

Ermin Velićanin

**Vašingtonski sporazum:
konsocijacija ili kontinuitet podjela**

Mr. Ermin Velićanin

Vašingtonski sporazum: konsocijacija ili podjela

Izdavač:

Centar za geopolitička istraživanja GEOPOL, Sarajevo

Za izdavača:

Admir Lisica, MA

Urednik:

Omer Merzić, MA

Recenzenti:

Dr. sc. Admir Čavalić

Admir Lisica, MA

Lektura i korektura:

Azra Crnčalo-Lisica, MA

DTP i naslovna:

art studio DK

Ilustracija naslovne strane:

Mirsad Pirić

Štampa:

Dobra Knjiga

Tiraž:

1000

Ermin Velićanin

**Vašingtonski sporazum:
konsocijacija ili
kontinuitet podjela**

Sarajevo, 2025.

Sadržaj

Riječ urednika	9
1. Uvod	13
2. Disolucije Jugoslavije	15
2.1. Međunarodni kontekst:	
Arbitraža Evropske zajednice	15
2.2. Od demokratije do etnokratije	16
2.3. Herceg-Bosna.....	18
3. Vašingtonski sporazum	25
3.1. Dvije hrvatske koncepcije	25
3.2. Pregovori u Vašingtonu	27
3.3. Potpisivanje Vašingtonskog sporazuma	30
3.4. Pojam i principi Vašingtonskog sporazuma.....	32
3.6. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.....	35
3.6.1. Parlament Federacije BiH	36
3.6.2. Uloga predsjednika Federacije	37
3.6.3. Vlada Federacije	37
3.6.4. Sudska vlast	38
3.7. Kantoni.....	38
3.9. Ostali sporazumi u okviru	
Vašingtonskog sporazuma	42

3.10. Odgovor „srpske strane“ na Vašingtonski sporazum	43
3.11. Odnos Vašingtonskog sporazuma i Plana Kontakt-grupe	45
3.12. Odnos Vašingtonskog i Dejtonskog sporazuma.....	48
3.13. Izmjene Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.....	50
4. Institucionalni sistem vlasti prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine	53
4.1. Institucionalna arhitektura	53
4.2. ...Konstitutivnost naroda u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine	56
4.3. Princip predstavljanja naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine	61
5. „Herceg-Bosna“ nakon potpisivanja Vašingtonskog sporazuma.....	65
6. Hrvatska samouprava: od konstitutivnosti do krize ustavnosti.....	69
7. Hrvatski narodni sabor	73
7.1. Izborni zakon i dilema političkog predstavljanja u Bosni i Hercegovini	77

7.2. Zastupljenost Hrvata u državnim institucijama	83
7.3. Centralizacija i raspodjela javnih prihoda: stavovi HNS-a	85
7.4. RTV-kanal na hrvatskom jeziku u okviru javnog RTV-servisa Bosne i Hercegovine	94
7.6. Sadržaj i poruke iz udžbenika historije u kantonima s hrvatskom većinom	101
8. Hrvatska i njen utjecaj	105
9. „Herceg-Bosna“, 30 godina poslije	109
10. Zaključna razmatranja	119
11. Recenzije	121
11. Bibliografija	127
Knjige, članci i zbornici	127
Časopisi	129
Zakonodavni, pravni i međunarodni dokumenti	129
Internet-izvori	130
Biografija	131

Riječ urednika

Knjiga koja se nalazi pred čitateljem predstavlja kulminaciju višedecenijskog rada autora Ermina Veličanina. Prvobitno je ova tema, u dosta manjem obimu, bila obrađena kao završni rad, da bi je autor postepeno usavršavao nakon studija. To je obavljao dok je uporedo radio kao pravnik, te je time uspio da stekne i praktično iskustvo koje mu je dodatno pomoglo da pristupi ovoj temi. On je svojim analitičkim pristupom i historiografskom utemeljenošću predstavio izuzetno važan događaj i time doprinio razumijevanju složenih društveno-političkih procesa koji su oblikovali Bosnu i Hercegovinu.

Također, autor nudi temeljitu pravno-političku analizu sporazuma koji je okončao bošnjačko-hrvatski sukob, te je time uspostavio novi ustavni poredak na dijelu teritorije Bosne i Hercegovine. Knjiga se bavi mnoštvom važnih pitanja: da li je Vašingtonski sporazum bio polazište za uspostavu funkcionalne i multietničke države ili je, naprotiv, postavio temelje za institucionalizaciju etničkih podjela koje i danas sputavaju demokratski razvoj zemlje. Autor koristi multidisciplinarni pristup, oslanjajući se na primarne izvore, međunarodne dokumente, svjedočenja učesnika pregovora i relevantnu pravnu literaturu.

Pokrovitelj sporazuma iz marta 1994. godine, poznatog kao Vašingtonski sporazum su bile Sjedinjene Američke Države, a sam sporazum predstavljalo je prekretnicu u ratu u Bosni i Hercegovini. Osim toga, ovim sporazumom uspostavljena je Federacija Bosne i Hercegovine kao novo institucionalno tijelo na teritoriji pod kontrolom Armije Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća odbrane. Međutim, autor pažljivo razmatra činjenicu da su politički partneri u implementaciji sporazuma odabrani iz redova struktura „Herceg-Bosne“, a ne iz alternativnih hrvatskih političkih opcija koje su se zalagale za jedinstvenu državu. U toj odluci vidi se klica kasnije nefunkcionalnosti federalnog entiteta i institucionalnog naslijeđa koje je zadržalo elemente paradržavne prakse.

Posebnu pažnju autor posvećuje odnosu između Vašingtonskog i kasnijeg Dejtonskog mirovnog sporazuma. Vašingtonski sporazum u literaturu i javnom mnijenju često je smatran preliminarnim sporazumom uoči Dejtona. Ipak, Vašingtonski sporazum je sam po sebi bio politički i pravno značajan – ne samo zato što je zaustavio sukob između dviju zaraćenih strana već i zato što je uveo pravni i institucionalni model koji se do danas nije bitno izmijenio. Autor s pravom insistira na potrebi za preispitivanjem održivosti tog modela u kontekstu savremenih demokratskih standarda i evropskih integracija.

Važno je naglasiti da knjiga ne zauzima ideološki stav, već kroz naučni i kritički aparat omogućava čitatelju da

sam donese zaključke. Shodno tome, ovo djelo predstavlja nezaobilazan resurs za pravnike, političke naučnike, historičare, kao i sve one koji nastoje razumjeti kompleksnu stvarnost Bosne i Hercegovine.

Omer Merzić

1. Uvod

Sukob između legalnih vojnih snaga Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća odbrane okončan je 18. marta 1994. godine potpisivanjem dokumenta poznatog kao Vašingtonski sporazum. Ovim sporazumom predviđena je sveobuhvatna unutrašnja reorganizacija državne strukture Republike Bosne i Hercegovine, uključujući i stvaranje konfederacije s Republikom Hrvatskom. Iako predviđena konfederacija nikada nije zaživjela, Sporazum je rezultirao formiranjem Federacije Bosne i Hercegovine na teritoriji pod kontrolom Armije Republike Bosne i Hercegovine (ARBiH) i Hrvatskog vijeća odbrane (HVO), s tendencijom da se i ostatak teritorije, koji se tada nalazio pod kontrolom paradržave „Republike Srpske“, uključi u novo državno uređenje.

Na osnovu temeljnih načela dogovorenih u Vašingtonu, u Ustav Federacije BiH uvedeni su elementi konsocijativne demokratije – modeli dijeljenja vlasti koji dotad nisu bili prisutni u ustavnopravnoj praksi Bosne i Hercegovine. Osim zaustavljanja bošnjačko-hrvatskog sukoba, novo ustavno uređenje trebalo je pomiriti suprotstavljene ratne ciljeve: s jedne strane, očuvanje suvereniteta i teritorijalnog integriteta Bosne i Hercegovine, što je zastupalo zvanično rukovodstvo Republike BiH, a s druge, ostvariti institucionalnu zaštitu

Hrvata od dominacije brojnijeg bošnjačkog naroda, što je artikulirano kao glavni zahtjev „Herceg-Bosne“.

Trideset godina nakon potpisivanja Sporazuma, oružje u Bosni i Hercegovini miruje, ali međuetnička nerazumijevanja nisu nestala. Štaviše, sporne tačke savremene političke svakodnevnice odnose se upravo na rješenja uvedena Vašingtonskim sporazumom: princip konstitutivnosti naroda, kantonalno uređenje, konkurentne nadležnosti između entiteta i kantona, mehanizme zaštite vitalnog nacionalnog interesa, kao i način političkog predstavljanja naroda.

Vašingtonski sporazum ostaje jedan od najvažnijih političko-pravnih dokumenata postratne Bosne i Hercegovine. Njegov značaj nije samo u tome što je omogućio prekid neprijateljstava između Bošnjaka i Hrvata već i u činjenici da su ustavna rješenja koja je inaugurirao i dalje u središtu bosanskohercegovačkih političkih konflikata. Pitanje njihove održivosti i kompatibilnosti s demokratskim standardima Evropske unije od presudne je važnosti za budućnost zemlje.

Ova knjiga posvećena je pravno-historijskoj analizi Vašingtonskog sporazuma. Posebna pažnja je posvećena pitanju da li je Vašingtonski sporazum uspostavio trajnu osnovu za multietničku i funkcionalnu državu ili je, naprotiv, institucionalizirao podjele koje koče njen demokratski razvoj. U fokusu je poređenje deklariranih ciljeva Sporazuma sa stvarnim dometima njegove implementacije s odmakom od tri decenije od njegovog potpisivanja – kako u pravnom tako i u političkom i društvenom smislu.

2. Disolucije Jugoslavije

2.1. Međunarodni kontekst: Arbitraža Evropske zajednice

Konferencija o Jugoslaviji, održavana pod pokroviteljstvom Evropske zajednice, započela je u septembru 1991. godine s ciljem pronalaženja mirnog rješenja za jugoslavensku krizu. Usljed različitih zahtjeva i pravnih dilema koje su se pojavile tokom rada Konferencije, formirana je Arbitražna komisija sastavljena od predsjednika ustavnih sudova Francuske, Njemačke, Italije, Španije i Belgije. Na čelu joj je bio predsjednik francuskog Ustavnog suda Robert Badinter, te je u stručnoj i političkoj literaturi poznata kao Badinterova komisija.

Komisija je zaključila da je Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija u procesu disolucije, a da su njene pravne sljednice novoformirane republike: Srbija, Hrvatska, Crna Gora, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Slovenija. *Na sastanku u Briselu 17. decembra 1991. godine, Evropska zajednica je usvojila Deklaraciju o Jugoslaviji, kojom su sve republike pozvane da dostave zahtjeve za međunarodno priznanje, uz dokaze o ispunjavanju određenih uslova, uključujući poštivanje prava manjina.*¹

¹ Knezović, S. (2006). *Evropska politika u vrijeme disolucije jugoslavenske federacije*. Politička misao. str. 114.

S obzirom na nesuglasice unutar Bosne i Hercegovine o njenoj budućnosti, Arbitražna komisija je kao uslov priznanja postavila održavanje referenduma, što je predviđao i Ustav iz 1991. godine. Referendum je održan 29. februara i 1. marta 1992. godine, a 63,95% građana se pozitivno izjasnilo o pitanju nezavisnosti. Kao rezultat, Evropska zajednica je 6. aprila 1992. priznala Bosnu i Hercegovinu kao suverenu i nezavisnu državu. *Prema mnogobrojnim autorima i istraživačima spomenutih događaja, referendum ne bi mogao biti proveden i u konačnici uspješan bez podrške bosanskih Hrvata, ali i vrhovnog katoličkog poglavara pape Ivana Pavla II.*²

2.2. Od demokratije do etnokratije

Ustavnim amandmanima od 1. jula 1990. godine otvoren je put višestranačju u tadašnjoj Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini. Amandmanima je zagarantovana sloboda političkog i sindikalnog udruživanja, uveden višepartijski sistem i definisan građanin kao nosilac suvereniteta.

Nakon izbora u oktobru 1990. godine, formirana je koaliciona vlast Stranka demokratske akcije – Srpska demokratska stranka – Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine. Nijedna od stranaka nije imala apsolutnu većinu, a politički diskurs sve više se etnizirao. Umjesto parlamentarne većine, odluke su se počele donositi tzv. konsenzusom naroda, iako to nije bilo ustavno utemeljeno.

² Lisica, A. (2022). *Bošnjaci pred izazovima globalnih političkih procesa*. Udruženje za razvoj domovine i dijasporu. Sarajevo. str. 181.

Ovaj dogovorni model prerasta u praksu „predstavnik naroda“, čime se postepeno potiskuje princip građanske demokratije u korist etničkog principa. *Novo ustavno iskustvo počiva na uređenju koje potiskuje apstraktnog građanina, državljanina iz mehanizma periodičnog političkog odlučivanja i na njegovo mjesto stavlja legitimacione mehanizme u kojima se konstitutivni narodi (etnije) kao cjeline formiraju u nosioce političkih odluka, a državni funkcioneri kao ekskluzivni predstavnici naroda. Nastaje poseban monokratski, odnosno oligarhijski tip vladavine: riječ je o fenomenu koji se označava kao etnokratija.*³ Pripadnici tih kolektivnih političkih subjekata jesu i individualni građani, ali oni su u političkim institucijama uglavnom predstavljeni kao pripadnici ovih političkih subjekata. Stoga, ne može se zamisliti da ove kolektivne političke subjekte predstavlja neko drugi do njihove političke elite. Demokratski režim nužno poprima elitistički karakter.⁴

Takva praksa, uskoro institucionalizovana kroz mehanizme „konstitutivnosti naroda“, omogućila je političkim elitama SDS-a i HDZ-a da krenu ka uspostavljanju paralelnih institucija. SDS je već krajem 1991. osnovala Skupštinu srpskog naroda u BiH, a 9. januara 1992. proglasila tzv. Republiku srpskog naroda BiH, s ciljem da ostane u sastavu Jugoslavije. Paralelno s djelovanjem SDS-a, HDZ BiH je 18. novembra 1991. godine osnovao Hrvatsku zajednicu „Hercego-Bosna“, uz obrazloženje da se osniva

³ Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde*. RABIC. Sarajevo. str. 136.

⁴ Marković, Goran (2016). *Ograničenje demokratskog potencijala Bosne i Hercegovine*. Zbornik radova. Simpozij “Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine”. Dobra knjiga. Sarajevo. str. 87.

radi regionalne saradnje, ali s jasnim političko-teritorijalnim ambicijama. Cilj i srpske i hrvatske strane bio je isti: etničko zaokruživanje teritorija i njihovo direktno ili indirektno povezivanje s „matičnim državama“, Srbijom i Hrvatskom.

2.3. Herceg-Bosna

Hrvatska zajednica „Herceg-Bosna“ uključivala je 30 općina (Tabela 1), od kojih je Hrvata bilo većinski u trećini. Prema popisu iz 1991, Hrvati su činili 48% stanovništva na tim teritorijama, a Bošnjaci oko 34%. Uprkos tome, vođstvo HDZ-a BiH nastavilo je s pokušajima institucionalnog osamostaljenja tog prostora od centralnih vlasti RBiH.

Nakon propalog Owen – Stoltenbergovog plana⁵, HZ „Herceg-Bosna“ transformisana je 1993. u Hrvatsku Republiku „Herceg-Bosnu“, s vlastitim zakonodavnim, upravnim i vojnim strukturama (HVO). Uvedena je hrvatska valuta, izdavana su posebna dokumenta, a zakoni Republike Hrvatske su se primjenjivali na teritoriji Bosne i Hercegovine.

⁵ Owen – Stoltenbergov plan ili službeno *Ustavni sporazum o Savezu Republika Bosne i Hercegovine* bio je posljednji neuspješni mirovni plan za okončanje rata u Bosni i Hercegovini. Autori plana bili su kopredsjednik Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji (MKBJ) David Owen i dopredsjednik Nadzornog odbora MKBJ-a Thorvald Stoltenberg. Plan je bio predstavljen 30. jula 1993, ali je propao odmah idući dan povlačenjem potpisa Alije Izetbegovića. Prema ovom planu, državu Bosnu i Hercegovinu bi činio savez tri konstitutivne republike.

Tabela 1.⁶

Općina	Ukupan broj stanovnika 1991.	Bošnjaci/Muslimani 1991.		Hrvati 1991.	
		broj	postotak	broj	postotak
Bugojno	46889	19697	42	16051	34
Busovača	18879	8451	45	9093	48
Čapljina	27882	7672	28	14969	54
Čitluk	15083	111	1	14823	98
Fojnica	16296	8024	49	6623	41
Grude	16358	4	0	16210	99
Jablanica	12691	9099	72	2291	18
Jajce (s Dobretićima)	45007	17380	39	15811	35
Kakanj	55950	30528	55	16556	30
Kiseljak	24164	9778	40	12550	52
Konjic	43878	23815	54	11513	26
Kotor-Varoš	36853	11090	30	10695	29
Kreševo	6731	1531	23	4714	70
Kupres	9618	802	8	3813	40
Široki Brijeg	27160	9	0	26864	99
Livno	40600	5793	14	29324	72
Ljubuški	28340	1592	6	26127	92
Mostar	126628	43856	35	43037	34
Neum	4325	190	4	3792	88
Posušje	17134	6	0	16963	99
Prozor	19760	7225	37	12259	62

⁶ Federalni zavod za statistiku, <http://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/popis-stanovnistva-1991-i-stariji/>, Izvršen uvid: 19.5.2025.

Općina	Ukupan broj stanovnika 1991.	Bošnjaci/Muslimani 1991.		Hrvati 1991.	
		broj	postotak	broj	postotak
Novi Travnik	30713	11625	38	12162	40
Stolac	18681	8101	43	6188	33
Travnik	70747	31813	45	26118	37
Tomislavgrad	30009	3148	10	25976	87
Vareš	22203	6714	30	9016	41
Vitez	27859	11514	41	12675	45
Gornji Vakuf-Uskoplje	25181	14063	56	10706	43
Ravno	198	1	1	173	87
UKUPNO	865817	293632	34 %	417092	48%

Legenda

crvena	Hrvati, preko 60%
narandžasta	Hrvati, od 40% do 60%
zelena	Hrvati, ispod 40%

Da su se bosanski Hrvati oslonili na bosansku armiju za osiguranje svoje odbrane, srpske snage bi ih uništile. Svrha ove opaske je da opravda politiku bosanskih Hrvata, vođenu iz Zagreba, koja se sastojala u izgradnji struktura državne vlasti nezavisnih od bosanskih, tamo gdje su Hrvati bili ili namjeravali da budu u većini. To je pretpostavljalo novo zakonodavstvo (ili, tačnije, stavljanje na snagu zakona Republike Hrvatske), uvođenje hrvatske monete, izdavanje novih ličnih dokumenata – što su sve elementi koji nemaju veze s odbranom, ali svjedoče o istoj žurbi da se završi s

*Bosnom, koju su pokazivali i Srbi. Ako je bosanskoj armiji i trebalo toliko vremena da se konsolidira, to je upravo stoga što bosanski Hrvati, u situaciji potpunog okruženja, nisu dozvoljavali slobodan prolaz konvojima s naoružanjem i opremom.*⁷

Presudom Međunarodnog krivičnog tribunala za bivšu Jugoslaviju (ICTY) u predmetu Tužilac protiv Jadranka Prlića i drugih⁸, od 29. novembra 2017. godine, potvrđena je pravna kvalifikacija da je vođstvo Herceg-Bosne, uključujući Jadranka Prlića, Brunu Stojića, Slobodana Praljka, Milivoja Petkovića, Valentina Ćorića i Berislava Pušića, bilo učesnik udruženog zločinačkog poduhvata. Cilj tog poduhvata bio je stvaranje hrvatskog entiteta u BiH i njegovo pripajanje Hrvatskoj putem etničkog čišćenja Bošnjaka. Žalbeno vijeće je potvrdilo zaključak Pretresnog vijeća da su od polovine januara 1993. godine optuženi bili učesnici udruženog zločinačkog poduhvata⁹,

⁷ Haverić, Tarik (2016). *Etnos i demokratija*. Rabic. Sarajevo. str. 193.

⁸ Podaci o predmetu: United Nations, IT-04-74 https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.icty.org/x/cases/prlic/cis/bcs/cis_prlic_al_bcs.pdf&ved=2ahUKEwi1zPvFIYqNAXWawAIHHfyUD6IQFnoECBYQAQ&usg=AOvVaw0GjH1v-zwhowQ5zBTD1ubw izvršen uvid 19.5.2025. godine.

⁹ Udruženi zločinački poduhvat je pravna doktrina koju koristi Međunarodni sud za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije (Tribunal) prilikom suđenja političkim i vojnim rukovodiocima za ratne zločine, uključujući i genocid, koji su bili počinjeni u sukobima na teritoriju bivše SFRJ između 1991. i 1999. godine. Doktrina smatra svaku osobu koja je pripadala nekoj organizaciji ili grupi pojedinačno odgovornu za zločine koji su bili počinjeni od te grupe ili organizacije unutar plana ili svrhe. Doktrina udruženog zločinačkog poduhvata se u međunarodnom pravu prvi put javlja u suđenjima ratnim zločincima nakon II

s izuzetkom Pušića koji mu se pridružio u aprilu 1993. godine, a da je cilj tog udruženog zločinačkog poduhvata bio stvaranje hrvatskog entiteta u Bosni i Hercegovini, Hrvatske Republike "Herceg-Bosne", koji bi omogućio ponovno ujedinjenje hrvatskog naroda na tom području Bosne i Hercegovine s Hrvatskom, putem etničkog čišćenja muslimanskog stanovništva.

Formalno, Herceg-Bosna je ukinuta potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma u martu 1994. godine. Međutim, mnogi elementi tog političkog projekta ostali su prisutni u institucionalnoj strukturi Federacije BiH, uključujući kantonalno uređenje, mehanizme etničke zaštite i paralelizam u odlučivanju.

Zastava tzv. Hrvatske Republike Herceg-Bosne se sastoji od hrvatske trobojnice (crvene, bijele i plave boje), s grbom u sredini koji sadrži crveno-bijeli šahovski uzorak (tzv. "šahovnica") obrubljen žutom bojom. Ovaj simbol je korišten od strane Hrvatske zajednice Herceg-Bosna, a potom i tzv. Hrvatske Republike Herceg-Bosne, koju međunarodna zajednica nije priznala.

svjetskog rata, gde se primjenjivala pod različitim nazivima (npr. zajednički cilj), pa i bez nekog određenog naziva. Godine 1999. Žalbeno vijeće Tribunala je u predmetu Tadić dalo prvu eksplicitnu definiciju udruženog zločinačkog poduhvata prema kojoj je za ovo krivično djelo neophodno kumulativno postojanje sljedeća tri elementa: "množina lica, postojanje zajedničkog plana, namjere ili cilj koji dovode do ili impliciraju činjenje zločina i učestvovanje u zajedničkom poduhvatu koji podrazumijeva činjenje zločina.

