In today's constitutional system, the complexity of state arrangement on the one hand and the nature of the political regime on the other are the reasons for institutionalising two basic models of veto mechanisms at different levels of government. One as the protection of vital interests of constituent peoples, which serves primarily to protect the ethnic interests (vital national interests). The second veto mechanism has the goal to protect entities as territorial units (territorial interests).

The “vital national interest” veto. The procedures for the protection of the vital interests of constituent peoples are established at state and entity levels, cantonal levels of government in the Federation of BiH (FBiH), Brčko District (BD) (through the procedures designed to prevent outvoting in the BD Assembly) and in the city councils of the City of Mostar and City of Sarajevo.

In the *Parliamentary Assembly of BiH*, the mechanism for the protection of vital interests of the constituent peoples is exercised through the caucuses of peoples in the House of Peoples and is directly connected to the legislative procedure. All legislative decisions must be adopted in both chambers of the Parliamentary Assembly of BiH. During the legislative procedure, a majority of delegates from the ranks of Bosniak, Croat or Serb peoples can declare the proposed decision as destructive to the vital interest of one of the constituent peoples. In that case, for the contested decision to be adopted, it must gain the support of the majority of the total number of delegates, as well as the majority of Bosniak, Croat and Serb delegates who are present and voting. However, if another caucus launches an objection, a procedure is launched to decide on the issue of vital national interest of a constituent people. In that case, the Speaker of the House of Peoples will immediately convene a Joint Commission consisting of three delegates, each from one of the constituent peoples, to resolve the issue. If the Commission fails to resolve the issue and reach consent on the said matter within five days, the case will be transferred to the Constitutional Court of BiH whose task will be to review the procedural correctness of the matter in an urgency procedure. The Constitutional Court examines whether the procedure was respected; if it was, whether the case relates to a vital national interest, and whether it was actually violated. After the decision of the Constitutional Court, the procedure continues in the House of Peoples according to the decision: (a) If it has been determined that the contested decision does not relate to the vital national interest, or that it does, but it is not destructive, the decision can be adopted by a majority; and (b) if the Constitutional Court of BiH determines that the contested decision is destructive, it can only be adopted by a majority of votes within each of the caucuses (which often means that it will not be adopted).

The Constitution of BiH specifies that the Constitutional Court examines “procedural” correctness. However, expanding its competences, the Constitutional Court also examines the merits of the case itself. Since the Constitution of BiH does not define the notion of “vital national interest,” the Constitutional Court applies functional criteria in each individual case, guided by the “values and principles that are of essential importance for a democratic and free society,” whereby it must not “endanger the implementation of the theory of state functionality.” However, the Constitutional Court will not individually identify and list the

elements of vital national interest of one people. From the decisions so far, we can conclude that it relies on the definitions contained in entity constitutions, i.e., equal rights of the constituent peoples in the decision-making process, education, religion, language, culture, tradition, and cultural heritage.

Invocation of the vital national interest as veto protection mechanism is also exercised at the level of entities, i.e., in the *House of Peoples of the Parliament of FBiH* and the *Council of Peoples of the Republika Srpska* (RS). The definition of matters of vital national interest was equally defined by the constitutions of both entities, as well as the procedure itself, by a Decision of the High Representative (HR) Petritsch, in April 2002. In October 2022, HR Schmidt issued the decision “Enacting Amendments to the Constitution of FBiH” in which he made some changes concerning the vital national interests in the House of Peoples FB&H.

Vital national interests of constituent peoples are defined in both entities as:

- exercise of the rights of constituent peoples to be adequately represented in legislative, executive, and judicial authorities;
- identity of one constituent people;
- constitutional amendments;
- organisation of public authorities;
- equal rights of constituent peoples in the process of decision-making,
- education, religion, language, promotion of culture, tradition and cultural heritage;
- territorial organisation; and
- public information system.

The Constitution of RS also adds:

- other issues treated as of vital national interest if so claimed by two-thirds of one of the caucuses of the constituent peoples in the House of Peoples.

The last clause allows for the possibility that any issue, and not just those stated above, can be treated as an issue of vital national interest.

In RS, depending on the procedure launched, the invocation of vital national interest may have the effect of an absolute or of a suspensive veto. When, during a legislative procedure, more than one speaker or deputy speaker of the House of Peoples/Council of Peoples considers that the proposed law interferes with issues of vital national interest, a majority in each of the caucuses is needed to adopt this law. By contrast, if only one speaker or deputy speaker considers the matter to be of vital national interest and two thirds of the delegates from the corresponding caucus agree, the issue is forwarded to the Council for the Protection of Vital Interest (Council) in entity constitutional courts. Within one month, the Council has to decide whether there was a violation; two votes are sufficient for considering the matter as destructive to the vital national interest. In that case, the proposer must not initiate a new procedure with the same text of the proposal. By contrast, if the Council does not see an encroachment of the vital national interest, the decision can be adopted by simple majority.

In FBiH, the change of procedures was made by the mentioned HR decision. If two-thirds of one of the caucuses of the constituent peoples in the House of Peoples or more than one Chairman or Vice Chairman of the House of Peoples decides that a law affects a vital national interest, that law is deemed to be adopted, if a majority of each caucus represented in the House of Peoples votes in favour of such a law. If no agreement can be reached in the House of Peoples, the Constitutional Court of FBiH shall be addressed to decide finally whether the law in question relates to a vital interest of a constituent people. The Vital Interest Council of the Constitutional Court of FBiH shall decide by a two-thirds majority within one week on the admissibility of such a case and within one month on the merits of a case held to be admissible. The vote of at least two judges is needed for the Court to decide that it is a vital interest. If the Court decides in favour of a vital national interest, the law shall be returned to the proponent for a new procedure. In the event the Court decides that no vital interest is involved, the law, regulation or act is deemed to be adopted/shall be adopted by simple majority.

The entity veto(es). The Constitution of BiH does not define the form of state arrangement itself, but the entity arrangement, the division of competences, and the structure of state institutions indicate that BiH is closest to the federal model. Thus, mechanisms to protect the interests of entities have been established at state level. In the *House of Representatives and the House of Peoples of PABiH*, the decisions are made with a majority of those present and voting (abiding by the rule on quorum). However, no decision can be adopted without at least a minimum of one-third of the present representatives or delegates from the territory of each entity voting in favour of the decision. In that case, a commission composed of speaker and deputy speakers of the chamber is formed in order to secure the appropriate support. If they do not manage to do so, the decision will be adopted by a majority of votes from those present and voting, provided that the votes against do not amount to two-thirds or more of the delegates and representatives elected from each entity. The said method of decision making is referred to as the so-called entity vote.

The members of *Presidency BiH* are elected from the ranks of three constituent peoples; they represent the citizens of the entity in which they were elected and act as the collective head of state. Their competences are foreign policy, appointing international representatives of BiH, representing BiH abroad, international treaties and the execution of PABiH decisions (Article V/2.a)e) of the Constitution of BiH). Decisions should be reached by consensus, and if all attempts to reach a consensus fail, by majority, i.e., with two votes in favour. In that case, the outvoted member of the Presidency may resort to veto, in other words declare the decision to be destructive to vital national interests of the entity in which he was elected (entity veto). For the veto to have an absolute effect and prevent the enactment of the decision, the National Assembly of RS or the Croat or Bosniak caucus of delegates in the House of Peoples of FBiH, depending on which member of the Presidency invoked the vital national interest of the entity, is required to support the objection of the Presidency member with a two-thirds majority. If confirmed in this way, the veto is of absolute character and the contested decision of the Presidency has no effect.

The invocation of a vital national interest of the entity primarily serves as a guarantee for ethnic and not for “territorial” interests. In fact, it depends on the support of the corresponding caucus (Bosniak or Croat) in the House of Peoples of the Parliament of FBiH (PFBiH), rather than in the House of Representatives of PFBiH, which is the body that represents all citizens of FBiH. Where the entity veto is invoked by the Serb member, it is true that the decision needs to be supported by two-thirds of the representatives in the National Assembly of RS (NARS), but in all convocations of NARS so far, the dominant majority of representatives come from the ranks of Serb people; thus, the ethnic character of the veto dominates, too.

Issues and practice. Any basic analysis of veto mechanisms at state and entity level focuses on two key issues: the definition of “national interest” and the competences of the Constitutional Courts.

In the Constitution of BiH, there is no definition: basically, everything may be considered an issue of vital national interest, which leaves room for misuse and blocking of legislative procedures by different caucuses. At the same time, the absence of a definition allows broad discretion for the Constitutional Court of BiH (there are also no criteria in place to assess destructiveness or harmfulness). This raises the issue of the scope of constitutional legal supervision by the Constitutional Court. According to the letter of the Constitution of BiH, the Constitutional Court only has the competence to assess the procedural correctness of the procedure, while in judicial practice, there are also decisions on the merits.

The entity constitutions list the issues of vital national interest, but they have also left a door open, as a qualified majority of delegates from each caucus can declare any issue to be of vital national interest. Again, this opens the mechanism to potential misuse. Therefore, many authors point to the need to specify and restrict the issues of vital national interest to strengthen the functionality of legislative bodies. However, other authors oppose this idea, as this would restrict the right of representatives of constituent peoples to determine vital national interests. In addition, these authors argue that constitutions could omit some important issues or new issues might arise in social reality and they suggest lists of areas of social life as more appropriate for determining vital national interests.

With regard to future European Union (EU) accession, in its Opinion on BiH’s application for EU membership, the European Commission states that “(t)he composition and decision-making of several administrative bodies are based on ethnic criteria, which risks affecting the implementation of the EU acquis. Ethnic-based veto rights also could affect the work of the Parliament and of the entity legislative assemblies.” It observes that “vital national interest” vetoes and entity voting also affect the effective functioning of parliaments, risking to delay the adoption of legislation”. Among the 14 key priorities, the European Commission recommends “that all administrative bodies entrusted with implementing the acquis are based only upon professionalism and eliminate veto rights in their decision making, in compliance with the acquis.”

The parliamentary practice at state level shows that the so-called entity veto has been more frequently used to stop the enactment of undesirable laws, since it is the faster and simpler procedure. By contrast, at entity level, the invocation of a vital national interest is more frequent (much more so in RS compared to FBiH). A veto right is conceived as a last resort, as an ultimate guarantee. Its frequent use (and misuse) is an indicator of the political situation.

References:

Ademović, Nedim, Joseph, Marko, and Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH, 2012.

Amandman LXX na Ustav Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.

European Commission, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, Brussels, 29 May 2019 COM(2019) 261 final. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>.

Kulenović, Nedim. *Uloga sudova/vijeća u određenju sadržaja pojma vitalnog interesa naroda; Zbornik: Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija*, Sarajevo, 2014.

Lijphart, Arend. *Demokratija u pluralnim društvima*. Zagreb: Školska knjiga, 1992.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: JP Službeni glasnik, 2021.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Sahadžić, Maja. *Ustavnopravna anatema: vitalni interes konstitutivnog naroda na državnoj i entitetskoj razini u Bosni i Hercegovini ad normam; Zbornik: Šta je vitalni interes naroda i kome on pripada? Ustavnopravna i politička dimenzija*. Sarajevo, 2014.

Steiner, Christian, and Ademović, Nedim. *Ustav BiH, komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH, 2010.

Trnka, Kasim, Miljko, Zvonko, and Simović, Miodrag. *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, stanje, komparativna rješenja, prijedlozi*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung u BiH, 2009.

Integration, Fragmentation, Coordination, and Accommodation

The concept of *integration* is one of the most fundamental concepts in social sciences in general, and sociology in particular. Since the early days of sociology, the concept of integration has been used to provide answers to the most fundamental questions about society: the processes of its formation, reproduction, change, and order. In terms of the latter, namely the question: “what holds society together in spite of idiosyncratic motivations of individuals and inevitable conflicts that emerge among their interrelation in social action?” or “what stops social actors in pursuing their own idiosyncratic goals with potential risks of societal disintegration?” – the answer came down to the notion of social order and its foundation – social integration.

The notion of *social order*, and consequently *social integration*, were treated with the highest level of attention in the early days of sociological theorising and continue to provide an impetus for sociological inquiry. These include macro-oriented perspectives such as functionalism, structural-functionalism, neofunctionalism and social system theory. These perspectives and their respective, to some degree similar, theoretical frameworks inform both the general understanding of social order, and social integration in social sciences, and particularly the socio-legal outlook that underlies the way in which this entry is written.

The notion of integration is, on the one hand, related to the holistic notion of system and, on the other hand, to the notion of structure that relates to internal aspects of the system. The notion of system, and its specific understanding in the sociological theoretical perspectives cited earlier are outlined in the entry on stability in this Glossary (see: Stability of Constitutional Systems, The Concept Based on Cohesion, Solidarity, and Trust). In this sense, integration describes the process of incorporation of new elements into an existing system. In the sense of structure or an internal orderliness of system elements – integration describes the process by which these elements are functionally aligned to the existing structure. The process may, albeit not necessarily, result in a change of structure – often described as a structuration process – but its functionality for the system must remain. However, new elements, system components or subsystems are not only involved in the process of integration. It is a process related to existing ones as well. Actually, when it comes to social integration – the integration of existing elements, components or subsystems is a more important issue for both social theory and for social practice.

Parsons, probably the most notable representative of the theoretical strand of structural-functionalism, theorised the social system as a structurally differentiated system of social roles and expectations that is maintained by four functional imperatives (adaptation, goal-attainment, integration and latency). The functional imperative of integration pertains to the subsystem of

societal community and maintains the system via regulation, coordination and facilitation of intra and interrelationships of other subsystems (system of the organism, personal system and cultural system) and their respective functional imperatives. Parsons asserted that law plays a major role in maintaining social integration, namely through system or primary integration of other subsystems, and through secondary integration or control of social actors' motivations and sentiments. The latter is realised through the coordination of social exchanges between cultural value and social wants, where law operates as a neutral entity that serves to resolve disputes and acts as a formal instrument of social control. Motivations for coordinated (inter) action are maintained through the process of socialisation and social control. They generate from the moral or value-normative consensus of society on the one hand, and from interdependence maintained by division of labour on the other. In this sense, social integration is an ongoing process that maintains and is supported by social order.

Parsons' understanding of the relations between integration, order and law follows the legacy of his predecessors, namely of Herbert Spencer who referred to market forces, centres of power and law as structurally interdependent elements that work in unison to maintain integration. Auguste Comte and Émile Durkheim referred to social solidarity as an integrative force that follows from the division of labour in society and is reflected through morals, law and religion. Parsons' distinction between primary and secondary integration was revitalised by another and more contemporary social scientist – Habermas – who distinguished between two types of integration dependent on where exactly they take place in society. He envisaged society as being composed of two distinguished parts: “lifeworld” – consisting of personality, culture and society and following the logic of social integration and “system” – consisting of system logic, occupation and role and following the logic of system integration. Social integration and socialisation, according to Habermas, take place in the “lifeworld” via communicative action. Communicative action refers not only to mutual understanding and the transfer of cultural knowledge but also to interaction processes from which membership in various social groups is generated and developed. System integration takes place in a “system” that pertains to different kinds of action systems which people create to satisfy their material needs. System is run by steering media, money and power. Law is said to present a medium between “lifeworld” and “system.”

Detailed and focus-specific accounts on law and how it came to play such a viable role in constituting modern societies are generally absent from the works of the authors mentioned above. Chris Thornhill, who specialises in the sociology of constitutions, is referenced here to fill that void. Thornhill notes that modern social orders and their features of integration and positive inclusion were constituted “through the abstraction of political power as a positive autonomous object,” and that the “generalized use of law and power normally required an inclusionary apparatus that acted evenly to integrate social actors within the sphere of political power, to solidify uniform societal conditions for the application of law and to create a climate of general responsiveness to law.”

Thornhill also distinguishes between primary (system – institutional) and secondary (social – normative) integration when explaining the social role of modern constitutions. In the former

sense, modern constitutions provide mechanisms for the integration of legal systems, and in the latter sense, constitutions maintain normative integration – namely of individual subjects through constitutionally guaranteed legal rights. Thornhill emphasises that normative integration is prominent in modern times by virtue of the legal-rights-expanding judicial practice of constitutional courts, and that this is a highly significant feature of democratic political systems. The concept of the citizen as an abstract individual assumes crucial importance in this context. Citizenship as a legal form communicates the boundaries of the political system thereby expanding its structure. Normative integration operates on the logic of institutionalisation of patterns of individualism that characterises modern societies and, therefore, the question of democracy is primarily a question of normative integration.

Still, more concretely speaking, the question arises about the diversity of elements that ought to be integrated. Namely, are individuals and social groups seen as elements to be integrated into a singular public identity or multiple public identities reflective of respective differences between the comprising elements, differences considered worthy of preservation in specific socio-political contexts? Besides, as we saw, the concepts of integration, fragmentation and coordination lie at the heart of contemporary sociological theory, but these are also very important for political sciences, which use them to explain the organisation of political and constitutional systems, underlined by their societal structure. By analogy, this, in particular, refers to another highly relevant concept, that of *accommodation*, which has gained increased relevance in contemporary political sciences, especially in relation to the organisation of political life in diverse pluralist societies. Hence, in the vocabulary of diversity management and the terminology of the renowned political theorists McGarry, O’Leary and Simeon, there are two prevalent sets of public policies available to democratic states willing or obliged to manage national, ethnic, and communal diversity. One of them has already been widely discussed here – integration, whereas the other one is accommodation.

