

Manjine u pluralističkoj demokraciji

OD POSEBNIH PRAVA DO ZLOUPORABE

Nakladnik

IDPI – Institut za društveno politička istraživanja
Kralja Petra Krešimira IV. b.b.
88000 Mostar, Bosna i Hercegovina

Tel.: +387 36 316 971

E-pošta: info@idpi.ba

Internet: www.idpi.ba

Za nakladnika

Stipan Zovko

Odgovorni urednik

Milan Sitarski

Koautori

Dražen Barbarić, Ana Mari Bošnjak, Lovro Matković,
Milan Sitarski, Ivan Vukoja

Grafički prijelom i dizajn naslovnice

Čakumpakum, Mostar

Tisak

Fram, Mostar

Tiraž

500 primjeraka

Ova studija je izvedena u okviru projekta „Bosna i Hercegovina kao država potpuno ravnopravnih konstitutivnih naroda, kao i nacionalnih manjina i ostalih građana – niti više niti manje“ koji su proveli Hrvatsko kulturno društvo Napredak – Zagreb i Institut za društveno-politička istraživanja (IDPI) Mostar.

U izvedbi projekta u okviru kojeg je izrađena ova studija sudjelovali su sljedeći članovi Hrvatskog kulturnog društva Napredak – Zagreb: Miljenko Puljić – bivši predsjednik, Zlatko Vlajčić – predsjednik, Ivica Kisić – potpredsjednik, Ivan Marić – tajnik.

Projekt je podržalo Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske.



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO VANJSKIH
I EUROPSKIH POSLOVA

Projekt financira Ministarstvo vanjskih i europskih poslova. Stajališta izražena u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Ministarstva vanjskih poslova.

Manjine u pluralističkoj demokraciji

OD POSEBNIH PRAVA DO ZLOUPORABE

Studija političkog zastupanja nacionalnih manjina i konstitutivnih zajednica u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Belgiji s novim modelom političkog zastupanja konstitutivnih naroda i nacionalnih manjina u BiH

Sadržaj

I. Uvod i opis problema	7
II. Bosna i Hercegovina	11
II-1) Ustavni ustroj zemlje s dva entiteta i tri konstitutivna naroda.....	12
II-2) Nametnute devijacije ustavnog ustroja BiH na štetu jednakopravnosti konstitutivnih naroda u FBiH.....	14
II-3) Pokušaji rješavanja sustavnih problema BiH putem Ustavnog suda BiH i odluka Europskog suda za ljudska prava	25
II-4) Političko predstavljanje nacionalnih manjina u BiH.....	28
A) Formativna faza	29
B) Faza ustavnih promjena i međunarodnog monitoringa	30
C) Sljedeća faza – racionalizacija političkog položaja nacionalnih manjina?..	36
II-5) Zastupljenost u stanovništvu i teritorijalni raspored nacionalnih manjina i ostalih građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima u BiH	37
III. Modeli izbora članova Predsjedništva BiH i Doma naroda PS BiH sukladni Ustavu BiH i odlukama Ustavnog suda BiH i Europskog suda za ljudska prava....	45
III-1) Ustavno-pravno-politološki algoritam reforme izbornog zakonodavstva BiH... 46	
A) Natkrovljuće načelo Ustava BiH	46
B) Zašto BiH ima tročlano Predsjedništvo?	48
C) Neodgovarajuće tumačenje članka V. Ustava BiH.....	49
D) Koga predstavljaju članovi Predsjedništva?	50
E) Tko su članovi Predsjedništva BiH?.....	54
F) Tko (treba) bira(ti) članove Predsjedništva BiH?	56
G) Specifični demosi za izbor predstavnika u Predsjedništvu BiH	57
H) Sporni članci Izbornog zakona BiH i posljedice.....	60
III-2) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model P1.....	63
A) Glavne karakteristike IDPI modela P1.....	63
B) Tri specifična demosa u IDPI modelu P1	63
C) Tko se može kandidirati u IDPI modelu P1?.....	64
D) Tko za koga može glasovati u IDPI modelu P1?.....	64
E) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu P1	65
III-3) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model P2.....	67
A) Glavne karakteristike IDPI modela P2.....	67
B) Tri specifična demosa u IDPI modelu P2	68
C) Tko se može kandidirati i tko za koga može glasati u IDPI modelu P2? .	68
D) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu P2	69

