

Originalni naučni rad

UDK: 342.28:321.7(497.6)

DOI: 10.7251/SOCSR2425007S

COBISS.RS-ID 140569857

Zaprimljen rad: 03.01.2024.

Odobren rad: 10.03.2024.

Владе Симовић¹

ИНСТИТУЦИОНАЛНА АРХИТЕКТУРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И МОГУЋНОСТИ ЊЕНОГ РЕДИЗАЈНА – КОНСОЦИЈАЦИЈСКИ И ФЕДЕРАЛНИ ПРИСТУП

Сажетак:

Институционална архитектура Босне и Херцеговине и могућности њеног редизајна предмет су бројних политичких и теоријских расправа и иницијатива. Посљедица тога је чињеница да је од 1995. године до данас, извршен низ политичко-системских промјена и политичких експеримената. Оне су најчешће биле производ иностраног интервенционизма оличеног у дјеловању високих представника. Високи представници су мимо својих дејтонских надлежности, а силом моћи Савјета за имплементацију мира, смјењивали легитимно изабране представнике и доносили законе умјесто парламената. Тиме су обесмишљени Устав и демократија у Босни и Херцеговини, а завађене нације додатно подијељене и фрустриране. Договор национално-партијских елита у Босни и Херцеговини око уставних измјена и одласка високог представника најважнији је политички приоритет. Међутим, иницијативе национално-партијских елита за политичко-системским редизајном Босне и Херцеговине су потпуно супротне. Бошњачке партије и грађански оријентисани кругови заговарају центрипетална рјешења, док су српске и хрватске елите заговорници центрифугалног политичког система. Теза овог рада је да је у условима подијељеног и постконфликтног друштва Босне и Херцеговине потребно прихватити центрифугалну консоцијацијски обликовану федерацију која је умногоме дефинисана у Дејтону,

¹ Владе Симовић је доктор политичких наука. Запослен је на Факултету политичких наука Универзитета у Бањој Луци у звању ванредног професора на ужој научној области Политичка теорија (vlade.simovic@fpn.unibl.org)

уз рационалне измјене које ће довести до стабилнијег и функционалнијег система. Искуства држава са сличним институционалним оквирима попут Белгије и Швајцарске показују да се досљедна примјена консоцијацијске логике и федерализма може показати изузетно успјешном

Кључне ријечи: *Босна и Херцеговина, подијељено друштво, Дејтонски мировни споразум, Устав Босне и Херцеговине, консоцијацијска демократија*

Предмет истраживања овог рада су могућности конституционалног редизајна Босне и Херцеговине. Ријеч о држави која спада у ред израито подијељених и постконфликтних друштава савремене Европе. О подијељеном и постконфликтном друштву Босне и Херцеговине написани су бројни радови. Посебно се истичу књиге Милорада Екмечића (Екмечић, 2007), Мирјане Касаповић (Kasapović, 2005; Kasapović, 2020), Ненада Кеџмановића (Кеџмановић, 2017), Горана Марковића (Marković, 2012), али и наши ранији радови објављени на сличне теме (Симовић, 2019; Симовић, 2017; Симовић, 2018; Simović i Plić, 2022). У наведеним истраживањима и теоријским анализама постоји консензус о томе да је Босна и Херцеговина подијељено друштво у којем основну линију друштвених расцјепача чини тронационална подјела на Бошњаке, Србе и Хрвате. Ова подјела у највећој мјери интегрише и религијску подјелу на муслимане, православне и католике. При чему су Бошњаци углавном исламске вјероисповјести, Срби, православне, а Хрвати, католичке. О етнорелигијском типу национализма у Босни и Херцеговини детаљније је писао Мирољуб Јевтић (Јевтић, 2008: 171).

Национално-религијске подјеле у Босни и Херцеговини изнедриле су политичке елите које не могу да постигну консензус око уставног обликовања државе. Постојећи Устав Босне и Херцеговине је дефинисан у оквиру Анекса 4. Дејтонског мировног споразума што га чини политичким и теоријским спецификумом. У нашој студији под називом „Народ, партије и демократија у Босни и Херцеговини“, овај феномен називамо „изнуђеним пристанком“ (Симовић, 2019: 9-15, 163-191). Устав Босне и Херцеговине, као и сам Дејтонски мировни споразум, настао је интервенцијом великих сила без стварног „пристанка“ сва три конститутивна народа у Босни и Херцеговини (Бошњака, Срба и Хрвата) и њихових политичких елита. На тај начин обликован, уставни дизајн државе није имао суштински „пристанак“, већ је најчешће виђен као „прелазно рјешење“. Доказ таквој тези су бројне промјене Устава извршене након

потписивања Дејтонског мировног споразума, као и бројне иницијативе и лобирања за његову даљу измјену. Теоријски и у пракси, јасно је да тамо гдје Устав као „друштвени уговор“ није креиран од стране елита сувереног народа и гдје му није дат суверенистички „пристанак“ кроз референдум или гласање у представничком тијелу, тај и такав Устав по правилу има велике проблеме у његовом прихватању и тумачењу.

У приједлозима за измјене Устава, као и за доношење новог, доминирају два полазна теоријска концепта приступа демократији. Први заговара остваривање модела класичне представничке демократије без елемената етнотериторијализације и етноконституционалних форми „кочнице и равнотеже“, док је други консоцијацијски модел. Ријеч је о моделу демократије који, кроз искуства релативно успјешних консоцијација попут белгијске и швајцарске, заговара облик владавине у којем је избалансирана моћ елита подијељеног друштва и гдје нема стабилног и функционалног система без договора „великих коалиција“ састављених од најзначајнијих партија национално-партијских блокова подијељеног друштва.

Устав Босне и Херцеговине је током протеклих двадесет седам година доживио низ измјена. У одређеним периодима измјене Устава Босне и Херцеговине биле су интезивније (примарно крај деведесетих година и двијехиљадете), као и притисци да се то учини, а у одређеним мање или никакве. То је зависило од интезитета активности иностраних актера, као и од политика домаћих актера. Без обзира на снажнију или мање снажну активност око заговарања промјене Устава Босне и Херцеговине остаје чињеница да та активност није никада завршена и да је конституционални редизајн Босне и Херцеговине још увијек актуелно питање. У том контексту одговори на овај проблем нису само лоцирани у свијет реалне политике, већ и међу научну заједницу од које се очекује да понуди научне анализе и радове који могу да помогну разрјешавању овог проблема.

Основа теза овог рада је да је у условима подијељеног и постконфликтног друштва Босне и Херцеговине потребно прихватити консоцијацијску логику обликовања уставног дизајна Босне и Херцеговине. Примјењивост ове праксе, као добре, потврђују искуства консоцијацијски обликованих држава Белгије и Швајцарске које сматрамо успјешним европским демократијама. У том контексту, у овом раду, нудимо одређена рјешења уставне трансформације Босне и Херцеговине маркирајући предности и мане сваког од понуђених модела.

Зашто баш консоцијацијски и федерални приступ уставном редизајну Босне и Херцеговине?