On one hand, integration promotes a single public identity coterminous with the state’s territory, primarily seeking the equality of individual citizens before the law and within public institutions, usually countering public recognition of group identities. On the other hand, accommodation promotes *dual or multiple public identities*, and its proponents also advocate collective equality with institutional respect for differences, as deemed a requisite for the stable management of deep diversity. While assimilation can still be favoured by some integrationists as an end goal, accommodationists are firmly committed to preserve societal differences and group identities as they are, allowing their autonomy in the public space. In this sense, accommodation can be positioned in-between integration and assimilation, on one side, and fragmentation on the other, thus broadening alternatives for pluralist societies. Accommodation and integration are not mutually exclusive; on the contrary, they can be applied parallel within a social and political framework. This is primarily to avoid assimilation and fragmentation as two extremes.

Speaking about the notion of *fragmentation*, it was described above in Thornhill’s account on normative integration that the process follows the logic of institutionalisation of “patterns

of individualism” in modern societies. Still, speaking about the condition of modernity, the “patterns of individualism” syntagm resonates differently in contemporary sociological theory that deals with post, late or liquid modernity and the impact of globalisation on society – where individualism is equated with fragmentation of social life. This strand of sociological theorising, represented by authors such as Giddens, Beck and Bauman, is *focused on the processes of fragmentation related to conflicts of rival value systems that emerge from social change* – this sees traditional social structures devoid of their previous importance, and generates “individualisation.” This process is not necessarily considered negative, but is a condition of living in and thinking about society in a way that is historically unprecedented. Heuristically, fragmentation in this sense is equated with deconstruction.

In a more proverbial sense, fragmentation describes a *process that runs in the opposite direction of integration* and is, in terms of meaning, closer to the notion of disintegration. In structural and functional theorising, both these notions are imbued with negative connotations since they refer to the *dysfunctionality* of the structure that threatens the survival of the system – especially the case with the notion of disintegration. On one hand, the issue of social disintegration and related concepts of social deviance, aberration, social problems, disorganisation, nonconformity and the like – are of key interest for studies of deviance and social control that focus on negative or dysfunctional social phenomena. On the other hand, the issue of social fragmentation and related concepts of social conflicts, domination, exploitation, segregation, violence, value and power divisions – are of key interest to conflict studies. Social conflict theory, with Dahrendorf as one of the most prominent authors, shares many epistemological and methodological propositions with structural functionalism, but sees social conflict as the most fundamental element of social order, rather than moral consensus. From this perspective, integration is seen as a process involving coercion, domination and subjugation that inevitably results in conflict and subsequent fragmentation. Many social cleavages, such as gender, ethnicity, race, religion, social status and others, are understood as fault lines of potential fragmentation accompanied by conflicts of values and interests, and different types of violence.

Conflict theorists argue that the law is not a neutral expression and codification of society’s values. Instead, the law is understood as the outcome of power politics and interest group conflict. For instance, Aubert observed conflicts of interests (that have a source in competition) and conflicts of values (that have a source in dissensus) and maintained that they are practically unbound. Parties in conflict, besides disagreeing on value-related issues, are also competing over the scarce resources (i.e., positions of power and authority) needed to propagate their beliefs. Hence, a conflict of values is almost always intermingled with a conflict of interests. Trevino claims that “in stark contrast to the functionalist argument that the law reflects the moral consensus of the community [...] the need for the law appears to be greatest when consensus is least likely to be achieved.” Turk insisted that law is weaponised or primarily mobilised as a weapon in social conflict, claiming that: “(t)hose groupings in the population that hold the power of law use it as a weapon to safeguard and further their own interests. In other words, the creation of law is more likely to be a result of conflicts

among different subcultures with different norms than an expression of general consensus.” This is why social order should be treated as a result of conflicts, and legality as an attribute of the more powerful.

The recurring theme of social order is also relevant for the notion of *cooperation* and redirects the discourse back to structural and functional sociological theorising in order to explain it. The notion was already referenced throughout this entry while explaining integration. In the context of system, cooperation not only *involves social actors but also the systems of social action*. Yet, when one thinks about the notion of cooperation, one is likely to associate it with the innate human characteristic and the prerequisite of any social action – described as purposeful behaviour involving goals and means. Social sciences operate with two, most basic, models of social action: the rational model premised on self-interest and the normative model premised on normative orientation. These models are profoundly analytical and coincide in practice. Sociology and law often employ the normative model. Turner asserts that the stability of social order is often theorised in sociology on the premise of the normative model of action which analyses action as “being anchored in normative orientations that contribute to constitution of action goals and to the selection of means. Actors are understood to share normative orientation that allows them to coordinate their acts.” The possibility of a stable social order is possible only because of such common normative action orientations. In other words, integration would be unimaginable without coordination based on normative orientations.

However, regardless of moral systems that motivate cooperation normatively, *rational choice* and *trust* also play a viable part in the process. In his detailed analysis of kinship, cooperation and moral systems, Enke argues that both in-group and out-group cooperation is related to, on the one hand, kinship structures and trust, and on the other, to a diverse and seemingly unrelated set of characteristics attributable to cultural variation: belief in moralising deities, moral values, punishment strategies, shame, guilt, and disgust – that form internally consistent moral systems tasked to motivate cooperation on both a consensual and coercive basis. Enke also notes that “different cultural traits serve a similar role in enforcing cooperation within a given moral system, so that their co-occurrence is simply a by-product of the fact that they discipline prosocial behaviour in similar ways”.

References:

- Enke, Benjamin. „Kinship, Cooperation, and the Evolution of Moral Systems”. *The Quarterly Journal of Economics* 134:2 (2019).
- Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- Luhmann, Niklas. *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- McGarry, John, O’Leary, Brendan, and Simeon, Richard. „Integration or accommodation? The enduring debate in conflict regulation.” In *Constitutional Design in Divided Societies: Integration or accomodation?*. Edited by Choudhry, Sujit. Oxford University Press, 2008.
- Nollmann, Gerd, & Strasser, Herman. „European Sociology”. In *21st Century Sociology (Volume 1: Traditional and Core Areas)*. Edited by Bryant, Clifton D., & Peck, Dennis L. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

- Parsons, Talcott. *Actor, Situation and Normative Pattern: An Essay in the Theory of Social Action*. Wien: LIT Verlag, 2010.
- Parsons, Talcott. *The Social System*. London: Routledge, 1991 [1951].
- Parsons, Talcott. *Essays in Sociological Theory (revised edition)*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1954.
- Scott, John. *Social Theory: Central Issues in Sociology*. London: Sage Publications, 2006.
- Thornhill, Chris. *A Sociology of Constitutions: Constitutional and State Legitimacy in Historical-Sociological Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Thornhill, Chriss. *The Sociology of Law and the Global Transformation of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- Trevino, Javier A. *The Sociology of Law: Classical and Contemporary Perspectives*. London – New York: Routledge, 2008.
- Turner, Bryan S. (ed). *The Cambridge Dictionary of Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Turner, Jonathan H. *Handbook of Sociological Theory*. New York: Springer, 2006.
- Turner, Jonathan. H. „Sociological Theory in the 21st Century”. In *21st Century Sociology (Volume 1: Traditional and Core Areas)*. Edited by Bryant, Clifton D., & Peck, Dennis L. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007.

Democratic Principles

The Electoral System

Types of electoral systems. Representative democracy is a form of government in which citizen participation is realised through elections at which they elect their representatives in government bodies. Electoral law is one of the instruments that shape a state political system, regulate the balance between legislative and executive power, and define the responsibility of political office holders, thus also influencing internal party organisation, cohesion, and democracy.

The electoral system consists of several elements. First, there are electoral regulations that define the electoral system in a broader sense as “a set of social relations regulated by legislation on the election of representative bodies and the President of the Republic,” that is, as “a systematised set of rules for holding elections.” Electoral rules regulate electoral and other political rights, the organisation and implementation of the entire electoral process, protection of electoral rights, and determination of election results. These rules also define the form of the electoral system, so we can distinguish between a system of proportional representation, a majority electoral system and a mixed electoral system. Furthermore, there are elements that determine the electoral system in a narrower sense as a set of rules by means of which the votes won in the elections are converted into parliamentary mandates.

The primary function of the electoral system is the establishment of democratic political institutions that meet two basic criteria: representativeness and functionality. Representativeness should enable different political options to be represented in the representative body, based on the votes obtained in the elections, that is, based on the trust shown to them by the citizens. At the same time, political institutions should be effective and efficient in making and implementing decisions. The choice of electoral system aims to balance representativeness and functionality, often in favour of one or the other. Generally speaking, proportional electoral systems result in a higher degree of representativeness, while majoritarian electoral systems enable the creation of more stable and efficient political institutions.

In countries with a proportional electoral system, the possibility of preferential voting and the type of candidate lists stand out among the factors that influence election results. Candidate lists can be closed, open or flexible depending on the degree to which voters can influence the ranking of the elected candidates and the winning of the mandate. During preferential voting, voters choose not only parties but also individual candidates, so their vote ultimately can influence which candidates of a certain party will be assigned the mandates won by that party. Preferential voting is only possible in systems that use open and flexible candidate lists. On the other hand, systems with closed lists are proportional electoral systems in which voters

can only vote for political parties, and the distribution of mandates depends solely on the established party list of candidates. The number of mandates intended for a certain political party is determined based on the number of votes won by that party, and the mandates are distributed from the first candidate on the list onwards.

International standards in electoral law. The European electoral heritage is based on five key principles: universal, equal, free, secret, and direct suffrage, and the holding of elections at regular time intervals (regular elections). These principles were inspired by international human rights law, more specifically by Article 25(b) of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 3 of Protocol 1 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and the relevant jurisprudence, the Code of Good Practice in Electoral Procedures of the Council of Europe, and OSCE's Guidelines for Reviewing a 'Legal Framework for Elections. By adopting the existing standards on democratic elections and incorporating the principles of the European electoral heritage, states should strive to ensure representativeness, political pluralism, and the protection of minorities when choosing an electoral system.

The electoral system of Bosnia and Herzegovina. Annex 3 (Agreement on Elections) of the Dayton Peace Agreement defined the conditions for the organisation of free and democratic elections in Bosnia and Herzegovina (BiH). The Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Temporary Election Commission was also established, which adopted the Rules and Regulations on the basis of which elections were held in BiH in the period from 1996 to 2000 under the auspices of the international community.

The permanent election system was established in 2001 with the adoption of the Electoral Law. Since then, state institutions, specifically the Central Election Commission, have been responsible for organising elections. The legal framework of the electoral system of BiH consists of the Constitution of BiH, constitutions of the two entities – the Federation of BiH (FBiH) and the Republic of Srpska (RS) – and those of the cantons of FBiH, the Election Law of BiH, the Election Law of RS, by-laws, acts passed by the High Representative of the International Community in BiH, and court decisions. The permanent electoral system envisages that general elections at state, entity and cantonal levels, as well as local (municipal) elections are held every four years.

The highest legislative and executive bodies in BiH are elected directly and indirectly. The following bodies are directly elected: at state level, the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH and the three-member Presidency of BiH; at entity level, the Houses of Representatives of the Parliament of FBiH and the National Assembly of RS, and the President and Vice-Presidents of RS; cantonal assemblies in FBiH, heads and mayors in both entities, councils of local self-government units (except for the mayors of Sarajevo and Mostar, as well as the mayors of East Sarajevo and Brčko District (BD), who are elected indirectly), and the Assembly of BD. The House of the Peoples of BiH, the House of the Peoples of FBiH, the president and vice-president of FBiH, as well as the Council of the Peoples of

RS are directly elected (see: Legislative Power in Bosnia and Herzegovina, Executive Power in Bosnia and Herzegovina, and The Brčko District).

The Electoral Law of BiH defines key concepts and mechanisms for the functioning of electoral law, including the determination of electoral units, the formula for distributing mandates, procedures for conducting elections, the composition and competences of the Central Election Commission, the protection of voting rights, etc.

Political parties, coalitions, and independent candidates have the right to participate in elections for all levels of government in BiH. Requests for participation in elections, with lists of candidates (in the case of parties and coalitions), are submitted to the Central Election Commission. Direct elections for legislative bodies and councils of local self-government units take place according to the proportional system, with an electoral threshold of 3% of the total number of valid ballots. The vote-to-seat conversion is done according to the Sainte Laguë method, which enables a fairly high degree of proportional representation in representative bodies and a greater representation of smaller parties. A part of the seats of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH (7 from FBiH and 5 from RS), as well as a part of the seats (23-27%) of the House of Representatives of FBiH and the National Assembly of RS are distributed to parties and coalitions through compensatory lists according to the number of unused votes won at entity level. Only parties and coalitions that win more than 3% of the total number of valid ballots in the territory of the entity can participate in the distribution of compensatory seats. Compensatory lists are used to compensate for insufficient proportionality in the case of excessive dispersion of support for parties at entity level.

The system of flexible or semi-open lists is used in all local units in both general and local elections. Political parties determine the order of candidates on their lists, and voters can support an unlimited number of candidates within the party list by preferential voting. In order for a candidate to advance within the list, it is necessary to win at least 20% of the total number of votes given to their party's list in general elections, or 10% in local elections (the so-called intra-party electoral threshold). In practice, such a high threshold makes lists closed, especially in general elections. The seat won essentially belongs to its holder, not to the party, coalition or list of independent candidates that proposed them.

The electoral law provides for mandatory electoral quotas, which should ensure equal representation of men and women on the electoral lists and among the elected candidates. At least 40% of candidates of both sexes must be on the election lists; among the first two candidates on the list, one must be male, the other female; among the first five candidates, at least two must be male and at least two female; among the first eight candidates there must be at least three candidates of both sexes.

Members of the Presidency of BiH, as well as the President and Vice-Presidents of RS, are elected directly according to the system of relative majority. Therefore, the candidate who wins

the largest number of votes is elected. One candidate is elected from RS for the three-member Presidency, who must be Serb, regardless of the identity background of the voter. Two candidates are elected from FBiH of BiH, one Croat and the other Bosniak, who are on the same ballot, but on separate lists. Voters can vote for only one candidate from one list, regardless of their identity background. The president and vice-presidents of RS are elected from a single list. Mandates are awarded to the candidates of the three constituent peoples who win the largest number of votes.

For the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH, 42 deputies are elected in 8 constituencies (28 in 5 constituencies in the FBiH and 14 in 3 constituencies in the RS). 12 deputies are elected from compensatory lists (7 from FBiH and 5 from the RS). The House of Representatives of FBiH consists of 98 deputies, 70 of whom are elected directly in 12 constituencies (three to nine deputies are elected from each constituency in proportion to the number of inhabitants), and 28 from compensatory lists. The National Assembly of RS has 83 deputies who are elected from 8 constituencies, 20 of whom are elected from compensatory lists.

Deputies of the House of Peoples of BiH, the House of Peoples of FBiH and the Council of Peoples of the RS are elected indirectly. The House of Peoples of BiH has 15 members, five from each constituent people. Croatian and Bosniak delegates are appointed by the clubs of these peoples in the House of Peoples of FBiH, while Serb delegates are appointed by the National Assembly of RS. Delegates to the House of Peoples of the FBiH (80 in total) are elected by the cantonal assemblies of the FBiH, and the members of the Council of RS are elected by the clubs in the National Assembly of RS.

As far as the application of international election standards is concerned, it can be stated that the principles of direct and regular elections are respected in BiH, but there are serious deficiencies when it comes to respecting the principles of universal and equal voting rights.

The European Court of Human Rights (ECtHR) in a series of judgments (Sejdić-Finci, Zornić, Šlaku, Pudarić) established the existence of discriminatory provisions that prevent citizens of BiH who do not declare themselves to be members of any of the constituent peoples (but also members of the constituent peoples depending on the entity in which they have residence) to run for members of the Presidency of BiH and delegates of the House of Peoples of BiH. The principle of equal suffrage implies that all voters have the same number of votes (as a rule, one vote) and equal voting power, which means that an approximately equal number of voters should choose an equal number of candidates, or more precisely, that the parliamentary seats should be equally distributed by constituency.

The Venice Commission and the OSCE have repeatedly drawn attention to the fact that in constituencies, both in FBiH and in RS, there are significant discrepancies in the number of registered voters represented by elected delegates in the Parliamentary Assembly of BiH and in entity parliaments. One of the main recommendations of the OSCE concerns the

necessity of adopting a system of mandate distribution by constituencies in order to ensure that the number of votes needed to elect members of parliament is equal. The electoral law stipulates that the Parliamentary Assembly of BiH, the Parliament of FBiH and the National Assembly of RS review electoral units and the number of deputies elected from each electoral unit every four years in order to guarantee proportionality between the number of voters and the number of parliamentary seats. However, these legal provisions are not respected.