III-4) Primjena IDPI modela P1 reforme izbornog zakonodavstva BiH na prethodne izbore – simulacije.....	70
III-5) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model DN2	73
A) Glavne karakteristike IDPI modela DN2.....	73
B) Tri specifična demosa u IDPI modelu DN2	73
C) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu DN2	74
III-6) Zaključak o modelima koji otvaraju Ostalima mogućnost kandidiranja i glasovanja, ali se ne odnose na izbor specifično njihovih predstavnika	75
IV. Hrvatska	77
IV-1) Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj.....	78
A) Uspostava modela manjinskoga predstavništva	78
B) Razdoblje demokratskoga etabliranja.....	81
C) Konsolidacija predstavničkoga modela	85
IV-2) Zastupljenost i teritorijalni raspored nacionalnih manjina i ostalih građana u Republici Hrvatskoj.....	90
IV-3) Odaziv na izbore za Hrvatski sabor pripadnika nacionalnih manjina	102
V. Belgija	107
V-1) Nacionalni i jezični sastav te povijesni razvoj Kraljevine Belgije.....	108
V-2) Način funkcioniranja belgijskog sustava teritorijalnog i neteritorijalnog federalizma.....	112
A) Razine podjela vlasti i razgraničenje ovlasti pojedinih razina	112
B) Sastav i izbor zakonodavne vlasti.....	117
V-3) Specifičnosti Regije Bruxelles-Prijestolnica kao primjera primjene neteritorijalnog federalizma, primarno u identitetski relevantnim oblastima.....	120
VI. Modeli političkog predstavljanja nacionalnih manjina u BiH	123
VI-1) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model DN1	124
A) Glavne karakteristike IDPI modela DN1.....	124
B) Četiri specifična demosa u IDPI modelu DN1	125
C) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu DN1	126
D) Osobni izborni koeficijenti (OIK) u IDPI modelu DN1.....	127
E) Veliki izborni kolegiji u IDPI modelu DN1	128
VI-2) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model ZD	130
Izvori i literatura.....	132

I.

Uvod i opis problema

Pluralne demokratske države se u velikoj mjeri razlikuju po ustavnom i zakonskom statusu pojedinih kolektiviteta. Neke su od njih definirane kao nacionalne države jednoga naroda, u kojima njihovi građani koji su pripadnici drugih naroda uživaju status nacionalnih manjina. U nekima od tih država nacionalne manjine imaju i osigurane posebne mehanizme političkog predstavljanja, tj. pozitivne diskriminacije. Neke su države u cijelosti „građanske“, te u njima niti jedna nacija ili drugi kolektivitet osim prostog zbroja njihovih građana nije ustavno prepoznat kao nositelj suvereniteta i državne tradicije, pa stoga u njima i nema posebno definiranih nacionalnih manjina. To, naravno, ne znači da niti u jednoj od takvih država nacionalna ili druga identitetska pripadnost njihovih građana nije politički relevantna. Postoje, najzad, i države u kojima su ustavno nositeljima suvereniteta i državne tradicije prepoznate više od jedne identitetski (nacionalno, jezično ili vjerski) utemeljene zajednice/kolektiviteta. U svim takvim državama je stoga nužan poseban mehanizam političkog zastupanja takvih kolektiviteta na državnoj i/ili drugim razinama vlasti. U nekima od njih postoji i poseban ustavni ustroj, najčešće oličen u dvodomnom zastupničkom tijelu ili tijelima (horizontalna podjela vlasti), te u različitim oblicima teritorijalnih ili neteritorijalnih samouprava (vertikalna podjela vlasti). U nekim takvim državama, pored spomenutih konstitutivnih zajednica, postoje i nacionalne manjine, koje također mogu uživati određena posebna prava, uključujući i ona vezana uz političko zastupanje. Takve su države osobito kompleksne, jer se mehanizmi političkog zastupanja konstitutivnih zajednica primjenjuju istovremeno s mehanizmima pozitivne diskriminacije nacionalnih manjina, te karakter i položaj ove dvije vrste političkih kolektiviteta nije uvijek lako konceptualno razgraničiti i pravno regulirati.