Наука о политици познаје и истражује бројне облике владавине. Временом се међу највећим дијелом научне јавности, па чак и политичких елита и грађана, искристалисао став да је демократија најпожељнији облик владавине и да јој треба да теже сва друштва и државе свијета. Овакав став довео је до тога да се већина савремених тема унутар науке о политици, директно или индиректно, бави демократијом. Због тога и не чуди констатација Ненада Кеџмановића у којој каже да је у савременом свијету све остало „OUT“, а само је демократија „IN“ (Кеџмановић, 2011). Нимало случајно, Ненад Кеџмановић, са великим политиколошким искуством, користи жаргоне савременог доба. Ово ради са потпуним научним утемељењем, јер ниједан политиколошки феномен није добио толику друштвену популарност и није толико ушао у свакодневни говор као што је то појам демократије. Неријетко, на улици, у школи или у спортском клубу, чујемо људе како у фазама расправа и потреба за пресуђивањем око неке спорне тачке разговора кажу, одлучимо демократски, понашајмо се демократски и слично. Довољно је бити пажљив слушалац како пулса и размишљања људи око нас, тако и медија, па да можемо са правом да потврдимо тачност ових тврдњи.

Наведене тезе наводе на закључак да је ово доба научне и политичко-друштвене доминације демократије или барем потребе за њом. Њена савремена привлачност није олакшала посао политиколозима који је изучавају. Они се у великој мјери претварају у демократологе, постављајући у први план низ истраживачких питања: Шта је то демократија? Како се у њој влада? Који су њени домети? Који су њени нивои? Какве су њене посљедице по друштво? Који су њени најпожељнији облици и слично. Тиме је у научној јавности отворена велика расправа о моделима демократије. Томе су допринијела различита искуства демократских земаља. Једне су своју политичку стабилност и функционалност оствариле захваљујући класичној представничкој демократији, а друге опет успостављањем модела консоцијацијске демократије.

Тиме долазимо до потребе за појашњењем шта представља један, а шта други модел демократије. У одређењу ова два типа демократије незаобилазно је име Аренда Лајпхарта. Овај је теоретичар највећи дио каријере посветио изучавању демократије, дајући велики научни допринос у дефинисању консоцијацијске демократије и одређењу њених

основних разлика у односу на модел класичне представничке демократије вестминистарског типа.

Појашњавајући разлику између ова два модела демократије Аренд Лајпхарт наводи сљедеће: „Према већинској интерпретацији основне дефиниције демократије, она значи „владавину већине народа“. Идеја је да већина треба да влада а мањина да буде у опозицији. Овом ставу супротставља се консенсуални модел демократије“ (Лајпхарт, 2003: 95). У даљем тексту Лајпхарт закључује: „У друштвима која су дубоко подељена, као што је то случај са Северном Ирском, владавина већине доводи до диктатуре већине и грађанских раздора а не до демократије. Оно што је потребно таквим друштвима је демократски режим који истиче консензус а не противљење, који укључује а не искључује, и који покушава да максимализује величину владајуће већине уместо да се задовољава тесном већином, што подразумева консензуална демократија“ (Лајпхарт, 2003: 96).

Слично пише и Allison McCulloch: „Консоцијација подразумијева заступљеност и судјеловање свих важнијих друштвених сегмената у процесу управљања. Као облик дијељења власти, користи се на различитим мјестима као што су Белгија, Бурунди, Малезија, Сјеверна Ирска, Јужни Тирол и Швицарска. Она утиче на прописивање међународне политике за зоне сукоба, као што су у Афганистану, Босни и Херцеговини и Ираку. Предложен је као модел за рјешавање сукоба на Ципру, Фиџију, Кенији, Либанону, Македонији, Јужној Африци, Шри Ланки, Зимбабвеу и другим подијељеним друштвима. Доиста, чини се да постоји растући тренд међу креаторима устава – националним и међународним – да подрже консоцијацијско рјешење“ (McCulloch, 2014: 501).

Allison McCulloch додаје и сљедеће: „О консоцијацијским нагодбама преговара се управо у тренутку када су групни идентитети политички најистакнутији и поларизиранији. У условима несигурности, мало је вјеројатно да ће се скупине и њихови представници задовољити ничим другим осим снажном гаранцијом свог удјела у власти, без обзира на изборне изгледе“ (McCulloch, 2014: 502).

Оваква теза се не слаже са антиконсоцијацијском логиком либералних поборника класичне представничке демократије који сматрају да у расподјели власти требају да учествују они који су освојили већину без икаквих елемената унапријед загарантованих групних квота или групне „подјеле моћи“ у систему власти. Међутим, како Allison McCulloch наводи „несигурност“ тјера групе подјељеног друштва да траже унапријед уставну „гаранцију свог удјела у расподјели власти“.

Колико год ово изгледало либералима недемократски и повлађивањем друштвеним подјелама, ово је логика размишљања свих оних актера унутар подијељених друштава, посебно ако су она преживјела трауме конфликта као што је то случај са подијељеним друштвима Босне и Херцеговине, Либана, Руанде и сличних.

На овом трагу Pippa Norris поставља логично питање: „Служе ли режими подјеле власти уопштено за ублажавање оружаних сукоба у дубоко подијељеним мултиетничким друштвима и тиме стварају трајно мировно рјешење, политичку стабилност и услове под којима цвјета одржива демократија? Или ће умјесто тога, као што их критичари оптужују, замрзнути границе између скупина, појачавајући латентне етничке идентитете, спријечавајући поновну изградњу државе у раним фазама опоравка од насилног унутрашњег сукоба, чиме ће пропустити омогућавање одрживе мултиетничке демократије?“ (Pippa Norris, 2008: 4).

Нема сумње да су критичари у једној мјери у праву када кажу да се са увођењем консоцијацијске демократије конфликт замрзне, а подјеле латентно јачају што друштво не чини мултиетничким већ и даље подијељеним и тиме и демократски нестабилнијим. Са друге стране у праву су и они који кажу да је консоцијацијска демократија ипак облик демократске владавине који одржава систем „кочнице и равнотеже“ у друштву у којем су подјеле и дистанца толико снажни да подјељене гупе не вјерују довољно једни другима да би уставни дизајн оставили без унапријед јасно дефинисаног система „дјељене власти“ гдје је прецизиран обим политичке моћи који изабраним представницима сваке од подијељених група уставно припада.

Небојша Владисављевић даје занимљиво тумачење овог проблема или боље рећи дилеме за и против консоцијације у контексту њеног нефункционисања у одређеним, прије свега транзиционим, друштвима: „Одсуство сарадње и међунационални спорови у плуралним друштвима после рата често не извиру из консоцијације као механизма за регулацију сукоба, већ из недемократског окружења у којем те институције функционишу. Демократски дефицит консоцијалне демократије, у виду ограничене одговорности државних функционера грађанима и подстицања колективних на рачун индивидуалних права, вишеструко се негативно одражава на консоцијалне аранжмане у ауторитарним и мешовитим режимима. Примери социјалистичке Југославије и Босне и Херцеговине и Македоније после ратних сукоба – савремених мешовитих режима – говоре да се консоцијација сматра механизмом за поделу

плена, а не за подстицање сарадње и узајамну контролу представника народа у плуралном друштву. Демократија треба да обезбеди вертикалну и хоризонталну одговорност власти грађанима и заштиту индивидуалних права, и тако омогући ефективно функционисање консоцијације“ (Vladislavljević, 2018: 82).