Slika 1: Zastava „Herceg-Bosne“



Ustavni sud Federacije BiH je 2000. godine proglasio neustavnim korištenje zastave i grba Herceg-Bosne kao službenih simbola kantona (npr. u Hercegovačko-nere-tvanskom i Zapadnohercegovačkom kantonu). Sud je pre-sudio da ti simboli predstavljaju isključivo jedan narod i time krše principe ravnopravnosti i ustavnog uređenja Federacije.

3. Vašingtonski sporazum

3.1. Dvije hrvatske koncepcije

Prvi predsjednik Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine (HDZ BiH) bio je Stjepan Kljuić. On je smijenjen u februaru 1992. godine, nakon čega su, zbog unutrašnjih previranja u stranci oko statusa Hrvata u Bosni i Hercegovini, predsjednici stranke mijenjani sve do septembra 1992, kada je za predsjednika izabran Mate Boban. *Boban je već 5. maja iste godine u Grazu s Radovanom Karadžićem vodio razgovore o teritorijalnom razgraničenju Srba i Hrvata, u kojem nije bilo mjesta za Bošnjake.*¹⁰

Nakon toga, započinju oružani sukobi između Armije Republike Bosne i Hercegovine (ARBiH) i Hrvatskog vijeća odbrane (HVO), koje je bilo pod političkom i vojnom kontrolom HDZ-a BiH. Najintenzivniji sukobi odvijali su se u Hercegovini (Mostar, Jablanica, Prozor-Rama, Konjic), u srednjoj Bosni (Travnik, Novi Travnik, Vitez, Busovača, Bugojno, Gornji Vakuf/Uskoplje), u dolini rijeke Lepenice (Kreševo, Kiseljak, Fojnica) te u drugim dijelovima Bosne (Kakanj, Vareš, Maglaj, Zenica, Zavidovići, Žepče).

Iako su se sukobljene strane međusobno optuživale za pokretanje napada, uzroci sukoba bili su znatno složeniji. Na prostoru tzv. Hrvatske zajednice „Herceg-Bosna“, naročito u općinama s mješovitim etničkim sastavom, HVO je insistirao na uspostavi paralelnih struktura vlasti

¹⁰ Barić, Nikica (2024). *Review of Croatian History* 20/2024. no. 1. 179-202.

– uključujući oružane snage, obrazovni sistem i administraciju – mimo državnih institucija Republike BiH. Time se HDZ BiH udaljavao od koncepta jedinstvene i suverene Bosne i Hercegovine, a približavao ideji teritorijalnog priključenja dijelova BiH Republici Hrvatskoj.

Kao reakcija na ovakvu politiku, 6. februara 1994. godine u Sarajevu je održan Sabor Hrvata Bosne i Hercegovine, koji je okupio predstavnike tzv. Hrvatske narodne inicijative. Na Saboru je jasno osuđena politika etničke podjele države i proglašena štetnom po hrvatski narod u BiH. Usvojena je Deklaracija kojom se potvrđuje opredjeljenje za suverenu i cjelovitu Bosnu i Hercegovinu, u kojoj će biti zagarantovana jednakopravnost svih naroda i građana. Poseban naglasak stavljen je na prava Hrvata koji ne žive na područjima s hrvatskom većinom.

Također, tada je prvi put predstavljen koncept „kantoni-zacije“ Bosne i Hercegovine kao modela koji omogućava teritorijalnu decentralizaciju, a ne etničku podjelu. Nekoliko dana kasnije, u Livnu je održan skup „Zastupničkog doma Herceg-Bosanske zajednice“ kao reakcija na sara-jevski sabor, gdje je usvojena Deklaracija kojom se taj organ proglašava jedinim legitimnim predstavnikom hrvatskog naroda.

Iako je kantonalni model kasnije preuzet kao osnova za Federaciju BiH, nakon potpisivanja Vašingtonskog sporazuma za partnera u implementaciji izabran je HDZ BiH, predvođen kadrom „Herceg-Bosne“, a ne predstavnici HNV-a na, čelu s Ivom Komšićem. U toj činjenici se mogu prepoznati korijeni kasnije nefunkcionalnosti Federacije

BiH te dugoročnog očuvanja političkog i institucionalnog naslijeđa „Herceg-Bosne“.

3.2. Pregovori u Vašingtonu

Delegaciju Republike Bosne i Hercegovine na pregovorima u Vašingtonu činili su: Haris Silajdžić, ministar vanjskih poslova, Miro Lazović, predsjednik Skupštine RBiH, Ivo Komšić, član Predsjedništva RBiH, i Sven Alkalaj, ambasador u Sjedinjenim Američkim Državama. Delegaciju Republike Hrvatske predstavljali su Mate Granić, ministar vanjskih poslova, Vladimir Matek, šef Kabineta ministra, Krešimir Zubak, tada ministar pravosuđa u Vladi „Herceg-Bosne“ (kasnije predsjednik HDZ-a BiH i prvi predsjednik Federacije BiH), te Mile Akmađić, ministar za međurepubličku saradnju i međunarodne odnose u Vladi „Herceg-Bosne“. Značajno je istaći da je hrvatska delegacija u Vašingtonu imala dvostruku ulogu: s jedne strane, zastupala je interese Republike Hrvatske u vezi s idejom konfederacije s Bosnom i Hercegovinom, dok je, s druge strane, predstavljala i paradržavne strukture „Herceg-Bosne“ u pregovorima o unutrašnjem uređenju BiH. Sastav delegacije najbolje ilustrira ovu dvostruku funkciju.

O samom toku pregovora svjedočio je Ivo Komšić u svojoj knjizi „Preživljena zemlja“, u kojoj detaljno opisuje atmosferu, stavove i dinamiku među učesnicima. On navodi da su on i Haris Silajdžić predstavili vlastiti prijedlog mirovnog plana, koji je uključivao koncept kantonalnog uređenja. Međutim, američki državni sekretar Warren Christopher izrazio je zabrinutost da

predsjednik Hrvatske Franjo Tuđman neće pristati na kantonizaciju. Ukoliko bi odbio taj prijedlog, američka strana je razmatrala mogućnost da nastavi pregovore isključivo s predstavnicima Bošnjaka i Hrvatskog narodnog vijeća, čime bi „Herceg-Bosna“ i Hrvatska, njen podržavalac, bile tretirane kao strane u agresiji. Silajdžić je, međutim, upozorio da bi takav pristup zanemario ključnu činjenicu – vojnu kontrolu koju HVO, uz podršku Zagreba, ima na terenu. Bez obzira na političko predstavljanje, bez kontrole nad oružanim snagama, postignuti sporazum ne bi imao stvarni efekat.

Američki plan je, prema Komšiću, uključivao i vojni pritisak na sve strane, po uzoru na ultimatum upućen Srbima oko Sarajeva. Cilj je bio stvoriti uslove za pravedniji i efikasniji proces pregovaranja. Namjera Amerikana je bila uspostaviti savez Bošnjaka i Hrvata, njihovu „jedinstvenu republiku“, s jasno određenom teritorijom i funkcionalnim institucijama. Potpredsjednik Al Gore i državna sekretarka Madeleine Albright su naglasili da je politički trenutak, stvoren nakon ultimatumima za Sarajevo, povoljan za postizanje dogovora i da se taj momentum ne smije propustiti. Sjedinjene Američke Države su bile spremne garantovati sprovođenje sporazuma, uključujući i slanje svojih trupa, ali samo ukoliko bude postignut politički konsenzus.

Pregovaračka platforma delegacije Republike Bosne i Hercegovine bila je utemeljena na sljedećim principima:

1. Entitet koji bi obuhvatio Bošnjake i Hrvate ne smije imati etnička obilježja niti se razgraničiti na nacionalnoj osnovi;

2. Kantoni se ne mogu povezivati u veće teritorijalne cjeline po etničkoj pripadnosti;
3. BiH se mora decentralizirati;
4. Kantoni moraju biti formirani na osnovu više kriterija, ne samo etničkih;
5. Svi kantoni moraju biti ravnopravni;
6. Nacionalni interesi trebaju biti zaštićeni putem državnih institucija na svim nivoima vlasti;
7. BiH treba ući u konfederaciju s Republikom Hrvatskom.

Pod pritiskom američke diplomacije, ministar Granić pristao je na koncept kantonizacije, što je predstavljalo značajan odklon od dotadašnje politike Republike Hrvatske. Time je Hrvatska postala ponovo prihvatljiv partner međunarodne zajednice, što će se politički i vojno valorizirati već 1995. godine, prilikom vojne operacije „Oluja“ i reintegracije teritorija.¹¹

U knjizi Ivo Komšić opisuje i otpore unutar hrvatske delegacije: Krešimir Zubak i Mile Akmadžić su nastojali u pregovore ugraditi „Herceg-Bosnu“, a kada to nije uspjelo, borili su se za maksimalne ovlasti kantona, nastojeći da na taj način zadrže političku i institucionalnu autonomiju. Posebno je Zubak insistirao da ključne funkcije države budu prenesene na kantonalni nivo. U jednom trenutku, Granić je, vidno iznerviran, ušao u prostoriju s bošnjačkom delegacijom sa suzama u očima, priznajući da ne zna više kako da postupi jer su

¹¹ Komšić, Ivo (2006). *Preživljena zemlja*. Prometej. Sarajevo. str. 345.

*Zubak i Akmadžić u stalnom kontaktu s ministrom Gojkom Šuškom, koji im direktno izdaje instrukcije.*¹²

3.3. Potpisivanje Vašingtonskog sporazuma

Preliminarni sporazum o uspostavljanju Federacije Bosne i Hercegovine potpisan je 1. marta 1994. godine u Vašingtonu. Potpisnici su bili Mate Granić, u ime Republike Hrvatske, Haris Silajdžić, u ime Republike Bosne i Hercegovine, i Krešimir Zubak, dogovoreni prvi predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine. Sporazumom je predviđeno osnivanje tzv. Prijelaznog odbora, koji je odmah po potpisivanju započeo s radom – 4. marta 1994. godine u Beču. Cilj ovog odbora bio je priprema konkretnih koraka za institucionalnu uspostavu Federacije Bosne i Hercegovine, ali i konfederalnog povezivanja s Republikom Hrvatskom.

*Pregovori u Beču, vođeni od 4. do 16. marta 1994. godine, rezultirali su operacionalizacijom Vašingtonskog sporazuma kroz izradu Nacrta ustava Federacije BiH, kao i drugih pratećih dokumenata, uključujući privremene institucionalne aranžmane. Na osnovu ovoga, uz nesebičan napor Charlesa Redmana, američkog ambasadora u Austriji, u Američkoj ambasadi u Beču na pregovorima od 4. do 16. marta operacionaliziran je Sporazum o uspostavljanju Federacije izradom Nacrta ustava, kao i drugim dokumentima koji se odnose na aranžmane u prelaznom periodu.*¹³

¹² Komšić, Ivo (2006). *Preživljena zemlja*. Prometej. Sarajevo. str. 346.

¹³ Begić, Kasim (1997). *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*. Bosanska knjiga. Sarajevo. str. 170.

Paralelno s tim, izrađen je i „Okvirni preliminarni sporazum o principima i osnovama za uspostavu konfederacije između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine“, čime je potvrđena namjera o političkom i strateškom povezivanju dviju država.

Svečano potpisivanje oba sporazuma upriličeno je 18. marta 1994. godine u Vašingtonu, uz prisustvo tadašnjeg američkog predsjednika Billa Clintona. Sporazume su potpisali Alija Izetbegović, predsjednik Predsjedništva RBiH, Franjo Tuđman, predsjednik Republike Hrvatske, Haris Silajdžić i Krešimir Zubak. Time je formalno završen hrvatsko-bošnjački sukob i otvoren put za političku i institucionalnu integraciju.

Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine je 30. marta 1994. godine usvojila Ustav Federacije BiH. Time je stvoren novi ustavnopravni poredak u dijelu teritorije Bosne i Hercegovine, dok je ostatak zemlje i dalje bio pod kontrolom Vojske Republike Srpske (VRS). Značajno je napomenuti da je Skupština, u cilju političkog kompromisa, prihvatila zajednički amandman hrvatskih i bošnjačkih delegata, kojim se briše odredba o izbornom pragu od 5% za ulazak političkih stranaka u parlament Federacije. Ova odluka je ostavljena za regulaciju posebnim zakonom, što je otvorilo prostor za inkluzivniji politički pluralizam u novoj federalnoj strukturi.

Vašingtonski sporazum, iako postignut u uvjetima visokog međunarodnog pritiska, predstavljao je prekretnicu u ratu u Bosni i Hercegovini. Njegovom primjenom, ne samo da je zaustavljen hrvatsko-bošnjački sukob, već su stvoreni osnovi za dalje međunarodne mirovne inicijative

koje će kulminirati Dejtonskim mirovnim sporazumom krajem 1995. godine.

3.4. Pojam i principi Vašingtonskog sporazuma

U odnosu na prethodne pokušaje mirovnih rješenja, ovaj sporazum ima tri bitne specifičnosti:

1. Polazište Sporazuma je teritorijalni i pravni integritet Republike Bosne i Hercegovine;
2. Strane potpisnice nisu predstavnici međunarodne zajednice, već izravno predstavnici „bosanske“ i „hrvatske“ strane,
3. Posrednik u pregovorima nije bila Evropska zajednica, već Sjedinjene Američke Države, što je značajno utjecalo na dinamiku i rezultat procesa.

Iako su Sjedinjene Američke Države imale ključnu ulogu u postizanju Sporazuma, njegovoj realizaciji prethodio je čitav niz unutrašnjih i vanjskopolitičkih faktora. Najprije, treba imati u vidu da je početkom februara 1994. godine, zbog uloge Hrvatske vojske i HVO-a u sukobima na teritoriji Bosne i Hercegovine, Hrvatskoj zapriječeno međunarodnim sankcijama. To je predstavljalo ozbiljan vanjskopolitički pritisak, sličan onome koji je ranije bio primijenjen prema Saveznoj Republici Jugoslaviji. U tom kontekstu, zaključenje mirovnog sporazuma bilo je ne samo poželjno već i politički nužno za Hrvatsku. Drugo, značajan utjecaj imao je i Sabor Hrvata Bosne i

Hercegovine, održan 6. februara 1994. godine u Sarajevu¹⁴. Na tom skupu jasno je istaknuto da „Herceg-Bosna“ ne može predstavljati sve Hrvate u BiH, te je reafirmirana podrška cjelovitoj i suverenoj Bosni i Hercegovini. Time je međunarodnoj zajednici poslata poruka da u BiH postoji i druga hrvatska politička opcija – ona koja se zalaže za zajednički život i institucionalnu jednakopravnost svih naroda. Nakon toga uslijedio je niz bilateralnih sastanaka predstavnika BiH i Hrvatske, uključujući:

- ♦ Zaključenje primirja 10. februara 1994. godine;
- ♦ Razgovore u Frankfurtu 19. februara;
- ♦ Pregovore u Vašingtonu od 26. februara do 1. marta.

Vašingtonski sporazum je rezultat upravo tog diplomatskog kontinuiteta, ojačan snažnim angažmanom američke administracije.

Međutim, činjenica da su pregovori i sam Sporazum isključili tzv. „srpsku stranu“ u BiH, imala je dalekosežne posljedice. Naime, Sporazum je de facto primjenjiv samo na teritorijama pod kontrolom Armije RBiH i HVO-a, čime je otvoren put entitetskoj logici političkog uređenja. To će kasnije postati temelj Plana Kontakt-grupe¹⁵,

¹⁴ Markešić, Ivan (2021). *Za kantoniziranu, cjelovitu i nedjeljivu Bosnu i Hercegovinu*. Autograf.hr. <https://autograf.hr/za-kantoniziranu-cjelovitu-i-nedjeljivu-bosnu-i-hercegovinu/> Izvršen uvid: 4.5.2025.

¹⁵ Kontakt-grupa je formirana 26.4.1994. godine od predstavnika pet vjerovatno najmoćnijih sila u to vrijeme, Sjedinjenih Američkih Država, Njemačke, Velike Britanije, Francuske i Rusije. Osnovni fokus Kontakt grupe je bila mapa razgraničenja u kojem bi 49%

a potom i Dejtonskog mirovnog sporazuma. Time Vašingtonski sporazum, iako deklarativno utemeljen na jedinstvu i cjelovitosti države, u praksi predstavlja početak teritorijalne segmentacije BiH na entitetskom principu.

3.5. Struktura Vašingtonskog sporazuma

Vašingtonski sporazum nije bio samo politička deklaracija o prekidu sukoba između Bošnjaka i Hrvata, već kompleksan pravno-politički okvir s jasno definisanim normativnim sadržajem. Njegova struktura sastoji se od pet ključnih dokumenata, koji zajedno čine temelje novog institucionalnog poretka u dijelu teritorije Bosne i Hercegovine:

1. Prijedlog Ustava Federacije Bosne i Hercegovine: ovo je centralni dokument kojim se uspostavlja nova federalna jedinica unutar BiH, s ciljem decentralizacije vlasti i institucionalnog objedinjavanja bošnjačkih i hrvatskih političkih interesa. Ustav predviđa podjelu Federacije na kantone, koji imaju široku autonomiju, ali su ujedinjeni u zajedničke federalne institucije.
2. Preliminarni sporazum o uspostavljanju konfederacije između Federacije BiH i Republike Hrvatske: ovaj dokument sadrži osnovne principe buduće političke i institucionalne povezanosti između novouspostavljene Federacije BiH i Republike

teritorije Bosne i hercegovine činila Federacija Bosne i Hercegovine, 48% srpski entitet, a 3% Sarajevo kao distrikt. Vlada RBiH i „hrvatska strana“ su prihvatili mapu, dok su je bosanski Srbi odbili.

Hrvatske, zasnovane na međusobnom priznanju, saradnji i koordinaciji.

3. Sporazum o pristupu Federacije BiH Jadranskom moru: Sporazumom je garantovan izlaz Federacije na more, čime se osigurava strateški i ekonomski vitalan koridor prema vanjskom svijetu.
4. Sporazum kojim Hrvatska dobija pravo tranzita kroz općinu Neum: kao kompenzaciju za pristup Federacije moru, Republici Hrvatskoj je omogućena slobodna tranzitna povezanost između sjeverne i južne Dalmacije preko teritorije BiH, što je imalo i simboličan značaj u duhu uzajamnog kompromisa.
5. Vojni sporazum zaključen u Splitu 12. marta 1994. godine: ovaj sporazum regulira vojnu saradnju između Armije RBiH i HVO-a, čime se ne samo formalno okončava sukob između dviju strana već se i institucionalizira vojno-politička sinergija, posebno u kontekstu nastavka rata protiv snaga "Republike Srpske".

3.6. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Ustavotvorna skupština Federacije Bosne i Hercegovine održana je 30. marta 1994. godine, kada je donesena Odluka o proglašenju Ustava Federacije BiH. Prethodno je donesen Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike BiH ("Službeni list", br. 8/94), čime je osigurana pravna osnova za transformaciju unutrašnjeg ustrojstva države na federalnim principima.

U preambuli i početnim odredbama Ustava Federacije sadržana su univerzalna ustavna rješenja u vezi s ljudskim pravima i slobodama. Međutim, drugi dio ustava izražava osnovni cilj Vašingtonskog sporazuma – uspostavljanje mira između bošnjačke i hrvatske etničke komponente. Otuda proizlazi ustavni fokus na zaštitu kolektivnih prava „konstitutivnih naroda“, a tek potom građana, uz institucionalizaciju pariteta i uvođenje Doma naroda u Federalni parlament.

Ustavom se jasno iskazuje namjera da se prvenstveno zaštite nacionalni, kolektivni interesi, što je direktna refleksija političkog cilja okončanja rata i postizanja kompromisa između dva naroda.

3.6.1. Parlament Federacije BiH

Parlament Federacije BiH obavlja ustavotvornu, zakonodavnu i druge funkcije predstavničkog tijela. Čine ga dva doma: Predstavnički dom (140 zastupnika biranih neposredno) i Dom naroda, u koji kantonalne skupštine delegiraju po 30 Bošnjaka i 30 Hrvata te odgovarajući broj delegata iz reda ostalih naroda – srazmjerno njihovoj zastupljenosti u kantonalnim skupštinama. U postupku donošenja zakona osigurana je ravnopravnost domova, odnosno usklađivanje interesa građana i konstitutivnih naroda¹⁶. Za pitanja od vitalnog nacionalnog interesa uvodi se poseban postupak odlučivanja: većina delegata Bošnjaka ili Hrvata može pokrenuti takav postupak, koji zahtijeva odvojene većine oba naroda. Ukoliko dođe do

¹⁶ Trnka, Kasim (2000). *Ustavno pravo*. Univerzitetaska knjiga. Sarajevo. str. 385.

spora, formira se zajednička komisija, a ako ona ne postigne konsenzus u roku od sedam dana, slučaj preuzima Ustavni sud FBiH na hitno odlučivanje.

Vašingtonski ustav prvi uvodi princip konstitutivnosti naroda i snažno afirmira konsenzus kao mehanizam odlučivanja u pitanjima od posebne važnosti. Međutim, pojam „životnog interesa“ konstitutivnih naroda nije precizno definiran niti je određeno ko ga može tumačiti¹⁷.

3.6.2. Uloga predsjednika Federacije

Predsjednik Federacije je u obavezi raspustiti Parlament ako nije u stanju do početka godine usvojiti budžet za tu godinu (član IV A 3.16)¹⁸. Iako se predsjednik bira u Parlamentu, Ustav mu daje široka ovlaštenja: imenuje i razrješava premijera i ministre, imenuje sudije, ratificira međunarodne ugovore, daje pomilovanja i dr.

Predsjednik i potpredsjednik ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda i njihova se funkcija rotira godišnje. Ovakvo ustavno rješenje predstavlja mješavinu parlamentarnog sistema.

3.6.3. Vlada Federacije

Vlada se sastoji od premijera, zamjenika premijera i ministara. U njenom sastavu mora biti najmanje jedna trećina ministara iz reda hrvatskog naroda. Ni premijer ni zamjenik premijera, niti ministar i njegov zamjenik, ne smiju biti iz istog konstitutivnog naroda. Predsjednik imenuje

¹⁷ Haverić, Tarik (2016). *Etnos i demokratija*. Rabic. Sarajevo. str. 143.

¹⁸ Trnka, Kasim (2000). *Ustavno pravo*. Univerzitetska knjiga. Sarajevo. str. 387.

Vladu uz saglasnost potpredsjednika i konsultacije s premijerom, a konačnu potvrdu daje Predstavnički dom.