Po Ustavu RH „Republika Hrvatska ustanovljuje se kao nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika nacionalnih manjina...(poimence su nabrojane)⁴¹. Stoga su nositelji suvereniteta i hrvatski narod i pripadnici poimence pobrojanih nacionalnih manjina kojima se garantira poseban oblik zastupanja u *Hrvatskom saboru*.

Po Ustavu BiH, nositelji suvereniteta države su „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine...“⁴². Stoga su ustavi BiH i entiteta utemeljili tijela namijenjena zastupanju:

1. svakoga od tri konstitutivna naroda – *Predsjedništvo BiH*, te *Klubovi Bošnjaka, Hrvata i Srba u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH*, *Domu naroda Parlamenta Federacije BiH* i *Vijeću naroda Republike Srpske*

1 Ustav Republike Hrvatske, Izvorišne osnove https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_07_85_2422.html

2 Ustav BiH, preambula https://www.ustavnisud.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_hrv.pdf

2. svih građana, neovisno o njihovoj (ne)pripadnosti tim narodima, ali u kojima je osiguran i određeni stupanj zastupljenosti pripadnika svih konstitutivnih naroda – *zastupnički domovi PS BiH i PFBiH, te Narodna skupština RS*
3. svih građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, neovisno o tomu jesu li pripadnici nacionalnih manjina, nacionalno neizjašnjeni ili izjašnjeni samo kao građani BiH ili na neki drugi način – *Klubovi Ostalih u Domu naroda Parlamenta FBiH i Vijeću naroda RS.*

Položaj koji u RH pripada hrvatskom narodu, dakle, u BiH pripada trima konstitutivnim narodima – Bošnjacima, Hrvatima i Srbima. Položaj koji u Hrvatskoj pripada nacionalnim manjinama, u BiH pripada ostalima, tj. građanima BiH koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, a u koje spadaju i pripadnici nacionalnih manjina.

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor propisuje da pripadnici nacionalnih manjina biraju osam zastupnika u posebnoj izbornoj jedinici, odvojenoj od deset izbornih jedinica u kojima ostali građani RH biraju ukupno 140 zastupnika, te odjednaeste u kojoj tri zastupnika biraju građani Hrvatske koji žive izvan zemlje³, neovisno o tomu kojem narodu pripadaju ili ne pripadaju. Svakoj manjini dodijeljen je određen broj zastupnika, pri čemu se sami pripadnici manjina moraju prije izbora prijaviti na odgovarajući birački popis⁴.

Izborni zakon BiH, s druge strane, ima nekoliko sustavnih nedostataka, među kojima su neke svojim odlukama identificirali i Ustavni sud BiH⁵ i Europski sud za ljudska prava⁶:

- onemogućava kandidiranje za Predsjedništvo BiH građanima koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, kao i Bošnjacima i Hrvatima iz RS-a i Srbima iz FBiH, a istovremeno omogućava Bošnjacima izbor Hrvatskog člana Predsjedništva
- omogućava izbor izaslanika Hrvata, Srba, Bošnjaka, kao i Ostalih u Domu naroda Parlamenta FBiH glasovima koje nisu dali pripadnici tih naroda i grupe Ostalih, čime se grubo krši pravo svih njih na legitimno predstavljanje, te omogućava

3 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (<https://zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>), članak 8.

4 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, članak 16. i članak 17.

5 Odluka U 23/14 („Odluka Ljubić“), https://www.ustavnisud.ba/uploads/odluke/_hr/U-23-14-1058444.pdf

6 Odluke u predmetima „Sejdić i Finci“ (http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/default.aspx?id=1008&langTag=hr-BA), „Zornić“ (<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=4745&langTag=hr-BA>), „Šlaku“ (<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6715&langTag=hr-BA>), „Pilav“ (<http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/default.aspx?id=6680&langTag=hr-BA>) i „Pudarić“ (http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/odluke/PUDARIC%20protiv%20BOSNE%20I%20HERCEGOVINE.pdf).