References:

- Arnautović, Suad. *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX. stoljeću*. Sarajevo: Promocult, 2009.
- European Commission for democracy through law (Venice commission), Report On electoral law and electoral administration in Europe, cdl-ad(2020)023.
- Gallagher, Michael, and Mitchell, Paul. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, 2005.
- Hadžiabdić, Irena. *Izbori u Bosni i Hercegovini – dug put ka demokratskim standardima*. Sarajevo: CIK, 2018.
- Izborni zakon BiH (*Službeni glasnik Bosne i Hercegovine* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14 i 31/16, 41/20, 38/22 i 51/22).
- Kapidžić, Damir. „Local Elections in Bosnia and Herzegovina: Election Analysis.” *Contemporary Southeastern Europe* 3:2 (2016).
- Kodeks dobre prakse u izbornom pravu, 2002. godine*.
- Nohlen, Dieter. *Izborno pravo i stranački sustavi*. Zagreb: Školska knjiga, 1992.
- Pajvančić, Marijana. *Uvod u izborne sisteme*. Niš: Odbor za građansku inicijativu, 2003.
- Pilav protiv BiH (Aplikacija br.41939/07).
- Pudarić protiv BiH (Aplikacija br. 55799/18).
- Sartori, Dovani. *Upporedni ustavni inženjering*. Beograd: Filip Višnjić, 2003.
- Sejdić i Finci protiv BiH (Aplikacija br. 27996/06 i 34836/06).
- Šlaku protiv BiH (Aplikacija br. 56666/12).
- Ustav Bosne i Hercegovine* (Aneks IV DMS).
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 1/1994 – Amandman I, 13/1997 – Amandmani II–XXIV, 13/1997 – Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 – Amandmani XXVII–LIV, 22/2002 – Amandmani LVI–LXIII, 52/2002 – Amandmani LXIV–LXXXVII, 60/2002 – ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 – Amandman LXXXVIII, 63/2003 – Amandmani LXXXIX–XCIV, 9/2004 – Amandmani XCV–CII, 32/2007 – ispr., 20/2004 – Amandmani CIII i CIV, 33/2004 – Amandman CV, 71/2005 – Amandmani CVI–CVIII, 72/2005 – Amandman CVI, 88/2008 – Amandman CIX i 79/2022 – Amandmani CX–CXXX.
- Ustav Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 21/1992 – prečišćen tekst, 28/1994 – Amandmani XXVI–XLIII, 8/1996 – Amandmani XLIV–LI, 13/1996 – Amandman LII, 15/1996 – ispr., 16/1996 – Amandman LIII, 21/1996 – Amandmani LIV–LXV, 21/2002 – Amandmani LXVI–XCII, 26/2002 – ispr., 30/2002 – ispr., 31/2002 – Amandmani XCIII–XCVIII, 69/2002 – Amandmani XCIX–CIII, 31/2003 – Amandmani CIV i CV, 98/2003 – Amandmani CVI–CXII, 115/2005 – Amandman CXIV, 117/2005 – Amandmani CXV–CXXI i 48/2011 – Amandman CXXII i Sl. glasnik BiH, br. 73/2019 – odluka US BiH.
- Zornić protiv BiH (Aplikacija br. 3681/06).

Majoritarian Democracy

Majoritarian democracy is defined as a *form of government in which decisions are made according to the principle of majority*. The principle of one man, one vote turned out to be a simple idea that would imply general participation, political equality and one winning side (party or coalition) that would gain political control over key government institutions by winning the elections. The model, which owes its popularity to the theory which had equated democracy with majority rule for a long time, rarely emerged in its “pure form” in practical application. Lijphart originally typified it in the cases of the United Kingdom (UK), New Zealand until 1996, and Barbados. The inductive framework, which was built on three real-world cases with a simple and clear definition of democracy, according to which democracy was only achievable as the application of majority rule (because such a democratic process calls for political equality that does not favour diversity), clashed with the complex reality in which a fragmented society does not have such congruent dimensions. In the works of contemporary advocates of democracy, who try to discover what makes democracy “better,” the very concept is questioned, and more often they give preference to a weaker intensity of the majority principle. They simultaneously question the shortcomings of majority rule, such as exclusivity, competitiveness and conflict, as well as the intrinsic threat of exclusive power in multicultural, plural and divided societies, with a constant concern for cases where it is impossible to determine the will of the majority.

Exclusive majority rule is moderated through *representative democracy*; it is not about the majority of citizens with respect to voter turnout, but the electoral majorities that are legislative majorities in such democracies. A sort of adaptation of this model is the idea of the super-majority, that is, the mathematical calculation that the probability of the majority being right is increased by its growth in numbers, thus insisting on a two-thirds majority as a rule. Today, however, there is a growing interest in heterogeneous societies and how they specify majority rule; what if there is no majority, or how to avoid agenda manipulation by the majority group? These important and related dangers in non-homogeneous societies are ambitiously proliferated by Dahl, in his classic book *Polyarchy*, through an imaginary debate between critics and supporters of the majority rule principle of democracy: “a minority can reject the majority rule of democracy in a concrete political unit and insist on changing the unit itself.” In order to avoid the mentioned centrifugal tendencies in heterogeneous societies like Bosnia and Herzegovina (BiH), democracy as necessary majority rule has mostly been corrected in favour of the circumstances of the respective system. The complex responses of the varieties has led to the denomination of democracy “with adjectives” and new reference terms, in which majority rule has mostly been retained in the lower house of the bicameral legislative body.

The *majority principle* in the decision-making process in the lower houses is in conjunction with all the inequalities, which must be convincingly justified within the legislature. The nature of the constitution-maker's efforts is to represent the interests of the citizens and the political configuration of the state in the Houses of Representatives. At the same time, the constitutional documents prescribe the majority, the types of majorities in parliamentary decision-making, that is, the quorums that are required for majority decision-making. Broader guidelines can be found in the rules of procedure on the work of legislative bodies. According to the Constitution of BiH, the election of representatives in the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH is tied to the entities, and 2/3 of the representatives are elected on the territory of the Federation of BiH (FBiH) (28), and the other third on the territory of the Republic of Srpska (RS) (14). The Constitution does not describe the legislative procedure in detail; it stops at brief explanations of the decision-making cycle and the quorum, which is the majority of elected representatives necessary to make a decision. According to the Rules of Procedure of the House of Representatives of the Parliamentary Assembly of BiH, the quorum is 22 representatives, while the earlier provision that the majority in the House of Representatives of the Parliamentary Assembly should include a third of the representatives from the territory of each entity was deleted by the decision of the High Representative. As a protective mechanism for the equality of the entities, efforts are made to obtain the consent of a third of the present representatives from the territory of both entities when making decisions. If this fails, the chairman convenes a collegium consisting of club chairmen and independent representatives, which must reach an agreement or come up with new solutions within three days. (According to the Rules of Procedure, the Club can be established by three or more representatives as a way of acting, preparing and determining the session's agenda.) If it fails, the decision is made by the majority of the deputies present, now on the condition that two-thirds or more of the deputies elected from each entity are not against the decision. Without a quorum, the issue is put on the agenda for the subsequent session. Although Art. 79 of the Rules of Procedure states that decisions are made by the majority of the representatives who are present and voting, decision-making by simple majority, which is applied in the election of the chairman and vice-chairmen who must be from different constituent peoples, and in the adoption of the Rules of Procedure, changes to a qualified majority in the case of amendments to the latter, that is, it incorporates the aforementioned entity voting. This is the most common decision-making process, which means the majority of those present and a third of the votes from each entity in order for the decision to be adopted.

In FBiH, democratic decision-making requires a simple majority in each chamber, except for laws of vital national interest, which require a two-thirds majority. A majority of representatives in the House of Representatives constitutes a quorum, unless the Constitution or Rules of Procedure stipulate otherwise for specific issues. Equally, a quorum for the work of the National Assembly of RS exists if a majority of the total number of representatives is present at the adoption of the minutes, determining the agenda, as well as when making decisions. Decisions, acts and laws are adopted by a majority vote of all elected representatives, unless a different majority is stipulated by the Constitution. Likewise, in the decision-making process

in the unicameral legislative bodies of the cantons, a simple majority was applied, and a two-thirds majority in decisions concerning the cantonal constitution. In the case of matters of vital national interest, a two-thirds majority of one of the constituent peoples' clubs of the Parliament is required, which will claim that the law, act or decision is of vital national interest, and a majority of votes in each of the represented clubs in the cantonal legislative body. Importantly, according to the Constitution of FBiH (V.3), the Club of Delegates of the constituent people is formed on the condition that there is at least one delegate of that constituent people in the legislative body of the canton.

The lowest representative level of government in complex local territorial communities is a reflex of the institutional-political characteristics of the entire BiH system. In unicameral councils, each councillor is a representative of all members of the local community, and a member of the clubs of the political parties represented in the local council. Decisions are made by majority, and in order to reach the decision-making stage, the presence of the majority of council members is required. When the statute, budget and final account are on the agenda, a two-thirds majority is required for a decision. However, representative bodies in a community with a complex political configuration such as the city of Mostar require correctives – a two-thirds majority. They relate to the issues of urban planning, recognitions and awards of the City, the removal of the mayor, president and deputy council, the appearance of the city's symbols, the names of streets, squares and bridges, and the protection of constituents through the three clubs of the constituent peoples in the Council and the statutory provisions on representation, according to which at least four and a maximum of 15 members of each constituent people and a minimum of one member from the list of Others can be represented in the City Council of the City of Mostar. In conclusion, even at local level, the pure majority model is understood as the *majorization of democracy* when a more numerous segment in a heterogeneous system has the opportunity to make decisions respecting the universal right to vote, which can have detrimental consequences for the political community as a whole. Therefore, the principles of majority democracy are complemented by corrective mechanisms so that they do not become mechanisms of domination.

References:

- Dahl, Robert. *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press, New Haven, 1971.
- Caramani, Daniele (ed.). *Comparative Politics*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Lijphart, Arend. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press, New Haven: London, 1977.
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press, Yale, 2012.
- Odluka Visokog predstavnika od 19.10.2007. godine, <http://www.ohr.int/ohr-dept/press/pressr/default.asp?content id =40711>, (accessed August 10, 2022).
- Odluka kojom se proglašava Statut Grada Mostara, od 28.01.2004. godine, <http://www.ohr.int/odluka-kojom-se-proglašava-statut-grada-mostara/?print=pdf>, (accessed August 15, 2022).
- Objašnjenje Odluke Visokog predstavnika od 19.10.2007.godine., 24.10.2007.godine <http://www.ohr.int/ohr-dept/press/pressr/default.asp?content id 40711>, (accessed August 10, 2022).
- Poslovnik o radu Predstavničkog doma PS BiH, Službeni glasnik BiH (33/06, 41/06 i 91/06).

Poslovnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 69 od 27. rujna 2007. godine, 2/08).

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 66/20;

Ustav Bosne i Hercegovine, https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf, (accessed August 25, 2022).

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, https://www.ustavnisudfbih.ba/bs/dokumenti/ustav_precisceni_tekst.pdf, (accessed August 25, 2022).

Ustav Republike Srpske, <https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/ustav-republike-srpske.html>, (accessed August 25, 2022).

Direct Democracy and Referendum

The notion of *direct* democracy (DD) is not necessarily the best semantic choice to describe a democratic system in which referendums and citizen' initiatives come into play in order to *complement* the political processes within the institutions of representative democracy. Therefore, some scholars refer to "semi-direct democracy" while others propose to abandon the adjective "direct" altogether and speak of "popular vote processes in democratic systems". Nevertheless, the notion of direct democracy is still widely used in the literature and, as long as we know what we are referring to, we can keep it for the time being.

Forms of direct democracy. DD can take various forms. The two most important criteria to distinguish them are to ask (1) who is legally entitled to initiate the process (government, parliament, or citizens); and (2) whether or not the outcome of the popular vote is binding. The following Table offers a basic overview of the various instruments of DD.

	Binding	Non-binding
Top-down (decided by parliament/government)	<i>Obligatory referendum</i> <i>Plebiscite</i>	<i>Consultative plebiscite</i>
Bottom-up (it is necessary to collect signatures)	<i>Facultative referendum</i> <i>Citizens' initiative Recall</i>	<i>Consultative plebiscite</i>

Table 1: A basic overview of direct democratic instruments

Yet the reality is more complex than this overview suggests. For example, some non-binding direct democratic instruments are *de jure* non-binding but, due to a specific context or to political pressures, they are (or they become) *de facto* binding. Think of the role of government-initiated referendums in the United Kingdom (UK) (e.g., Brexit) that are legally non-binding – and hence fall into the category of "consultative plebiscites" – but whose results have politically binding effects. On the other hand, the result of some *de jure* binding tools, such as popular initiatives in Switzerland, can be put aside if a majority of parliament comes to the conclusion that their implementation would produce major negative drawbacks for the country. See, for example, the non-implementation of the 2014 popular initiative "against mass immigration" in Switzerland; its implementation would probably have ended the bilateral agreements with the European Union (EU) that are considered of vital importance for the Swiss economy. The top-down vs. bottom-up distinction can also be questioned because citizens' initiatives are on occasion launched by political parties and/or interest groups and not by citizens' committees or grassroots movements.

In addition, it is evident that the tools of DD typically imply that, at the end of the process, a popular vote should take place. But sometimes the initiators – for example, a citizen's committee that has successfully launched an initiative – can stop the process if some of their demands are met by parliament.

For the sake of parsimony, two direct democratic tools will be developed in further detail: the *facultative referendum* (also called “optional referendum”), and the *citizens' initiative* (also called “popular initiative”). This focus is justified by these being the two most used forms of DD worldwide. Importantly, the dominance of these two instruments “worldwide” is strongly driven by their dominance in Switzerland, where six out of ten popular votes held in the world at national level since the late 18th century have taken place. If we include sub-national popular votes, the predominance of the Swiss case would be even stronger.

Facultative referendum. In Switzerland, most bills, acts, and regulations adopted by parliament can be fought via a facultative referendum. “In these cases, a parliamentary decision becomes law unless 50,000 citizens or eight cantons, within 100 days, demand the holding of a popular vote. If a popular vote is held, a simple majority of the voting people decides whether the bill is approved or rejected (...)”. Schematically, the process can be summed up as follows:

Various inputs suggest the necessity to adopt a new bill or to reform an existing one → the executive drafts a bill proposal → consultation (pre-parliamentary) procedure in which relevant political actors (parties, interest groups) but also ordinary citizens can provide comments and input → the bill is submitted to parliament (parliamentary procedure) → the bill is approved by parliament (post-parliamentary procedure) when the collection of signatures for a referendum can start → if the requested number of valid signatures is collected, the referendum campaign (of both sides) starts → several weeks before the popular vote, all enfranchised citizens receive an official booklet informing them about the topic of the vote → popular vote (the bill is approved or rejected by citizens) → if approved, the implementation of the bill (by the government and public administration) can start.

Citizens' initiative. The second instrument of DD, the citizens' initiative, is triggered from below. In Switzerland, 100,000 citizens can sign, within 18 months, a formal proposal demanding an amendment to the constitution. If the collection of signatures is successful, the initiative is discussed by the executive and parliament. “This can involve drawing up an alternative proposition or, if the popular initiative is couched in general terms, formulating precise propositions. Initiatives and eventual counterproposals are presented simultaneously to the people. As with all constitutional changes, acceptance requires majorities of both individual voters and cantons”. The process can be summed up as follows:

Various inputs suggesting the necessity to have a political reform that the government and/or parliament are hardly likely to adopt → an initiative committee is set up in order to elaborate a written proposal → the proposal is officially adopted and the collection of signatures can start → if the necessary number of signatures is collected, the government recommends that

parliament approve or reject the initiative, or make a counterproposal → the executive and parliament deliberates on the content of the initiative and decide to approve or reject the initiative, or adopt a counterproposal → the initiative committee decides whether or not to withdraw the initiative (in the light of the outcome of parliamentary deliberations and/or the current political context) → if the initiative is not withdrawn, the campaign (of both sides) in view of a popular vote starts → several weeks before the popular vote, all enfranchised citizens receive an official booklet informing them about the topic of the vote → popular vote (the initiative is accepted or rejected by citizens) → if accepted, the procedure concerning its implementation (by the government and parliament) starts → decisions on the implementation are carried out by public administration and possibly the courts.

The fear of populism vs. multiple majorities and minorities. Surveys show that citizens of established democracies want more direct participation in political decisions. However, this has hardly led to an upsurge in direct democracy in the respective countries. Indeed, their political, economic, and academic elites fear that referendums and popular initiatives might open the doors to populists and end up undermining democracy itself. Scepticism towards direct democracy is further nourished by the fact that populists themselves are actually calling for more direct democracy. In 2014, for example, parties such as the UK Independence Party, the Swedish Democrats, and Alternative for Germany (AfD) founded the “Alliance for Direct Democracy in Europe.”