Sudeći prema ovlastima u Ustavu, radi se o jakoj vladi, a u njenom funkcioniranju i donošenju odluka, u pravilu, nije predviđen konsenzus “predstavnik nacionalnih korpusa”.¹⁹

3.6.4. Sudska vlast

Sudska vlast obuhvata Ustavni sud, Vrhovni sud i Sud za ljudska prava. Sud za ljudska prava čine trojica sudaca – Bošnjak, Hrvat i jedan iz reda ostalih, što otvara prostor za osporavanje presuda po osnovu etničke pripadnosti²⁰.

3.7. Kantoni

Ustav predviđa i strukturu kantonalnih vlasti. Kantonalna skupština je jednodomna (30–50 zastupnika), bira predsjednika kantona i Vladu, koja mora odražavati nacionalnu strukturu stanovništva. U kantonima s posebnim režimom²¹ (mješovitim kantonima) o pitanjima od vitalnog interesa odlučuje se posebnim mehanizmima analognom Domu naroda.

¹⁹ Begić, Kasim (1997). *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996)*. Bosanska knjiga. Sarajevo. str. 177.

²⁰ Haverić, Tarik (2016). *Etnos i demokratija*. Rabic. Sarajevo. str. 150.

²¹ Amandman I na Ustav Federacije BiH donijela je Ustavotvorna skupština Federacije BiH, a objavljen je u “Službenim novinama Federacije BiH”, br. 1/94. Ovim Amandmanom uspostavljeni su kantoni s posebnim režimom: Hercegovačko-neretvanski i Srednjobosanski.

Iako je Ustav Federacije Bosne i Hercegovine jasno postavio osnovne principe teritorijalnog konstituiranja kantona – zasnovane na ekonomskim, prirodno-geografskim i komunikacijskim kriterijima²² – proces njihove konkretne uspostave bio je politički izuzetno osjetljiv i kompleksan. Posebno intenzivni pregovori vodili su se u Američkoj ambasadi u Beču, u periodu nakon zaključenja Vašingtonskog sporazuma iz marta 1994. godine.

Tokom pregovora u Beču, delegacija tzv. „Hrvatske Republike Herceg-Bosne“, predvođena Krešimirom Zubakom, pokušala je nametnuti dodatni kriterij za formiranje kantona – tzv. „nacionalni kriterij“. Ovakav pristup predstavljao je faktički pokušaj reaktiviranja diskusije koja je već bila prevaziđena u okviru Vašingtonskog sporazuma te pokušaj zaobilaženja principa teritorijalnog i funkcionalnog ustrojstva već sadržanih u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.²³ Pokušaj uvođenja nacionalnog kriterija u formiranje kantona potvrđuje tezu da je ustroj Federacije Bosne i Hercegovine, zasnovan na multietničkim i funkcionalno-političkim osnovama, bio u suprotnosti s ratnim ciljevima tzv. „hrvatske strane“ i ideološko-političkim konceptom tzv. „Herceg-Bosne“.

Ipak, Sporazum postignut u Beču, u periodu od 7. do 11. maja 1994. godine, precizirao je teritorijalni obuhvat kantona prema popisu stanovništva iz 1991. godine, određujući da kantoni obuhvataju općine u kojima većinu čine

²² Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, član III.1.

²³ Perry, Valery (2009). *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: The Case for a Functional Federation*. Democratization Policy Council. str. 17–19.

Bošnjaci i Hrvati. Na osnovu toga, uspostavljena je mapa s osam kantona, uključujući distrikt Sarajevo, te dva „mješovita“ kantona: jedan u području srednje Bosne, drugi u Hercegovini.²⁴

Kasniji geopolitički razvoj, naročito djelovanje Kontakt grupe i potom zaključivanje Dejtonskog mirovnog sporazuma u novembru 1995. godine, doveli su do daljnje redefinicije, kako broja tako i granica kantona. Ustavotvorna skupština Federacije BiH tek je na svom zasjedanju, održanom 12. juna 1996. godine, usvojila Zakon o federalnim jedinicama (kantonima/županijama), kojim je konačno normativno uređeno teritorijalno ustrojstvo Federacije Bosne i Hercegovine s deset kantona.²⁵ Ovim zakonom okončana je institucionalna i „kartografska“ faza²⁶ procesa započetog Vašingtonskim sporazumom.

3.8. Preliminarni sporazum o konfederaciji Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine

U okviru Vašingtonskog sporazuma iz marta 1994. godine zaključen je i Preliminarni sporazum o osnivanju konfederacije između Republike Hrvatske i Federacije Bosne i Hercegovine. Ovaj sporazum je po svojoj prirodi

²⁴ Bieber, Florian (2004). *Bosnia-Herzegovina: A Political Chronology of Federalism, Conflict and Reform*. European Centre for Minority Issues.

²⁵ Zakon o federalnim jedinicama, Službene novine Federacije BiH, broj 6/96.

²⁶ Begić, Kasim (1997). *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996)*. Dobra knjiga. Sarajevo. str. 181.

bio politički dokument koji je otvarao više mogućnosti za konačno mirovno rješenje za Bosnu i Hercegovinu, uključujući i ideju o širem regionalnom povezivanju.²⁷

Sama formulacija naziva ovog akta – „preliminarni“ – ukazuje da se radi o pripremnom dokumentu koji je trebao poslužiti kao temelj za budući, tzv. finalni sporazum o konfederaciji. Međutim, do zaključivanja takvog konačnog akta nikada nije došlo. U vrijeme potpisivanja, Federacija BiH je bila u nastajanju i nije imala međunarodnopravni subjektivitet niti aktivnu legitimaciju za zaključenje međunarodnih sporazuma. Stoga se u dokumentu predviđa i mogućnost da Federaciju u budućnosti prihvati i „srpska strana“, te da Federacija bude pravna sljednica Republike Bosne i Hercegovine s punim međunarodnim kapacitetom.²⁸

Prema sadržaju Sporazuma, koraci ka finalizaciji konfederalnog odnosa između Republike Hrvatske i Federacije BiH obuhvatali su:

- ♦ formiranje zajedničkog tržišta sa slobodnim protokom robe, usluga, kapitala i ljudi;
- ♦ usklađivanje politika u oblastima transporta, energije, zaštite okoliša, ekonomske politike, obnove privrede, zdravstvene zaštite, nauke, obrazovanja i kulture;

²⁷ Preliminary Agreement between the Republic of Croatia and the Federation of Bosnia and Herzegovina on the Establishment of a Confederation, Washington, March 1994.

²⁸ Hayden, Robert M. (1999). *Blueprints for a House Divided: The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*. University of Michigan Press. str. 111–112.

- ♦ standardizaciju proizvoda i zaštitu proizvođača;
- ♦ koordinaciju migracione i azilantske politike;
- ♦ saradnju u borbi protiv terorizma, trgovine drogom i organiziranog kriminala.

Sporazum je predviđao i mogućnost uspostavljanja carinske i monetarne unije, kao i zajedničke odbrambene politike, uključujući osnivanje zajedničke vojne komande u slučaju rata ili prijetnje oružanim sukobom.

Radi implementacije ovih aktivnosti, strane su se obavezale da formiraju Konfederalni savjet, kao koordinaciono političko tijelo, u kojem bi svaka strana imala jednak broj predstavnika.²⁹

3.9. Ostali sporazumi u okviru Vašingtonskog sporazuma

Pored ključnih akata o uspostavljanju Federacije Bosne i Hercegovine i predviđene konfederacije s Republikom Hrvatskom, u okviru svečanog potpisivanja Vašingtonskog sporazuma zaključena su i dva dodatna bilateralna dokumenta:

1. Sporazum između Republike Hrvatske i Federacije BiH kojim se Federaciji omogućava pristup Jadranskom moru preko teritorije Republike Hrvatske;
2. Sporazum o tranzitu kojim se Republici Hrvatskoj garantuje pravo nesmetanog tranzita kroz teritoriju Federacije BiH, radi očuvanja ekonomskih

²⁹ Bieber, Florian (2002). *Bosnia-Herzegovina: Institutionalizing Ethnicity in a Post-War State*. ECMI Working Paper.

i strateških veza s područjem Hercegovine i šireg prostora Federacije.

Ovi dokumenti svjedoče o tadašnjoj političkoj ambiciji da se kroz regionalne sporazume postigne stabilnost, međusobna funkcionalna povezanost i dugoročna sigurnost obje strane.

3.10. Odgovor „srpske strane“ na Vašingtonski sporazum

„Srpska strana“, predstavljena kroz političko i vojno rukovodstvo samoproglašene Republike Srpske, odlučno je odbacila svaku mogućnost uključenja u Federaciju Bosne i Hercegovine, uspostavljenu Vašingtonskim sporazumom iz marta 1994. godine. Za srpsku delegaciju, Federacija kao model multietničkog i funkcionalnog uređenja pod američkim pokroviteljstvom bila je neprihvatljiva alternativa u odnosu na ženevski model mirovnih pregovora, koji je polazio od de facto i de jure teritorijalne podjele Bosne i Hercegovine.

Vašingtonski sporazum je snažno pomjerenje balansa pregovaračkih pozicija učinio u korist bosansko-hrvatskog saveza i time oslabio međunarodnu pregovaračku moć „srpske strane“. Kao odgovor na novu geopolitičku realnost, u aprilu 1994. godine uslijedio je široko koordinisan vojni napad na Goražde, jednu od šest zaštićenih zona pod zaštitom Ujedinjenih nacija. Ova ofanziva nije predstavljala samo pokušaj osvajanja teritorije već i signalni čin otpora američkom konceptu rješenja za BiH te pokušaj vraćanja pregovaračkog procesa pod evropsko

pokroviteljstvo u Ženevi, gdje su šanse za legalizaciju etničke podjele države bile znatno veće.

U prilog tome govori niz paralelnih događaja koji sugeriraju političko-vojnu sinhronizaciju srpskog odgovora: intenziviranje vojnih aktivnosti oko Goražda tokom marta, pasivna reakcija UNPROFOR-a uz zvanične izvještaje da „nema značajnih promjena na terenu“, otvorene poruke iz Pala o potrebi povratka pregovora u Ženevu, te iznenadna posjeta kopredsjedavajućeg Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji Palama – što je, uprkos simboličnom prijemu u Sarajevu, predstavljalo neželjeni diplomatski gest normalizacije prema rukovodstvu Republike Srpske. Uz sve to, dodatni signal bio je i simulirani incident zarobljavanja međunarodnog vojnog osoblja, uključujući posmatrače i članove UNPROFOR-a, s ciljem kompromitacije međunarodnog nadzora.³⁰

Svi ovi elementi potvrđuju da je vojno-diplomatski odgovor na formiranje Federacije bio planski i simbolički osmišljen da ospori njen legitimitet i spriječi učvršćivanje američkog modela rješenja unutar BiH.

³⁰ Begić, Kasim (1997). *Bosna i Hercegovina: od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996)*. Bosanska knjiga. Sarajevo. str. 188.

3.11. Odnos Vašingtonskog sporazuma i Plana Kontakt-grupe

Kontakt-grupa je naziv za međunarodni forum koji su 1994. godine osnovale Sjedinjene Američke Države, Velika Britanija, Francuska, Njemačka i Rusija, s ciljem uspostavljanja konačnog mirovnog rješenja za Bosnu i Hercegovinu. *Formalno djelovanje Kontakt-grupe započelo je posjetom Sarajevu 26. aprila 1994. godine, čime je označen pokušaj harmonizacije dotadašnjih američkih i evropskih inicijativa, koje su se do tada često međusobno razlikovale u pristupu bosanskohercegovačkom pitanju.*³¹

Osnivanje Kontakt-grupe predstavljalo je pokušaj međunarodnog poravnanja između američke administracije i Evropske unije, te objedinjavanje različitih diplomatskih kanala u cilju jedinstvenog nastupa prema zaraćenim stranama. Međutim, u suštini, rad Kontakt-grupe je bio nastavak ranijeg ženevskog formata pregovora, koji je polazio od koncepta teritorijalne podjele države i formiranja labave unije entiteta, umjesto građanske države, što je bilo u raskoraku s pravno-političkom logikom Vašingtonskog sporazuma, koji je počivao na pretpostavci da je Bosna i Hercegovina međunarodno priznata jedinstvena država.

Važna metodološka razlika Kontakt-grupe bila je ta da se, poučeni neuspjesima prethodnih pregovora, pregovarači nisu najprije bavili političkim načelima, već su započeli razgovore o karti teritorijalnog razgraničenja. Taj pristup

³¹ Holbrooke, Richard (1999). *To End a War*. Modern Library. str. 72-75.

je bio korak unazad u odnosu na Vašingtonski sporazum, koji nije predviđao podjelu države, već integraciju kroz Federaciju BiH.³² U tim pregovorima, Federacija BiH je tretirana kao ravnopravan subjekt, iako je formalno-pravno to bilo sporno, jer je prema tadašnjem Ustavu FBiH vanjska politika i međunarodno predstavljanje bilo isključivo u nadležnosti Republike Bosne i Hercegovine. Dana 5. jula 1994. godine, u Ženevi je predstavljena karta razgraničenja između „Federacije“ i „srpske strane“, uz načelni teritorijalni omjer 51:49 u korist Federacije. Taj teritorijalni okvir predviđao je da „bošnjačko-hrvatski“ entitet pokriva područja s 58,9% stanovništva (prema popisu iz 1991), dok bi „srpski“ entitet pokrivao 29,4%, a ostatak se odnosio na Distrikt Sarajevo.³³

Na sastanku Kontakt-grupe 19. jula 1994. usvojen je dokument pod nazivom „Elementi za konstituiranje Unije Bosne i Hercegovine“, kojim se predviđa da Uniju čine dva entiteta: bošnjačko-hrvatski i bosansko-srpski. Unija bi nastavila međunarodno-pravni subjektivitet Republike BiH i imala bi nadležnosti potrebne za funkcioniranje kao članica UN-a, dok bi svi ostali oblici vlasti bili u nadležnosti entiteta. *Svaki od entiteta bi mogao ulaziti u međunarodne ili regionalne sporazume, uključujući konfederacije, pod uslovom da se time ne ugrožava međunarodni subjektivitet Unije.*³⁴

³² Perry, Valery (2010). *Constitutional Reform and the Dayton Dilemma*. DPC Policy Brief.

³³ Mapa Kontakt-grupe predstavljena u Ženevi 5. jula 1994, vidi: ECFR archives.

³⁴ „Elements for the Constitution of the Union of Bosnia and Herzegovina“, Contact Group document, Geneva, 19. July 1994.

Plan Kontakt-grupe je na kraju propao jer ga je odbilo srpsko rukovodstvo, prvenstveno zbog neslaganja s teritorijalnom podjelom i činjenicom da plan nije eksplicitno priznavao "Republiku Srpsku" kao nezavisnu državu unutar buduće unije. Ovaj neuspjeh imao je značajne posljedice po implementaciju Vašingtonskog sporazuma. Naime, Federacija BiH je od samog početka zamišljena kao prelazno ustavno rješenje, koje bi dobilo svoj puni kapacitet nakon okončanja rata. Međutim, zbog političke nesigurnosti i oklijevanja, naročito od strane „hrvatske komponente“ Federacije, implementacija Sporazuma je bila djelimična i opterećena konceptom tzv. predfederalnih struktura Herceg-Bosne. Ta komponenta je željela zadržati institucionalnu zasebnost u nadi da će u eventualnim novim pregovorima ponovo nastupiti kao ravnopravna strana, a ne kao sastavni dio jedinstvene Federacije.

U tom svjetlu treba tumačiti i izjavu predsjednika Republike Hrvatske Franje Tuđmana, koju je dao agenciji Reuters 7. septembra 1994. godine, u kojoj se protivio ukidanju međunarodnog embarga na uvoz oružja. On je upozorio da bi ukidanje embarga „dovelo do eskalacije rata“, no, u pozadini te izjave stajao je strah od jačanja vojnih kapaciteta Armije RBiH, što bi moglo destabilizirati planove o podjeli BiH na tri etničke jedinice i uspostavu konfederalnog modela.³⁵

³⁵ Reuters, intervju s predsjednikom RH Franjom Tuđmanom, 7. septembar 1994.

3.12. Odnos Vašingtonskog i Dejtonskog sporazuma

*Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, poznat kao Dejtonski sporazum, postignut je 21. novembra 1995. godine nakon višesedmičnih pregovora u američkoj vojnoj bazi Wright–Patterson u saveznoj državi Ohio, a svečano je potpisan 14. decembra 1995. godine u Parizu.*³⁶

Dejtonski sporazum nije nastao u političkom vakuumu, već predstavlja nastavak i institucionalnu nadgradnju Vašingtonskog sporazuma iz marta 1994. godine, kojim je osnovana Federacija Bosne i Hercegovine kao zajednički entitet Bošnjaka i Hrvata. U tom smislu, Dejtonski sporazum je pravno-politički okvir unutar kojeg je Federacija BiH ponovno definisana kao entitet, ali sada u novoj državnoj strukturi, koja uključuje i entitet Republika Srpska.

Oba sporazuma imaju zajedničku polaznu tačku: činjenicu da je Bosna i Hercegovina međunarodno priznata država čiji teritorijalni integritet i suverenitet moraju biti očuvani. U tom pogledu, i Vašington i Dejton predstavljaju kompromise zasnovane na realnosti „na terenu“, ali s političkom namjerom izbjegavanja formalne podjele države.³⁷ Dodatna paralela je dominantna uloga američke administracije u pripremi, moderiranju i finalizaciji oba mirovna procesa. Dok je Vašingtonski

³⁶ Richard, H. (1998). *To End a War*. Random House. New York. str. 195–198.

³⁷ Perry, Valery (2010) *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: The Case for a Functional Federation*, DPC Policy Brief.

sporazum bio rezultat bilateralnih pregovora, pod pokroviteljstvom SAD-a, između Bošnjaka i Hrvata, Dejtonski sporazum je uključio i treću stranu – srpsku – što ga čini potpunijim političkim rješenjem za postratno uređenje Bosne i Hercegovine. Prema članu III/3.b. Ustava Bosne i Hercegovine, oba entiteta su bila dužna da do 14. marta 1996. godine svoje ustave usklade s Ustavom BiH. U tom kontekstu, Ustav Federacije BiH je zadržao kontinuitet kroz niz amandmana, dok je Ustav Republike Srpske doživio znatnije izmjene, uključujući promjenu naziva iz „Republika Srpska“ kao države, u „Republika Srpska“ kao entiteta unutar BiH.³⁸

Dejtonski sporazum se prema svojoj ustavnopravnoj strukturi razlikuje od Vašingtonskog, ne toliko po suštinskoj koncepciji koliko po kvantitativnoj i institucionalnoj kompleksnosti. Dok je Vašingtonski sporazum regulisao unutrašnje odnose među bošnjačkim i hrvatskim političkim akterima u ratu, Dejtonski je obuhvatio cjelinu teritorije BiH, priznao entitete, uveo tripartitnu konstitutivnost naroda te ustanovio centralne institucije države, uključujući tročlano Predsjedništvo, dvodomni Parlament i Ustavni sud BiH.

Vašingtonski sporazum može se posmatrati kao prethodna faza u procesu međunarodnog ustrojavanja Bosne i Hercegovine, dok Dejtonski sporazum predstavlja konačni okvir mira – pravni temelj na kojem se

³⁸ Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Dejtonskog sporazuma, član III/3.b.

i danas zasniva unutrašnja organizacija i suverenitet Bosne i Hercegovine.

3.13. Izmjene Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Nakon potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma i uspostavljanja novog ustavnopravnog poretka Bosne i Hercegovine, bilo je neophodno izvršiti usklađivanje ustava entiteta s novim Ustavom Bosne i Hercegovine (Aneks IV Općeg okvirnog sporazuma za mir). Već u junu 1996. godine, Ustavotvorna skupština Federacije BiH donosi prvi set ustavnih izmjena (Amandmani II–XXIV), čime se izvršilo početno prilagođavanje entitetskog Ustava ustavnom okviru države.

Tako je, primjerice, Amandmanom VIII usklađeno pitanje državljanstva, uvažavajući dvostruki nivo – državno i entitetsko državljanstvo – kako je regulisano u članu I/7. Ustava BiH. Također je tim amandmanom dopunjena nadležnost Federacije kroz uvođenje koordinacije sa Stalnim komitetom za vojna pitanja, čime se naglašava njena obaveza djelovanja u skladu s državnim strukturama. Nadalje, Amandmanom XIII je iz Ustava FBiH brisana odredba prema kojoj predsjednik Federacije ima nadležnost da akredituje ambasadore stranih država, što je sada isključiva nadležnost institucija Bosne i Hercegovine.

Ključna promjena uslijedila je 2002. godine, nakon donošenja Odluke Ustavnog suda BiH U-5/98-III, kojom je utvrđeno da su svi konstitutivni narodi ravnopravni na cijelom teritoriju BiH te da entitetski ustavi moraju biti

usklađeni s Ustavom BiH. Uz apelaciju prvog predsjednika Predsjedništva BiH, Alije Izetbegovića, kojom je osporena ustavna neusklađenost entiteta, visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH (OHR) je nametnuo paket ustavnih amandmana (XXVII–LIV) kojima se duboko mijenja ustavna struktura Federacije BiH.

Ovi amandmani su, prije svega, redefinisali etničko predstavljanje u institucijama Federacije BiH. Cilj je bio omogućiti punu ravnopravnost Srbima, koji su prema preambuli Ustava BiH prepoznati kao konstitutivan narod, ali koji dotad u Federaciji nisu imali ustavni tretman jednak onome koji su imali Bošnjaci i Hrvati.

Tako je Amandmanom XXVII dopunjena preambula Ustava FBiH, kojom se i Srbi formalno priznaju kao konstitutivni narod. Amandman XXIX dalje potvrđuje jezičku i kulturnu ravnopravnost – uz bosanski i hrvatski jezik, uveden je i srpski jezik, a ćirilično pismo je priznato kao službeno pismo u Federaciji BiH.

Amandman XXXIII je od posebne važnosti jer uvodi jednaku zastupljenost Srba u Domu naroda, određujući kvotu od 17 delegata po narodu, čime se ostvaruje nominalna ravnoteža konstitutivnih naroda u gornjem domu Parlamenta FBiH.

Pitanje vitalnog nacionalnog interesa, dotad neodređeno i pravno neprecizirano, pokušano je precizirati Amandmanom XXXVII, dok su Amandmani XXXIX i XL bliže regulisali proceduru zakonodavnog postupka i uslove pod kojima se može koristiti pravo veta, s pozivanjem na zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.

Uprkos pravnoj i stručnoj kritici da su ove intervencije dodatno učvrstile etno-nacionalni karakter entitetske vlasti te time produbile etničku segmentaciju, umjesto da podstaknu integraciju, reforme iz 2002. godine su ostale ustavna osnova današnje Federacije. Ove izmjene su, suprotno intenciji presude Ustavnog suda BiH da osigura formalnu ravnopravnost, u praksi dovele do još snažnijeg institucionalnog etničkog balansa u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, uključujući i dodatno jačanje mehanizama blokade odlučivanja putem veta.³⁹

³⁹ Vidi: Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandmani II-LIV; Odluka Ustavnog suda BiH, broj U-5/98-III; Venecijanska komisija, Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative, CDL-AD(2005)004.