formiranje nelegitimnih izvršnih tijela Federacije BiH (predsjednika, dva dopredsjednika i Vlade FBiH), te Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH

- propisuje da među 98 zastupnika u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH i 83 zastupnika u Narodnoj skupštini RS mora biti zastupljeno najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda⁷, ali ne osigurava niti povećava vjerojatnost da će njih izabrati pripadnici naroda kojima pripadaju. Prava Ostalih, u koje spadaju i nacionalne manjine, niti na koji način nisu regulirana, unatoč činjenici da Ostali imaju klubove svojih izaslanika i u Domu naroda PFBiH i Vijeću naroda RS-a. Uslijed toga su na entitetskoj razini, apsurdno, građani koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, uključujući i pripadnike manjina, zastupljeni isključivo u gornjim domovima, kao i konstitutivni narodi, dok su u donjim domovima, u kojima se u RH i drugim europskim zemljama osigurava njihova zastupljenost, negativno diskriminirani.

Zbog sustavnih kriza koje ove i druge anomalije bh. političkog sustava uzrokuju više od četvrtine stoljeća, umjetno suprotstavljajući legitimno zastupanje konstitutivnih naroda i ostalih građana, uključujući i pripadnike manjina, te lišavajući i jedne i druge među spomenutim kolektivitetima prava na legitimno zastupanje na svim razinama vlasti na kojima nisu brojčano većinski, nužno je, uz korištenje iskustava RH i drugih europskih država, izvršiti reformu koja bi osigurala političku stabilnost i demokraciju, te ispunjenje presuda svih domaćih i međunarodnih sudova.

⁷ Izborni zakon BiH, članci 10.6, 10.8, 11.1, 11.6 i 11.8, https://www.izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-hrv.pdf

II.

Bosna i Hercegovina

II-1) Ustavni ustroj zemlje s dva entiteta i tri konstitutivna naroda

Aktualna administrativno-politička podjela i struktura vlasti u BiH je definirana njezinim Ustavom, koji je u formalno-pravnom smislu Aneks 4 Daytonskog sporazuma. Po njemu drugu razinu vlasti, nižu od državne, čine entiteti⁸ – Republika Srpska (RS) i Federacija BiH (FBiH), čiji su teritoriji približno jednake površine, ali je stanovništvo FBiH znatno brojnije. Brčko distrikt BiH koji ima vlastitu upravu pripada i jednom i drugom entitetu⁹, a njegovi građani mogu izabrati entitetsko državljanstvo, te optirati za jedan od entiteta pri izborima za državna i entitetska tijela vlasti.

Bošnjaci, Srbi i Hrvati po Daytonskom sporazumu imaju status konstitutivnih naroda, kao što su imali i u prijeratnoj SR BiH. FBiH i RS imaju svoje parlamente, vlade, predsjednike i dopredsjednike, mogu imati i zastave i grbove (što samo RS prakticira), dok su oružane snage objedinjene na državnoj razini 2005. godine, ali su utemeljene na ravnopravnim tradicijama tijekom rata suprotstavljenih oružanih snaga – Armije Republike BiH, Vojske Republike Srpske i Hrvatskog vijeća obrane.

Izrazita asimetrija u uređenju entiteta ogleda se u činjenici da je RS potpuno centraliziran, s izrazitom srpskom većinom, dok se FBiH sastoji od 10 kantona (u hrvatskom jeziku se često koristi termin županija), od kojih je pet s izrazitom bošnjačkom većinom, tri s hrvatskom, dok su dva mješovita, jedan s bošnjačkom i jedan s hrvatskom apsolutnom većinom¹⁰. Ta ključna razlika u ustroju uvjetuje i velike razlike u načinu funkcioniranja političkog sustava. Predsjednik i dopredsjednici RS-a se, kao i članovi Predsjedništva BiH, bira na izravnim izborima, što znači da je na razini države BiH i ovoga entiteta na snazi jedna varijanta parlamentarno – polupredsjedničkog sustava, sličnog onome u Hrvatskoj. Ključna je razlika u tomu što se članovi Predsjedništva BiH i predsjednik i dopredsjednici RS-a biraju po jednokružnom sustavu, u kojem se te dužnosti dobivaju relativnom većinom (slično kao u SAD-u), dok se u Hrvatskoj i drugim europskim zemljama koje imaju ovakav sustav dužnost predsjednika dobiva u drugom krugu, u kojem se nužno osvaja apsolutna većina važećih glasova.