Yet an essential characteristic of populists is that they are not only anti-elitist but also anti-pluralist. “Their claim is always ”We – and only we – represent the true people”. The “true people” is thereby represented as a unitary, homogeneous community. The key insight, here, is that a *frequent and regular* use of direct democracy *structurally* undermines populist ideology based on “the people’s will” and a unified, non-pluralist conception of the people. Of course, we know that this conception is fiction but it is easier to unmask in a political system in which direct democracy is commonly used.

To see this, it is of crucial importance to underline that a frequent use of direct-democratic tools creates a context of unstable and ever-changing majorities and minorities. While mainstream theorists of democracy consider this fact as a significant *disadvantage* of DD (Schmidt 2010: 188), it is crucial to a non-populist account as it increases the likelihood that members of minorities will be parts of political majorities on some issues (Rothchild and Roeder 2005: 17). This insight also contributes to relativising the charge that DD can exacerbate the danger of majority tyranny and the twin problem of persistent minorities. Yet it is in purely representative democracies, especially if the representatives are elected according to majoritarian rules, that minority groups can be systematically outnumbered by the majority. In a system of frequently employed DD – where people can vote on ordinary policy issues such as pension reform, healthcare, a new motorway tunnel, or environmental regulations – the chances are high that a citizen belonging to a minority group will quite often be on the winning side, that is, in the *majority*. This effect of DD confers legitimacy on the political system and allows it to counter the populist rhetoric of real or potential ethnonationalist leaders and movements.

Direct democracy in Bosnia and Herzegovina. The definition of a referendum in Bosnia and Herzegovina (BiH), as a form of direct democracy, is present only in the Law on Referendum and Citizen Initiative of the RS. The normative part of Annex IV of the Dayton Peace Agreement, i.e., the Constitution of BiH, does not contain provisions on any form of direct democracy. There is only a provision on democratic principles, which defines BiH as a democratic state that functions as a legal state based on free and democratic elections. This points only to the existence of indirect democracy. Also, the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR), which is directly applicable in BiH, does not contain provisions on forms of direct democracy. Article 3 of Protocol I to the ECHR defines only the right to free elections with secret ballots when electing legislative bodies, that is, it guarantees the right to apply indirect democracy. The legal basis can hardly be sought in the provisions of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) or the very idea of democracy, as some authors suggest.

Nevertheless, it is important to note that in some countries of comparative interest, for example in Belgium, referendums are not held at state level, because the possibility of holding such a referendum is not prescribed in the constitution.

How to apply direct democracy in deeply divided societies? Clearly, caution is warranted if DD is to be introduced in a political system that has hardly ever used it, especially in countries such as BiH with structural minorities. For this reason, here are some ideas of recommendations that could be useful if institutional designers should want to introduce direct democratic tools in “deeply divided societies”.

Think of DD as a slow, gradual, and long-term process. The possible introduction of direct democracy to deeply divided societies should not be rapid and abrupt. In Switzerland, direct democracy was introduced gradually, step by step, and it has taken decades before its centripetal effects became visible. In other words, do not expect to see its effects immediately, and do not be discouraged by one negative experience. Furthermore, do not end the experiment too early, as the authorities of the Netherlands did in 2018 after two national referendums that had not produced the results they had hoped for.

Start at the local level. Citizens should get accustomed to direct democracy first and foremost at the local level. If citizens see that they can decide on the construction of, say, a new bridge in their local community, or vote on the local budget or start an initiative for eliminating a disliked parking place, they might be more open to extending direct democratic tools to higher levels of government. The federal set-up of BiH, which grants important autonomy to the cantons (in FBiH) and municipalities (in both entities), is particularly inviting in this context.

Exclude “communitarian” issues from the reach of DD. In order to prevent DD from becoming a (further) source of ethnic division, instead of centripetal integration, some highly divisive issues should be put out of reach of popular vote, at least in the initial phase. In the context of BiH, such issues are typically related to territory and the education system. Of course,

there will likely be many borderline cases so it might be difficult to clearly distinguish communitarian from non-communitarian issues.

Provide a qualified majority for votes on constitutional amendments. The Constitution (or an equivalent set of norms and documents) is of central importance in every democracy. Hence, in many democratic systems, a constitutional amendment is subject to a qualified majority. In some cases, depending on the exact nature of the qualified majority and the size of minority groups, this can reassure minorities that important reforms will not be adopted without their consent. In direct democratic procedures, this implies that pure majoritarian rule (50 percent plus one always wins) should be abandoned in favour of a more complex majority rule. In Switzerland, as already noted, any change of the constitution is subject to a “double majority” of the people and the cantons. Of course, the Swiss solution is hardly transferable to countries such as Belgium or BiH, but it could become a source of inspiration and could lead to the adoption of a specific rule of qualified majority. For example, constitutional amendments could require the approval of the majority of voters of BiH and at least 35 percent of citizens in each entity.

Complement DD with deliberative mini-publics. Deliberative mini-publics – composed of a randomly selected group of lay citizens – can be put in place in order to provide citizens with the necessary information on the topic of the upcoming popular vote. This is, in a nutshell, the Citizens’ Initiative Review (CIR) model that has already been experienced in Oregon and other US states and cities, as well as in Finland and Switzerland (see www.demoscan.ch). What makes the CIR model special is that its conclusions are not simply sent to the government and/or parliament, with these being free to decide what to do with them, but are distributed to all enfranchised citizens of the respective polity. While the empirical evidence is still not conclusive, some studies have found that populist proposals have a harder stance in a deliberative mini-public. The first experience with a mini-public at national level in BiH – held in February 2022 (see: Citizen’s Assemblies in Bosnia and Herzegovina) on the topic of electoral reform – showed that lay citizens coming from all regions and ethnic groups could deliberate without tensions even on very complex and politically sensitive issues (such as the implementation of the Sejdić and Finci ruling) and propose innovative solutions.

References:

- Chollet, Antoine. *Défendre la démocratie directe*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011.
- Donovan, Todd, and Karp, Jeffrey A. „Popular support for direct democracy.” *Party Politics* 12:5 (2006).
- Doyle, Oran, and Walsh, Rachael. „Deliberative Mini-Publics as a Response to Populist Democratic Backsliding.” Forthcoming chapter in Cahill, Maria, O’Cinneide, Colm, Ó Conaill, Seán, and O’Mahony, Conor. *Constitutional Change and Popular Sovereignty: Populism, Politics and the Law in Ireland*. Routledge, 2020.
- El-Wakil, Alice, and Cheneval, Francis. „Designing popular vote processes to enhance democratic systems.” *Swiss Political Science Review* 24:3 (2018).
- Gastil, John, Johnson, Genevieve F, Han, Soo-Hye, and Rountree, John. *Assessment of the 2016 Oregon Citizens’ Initiative Review on Measure 97*. State College, PA: Pennsylvania State University, 2017. <https://bpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.psu.edu/dist/8/23162/files/2015/01/Assessment-of-the-2016-Oregon-CIR-zmzb9i.pdf>.

- Linder, Wolf, and Mueller, Sean. *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. 4th ed. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.
- Müller, Jan-Werner. *Was ist Populismus?* Berlin: Suhrkamp-Verlag, 2016.
- Offe, Claus. „Referendum vs. institutionalized deliberation: What democratic theorists can learn from the 2016 Brexit decision.” *Dædalus*, „The Prospects & Limits of Deliberative Democracy”, 146:3 (Summer 2017).
- Petrić, Davor. „Elements of direct democracy in legal system of Bosnia and Herzegovina: analysis, development and perspectives.” *Balkan Social Science Review* 8 (2016).
- Rothchild, Donald, and Roeder, Philip G. „Dilemmas of state-building in divided societies.” In *Sustainable Peace*. Edited by Roeder, P. G. and Rothchild, D., 1-25. Ithaca and London: Cornell University Press, 2005.
- Sahadžić, Maja. „Neposredna demokracija u asimetričnom federalnom uređenju u Bosni i Hercegovini? O referendumu na državnoj razini u BiH: propozicija za bolje shvatanje (ne)mogućnosti primjene referenduskog odlučivanja.” *Međunarodna politika* (2016).
- Schmidt, Manfred G. *Wörterbuch zur Politik*. 3rd ed. Alfred Kröner Verlag, 2010.
- Stojanović, Nenad. „Limits of consociationalism and possible alternatives: Centripetal effects of direct democracy in a multiethnic society.” *Transitions* 51:1–2 (2011).
- Stojanović, Nenad. *Multilingual Democracy: Switzerland and Beyond*. London & New York: ECPR Press – Roman & Littlefield, 2021.
- Stojanović, Nenad. „BiH, experiments in deliberative democracy.” Interview by Serena Epis. *Osservatorio Balcani e Caucaso*, October 1, 2022. <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-and-Herzegovina-experiments-in-deliberative-democracy-220852>.

Citizens' Assemblies in Bosnia and Herzegovina

Democratic legitimisation remains an imperfect and incomplete endeavour influenced by an increasing trend of democratic deficiencies. Deep societal divisions reinforce democratic deficiencies and undermine public trust in democracy as a form of governance. Citizens feel disengaged from decision-making while societal polarisation is rising due to a lack of open deliberation across groups in society. As a result, the legitimacy of representative politics is brought into question.

Deliberative democracy emphasises discussion and debate in decision-making. It is different from representative democracy which relies heavily on voting. Decisions are not formulated, discussed, and adopted by a small number of representatives, but by a broad and inclusive group of citizens, residents, and affected individuals.

Definition of citizen's assemblies. Various forms of citizens' consultations have been part of policymaking for a while now, but forms of deliberative democracy are rather new. Citizens' assemblies are one of the most innovative forms of deliberative democracy. They do not aim to replace decision-making in representative institutions, but rather to serve as a formal way to include citizens' views and voices in public policy and decision-making. In doing so, citizens' assemblies can be tied to a specific topic, or they can be permanent and institutionalised. Three primary roles are (1) to allow citizens the opportunity to recommend political decisions, (2) to increase the legitimacy of political institutions, and (3) to introduce discussion and debate with citizens in decision-making.

Citizen's assemblies in Bosnia and Herzegovina. As a very new form of deliberative democracy, citizens' assemblies have only recently become more common. In Bosnia and Herzegovina (BiH), the first citizens' assembly was held in the *City of Mostar in 2021* on the issue of city cleanliness and public spaces. Because Mostar had been without a functioning government for eight years prior, the role of the assembly was to address unresolved policy issues and strengthen the legitimacy of the government. The second citizens' assembly was held at *national level in 2022* on the issue of constitutional and electoral reform, two issues that have frustrated policymaking for more than a decade. The citizens' assemblies of Mostar and BiH did not intend to replace decision-making in the Mostar City Assembly or the BiH Parliament. They do not have that kind of mandate. Instead, their role was to broaden policy debates to include citizens' views and help introduce new ideas to address difficult policy issues. The aim of both assemblies was to ultimately re-engage citizens in democratic processes.

Establishing citizen's assemblies. Citizens' assemblies are usually formed on the initiative of a governing institution that aims to engage more substantially with its citizens on a difficult

or controversial policy topic. But they can also be initiated by civil society organisations, international organisations, or groups of citizens. As they are a resource-intensive form of citizen engagement, it is necessary to think about the suitability of the mechanism as the best way to address a particular policy issue. The policy issue is usually formulated as a question for deliberation, called the remit of the assembly.

Assembly participants are usually composed of a diverse group of people who are representative of the broader population. Letters of invitation, often several thousand, are sent out to random individuals or households in the city or country. From the respondents who express interest in participating, a group that is representative of the polity is selected through random sampling or other methods to ensure a diverse and balanced group. The idea is to have a city in a room, or a country in an auditorium, where the demographics of the participant group match the demographics of the polity.

The guiding principles of inclusiveness and transparency are important from the start and all to increase the legitimacy of debate and recommendations. The entire selection process, therefore, needs to be as transparent as possible. Additionally, compensation for participation is often included to ensure that most people are motivated to take part, and meetings are scheduled on weekends to facilitate working schedules.

Establishing citizen's assemblies in BiH. The Mostar Citizens' Assembly was jointly initiated by the City of Mostar and the Council of Europe (CoE). It consisted of 48 randomly selected residents of Mostar. They received one of 5000 letters sent to households in the city, expressed their interest in participating, and were selected by random sortition as part of a representative sample of the city's population. The BiH Citizens' Assembly was initiated by the European Union (EU) Delegation to BiH. It consisted of 57 participants, randomly selected from those that expressed interest, after 4000 letters had been sent to households throughout the country. Both assemblies were highly representative of the demographics of the city or country with respect to gender, age, ethnicity, education, employment status, and residency.

Principles of citizen's assemblies. There are four main elements to how citizens' assemblies work. The first is *facilitation* by trained moderators who help to guide the discussions and ensure that they are conducted in an inclusive and respectful manner. The second is the *presentation of information and evidence* to participants in an unbiased and open way by experts and stakeholders. Effectively all participants should be able to have access to the same knowledge and the same ability to participate in the process. The third element is *deliberation* itself where participants discuss the issue of the citizens' assembly and consider different perspectives and options. A discussion takes place both in plenary sessions with all participants present, as well as in smaller groups that can have specific tasks to discuss parts of the remit. The back and forth between group and plenary discussions allows for all voices to be heard. Deliberation is usually structured and facilitated to ensure equal opportunity as well as productive and respectful discussion. The fourth element is the *drafting of recommendations*, a report, and sometimes decisions on the issue being discussed. It is common

practice to put all recommendations up for a vote and adopt those that receive majority support or fulfil stricter criteria.

Principles of the BiH citizen's assemblies. Participants of the Mostar assembly met for six days over four consecutive weekends. Each day was specifically designed with an agenda to focus on one of the elements listed above. Participants could learn from experts and stakeholders and best practices elsewhere. They also learned about the current systems in place in Mostar and plans to reform them. They could subsequently deliberate what solutions might work in the context of Mostar and how existing plans can be improved. Finally, they had the chance to engage directly with City officials. The assembly produced 32 recommendations, some of which were very practical and others that were more substantive.

The BiH Citizens' Assembly met for two consecutive weekends and a total of four days in two different locations. Each day, the participants had a precisely designed agenda that was divided into learning and deliberation segments, with very strong facilitation to guide the process. This was required due to the complexity of the topic and the limited time available. Participants heard from experts and political stakeholders but could not engage with policymakers. They formulated and adopted 17 recommendations that demonstrated a way forward in resolving some of the most persistent political issues in BiH.

The potential of citizen's assemblies. The potential for citizen-driven decision-making is a key attribute of citizens' assemblies. The initiating body, whether a government or organisation, usually decides beforehand what output they want from citizens and what they want to do with it. Most assemblies are just consultative, where recommendations are discussed in the legislature in an open session. Sometimes decision-makers can commit to implementing all or the main citizens' recommendations before they call the assembly. As participants cannot make binding policy decisions themselves, any recommendation needs to be adopted in legislature or implemented through executive decisions. The purpose of citizens' assemblies is multifold: they can help to identify preferred policy solutions and to legitimise decision-making on difficult issues. This may be an important goal, but their real value is much greater. Assemblies can foster a new form of engagement between politicians and citizens that relies on dialogue, cooperation, and trust, rather than voting, governance, and disdain. The outcome of assemblies is legislatures and executive that are much more transparent and communicative towards their constituents, and citizens that are much more active and engaged in their communities.

The potential of the citizen's assemblies held in BiH. All recommendations from the Mostar Citizens' Assembly were adopted by the City Council a few months later and a plan to implement them was drafted. Some have already been implemented, while other more complex recommendations are being addressed. The implementation is being tracked and a second citizens' assembly is planned for 2023. The BiH Citizens' Assembly recommendations were presented before members of the BiH parliament but were not further discussed or followed up on. This is a missed opportunity as BiH Parliament did not engage with citizens,

and the EU Delegation as the convener did not follow the recommendations. In both cases, assembly members openly deliberated on relevant issues for their city and country showing a high level of respect for different and divergent opinions. In the survey conducted with participants, all expressed great satisfaction with the process and that it helped them better understand the issue and build trust towards fellow citizens. The two divergent experiences in implementation show the importance of political commitment from policymakers. Despite a successful deliberative process in both cases, only Mostar had a strong political will to implement citizens' recommendations.

Citizens' assemblies cannot replace decision-making in representative institutions in BiH, but rather provide an avenue for citizens and policymakers to engage in constructive dialogue. As long as all sides approach each other with respect and as equals, citizens' assemblies have the potential to significantly improve democracy in BiH.