Тумачење да се у „мијешовитим режимима“ консоцијација третира као добар механизам „подјеле плијена“ је дијагностички тачно изведена оцјена Небојше Владисављевића. Она умногоме одговара политичкој пракси савремене Босне и Херцеговине чији Устав садржи консоцијацијске механизме паритета (институционална подјела функција по „националном кључу“), институционалног вета (гласање квалификованом већином и „витални национални интерес“) и аутономије сегментата (децентрализовано асиметрично федерално „sui generis“ уређење). Уз наведене институционалне механизме консоцијацијске демократије у политичким процесима, захваљујући изборном дизајну, на државном нивоу се формирају „велике коалиције“. Како су оне у перманентном сукобу и без договора око најважнијих конституционалних проблема, онда је јасно да је то најчешће „цеховски договор око подјеле плијена“.

Међутим, колико год ово било тачно, чак и ти „цеховски договори око подјеле плијена“ имају своју позитивну страну у Босни и Херцеговини уз све негативне од којих се истичу партократија и клијентизам о чему смо раније писали (Симовић, 2019: 191-261). У случају Босне и Херцеговине „цеховски договори“ партијских елита које несумњиво клијентистички уназађују друштво, не нарушавају мир постигнут прије двадесет пет година и одржавају политички систем и функционисање институција. Проблем настаје када на дневни ред дођу партократија, клијентизам, независност правосуђа, лоша пословна клима и друге категорије које онемогућавају демократску консолидацију. Њу не опструише Дејтонски мировни споразум и консоцијацијска демократија, већ примарно недостатак политичке писмености и ауторитарно наслеђе. О степену политичке културе у Босни и Херцеговини у којој доминирају парохизалност, подаништво, партократија и клијентизам написани су бројни радови. Посебно су значајне књиге и есеји Ђорђа Вуковића (видјети детаљније у: Vuković, 2019; Vuković, 2020) уз помоћ којих је могуће изградити представу да лоше политичко стање у Босни и Херцеговини није производ институционализоване консоцијације, већ лоше политичке културе или боље рећи лошег политичког наслеђа.

Инсистирајући на томе да консоцијацијска демократија не уништава већ обрнуто штити Босну и Херцеговину, прије свега у погледу одр-

жавања мира, а онда и са становишта могућности унутрашњег договора националних елита, наводимо тумачења Ненада Кеџмановића и Мирјане Касаповић. Они су заговорници институционализоване консоцијације у Босни и Херцеговини, те аутори бројних радова из области демократије и феномена савремене Босне и Херцеговине.

Анализирајући моделе демократије Ненад Кеџмановић одређује консоцијацијску демократију као „одговор на проблем „терора већине“ над мањином који се јавља у класичној представничкој демократији“. У том контексту Ненад Кеџмановић пише: „Одавно је било постављено питање шта са појединцем или групом који се нађу у демократској мањини. Да ли појединац или мања група треба одлуку већине безрезервно да прихвате као своју или могу да остану при властитом ставу? Демократско начело већине сугерише да појединац или група треба да се солидаришу са већином, али не значи ли то онда захтјев да раде против властитог увјерења? Да су им у претходној дискусији аргументи друге стране били довољно увјерљиви, они не би ни били у мањини, него у већини, а то што се насупрот њиховом мишљењу нашло неколико дигнутих руку више, и није никакав аргумент. Напокон, ко је био у праву, а ко у криву обично се може провјерити тек касније, када се одлука примјени у пракси. Затим, да ли има смисла тражити од некога да у име признавања демократске већине дјелује насупрот свом увјерењу и није ли то наметање двоструког морала: Једно мисли, а друго говори или ради? Проблем се технички може ријешити да се мањини или појединцу дозволи да задржи свој став и да се за њега у дискусији и даље залаже, па чак и да апстинира у заједничкој акцији, али не и да је саботира“ (Кеџмановић, 2011: 55-56).

Узимајући у обзир искуства Швајцарске и Белгије, које су годинама градиле политичке аранжмане у којима ће да буде загарантована равноправност за све и спријечена „тиранија већине“ над мањином Ненад Кеџмановић пише: „Прије свега принцип већине они су замијенили принципом консензуса, односно опште сагласности свих учесника у дискусији. Власт су максимално децентрализовали, тако да свђе оно што поједини дијелови нису изричито делегирани на заједничке органе спада у надлежност дијелова. Напокон, уведено је право вета, које зауставља свако рјешење за које било која група сматра да угрожава њене виталне интересе. За добро функционисање овог модела демократије посебно важну улогу имају договори између политичких елита које представљају сваки од сегмената дубоко подијељеног друштва“ (Кеџмановић, 2011: 57).

Теоријске расправе о Босни и Херцеговини као институционализованој консоцијацији научна јавност дугује Мирјани Касаповић. Она је прва у својој књизи „Босна и Херцеговина, подијељено друштво и нестабилна држава“ описала Босну и Херцеговину као земљу са институционализованим механизмима консоцијацијске демократије уграђеним у њен Устав. Ова ауторка сматра да је консоцијацијска демократија једини могући облик владавине за Босну и Херцеговину. Ову тезу изводи на темељу контекста подијељеног друштва Босне и Херцеговини, различитих хтјења и сукоба њених конститутивних нација. Тезе Мирјане Касаповић биле су предмет критика бројних бошњачких и грађанских кругова у Босни и Херцеговини, о чему свједочи низ полемичких текстова у мостарском часопису Статус (Статус, 2004-2013). Међутим, ова ауторка има јасно дефинисан став у прилог тези да је за политичко уређење Босне и Херцеговине неопходно примјенити консоцијацијске механизме, а у било којој даљој уставној ревизији – консоцијацијски приступ.

У том контексту Мирјана Касаповић пише „видљиво је да у Босни и Херцеговини постоје главни структурни чимбеници који погодују успостави и опстанку консоцијацијске демократије: изразити вјерски и национални расцјепи који дијеле друштво на три препознатљива сегмента; готово „идеалтипска“ тросегментална структура друштва која искључује двојно надметање за потпуну превласт, као и настојање најбројнијег сегмента да загосподари осталим сегментима друштва; земљописна концентрација сегмената и институционализовани дјеломични „управни федерализам“; просторно и популацијски мала земља; релативно велика унутарња кохезивност сегмената. Ријеч је, притом, о такозваним ортодоксним чимбеницима који се сматрају нужним увјетима успоставе и одржања консоцијацијске демократије или, како би рекли детерминисти, о чимбеницима који битно одређују судбину консоцијализма у некој земљи“ (Касаповић, 2005: 159-160).

Логици консоцијализма у Босни и Херцеговини се супротстављају бројни бошњачки, програђански и либерално оријентисани теоретичари. Омер Ибрахимагић, реферишући се на Марк Платнера, поставља питање: „Ко је народ у Босни и Херцеговини који одлучује? Да ли су то Бошњаци, Срби Хрвати, који сваки за себе одлучују и у корист само свога интереса одлучују о Босни и Херцеговини, или су то Босанци и Херцеговци, грађанни Босне и Херцеговине, неовисно од њихове етничке и вјерске припадности, који одлучују у корист Босне и Херцеговине, дакле у интересу сва три народа и свих грађана“ (Ibrahimagić, 2010: 16).