Predsjednika i dopredsjednike FBiH, međutim, bira parlament ovoga entiteta, što znači da je u njemu na snazi parlamentarni sustav, sličan onima u Njemačkoj, Italiji, Mađarskoj ili Grčkoj. S obzirom na činjenicu da Predsjednik i dopredsjednici FBiH daju mandat za formiranje Vlade FBiH, a njih bira Parlament, upravo odnose snaga između

⁸ Ustav BiH, članak I., stavak 3.

⁹ Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, <https://www.paragraf.ba/propisi/bih/ustav-bosne-i-hercegovine.html>

¹⁰ <http://www.statistika.ba/>

domova Parlamenta i načine njihovog izbora, konstituiranja i funkcioniranja (osobito pri izboru izvršne vlasti) stavlja u samo središte političkih sporova koji kronično potresaju zemlju. Najviše problema u funkcioniranju političkog sustava FBiH, ali i u odnosima Hrvata i Bošnjaka, upravo su izazvale promjene u načinu konstituiranja i glasovanja Doma naroda Parlamenta FBiH. Tim su promjenama dezavuirani ustavni zaštitni mehanizmi jednakopravnosti ova dva naroda i omogućeno nadglasavanje Hrvata, najprije na razini samog Doma naroda umanjnjem kapaciteta Kluba Hrvata, a potom i na razini cijelog Parlamenta FBiH. Ta je dominacija mogućna s obzirom da u Zastupničkom domu, biranom po načelu „jedan čovjek – jedan glas“, uslijed nacionalno-demografske strukture stranke za koje glasuju Bošnjaci svakako imaju nadmoćnu većinu. Ove i druge izmjene političkog sustava nametnute su od strane visokih predstavnika međunarodne zajednice, koji u BiH uživaju iznadustavne ovlasti uz nedovoljno jasan mandat i međunarodno-pravni temelj tih ovlasti.

Može se konstatirati da je BiH u suštini ustanovljena i funkcionira kao federacija s nekim konfederalnim elementima, u koje spadaju prije svega posebni paralelni odnosi između entiteta i susjednih država, ali bez prava entiteta na osamostaljenje. Ovo pravo se također asimetrično koristi, jer ga RS koristi u odnosima sa Srbijom, dok FBiH to ne čini u odnosima s Hrvatskom. Ustavom i zakonima BiH definiran je ustroj koji bi se u komparativnoj perspektivi mogao klasificirati kao federalistički, ali je u praksi ona tek formalna federacija bez pratećeg procesa federalizacije. Među najvažnijim uzrocima takvog stanja su povijesni, oni vezani uz nastanak BiH i njezinih entiteta. Federacija BiH nastala je prije daytonske BiH, još za vrijeme rata. Washingtonskim sporazumom iz 1994. godine teritoriji pod kontrolom civilnog zapovjedništva Armije RBiH (Republika BiH) i civilnog zapovjedništva Hrvatskog vijeća obrane (Hrvatska republika Herceg-Bosna) formirale su Federaciju BiH kao zajednicu hrvatskog i bošnjačkog naroda, s ciljem kasnijeg federaliziranja cijele države.

Washingtonskim sporazumom definiran je unutarnji ustroj teritorija s većinskim bošnjačkim i većinskim hrvatskim stanovništvom u BiH. FBiH se po sporazumu sastoji od federalnih jedinica, županija, koje imaju jednaka prava i odgovornosti. Takav je ustroj predstavljao svojevrsnu obranu od moguće političke dominacije izrazito brojnijih Bošnjaka nad malobrojnijim Hrvatima. Prema Ustavu Federacije BiH iz 1994. godine, Dom naroda Parlamenta FBiH sastojao se od 30 zastupnika Bošnjaka i 30 zastupnika Hrvata, kao i određenog broja zastupnika drugih naroda (Srba i Ostalih), koji je odgovarao njihovom brojčanom udjelu u populaciji Federacije po Popisu iz 1991. godine, što je podrazumijevalo 20 izaslanika sukladno rezultatima popisa iz 1991. godine na

teritoriju FBiH. Ovakav sastav Doma naroda je jamčio Hrvatima visok stupanj institucionalne jednakopravnosti s Bošnjacima na razini FBiH.