References:

- Bächtiger, André, John S. Dryzek, Jane J. Mansbridge, and Mark Warren. *The Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2018.
- Česnulaitytė, Ieva. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*. Paris: OECD, 2020.
- Dejaeghere, Yves, and Peter Vermeersch. „Incident-Driven Democracy at Europe's Edge: the Case of Bosnia-Herzegovina.” *European Review* 25:4 (2017). <https://doi.org/10.1017/s106279871700028x>.
- Dobner, Petra. „More Law, Less Democracy? Democracy and Transnational Constitutionalism.” In: *The Twilight of Constitutionalism?* Edited by Dobner, Petra, and Loughlin, Martin. New York: Oxford University Press, 2010.
- Dryzek, John S., Bächtiger, André, Chambers, Simone, Cohen, Joshua, Druckman, James N., Felicetti, Andrea, Fishkin, James S., et al. „The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation.” *Science* 363:6432 (2019). <https://doi.org/10.1126/science.aaw2694>.
- Fishkin, James S. *Democracy When the People Are Thinking: Revitalizing Our Politics through Public Deliberation*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Kapidžić, Damir, and Věra Stojarová. *Illiberal Politics in Southeast Europe: How Ruling Elites Undermine Democracy*. London: Routledge, 2021.
- Khoban, Zohreh. „Interpretative Interactions: An Argument for Descriptive Representation in Deliberative Mini-Publics.” *Representation* 57:4 (2021). <https://doi.org/10.1080/00344893.2021.1880471>.
- Reybrouck, Van David. *Against Elections: The Case for Democracy*. New York: Random House, 2016.
- Sahadžić, Maja. *Asymmetry, Multinationalism and Constitutional Law, Managing Legitimacy and Stability in Federalist States*. London and New York: Routledge, 2020.
- Skupština građana Bosne i Hercegovine. Preporuke Skupštine građana Bosne i Hercegovine. February 2022. https://skupstinagradjana.ba/images/Recommendations_for_citizens_report_v6_1.pdf.
- Skupština građana Mostar. Preporuke Skupštine građana Mostar. July 2021. https://mostargradimo.ba/wp-content/uploads/2021/08/Finalne-preporuke_Skupstina-gradjana-Mostara.pdf.
- Stojanović, Nenad, i Kapidžić, Damir. „Skupština građana BiH: Zašto 57?” *Oslobođenje*, 3. 12. 2021.
- Ugarriza, Juan Esteban, and Caluwaerts, Didier. *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies: From Conflict to Common Ground*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2014.

The International Dimension

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Dayton Peace Agreement

The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, i.e., the Dayton Peace Agreement (DPA) is an international agreement that ended the tragic war in Bosnia and Herzegovina (BiH). The DPA was initialed at in Ohio, the United States of America (USA), on the 21 November 1995, and formally signed in Paris, France, on the 14 December 1995. The signatories of the DPA were the Republic of BiH (RBiH), Croatia and the Federal Republic of Yugoslavia (FRY), by authorisation of the Republic of Srpska (RS). The DPA was also signed by representatives of the European Union (EU), France, Germany, the Russia, the United Kingdom (UK), and USA, as witnesses. The DPA is based on the previously agreed Geneva Principles issued on the 8 of September 1995 and the New York Principles issued on the 26 of September 1995.

The DPA text contains a preamble and 11 articles of the main text, as well as 12 annexes. In the text of the DPA, the signatories undertook, among other things, to conduct mutual relations in accordance with the principles established by the Charter of the United Nations (UN), the Helsinki Final Act and other Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) documents, to fully respect the sovereign equality of one another, to settle disputes by peaceful means, to refrain from any action, by threat or use of force or otherwise, against the territorial integrity or the political independence of BiH or any other State. The signatory countries also committed to cooperate with all entities included in the implementation of the peace agreement as well as entities authorised by the UN Security Council, pursuant to the obligation of all Parties to cooperate in the investigation and prosecution of war crimes and other violations of international humanitarian law. The DPA also led to the mutual recognition of the FRY and BiH as sovereign, independent states, within their internationally recognised borders.

Essentially and in terms of content, the largest part of the DPA consists of 12 annexes, which bear the following names:

- Annex 1-A Agreement on Military Aspects of the Peace Settlement;
- Annex 1-B Agreement on Regional Stabilization;
- Annex 2 Agreement on the Inter-Entity Boundary Line and Related Issues;
- Annex 3 Agreement on Elections;
- Annex 4 Constitution of BiH;
- Annex 5 Agreement on Arbitration;
- Annex 6 Agreement on Human Rights;

- Annex 7 Agreement on Refugees and Displaced Persons;
- Annex 8 Agreement on the Commission to Preserve National Monuments;
- Annex 9 Agreement on BiH Public Corporations;
- Annex 10 Agreement on Civilian Implementation, and
- Annex 11 Agreement on International Police Task Force.

Annex 1-A governs the **military aspects of the peace settlement** such as the establishment of a multinational military Implementation Force (IFOR) composed of contingents from North Atlantic Treaty Organization (NATO) members and non-NATO countries, in accordance with the appropriate resolution of the UN Security Council, and for the purpose of implementing this annex. The aim of this annex is a durable cessation of hostilities, with the obligations of both entities (see: The Entities in Bosnia and Herzegovina) and the authority of IFOR to ensure this. Annex 1-A regulates the withdrawal of all foreign forces – except for the United Nations Protection Force (UNPROFOR), IFOR and the International Practices Task Force (IPTF), redeployment of entity armed forces, deployment of IFOR forces, withdrawal of UNPROFOR forces, establishment of the Joint Military Commission, prisoner exchanges, cooperation, notification of the content of this annex to Military commands of the entity's armed forces, the designation of the IFOR commander as the final authority for the interpretation of the military aspects of the DPA. The signatories of Annex 1-A of the DPA were the RBiH, the Federation of BiH (FBiH) and the RS, endorsed by the representatives of Croatia and the FRY.

Annex 1-B contains an **agreement on regional stabilization**, aimed primarily at arms control and other security arrangements aimed at increasing transparency and trust between the parties. This annex specifically regulates the measures that need to be implemented within BiH and the measures aimed at building regional trust and security. Special attention is paid to arms control, both in the territories of the signatories of this annex, as well as in the wider area of the former Yugoslavia and its surroundings. The signatories of Annex 1-B of the DPA were the RBiH, the Croatia, the FRY, FBiH and RS.

Annex 2 contains the **agreement on the inter-entity boundary line**, which is described in the map in the appendix to this annex. The same annex also regulates in detail the issues related to the demarcation between the entities, such as the adjustment of the inter-entity boundary line with the mutual consent of the entities, demarcation on rivers, delineation and marking, arbitration of the disputed portion of the inter-entity boundary line in the Brčko area, transitional arrangements and the status of the appendix to Annex 2. The signatories of Annex 2 of the DPA were the RBiH, FBiH and RS, endorsed by the representatives of Croatia and the FRY.

Annex 3 or the **Agreement on Elections** regulates issues related to the electoral system and the conduct of elections, such as the conditions for democratic elections, the role of the OSCE, the formation of the Provisional Election Commission that had the task of passing rules on the conduct of the first post-war elections, the exercise of voting rights and the formation of the permanent election commissions in the later phase of the implementation of this annex. The signatories of Annex 3 of the DPA were the RBiH, FBiH and RS.

Annex 4 contains the *Constitution of BiH*. Unlike the usual practice in comparative constitutional law, the Constitution of BiH is a part (annex) of DPA, as an international treaty. However, the Constitution of BiH is at the same time the highest and basic legal act in the legal system of BiH. Therefore Annex 4 of the DPA has a more far-reaching legal effect compared to other annexes of the DPA, because it can be amended and supplemented by domestic institutions, i.e., a decision of the Parliamentary Assembly of BiH, in the manner prescribed by Article X of the Constitution of BiH. The basic outline of the Constitution of BiH follows the structure of the USA Constitution, even in the numbering of the articles and in the institutional setting. It has a preamble, 12 articles, two annexes and one amendment. These establish the basic values and principles on which BiH rests (the preamble) and regulate the basic provisions under the title “Bosnia and Herzegovina” (Article I), human rights and freedoms (Article II), competencies and relations between BiH institutions and entities (Article III), Parliamentary Assembly (Article IV), Presidency (Article V), Constitutional Court (Article VI), Central Bank (Article VII), Finance (Article VIII), general provisions (Article IX), amendments (Article X), transitional arrangements (Article XI), entry into force (Article XII), additional human rights agreements to be applied in BiH (Annex I) and transitional arrangements (Annex II). The only amendment so far regulates the status of Brčko District of BiH (Amendment I to the Constitution). The generally accepted position of the theory of constitutional law in BiH is that, in addition to the Constitution of BiH as a formal and material source of constitutional law in BiH, other annexes of DPA are also included in the material sources of constitutional law in BiH. The signatories of Annex 4 of the DPA were RBiH, FBiH and RS.

Annex 5 regulates the *arbitration agreement*, by which FBiH and RS, in accordance with the Geneva Principles, committed to resolve mutual disputes through binding arbitration, with a prior mutual agreement on the design and implementation of a system of arbitration settlement of mutual disputes. The signatories of Annex 5 of the DPA were FBiH and RS.

Annex 6 or the *Agreement on Human Rights* contains a catalogue of human rights (in Article I of Annex 6) and a list of 16 international documents on human rights that apply in BiH (in the appendix to Annex 6). Annex 6 also established the Commission on Human Rights, which has two components: the institution of the Ombudsman (currently functioning in accordance with the Constitution of BiH and the Law on the Ombudsman of BiH) and the Human Rights Chamber (the Human Rights Chamber ceased its work on the 31 December of 2003, and its cases were taken over by the Commission on Human Rights of the Constitutional Court of BiH). Finally, the issue of support to international and non-governmental organisations that operate in the field of human rights protection has been regulated. The signatories of Annex 6 of the DPA were RBiH, FBiH and RS.

Annex 7, i.e., the *Agreement on Refugees and Displaced Persons*, regulates several issues of importance for sustainable return after the war, such as the protection of the rights of refugees and displaced persons, creation of suitable conditions for return, cooperation with international organisations and international monitoring, repatriation assistance, the

issue of persons unaccounted for and the issue of amnesty. The same annex established the Commission for Displaced Persons and Refugees and in detail regulated its organisation and functioning, i.e., processing and deciding “any claims for real property where the property has not voluntarily been sold or otherwise transferred since April 1, 1992, and where the claimant does not now enjoy possession of that property.” The signatories of Annex 7 of the DPA were RBiH, FBiH and RS.

Annex 8 contains the *Agreement on the Commission to Preserve National Monuments*, which regulates the establishment, composition and means of the Commission’s work, its powers and proceedings before the Commission, as well as other issues of importance for the Commission’s work. The signatories of Annex 8 of the DPA were RBiH, FBiH and RS.

Annex 9 governs the *Agreement on the Establishment of BiH Public Corporations*, which establishes the Commission on Public Corporations and the Transportation Corporation, with the possibility of establishing other corporations as well. The signatories of Annex 9 of the DPA were the FBiH and the RS.

Annex 10 contains the *Agreement on Civilian Implementation of the Peace Settlement*, which provides for the appointment of a High Representative (HR) (see: The High Representative and Annex 10 of the Dayton Peace Agreement), consistent with the relevant resolutions of the UN Security Council in order to facilitate the efforts of the signatory parties and coordinate the activities of the implementation of civilian aspects of the DPA as entrusted by the UN Security Council resolution. This annex regulates the mandate and methods of coordination and liaison of HR, the staff of HR, the obligation of cooperation of the signatory parties with HR, and the provision by which HR is designated as “the final authority in theater regarding interpretation on the civilian aspects of the DPA implementation” (Article V). The signatories of Annex 10 of the DPA were RBiH, Croatia, the FRY, FBiH and RS.

Annex 11 regulates the *Agreement on International Police Task Force*, which established IPTF, with the aim of supporting the signatories of this annex in the implementation of the constitutional obligation to provide a safe environment to citizens, for which a special support program was designed. This annex also regulates the special responsibilities of the signatory parties, the mechanism for responding to the failure to cooperate by the signatories, as well as responding to cases of human rights violations, and determining the entities to which this annex applies. The IPTF ended its mission on 31 December 2002 (from 1 January 2003 until 31 December 2011, it was followed by European Union Police Mission – EUPM). The signatories of Annex 11 of the DPA were RBiH, FBiH and RS.

During the first years of implementation of the DPA, the International Community directly guaranteed security through the Stabilisation Force (SFOR) and stability through special international bodies, e.g., the Electoral Commission and IPTF. For key institutions in the reconstruction phase, a “mixed” composition was chosen: together, international and domestic members were to guarantee the functioning of the Human Rights Chamber, the

Constitutional Court of BiH, and the Commission for Real Property Claims of Displaced Persons and Refugees. The applied scheme was one-third international and two-thirds domestic members, with one-third of the latter nominated by RS and two-thirds by FBiH. The massive involvement of the International Community, and in particular the coercive powers of HR, led to considerable criticism labelling the arrangement as an “international semi-protectorate” and the International Community as the “fourth constituent part.” A decade after the end of the war, the period of reconstruction with the direct engagement of the International Community had ended in most areas; only the EUPM and a few international judges and prosecutors continued their mission until 2011. Since then, only the Office of the High Representative (OHR), based upon Annex 10, as well as the three foreign judges at the Constitutional Court of BiH (Annex 4) recall the direct international intervention and guarantees in the country’s reconstruction and the implementation of the DPA.

References:

- Ademović, Nedim, Marko, Joseph, and Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- Kunić, Petar, and Karan, Siniša. *Ustavno pravo*. Banja Luka: Univerzitet Sinergija, 2012.
- Marković, Goran. *Ustavni lavirint – Aporije ustavnog sistema Bosne i Hercegovine*. Beograd: Službeni glasnik, 2021.
- Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Dejtonski mirovni sporazum*.
- Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

The High Representative and Annex 10 of the Dayton Peace Agreement

Legal basis, mandate and organisation. Important institutional segments of Bosnia and Herzegovina's (BiH) political system in the early post-war phase were under direct influence and control of different international institutions. Some important *domestic institutions were complemented/integrated with foreigners under the mandate of international institutions*. For example, three out of nine judges of the Constitutional Court (see: The Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Individual Complaints) were (and still are) foreign citizens named by the President of the European Court for Human Rights (ECtHR), the governor of the Central Bank was a foreigner named by the International Monetary Fund (IMF), and the ombudsman was named by the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). Certain institutional functions were also performed directly by foreign organisations, for example the OSCE organised the first elections after the war (1996). However, these international functions were all envisioned as transitional, as assistance in overcoming obstacles in the creation of a new state and to achieve a functional system.

The *most significant institution* of the international community is a *High Representative* (HR), whose mandate is determined by United Nations (UN) Security Council resolutions (Annex 10, art. I.2). While some of the foreign or international institutions were integrated into the Constitution, the institution of HR remains outside the constitutional framework of BiH. The Office of High Representative (OHR) is *based upon Annex 10 of the Dayton Peace Agreement* (DPA) (see: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Dayton Peace Agreement) in which the details of the mandate of HR are listed exhaustively (art. II). More precisely, it is stated in Annex 10 that HR shall: monitor the implementation of the peace settlement; maintain close contact with the Parties to promote their full compliance with all civilian aspects of the peace settlement and a high level of cooperation between them and the organisations and agencies participating in those aspects; coordinate the activities of the civilian organisations and agencies in BiH to ensure the efficient implementation of the civilian aspects of the peace settlement; and facilitate the resolution of any difficulties arising in connection with civilian implementation.

So, *the task of the OHR* and HR at the beginning was to simply oversee the civilian implementation of the Dayton agreement, which includes humanitarian aid, respect for human rights, return of displaced persons and refugees, economic and infrastructural reconstruction, establishment of political and constitutional institutions, and holding of free elections. Under Annex 10 of the DPA, OHR has the *status of a diplomatic mission to BiH*. It is made up of diplomats seconded by the governments of the countries composing

the Peace Implementation Council (PIC), international staff hired directly, and national staff from BiH. The OHR opened the Banja Luka Regional Office in 1996, providing a point of contact to the different official and political institutions in the Republic of Srpska (RS). The OHR also took over the position of supervisor for the Brčko District (BD). The second most important function in the OHR, after HR, is the Principal Deputy High Representative (PDHR). From the beginning, representatives of the United States of America (USA) have always held that position. The first PDHR was Raffi Gregorian, and currently Jonathan Mennuti holds the position.

The function of High Representative in BiH was held by Carl Bildt (1995-1997), Carlos Westendorp (1997-1999), Wolfgang Petritsch (1999-2002), Paddy Ashdown (2002-2006), Christian Schwarz-Schilling (2006-2007), Miroslav Lajčák (2007-2009), Valentin Inzko (2009-2021) and Christian Schmidt (since July 2021).

Evolution from mediator to actor: the “Bonn powers”. From its very creation, the constitutional framework of BiH and its political system was considered as temporary, i.e., transitional. It could and should be changed and adjusted to the new conditions in subsequent phases of democratic transition. It is crucial to emphasise that formal constitutional change through amendments would demand political consensus between representatives of all three constituent peoples (see: Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina). According to Annex 10, HR “is the *final authority in theatre regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement*” (art. V). This power needs to be coordinated with the institutional mandate of the Constitutional Court BiH, which is the supreme interpreter of the BiH Constitution. Originally, the mandate as supervisor did not allow any active form of interference in executive, legislative or judicial power, or any interference in politics, such as suspension of politicians or decisions of institutions. In addition, HR is only mentioned in the second addendum of Annex 4 as a president of the Joint Interim Commission “which will be authorised to discuss practical issues regarding the implementation of BiH constitution, General Framework Agreement and its annexes, and to give recommendations and suggestions.”