Слично пише Jens Woelk који наводећи извјештај Међународне комисије за Балкан закључује о Босни и Херцеговини да „постојећа уставна архитектура је дисфункционална“ и захтјева нове уставне дебате и промјене, и „... прелазак из тренутног статуса протектората... до одрживог самоуправљања вођеног процесом придруживања ЕУ“ (Woelk, 2010: 48)

Оваквој Ибрахимагићевој и Воелковој констатацији можемо да супротставимо примјере успјешних консоцијацијских демократија које су помириле национално и грађанско, те са сложеним федералним уређењем, не само одржале мир и стабилност, већ су постигле константан друштвено-економски напредак. Такав је случај са Белгијом о којој смо у компаративној анализи са Босном и Херцеговином детаљно писали у нашим ранијим радовима (Симовић, 2017; Симовић, 2018). Да консоцијацијска демократија није препрека развоју цивилизацијских стандарда западног свијета говори и примјер аустријске консоцијације коју смо поредили са босанскохерцеговачком дајући поуке за њен даљи развој (Simović i Plić, 2022).

Изражавајући резерве према консоцијацијској демократији у Босни и Херцеговини Асим Мујкић наводи: „Консоцијација једино може задовољити интересе етноолигархија, док ће се код грађана и даље подгријавати осјећаји страха, што ће се верифицирати на сваким наредним изборима“ (Сарајлић, 2007: 57).

Ова теза Асима Мујкића је умногоме тачна. О пројекцији страха једних од других, које врше националне елите како би максимализовале гласове, писали смо у нашим ранијим радовима (Симовић, 2014). И то је једна од највећих мана консоцијацијске демократије у Босни и Херцеговини. Међутим, уз сва ова сазнања поставља се логично питање: шта је рјешење за Босну и Херцеговину? Да ли је то повратак у демократске оквире с почетка деведесетих година. Историјске чињенице говоре у прилог томе да се и у таквом систему десила национално-партијска поларизација и национално сегментирање бирача. При чему нису постојали механизми заштите мањине, од „тираније већине“, што је у коначном довело до рата. Са друге стране институционализована консоцијација у Босни и Херцеговини одржава систем национално-партијског сегментирања уз све дефиците демократије (снажна национално сегментирана партократија и продубљивање подјела). И то није могуће чињенично оспорити. Као што није могуће чињенично оспорити да се у Босни и Херцеговини захваљујући консоцијацијском аранжману из Дејтона одржава мир и одређени ниво демократије, који

је у успону у односу на прије двије и по деценије.

Анализирајући консоцијацијске и антиконсоцијацијске ставове везане за приступ Босне и Херцеговине могућем уставном редизајну, закључујемо да је неопходно уважити контекст њеног подијељеног и постконфликтног друштва. Контекстуалним приступом долазимо до консоцијацијског приступа као рационалног избора за друштво чија политичка култура и историја не могу, у овом тренутку, да изграде боље политичке односе и демократске форме од оних које се темеље на моделу консоцијацијске демократије. У том контексту овај рад у даљој анализи приступа могућем редизајну бх Устава из угла консоцијацијског приступа демократског моделовања Босне и Херцеговине.

Постојеће асиметрично федерално уређење Босне и Херцеговине, етнотериторијализација, национално-партијски сукоби и снажне центрифугалне тенденције не остављају простор, у овом историјском тренутку, за другачију институционалну архитектуру од консоцијацијски и федерално уређене Босне и Херцеговине. Федерални оквир оставља простор за очување Босне и Херцеговине као државе, што је интерес бошњачке елите, те систем међунационалне „контроле и равнотеже“, у виду консоцијацијских и федералних механизма, што је интерес српске и хрватске елите. О могућностима редизајнирања постојећег Устава Босне и Херцеговине писаћемо у завршном поглављу.

Уставокритичари, уставобранитељи, извршене уставне промјене и „пакети уставних промјена“ у Босни и Херцеговини

Да је Босна и Херцеговина по много чему феномен слажу се бројни експерти из разних области, од антрополога, теолога, медијолога, економиста, правника, па све до политиколога. Ову оцјену потврђује начин доношења Устава Босне и Херцеговине и каснији однос према овом документу. Босна и Херцеговина је једна од ријетких савремених, формално суверених и демократских земаља свијета чији је Устав донесен вољом иностраних актера кроз међународни мировни споразум. О овом феномену писали су бројни аутори попут Мирјане Касаповић (Kasapović, 2005; Kasapović, 2020), Радомира Нешковића (Nešković, 2013), Горана Марковића (Marković, 2012, Марковић, 2021), Чедомира Антића и Ненада Кеџмановића (Антић и Кеџмановић, 2016) и других.

Ослањајући се на наведене ауторе извели смо одређене закључке о овом феномену у нашим ранијим радовима: „Дејтонским мировним

споразумом у Босни и Херцеговини остварена је својеврсна теоријска и политичка аномалија у односу на дотадашњу праксу демократског свијета. Споразумом из Дејтона, који је производ интервенционизма иностраних актера, опстала је авнојевска Босна и Херцеговина без обзира на чињеницу да је српско-хрватска натполовична већина била против тога. Овим је створен **изнуђени минимум центрипеталности** у Босни и Херцеговини. Споразум је остварио мир који траје двадесет пет година и то је највећи његов домет. Међутим, досадашња пракса је показала да сукоб између центрифугалних и центрипеталних тенденција у Босни и Херцеговини никада није завршен. Из ратне, он је прешао у политичку форму партијског сукобљавања. За двије и по деценије своје егзистенције споразум из Дејтона није успио да интегрише сукобљене актере подијељеног друштва у Босни и Херцеговини. Дејтонски уставни аранжман је имао бројне измјене, од којих је највећи дио био наметнут вољом иностраних актера. Без обзира на све додатне иностране и унутрашње интервенције, Дејтонски мировни споразум је тачка бројних спорења у Босни и Херцеговини. Његови почетни браниоци били су концентрисани у бошњачкој политичкој елити која је овај споразум видјела као прелазно рјешење у даљем процесу центрипетализације Босне и Херцеговине. Српска страна је у почетку била незадовољна дејтонским рјешењима. С временом је политичка елита у Републици Српској схватила погодности високог степена аутономије који има овај ентитет и заштитничких механизма консоцијацијске демократије па су они данас највећи браниоци споразума из Дејтона. Због асиметричног уређења и своје суштински лошије политичко-системске и демографске позиције, хрватске политичке елите у Босни и Херцеговини су највећи заговорници промјене дејтонског Устава. Ти захтјеви су усмјерени ка стварању асиметричне троентитетске федерације“ (Симовић, 2019: 163-164).

Сукоб национално-партијских елита, одсуство политичког договора, рат, инострана интервенција, октроисани конституционализам, „изнуђени“ пристанак, „залеђени“ конфликт, партократија, уставобранитељи и уставорушитељи, термини су којима се може да опише политичко стање у савременој Босни и Херцеговини. Из наведених појмова могуће је одредити пресјек стања бх друштва и државе. У том контексту Босну и Херцеговину можемо да дефинишемо као национално подијељену и постконфликтну земљу са снажном партократијом, „залеђеним“ конфликтом, одсуством политичке културе неопходне за рационално посматрање политичких процеса и постизање међунацио-

налног консензуса, упитним суверенитетом, иностраним туторством и континуираним сукобом између оних који желе да мијењају и оних који желе да задрже постојећи Устав или га у најбољем случају дограде.