Ustav FBiH iz 1994. godine jamčio je Hrvatima visok stupanj institucionalne jednakopravnosti s Bošnjacima na razini FBiH. U RS-u nije bilo odgovarajućih mehanizama za osiguravanje konstitutivnosti niti Hrvata niti Bošnjaka. Umjesto osiguravanja efektivne konstitutivnosti svih konstitutivnih naroda u cijeloj BiH, procesi koje su poslije uvođenja asimetrične daytonske strukture pokretali i vodili međunarodni dužnosnici uz podršku bošnjačkih i drugih unitarističkih političkih snaga prolazili su različite faze: od ignoriranja, proizvoljnog tumačenja, otvorenog negiranja kategorije konstitutivnosti i konačno do zahtjeva za njezinom eliminacijom iz Ustava.

II-2) Nametnute devijacije ustavnog ustroja BiH na štetu jednakopravnosti konstitutivnih naroda u FBiH

Posebnu su ulogu u procesima ugroze jednakopravnosti Hrvata u FBiH imale aktivnosti visokih predstavnika, prije svih Austrijanca Wolfganga Petritscha i Britanca Paddy Ashdowna, ali i drugih inozemnih dužnosnika, od kojih su neki bili na dužnostima u Ustavnom sudu BiH, a neki u pojedinim međunarodnim organizacijama ili utjecajnim državama, otkud su pružali političku potporu odlukama usmjerenim na transformacije političkog sustava BiH. Stječe se dojam da je dominantan dio međunarodne zajednice, korištenjem poluga moći koje nisu imale eksplicitno uporište u Daytonskom sporazumu, želio naknadno, bez sazivanja nove međunarodne konferencije istog ranga, ali temeljno, revidirati taj sporazum na način koji nije bio moguć u trenutku njegovog sklapanja. U fokusu takve revizije bila je uvijek potpora centralističkim i unitarističkim snagama uz sustavno zanemarivanje, pa i suštinsko nerazumijevanje načela konstitutivnosti naroda. Takav je pristup za skoro dva desetljeća doveo do izrazite eskalacije neravnopravnosti konstitutivnih naroda te ugroze međunacionalnih odnosa i funkcionalnosti i stabilnosti BiH kao države.

Ustavna kategorija konstitutivnosti naroda sobom nosi i obvezujuće implikacije u pogledu osiguranja normativne i stvarne ravnopravnosti konstitutivnih naroda, što bi morali uvažavati svi modeli izbornog zakonodavstva u BiH. To je uvažavanje, međutim, na razini operativnog političkog djelovanja velikog broja domaćih i inozemnih aktera najčešće izostajalo, čime su stvarani uvjeti za eliminaciju kategorije konstitutivnosti naroda iz realnog društveno-političkog života. S takvim se namjerama najvjerojatnije pokušalo i zlouporabiti Ustavni sud BiH, ali je najviša ustavno-sudska instanica

u BiH ipak, držeći se u nužnoj mjeri slova i duha Ustava BiH, posebice njegove Preambule, načelo konstitutivnosti naroda zapravo osnažilo.

U postupku koji je Alija Izetbegović, tadašnji predsjedatelj Predsjedništva BiH, pokrenuo 1998. godine zahtjevom za ocjenu suglasnosti entitetskih ustava s Ustavom BiH, Ustavni sud BiH je 1. srpnja 2000. godine donio Odluku U 5/98-III¹¹. Niti jedna od ustavnih odredbi koje su bile predmetom postupka nije se odnosila na način izbora i konstituiranja tijela vlasti na bilo kojoj razini, već na temeljna simbolička pitanja državnosti. Ovakav karakter osporavanih odredaba entitetskih ustava ni na koji način nije nagovještavao dalekosežne posljedice Odluke po jednakopravnost bilo kojeg naroda, uključujući i Hrvate, na polju izbora i konstituiranja tijela vlasti. Takve posljedice nije nagovještavao niti članak I.1.(1) Ustava FBiH, koji je osporavan utoliko što govori o Bošnjacima i Hrvatima kao konstitutivnim narodima, niti članci Ustava RS-a koji su definirali Srbe kao konstitutivni narod primarno unutar RS. Izetbegović je praktično smatrao kako je samo vezivanje konstitutivnosti pojedinih naroda uz specifične entitete protuustavno.