Thus, OHR was established as a political organ without a firm and clear connection with the political and constitutional system. However, HR soon became an active party in the post-war system. The legal foundation for that development was created outside the legal system of BiH, by the will of key international actors.

The turning point was the conference of PIC in Bonn on 10 December 1997, where PIC invested HR with extraordinary powers, i.e., to remove from office public officials who violate legal commitments and DPA, and to impose laws as he sees fit if BiH’s legislative bodies fail to do so. These powers are hence known as “*Bonn Powers*” which practically enable him to exercise and shape his own authority independently from domestic institutions. Former High Representative Carlos Westendorp explicitly stated: “I have the authority to interpret my own authority.”

As the initial powers were considered insufficient for HR to move the peace process forward, the PIC approved “the intention of the High Representative to henceforth issue binding decisions. Following this Conference, HR started to impose legislation and to remove officials from office who did not fulfil their duty to implement the peace agreement.”

Although the OHR was intended as a mediator, it now *became an invasive part in the process of implementing DPA*, thanks to the coercive powers granted by the PIC. Until 1996, the OHR had no power to impose anything. Its mandate was to act as the Accords’ guarantor and to “facilitate” the signatories’ own efforts to implement the peace settlement. Soon after PIC authorised the OHR to stop incitations to violence broadcast on public media, HR Carlos Westendorp removed Dragan Čavić, a leading Serb politician, in October 1998 for inciting violence against international peacekeeping troops. In 2002, the Bonn powers were used to immediately suspend 10 judges, one deputy minister of justice, and one prosecutor. Even the Entity Constitutions were amended by international decree to implement the Constituent’ Peoples’ decision of the Constitutional Court (U III-5/98). Based upon the Bonn powers, by the end of 2002, more than a hundred individuals had been similarly dismissed. In total, hundreds of imposed decisions have been adopted.

Systemic problems of a “semi-protectorate”. This type of decision-making power ultimately created an additional anomaly in the institutional organisation of BiH because it is a parallel legislative and executive power and a personification of the same. Accordingly, BiH has been defined as a kind of international protectorate. In December 1997, the deep institutional crisis was justification for *further strengthening the institution of the OHR* with the extraordinary Bonn powers as a temporary solution. This opened a much larger space for political action. In the new, so called “Bonn phase,”“ HR (“if deemed necessary”) convened and presided over meetings of joint institutions, adopted temporary measures when political actors failed to agree, as well as other measures for the purpose of implementing the Peace Agreement.

The fact that the Bonn powers also extend to public servants and officials obstructing public service or legal obligations arising from the Dayton Peace Agreement, according to the OHR’s own assessment, led to a complete merger of legislative, executive, and judicial powers which established OHR as the most important institution in BiH.

The Constitutional Court interprets this position of OHR position as “a kind of *functional duality*: one authority of one legal system intervenes in another legal system, whereby its functions become dual... In the specific case, the High Representative - whose powers stem from Annex 10 of the General Framework Agreement, resolutions of the UN Security Council and the Bonn Declaration, and are not subject to the control of the Constitutional Court of BiH– intervened in the legal system of BiH, substituting local authorities. In this respect, therefore, OHR acted as the government of BiH, and the law it passed is of the nature of domestic law and must be considered the law of BiH” (U9/00, par. 2). However, the PIC also has no authority to prevent HR’s decision. OHR clearly acts autonomously and only loosely coordinates its agenda with the PIC (weekly sessions of the Ambassadors). Twice a

year, there is a report in the UN. But there is no true and detailed accountability. Therefore, important political projects on which the political elites could not reach a consensus were entrusted to the OHR. Thus, HR sets the political agenda in the country to a great extent.

As they were controversial, even the symbols of statehood (coat of arms, flag, passport, licence plates) were imposed by High Representative decisions. In total, in the first decade (until 2007), OHR made use of the Bonn powers in 835 decisions. The political activism of the institution in the first decade after the war is best embodied by Paddy Ashdown (2002-2006), who made more than half of the listed decisions. In turn, the intensive use of the Bonn powers triggered important criticism by the domestic and international scientific community, as there is no legal remedy against decisions which were not even adopted democratically but imposed. This was widely considered colonialism rather than mediation. This was criticised by some, for “in BiH, outsiders actually set the agenda, impose it, and punish with sanctions those who refuse to implement it. At the centre of this system is the OHR, which can interpret its own mandate and so has essentially unlimited legal powers. It can dismiss presidents, prime ministers, judges, and mayors without having to submit its decisions for review by any independent appeals body. It can veto candidates for ministerial positions without needing publicly to present any evidence for its stance”.

The Assembly of the Council of Europe (CoE) joined the criticism, holding that it is irreconcilable and unacceptable “...that the OHR can make executive decisions without bearing responsibility for them or the obligation to justify their validity...”. The CoE’s Venice Commission added that “it is (...) certainly not a normal situation that an unelected foreigner exercises such powers in a Council of Europe member state and the justification for these powers for the future merits not only political but also legal consideration. The powers can be qualified as emergency powers. By their very nature, emergency powers have however to cease together with the emergency originally justifying their use”.

Thus, the High Representative, initially conceived merely as a mediator for the immediate post-conflict period, became a *consolidated and powerful institution* (around 2005, staff numbers exceeded 300) at the centre of BiH’s post-war reconstruction as a State. In the wake of the debate on “local ownership”⁴⁴ and general international disengagement, the OHR was also supposed to complete its mandate. This phase was supposed to be the transition “from the phase of peace implementation to the phase of Euro-Atlantic integration.” However, the closure of the OHR was postponed until five goals and two conditions were met (which would altogether mean political stability in BiH); yet simultaneously, it was decided to insist on “local ownership,” starting the transformation process.

For some researchers, the extended stay of HR is a remnant of the imperial political culture of the West. The guardianship will continue until “the country is on the ‘irreversible’” path towards the EU and NATO”. It should be mentioned that, between 2002 and 2011, HR also served as the European Union Special Representative to BiH (EUSR). This dual function was abandoned in 2011, when the EUSR also became Head of the European Union (EU)

Delegation in BiH instead. With this renewed separation between HR and EU, the OHR returned to a rather passive observer role. There were no major interventions by Valentin Inzko except at the very end of his mandate (2009-2011).

However, the European Commission, in its Opinion on BiH's application for EU membership (May 2019), clearly stated that "extensive international supervision is in principle incompatible with the sovereignty of BiH and therefore with EU membership." (see: Bosnia and Herzegovina and European Union Integration, The Constitutional Impact of Accession to the European Union)

In fact, in July 2021, the outgoing HR, Valentin Inzko, using the Bonn powers, imposed amendments to the BiH Criminal Code to sanction the denial of genocide and the glorification of war criminals. This renewed use of the Bonn powers, in a politically very sensitive field, stirred up strong reactions, in particular in RS. The renewed use of the Bonn powers continued and intensified under Inzko's successor, Christian Schmidt, for the particular purpose of guaranteeing the holding of general elections on 2 October 2022. On the evening of the same elections, HR Schmidt intervened with a "functionality package" (various amendments to the Election Law and amendments to the Federation of BiH Constitution) for "ensuring timely implementation of the results of the October 2022 elections." This intensified use of the Bonn powers, after a long period of abstinence, raises serious questions about the OHR as well as about the sustainability of the system. In addition, Schmidt's appointment has been contested for the lack of consistency related to the appointment procedure described in the relevant United Nations Security Council resolution – compared to, for example, the appointment of Petritsch.

Essentially, the *international community has become a "fourth constituent part" in BiH*, as the OHR has become an effective political actor in the complex constitutional system (based upon the dominant role of the three "constituent peoples"). This condition shaped the *circulus vitiosus* - a political system that is dependent on international presence (and assistance). It is clear that any revitalisation of OHR's active role neither liberates the country from this vicious circle, nor brings it closer to the declared objective of EU accession.

References:

- Banning, Tim. „The 'Bonn Powers' of the High Representative in Bosnia Herzegovina: Tracing a Legal Figment." *Goettingen Journal of International Law* 6:2 (2014).
- Baros, M. (2010) *The High Representative for Bosnia and Herzegovina: A Requiem for legality*. <http://www.ejiltalk.org/the-high-representative-for-bosnia-and-herzegovina-a-requiem-for-legality/>
- Bose, Sumantra. *Bosnia after Dayton: Nationalist partition and international intervention*. London: Hurst and Co., 2002.
- Council of Europe. „Strengthening of democratic institution in Bosnia and Herzegovina." *Parliamentary Assembly*, June 23, 2004. <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17232&lang=en>
- Dayton Peace Agreement, Annex 10*. <http://www.ohr.int/dayton-peace-agreement/annex-10/>
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD (2005) 004, Venice, 11 March 2005.

- Franić, Davor. „Bonski sustav’ u Bosni i Hercegovini.” *Političke analize* 4:13 (2013).
- Kasapović, Mirjana. *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Zagreb: Politička kultura, 2005.
- OHR. „Bonn Powers” (definition). <http://www.ohr.int/>
- OHR. „High Representative’s Decisions.” <http://www.ohr.int/decisions-of-the-high-representative/>
- OHR. „Program 5 + 2.” <https://www.ohr.int/program-52/>
- Pehar, Dražen. „Bosna i Hercegovina kao veleposlanstvo Visokog predstavnika: republikanska kritika.” *Političke analize*. 3:10 (2012).
- Richard Caplan. „International Authority and State Building: The Case of Bosnia and Herzegovina.” *Global Governance* 10:1, The Politics of International Administration (Jan.–Mar. 2004).
- Sarajlić-Maglič, Denisa. „BiH after the Elections: a Tale of Disillusioned Optimism.” In *The Western Balkans and the EU: „The Hour of Europe”*. Edited by Rupnik, Jacques. Chaillot Paper 126, Paris: European Union Institute for Security Studies, 2011.
- Tadić, Mato. *Ustavni položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini*. Mostar: Matica hrvatska, 2013.
- Ustav Bosne i Hercegovine*. https://www.ustavisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf
- Woelk, Jens, and Sahadžić, Maja. „Cutting the Gordian Knot in Bosnia and Herzegovina: The High Representative Imposes Constitutional and Legislative Amendments on Election Eve.” *VerfBlog*, October 7, 2022. <https://verfassungsblog.de/cutting-the-gordian-knot-in-bosnia-and-herzegovina/>, DOI: 10.17176/20221007-230535-0.

Bosnia and Herzegovina and European Union Integration The Constitutional Impact of Accession to the European Union

The Dayton Constitution is silent about European integration. This can be easily explained by its primary function of ending war and permitting consolidation of the post-conflict situation. Although the country's relations with the European Union (EU) have revolved around the perspective of future accession to the EU for two decades, and Bosnia and Herzegovina (BiH) was granted candidate status in December 2022, there is still limited public discussion on the constitutional impact of the integration path towards the EU. Nevertheless, if we look at the experiences of other Member States, it appears that creating a secure constitutional basis for EU membership and its consequences on the domestic legal system, are both necessary and a common feature in most of them. Some specific issues in BiH require constitutional amendments before the country can accede to the EU.

The relations between BiH and the EU. At the end of *December 2022*, the Member States of the EU decided to grant *candidate status to BiH*. This is an upgrade from the previous status of “potential candidate.” As early as 2000, the Stabilisation and Association Process for the Balkans was launched by the EU, and since the Thessaloniki European Council summit in June 2003, the EU has opened the accession perspective to all Western Balkan States: “The future of the Balkans is within the European Union” (Summit Conclusions). While some States were soon recognised as candidates (North Macedonia, 2005, Montenegro, 2010, Serbia, 2012, and Albania, 2014), and even started negotiations (Montenegro, 2012, Serbia, 2014, in July 2020 the draft negotiating framework for Albania and North Macedonia was presented to EU Member States), Kosovo and BiH remained in the category of “potential candidates.”

However, since then, several agreements have entered into force between the EU and BiH. They include the Visa Facilitation and Readmission Agreements (2008), the Interim Agreement on Trade and Trade-Related Issues (2008), and, most importantly, the Stabilisation and Association Agreement (SAA) which entered into force on 1 June 2015 (although it had been initialled in June 2008, and ratified by all EU Member States in 2011). These agreements build the legal basis of the bilateral relationship and shall help in the country's preparation for future accession. “From Dayton to Brussels” has become a common slogan: local ownership of the transformation process for becoming a member of the EU was supposed to replace massive international intervention and direct interference.

The EU has deeply engaged with BiH within the framework of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and the Common Security and Defence Policy (CSDP).

The EU Special Representative (EUSR) is at the same time also Head of the Delegation of the European Union (EUD), one of the largest EU representative bodies in the world. Between 2003 and 2012, the EU runs a police mission (EUPM), and it still operates a EUFOR mission (operation ALTHEA) with troops and an executive mandate which should guarantee a stable and secure environment in the country (upon mandate by the UN Security Council). Significant technical and financial assistance is provided through the IPA programmes (Instrument for Pre-Accession Assistance); estimated EU financial assistance to BiH between 1996 and 2021 amounts to 3.5 billion euros. The EU is also BiH's main trading partner (exports of almost 75% of goods and services to the EU, and imports from the EU of about 60% of total imports).

Despite the assistance and support from the EU and other donors, progress on the way toward EU accession has been extremely slow and characterised by continuous misperceptions and mistakes. Although various commitments made by local political leaders to important reforms have not been respected, the country has always been allowed to move forward anyway, thus softening or even questioning the strict “conditionality” of the EU's enlargement process. Prime examples are police reform (as a condition for the SAA) and constitutional reforms (after the 2009 *Sejdić-Finci* case). In the end, the SAA entered into force almost 7 years after its initial signing and 4 years after ratification by all Member States, but without the commitments, undertaken by the signatories, having been respected. Due to the political situation, other reforms stalled, too. In academic literature, the annual reports by the European Commission have been widely referred to as “No progress-reports.”

BiH submitted its candidacy for membership in 2016. The European Commission prepared an “Opinion on the application for membership,” which was published in May 2019 and presents 14 key priorities. These conditions in the areas of democracy, state functionality, governance, the Rule of Law, fundamental rights, and public administration reform need to be fulfilled before the European Commission can recommend candidate status and the opening of accession negotiations. The methodology is the same as has been applied to all applicant countries: The authorities received a detailed questionnaire and the European Commission carried out an assessment regarding the level of preparedness and indicated the ways to achieve conformity with EU law and standards. This assessment is based upon the responses of BiH authorities: however, altogether it took nearly two years to answer the 3,900 questions (compared to 2 months in Serbia and 3 months in Albania). As of today, there is almost no follow-up to the recommendations or to key conditionality requirements, despite the formal commitment at the highest political level. According to the European Commission's report from 2022, of the 14 defined criteria, only a few have been met.

This situation may be a reflection of “(pre-)enlargement fatigue,” even though no true alternative to future EU membership for BiH (and the Western Balkans) seems to exist. On the one hand, there is dissatisfaction with the slow pace towards accession (which is part of the broader, regional picture, if we take into consideration the blocking of the start of accession negotiations with Albania and Northern Macedonia from 2018 until July 2022). On the other

hand, the EU itself neither seems ready for further enlargement nor particularly unhappy with the situation of relative stability in the Western Balkan region.

Due to geopolitical developments after the Russian invasion of Ukraine and the membership bids of Ukraine, Moldova, and Georgia, *the European Commission recommended candidate status for BiH in October 2022, although the country clearly has not fulfilled the criteria*. In December 2022, a positive decision by the Council followed; again, the highest EU officials did not hide the fact that the decision to grant candidate status to BiH was a political one (as was granting candidate status to Ukraine and Moldova).

Preparing BiH and its Constitution for EU accession. The Council of Europe's (CoE) Venice Commission presented a comprehensive and detailed analysis of the constitutional situation in BiH as early as 2005. Its indications may still serve for orientation on what needs to be changed. Subsequently, the need for constitutional change has been confirmed by various judgments of the European Court of Human Rights (ECtHR); further changes are necessary because of the application for EU membership.

Ten years after the war, the Venice Commission criticised the country's constitutional situation with clear and harsh words listing the problems one by one. This profound analysis is still valid and provides an excellent orientation for any reform effort. The main critical points identified are the confusing overlap of territorial structures and ethnicity as well as the composition of the State Presidency and the House of Peoples, the weakness of the structures at State level, and the lack of both a clear definition and a limitation of the so-called "vital interest" veto (see: Veto Rights). The latter should be limited to core matters of "identity interest" of the three constituent peoples, such as language, culture, and religion. Upon immense pressure from the International Community, Bosnian and Herzegovinian politicians signed a declaration of intent on constitutional reforms to be completed by the end of March 2006 and worked on amendments under the guidance of the United States of America (USA). Although seven of the eight biggest political parties embraced the agreed constitutional amendments, known as the "April package," the amendments failed to gain approval in Parliament by merely two votes.