Уставни редизајн је кључно питање у Босни и Херцеговини. На почетку овог поглавља смо написали да је у првим годинама дејтонске Босне и Херцеговине бошњачка елита инсистирала на очувању постојећег Устава, док је српска елита имала резерве према њему, а хрватска елита стартна противљења. Временом су српска и бошњачка елита замијенили ставове па је српски блок партија постао највећи уставобранитељ дејтонске Босне и Херцеговине. Са друге стране бошњачка, хрватска и грађанска елита у Босни и Херцеговини постали су највећи критичари Устава ове земље и иницијатори његових промјена. При чему су хрватски захтјеви на трагу стварања децентрализованог система са механизмима консоцијацијске демократије, што је у супротности са бошњачким и грађанским опцијама које инсистирају на централизованости земљи без етнотериторијалне подјеле и етнодемократских механизма подјеле власти. Интервенционизам иностраних актера према питању државног уређења Босне и Херцеговине није престао у Дејтону. Највеће западне силе су преко Савјета за имплементацију мира и Канцеларије високог представника за Босну и Херцеговину остале активан судионик редизајнирања политичког уређења Босне и Херцеговине.

У прилог овој тези иду бројне уставне промјене којима се мијењала дејтонска уставност Босне и Херцеговине, као и „уставни пакети“ којима су нуђена нова уставна рјешења. За потребе рада битно је споменути на који се начин могу да врше уставне промјене у Босни и Херцеговини. Сажето објашњење даје Горан Марковић наводећи сљедеће: „Устав Босне и Херцеговине је специфичан по томе што може бити ревидиран а да се не мијења његов текст. Таква ревизија Устава није могућа у погледу сваке његове одредбе, већ само у погледу подјеле надлежности и, сходно томе, евентуалног установљавања нових институција, Како устав предвиђа могућност да се ентитети споразумију о преносу надлежности на институције Босне и Херцеговине, може се десити да оне уређују више области друштвеног живота него што им је првобитно дато Уставом и него што је у њему записано. Дакле, ревизија Устава Босне и Херцеговине се врши на два начина: амандманском техником, коју Устав предвиђа у члану X, по чему се Устав Босне и Херцеговине не разликује од других чврстих устава, и споразумом ентитета о преносу надлежности или другим начинима установљења додатних надлежности, чиме се не

задира у текст Устава, али се он садржински ипак мијења“ (Marković, 2012: 310).

Промјене Устава Босне и Херцеговине или доношење оних закона којима се „не задира у текст Устава, али се он садржински ипак мијења“ су неријетко ишле мимо онога што прописује члан X. Устава Босне и Херцеговине. Устав Босне и Херцеговине је у великом броју случајева „садржински“ мијењан од стране високог представника за Босну и Херцеговину. Ријеч је о институцији дефинисаној у Анексу X. Дејтонског мировног споразума. Ова институција има мандат да надгледа провођење Дејтонског мировног споразума, те да, у ситуацијама када је то неопходно, учествује у рјешавању потешкоћа у провођењу цивилног дијела Споразума (видјети детаљније у Општи оквирни споразум за мир у Босни и Херцеговини). Међутим, Савјет за имплементацију мира, састављен од представника великих свјетских сила, је у годинама послје потписивања Споразума из Дејтона, донио низ одлука којима су проширена овлашћења Високог представника за Босну и Херцеговину. Ријеч је о одлукама из Мадрида и Бона (видјети детаљније у: Симовић, 2019: 261-323). Овим је институција Високог представника за Босну и Херцеговину добила овлашћења којима је могла да делегитимише вољу сувереног народа (то се види у смијенама изабраних функционера), као и да доноси законске акте којима се суштински мијењао садржај Устава Босне и Херцеговине.

Одлуке високих представника за Босну и Херцеговину појашњава Горан Марковић, наводећи сљедеће: „Високи представник није непосредно интервенисао у текст Устава Босне и Херцеговине, али га је мијењао, допуњавао или разрађивао доношењем одређених закона. Он је тим законима допуњавао уставну материју или ју је регулисао другачије него што је то учинио уставотворац. Високи представник је 16. децембра 1997. године донио Одлуку о проглашењу Закона о држављанству, којом је разрадио уставну материју из члана I 7 Устава Босне и Херцеговине. Закон о застави Босне и Херцеговине је прогласио 3. фебруара 1998. године, а 25. јуна 1999. године Закон о химни Босне и Херцеговине, чиме је супституишао институције Босне и Херцеговине у вршењу надлежности из члана I 6 Устава. Позивајући се на Анекс X Дејтонског мировног споразума и члан XI Бонске декларације, високи представник је 13. јануара 2000. године донио Одлуку о проглашењу Закона о Државној граничној служби Босне и Херцеговине, који је одмах ступио на снагу, уз обавезу Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине да га накнадно усвоји без амандмана. Овим законом је ус-

тановљена још једна државна институција. Врло важна је била одлука из 2000. године, којом је високи представник прогласио Закон о Суду Босне и Херцеговине, који је касније усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине“ (Marković, 2012: 323-324).

У наставку анализе Горан Марковић наводи и друге одлуке високих представника којима је суштински мијењана уставност Босне и Херцеговине. Ријеч је о Одлуци о успостављању Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине (2000), затим о Закону о Високом и судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине (2002), Закону о Савјету министара Босне и Херцеговине (2002 и 2007) и сличним одлукама (детаљније погледати у: Marković, 2012: 324-329).

Из наведеног је могуће утврдити да је високи представник интервенисао у формирање дијелова судске гране власти у Босни и Херцеговини, редефинисање њеног извршног тијела – Савјета министара, мијењање двоентитиске структуре са увођењем Дистрикта Брчко који је постао кондоминијум два ентитета и у друге бројне области политичког уређења земље. Тиме се у питање доводи постајање стварног суверенитета Босне и Херцеговине. Да ли је ово независна земља или је она хибридна творевина са надгледаним суверенитетом, централно је питање бројних радова на тему савремене Босне и Херцеговине.

Проблем већине наведених измјена Устава и реформи је у томе што оне нису производ консензуса национално-партијских елита у Босни и Херцеговини, већ производ притисака и „наметнутих“ одлука. Сама чињеница да се „договор“ ствара притиском, а одлуке „намећу“ у једној формално сувереној и демократској земљи чине њено друштво подијељеним, а политичко уређење хибридном.

Управо је оваква Босна и Херцеговина, са једне стране подијељена и без консензуса национално-партијских елита око најважнијих конституционалних питања, а са друге, надгледана од стране иностраних актера који моћ остварују кроз институцију Канцеларије високог представника, постала предмет бројних иницијатива за ревизију њеног уставног дизајна. Ове су иницијативе садржане у пакетима уставних промјена нуђених током двијехиљадетих година.