4. Institucionalni sistem vlasti prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine

4.1. Institucionalna arhitektura

U liberalno-demokratskim državama institucionalna arhitektura vlasti karakteriše se podjelom nadležnosti između zakonodavne i izvršne grane vlasti, pri čemu se u praksi razvijaju tri osnovna oblika političkog sistema: predsjednički, parlamentarni i polupredsjednički (tzv. mješoviti) sistem. Primjeri ovih modela nalaze se u Sjedinjenim Američkim Državama (predsjednički), Ujedinjenom Kraljevstvu (parlamentarni) te u Francuskoj, Austriji i Republici Hrvatskoj (polupredsjednički).⁴⁰

Za mješoviti sistem vlasti karakteristična su sljedeća obilježja:

- ♦ predsjednik se bira neposredno;
- ♦ predsjednik imenuje vladu;
- ♦ vlada je odgovorna i predsjedniku i parlamentu;
- ♦ ustav ili poslovnik parlamenta predviđa mogućnost izglasavanja nepovjerenja vladi, ali i mogućnost predsjednikovog raspuštanja parlamenta.⁴¹

⁴⁰ Duverger, Maurice (1970). *The Political System*. New York: Franklin Watts.

⁴¹ Sartori, Giovanni, (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. NYU Press. New York.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav FBiH) normira specifičan institucionalni sistem koji u pojedinim elementima pokazuje sličnosti s navedenim mješovitim modelom, ali istovremeno odražava i specifične karakteristike konsocijativne demokratije, uslovljene etničkom strukturom društva i postkonfliktnim kontekstom.

Naime, prema članu 2. Poglavlja IV.B.1. Ustava FBiH, predsjednik Federacije ne bira se neposredno, već ga bira Parlament FBiH⁴². Ipak, član 5. Poglavlja IV.B.2. predviđa da predsjednik imenuje Vladu FBiH, koja je odgovorna, kako predsjedniku tako i Parlamentu. Time se oblikuje dvostruko usmjerena izvršna vlast – s jedne strane, parlamentarna legitimacija predsjednika, a s druge strane, predsjedničke ovlasti imenovanja vlade – što ovu strukturu približava polupredsjedničkom sistemu vlasti.⁴³

U širem smislu, ustavni poredak FBiH inkorporira principe konsocijativne demokratije, kako ju je teoretski definisao Arend Lijphart⁴⁴. Za razliku od modela većinske (anglosaksonske) demokratije, konsocijacija je namijenjena etnički, vjerski ili ideološki podijeljenim društvima. Lijphart je identifikovao tri ključna elementa konsocijativnog sistema:

1. Segmentirana autonomija društvenih grupa;
2. Zajednička vlast i pravo veta;

⁴² Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, član IV.B.1, stav 2.

⁴³ Kasapović, Mirjana (2005). *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Politička kultura. Zagreb.

⁴⁴ Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković (2012). *Ustavno pravo*. Fondacija Konrad Adenauer. Sarajevo. str. 330.

3. Podjela vlasti među predstavnicima različitih zajednica.⁴⁵

Ustav FBiH ove elemente implementira gotovo modelno.

Prvi element – segmentirana autonomija – prema izvornom Ustavu iz 1994. godine, bio je ograničen na Bošnjake i Hrvate kao konstitutivne narode Federacije. Njihova politička zastupljenost određivana je kombinacijom proporcionalnog učešća u stanovništvu kantona i indirektnim izborom delegata u Dom naroda Parlamenta FBiH. Time je osigurana institucionalna prisutnost konstitutivnih naroda u zakonodavnim procesima.⁴⁶

Drugi element odnosi se na etnički balans u izvršnoj i sudskoj vlasti. Član 1. Poglavlja IV.B.1. (izmijenjen Amandmanom iz 2002. godine) predviđa da predsjednik i dva potpredsjednika Federacije moraju pripadati različitim konstitutivnim narodima. Vlada Federacije sastoji se od premijera i 16 ministara – osam iz reda Bošnjaka, pet iz reda Hrvata i tri iz reda Srba. Premijer, ako dolazi iz reda najbrojnijeg naroda, ima pravo imenovati dodatnog ministra iz reda Ostalih (član 4. Poglavlja IV.B.2).⁴⁷ Ustavni sud FBiH također je konstituisan po etničkom principu: član 9. Poglavlja IV.C.2. eksplicitno navodi da se sastoji od devet sudija, pri čemu najmanje po dva dolaze iz reda sva tri konstitutivna naroda, te jedan iz reda Ostalih.⁴⁸

⁴⁵ Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. Yale University Press.

⁴⁶ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (1994) Poglavlje IV.A. i IV.B.

⁴⁷ Amandmani na Ustav FBiH iz 2002. godine; član IV.B.2.

⁴⁸ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, član IV.C.2, stav 9.

Treći element – pravo veta u zakonodavnom postupku – omogućava konstitutivnim narodima zaštitu tzv. vitalnog nacionalnog interesa. Prema čl. 18. i 18.a Poglavlja VI.A.1. Ustava FBiH, pravo veta može biti pokrenuto od strane predsjedavajućeg ili zamjenika predsjedavajućeg Doma naroda ili dvije trećine kluba jednog od konstitutivnih naroda. Odluka se tada zaustavlja i može biti obojena kao neustavna, ili se dalje upućuje Ustavnom sudu FBiH na ocjenu opravdanosti pozivanja na vitalni nacionalni interes. U tom smislu postoji i apsolutni veto (zakon ne može stupiti na snagu) i suspenzivni veto (sud odlučuje o opravdanosti).⁴⁹

U skladu sa svim navedenim odredbama i institucionalnim mehanizmima, sistem vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine najbliži je polupredsjedničkom modelu, s izraženim elementima konsocijativne demokratije i etničke ravnoteže u odlučivanju.⁵⁰

4.2. Konstitutivnost naroda u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine

Potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma 1994. godine prvi put je u ustavnopravni sistem Bosne i Hercegovine uveden princip konstitutivnosti naroda. Taj princip je iz Vašingtonskog sporazuma prenesen i u Dejtonski mirovni sporazum 1995. godine, te danas predstavlja

⁴⁹ Isto, član VI.A.1, čl. 18. i 18.a.

⁵⁰ Bieber, Florian (2006). *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. Palgrave Macmillan.

temeljnu ustavnu kategoriju i političku realnost države Bosne i Hercegovine.

U članu 1. izvornog Ustava Federacije BiH, stoji: „Bošnjaci i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno s ostalima, i građani Republike Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava, preoblikuju unutrašnju strukturu teritorija s većinskim bošnjačkim i hrvatskim stanovništvom u Republici Bosni i Hercegovini u Federaciju Bosne i Hercegovine koja se sastoji od federalnih jedinica s jednakim pravima i odgovornostima. Odluke o ustavnom statusu teritorije Republike Bosne i Hercegovine s većinskim srpskim stanovništvom bit će donesene u toku pregovora o miru na Međunarodnoj konferenciji o bivšoj Jugoslaviji.“⁵¹

Pravno priznanje Bošnjaka i Hrvata kao „konstitutivnih naroda“ značilo je da je Federacija zamišljena kao binacionalna politička jedinica unutar Bosne i Hercegovine. Izvorno, ovaj status nije uključivao Srbe, koji su kao konstitutivan narod priznati tek naknadno – Odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U 5/98-III iz 2000. godine. Time je Federacija BiH prešla iz bionacionalnog u multinacionalni entitet, s formalno jednakim pravima za sve tri konstitutivne grupe i Ostale.⁵²

U evropskoj ustavnoj praksi ne postoji direktan pandan ovom principu, što čini konstitutivnost naroda specifičnim bosanskohercegovačkim ustavnim institutom. Historijsko-pravno posmatrano, ovaj koncept nema temelja u prethodnim ustavnim tradicijama Bosne i Hercegovine.

⁵¹ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (1994), član I.1.

⁵² Odluka Ustavnog suda BiH, U-5/98-III, „Slučaj Konstitutivnosti naroda“, 2000.

Problem definisanja prava konstitutivnih naroda bio je predmet i djelovanja Arbitražne komisije Mirovne konferencije o Jugoslaviji, poznate kao Badinterova komisija. Na pitanje koje je postavila Srbija: „Da li srpsko stanovništvo iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, kao konstitutivan narod Jugoslavije, uživa pravo na samoopredjeljenje?“, Komisija je u Mišljenju br. 2 konstatovala da konstitutivni narodi nisu suvereni i da nemaju pravo na samoopredjeljenje.⁵³

Svi mirovni planovi za Bosnu i Hercegovinu u prvoj polovini 1990-ih koristili su pojam konstitutivnosti, ali s različitim značenjem i implikacijama. Kutiljerov plan (1992) konstitutivnost je dovodio u vezi s teritorijalnim jedinicama, dok je Vance–Owenov plan (1993) predviđao deset multietničkih provincija bez etničkih naziva, ali je istovremeno prepoznao tri konstitutivna naroda i „ostale“. Suprotno tome, Owen–Stoltenbergov plan iz iste godine dao je punu afirmaciju etničkom kriteriju i predviđao formiranje tri etničke republike, koristeći termin „konstitutivne republike“, što je impliciralo teritorijalizaciju po etničkoj liniji. Nijedan od navedenih planova nije realiziran.

Prijelomni trenutak u definisanju dometa konstitutivnosti predstavlja Presuda Ustavnog suda BiH iz 2000. godine (U 5/98-III), u kojoj je ustanovljeno: „Ustavni princip kolektivne jednakosti konstitutivnih naroda [...] zabranjuje bilo kakve posebne privilegije za jedan ili dva od tih naroda, svaku dominaciju u

⁵³ Badinterova arbitražna komisija, Mišljenje br. 2, 11. januar 1992.

strukturama vlasti i svaku etničku homogenizaciju putem segregacije zasnovane na teritorijalnom razdvajanju.“

Ustav BiH usvaja kombinaciju etničkog i građanskog principa, ali je uloga tri konstitutivna naroda posebno naglašena. U Preambuli se navodi: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s Ostalim) i građani Bosne i Hercegovine, ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine.“ Ova formulacija implicira da su građani, konstitutivni narodi i Ostali zajednički nosioci ustavotvorne volje, što u praksi izaziva tenzije između etničkog i građanskog legitimiteta. Prekomjerno oslanjanje na jedan od ta dva principa izaziva ili osjećaj ugroženosti (u slučaju insistiranja na građanskom), ili diskriminaciju pojedinaca (u slučaju etničkog).

Princip konstitutivnosti naroda je višestruko sporan i diskriminatoran prema osobama koje se ne izjašnjavaju kao Bošnjaci, Hrvati ili Srbi. To je potvrđeno u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“, gdje je Evropski sud za ljudska prava presudio da je nemogućnost kandidature za Predsjedništvo i Dom naroda BiH, na osnovu etničke pripadnosti, kršenje ljudskih prava.⁵⁴ Slično je potvrđeno i u predmetima „Zorić protiv BiH“ i „Pilav protiv BiH“, gdje Sud naglašava da je došlo vrijeme da Bosna i Hercegovina razvije politički sistem koji omogućava kandidaturu svakom građaninu, bez obzira na etničku pripadnost.⁵⁵

⁵⁴ Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci protiv BiH“, br. 27996/06 i 34836/06, 2009, dostupno https://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/default.aspx?id=170&langTag=bs-BA Izvršen uvid: 18.5.2025.

⁵⁵ Presude: „Zorić protiv BiH“ (tačka 26), „Pilav protiv BiH“ (tačka 47), dostupno na: https://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/

Sud u predmetu „Zornić“ ističe: „Diskriminacija podrazumijeva različit tretman osoba u sličnim situacijama, bez objektivnog i razumnog opravdanja [...] ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između sredstava i cilja.“

Ovo potvrđuje i presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Kovačević protiv Bosne i Hercegovine“, u kojoj Sud prvi put eksplicitno konstatuje da Ustav BiH sistematski diskriminira građane koji ne pripadaju konstitutivnim narodima ili koji žive u entitetima u kojima njihov konstitutivni status nije formalno priznat. Sud je zaključio da gospodin Kovačević, kao građanin koji se ne identifikuje ni s jednim od konstitutivnih naroda, nema stvarnu mogućnost političkog predstavljanja ni u Predsjedništvu BiH ni u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, što je ocijenjeno kao povreda člana 1. Protokola br. 12. uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima.⁵⁶ U obrazloženju presude, Sud je naglasio: „Trenutni ustavni okvir institucionalizira diskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti i mjesta prebivališta, čime se stvara duboko ukorijenjeni sistem političke nejednakosti.“⁵⁷

odluke/default.aspx?id=170&langTag=bs-BA Izvršen uvid: 18.5.2025.

⁵⁶ Presuda Evropskog suda za ljudska prava, „Kovačević protiv Bosne i Hercegovine“, aplikacija br. 43651/22, 29.8.2023, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> Izvršen uvid: 18.5.2025.

⁵⁷ Tokom izrade ove knjige došlo je do promjene u predmetu Kovačević koja je u manjoj mjeri utjecala na promjene izvornog teksta dostupnog recenzentima. Nakon žalbe Bosne i Hercegovine na ovu presudu Veliko vijeće Evropskog suda za ljudska prava je ukinulo

4.3. Princip predstavljanja naroda u Federaciji Bosne i Hercegovine

Jedan od ključnih elemenata ustavnopravne organizacije Federacije Bosne i Hercegovine jeste princip etničkog predstavljanja konstitutivnih naroda u tijelima vlasti, što u osnovi slijedi model konsocijativne demokratije⁵⁸. Funkcija etničkog predstavljanja u političkim sistemima religijski, jezički ili etnički podijeljenih društava jeste da se državna vlast dijeli i zajednički izvršava, čime se sprječava isključenje bilo koje od važnijih društvenih grupa iz odlučivanja. Ovaj pristup predstavlja alternativu većinskom modelu odlučivanja, koji bi u podijeljenim društvima gotovo neizbježno doveo do dominacije većinske zajednice i političke marginalizacije drugih. Pitanje da li ustavno uređenje neke države slijedi teritorijalni federalizam ili etnički (konsocijativni) model ili njihovu kombinaciju, može se jasno analizirati kroz strukturu drugog doma parlamenta – tj. koga ili šta on predstavlja?

Primjeri uporedne prakse nude jasan uvid u razlike: u Sjedinjenim Američkim Državama, članovi Senata predstavljaju savezne države, dok u Belgiji, koja je 1993. godine preuređena u federalnu državu, Senat čine članovi koje

prvostepenu presudu zbog formalnih razloga. Slijedi da je novi postupak po istoj temi nakon općih izbora 2026. godine pred Evropskim sudom za ljudska prava vrlo izvjestan.

⁵⁸ Upoređujući funkcioniranje državnog uređenja Švicarske, Austrije i Nizozemske tokom 1960-ih i 1970-ih godina, model konsocijacije razvili su Gerhard Lehmbruch i Arend Lijphart kao demokratsku alternativu anglosaksonskom modelu većinske demokratije. Vidi: Lijphart, A. *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, 1977.

biraju jezičke zajednice – flamanska, francuska i njemačka – a ne teritorijalne jedinice.⁵⁹ Dakle, dok je američki Senat primjer teritorijalnog federalizma, belgijski Senat je izraz etničkog (jezičkog) predstavljanja.

Ustav Federacije BiH sadrži obje komponente. Prema članu 6. Poglavlja IV.A.1. izvornog Ustava, Dom naroda Federacije BiH – kao gornji dom Parlamenta – ima funkciju da predstavlja konstitutivne narode na etničkoj osnovi. Sam naziv ovog doma jasno ukazuje na njegovu ustavnu svrhu: zaštitu kolektivnih prava konstitutivnih naroda i njihovu ravnopravnu participaciju u zakonodavnom procesu. *Ovakvo ustavno rješenje svjedoči o dualističkoj naravi ustavnog federalizma u FBiH, koji istovremeno funkcioniše po teritorijalnim i etničkim osnovama. Takav koncept se u literaturi naziva etno-nacionalni federalizam – mješavina teritorijalne decentralizacije i etničke zastupljenosti.*⁶⁰

Dalji izraz tog principa može se naći i u članu 2. stav 2. Poglavlja V.1. Ustava Federacije BiH, koji predviđa da svaki kanton mora prenijeti određene nadležnosti (npr. u oblastima obrazovanja, kulture, lokalnog poslovanja, medija itd.) na jedinice lokalne samouprave u kojima nacionalna zajednica koja nije većinska u kantonu predstavlja lokalnu većinu. Ova odredba predstavlja ustavnopravnu institucionalizaciju etničkog principa u okviru teritorijalne samouprave, čime se pokušava osigurati lokalna

⁵⁹ Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković (2012). *Ustavno pravo*. Vijeće Evrope. Sarajevo. str. 330.

⁶⁰ Sjedinjene Američke Države su primjer čisto teritorijalnog federalizma, dok je Švicarska primjer multietničkog federalizma koji objedinjuje teritorijalni i etnički princip u drugom domu parlamenta.

autonomija za sve tri konstitutivne grupe čak i unutar mješovitih kantona.

U komparativnoj praksi, najbliži model ovoj ustavnoj strukturi jeste švicarski model „multietničkog federalizma“, u kojem se federalizam istovremeno temelji na teritorijalnim kantonima i jezičko-etničkim zajednicama, a predstavnička tijela (posebno Državno vijeće i Nacionalni savjet) balansiraju interese različitih identiteta unutar jedinstvene državne strukture. Ipak, za razliku od Švicarske, gdje su identiteti historijski depolitizirani kroz građansku integraciju, u Bosni i Hercegovini je etnički princip ne samo ustavno zaštićen već i politički centralizovan, što stvara prepreke za funkcionalno upravljanje, jer etničko pravo veta često nadvladava principe funkcionalne većine i onemogućava odlučivanje u ključnim državnim pitanjima.

5. „Herceg-Bosna“ nakon potpisivanja Vašingtonskog sporazuma

I pored formalnog ukidanja paradržave „Hrvatske Republike Herceg-Bosne“, u momentu potpisivanja Vašingtonskog sporazuma, u martu 1994. godine, ova struktura je nastavila egzistirati i nakon njegovog zaključenja. Implementacija samog Sporazuma odvijala se otežano, ponajviše zbog toga što se umjesto uspostavljanja legalnih institucija predviđenih novim ustavno-pravnim okvirom, činilo sve kako bi se zadržale dotadašnje vlastodržačke strukture. Ovakav pristup bio je rezultat dvostrukog shvatanja Vašingtonskog sporazuma: s jedne strane, kao prijelazne faze ka konačnom miru i ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine; s druge, kao izraz otpora političkih i administrativnih aktera, prvenstveno iz reda hrvatskog naroda, naspram Sporazuma koji je nametnut pod pritiskom međunarodne zajednice, posebno uz prijetnju uvođenja sankcija Republici Hrvatskoj.

Dogovor o Federaciji u suštini se sveo na dogovor o miru između Bošnjaka i Hrvata. To je jedino realizirano. Naravno, uz obustavu sukoba išlo je otvaranje komunikacija, što je od vitalnog značaja za Bosnu i

*Hercegovinu. Sve ostale stvari stagniraju ili se kreću vrlo sporo. Mi smo, bez rezervi, za provođenje Ustava Federacije. Na hrvatskoj strani ima uticajnih ljudi i grupa koji su protiv.*⁶¹

Jedan od ključnih izvora institucionalnih i političkih nesuglasica bilo je pogrešno, ali u praksi dominantno tumačenje Federacije Bosne i Hercegovine kao saveza „hrvatskih“ i „bošnjačkih“ teritorija. Umjesto koncepcije zasnovane na kantonalnom modelu, koji je trebao neutralizirati etničke granice, uveden je sistem federacije nacionalnih područja. Ova praksa bila je naročito očita u očuvanju administrativnih ostataka tzv. „Herceg-Bosne“, uključujući upotrebu prefiksa „hrvatski“ u imenima javnih institucija i administrativnih jedinica u sredinama s većinskim hrvatskim stanovništvom.

Različito tumačenje Ustava Federacije, koje se u nedostatku čvrstih pravnih osnova često oslanjalo na faktičko stanje iz rata, bilo je indikator, ne samo različitih interpretacija Vašingtonskog sporazuma već i pokušaj očuvanja političkog kontinuiteta struktura vlasti iz vremena prije formiranja Federacije BiH. Time su federalni partneri, uprkos formalnom ustroju Federacije, nastojali zadržati autonomiju sve do donošenja konačnog mirovnog plana za Bosnu i Hercegovinu.⁶²

⁶¹ Alija Izetbegović, intervju za „Ljiljan“, Sarajevo, 10.12.1994. godine.

⁶² Begić, Kasim (1997). *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996)*. Bosanska knjiga. Sarajevo. str. 196.

Konačna faza institucionalnog ukidanja „Herceg-Bosne“ uslijedila je tek sredinom 1996. godine. Dana 9. marta 1996. godine, takozvani „Zastupnički dom“ „Hrvatske Republike Herceg-Bosne“ donio je odluku o postupnom prijenosu funkcija civilne vlasti na institucije Federacije Bosne i Hercegovine. Paralelno s tim, započelo je formiranje osnivačkih skupština kantona unutar Federacije. U maju iste godine, na sjednici Predsjedničkog vijeća, dotadašnja „Vlada Hrvatske Republike Herceg-Bosne“ reorganizirana je u prijelaznu vladu sa šest ministarstava.

Institucionalni život „Herceg-Bosne“ ugašen je tek 14. augusta 1996. godine, gotovo godinu i po nakon zaključenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, čime je formalno okončano postojanje ove paradržavne strukture.

6. Hrvatska samouprava: od konstitutivnosti do krize ustavnosti

U periodu od potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma 1995. godine pa sve do 2000. godine, prostor s većinskim hrvatskim stanovništvom u Bosni i Hercegovini funkcionisao je de facto kao „treća federalna jedinica“. Na teritoriji bivše „Hrvatske Republike Herceg-Bosne“ nastavile su postojati paralelne institucije, uključujući vlastitu banku (Hercegovačka banka), televizijsku stanicu (EROTEL) te obrazovni, kulturne i druge institucije. Politički predstavnici Hrvata u institucije Federacije Bosne i Hercegovine birani su gotovo isključivo iz tih područja, što je dodatno učvrstilo faktičku podjelu vlasti unutar entiteta.