Za sadašnje stanje u BiH je od izuzetnog značaja činjenica da su zastupnici podnositelja zahtjeva i Zastupničkog doma Parlamenta FBiH (u kojem izrazito dominiraju Bošnjaci) istaknuli kako upravo odredbe Ustava BiH koje određuju RS kao izbornu jedinicu za izbor Srpskog člana Predsjedništva i za pet srpskih izaslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, jamče konstitutivni status i stoga jednakost sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH. To znači da niti bošnjački sudionici tadašnje rasprave nisu načelno zaniijekali primjenu teritorijalnih rješenja vezanih za tehniku provođenja izbora. Ta činjenica oštro proturječi kasnijoj praksi, koja se primjenjuje i danas, a u kojoj se zahtjevi za barem izbornom, a ne administrativno-teritorijalnom jedinicom u kojoj bi Hrvati bili većina ocjenjuju kao separatistički. U svakom slučaju, ova Odluka je, vjerojatno suprotno temeljnoj namjeri njezinih inicijatora, kasnije poslužila upravo kao temelj za donošenje Odluke U 23/14 („Odluka Ljubić“), ključne obrambene linije prava konstitutivnih naroda na legitimno zastupanje.

Prve su ozbiljnije pripreme za lišavanje Hrvata prava na izbor vlastitih političkih predstavnika izvršene na inicijativu voditelja misije OEES-a u BiH Robert Barryja, koji je pred same opće izbore 2000. godine nametnuo nova izborna pravila. Tadašnjim je izmjenama omogućeno da izaslanike u Domu naroda Parlamenta FBiH, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost, mogu predlagati i birati svi zastupnici u skupštinama

11 Odluka Ustavnog suda BiH U 5/98-III: <http://www.ohr.int/ohr-dept/legal/const/pdf/Djelomicna-odluka-3.pdf>

županija FBiH¹². Time je potpuno promijenjena suština funkcije toga doma, prvotno namijenjenog zaštiti političkih prava i političkoj reprezentaciji upravo konstitutivnih naroda.

Izmjene su naročito pogađale Hrvate jer u 6 od ukupno 10 županija oni predstavljaju jasnu, u nekima i izrazitu manjinu stanovništva. U nekima je ukupan broj Hrvata čak niži od izbornog praga (3 %), te čak i kad bi svi Hrvati u njima izašli na izbore i svi glasovali za jednu listu ona ne bi mogla dobiti niti jedan mandat u županijskoj skupštini. Stranke za koje Hrvati glasuju i koje uživaju njihovu realnu političku podršku su stoga dovedene u poziciju da ih pri izboru zastupnika za Dom naroda u skupštinama tih županija jednostavno nadglasaju stranke za koje su glasali Bošnjaci. Bošnjačke su stranke mogle birati za izaslanike u Domu naroda županijske zastupnike koji mogu svojom individualnom službenom izjavom sebe definirati kao pripadnike hrvatskog naroda, ali ne moraju uopće imati potporu Hrvata kao birača. „Barryjevi amandmani“ su postupak dekonstituiranja Hrvata u FBiH učinili neusporedivo lakšim na praktičnoj razini nego ranije. Uslijed tih amandmana, za izbor izaslanika u Klub Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH glasovima stranaka za koje glasuju Bošnjaci na izborima 2000. godine nije više bilo nužno osigurati skupštinske većine koje bi činili „hrvatski“ zastupnici s lista bošnjačkih stranaka, već samo u tim skupštinama imati dovoljno „hrvatskih“ zastupnika kao kandidata, što je mnogo dostižniji cilj.