Ријеч је о „Априлском пакету“, „Прудском споразуму“ и „Бутмирском пакету“. Ово су били покушаји да се направи баланс између етничког и грађанског у мјери у којој је то било прихватљиво логици национално подијељеног друштва, као и покушај да се ријеше проблеми попут пресуде „Сејдић-Финци“ којом се Босна и Херцеговина обавезује

да ће отклонити системску дискримinaciju неконститутивних народа (Бошњаци, Срби и Хрвати) за избор чланова Предсједништва Босне и Херцеговине (о пресуди видјети детаљније у: Симовић, 2019: 261-323). Ови су пакети уставних промјена остали без подршке, најчешће бошњачких партија, и нису били усвојени. Тиме су пропали покушаји да Босна и Херцеговина изврши уставну ревизију и отвори простор за даљу демократизацију друштва, политичку и економску изградњу.

Досадашње измјене Устава Босне и Херцеговине и стални притисци за редефинисањем њеног политичког система, ову земљу чине нестабилном и слабо функционалном. Опредјељујући се за консоцијацијски приступ, у наредном поглављу дефинишемо могућности уставног редизајна Босне и Херцеговине.

Умјесто закључка: Могућности уставног редизајна Босне и Херцеговине

У периоду од 2005. године када је публикована књига „Босна и Херцеговина, подијељено друштво и нестабилна држава“ (Касаповић, 2005), па до 2020. године када у свијет науке улази монографија под називом „Босна и Херцеговина 1990.-2020. Рат, држава и демократија“ (Касаповић, 2020), Мирјана Касаповић је опојмила Босну и Херцеговину као консоцијацијску демократију, појашњавајући њене повољности, али и мане, идентификујући њене проблеме и нудећи рјешења. Интезивно је полемисала са критичарима, умногоме вративши консоцијацијску демократију и федерализам у фокус интересовања истраживача у региону бивше Југославије, али и шире. Она користи низ извора и аутора без обзира да ли је ријеч о иностраним или домаћим ауторима, њиховим про или антиконсоцијацијским ставовима.

Својим радовима Мирјана Касаповић је, подржана и истраживањима бројних аутора, успјела да „логику“ и „дух“ консоцијализма покаже примјењивом политичком праксом у институционалном обликовању плуралних држава и санирању њихових унутрашњих конфликта. Уз ризике ауторове погрешне перцепције горе наведеног научног опуса, наведених аутора и њихових научних мотива, не можемо да се отмено утиску да је научна сцена постјугословенског простора, подржана дијелом иностраних аутора, интезивирала изучавање консоцијацијске демократије и идеје федерализма. Уз све снажније поћеле широм држава свијета, кризе и ратове, ова теоријска расправа добија на свом научном значају.

Босна и Херцеговина је међународно призната држава око које не постоји унутрашња „суштинска“ сагласност о чему су писали бројни аутори а чије смо радове сабрали у нашим ранијим студијама, дајући властити допринос овој тези (Симовић, 2019). Ако нема сагласности о држави Мирјана Касаповић пише „начелно су могућа два излаза из кризе: поћела државе или покушаји да се изгради консензус о држави примјеном посебних институционалних аранжмана којима се привремено или трајније уређује подијељена држава“ (Kasapović, 2020: 389).

Горан Марковић пише да се уставне реформе у Босни и Херцеговини „могу кретати само у оквирима федералног државног уређења“ (Marković, 2010: 135). При чему додаје и то да „српска политичка елита није усамљена у залагању за Босну и Херцеговину као федерално уређену државу. Њени ставови о овом питању се дијелом подударају са ставовима хрватске политичке елите. Основна сличност је у томе што се обје политичке елите залажу за исти облик државног уређења, при чему федералне јединице примарно треба да буду засноване на етничком и историјском критерију. У овом питању је проблематична бошњачка политичка елита, која је заговорник регионалног уређења Босне и Херцеговине, што значи да истиче потребу радикалне уставне реформе о којој очигледно не може бити постигнут консензус“ (Marković, 2010: 138).

Сабравши искуства аутора које смо цитирали у овом и ранијим поглављима, њихова истраживања, ставове и смјернице, а прије свега уважавајући историјско искуство Босне и Херцеговини склони смо да у посљедњем пасусу овог рада изнесемо приједлоге институционалног редизајна ове дубуко подијељене и постконфликтне државе коју поједини теоретичари с правом називају „неопротекторатом“.

Босна и Херцеговина је социјално угрожена држава. Највећи дио њене историје је мигрантски. Производ је то пасивности њених крајева, заостале модернизације, малих и неразвијених градова, слабе путне инфраструктуре, лошег образовног и здравственог система, парохилно-поданичке културе и честих међунационалних сукоба. Невоље о којима пишемо су развиле код највећег дијела људи посебан облик солидарности, прије свега у динарским крајевима. Он је у ери неолибералне транзиције ослабио, али је још увијек ментална карактеристика највећег дијела људи. Због тога су социјалне политике природне Босни и Херцеговини. Тиме је поред политичких категорија битно у Устав увести и социјалну компоненту.

Због свега наведеног предлажемо да се у измјенама Устава Босне и

Херцеговинине угради прва и основна одредба из које би произилазиле остале уставне одреднице и логика бх уставности, а која гласи: „**Босна и Херцеговина је демократска и социјална држава конститутивних нација Бошњака, Срба и Хрвата и свих других грађана која почива на „природним правима“ као неотуђивим, на децентрализованом троентитетском уређењу (са Заједницама) и консоцијацијским механизмима политичког уређења**”. Овом се уставном одредбом истиче демократски и социјални карактер Босне и Херцеговине, национална троконститутивност, помирује национално и грађанско кроз поштовање „природних права” свих њених становника као неотуђивих, те њен јасан федерални карактер са институцијом Заједница као моделом преузетим из белгијске федералне логике и политичке праксе. Овим би се остварила стабилнија и функционалнија држава која би могла да испуни стандарде и праксу развијених консоцијацијских демократија са свим карактеристикама једног плуралног друштва.

Већ смо у наведеној уставној одредби навели да би уз федералну структуру паралелно постојао и систем Заједница као политичко-системска категорија. Ријеч је **три Заједнице** које би биле формиране као политичко-системска институција предвиђена Уставом Босне и Херцеговине. То су: Бошњачка национална заједница, Српска национална заједница и Хрватска национална заједница које би биле састављене од посланика бираних на цјелокупној територији Босне и Херцеговине пропорционалним системом унутар једне изборне јединице (слично куријалном бирачком праву примјењеном 1910. године у Босни и Херцеговини). Национале заједнице би расправљале о статусу своје нације унутар Босне и Херцеговине (националне, образовне и културне политике) и поред државних и ентитетских институција биле би укључене у преговоре о измјенама Устава Босне и Херцеговине, а у случају угрожености виталних интереса своје конститутивне нације имале би право вета. Ријеч је о модификацији белгијског модела државног уређења који се показао једном од најуспјешнијих консоцијацијских демократија (виђети више у: Vasović, 2007; Симовић, 2017; Симовић, 2018; Симовић, 2019). Ово је примарно уступак консоцијацијским и центрифугалистичким интересима српске и хрватске елите и нације. Међутим, чињеница да Бошњачка национална заједница увијек може да блокира било какве измјене Устава које јој не одговарају, а посебно сецесију је уступак бошњачкој елити и нацији, иако су захтјеви бошњачке елите центрипеталистички и антиконсоцијацијски. Међутим, плурална друштва радикално подијељених сегмената, показала је пракса, могу једино оп-

стати у миру и демократији док балансирају моћ њихових подијељених сегмената.