Presudan preokret desio se u julu 2000. godine, kada je Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio odluku o ravnopravnosti i konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju države. Ova odluka – protiv koje su glasale sudije srpske i hrvatske nacionalnosti – srušila je pravni temelj ideje o teritorijalnoj ekskluzivnosti pojedinih naroda, time poništavajući pretpostavku da svaki konstitutivni narod treba imati vlastiti, nacionalno zaokruženi entitet. Proces jačanja institucija Federacije BiH i ukidanja paralelnih struktura vlasti na područjima s

hrvatskom većinom od strane hrvatskih političkih elita tumačen je kao proces „dekonstituiranja Hrvata“. Simbolički značajan primjer predstavlja akcija međunarodnih snaga (SFOR), koje su ugasile EROTEL zbog emitiranja programa Hrvatske radiotelevizije (HRT) bez dozvole, te predale predajnike Federalnoj televiziji. Taj čin je među Hrvatima u Hercegovini i srednjoj Bosni doživljen kao institucionalna agresija, što je dodatno pojačalo zahtjeve za uspostavljanjem posebnog hrvatskog kanala unutar javnog RTV-sistema.

Po nekim interpretacijama, period između 1996. i kraja 2000. godine predstavlja svojevrsno „zlatno doba“ za politički status Hrvata u Bosni i Hercegovini. *Uprkos ustavnom aranžmanu zajedničke Federacije s Bošnjacima, Hrvati su u ovom periodu uživali političku ravnopravnost, pravo na predstavljanje u kantonima, Federaciji i na državnom nivou, kao i određeni stepen ekonomskog prosperiteta.*⁶³

Dodatno, 14. septembra 2000. godine, neposredno pred opće izbore, šef Misije OEES-a u BiH, Robert Barry, objavio je odluku kojom se omogućava izbor delegata u Dom naroda Federacije BiH s čitavog teritorija entiteta, a ne više isključivo iz kantona s većinskim nacionalnim stanovništvom. Ova odluka je protumačena kao direktno ugrožavanje konstitutivnosti Hrvata i podstrek za političku mobilizaciju. Kao odgovor, u oktobru 2000. godine osnovan je Hrvatski narodni sabor BiH (HNS) – političko tijelo zamišljeno kao krovna organizacija hrvatskih

⁶³ Grbavac, Valentino (2016). *Neravnopravna demokracija: politički položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini*. Institut za društveno-politička istraživanja. Mostar. str. 23.

političkih stranaka, s Antom Jelavićem, tadašnjim predsjednikom HDZ-a BiH, na čelu. HNS je najavio referendum među Hrvatima u BiH koji je održan 11. novembra 2000. godine, a njegov cilj bio je potvrda „Deklaracije o pravima i položaju hrvatskog naroda u BiH“, kojom se tražila ustavna rekonstrukcija i institucionalni konsenzus na svim nivoima vlasti, uz tvrdnje da je hrvatski narod majoriziran i da je Federacija postala „muslimanski entitet“. Ova ideja, s Antom Jelavićem kao jednim od glavnih protagonista, imala je podršku određenog dijela bosanskih Hrvata, koje je Jelavić opravdavao odbijenim amandmanima prethodno podnesenim Ustavnom sudu BiH, izražavajući nezadovoljstvo odlukama međunarodne zajednice, kojom su izvršene određene reforme u funkcionisanju Federacije BiH. Nakon usvajanja „Deklaracije o položaju Hrvata“, počeo se koristiti termin „majorizacija Hrvata u BiH“. Uspostavljanje Hrvatske samouprave u BiH formalno je proglašeno u martu 2001. godine instaliranjem hrvatskih vlasti u područjima gdje su Hrvati bili većina. Separatizam HDZ-a i drugih hrvatskih političkih predstavnika, okupljenih oko Hrvatskog narodnog sabora (HNS), naišao je na snažan odgovor međunarodne zajednice, predvođene tadašnjim visokim predstavnikom u Bosni i Hercegovini Wolfgangom Petritschom i Robertom Barryjem.⁶⁴

Nakon općih izbora, prvi put od završetka rata formirana je vlast u Federaciji bez učešća HDZ-a i SDA (tzv. „Alijansa za promjene“). Istovremeno, u Republici Hrvatskoj dolazi

⁶⁴ Lisica, A. (2025). *Dynamics of Cooperation and Conflict: Relations Between Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Croatia in the Post-Yugoslav Era*. BSF Research Paper. Skopje: IDEFE Publications, str. 15.

do promjene vlasti, gdje, također, HDZ Hrvatske gubi izbore, što je dodatno oslabilo politički i finansijski položaj HDZ-a BiH. Smanjeni su i prihodi iz federalnog budžeta, kao i podrška iz Zagreba. Kulminacija političke krize desila se 3. marta 2001. godine kada je u Mostaru proglašena tzv. „hrvatska samouprava“, formalno u obliku „međukantonalnog i međuopćinskog vijeća“. Tim činom, hrvatske političke strukture iz Hercegovine javno su negirale legitimitet vlasti Federacije BiH i odluka međunarodne zajednice, proklamovavši da će zakoni važiti samo ako nisu u suprotnosti s odlukom o uspostavi samouprave. Struktura samouprave uključivala je zakonodavno vijeće sastavljeno od novoizabranih hrvatskih zastupnika, predsjednika i izvršno vijeće. Time je izvršena faktička revitalizacija institucija bivše „Herceg-Bosne“, iako je nominalno priznavana teritorijalna cjelovitost BiH.

Međutim, ova paralelna vlast bila je kratkog daha. Visoki predstavnik Wolfgang Petritsch 3. marta 2001. godine smijenio je Jelavića s mjesta člana Predsjedništva BiH i predsjednika HDZ-a BiH, a SFOR je, u operaciji koju je pratio pojačan međunarodni nadzor, nasilno preuzeo kontrolu nad Hercegovačkom bankom, za koju se sumnjalo da finansira „samoupravu“. Na kraju, pokušaj hrvatske samouprave propao je jer je predstavljao neustavan oblik političkog djelovanja. Visoki predstavnik obrazložio je zabranu kao nužnu mjeru protiv narušavanja ustavnog poretka Federacije BiH i države u cjelini, budući da su HDZ-ovi zvaničnici uspostavom paralelne strukture faktički podrili Dejtonski mirovni sporazum.⁶⁵

⁶⁵ Šarčević, Edin (2010). *Ustav iz nužde*. Rabic. Sarajevo. str. 65.

7. Hrvatski narodni sabor

Hrvatski narodni sabor (HNS) Bosne i Hercegovine osnovan je 28. oktobra 2000. godine u Novom Travniku. Prema svom nazivu i deklarativnim ciljevima, HNS je zamišljen kao politička i organizaciona platforma koja bi trebala objediniti sve Hrvate u Bosni i Hercegovini radi zajedničkog djelovanja u pitanjima od značaja za njihov položaj, a naročito u kontekstu percepcije političke marginalizacije. Međutim, u praksi, HNS okuplja isključivo političke aktore koji zagovaraju prioritetno etnički model organizacije države, s posebnim naglaskom na kolektivna prava konstitutivnih naroda. Hrvati koji djeluju unutar građanskih političkih opcija, odnosno partija koje zagovaraju neteritorijalnu, građansku ili multietničku koncepciju države, nisu članovi HNS-a niti su dobrodošli unutar njegovih struktura.

Prema Statutu HNS-a, članovi Sabora – najvišeg tijela ove organizacije – su, između ostalih, i “hrvatski zastupnici” u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Međutim, ovaj dom je građanskog karaktera i ne poznaje etničke klubove poput Doma naroda.⁶⁶ U skladu s tim, pojam “hrvatski zastupnik” u kontekstu HNS-a ne odnosi se na sve Hrvate izabrane u Zastupnički

⁶⁶ Poslovnik Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, “Službeni glasnik BiH”, br. 79/14, 81/15, 97/15, 78/19, 26/20, 53/22, 59/23, 87/23, 50/24 i 73/24.

dom, već isključivo na članove stranaka koje prihvataju etnoteritorijalni princip političkog predstavljanja. Tako, prema političkoj liniji HNS-a i dominantne stranke unutar ove organizacije – HDZ-a BiH – Hrvati koji su izabrani na listama građanskih partija i koji se službeno identifikiraju Hrvatima često se etiketiraju kao dio “bošnjačke političke reprezentacije”, što je politički i konceptualno sporno. Time se sužava pojam hrvatskog političkog predstavnštva, čime se postavlja pitanje legitimiteta i imena ovog tijela “hrvatskim saborom”, jer očigledno ne zastupa sve Hrvate u Bosni i Hercegovini, nego samo one unutar jedne političke i ideološke linije.

Ponovno oživljavanje ideje u 2025. godini, koju je prezentirao predsjednik HDZ-a BiH i HNS-a Dragan Čović medijima⁶⁷, je federalizacija Bosne i Hercegovine koja bi se sastojala od tri federalne jedinice – bošnjačke, hrvatske i srpske. *Na prostoru Bosne i Hercegovine nikada se nisu razvili etnički regionalizmi, kao što je to slučaj u brojnim drugim evropskim državama poput Španije, Italije, Francuske, Velike Britanije i Belgije*⁶⁸ *te je upitno kako bi se takva regionalizacija provela i da li bi obuhvatala i teritorij entiteta Republika Srpska. Etno-kulturološka, konfesionalna, tradicijska, običajna i svaka druga komponenta složenog bh. socijalnog miljea satkana je od sofisticiranog*

⁶⁷ Dragan Čović za Običan radio: Bošnjačka politička elita razgrađuje BiH, rješenje je u tri federalne jedinice, dostupno <https://obican.info/covic-bosnjacka-politicka-elita-razgradjuje-bih-rjesenje-u-tri-federalne-jedinice/> (30.4.2025), Izvršen uvid: 18.5.2025. godine.

⁶⁸ Sadiković, E. (2019). *Subnacionalni konstitucionalizam i demokratija*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Sarajevo. str. 88.

*spleta svekolikog bosanskog "jedinstva različitosti", pa, s tim u vezi, uzimanje teritorijalnog kriterija kao odrednice pripadnosti jednoj nacionalnoj skupini nema niti teorijskog ni praktičnog uporišta. Stoga je svaka ideja i teorija etno-kantonizacije ili koje druge etno-regionalizacije, dolazila ona "izvana" ili "iznutra", u svojoj biti inkompatibilna multietničkom konceptu bh. društva i nosilac latentne prijetnje državno-pravnom opstanku Bosne i Hercegovine.*⁶⁹ Posebno je interesantan trenutak pritiska HDZ-a BiH na usvajanju novog izbornog zakona, kojim bi se doprinijelo etnoteritorijalnom principu organizacije države, kada je funkcionisanje države u krizi zbog secesionističke politike vladajuće strukture iz entiteta Republika Srpska u prvoj polovini 2025. godine. Politički pritisak u pogodnom momentu je realno političko sredstvo ostvarenja određenog ciljeva, ali je upitno da li je pravi momenat insistiranje na ovom pitanju period krize koja prijeti opstanku države.

Prema članu 11. Statuta HNS-a, usvojenom 28. februara 2015. godine, jedan od ključnih ciljeva organizacije je poticanje temeljitih reformi propisa kojima bi se osigurala potpuna institucionalna i svaka druga jednakopravnost hrvatskog naroda s druga dva naroda i svim građanima u Bosni i Hercegovini. Ova formulacija implicira da Hrvati u BiH nisu u potpunosti jednakopravni te da su često majorizirani od strane brojnijeg bošnjačkog naroda u Federaciji BiH, dok u Republici Srpskoj praktično politički ne postoje. Kao rezultat toga, HNS kontinuirano, od

⁶⁹ Seizović, Z. (2012). *Etnomobilizacija i institucionalna diskriminacija u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova, Politička participacijau Bosni i Hercegovini. Sarajevski otvoreni centar. Sarajevo, str.28.

2015. godine, ističe tzv. “hrvatsko pitanje”, ukazujući na niz problema koji, prema njihovom mišljenju, potvrđuju neravnopravnost Hrvata:

- ♦ Izborni zakon, posebno izbor člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda (tzv. “slučaj Komšić”)⁷⁰
- ♦ Zastupljenost Hrvata u državnim institucijama
- ♦ Raspodjela javnih prihoda
- ♦ Nepostojanje RTV-kanala na hrvatskom jeziku u okviru javnog RTV-servisa
- ♦ Kultura, obrazovanje i status hrvatskog jezika

Od osnivanja do danas, HNS je održao niz zasjedanja: osnivačka sjednica 28. oktobra 2000. godine u Novom Travniku, 16. decembar 2000. godine u Tuzli i sljedeći – 10 sjednica zaključno s 2025. godinom u Mostaru. Na ovim zasjedanjima HNS je usvajao deklaracije i zaključke usmjerene ka zahtjevima za izmjenama Izbornog zakona, reformom ustavnog poretka i uspostavom javnog RTV-kanala na hrvatskom jeziku.

⁷⁰ Član Predsjedništva Bosne i Hercegovne je prema članu 21. Statuta HNS-a istovremeno i član Sabora HNS-a.

7.1. Izborni zakon i dilema političkog predstavljanja u Bosni i Hercegovini

Prema konačnim rezultatima popisa stanovništva iz 2013. godine⁷¹ u Federaciji Bosne i Hercegovine od ukupno 2.219.220 stanovnika, 1.562.372 (70,4%) se izjasnilo kao Bošnjaci, 497.883 (22,4%) kao Hrvati, dok se 158.965 (7,1%) izjasnilo kao pripadnici drugih nacionalnosti. Ovi podaci ukazuju na više nego trostruku brojčanu nadmoć Bošnjaka nad Hrvatima u ovom entitetu, što otvara pitanja političke reprezentacije, posebno u kontekstu izbora člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda.

Upravo ta disproporcija omogućava da kandidat koji ne dolazi s područja stanovništva s hrvatskom većinom bude izabran za člana Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda. To se konkretno desilo u slučaju izbora Željka Komšića 2006, 2010, 2018. i 2022. godine. Iako se Komšić etnički izjašnjava kao Hrvat, njegova politička platforma je građanska i socijaldemokratska, čime se suštinski osporava koncepcija etničkog ekskluziviteta predstavljanja naroda. Za HNS i HDZ BiH, Komšićev izbor je simbol nelegitimnog predstavljanja. Ovo tumačenje ima kontinuitet još od osporavanja Hrvatskog narodnog vijeća 1993. godine, čime se potvrđuje da temeljna ideja političkog ekskluziviteta nad određenim teritorijama nije napuštena ni 30 godina kasnije.

⁷¹ Federalni zavod za statistiku, <http://fzs.ba/index.php/popis-stanovnistva/popis-stanovnistva-2013/konacni-rezultati-popisa-2013/>, Izvršen uvid: 19.5.2025.

Ustav BiH (Aneks IV Dejtonskog sporazuma)⁷² jasno propisuje način izbora članova Predsjedništva – dva iz Federacije i jedan iz Republike Srpske – bez dodatnih etničkih ili teritorijalnih filtera. Izbor Komšića nije pravno sporan niti predstavlja institucionalnu majorizaciju, već reflektuje građansku komponentu izbornog sistema, koja postavlja izazov etnonacionalnim politikama. Još jedno sporno pitanje odnosi se na tzv. „Barryjeva pravila“, prema kojima se delegati u Dom naroda FBiH biraju s čitavog teritorija entiteta, neovisno o etničkoj većini u kantonu. To je omogućilo formiranje mješovitih delegacija, ali i izazvalo optužbe o “bošnjačkoj dominaciji” u izboru hrvatskih predstavnika.

Godine 2017. HNS je predložio izmjene Izbornog zakona, kojim bi se Federacija podijelila u tri izborne jedinice: većinski bošnjačku, hrvatsku i mješovitu. Član Predsjedništva iz reda Hrvata birao bi se isključivo iz hrvatske i mješovite jedinice, što bi, prema predlagateljima, osiguralo “legitimno predstavljanje”. Osnova za ovaj prijedlog bila je presuda Ustavnog suda BiH broj U 23/14⁷³, kojom je osporen član 8. Izbornog zakona BiH jer je obavezujuće propisivao izbor po jednog delegata iz svakog konstitutivnog naroda iz svakog kantona, što je protumačeno kao neskladno s Ustavom FBiH, koji predviđa izbor “ako je takav izabran”. Ukidanje tog člana dodatno je zakomplikovalo popunjavanje Doma naroda, da bi CIK BiH 18.

⁷² Aneks IV Dejtonskog mirovnog sporazuma (Ustav BiH), dostupno na <http://ndcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf> Izvršen uvid: 19.5.2025.

⁷³ Ustavni sud BiH, predmet U 23/14, https://www.ustavnisud.ba/dokumenti/_hr/U-23-14-1058444.pdf Izvršen uvid: 19.5.2025.

decembra 2018. godine donio odluku kojom se delegati biraju u skladu s Ustavom FBiH i rezultatima popisa iz 2013. godine. Ova odluka je nastojala očuvati konstitutivnost, ali je dovela do prekomjerne zastupljenosti etnički homogenih kantona, izazvavši kritike svih političkih aktera.

U međuvremenu, Evropski sud za ljudska prava donio je presudu u predmetu „Kovačević protiv Bosne i Hercegovine“⁷⁴ kojom je utvrđeno da postojeći sistem diskriminira građane koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda i/ili ne žive u entitetima s kojima je njihova etnička pripadnost vezana. Time je još jednom potvrđeno da trenutni sistem nije u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Na ovu Presudu je izjavljena žalba.

Dosadašnje presude ukazuju na duboku disfunkcionalnost bh. izbornog sistema: on istovremeno ne štiti ni građanska ni kolektivna prava u potpunosti. Predloženi model HNS-a, koji pokušava preslikati logiku Doma naroda na sve ostale institucije, uključujući i Predsjedništvo, u suštini pokušava ustavno unijeti kocept “Herceg-Bosne” stvarajući stabilnu izbornu bazu i model hrvatskog entiteta unutar Federacije.

Prijedlog HDZ-a BiH iz aprila 2025. godine⁷⁵ predviđa sličan model izbora člana Predsjedništva BiH iz reda

⁷⁴ Kovačević v. Bosnia and Herzegovina, ECtHR 2023, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-223286> izvršen uvid 8.5.2025. godine.

⁷⁵ Komentar Darijane Filipović, potpredsjednice HDZ-a BiH, u: HDZ brani svoj prijedlog kao ustavan i kompromisan, Istraga.ba, april 2025, dostupno na: <https://istraga.ba/>

hrvatskog naroda, kojim bi se ograničilo pravo glasa na određenim teritorijama Federacije BiH⁷⁶. Konkretno, član Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda mogao bi biti izabran samo ako osvoji najveći broj glasova u najmanje tri od pet „hrvatskih kantona“: Hercegovačko-neretvanski, Srednjobosanski, Zapadnohercegovački, Kanton 10 (Livanjski) i Posavski. Ukoliko nijedan kandidat ne osvoji većinu u tri kantona, postupak bi se spuštao na kriterij pobjede u dva, a zatim na jedan od tih kantona, sve do toga da se bira kandidat s ukupno najviše glasova iz reda hrvatskog naroda, ali opet samo ako ispunjava jedan od navedenih kriterija teritorijalne zastupljenosti. Ovaj prijedlog faktički ostaje kod etnoteritorijalnog modela izbora, jer implicitno definira izborne baze prema etničkom kriteriju, i to isključivo za hrvatsku komponentu. Prema Ustavu BiH (član V.1.), članove Predsjedništva BiH biraju direktno građani iz entiteta – dva iz Federacije BiH (Bošnjak i Hrvat) i jedan iz Republike Srpske. Nigdje u Ustavu ne postoji odredba koja ograničava teritorijalno pravo glasa ili nameće uslov da kandidati moraju imati većinu u „etnički definiranim kantonima“, te se postavlja pitanje da li bi se ovakva izmjena mogla uraditi bez

hdz-u-dom-naroda-bih-uputio-izmjene-izbornog-zakona-clan-predsjednistva-bih-iz-reda-hrvatskog-naroda-birao-bi-se-iz-tri-kantona-u-kojima-su-hrvati-vecina/ Izvršen uvid: 11.5.2025.

⁷⁶ Prijedlog HDZ-a BiH dostavljen Domu naroda PS BiH (april 2025), prema izvještaju portala Klix.ba: HDZ-ov prijedlog izmjena izbornog zakona sutra na Domu naroda PS BiH, 3. april 2025, dostupno na: <https://www.klix.ba/vijesti/bih/hdz-ov-prijedlog-izmjena-izbornog-zakona-sutra-na-domu-naroda-ps-bih/250423054> Izvršen uvid: 9.5.2025.

izmjena Ustava FBiH. Prijedlog direktno krši standarde utvrđene u presudama Evropskog suda za ljudska prava:

- ♦ „Sejdić i Finci protiv BiH“ – zabranjuje diskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti⁷⁷;
- ♦ „Pilav protiv BiH“ – ukazuje da ograničavanje prava kandidature i glasanja na osnovu entitetske ili etničke pripadnosti nije u skladu s Konvencijom⁷⁸;
- ♦ „Zornić protiv BiH“ – ističe da BiH mora osigurati jednakopravnost svim građanima, nevezano za etničku pripadnost⁷⁹;
- ♦ „Kovačević protiv BiH“ (2023) – vrlo precizno ukazuje da i unutar Federacije BiH postoje neustavne forme ograničavanja izbornog prava građana koji se ne identifikuju s konstitutivnim narodima i/ili ne žive u “odgovarajućim kantonima”. Taj presedan jasno bi obuhvatio i mehanizme poput HDZ-ovog prijedloga, jer diskriminiše građane unutar jednog entiteta⁸⁰.

⁷⁷ Evropski sud za ljudska prava, presuda „Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine“, zahtjevi br. 27996/06 i 34836/06, 22. decembar 2009, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int> Izvršen uvid: 5.5.2025.

⁷⁸ Evropski sud za ljudska prava, presuda „Pilav protiv Bosne i Hercegovine“, zahtjev br. 41939/07, 9. juni 2016, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162240> Izvršen uvid: 5.5.2025.

⁷⁹ Evropski sud za ljudska prava, presuda „Zornić protiv Bosne i Hercegovine“, zahtjev br. 3681/06, 15. juli 2014, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145566> Izvršen uvid: 5.5.2025.

⁸⁰ Evropski sud za ljudska prava, presuda „Kovačević protiv Bosne i Hercegovine“, zahtjev br. 43651/22, 29. august 2023, dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-223286> Izvršen uvid: 5.5.2025.

Ove presude, osim presude “Kovačević protiv BiH”, obavezuju Bosnu i Hercegovinu, a svaki zakonski prijedlog koji im proturječi ne može biti ustavan, osim presude u predmetu Kovačević, pa čak ni zakonodavno provodiv.

HDZ-ov prijedlog se ne temelji na ustavnom ili evropskom pravnom okviru, već na konceptualnom modelu legitimizacije naroda kao kolektiviteta, što je legitimna politička pozicija, ali ne i normativno rješenje unutar demokratskog sistema koji mora osigurati jednakopravnost svih građana. Model po kojem samo kantoni s hrvatskom većinom mogu proizvesti „legitimnog Hrvata“ kao predstavnika direktno vodi ka formalizaciji unutarentitetske etničke podjele – iako bez upotrebe izraza „treći entitet“, suštinski se radi o njegovom funkcionalnom uvođenju kroz izborni mehanizam.