Subsequently, several judgments of the ECtHR have declared the exclusion of citizens from some political offices by the very Constitution a violation of the European Convention of Human Rights (ECHR) (Article II.2 of the Constitution provides for direct application of the ECHR and its Protocols, which "have priority over all other law") (see: Fundamental Rights and Freedoms, The European Court of Human Rights and Individual Complaints). In a series of cases, the ECtHR had to decide on complaints by citizens of BiH who claimed to be discriminated against and deprived of their right to stand for election for specific institutions, as they either were not members of one of the three constituent peoples, did not declare as such, or were excluded because of their residence. Starting with the landmark decision in 2009, the case of *Sejdić and Finci v. BiH*, the decisions in the cases of *Zornić v. BiH* (2014), *Pilav v. BiH* (2016), *Šlaku v. BiH* (2016) and *Pudarić v. BiH* (2020) followed, all reinforcing the necessity to amend the Constitution to end the discrimination of citizens.

However, none of these decisions has been implemented so far. According to the Court, “the time has come for a political system which will provide every citizen of Bosnia and Herzegovina with the right to stand for elections to the Presidency and the House of Peoples of Bosnia and Herzegovina without discrimination based on ethnic affiliation and without granting special rights for constituent people to the exclusion of minorities or citizens” (ECtHR in Zornić, 2014, para. 43). The continuous violation of fundamental rights due to the lack of implementation of the above decisions is a reason the International Community and the European Union insist on constitutional reform.

The European Commission’s Opinion on BiH’s application for EU membership (2019) contains concrete indications and clear priorities for the path toward EU accession. Among the 14 key priorities, the Opinion explicitly refers to various issues which require constitutional change, therefore making it clear that EU accession will not happen without amendments to the Dayton Constitution. This affects at least six key areas:

1. Ensure legal certainty in the distribution of competences across all levels of government;
2. Introduce a substitution clause to allow the State upon accession to temporarily exercise the competences of other levels of government to prevent and remedy breaches of EU law;
3. Guarantee the independence of the judiciary, including its self-governance institution (HJPC);
4. Reform the Constitutional Court, including addressing the issue of international judges, and ensure enforcement of its decisions;
5. Guarantee legal certainty, including the establishment of a judicial body entrusted with ensuring the consistent interpretation of the law throughout BiH; and
6. Guarantee equality and non-discrimination of citizens, notably by taking into consideration the ECtHR case law.

In addition, like any Member State, BiH must guarantee the efficient implementation of EU law throughout the whole country. The problems of institutional complexity and fragmentation need to be overcome by efficient and effective coordination (e.g., by developing specific mechanisms and procedures and by strengthening the role of the Directorate for European integration).

Although not established in the BiH Constitution but in Annex X to the Dayton Peace Agreement (DPA) (see: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Dayton Peace Agreement), the Office of the High Representative (OHR) (see: The High Representative and Annex 10 of the Dayton Peace Agreement) and its extensive powers to decree legislation and remove public officials (so-called “Bonn powers”) – are considered in the Opinion as “in principle incompatible with the sovereignty of BiH and therefore with EU membership.” However, the European Commission acknowledges that the closure of OHR (a process “underway since 2008”) is subject to conditions.

An EU integration clause as a secure constitutional basis for EU integration. Many EU Member States have created a specific constitutional basis for their membership in the EU by

inserting an EU integration clause into their constitutions. Ratifying the Maastricht Treaty in 1992, Germany amended its Constitution, thus creating a proper and secure constitutional basis for integration and clarifying the relations with the European Union from a constitutional perspective (art. 23 Basic Law, GG). In Austria, the same goal was realised on the occasion of EU accession in 1995, inserting articles 23a-23f into the Federal Constitution (B-VG). Member States which joined the EU in 2004 have followed these examples. In June 2010, Croatia adopted a constitutional amendment paving the way for accession to the EU. The main purpose of Chapter VII, entitled “European Union,” is to provide the legal grounds for membership in the EU and to regulate the status of EU law in the domestic legal order.

An integration clause, with the limited scope of serving as a competence-base for State coordination vis-à-vis obligations resulting from the EU integration process, was already part of the 2006 “April Package” proposal (Art. III 6 c). Following this model and the example of most EU Member States, a specific integration clause should be included in the BiH Constitution. It should: (a) indicate European integration as an overarching constitutional objective for all authorities; (b) provide a constitutional basis for the transfer of sovereignty rights to the EU and other international organisations; (c) contain provisions on internal State responsibility in coordination as well as on participation of the Entities and of the Parliamentary Assembly in the decision-making process related to EU matters; and (d) regulate the principles of procedures for implementing EU Law (including implied powers!).

Upon conferral of the candidate status, the EU stated that Bosnian and Herzegovinian leaders must demonstrate their commitment to the European perspective by accepting necessary reforms to unlock the benefits of candidate status. Together with the necessary constitutional amendments, such a specific integration clause would provide orientation in the transformation process towards the primary objective of becoming a Member State of the EU.

References:

- Albi, Anneli. „Europe’ Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries.” *Common Market Law Review* 42:2 (2005).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the constitutional situation in Bosnia and Herzegovina and the powers of the High Representative*. Venice, March 11, 2015.
- European Commission, Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union, Brussels, 29 May 2019 COM(2019) 261 final. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion.pdf>.
- European Commission, Bosnia and Herzegovina 2022 Report, SWD(2022) 336 final, Strasbourg, 12. 10. 2022. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/bosnia-and-herzegovina-report-2022_en.
- Hitchner, R. Bruce. „From Dayton to Brussels: The Story Behind the Constitutional and Governmental Reform Process in Bosnia and Herzegovina.” *The Fletcher Forum of World Affairs* 30:1 (2006).
- Sebastian, Sofia. „Leaving Dayton Behind: Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina.” *FRIDE working Paper* 46, November 2007.

Bosnia and Herzegovina and NATO The Security Dilemmas in Dayton's Bosnia and Herzegovina

After 45 years of existence, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) had its first combat action when they shot down four Bosnian Serb fighter-bombers in breach of a no-fly zone over Bosnia and Herzegovina (BiH). The wars in former Yugoslavia changed other paradigms, too. Germany, to contribute combat troops to the NATO force, needed to change its national legislation that, until 1995, had restricted the use of the armed forces to the defence of its own territory and that of its NATO allies. The result of the fundamental rethink of long-standing foreign policy and security doctrines in the 1990s meant, firstly, an American-led military intervention to stop the war in BiH in 1995, followed by diplomatic efforts that established a post-conflict state.

From NATO intervention and stabilisation to defence-reform. The post-conflict BiH was unique as a state with the continued existence of two armies that had been at war with each other until the Dayton Peace Agreement (DPA) in 1995. Inevitably, the peace agreement that left the two recently warring armies, albeit significantly scaled down, in the same state had to be observed and supervised by a large external force. The Implementation Force (IFOR) was envisaged to have some 60,000 troops. However, during its year of deployment, before being succeeded by the Stabilisation Force (SFOR), the strength at its peak was around 50,000. The multinational forces were American led, with troops from 14 NATO countries, a significant contribution from future NATO member states and those who never joined the alliance. It is ironic from the contemporary point of view that the Russian brigade included a Ukrainian contingent and was under the multinational US-led Task Force Eagle in the northeast of Bosnia.

The state structure of BiH provided by the DPA formally left the two armies that had fought each other until the NATO intervention untouched (although reduced in size). In practice, each of the three ethnic groups controlled a military force with little confidence in the other two's peaceful intentions. While the two armies officially co-existed – one for the Federation of BiH (FBiH) and another for the Republika Srpska (RS) – the reality was that Bosniak and Croat troops were not fully integrated and united until a comprehensive military reform a decade after the DPA.

While peace and stability had been secured in the country, external intervention continued by non-violent means. The American-led initiative unified the armies and created the Ministry of Defence at the state level in 2004, thus finally guaranteeing the state of BiH the monopoly of the legitimate use of violence, and thus of its Armed Forces. This change also proved that

the DPA could be reinterpreted and adapted, as the creation of the state-level Ministry of Defence proved. The Joint Staff of the armed forces has emerged as a multi-ethnic group of individuals in the country with deep ethnic divisions, thus even becoming a role model for future reforms in other fields that were not to follow soon.

Partnership for Peace or more? BiH joined NATO's Partnership for Peace program in 2006, and two years later, the Individual Partnership Action Plan (IPAP) was agreed upon with the Alliance. The state's Presidency submitted the application for Membership Action Plan in 2009 and was later invited to join the plan.

It is necessary to put these actions into the domestic and global timeframe and context. By the late 1990s, NATO expanded, as former Warsaw Pact member states joined, with some ambiguous reactions from Moscow and conflicting statements from the West about the agreed security understanding between NATO and Russia. Some official statements from Moscow showed apparent understanding that former Warsaw Pact members would not join NATO and when they did, it was seen as a betrayal. Although "the charge of betrayal is technically untrue, (it) has a psychological truth". The issue would be recalled by Putin in his infamous speech at the Munich Security Conference in 2007, prior to and during Russia's invasion of Ukraine and in many scholarly works and journalistic articles in the West. In the end, all former communist countries that would eventually join the European Union (EU) had joined NATO before. However, NATO membership is not mandatory for accession to the EU, as is shown by militarily neutral countries like Austria, Sweden and Finland that joined the EU in 1995. Despite its lack of membership in the alliance, the EU also became more and more active as a security guarantor in BiH, taking over from NATO-led SFOR, with the European Union Force in BiH (EUFOR) since 2004 - a significantly scaled-down military mission as well as with European Union Police Mission (EUPM), for guaranteeing internal security. The EUFOR, albeit rather small at just over 1,000 troops, is effectively averting any internal and external actors with the ambition to destabilise the country and the region.

An American-led initiative to change the Constitution of BiH in order to guarantee greater stability of the post-war arrangement by securing the reforms of the first decade, the April Package, was narrowly defeated by parliamentarians in Sarajevo in 2006. The refusal of part of BiH political elites to accept the changes, contributed to a lengthy pause from strong international involvement in state-building processes. The global financial crisis spreading from the US in 2007-2008 affected available financial resources and refocused Western priorities away from former security threats in the Western Balkans. The perspective of EU membership should guarantee stability and function as an incentive for endogenous reforms.

Overall, the international efforts have been decisive for scaling down the conflict and delivering three types of peace interventions: peace-making by military intervention in 1995, with the follow-up operations of peacekeeping during the first post-conflict decade. The following period of peacebuilding was interrupted by the BiH Parliament in 2006 and the disengagement of the Western countries which refocused to other regions. Since then, the country's

political elites have proven that domestic forces cannot finish the process of peacebuilding alone, without external intervention. They lack the capacity, competence and political will to move on to the final stage of state-building and finalising the state's security structures. The inclusion in the Euro-Atlantic security architecture became a bone of political contention. Thus, NATO membership remains a central issue for political leaders to solve.

NATO Membership: divisive or the solution? The country shows little signs of responsibility for its own defence. The successes in defence policies have been internationally driven until 2006. Without strong international involvement, a period of stagnation has unfolded, thus leaving a question of the state's capacity for security and defence. Internal disagreements within BiH undermine the overall concept of collective stability and security. While forming the state's government together, the three ethnic political elites interpret differently whether the country is within the Membership Action Plan (MAP) and what this means. A simple annual submission of documents to NATO causes strong disagreements about the title Annual National Programme, less so about the content. The core of the arguments is whether BiH is already a part of MAP, i.e., a step closer to NATO membership or not, i.e., collaborative but firmly out of the alliance.

The country's governing political parties and leaders, often antagonistic to each other, are united in verbally supporting integration into the EU. However, joining the EU means sharing the member states' common foreign and security policy. In 2022, the BiH Parliament voted down the proposal to align its foreign policy towards Ukraine with the EU's policy. While the country's political elites declare their determination to fully integrate into European political and economic structures, in practice they work against such integration. This raises questions about the seriousness of the country's political elites in their efforts to join the EU, as they remain divided on issues not only of NATO membership but generally on their own policies, including foreign policy and security. While membership in NATO is opposed by political parties with their base among Bosnian Serbs, the proposal to align foreign policy towards Ukraine with the EU policy, was opposed by both Bosnian Serbs and most of the Bosnian Croat representatives in the House of Peoples of the BiH Parliament.

The main opposition to deepening the relationship with NATO comes from the political parties based in RS. They show rhetorical animosity towards NATO and the Western world and block further steps by BiH to join the military alliance, although a genuine alternative to security arrangements within the EU and NATO is difficult to see. Two out of three neighbouring countries are already NATO members, thus leaving a "hole" on the Western Balkans-map made up of only Serbia, Kosovo and BiH which remain outside but are entirely surrounded by NATO countries.

Successful transformation of the armed forces: but what for? During the peace-building phase in the country's development, BiH successfully transformed its military and security forces compared to its original structures during the peace-keeping period of the first post-conflict decade. However, it still lacks the capacity to provide for its own security without

external intervention and supervision, where EUFOR and NATO remain the main security pillars. Internal actors lack the vision, capacity and will to put into consideration the changed international environment since 1995.

The Armed Forces of BiH are essentially a disaster response unit in times of floods, fires and other natural disasters or a resource for symbolically contributing to the UN peace missions. The country's security is effectively outsourced to EUFOR, with the levels of support, if needed, provided by NATO.

Ever since the refusal to adopt the April Package of constitutional changes and the global financial crisis, the international community, in particular NATO structures, showed a duality of policies towards BiH and the broader region. Following the initial concerns for peace and security in BiH and the strong involvement in setting up the structures, NATO was more ambivalent to the slowness of BiH political elites. It was only following the recent challenges by Russia that more urgent and determined actions developed.

The overall situation is, in its essence, a normative conflict of two constitutional settings: On the one hand, the DPA and its structures provide a status quo for political elites and allow them to keep exploiting their dominant positions without providing for state security or economic prosperity. On the other, the necessary reforms of security structures in order to integrate them into a broader European and global NATO alliance of 30 states, would undermine the elite's monopolistic powers. They would inevitably lose the positions which they have enjoyed since 1995. This is why the political elites, since the DPA, neither have capacity, competence and political will to provide security by domestic forces, nor do they show a vision of how to get external actors to do it for them. The solution is a change of political elites that could be achieved in two ways: either by the electorate voting them out of power or by external actors forcing the local elites to accept the reality of the contemporary world and the new international system.

Security in a changing international environment. A lack of internal consensus requires a broader international security arrangement to keep the country together. However, the lack of agreement on the future global security model, whether it is going to be a unipolar, bipolar or multipolar world, and how many poles there are going to be, keeps several crisis points contested. While some of them, like Ukraine, escalated into a violent conflict, BiH seems to have a stable security arrangement that prevents violent escalation of political disagreements. The presence of Western troops, even in almost symbolic numbers, effectively prevents other ambitious powers from contesting the country or having influence in the state running of BiH.

While joining the NATO alliance would cement the country's geopolitical position, the current formal and informal arrangements keep the state secure and prevent deterioration towards instability. However, a fundamental rethink of European security and the position of BiH in it is required from the country's political elites. The opposition to officially integrating

into European security structures must be addressed and openly discussed. After all, this is a requirement for EU membership which all political parties support, at least in words, if not with action. Although NATO membership is not an official requirement, it might be (come) necessary and all post-communist countries have actually joined NATO before EU accession. Neutrality, as propagated by political parties based in RS, is a stance that does not provide the same state security.

Nations that attempt to play a neutral position tend to have an interest and a strategy for exploring such a position to their advantage. The perceived neutrality of BiH is not linked to its potential prosperity; there is no economic miracle, and the country is being depopulated by emigration waves of the population in the search for the living standards and stability of the West.

A view that BiH can survive as a neutral country, balancing in the new world order the interests of Russia and the West, openly ignores reality: who provides for the state security already, who are the main trading partners and investors, and what is the union that all political elites claim they want to join? The current world simply does not provide for neutrality, or some kind of equidistance towards Brussels and Moscow.