Уступак бошњачким (дијелимични) и грађанским елитама биле би све остале одредбе које би биле федералног карактера и не би имале „националне ексклузивитете“, већ само „ентитетске“ који су грађански уређени. Тиме би се рјешили проблеми попут пресуде „Сејдић-Финци“ и други слични. Овдје се поставља неколико питања: које су то институције планиране да остану као државне, како би се дефинисао међу-ентитетски паритет и вето, које институције ће имати ентитети и како ће се доносити одлуке у њима, те како ће ентитети бити територијално редефинисани с обзиром на измјену двоентитетске у троентитетску структуру?

Најважнија државна институција била би **Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине**. Она би промјенила назив у **Скупштина Босне и Херцеговине** и остала би бикамералног типа. Њен први дом би, као и до сада, био **Представнички дом**, док би други дом из садашњег **Дома народа** прерастао, сходно логици федерализма, у **Дом ентитета**. Представнички дом би био проширен на 103 посланика (око 33 000 бирача по једном посланику), а сваки ентитет би у цјелини био једна изборна јединица. Тиме изборне јединице за избор посланика у Представнички дом не би прелазиле ентитетске границе. Број посланика Представничког дома, из сваког од **три ентитета**, био би пропорционалан броју бирача. Тиме би већински бошњачки ентитет имао највише посланика, потом већински српски и на крају већински хрватски. У Представничком дому би се примјењивало „ентитетско гласање“ које би за доношење одлуке подразумевало натполовичну већину гласова посланика из сваког од три ентитета. Дом ентитета би имао три ентитетска клуба. Сваки од ентитета би унутар својих ентитетских скупштина бирао по 15 делегата у свој ентитетски клуб Дома ентитета. Да би закон или одлука у Дому ентитета била усвојена за њу би морала да гласа натполовична већина сваког од три ентитетска клуба. Дом ентитета би разматрао све усвојене одлуке Представничког дома, али би имали право да покрену институцију вета само у случају угрожавања ентитетских права и интереса. Уколико Дом ентитета изгласа вето на одређени закон или одлуку, она би се враћала у Представнички дом на поновно разматрање и усвајање, све док не добије сагласност Дома ентитета. Ако посланици Представничког дома оцјене да се око одређеног закона или одлуке покреће вето без реалног оправдања и са циљем опструкције рада Представничког

дома, донесени закон или одлука могу бити послати Уставном суду на оцјену уставности. Такође, у случају да један од ентитетских клубова у Дому ентитета покрене институцију вета, а не добије сагласност друга два клуба, ентитетски клуб који сматра да је повријеђено право и интереси ентитета које представља могу покренути његову оцјену уставности. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине биће коначна. У случају да дођу у потпуну кризу све институције Босне и Херцеговине и ентитета улогу јединих легитимних преговарача, чувара мира и креатора политичко-системских рјешења преузеће националне заједнице дефинисане у ранијим пасусима.

За избор у Представнички дом Скупштине Босне и Херцеговине постојале би три изборне јединице. По једна у сваком од ентитета. **Изборни закон** би подразумијевао позитивну дискриминацију по основу родног и регионалног. Тиме би биле заступљене и жене и региони, а листе би биле квалитетније и добила би се истовриједност гласа за разлику од садашњег стања гђе имамо више изборних јединица у сваком од два ентитета. Умјесто садашње Сент Лагијева била би примјењивана Д'Онтова изборна формула, док би изборни праг за политичке партије био 5%, а за коалиције 7%. Такође би били укинута компензацијски мандати, док би мандат изабраног посланика и даље био његово, а не власништво политичке партије која га је кандидовала. Број преференција унутар затворених неблокираних листа би био задржан, али сведен на свега једну преференцију. Увела би се дигитализација бројања гласова. Централна изборна комисија би била проширена на најмање петнаест чланова. По пет из сва три ентитета и поред правника у њој би имали право да буду и политиколози. Овим би се рјешењима постигла парламентарна стабилност, јасније идеолошке позиције партија и тиме би био олакшан преговарачки процес и доношење одлука између елита подијељеног друштва. Иста изборна рјешења, са само једном изборном јединицом, била би примјењивана и у процесу избора посланика ентитетских и локалних скупштина.

Предсједништво Босне и Херцеговине је добар механизам представљања и преговарања између ентитета. Они имају и симболичку функцију па би остали дио институција Босне и Херцеговине. Трочлано Предсједништво представљало би три ентитета, а не три нације. Сваки од чланова Предсједништва имао би право вета у случају угрожавања ентитетских права и интереса. Тиме чланови Предсједништва не би имали национални већ искључиво федерални префикс и штитили би интересе грађана ентитета који их бирају. Чланови Предсједништва

били би бирани директно већинским изборним системом двокружног типа унутар сваког од три ентитета.

Савјет министара Босне и Херцеговине би остао на девет министара при чему би по три министра чинили министри из три различита ентитета. Сваки би имао по два замјеника који би долазили из различитих ентитета. Закон о државној служби би дефинисао пријем у радни однос кадрова примарно према њиховој стручности, а уз вођење рачуна о националном паритету изведеном из пописа становништва који би био рађен на сваких десет година. Строго би било вођено рачуна о питању националног изјашњавања како оно не би, као што је сада случај, било предмет злоупотребе. Национална припадност би могла да се мијења само од пописа до пописа.

Судска власт би била организована кроз Уставни суд који би имао по петорицу судија из сваког ентитета који би, у ентитетским скупштинама квалификованом већином од 2/3 посланика ЗА, били бирани на доживотни мандат. Суд Босне и Херцеговине и Тужилаштво Босне и Херцеговине би такође били предмет ентитетске паритетности и консоцијацијске логике, а њихов мандате би био временски ограничен за разлику од судија Уставног суда Босне и Херцеговине.

Главни град Босне и Херцеговине би остало Сарајево. С тим што би се у процесу оснивања нових институција и агенција дефинисала неопходна пропорционална заступљеност дистрибуције државних институција и агенција у градове ентитета сходно њиховој величини. Надлежности које нису наведене у Уставу припадале би, као што је и сада случај, ентитетима. Кантони би били укинута, а њихова сједишта би задржала административне привилегије кроз унутарентитетску дислокацију ентитетских институција из главног града ентитета у бивше кантоналне центре. Република Српска би имала два главна града – Бања Луку и Источно Сарајево. Ријеч је о историјски детерминисаном рјешењу.

Сваки од ентитета би имао симетрично уређење. Централна институција би била **ентитетска скупштина**, која би натполовичном већином бирала **извршно вијеће** чији би предсједник по снази био „**први међу једнакима**“ што одговара моћи битанског премијера (виђети детаљније у: Sartori, 2003: 124-126). Ентитетски парламенти би требало да имају око 17 000 посланика по посланику. Тиме би нпр. Република Српска остала на садашња 83 парламентарца. За избор у ентитетске скупштине би постојала једна изборна јединица у сваком од ентитета, а примјењивале би се све одредбе изборног закона наведене у ранијим

пасусима. Незаобилазно је постојање **врховних и уставних судова** ентитета, њихових тужилаштава и нижих органа судске власти. Локална организација власти би подразумевала **општине и градове**. Општине би обухватале само руралне просторе, док би градови обухватили само урбане цјелине. Због своје величине (у БиХ ниједан град не прелази пола милиона становника) и потребе за мањком бирократизације градови би се састојали само од једне општине. Нпр. Сарајево је град са 355 000 становника у градској зони и то би био Град Сарајево без општина. Бања Лука је град са 140 000 становника у градској зони и то би био Град Бања Лука. Источно Сарајево у урбаном дијелу доњег града има око 35 000 становника и тај би простор, подијељен данас на двије општине, био јединствен Град Источно Сарајево. Некадашње општине са великим и снажним селима биле би нове и засебне општине. Тиме би се раздвојио рурални и урбани простор, а један не би „гушио“ други.