Takav se prijedlog kosi s:

- ♦ načelima Vašingtonskog sporazuma koji je kroz kantonizaciju upravo nastojao spriječiti teritorijalnu homogenizaciju;
- ♦ duhom Dejtonskog sporazuma koji predviđa entitete, ali ne i etničke teritorije unutar njih;
- ♦ principima decentralizacije i pluralizma, jer guši pravo političke participacije građana koji ne žive u tzv. „etnički pogodnim“ kantonima.

Stoga se svaki budući reformski prijedlog mora kretati između dva cilja: eliminacije diskriminacije po etničkoj i teritorijalnoj osnovi i očuvanja mogućnosti etničkog predstavljanja u domovima naroda, ali ne i u institucijama

koje su zamišljene kao univerzalne⁸¹, posebno ne bez predstavljanja građana koji se ne identificiraju s konstitutivnim narodima.

7.2. Zastupljenost Hrvata u državnim institucijama

Popisom iz 2013. godine je ustanovljeno da u Bosni i Hercegovini živi 50,11% Bošnjaka, 30,78% Srba i 15,43% Hrvata. Prema podacima Agencije za državnu službu BiH, zaključno s 30. junom 2018. godine, Hrvati čine 18 posto, Srbi 35 posto, a Bošnjaci 44 posto ukupno uposlenih... Vijeću ministara BiH su ove godine državne institucije, njih 66, dostavile informacije o nacionalnoj strukturi rukovodećeg kadra. Prema tim podacima, na čelima ministarstava ili agencija se nalaze 23 Bošnjaka, 20 Srba, 20 Hrvata (31,7 posto) te jedan iz reda Ostalih, dok na rukovodećim mjestima ima 109 Bošnjaka, 103 Srba, 90 Hrvata (29,4 posto) i četvero iz reda Ostalih... U sudovima na svim nivoima vlasti je, prema posljednjim dostupnim podacima, popunjeno 956 pozicija. Njih 422 obnašaju Bošnjaci (44,142 posto), 309 Srbi (32,322 posto), 167 Hrvati (17,469 posto), a Ostali 58 (6,067 posto)⁸².

⁸¹ Komparativna analiza Vašingtonskog sporazuma, u: Enver Kazaz i Nerzuk Ćurak (ur.), *Bosna i Hercegovina između etničke podjele i građanske države*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Sarajevo, 2018.

⁸² FAKTOR, 17.12.2018, Nedim Pobrić, *Inzkov katalog pozicija: Što su "ugroženiji, Hrvata sve više u institucijama vlasti*, <https://www.faktor.ba/vijest/inzkov-katalog-pozicija-sto-su-ugrozeniji-hrvata-je-sve-vise-u-institucijama-vlasti/15387> Izvršen uvid: 3.4.2025.

Prema podacima Popisa stanovništva iz 2013. godine, nacionalna struktura Federacije Bosne i Hercegovine je: Bošnjaci 70,40 posto, Srbi 2,55 posto, a Hrvati 22,44 posto ukupnog broja stanovnika. Prema podacima do kojih je došao portal Klix.ba, u 60 institucija i drugih tijela uprave FBiH, od ukupno 2.315 evidentiranih državnih službenika, 1.622 je Bošnjaka, 560 Hrvata, 83 Srbina te 50 iz reda Ostalih... Kada je riječ o ukupnom broju od 7.520 državnih službenika u FBiH u institucijama i tijelima uprave na svim nivoima, 72,3 posto je Bošnjaka, 21,28 posto Hrvata, 3,9 posto Srba te 2,5 posto iz reda Ostalih... U tijelima čiji su osnivači kantoni, kada je riječ o rukovodećim službenicima, 64,47 posto je Bošnjaka, 29,74 posto Hrvata, 3,16 posto Srba i 2,63 posto Ostalih. Na nivou FBiH, od ukupnog broja rukovodećih službenika, 62,99 posto je Bošnjaka, 29,52 posto Hrvata, 4,41 posto Srba te 3,08 posto Ostalih.⁸³ Prema analizi koju je proveo Istraživački tim Media centra Islamske zajednice, Hrvati su u državnim institucijama zastupljeni iznad svog demografskog udjela od 15,43%⁸⁴. Podaci ukazuju na to da Hrvati u mnogim državnim institucijama Bosne i Hercegovine, posebno onima sa sjedištem u Mostaru⁸⁵,

⁸³ KLIX, 7.2.2019, A. D, *Državni službenici: Koliko je Bošnjaka, Hrvata i Srba u organima uprave u Federaciji BiH*, <https://www.klix.ba/vijesti/bih/drzavni-sluzbenici-koliko-je-bosnjaka-hrvata-i-srba-u-organima-uprave-u-federaciji-bih/190205024> Izvršen uvid 5.3.2025.

⁸⁴ AA Balkans, *Debalansa Bošnjaka u institucijama Bosne i Hercegovine*, autor Alma Deković, 10.10.2024, dostupno na <https://www.aa.com.tr/ba/balkan/istra%C5%BEivanje-debalans-bo%C5%A1njaka-u-institucijama-bosne-i-hercegovine/3357655> izvršen uvid 10.2.2025.

⁸⁵ STAV, *U pet državnih institucija u Mostaru zaposlene samo 33 osobe bošnjačke nacionalnosti*, autor: MINA, 15.10.2024, dostupno na

imaju zastupljenost iznad svog demografskog udjela. S obzirom da ne postoje egzaktna istraživanja, podaci iz medija trebaju biti uzeti s rezervom. Međutim, može se sa sigurnošću zaključiti da navodi o diskriminaciji Hrvata u ovom segmentu nisu opravdani.

7.3. Centralizacija i raspodjela javnih prihoda: stavovi HNS-a

Članovi Hrvatskog narodnog sabora (HNS), predvođeni HDZ-om BiH, u više navrata su ukazivali na raspodjelu javnih prihoda kao primjer politike centralizacije, kojom se, prema njihovim tvrdnjama, slabe županije s hrvatskom većinom, a jača Federacija BiH na njihovu štetu. Predsjednik HNS-a i HDZ-a BiH dr. Dragan Čović više je puta naglasio da se politikom kontinuiranog umanjivanja prihoda kantonima pokušava prenijeti teret socijalnih tenzija na hrvatska područja. „Vidimo kako oni Hrvati koji sudjeluju u nelegalnoj federalnoj vlasti pokreću čak i peticije za ukidanje županija, dok u isto vrijeme bošnjački političari, pod izgovorom racionalizacije, zagovaraju ujedinjenje dviju elektroprivreda i dva telekoma – što jasno svjedoči o politici centralizacije Federacije“, izjavio je Čović⁸⁶.

<https://www.stav.ba/vijest/u-pet-drzavnih-institucija-u-mostaru-zaposlene-samo-33-osobe-bosnjacke-nacionalnosti/29179> Izvršen uvid: 15.2.2025.

⁸⁶ DW, *Raspodjela javnih prihoda na štetu države i županija*, autor Milan Šutalo, 9.1.2014, dostupno na <https://www.dw.com/bs/raspodjela-javnih-prihoda-na-%C5%A1tetu-dr%C5%BEave-bih-i-%C5%BEupanija/a-17351983> Izvršen uvid: 15.2.2025.

U ranijim analizama posebno se isticao i Kanton Sarajevo, koji je, prema tvrdnjama iz publikacije „Neravnopravna demokratija“⁸⁷, između 2006. i 2013. godine primio 1,2 milijarde KM više nego što je uplatio kroz neizravne federalne poreze.

Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja BiH iz 2003. godine uspostavljen je jedinstveni sistem prikupljanja PDV-a, carina i taksi putem Uprave za indirektno oporezivanje. Prihodi se uplaćuju na Jedinstveni račun kod Centralne banke BiH i raspodjeljuju na temelju koeficijenta potrošnje entitetima i Brčko distriktu. U Federaciji BiH, Zakon o pripadnosti javnih prihoda predviđa raspodjelu unutar entiteta na: Federaciju BiH (25,6%), kantoni (51,48%), općine (21,7%) i anbudžetske fondove i druge korisnike.

Kantoni prihode dijele po formuli: 57% – broj stanovnika, 6% – površina, 24% – broj učenika osnovnih škola, 13% – broj učenika srednjih škola.

⁸⁷ Grbavac, Valentino (2016). *Neravnopravna demokratija: politički položaj Hrvata u Bosni i Hercegovini*. Institut za društveno-politička istraživanja. Mostar. str. 23.

Tabela 2. Podaci o kantonima (broj stanovnika, broj zaposlenih, broj učenika, prosječna plata)⁸⁸

Kanton	Broj stanovnika	Bošnjaci	Hrvati	Srbi	ostali	Broj zaposlenih	Prosječna neto plata	Broj učenika (osnovna+srednja)
FBiH	2219220	1562372	497883	56550	102415	505201	860	304896
Unsko-sanski kanton	273261	246012	5073	8452	13724	37364	819	37662
Kanton Posavski	43453	8252	33600	831	770	6415	741	4741
Tuzlanski kanton	445028	392356	23592	7058	22022	93445	767	62512
Zeničko-Dobojski kanton	364433	299452	43819	5543	15619	79408	737	53128
Bosansko-podrinjski kanton	23734	22313	24	885	512	7110	761	3303
Srednjobosanski kanton	254686	146652	97629	3043	7362	49650	698	37073
Hercegovačko-neretvanski kanton	222007	92005	118297	6432	5273	52638	946	29453
Zapadnohercegovački kanton	94898	718	93725	1001	1454	20681	729	12495
Kanton Sarajevo	413593	346575	17520	13300	36198	144223	1053	55449
Kanton 10	84127	8037	64604	1005	581	10518	873	8373

FBiH

Kantoni sa većinskim bošnjačkim stanovništvom

Kantoni sa većinskim hrvatskim stanovništvom
Kantoni sa mješovitim sastavom stanovništva⁸⁸

Korišteni podaci popisa 2013. godine i podaci Federalnog zavoda za statistiku za 2017. godinu.

Posebnim koeficijentima („ponderima“) dodatno su bili korigovani prihodi za određene kantone:

- ♦ Bosansko-podrinjski kanton – 1,8
- ♦ Posavski kanton – 1,5
- ♦ Kanton 10 – 1,1
- ♦ Kanton Sarajevo – 2,0

A) Bosansko-podrinjski kanton je imao ponder od 1,8, koji uvećava iznos javnih prihoda koji se uplaćuju ovom kantonu, iz razloga što se radi o kantonu s malim brojem stanovnika (23.734 stanovnika) i s malom površinom teritorija te s velikim procen-
tom, zbog ratnih okolnosti, osoba u stanju socijalne potrebe koja se finansira s nivoa kantona. Također, radi se o dijelu Bosne i Hercegovine koji ima veoma lošu putnu infrastrukturu.⁸⁹ Historijsko učešće u javnim prihodima iznosi 1,7%, a koeficijent raspodjele javnih prihoda za ovaj kanton iznosi 1,980%, što znači da ovaj kanton dobija više javnih prihoda nego što učestvuje u njihovom generiranju, a upravo zbog pondera koji je prethodno naveden.⁹⁰

⁸⁹ *Analiza raspodjele javnih prihoda od indirektnih poreza po kantonima u FBiH u skladu s postojećim kriterijima, s i bez pondera, koja ukazuje na neophodnost uzdržavanja pondera do uvođenja dodatnih kriterija za raspodjelu*, Ministarstvo finansija BPK, mart 2015. godina, <http://www.bpkg.gov.ba/znacajni-dokumenti/44381/a-n-a-l-i-z-a-raspo-djele-javnih-prihoda-od-indirektnih-poreza-po-kantonima-u-federaciji-bih-u-skladu-sa-postojecim-kriterijima-sa-i-bez-pondera-ko-ja-ukazuje-na-neophodnost-zadrzavanja-pondera-do-uvo> Izvršen uvid: 5.3.2025.

⁹⁰ *“Procjena pozicije Kantona Sarajevo kod raspodjele indirektnih poreza*. Ekonomski institut Sarajevo. januar 2016. Sarajevo. <http://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/obavjestenje/>

B) Kanton 10 je imao 84.127 stanovnika od čega je 10.158 zaposleno, što čini 12% od ukupnog broja stanovnika kantona, što je mnogo ispod prosjeka Federacije od 23% i s 8.837 učenika osnovnih i srednjih škola, odnosno 9,9% od ukupnog broja stanovnika, što je također mnogo ispod prosjeka Federacije od 13,7%. Radi se o kantonu s hrvatskom većinom i sa značajnim brojem stanovništva srpske nacionalnosti (10.905 ili 13%). Prosječna plaća iznosi 873 KM, što je više od prosjeka Federacije (860 KM).

Ovaj kanton ima ponder od 1,1, što mu omogućava pozitivan saldo, ako se uzme historijsko učešće kantona u javnim prihodima (2,0%) te obračun pri raspodjeli indirektnih prihoda (3,825%).⁹¹

C) Posavski kanton je imao 43.453 stanovnika, od čega je 6.415 zaposleno ili 15%, što je mnogo ispod prosjeka Federacije (23%). U 2015. godini u kantonu se, što u osnovnom što u srednjom obrazovanju, bilježilo 4.731 učenika ili 10,8%, što je također ispod prosjeka Federacije od 13,7%. Ovaj kanton ima ponder od 1,5, što mu omogućava pozitivan saldo, ako se uzme historijsko učešće kantona u

procjena-pozicije-ks-u-raspodjeli-prihoda-od Izvršen uvid: 5.3.2025.

⁹¹ *Procjena pozicije Kantona Sarajevo kod raspodjele indirektnih poreza.* Ekonomski institut Sarajevo. januar 2016. Sarajevo. <http://vlada.ks.gov.ba/aktuelnosti/obavjestenje/procjena-pozicije-ks-u-raspodjeli-prihoda-od> Izvršen uvid: 5.3.2025.

javnim prihodima (1,9%), te obračun pri raspodjeli prihoda po osnovu indirektnih poreza (1.997%).⁹²

D) Kanton Sarajevo je imao 413.593 stanovnika, od čega je 144.223 ili 35% zaposleno sa prosječnom plaćom o 1.050,00 KM (2017. godina), te 55.449 učenika (2015. godina). Historijsko učešće Kantona Sarajevo u generiranju prihoda u vidu indirektnih poreza je 35,5%, dok ponderisani koeficijent raspodjele javnih prihoda na ovaj kanton iznosi 29,450%, što znači da se svake godine oko 75.000.000 KM preraspodjeli na druga područja Federacije Bosne i Hercegovine.⁹³

⁹² Isto.

⁹³ Analiza raspodjele javnih prihoda od indirektnih poreza po kantonima u FBiH u skladu s postojećim kriterijima, s i bez pondera, koja ukazuje na neophodnost uzdržavanja pondera do uvođenja dodatnih kriterija za raspodjelu“, Ministarstvo finansija BPK, <http://www.bpkg.gov.ba/znacajni-dokumenti/44381/a-n-a-l-i-z-a-raspodjele-javnih-prihoda-od-indirektnih-poreza-po-kantonima-u-federaciji-bih-u-skladu-sa-postojecim-kriterijima-sa-i-bez-pondera-koja-ukazuje-na-neophodnost-zadrzavanja-pondera-do-uvo> Izvršen uvid: 5.3.2025.

Tabela 3: Odnos generisanja i raspodjele prihoda po kantonima⁹⁴

KANTON	historijsko učešće (%)	koeficijent 2015	razlika	
			pozitivna	negativna
USK	9,4	10,43	1,04	
PK	1,9	1,997	0,1	
TK	17	16,96		0,04
ZDK	12,3	14,1	1,8	
BPK	1,7	1,98	0,28	
SBK	7,8	9,52	1,72	
HNK	8,9	8,43		0,47
ZHK	3,5	3,29		0,16
KS	35,5	29,45		6,05
K10	2	3,82	1,82	

Legenda:

	kantoni s bošnjačkom većinom
	kantoni s hrvatskom većinom
	“mješoviti” kantoni

Iz navedenog je vidljivo da su negativnu razliku imali Kanton Sarajevo i Tuzlanski kanton, kada su u pitanju „kantoni s bošnjačkom većinom“, jedan “mješoviti” – Hercegovačko-neretvanski kanton i jedan „kanton s hrvatskom većinom” – Zapadnohercegovački kanton, a sredstva iz ovih kantona su se se prelijevala u oba preostala kantona s hrvatskom većinom. U apsolutnim brojkama, a

⁹⁴ Analiza raspodjele javnih prihoda od indirektnih poreza po kantonima u FBiH u skladu s postojećim kriterijima, s i bez pondera, koja ukazuje na neophodnost uzdržavanja pondera do uvođenja dodatnih kriterija za raspodjelu“, Ministarstvo finansija BPK, <http://www.bpkg.gov.ba/znacajni-dokumenti/44381/a-n-a-l-i-z-a-raspodjele-javnih-prihoda-od-indirektnih-poreza-po-kantonima-u-federaciji-bih-u-skladu-sa-postojecim-kriterijima-sa-i-bez-pondera-koja-ukazuje-na-neophodnost-zadrzavanja-pondera-do-uvo> Izvršen uvid: 5.3.2025.

pojednostavljeno rečeno, mnogo više novca se po osnovu indirektnih poreza prelijeva iz kantona s “bošnjačkom većinom” u kantone s “hrvatskom većinom”.

Parlament Federacije BiH je 2022. godine usvojio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda FBiH, kojim je ukinut ponder 2 za Kanton Sarajevo. Ovaj ponder je ranije omogućavao Kantonu Sarajevo povećan koeficijent raspodjele javnih prihoda, čime se kompenzovala dodatna potrošnja kao administrativnog, zdravstvenog, obrazovnog i privrednog centra. Ukidanjem pondera, Kanton Sarajevo je u 2023. godini zabilježio pad prihoda od 97,26 miliona KM, odnosno 17,18% u odnosu na prethodnu godinu. Istovremeno, ostali kantoni, uključujući i one s hrvatskom većinom, zabilježili su rast prihoda – Hercegovačko-neretvanski kanton za 12,06 miliona KM, a Zapadnohercegovački kanton za više od 4 miliona KM.

Slijedi da teze o fiskalnom favoriziranju Kantona Sarajevo ne mogu biti od značaja kako ni prije izmjene Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pripadnosti javnih prihoda FBiH, a posebno nakon usvajanja ovih izmjena, jer je ukidanjem pondera 2 korigovana distribucija javnih prihoda u korist ostalih kantona.

U nastavku ove ili bilo koje druge ekonomske teme neophodno je navesti da je HNS, odnosno HDZ BiH participirao u vlasti putem ministarstva finansija najduže od svih ostalih političkih stranaka na državnom nivou, a na federalnom nivou ubjedljivo najduže.

Tabela 4: Spisak državnih i entitetskih ministara finansija:

Ministarstvo finansija i trezora BiH – Vijeće ministara		
mandat 2000–2001.	Spasoje Tuševljak	SDS
mandat 2001–2002.	Anto Domazet, Božidar Matić	SDP
mandat 2003–2007.	Ljerka Marić	HDZ
mandat 2007–2012.	Dragan Vrankić	HDZ
mandat 2012–2015.	Nikola Špirić	SNSD
mandat 2015–2023.	Vjekoslav Bevanda	HDZ
mandat od 2023.	Zoran Tegletija/Srđan Amidžić	SNSD

Ministarstvo finansija FBiH – Vlada FBiH		
mandat 1998–2001.	Dragan Čović	HDZ
mandat 2001–2002.	Nikola Grabovac	NHI
mandat 2003–2007.	Dragan Vrankić	HDZ
mandat 2007–2011.	Vjekoslav Bevanda	HDZ
mandat 2011–2015.	Ante Krajina	HSP
mandat 2015–2023.	Jelka Miličević	HDZ
mandat od 2023.	Toni Kraljević	HDZ

7.4. RTV-kanal na hrvatskom jeziku u okviru javnog RTV-servisa Bosne i Hercegovine

Pitanje organizacije javnog radio-televizijskog sistema u Bosni i Hercegovini jedno je od najosjetljivijih pitanja medijske, ali i političke prirode. Već u Izvješčaju o stanju slobode medija iz 2007. godine, OSCE je naglasio važnost nezavisnog i profesionalnog RTV-sistema, upozorivši na destruktivnu ulogu elektronskih medija tokom raspada bivše Jugoslavije i ratova koji su uslijedili. *Mediji pod političkom kontrolom tadašnjih nacionalnih lidera korišteni su za promociju mržnje i nacionalističke mobilizacije, što je međunarodnu zajednicu potaknulo da nakon rata snažno insistira na uspostavi profesionalnog, nezavisnog i depolitiziranog javnog servisa.*⁹⁵

Nakon okončanja rata, u Republici Srpskoj je status javne televizije imala Srpska radio-televizija (RTRS), dok su u Federaciji BiH djelovale Radio-televizija Bosne i Hercegovine i, kasnije, RTV Federacije BiH. U Hercegovini je egzistirao i EROTEL – kanal koji je emitovao program Hrvatske radiotelevizije (HRT). Već tada su se pojavili problemi etnonacionalne atribucije medijskog prostora.

Ivan Lovrenović je u članku iz 1999. godine upozorio da se novoformirane televizije nisu ograničile na nisku profesionalnost, već su promovisale nacionalno isključive sadržaje: *Njihovo nacionalno samoatribuiranje stvara opasan privid da je takav program po mjeri i potrebama*

⁹⁵ Haraszti, Miklos (2007). *Izvješčaj o stanju slobode medija u Bosni i Hercegovini*, Javni radiotelevizijski servis BiH, OSCE, 29.3.2007.

*dotičnog naroda, oblikujući pri tome nove identitete čija je osnova uzajamna omraza.*⁹⁶ Stoga su intervencijama visokog predstavnika uspostavljene konture javnog RTV-servisa na teritorijalnom, a ne etničkom principu.

Reforma RTV-sistema naišla je na snažne političke otpore – iz Republike Srpske, ali i od hrvatskih stranaka u Federaciji BiH, koje su ukidanje EROTEL-a interpretirale kao agresiju i otimanje infrastrukture. Uprkos tome, 2005. i 2006. godine usvojeni su ključni zakoni kojima se uređuje sistem javnog RTV-servisa Bosne i Hercegovine. Zakon o javnom radio-televizijskom sistemu BiH predviđa postojanje tri javna emitera – BHRT, RTV FBiH i RTRS – koji djeluju prema teritorijalnom principu. Sistemom upravljaju Odbor sistema i Korporacija, a njihovo djelovanje definisano je u skladu s Ustavom BiH. Osnovni programski principi propisuju da javni servis mora uvažavati jezičke, kulturne i identitetske razlike svih konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina i ostalih građana, uz zabranu govora mržnje, diskriminacije i političke instrumentalizacije medijskog sadržaja.