References

- Andjelic, Neven. „Bosnia-Herzegovina: the (in)security between the NATO-land and NATO-less country.” *The World Orders Forum*, January 8, 2023. https://www.wgresearch.org/_files/ugd/bdf8dc_49cdd78deac24446b35d090bb-3034f3c.pdf.
- Aybet, Gülnur, and Bieber, Florian. „From Dayton to Brussels: The Impact of EU and NATO Conditionally on State Building in Bosnia & Herzegovina.” *Europe-Asia Studies* 63:10 (2011). <http://www.jstor.org/stable/41302200>.
- Čepo, Dario. „Euro-Atlantic Integrations of BiH: Shifting Gears and Reinterpreting Motives in Foreign Affairs.” *Bosnia and Herzegovina's Foreign Policy since Independence*. Edited by Hasić, Jasmin, and Karabegović, Dženeta. London: Palgrave Macmillan, 2019.
- European Western Balkans. NATO Perspective of Kosovo and Bosnia and Herzegovina. 8 February 2019. Available at: <https://europeanwesternbalkans.com/2019/02/08/nato-perspective-kosovo-bosnia-herzegovina/>
- Hajrić, Mirza. Research Interview. 6 March 2023.
- Keil, Soeren, and Kudlenko, Anastasia. „Bosnia and Herzegovina twenty years after Dayton: complexity born of paradoxes.” *International Peacekeeping* 22:5 (2015). Available at: <http://dx.doi.org/DOI:10.1080/13533312.2015.1103651>.
- „Major General (Rtd) K J Drewienkiewicz CB CMG.” In: Maxwell, Rohan, and Olsen, John Andreas. *Destination NATO: Defence Reform in Bosnia and Herzegovina*, 2003–13. Whitehall Paper 80. London: Royal United Services Institute, 2013.
- Maxwell, Rohan, and Olsen, John Andreas. *Destination NATO: Defence Reform in Bosnia and Herzegovina*, 2003–13. Whitehall Paper 80. London: Royal United Services Institute, 2013.
- NATO. „Collective defence and Article 5.” Updated September 22, 2022. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm.
- NATO. „Did you know ... ?” <https://shape.nato.int/page2148121621>.
- Preljević, Hamza. „UNsatisfied? The Rocky Path to NATO Membership – Bosnia and Herzegovina: A New Approach in Understanding the Challenges.” *CIRR* XXIII:80 (2017).
- Sobel, Richard. „Trends: United States Intervention in Bosnia.” *The Public Opinion Quarterly* 62:2 (Summer, 1998).
- Weber, Max. *Politics as Vocation* (Extract). 2019. https://www.balliol.ox.ac.uk/sites/default/files/politics_as_a_vocation_extract.pdf.

Wintour, Patrick. „Russia’s belief in Nato ‘betrayal’ – and why it matters today. Analysis.” *The Guardian*, January 12, 2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/12/russias-belief-in-nato-betrayal-and-why-it-matters-today>.

Woehrel, Steven. *Bosnia: Current Issues and US Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service, The Library of Congress, February 29, 2012.

Constitutional Changes

Amendments to the Constitution of Bosnia and Herzegovina⁴

The Dayton Peace Agreement (DPA) brought peace to the peoples of Bosnia and Herzegovina (BiH). Everyone agrees that this is its greatest asset. The DPA as an international treaty is a key legal and political act – all together composed of the “Framework Agreement” and 11 Annexes, with Annex 4 called “The Constitution” of BiH (see: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina – Dayton Peace Agreement). Already with case U-7/97 the Constitutional Court of BiH indicated in an *obiter dictum* the legal unity of the entire agreement. In the following cases, as can, in particular, be seen from Partial Decisions III and IV of case U-5/98, the Court used the Human and Minority Rights Documents of Annex 1 to Annex 4 and the Annexes of the DPA as standards of constitutional review so that not only Annex 4 but the entire DPA with all its Annexes enjoys constitutional rank in the legal system of BiH. Insofar, the DPA together with the constitutions of the Entities must be called the constitutional system of BiH. This has to be seen in light of contrary scholarly opinions which have argued that the DPA should be seen as a bundle of free-standing international treaties. With the adoption of the DPA including “the Constitution” (henceforth: the Constitution with capital C), all actors of the political and military conflict in BiH gained but also lost something in terms of their goals and expectations. The Constitution of BiH is an act of the widest possible compromise, which restrained separatist aspirations, on the one hand, and the unitarization of BiH, on the other. Therefore, any amendment to this act must be carefully considered and based on the widest possible consensus so that the existing legal-political system is not violated to the detriment of constituent peoples and the citizens of BiH (see: Constituent Peoples and Citizenship).

The *Constitution of BiH* as an *integral part of the DPA* is specific both in terms of its creation and content which makes it a unique example in international comparative law and constitutional practice. The Constitution is a *short* document, made up of only twelve articles, which, precisely because of its brevity, failed to adequately regulate the constitutional matter, thus leaving room for different interpretations, but also for the additional dispersion of constitutional-legal norms within various laws without, however, necessarily enjoying constitutional rank. The Constitution was *written by officially unknown legal experts* (judging by the nomothetical approach, most likely of the Anglo-Saxon legal system) and adopted by the signatories of the DPA in Paris on 14 December, 1995. The entire DPA was *never formally ratified* by the representative, i.e., legislative, body composed of elected representatives of citizens in a regular or constitutional procedure and mandate according to this Constitution. And contrary to usual international practice, the Constitution of BiH was not adopted in a referendum by its citizens either before or after the DPA was signed.

⁴ Translated from the Serbian language by Ivana Draganić.

No legal act, including the Constitution, necessarily has a permanent character. Although the Constitution represents the highest legal and political act of a country, it can be *subject to revisions and amendments* for numerous reasons (change of government, changed values, social development, changes in the political and legal system, changes in the source of sovereignty, integration, etc.). In line with French constitutional tradition, the constitution-making power must be distinguished from the power later established by the Constitution and the power that revises that Constitution so that, finally, citizens always have the right to initiate the review, amendment, or change the Constitution of their country.

The compatibility of the Constitution with ongoing social development shall be achieved through amendments to the constitutional act (*partial* revision) or its complete change (*full* revision). Constitutional amendments and changes must be foreseen by the Constitution itself. In some cases, it is impossible to revise the Constitution as a whole, but more often it is forbidden to change only certain constitutional principles. A prominent example is the so-called “eternity clause” of Article 79, paragraph 3 of the German constitution which declares that any amendment of the right to human dignity (Article 1) and the constitutional principles of Article 20 (republic, democracy, social state, and federalism) are prohibited.

Change (revision) of the Constitution implies the abolition of certain or all constitutional norms and their replacement by new norms, as well as supplementing the text of the Constitution with new norms. The Constitution-maker amends the Constitution or enacts a new one according to the principle established by the existing Constitution, which is why such constitutional power is called derivative power.

The process of changing a constitution or adopting a new one is much more complex and challenging than the legislative process, and it often implies a popular referendum. In theory, the current ***Constitution of BiH can be changed in two ways***: through the *adoption of constitutional law on changes and modifications to the Constitution* and through the *adoption of amendments to the Constitution*. The second approach prevails in practice. When the constitutional law on modifications and additions to the Constitution is passed, it directly replaces in the text of the existing Constitution. So, after the law enters into force, the original text of the constitution is changed. On the other hand, when adopting amendments to the Constitution, the original text of the Constitution remains unchanged, and the amendments are added to the end of the text and thus become an integral part of the Constitution. In the further use and interpretation of the Constitution, both the basic text and the amendments must be taken into account, because only when viewed together do they form a logical and coherent whole. Therefore, the goal of adopting the amendments is to make the text of the Constitution more specific and modern.

Article X of the Constitution, entitled “Amendment” in the original English text, consists of two paragraphs. Paragraph 1, entitled “***Amendment Procedure***”, reads as follows: “This Constitution may be amended by a decision of the Parliamentary Assembly of BiH, including a two-thirds majority of those present and voting in the House of Representatives.” Specifically,

the quorum voting for amendments to the Constitution of BiH would be 22 representatives in the House of Representatives of the Parliamentary Assembly, and at least 15 “yes” votes would be needed for adoption. Paragraph 2 of Article X, under the title “Human Rights and Fundamental Freedoms”, reads as follows: “No amendment to this Constitution may eliminate or diminish any of the rights and freedoms referred to in Article II of this Constitution or alter this provision.” This provision is the BiH variety of the “eternity clause”. Hence, the above-mentioned constitutional norms prescribe which body is competent to change the Constitution, which majority is required for the adoption of changes, and the mechanisms through which changes are adopted. They also specify the provisions that may not be changed.

However, even if it is stated that amendments to the Constitution can be made by the Parliamentary Assembly, it is not specified whether both chambers of the Assembly participate in this process. The fact that a two-thirds majority is required only in the House of Representatives, without any mention of the House of Peoples, raises doubts about the possibility of involving the House of Peoples. However, bearing in mind that the House of Peoples is an integral part of the Parliamentary Assembly and that it represents the constituent peoples, it is clear that it should be included in the adoption of amendments to the Constitution. This idea is confirmed by Article IX of the Rules of Procedure of the House of Peoples of the Parliamentary Assembly, which reads as follows: “The delegate has the right to initiate the adoption, modifications, and additions to the Constitution of BiH, laws and other acts, and to apply other procedures contained in these Rules of Procedure.” This wording raises the question of whether the Parliamentary Assembly of BiH is authorised only to adopt amendments to the Constitution, or whether it can also adopt a new Constitution.

Expert’ opinions on this issue are divided. Fira believes that the above-mentioned constitutional norm allows only a partial revision of the Constitution of BiH. Pobrić claims that amendments to the Constitution of BiH are decided by both houses of the Parliamentary Assembly and that the House of Peoples can vote on amendments according to a special procedure if the vital interest of one of the constituent peoples is invoked. Therefore, according to Pobrić, the Constitution of BiH cannot be changed unless all three constitutive peoples support the proposed changes. Marković takes the opposite view, arguing that the adoption of amendments to the Constitution in the House of Peoples requires the same majority that is used when enacting laws and other decisions. Unlike Pobrić, Marković believes that when deciding on the revision of the Constitution in the House of Peoples, it is not possible to invoke the vital interest of the constituent peoples. Trnka claims that constitutional changes in the House of Peoples can only be adopted by a majority vote of delegates from all three constituent peoples. As for the eventual possibility that the Parliamentary Assembly of BiH adopts a completely new Constitution, the provisions of Article IV.4 of the Constitution of BiH, which refer to the Parliamentary Assembly, do not explicitly consider this issue. However, paragraph 4 (a) stipulates that the Parliamentary Assembly has to “carry out the responsibilities of the Assembly under this Constitution.” In this context, there is no doubt that the Parliamentary Assembly of BiH, like any other assembly, can carry out a complete revision of the Constitution, i.e., adopt a new Constitution, if supported by the necessary parliamentary majority.

In contrast to the usual decision-making process, for which it is necessary to secure a majority of the votes of the delegates present and voting, the revision of the Constitution requires a two-thirds majority of the delegates present and voting.

More specific rules for the procedure of revising the Constitution of BiH are defined by the Rules of Procedure of the two houses of the Parliamentary Assembly of BiH. The Rules of Procedure of the House of Representatives envisage that amendments to the Constitution can be proposed by any member of the House of Representatives, the House of Peoples, the Presidency of BiH, and the Council of Ministers of BiH. According to the same principle, the Rules of Procedure of the House of Peoples provide that the amendments to the Constitution can be proposed by each member of the House of Peoples, the House of Representatives, the Presidency of BiH, and the Council of Ministers of BiH. Given the above considerations, it is clear that the citizens of BiH have no right to propose changes to the Constitution. The Constitutional Commission of the Parliamentary Assembly is obliged to submit all proposed amendments to public discussion. The final decision on the eventual acceptance of suggestions and remarks made during the discussion is made by the Parliamentary Assembly.

To summarise, the Constitution of BiH can be changed by adopting amendments to the entire constitutional matter, except for the part that refers to human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Constitution. The Constitution of BiH belongs to the group of rigid constitutions, given that a two-thirds majority of the members of the House of Representatives are present and voting is required to amend the Constitution. The procedure continues in the House of Peoples, where a simple majority of the representatives present and voting is required. According to the rules of procedure of the houses of the Parliamentary Assembly of BiH, the right to initiate amendments to the Constitution is guaranteed to a wide range of political actors, while citizens do not enjoy this right. The prevailing opinion is that the Parliamentary Assembly can adopt a new Constitution. There is no formally prescribed procedure related to the eventual possibility of initiating the mechanism of vital interest of constitutional acts before the Constitutional Court of BiH in connection with adopted amendments, nor has such a situation arisen in practice so far.

So far, *only one official amendment to the Constitution of BiH has been adopted*: Amendment I, which refers to the Brčko District (BiH). The amendment was adopted in 2009 with 36 votes in favour - 27 from the Federation of BiH (FBiH) and 9 from Republika Srpska (RS), one vote against and two abstentions in the House of Representatives, and 14 votes in favour and one against in the House of Peoples.

However, the *Constitution has undergone numerous changes that were not made official*. For example, the Constitution still mentions the armed forces of the two BiH entities, even though they have long been disbanded. On the other hand, since the adoption of the Constitution, numerous new institutions have been formed in BiH, which, however, are still not regulated by the Constitution as they should be. Therefore, one of the next amendments to the Constitution should concern the constitutional regulation of some already existing

institutions, which certainly requires significant efforts and the consensus of all constituent peoples, Others, and citizens of BiH.

Finally, a few remarks about the *approach to the amendments to the Constitution of FBiH of BiH (FBiH) and the Constitution of RS*. According to the *Constitution of FBiH*, amendments to the Constitution can be proposed by the President of FBiH, in agreement with the Vice-Presidents, by the Government of FBiH, the majority of representatives in the House of Representatives, and the majority of Bosniak, Croat and Serb delegates in the House of Peoples. The proposed amendments are adopted by a simple majority in the House of Peoples (including a majority of delegates from all three constituent peoples) and by a two-thirds majority of representatives in the House of Representatives. No amendment to the Constitution can abolish or limit any of the rights and freedoms prescribed by Article II (A 1-7) nor can the mentioned article be changed (Amendment VIII, Articles I and II).

Chapter XI of the *Constitution of RS*, entitled “Amendments to the Constitution,” reads as follows: “The proposal to initiate changes to the Constitution of the Republic can be submitted by the President of the RS, the government, and at least thirty members of the National Assembly. The National Assembly decides on the proposal to change the Constitution by a majority vote of the deputies. The draft act on amending the Constitution is adopted by the National Assembly by a majority of votes from the total number of deputies. The draft act on amending the Constitution is put up for public debate. After the public debate, the Commission for Constitutional Affairs of the National Assembly establishes a proposal for an act on amending the Constitution. The National Assembly and the Council of Peoples decide on the proposal of the act to change the Constitution. An amendment to the Constitution is adopted if at least two-thirds of the deputies of the National Assembly and the majority of members of the Council of Peoples from each constituent people and from the Others vote for it. If the amendment to the Constitution is not adopted, a new proposal for an amendment on the same issue cannot be submitted before the expiration of three months from the day the previous proposal was rejected. The act of amending the Constitution is promulgated by the National Assembly. The Constitution of the RS can be changed by constitutional amendments. In the event of war or an imminent threat of war, the National Assembly can establish a proposal to amend the Constitution of RS and adopt constitutional amendments at the same session (without a public discussion)”.

From the above analysis of the procedures for the revision of the Constitution of BiH and the constitutional acts of the two entities, we can conclude that they are asymmetric solutions that are a consequence of the asymmetry of the political power structure in BiH.

The Constitution of BiH has not been fundamentally changed so far, but that does not mean that it is optimal and adequate in all its elements. Kuzmanović believes that it is necessary to consistently apply the Constitution of BiH and that it is not necessary to change it, considering that it does not hinder the development of BiH. In his opinion, the previous requests to amend the Constitution are political and are not based on the needs of the socio-economic

development of BiH. Other scholarly authors and NGO activists strongly advocate constitutional reform, but all internationally pressured constitutional reform efforts since the so-called “April package” in 2006 have failed so far. However, due to the series of judgments of the European Court of Human Rights (ECtHR) - beginning with the prominent case of *Sejdić and Finci v. BiH* in 2009 - declaring the automatic and absolute exclusion of citizens who do not declare themselves affiliated with one of the constituent peoples a serious violation of Article 3 of Protocol 1 of the European Convention on Human Rights (ECHR), there is an ever more urgent need to amend the Dayton constitution (see: Fundamental Rights and Freedoms, The European Court of Human Rights and Individual Complaints). This is even more so the case because the implementation of these judgments has been made a condition for further EU integration (see: Bosnia and Herzegovina and the European Union Integration, The Constitutional Impact of the European Union Accession).

References:

Ademović, Nedim, Joseph, Marko, and Marković, Goran. *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

Deklaracija prava čovjeka i građanina iz Ustava iz 1793.

Fira, Aleksandar. *Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, Tom IV Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Novi Sad: SANU – Agencija Mir, 2002.

Jovičić, Miodrag. *Ustav i ustavnost*. Beograd: Službeni glasnik, 2006.

Kuzmanović, Rajko. *Eseji o ustavnosti i zakonitosti*. Banja Luka: Pravni fakultet, 2004.

Marković, Goran. *Ustavni lavirint, Aporije ustavnog sistema BiH*. Beograd: Službeni glasnik Republike Srbije, 2021.

Marković, Ratko. *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremeno izdanje*. Beograd: Službeni glasnik, 2008.

Pobrić, Nurko. *Ustavno pravo*. Mostar: Slovo, 2000.

Poslovnik o radu Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, prečišćen tekst. Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

Steiner, Christian, et al. *Ustav Bosne i Hercegovine, komentar*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2010.

Trnka, Kasim. *Ustavno pravo*. Sarajevo: Fakultet za javnu upravu, 2006.

Ustav Bosne i Hercegovine. Ustavni sud Bosne i Hercegovine.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine sa amandmanima (prečišćen tekst). Ustavni sud Federacije BiH.

Ustav Republike Srpske sa amandmanima (prečišćen tekst). Narodna skupština Republike Srpske.