Најважније питање у предложеном редефинисању Босне и Херцеговине су **границе ентитета**. Некада измјешано становништво се захваљујући ужасима рата помијерало годинама тако да данас можемо говорити о доминантно бошњачким, српским и хрватским просторима. С обзиром да и даље постоје снажне међунационалне тензије и неповјећење, чак и међу млађим генерацијама, потребно је објединити национално обликоване територије и тиме задовољити реалне потребе подијељеног друштва. Три ентитета би била територијално дефинисана тако што би се све већински бошњачке локалне заједнице објединиле у ентитет Босна, све већински српске локалне заједнице у ентитет Српска, а све већински хрватске локалне заједнице у ентитет Херцег-Босна. Због своје специфичности Брчко би остало кондоминијум, овог пута три ентитета. Ново територијално разграничење би било изведено преко локалних заједница са њиховим јасним националним већинама. То је рјешење које би завршило процес национално-територијалног груписања нација у Босни и Херцеговини започет центрифугалним политикама у грађанском рату. Ово је ризичан процес, који самог аутора доводи у позицију критике за заговарање националистичких политика, али је обрнуто. Намјера аутора је да се смањи ниво конфликтних тачака у постратној Босни и Херцеговини кроз реал-политике, одржи мир и успостављена консоцијацијска демократија као основ за даљу демократску надградњу и функционисање. Међутим, само питање разграничења отвара могућности за потенцијалне конфликте и арбитражу, посебно у локалним срединама међунационалних спорења какав је Мостар. Он је већински хрватски град, али са великом бошњачком популацијом

у источним дијеловима града. Град је имао тешке ратне сукобе и већ је био институционално подијељен на два дијела, а својевремено и на више општина са јасним националним већинама. У оваквој ситуацији постоје два рјешења. Један је да град буде дистрикт, тј. кондоминијум бошњачког и хрватског ентитета, или да се град поново институционално и територијално подијели на два дијела са јасним националним већинама.

Прихватање измјена Устава Босне и Херцеговине, редизајниране њене институционалне архитектуре, уз неопходно усвајање логике консоцијализма и федерализма отворили би пут за стабилније парламенте и владе, озбиљније и договорније политике, релаксацију међународних односа, бољу и интезивнију економску сарадњу. Прихватање реалности Босне и Херцеговине, као подијељеног друштва, и добрих модела политичко-системских уређења у плуралним државама каква је Белгија, Босна и Херцеговина може да постане узорна консоцијацијска демократија и стабилна федерација.

Литература

1. Kasapović, M. (2005). Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država. Zagreb: Politička kultura.
2. Kasapović, M. (2020). Bosna i Hercegovina 1990.-2020.: Rat, država i demokracija. Zagreb: Školska knjiga
3. Kecmanović, N. (2011). Elementi vladavine. Beograd: Čigoja štampa.
4. Marković, G. (2010). Ideološko-političke koncepcije srpske političke elite o državnom uređenju Bosne i Hercegovine u: Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonu: Političko-pravni aspekti demokratske konsolidacije u postkonfliktnom periodu. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu i Institut za društvena istraživanja (uredili: Dino Abazović i Stefan Hammer)
5. Marković, G. (2012). Bosanskohercegovački federalizam. Beograd/Sarajevo: Službeni glasnik/Magistrat.
6. McCulloch, A. (2014). Consociational settlements in deeply divided societies: the liberal-corporate distinction in: Democratization. Taylor & Francis.
7. Nešković, R. (2013). Nedovršena država. Sarajevo: Fridrih Ebert Stiftung.
8. Pippa, N. (2008). Driving Democracy Do Power-Sharing Institutions Work?. **Cambridge: Cambridge** University Press
9. Sarajlić, E. (voditelj razgovora) (2007). Mujkić, Asim i Ćurak, Nerzuk (sagovornici) – Tuneli bez svjetla u: Status, magazin za političku kulturu i društvena pitanja. Mostar: Dijalog.
10. Sartori, Đ. (2023). Uporedni ustavni inženjering: structure, podsticaji i izvori. Beograd: Filip Višnjić.
11. Simović, V., Ilić, I. (2022). Austrija i Bosna i Hercegovina u konsocijacijskoj teoriji i praksi u: STED Journal. Banja Luka: PIM
12. Status, magazin za političku kulturu i društvena pitanja (2004– 2013). Mostar: Dijalog.
13. Vasović, V. (2007). Savremene demokratije 1. Beograd: Službeni glasnik.
14. Vladislavljević, N. (2018). Demokratija i konsocijacija u pluralnim društvima posle rata. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu
15. Vuković, Đ. (2020). Kontekst političke kulture: drugo dopunjeno izdanje. Banja Luka: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci

16. Vuković, Đ. (2019). Društvo u sumraku. Sarajevo: Fridrich Ebert Stiftung.
17. Woelk, J. (2010) Balansiranje ideje „ujedinjeni u različitosti“: Federalizam I ustavn areforma u Bosni i Hercegovini u: Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Dayton: Političko-pravni aspekti demokratske konsolidacije u postkonfliktnom periodu. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu i Institut za društvena istraživanja (uredili: Dino Abazović i Stefan Hammer)
18. Антић, Ч., Кеџмановић, Н. (2016). Историја Републике Српске. Београд/Бања Лука: Недељник/Службени гласник Републике Српске.
19. Екмечић, М. (2007). Дуго кретање између клања и орања: историја Срба у Новом веку. Београд: Завод за уџбенике.
20. Јевтић., М. (2008). Улога религије у идентитету јужнословенских нација у: часопис Годишњак 2008. Београд: Факултет политичких наука.
21. Кеџмановић, Н. (2017). Хроника немогуће државе. Београд: Catena Mundi.
22. Лајпхарт, А. (2003). Модели демократије: облици и учинак владе у тридесет шест земаља. Подгорица: ЦИД
23. Марковић, Г. (2021). Уставни лавиринт: апорије уставног система Босне и Херцеговине. Београд: Службени гласник.
24. Симовић, В. (2014). Преварена демократија: Оглед о парламентарним политичким партијама у Босни и Херцеговини од 1990. до 1995. године. Бања Лука: Art print
25. Симовић, В. (2017). Босна и Херцеговина и Белгија – националне подјеле и партијски картели, у: Политеиа. Бања Лука: Факултет политичких наука.
26. Симовић, В. (2018). Политичке партије и етнофедерализам у Босни и Херцеговини и Белгији, у: Зборник радова са научног скупа „Наука и настава на универзитету“. Пале: Филозофски факултет.
27. Симовић, В. (2019). Народ, партије и демократија у Босни и Херцеговини. Бања Лука: Факултет политичких наука Универзитета у Бањој Луци.