*Iako je zamišljeno da Korporacija bude tehnička i upravljačka podrška za sve javne servise, njeno formiranje nikada nije zaživjelo. RTRS je u međuvremenu politički i infrastrukturno osnažen kao entitetski medij pod direktnom kontrolom vlasti Republike Srpske. Skupština RS je 2013. godine donijela zakonske izmjene kojima je RTRS faktički izuzet iz državnog regulatornog okvira, derogirajući time Zakon o JRTS BiH.*⁹⁷

⁹⁶ Lovrenović, Ivan, *Narodi i televizije im*, Dani, 16. juli 1999.

⁹⁷ Emil Habul, *Javni radiotelevizijski servis – korak do kolapsa*, 19. 2. 2016. <http://www.media.ba/bs/mediametar/javni-rtv-sistem-u-bih-korak-do-kolapsa> Izvršen uvid: 5.4.2025.

Paralelno s ovim procesom, hrvatske političke stranke u Federaciji BiH kontinuirano insistiraju na uspostavljanju kanala na hrvatskom jeziku u okviru javnog servisa. Njihovi predstavnici su otvoreno poručivali da ne plaćaju RTV-taksu niti to planiraju sve dok taj zahtjev ne bude ispunjen.⁹⁸

U februaru 2017. godine, Hrvatski narodni sabor (HNS) predstavio je dokument pod nazivom „Prijedlog transformacije Javnog RTV-sistema BiH“, kojim se predlaže model s tri nacionalna kanala i jednim zajedničkim državnim kanalom. Svaki kanal bi afirmirao identitet jednog od konstitutivnih naroda, dok bi državni kanal (BHRT 1) služio kao zajednički informativni servis. Predviđeno je da kanal na hrvatskom jeziku afirmira društveni, nacionalni i kulturni identitet Hrvata, da bude financiran dijelom iz budžeta a dijelom iz RTV-takse i da rukovodstvo čine isključivo Hrvati izabrani iz Kluba Hrvata u Domu naroda FBiH. Prijedlog je odbijen što su HNS i HDZ interpretirali kao negiranje hrvatskih prava. Mario Karamatić i Ivan Musa tada su izjavili da bošnjačke elite žele zadržati kolonijalni odnos prema Hrvatima, te da neće pristati na reformu koja bi im “oduzela privilegije”.⁹⁹

⁹⁸ U TV-emisiji *Zabranjeni forum*, 27.2.2016. godine, zastupnik HSS BiH u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH je izjavio da ne plaća RTV-pretplatu.

⁹⁹ Dnevnik.ba, Karamatić i Musa, Hrvati ni ubuduće neće plaćati RTV-taksu, autor Dnevnik.ba, 4.8.2017. [https://www.dnevnik.ba/teme/karamatic-i-musa-hrvati-ni-ubuduće-neće-plaćati-rtv-pretplatu-2510961/](https://www.dnevnik.ba teme/karamatic-i-musa-hrvati-ni-ubuduće-neće-plaćati-rtv-pretplatu-2510961/) Izvršen uvid 18.4.2025.

Prijedlog HNS-a nema uporište u normativnom okviru Federacije BiH koji eksplicitno omogućava da kantoni, kao jedinice sa zakonodavnom i izvršnom vlasti, osnivaju vlastite RTV-servise. U tom smislu, pitanje „nejednakopravnosti“ Hrvata kada je u pitanju medijski prostor moglo bi biti riješeno i bez intervencije na državnom ili entitetskom nivou. Prijedlog o uspostavi etničkih RTV-kanala predstavlja regresivan korak, koji bi javni servis vratio u okvir partikularnih interesa političkih elita. Kanal na hrvatskom jeziku, kako ga predviđa HNS, bio bi pod direktnim utjecajem političkih struktura, čime bi se urušili principi nezavisnosti i profesionalnosti javnog servisa. Njegovi dometi ne bi se razlikovali od modela EROTEL-a iz 1990-ih godina – što je upravo ono čemu se nastojalo suprotstaviti reformom javnog servisa od 2005. godine.

Međutim, 2019. godine 22 lokalne zajednice (gradovi, općine, kantoni) formiraju Radioteleviziju Herceg Bosne. *U postojećem obliku smo nastali kao odgovor na nedostatak sustavno oblikovanih i primjereno emitiranih sadržaja o povijesti, kulturi, gospodarstvu, prosvjeti i tradiciji Hrvata u Bosni i Hercegovini, u informativnim programima sastavnica Javnog RTV-sustava BiH, odnosno u postojećim programima u Bosni i Hercegovini. U vlasništvu smo 22 općine, grada i županije s većinskim hrvatskim stanovništvom. Jedini smo javni medij ove vrste na hrvatskom jeziku koji svojim radom pokušava nadoknaditi manjak medijskog prostora na hrvatskom jeziku. Financiramo se iz proračuna naših osnivača, donacija, marketinških aktivnosti te domaćih i međunarodnih projekata. Vlada Republike Hrvatske,*

*posredstvom Središnjeg ureda za Hrvate izvan RH, velika je potpora radu RTV-a.*¹⁰⁰

Većina osnivača je pod kontrolom HDZ-a BiH, s obzirom da su načelnici ili gradonačelnici članovi ove stranke, te je legitimno pitanje da li je ova RTV medij hrvatskog naroda ili medij HDZ-a BiH. U programima ove radiotelevizije HDZ BiH se često prikazuje u pozitivnom svjetlu, a kritike na račun ove stranke su rijetke, što je potpuno razumljivo s obzirom na sistem finansiranja i biranja kadra.

7.5. Obrazovanje u Bosni i Hercegovini: sistem podjela, a ne integracije

Bosna i Hercegovina, uključujući i Federaciju Bosne i Hercegovine, nema jedinstveni obrazovni sistem niti obrazovnu politiku na državnom ili entitetskom nivou. Prema Ustavu Federacije BiH, obrazovanje je u isključivoj nadležnosti kantona, koji samostalno utvrđuju obrazovnu politiku, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranje obrazovanja“. Ministarstvo obrazovanja i nauke Federacije BiH ima gotovo isključivo koordinirajuću i savjetodavnu ulogu, bez izvršnih ovlasti nad kantonalnim ministarstvima. Ovakvo ustavno rješenje, nastalo kao kompromis zaraćenih strana tokom pregovora koji su prethodili Vašingtonskom sporazumu, proizvelo je izrazitu fragmentaciju obrazovnog sistema. Rezultat je sistem koji je istovremeno skup, disfunkcionalan i u značajnoj mjeri štetan za društvenu koheziju. Umjesto da

¹⁰⁰ Radiotelevizija Herceg-Bosne, dostupno na <https://rtv-hb.com/onama>, Izvršen uvid 18.4.2025.

obrazovanje bude alat za izgradnju jedinstvenog društva, ono je postalo mehanizam institucionalizacije etničkih razlika, često potičući segregaciju i isključivost.

Tokom rata, obrazovni sistem je, prema mnogim analizama, korišten kao instrument ideološke i političke kontrole. U izostanku jedinstvenog autoriteta i stabilnog finansiranja, škole su bile prepuštene lokalnim strukturama moći, koje su iskoristile obrazovanje za promociju nacionalističkih narativa kroz udžbenike i nastavne planove. Istraživanja su pokazala da su brojni obrazovni materijali sadržavali uvredljiv i diskriminatoran sadržaj prema pripadnicima drugih etničkih grupa.¹⁰¹

*Današnje stanje obrazovanja u Bosni i Hercegovini pokazuje zabrinjavajuće sličnosti s osmanskim sistemom tzv. „milleta“, gdje obrazovanje funkcioniše unutar odvojenih etnoreligijskih zajednica.*¹⁰² U kantonima s izrazitom etničkom većinom, postoji samo jedan zvanični nastavnički plan i program, dok u tzv. mješovitim kantonima egzistira paralelizam obrazovanja u formi tzv. modela „dvije škole pod jednim krovom“, pri čemu učenici različitih etničkih pripadnosti pohađaju odvojene časove, koriste različite udžbenike i često nemaju nikakav međusobni kontakt.¹⁰³

¹⁰¹ *Obrazovanje u Bosni i Hercegovini: Upravljanje, finansiranje i rukovođenje.* Izvještaj Vijeća Evrope za Svjetsku banku. Strasbourg. 1999. str. 10.

¹⁰² Eurydice – European Union, “Bosnia and Herzegovina: Overview”, dostupno na: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/bosnia-and-herzegovina/overview>, Izvršen uvid: 30.4.2025.

¹⁰³ Balkan Diskurs, *When Coexistence Becomes Parallel Existence: ‘Two Schools under One Roof’*, dostupno na: <https://balkandiskurs>.

Ovakav model obrazovanja je postao moćan mehanizam očuvanja statusa quo i političke dominacije, jer podržava dugoročne ciljeve nacionalnih elita – ne integraciju u jedinstveno bosanskohercegovačko društvo, već pripremu za moguće buduće teritorijalne, kulturne ili političke integracije s „maticama“ izvan BiH. Obrazovanje u ovom kontekstu ne služi razvoju demokratskih vrijednosti, već očuvanju etnonacionalnih narativa.

U tom svjetlu, tvrdnje da se Hrvatima u Bosni i Hercegovini krši pravo na obrazovanje nemaju pravno ni činjenično utemeljenje. Naprotiv, institucionalno se omogućava i čak potiče uspostava obrazovnog sistema koji odgovara interesima svake većinske etničke zajednice u pojedinom kantonu. *Stoga, problem nije u uskraćivanju prava, već u insistiranju na monoetničkom obrazovanju, koje proizvodi sistemsku diskriminaciju prema pripadnicima manjinskih grupa u određenim sredinama i vodi dugoročnoj fragmentaciji društva.*¹⁰⁴

Konačno, pokušaji političkih elita da putem obrazovanja institucionalizuju posebne entitete, kao što je tendencija dijela hrvatske političke scene da kroz obrazovni sistem jača argumente za posebnost i izdvojenost, predstavljaju direktnu prijetnju ustavnom poretku i integritetu Bosne i Hercegovine. Održavanje obrazovnog sistema koji ne afirmira zajednički identitet države, već naglašava razlike i stvara nove podjele, u suprotnosti je s temeljnim

com/en/2023/06/25/two-schools-under-one-roof/, Izvršen uvid 30.4.2025.

¹⁰⁴ Berghof Foundation, *Integration or Segregation? Reforming the Education Sector*, dostupno na: https://berghof-foundation.org/files/publications/daytone_fischera_edu.pdf, Izvršen uvid: 2.5.2025.

načelima moderne evropske, multietničke i demokratske zajednice.

7.6. Sadržaj i poruke iz udžbenika historije u kantonima s hrvatskom većinom

U ovom poglavlju analizira se sadržaj udžbenika iz historije/povijesti u kantonima s hrvatskom većinom, s fokusom na Hercegovačko-neretvanski, Zapadnohercegovački, Kantona 10 (u udžebnicima se koristi naziv Hercegbosanska županija¹⁰⁵) i Srednjobosanski kanton.

Udžbenici historije za osnovne i srednje škole, koje su izdale „Školska naklada“ Mostar i „Školska knjiga“ Zagreb, odražavaju tendenciju prikazivanja Hrvatske kao matične države Hrvata u Bosni i Hercegovini. Bosna i Hercegovina se prikazuje kao sekundarni prostor, što je vidljivo u naslovima lekcija, prikazima karata i opisu historijskih događaja. Hercegovina se često odvaja od Bosne kao historijki posebna cjelina, što je često prenaplašeno i ide u kontekst da je prostor Hercegovine historijski i kulturološki različit od geografskog prostora Bosne. Bosna se u više navrata pojednostavljeno prikazuje kao historijski hrvatski prostor, a bošnjačke i srpske komponente

¹⁰⁵ Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine 20. novembra 1997. i 19. februara 1998. donio je presudu kojom su simboli ovog kantona proglašeni neustavnima zbog predstavljanja samo jednog od konstitutivnih naroda, tj. isključivo Hrvata. Usto je presudio o neustavnosti imena "Hercegbosanska županija" zato što "teritorij te županije ni jednim dijelom ne pripada Hercegovini kao regiji".^[2] Dana 7. srpnja 1998. donio je još jednu presudu gdje je odlučeno, između ostalog, da naziv "županija" nije u skladu s Ustavom Federacije BiH. Međutim, županijske vlasti nastavljaju koristiti te simbole i ime

historije su gotovo izostavljene. Ova interpretacija jača etničku isključivost i marginalizira ulogu Bošnjaka i Srba u historiji zemlje.

U udžbeniku za deveti razred osnovne škole navodi se da se Hrvati osjećaju zakinjuto u Federaciji BiH u odnosu na Bošnjake, bez detaljnog obrazloženja¹⁰⁶. Također, sadržaj o srednjovjekovnoj Bosni uključuje tvrdnje da su bosanski vladari hrvatskog porijekla, dok se Crkva bosanska opisuje kao hereza uvezena iz Dalmacije.¹⁰⁷ Ovakva naracija umanjuje autohtoni karakter bosanske duhovnosti i državnosti. U interpretaciji moderne historije nedovoljno je izražen kritički stav prema formiranju fašističke Nezavisne Države Hrvatske¹⁰⁸, a opravdavanje tog projekta povijesnim težnjama za sopstvenom državom ne doprinosi antifašističkom narativu u Bosni i Hercegovini. Hrvatska zajednica Herceg-Bosne i Hrvatsko vijeća odbrane, kasnije i „Hrvatska republika Herceg-Bosna“ prikazani su kao legitimno pravo naroda na organizaciju, bez kritičkog osvrta na separatizam ili presude međunarodnih sudova. Rat između HVO-a i Armije RBiH objašnjava se kao posljedica koncentracije protjeranih Bošnjaka u srednjoj Bosni od strane Srba, bez navođenja

¹⁰⁶ Erdelja K., Stojaković I., Madžar I., Lovrinović N. (202). *Udžbenik povijesti za deveti razred devetogodišnje osnovne škole*. Školska naklada Mostar. Mostar. str. 241.

¹⁰⁷ Mirošević, S., Šanjek, F., Mijatović, A., Nikić, A. (2012). *Povijest 2*, Školska naklada d.o.o. Mostar. Mostar. str. 321.

¹⁰⁸ Jurković, S., Mijatović, A., Mirošević, F., Macan, T. (2015). *Povijest 3*. Školska naklada d.o.o. Mostar. Mostar. str. 190.

političkih ili vojnih konfrontacija koje su prethodile sukobu.¹⁰⁹

Može se zaključiti da Udžbenici historije koji se koriste u kantonima s hrvatskom većinom oblikuju percepciju učenika u pravcu etničke lojalnosti prema Hrvatskoj, a ne prema državi Bosni i Hercegovini. Marginalizacija bošnjačke i srpske historijske uloge, uz prikazivanje Hrvata kao konstantno ugroženih, bez sumnje oblikuje društveni narativ koji podriva razvoj zajedničkog identiteta i multietničkog društva.

¹⁰⁹ Matković, H., Mirošević, F., Goluža, B., Šarac, I. (2021) *Povijest 4*, Školska naklada. Mostar. str. 281.

8. Hrvatska i njen utjecaj

Na referendumu o nezavisnosti Bosne i Hercegovine, 1. marta 1992. godine, Republika Hrvatska je snažno podržala učešće i pozitivan odgovor bosanskih Hrvata. Razlozi za to bili su višestruki:

- ♦ sprečavanje ostanka Bosne i Hercegovine u zajednici sa Srbijom i Crnom Gorom, što bi značilo fizičko i političko odvajanje bosanskih Hrvata od Hrvatske;
- ♦ neutralizacija srpsko-crnogorskih planova dominacije u regiji;
- ♦ sprečavanje da se Bošnjaci instrumentalizuju kao vojna snaga u budućim sukobima s Hrvatskom.

Tokom rata u Bosni i Hercegovini, Republika Hrvatska je u početku pružala vojnu, logističku i humanitarnu pomoć, kako HVO-u tako i Armiji Republike Bosne i Hercegovine. Međutim, eskalacijom sukoba između HVO-a i ARBiH, Hrvatska je počela s aktivnim opstrukcijama prema ARBiH – uključujući presijecanje opskrbnih kanala, promjenu politike prema izbjeglicama i diplomatski pritisak. Već krajem 1991. godine Tuđman je, na sastanku s čelnicima HDZ-a BiH, iznio plan razgraničenja po etničkim principima. Prema tom prijedlogu, teritorije s hrvatskom većinom u Bosni i Hercegovini bile bi uključene u „Herceg-Bosnu“, oslanjajući se na narativ o historijskom

pravu i etničkim načelom¹¹⁰, povezane s Hrvatskom, *dok bi se ostatak Bosne sveo na „tampon-državicu“ koja bi bila ovisna o Hrvatskoj i razdvajala je od Srbije.*¹¹¹

Pod pritiskom SAD-a i prijetnjom ekonomskim sankcijama, Hrvatska je prihvatila Vašingtonski sporazum i stvaranje Federacije Bosne i Hercegovine. Ipak, insistirano je na kantonizaciji i konstitutivnosti naroda, što je predstavljalo prijelaznu fazu ka eventualnoj federalnoj jedinici hrvatskog naroda. Sam čin potpisivanja Vašingtonskog sporazuma, kao i njegovo uvezivanje s odnosima BiH i Hrvatske, dodatno svjedoči o utjecaju Zagreba na bosanske Hrvate. Sporazum je nastao dok je još bio aktuelan Owen-Stoltenbergov plan o podjeli BiH na tri etničke republike, a Tuđman je takvu strukturu planirao iskoristiti za formalnu secesiju „Herceg-Bosne“ i njeno pripajanje Hrvatskoj. Međunarodni krivični sud za bivšu Jugoslaviju je u presudi u predmetu „Prlić i drugi“ pravosnažno utvrdio postojanje agresije Republike Hrvatske na Bosnu i Hercegovinu.

Nakon rata, utjecaj Republike Hrvatske na BiH ostaje jak, posebno putem HDZ-a BiH. Hrvatska kontinuirano finansira kantone s hrvatskom većinom, institucije koje afirmiraju hrvatski identitet, bivše pripadnike HVO-a i obrazovne institucije poput Sveučilišta u Mostaru. Hrvatska je omogućila bosanskohercegovačkim Hrvatima jednostavno stjecanje državljanstva i izbornu pravo u Hrvatskoj, čime je stvorena pravna i politička anomalija

¹¹⁰ Zgodić, E. (1999). *Ideologija nacionalnog mesijanstva*. Vijeće konresa bošnjačkih intelektualaca. Sarajevo, str. 196

¹¹¹ Trnka, Kasim (2000). *Konstitutivnost naroda*. str. 40.

– mogućnost dvostrukog političkog djelovanja u zakonodavnim tijelima BiH i Hrvatske, pa čak i u Evropskom parlamentu. Tako je moguće da državljanin BiH, s prebivalištem u BiH, bude izabran u EU parlament i odlučuje o pitanjima koja se tiču BiH – ali u ime Hrvatske.¹¹²

Premda se navedene privilegije mogu tumačiti kao oblik ustavne skrbi Hrvatske za Hrvate izvan matične države, istovremeno se zloupotrebljavaju za političko uplitanje u unutrašnja pitanja Bosne i Hercegovine – uključujući i korištenje statusa članice EU za ostvarivanje nacionalnih interesa na štetu BiH. Međutim, ovakvim pristupom formira se narativ da Hrvati u Bosni i Hercegovini nisu autohton narod, već da se radi o dijaspori. Politika Hrvatske prema Hrvatima u Bosni i Hercegovini dovodi do političke apatije¹¹³ i njihovog iseljavanja, te se broj Hrvata Bosne i Hercegovine iz godine u godinu smanjuje. Nema pouzdanih podataka da je osnovni uzrok smanjenja broja Hrvata u Bosni i Hercegovini politika Republike Hrvatske, ali je evidentno da je jedan uzroka. Republika Hrvatska bi trebala biti susjed koji je snažno zainteresiran za euroatlanske integracije Bosne i Hercegovine, jer u tom okviru se na najbolji način mogu afirmisati i prava Hrvata u Bosni i Hercegovini. Međutim, upitno je koliko Republika Hrvatska doprinosi euroatlanskom

¹¹² RadioSarajevo.ba, Željana Zovko: Historijsko vrijeme za Hrvate da vrate svoja prava i Daytonskog sporazuma, autor, 10.3.2025. godine, dostupno na: <https://radiosarajevo.ba/vijesti/regija/zeljana-zovko-historijsko-vrijeme-za-hrvate-da-vrate-svoja-prava-iz-daytonskog-sporazuma/581633> Izvršen uvid: 15.3.2025.

¹¹³ Fejzić, E. (2023). *Vaninstitucionalna politika*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu. Sarajevo. str. 72.

putu Bosne i Hercegovine lobiranjem za etnoteritorijalne principe organizacije države, koji su protivni evropskoj pravnoj stečevini.

Osim toga, Hrvatska sistemski izbjegava rješavanje otvorenih bilateralnih pitanja s Bosnom i Hercegovinom, poput pitanja granice, izlaza na otvoreno more i slično. Očigledna je namjera da se ta pitanja „riješe“ u korist Republike Hrvatske u trenutku kada Bosna i Hercegovina bude trebala direktnu saglasnost Hrvatske za ulazak u EU – što otvara prostor za političku ucjenu, po modelu već viđenom u slučajevima Slovenije i Hrvatske ili Grčke i Sjeverne Makedonije, odnosno kako je već urađeno po pitanju Pelješkog mosta.¹¹⁴

¹¹⁴ Aljazeera, Pelješki most u potpunosti spojen, 28.6.2021. godine, dospuno na: <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2021/7/28/danas-zavrsetak-izgradnje-peljeskog-mosta> Izvršen uvid: 15.3.2025.

9. „Herceg-Bosna“, 30 godina poslije

Na IV saboru „Hrvatske zajednice Herceg-Bosne“, održanom 30. marta 2019. godine¹¹⁵, predsjednik HDZ-a BiH i Hrvatskog narodnog sabora (HNS) dr. Dragan Čović izjavio je kako je Hrvatski narodni sabor institucionalni nasljednik „Herceg-Bosne“ te da se ideja te zajednice mora čuvati kroz različite sfere društvenog djelovanja, sve dok se Hrvati u Bosni i Hercegovini ne izbere za svoje „nacionalne ciljeve“.¹¹⁶ Iz ove izjave jasno se nazire politički kontinuitet ideje „Herceg-Bosne“, pri čemu se njena institucionalna nasljednica predstavlja u vidu HNS-a, dok se simbolički i kulturni kontinuitet čuva kroz brojna udruženja građana, takmičenja i javne simbole.¹¹⁷ *Hrvatski nacionalizam, kao ni druga dva u Bosni i Hercegovini, nije mogao odoljeti promjeni semantike – barjaci, grbovi, himne, spomenici natpisi, promjena naziva ulica (sve u znaku „svoje“ nacije).*¹¹⁸

¹¹⁵ <https://www.vecernji.ba/vijesti/odrzan-iv-sabor-hrvatske-zajednice-herceg-bosne-1309442>

¹¹⁶ Izjava Dragana Čovića s IV Sabora HZHB. Mostar. 30. mart 2019. (dostupno u medijskim izvještajima; npr. bljesak.info, klix.ba).

¹¹⁷ Večernji list, Herceg-Bosna je danas ugrađena u sve razine vlasti – od županija, preko entiteta do države, autor: Zoran Krešić, 28.8.2023. godine, dostupno na <https://www.vecernji.ba/vijesti/herceg-bosna-je-danas-ugradena-u-sve-razine-vlasti-od-zupanija-preko-entiteta-do-drzave-1705352> Izvršen uvid: 9.4.2025.

¹¹⁸ Cvitković, Ivan (2006). *Hrvatski identitet u Bosni i Hercegovini*. Synopis. Sarajevo. str. 184.

U Registru udruženja Federalnog ministarstva pravde evidentiran je veći broj udruženja koja u svom nazivu nose ime „Herceg-Bosna“.

Tabela 5: Udruženja registrirana s nazivom “Herceg-Bosna”¹¹⁹

R.b.	Naziv udruženja	Sjedište	Registracija
1	Šahovski savez Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
2	Zajednica županijskih zajednica udruga hrvatskih vojnih invalida domovinskog rata hrvatski ratnici Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
3	Udruženje građana “Judo savez Herceg-Bosne”	Mostar	FBiH
4	Zajednica županijskih zajednica udruga obitelji poginulih i nestalih hrvatskih branitelja u domovinskom ratu Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
5	Udruženje građana “Planinarski savez Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
6	Udruženje građana “Bočarski savez Herceg-Bosne”	Mostar	FBiH
7	Vatrogasni savez Herceg-Bosne u Federaciji BiH	Mostar	FBiH
8	Udruga računovođa i finansijskih djelatnika “Herceg-Bosna”	Mostar	FBiH
9	Lovački savez Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
10	Košarkaški savez Herceg-bosne	Mostar	FBiH
11	Športsko ribolovni savez Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
12	Konjički savez Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
13	Udruga dragovoljaca i veterana domovinskog rata HVO Herceg-Bosne	Posušje	FBiH
14	Društvo Hrvatskih književnika Herceg-Bosne	Sarajevo	FBiH
15	Međunarodno kumstvo djeteta Herceg-Bosne	Široki Brijeg	FBiH

¹¹⁹ **Registar udruženja Federalnog ministarstva pravde, <http://zbirni-registri.gov.ba/Home> pristupljeno: maj 2025. godine.**

R.b.	Naziv udruženja	Sjedište	Registracija
16	Kinološki savez Herceg-Bosne	Široki Brijeg	FBiH
17	Taekwondo Savez Herceg-Bosne	Fojnica	FBiH
18	Roniteljski savez hrvatske zajednice Herceg-Bosne	Ljubuški	FBiH
19	“Udruga prijevoznika Herceg-Bosne” Mostar	Mostar	FBiH
20	Hrvatska zajednica “Herceg-Bosna”	Mostar	FBiH
21	Udruga umirovljenika HPT Herceg-Bosne	Mostar	FBiH
22	Automobil-klub Herceg-Bosna	Mostar	FBiH
23	Šahovski savez Herceg-Bosne	Mostar	FBiH

Pored toga, širom Federacije BiH održavaju se sportska takmičenja pod imenom „Herceg-Bosne“. Najpoznatije među njima je Košarkaška liga Herceg-Bosne, u kojoj učestvuju timovi kao što su: HKK Posušje, HKK Čapljina, HKK Grude, HKK Brotnjo, HKK Široki, OKK Vitez, KK Busovača, HKK Ljubuški i HKK Zrinjski. Slična takmičenja održavaju se i u drugim sportovima: rukometu, šahu, džudou, boćanju, ribolovu i sl. Naprimjer, javno preduzeće za distribuciju električne energije u zapadnoj Hercegovini i danas nosi naziv „Elektroprivreda Hrvatske zajednice Herceg-Bosna“.

Na brojnim javnim institucijama i objektima u općinama koje se simbolički smatraju dijelom bivše „Herceg-Bosne“ – kao što su Grude, Ljubuški, Široki Brijeg – pored službenih obilježja Federacije BiH ili države, često su istaknuta i obilježja sa simbolikom „Herceg-Bosne“.

Slika 2: Objekat Općine Grude



Slika 3: Objekat Općine Široki Brijeg (2018. godina)¹²⁰



Slika 4: Tabla ispred ulaza u Općinski sud u Širokom Brijegu s grbom "Herceg-Bosne" (2018. godina)¹²¹



¹²⁰ Foto. autor

¹²¹ Foto. autor

Slika 5: Tabla blizu graničnog pregleda Kamensko (2018. godina)¹²²



Slika 6: ulaz u Općinu Grude (2018. godina)¹²³



Slika 7: Obilježje "Šuma Herceg-Bosne" u Općini Rama (2018. godina)¹²⁴



¹²² Foto: Sputnjik

¹²³ Foto: autor

¹²⁴ Foto: autor

Slika 11: Marširanje kroz Stolac povodom formiranja elitne vojne grupe HVO-a „Ludvig Pavlović“¹²⁷ 6. juna 1999. godine¹²⁸



Slika 12: Objekat Općine Čapljina, 2025. godina¹²⁹



¹²⁷ Tužilaštvo BiH podiglo je optužnicu protiv generala Dragana Ćurčića, Mariofila Galića, Petra Krndelja i Nikole Zovke koji su bili pripadnici grupe „Lidvig Pavlović“, a nekoliko pripadnika ove grupe su već presuđeni ratni zločinci, kao što je Nikola Andrun, Jackie Banny Arklöv itd. Predsjenik Hrvatske Milanović je odlikovao pojedine pripadnike ove vojne grupe, više: <https://www.portalnovosti.com/svi-predsjednikovi-neljudi>

¹²⁸ Foto HDZ BiH, https://radiosarajevo.ba/vijesti/bosna-i-hercegovina/crnokosuljasi-na-ulicama-stoca-logorasi-porucuju-da-je-ovo-provakacija/339573#google_vignette

¹²⁹ Foto. autor

Slika 13: Osnovna škola u Čapljini, 2025. godina¹³⁰



Slika 14: Spomenik blizu Počitelja, 2025. godina¹³¹



¹³⁰ Foto. autor

¹³¹ Foto: autor

Slika 15: Obilježja vrha na planini Cincar, 2025. godina¹³²



U programu Radiotelevizije Herceg-Bosna je bilo više sadržaja u kojima se tematiziraju ova obilježja, s tim da se ova obilježja shvataju kao obilježja hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini,¹³³ a ne o obilježjima „Herceg-Bosne“.

Ako je ovo zaista obilježje hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, razumljivo je da isto bude istaknuto na neformalnim mjestima. Međutim, simbolika isticanja obilježja bilo kojeg naroda na javnim institucijama, kao što je objekat općine, policije ili škole, nema opravdanja, osim ukoliko se time ne šalje poruka o povlaštenom statusu nekog naroda na određenom prostoru. Isticanjem simbola jedne etnije, umjesto državnih, na simboličkoj

¹³² Foto: Semir Čelik

¹³³ Prilog Radiotelevizije Herceg-Bosne od 8.11.2024. godine pod naslovom „Kome i zašto smetaju hrvatska obilježja u BiH“, dostupno na youtube-u na dan 8.5.2025. godine

ravni se ukazuje da se taj narod ne identificira s državom, čime se stvara dojam da taj narod ili etnija tu državu ne žele, a što stvara samo dodatno nepovjerenje u društvu. Osim navednog, na ovaj način se od autohtone etnije ili naroda proizvodi dijaspora, a država rođenja i prebivališta postaje sekundarnom.

10. Zaključna razmatranja

Vašingtonski sporazum, zaključen 1994. godine pod snažnim pritiskom američke administracije, predstavljao je nužan mirovni kompromis u cilju prekida sukoba između Armije Republike Bosne i Hercegovine i Hrvatskog vijeća odbrane. Iako je sporazum formalno ukinuo paradržavnu strukturu „Herceg-Bosne“ i uspostavio Federaciju Bosne i Hercegovine kao zajednički entitet Bošnjaka i Hrvata, njegovi principi nikada nisu u potpunosti zaživjeli u političkoj praksi. Umjesto prihvatanja federalnog uređenja kao temelja za funkcionalnu i multietničku državu, političke elite koje su baštinile ideju „Herceg-Bosne“ nastavile su institucionalno, simbolički i kulturno održavati taj projekat sve do danas, koristeći pri tome podršku Republike Hrvatske i narativ o ugroženosti Hrvata u Bosni i Hercegovini. Ovaj narativ, premda neodrživ u svjetlu postojeće ustavne arhitekture i brojnih mehanizama zaštite vitalnih interesa konstitutivnih naroda, i dalje dominira političkim diskursom, što rezultira dodatnim polarizacijama, jačanjem nepovjerenja i iseljavanjem hrvatskog stanovništva koje sve manje Bosnu i Hercegovinu doživljava kao svoju matičnu domovinu. Paradoksalno, proizilazi da upravo insistiranje na etnoteritorijalnim i ekskluzivističkim konceptima, koji su pravno i politički prevaziđeni, doprinosi slabljenju pozicije Hrvata u Bosni i Hercegovini.

Hrvati Bosne i Hercegovine su autohton i konstitutivan narod ove zemlje, i upravo iz te pozicije bi trebali snažnije afirmisati političku viziju koja će nadilaziti nasljeđe „Herceg-Bosne“ i osloniti se na principe evropske pravne stečevine, umjesto na zastarjele teritorijalnoetničke koncepcije vlasti. Mehanizmi zaštite vitalnih nacionalnih interesa, jezičkih i kulturnih prava Hrvata već postoje i treba ih zadržati i unaprijediti, ali i normativno precizirati kako bi se spriječila njihova politička zloupotreba, koja često rezultira institucionalnom blokadom i onemogućava djelotvornu vlast.

Trideset godina nakon zaključenja Vašingtonskog sporazuma jasno je da on nije uspio stvoriti funkcionalan model vlasti koji bi prevazišao logiku etničkog ekskluziviteta. Umjesto toga, on je u velikoj mjeri institucionalizirao političke koncepcije podjela proizašlih iz rata. Ipak, upravo suočavanje s tim ograničenjima i otvaranje prema reformama koje jačaju građanske principe, jednakopravnost i međuetničko povjerenje, jedini je put ka istinskoj stabilnosti, evropskim integracijama i dugoročnom oporavku političkog konstrukta Bosne i Hercegovine.

11. Recenzije

Za razliku od entiteta RS, u okviru kojeg postoji određeno političko jedinstvo u vezi s historijom, uređenjem i položajem ovog entiteta unutar Bosne i Hercegovine, u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) se gotovo svakodnevno vode duboke rasprave o prirodi ovog entiteta. Šta je nadležnost FBiH? Šta kantona? Kako pomiriti interese građana FBiH, ali i interese dva dominantna naroda unutar ovog entiteta? Koju ulogu treba da ima prvi, građanski, Zastupnički dom, a koju pak onaj drugi, u kontekstu formiranja vlasti, sada možda i bitniji – Dom naroda? Sve su ovo pitanja koja se kontinuirano postavljaju unutar FBiH. Knjiga "Vašingtonski sporazum: konsocijacija ili kontinuitet podjela", autora mr. sc. Ermina Veličanina, upravo izlazi kao dio napora da se ponudi valjan historijski, pravni odgovor na ova pitanja, s plemenitim istraživačkim ciljem ponude korisnih analiza – kako bi se riješila federalna dilema.

Autor se koristi interdisciplinarnim pristupom, spajajući različite elemente pravne nauke, ustavne teorije, političke filozofije i savremene historije. Posebno je vrijedna analiza normativnog i institucionalnog kontinuiteta od Vašingtonskog do Dejtonskog sporazuma, kao i prikaz kako su etnički kompromisi pretočeni u ustavnopravni sistem FBiH, uključujući kantonalnu strukturu, mehanizme zaštite vitalnog nacionalnog interesa

i konsocijativne modele odlučivanja. Pojednostavljeno, iako je institucionalni život "Herceg-Bosne" ugašen 1996. godine, duh iste još uvijek nekako opstaje u okviru sistema FBiH.

Knjiga donosi i kritički osvrt na paradoks konstitutivnosti naroda, koja se deklarativno uspostavlja kao oblik zaštite kolektivnih prava, ali u praksi često rezultira političkom blokadom i institucionalnom disfunkcionalnošću. Autor, također, predstavlja "hrvatsko pitanje" s osvrtom i argumentovanom demistifikacijom svakog od pojedinačnih "problema" istoga – Izborni zakon, zastupljenost Hrvata u državnim institucijama, raspodjela javnih prihoda, pitanje RTV-kanala na hrvatskom jeziku te kultura, obrazovanje i status hrvatskog jezika. Odgovor na ova pitanja je argumentovan, klasično akademski pisan, bez populizma i osjećaja nadmenosti i moralne superiornosti. Konačno, autor zaključuje da trideset godina nakon zaključenja Vašingtonskog sporazuma postaje jasno da on nije uspio stvoriti funkcionalan model vlasti koji bi prevazišao logiku etničkog ekskluziviteta, ali, svejedno, jedini je put ka istinskoj stabilnosti, evropskim integracijama i dugoročnom oporavku političkog konstrukta Bosne i Hercegovine.

Knjiga je pisana na bazi istraživanja iz magistarske teze koja je odbranjena na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Zbog toga je metodološki precizna i vrlo relevantna u smislu podržavajuće literature. Autor uspješno balansira između naučne objektivnosti i kritičkog uvida, ne izbjegavajući osjetljive političke teme, ali ih tretira s akademskom distancom i analitičkom dubinom. Jezik

pisanja je jednostavan, čitljiv, dok čitava knjiga prati vrlo jasnu strukturu. Zbog toga će biti od koristi za svakog zainteresovanog čitalaca te je toplo preporučujem.

Također, možda najveći doprinos ove knjige jeste to što će, vjerovatno, potaknuti i druge autore, istraživače da se nastave baviti ovom temom koja je bitna i relevantna za sve nas koji živimo i politički djelujemo u FBiH, odnosno, u čitavoj Bosni i Hercegovini.

31. maj. 2025. godine, Istanbul

dr. sc. Admir Čavalić, *zastupnik u Parlamentu FBiH*

* * *

Knjiga "Vašingtonski sporazum: konsocijacija ili kontinuitet podjela", autora Ermina Veličanina, predstavlja una-prijeđenu verziju njegove magistarske teze koju je odbranio na Pravnom fakultetu u Sarajevu, pod mentorstvom istaknutog prof. dr. Fikreta Karčića. Riječ je o djelu koje tematizira Vašingtonski sporazum i njegove implikacije na funkcioniranje države Bosne i Hercegovine do danas. Veličanin, iako pravnik po vokaciji, u ovom djelu daje hronološki pregled ključnih događaja koji su oblikovali uslove za provedbu potonjeg sporazuma te funkcioniranja entiteta FBiH i države Bosne i Hercegovine u cjelini. Autor tokom istraživanja koristi utemeljene naučne metode, što potvrđuje relevantnost ovog djela i ukazuje na ozbiljan pristup ovoj temi. Primjetno je da Veličanin nastoji prikazati ključne događaje na osnovu činjenica, uz odsustvo narativa koji nije svojstven akademskom radu. Analizom sadržaja knjige "Vašingtonski sporazum: konsocijacija ili kontinuitet podjela" može se uvidjeti da autor nastoji koristiti različite izvore te tako na stranicama ove knjige primjećujemo da se, osim referiranja na domaće istraživače, Veličanin poziva i na strane autore, te na druge izvore, koji su upotrijebili ovo djelo. Ono što je posebno važno napomenuti jeste da rukopis obiluje isključivo utemeljenim činjenicama, što nas navodi na zaključak kako je autor uspio u svojem naumu da ne upadne u zamku određenih populističkih i romantičarskih viđenja, ove kompleksne i osjetljive tematike. Shodno detaljnom radu na ovoj knjizi, zaključujem da je knjiga "Vašingtonski

sporazum: konsocijacija ili kontinuitet podjela” vrijedno istraživačko djelo, pisano jednostavnim jezikom, te će kao takvo biti podjednako atraktivno za naučnu i širu javnost. Nadam se da će ovo djelo biti podsticaj mlađim istraživačima da se u budućnosti bave sličnim temama iz bosanskohercegovačke bliske prošlosti te da u svojim istraživanjima dođu do novih spoznaja i zaključaka koji će biti od koristi akademskoj zajednici.

Sarajevo, 21. maj 2025.

Admir Lisica, *direktor Centra za
geopolitička istraživanja Geopol i
doktorant na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu*

11. Bibliografija

Knjige, članci i zbornici

- Ademović, N., Marko, J., & Marković, G. (2012). *Ustavno pravo*. Vijeće Evrope. Sarajevo.
- Begić, K. (1997). *Bosna i Hercegovina od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma*. Bosanska knjiga. Sarajevo.
- Bieber, F. (2002). *Bosnia-Herzegovina: Institutionalizing Ethnicity in a Post-War State*. ECMI Working Paper. Flensburg.
- Bieber, F. (2004). *Bosnia-Herzegovina: A Political Chronology of Federalism, Conflict and Reform*. ECMI. London.
- Bieber, F. (2006). *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*. Palgrave Macmillan. Springer.
- Cvitković, I. (2006). *Hrvatski identitet u Bosni i Hercegovini*. Synopsis. Sarajevo.
- Duverger, M. (1970). *The Political System*. Franklin Watts.
- Erdelja, K., Stojaković, I., Madžar, I., & Lovrinović, N. (2024). *Udžbenik povijesti za 9. razred*. Školska naklada. Mostar.
- Fejzić, E. (2023). *Vaninstitucionalna politika*. FPN Sarajevo. Sarajevo.
- Grbavac, V. (2016). *Neravnopravna demokratija: politički položaj Hrvata u BiH*. IDPI Mostar.
- Haverić, T. (2016). *Etnos i demokratija*. Rabic. Sarajevo..
- Hayden, R. M. (1999). *Blueprints for a House Divided: The Constitutional Logic of the Yugoslav Conflicts*. University of Michigan Press.

- Holbrooke, R. (1999). *To End a War*. Modern Library.
- Jurković, S., Mijatović, A., Mirošević, F., & Macan, T. (2015). *Povijest 3*. Školska naklada. Mostar.
- Kasapović, M. (2005). *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*. Politička kultura. Zagreb.
- Knezović, S. (2006). *Europska politika u vrijeme disolucije jugoslavenske federacije*. Politička misao. Zagreb.
- Komšić, I. (2006). *Preživljena zemlja*. Prometej. Sarajevo.
- Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies*. Yale University Press.
- Lisica, A. (2022). *Bošnjaci pred izazovima globalnih političkih procesa*. Udruženje za razvoj domovine i dijasporu. Sarajevo.
- Lisica, A. (2025), *Dynamics of Cooperation and Conflict: Relations Between Bosnia and Herzegovina, Serbia, and Croatia in the Post-Yugoslav Era*, BSF Research Paper, Skopje: IDEFE Publications.
- Marković, G. (2016). *Ograničenje demokratskog potencijala Bosne i Hercegovine*. Istočno Sarajevo.
- E. Kazaz & N. Ćurak (Ur.), *Zbornik radova – Simpozij „Daytonski mirovni sporazum i budućnost Bosne i Hercegovine“* (str. 87). Dobra knjiga. Sarajevo.
- Matković, H., Mirošević, F., Goluža, B., & Šarac, I. (2021). *Povijest 4*. Školska naklada. Mostar.
- Mirošević, S., Šanjek, F., Mijatović, A., & Nikić, A. (2012). *Povijest 2*. Školska naklada. Mostar.
- Perry, V. (2009). *Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: The Case for a Functional Federation*. Democratization Policy Council.
- Perry, V. (2010). *Constitutional Reform and the Dayton Dilemma*. DPC Policy Brief.
- Sadiković, E. (2019). *Subnacionalni konstitucionalizam i demokratija*. FPN Sarajevo. Sarajevo.

- Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering*. NYU Press. New York.
- Seizović, Z. (2012). *Etnomobilizacija i institucionalna diskriminacija u BiH*. U: Zbornik radova – Politička participacija u BiH. Sarajevski otvoreni centar. Sarajevo.
- Trnka, K. (2000). *Ustavno pravo*. Univerzitetska knjiga. Sarajevo.
- Zgodić, E. (1999). *Ideologija nacionalnog mesijanstva*. VKBI. Sarajevo.
- Šarčević, E. (2010). *Ustav iz nužde*. RABIC. Sarajevo.

Časopisi

- Barić, N. (2024). *Review of Croatian History*, 20(1), 179–202.

Zakonodavni, pravni i međunarodni dokumenti

- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.
- Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV Dejtonskog sporazuma).
- Zakon o federalnim jedinicama (kantonima/županijama), Službene novine FBiH, br. 6/96.
- Presuda ESLJP Sejdić i Finci protiv BiH, br. 27996/06 i 34836/06, 2009.
- Presuda ESLJP Pilav protiv BiH, br. 41939/07, 2016.
- Presuda ESLJP Zornić protiv BiH, br. 3681/06, 2014.
- Presuda ESLJP Kovačević protiv BiH, br. 43651/22, 2023.
- Mapa Kontakt-grupe, Ženeva, 5. juli 1994.
- Preliminary Agreement on the Establishment of a Confederation, Washington, March 1994.
- Poslovnik Zastupničkog doma PS BiH, "Službeni glasnik BiH", razni brojevi.

Internet-izvori

Federalni zavod za statistiku. <http://fzs.ba>

Hudoc – presude ESLJP: <https://hudoc.echr.coe.int>

Eurydice – EU portal: <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu>

Balkan Diskurs: <https://balkandiskurs.com>

Berghof Foundation: <https://berghof-foundation.org>

RTV HB: <https://rtv-hb.com>

Klix.ba, Faktor, Bljesak.info – razni izvještaji.

Istraga.ba – prijedlog HDZ-a: <https://istraga.ba/...>

AA.com.tr, DW.com, Stav.ba, Nasatv.ba, Media.ba – razni tekstovi.

ICTY dokument: <https://www.icty.org/x/cases/prlic/cis/bcs/...>

Registar udruženja FMP: maj 2025.

Reuters intervju s Tuđmanom, 7.9.1994.

YouTube – Prilozi RTV Herceg-Bosne

Biografija

Ermin Velićanin rođen je 1983. godine u Sarajevu, gdje je završio osnovno i srednje obrazovanje. Diplomirao je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, na kojem je i magistrirao, usmjerivši svoje istraživanje na pravno-historijske teme. Trenutno je doktorant na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu. Profesionalnu karijeru gradio je više od petnaest godina kao rukovodilac pravnih sektora u finansijskim institucijama. Trenutno u Sarajevu obavlja advokatsku praksu. Član je Upravnog odbora Centra za geopolitička istraživanja – Geopol.