„Barryjevi amandmani“ su, doduše, prestali važiti donošenjem prvoga poslijeratnog Izbornog zakona BiH u kolovozu 2001. godine, ali su oni pri provođenju općih izbora 2000. godine proizveli negativne posljedice po legitimitet sustava, s obzirom da su tada prvi puta dužnosti rezervirane za političke predstavnike bh. Hrvata obnašali dužnosnici koji nisu uživali većinsku podršku toga naroda iskazanu na izborima. Proces započet Barryjevim amandmanima nastavio je visoki predstavnik Wolfgang Petritsch izravnim intervencijama u sam ustavni poredak FBiH i BiH. Pozivajući se između ostaloga na spomenutu Odluku o konstitutivnosti iz 2000. godine, Petritsch je u travnju 2002. godine donio ukupno 36 amandmana na Ustav FBiH. Gotovo je, međutim, nemoguće opravdati te amandmane Odlukom Ustavnog suda BiH U 5/98-III, posebice u dijelu u kojem se oni odnose na način konstituiranja zakonodavnih i izvršnih tijela te na njihove procedure donošenja odluka. Upravo su, međutim, amandmani na te odredbe proizveli duboke, dalekosežne i trajno štetne posljedice na politički život BiH, prije svega na jednakopravnost i konstitutivnost Hrvata u FBiH, pa i u BiH kao cjelini.

12 Pravila i propisi privremenog izbornog povjerenstva, članak 1212. <https://www.izbori.ba/Documents/Documents/Rezultati%20izbora%2096-2002/2000gen/rules-egulations-general-elections-2000-cro.pdf>

Po Amandmanu XXXIII¹³ Dom naroda Parlamenta FBiH sastoji se od 58 zastupnika i to 17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 Ostalih, čime je zastupljenost Srba i Ostalih u Domu naroda dovedena u još veću disproporciju s njihovim udjelom u stanovništvu FBiH nego dotadašnjom primjenom popisa stanovništva iz 1991. godine, čiji rezultati niti na koji način nisu odražavali realnu sliku zastupljenosti pojedinih naroda u populaciji pojedinih županija. To je u smislu zastupljenosti Hrvata, doduše, irelevantno jer zastupnici svakoga naroda glasaju kao posebna skupina, ali se čini da je intencija bila na simboličkoj razini dezavuirati sam koncept konstitutivnosti naroda, prije svega u Federaciji. Izrazito su dalekosežne, međutim, bile posljedice smanjivanja broja izaslanika u Klubovima Hrvata i Bošnjaka s 30 na 17, jer je značajno opala mogućnost proporcionalnog zastupanja svakog od ta dva naroda u odgovarajućim klubovima, a narasla mogućnost manipulacija.

Odgovarajuće i proporcionalno zastupanje konstitutivnih naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH je od suštinskog značaja za njihovo legitimno zastupanje, jer se taj dom popunjava iz županijskih skupština tako da svaka županijska skupština bira određeni broj zastupnika bošnjačke, srpske i hrvatske nacionalnosti i odgovarajući broj Ostalih. Način izbora izaslanika u Dom naroda koji je sukladno Amandmanu XXXIII. propisao Izborni zakon BiH, prije svega kvote izaslanika različitih naroda koji se biraju u skupštinama pojedinih županija omogućavaju, međutim, strankama za koje glasaju Bošnjaci da u županijama u kojima taj narod predstavlja većinu stanovništva izaberu dvotrećinsku većinu (12 od 17) članova Bošnjačkog kluba, dvotrećinsku većinu (12 od 17) članova Srpskog kluba, te 5 od 7 pripadnika Ostalih, čime Bošnjaci dvotrećinskom ili većom većinom kontroliraju tri kluba u Domu naroda FBiH. Hrvati pak nemaju mogućnost bitno utjecati na sastav Kluba Bošnjaka jer se u većinskim hrvatskim županijama bira 3 od 17 Bošnjaka.

Najteža posljedica ovog amandmana je svakako njime nastala činjenica da pored kontrole bošnjačkog, srpskog i Kluba Ostalih, Bošnjaci mogu presudno utjecati čak i na sastav Hrvatskog kluba, jer se čak 6 hrvatskih zastupnika bira u županijama s izrazitom bošnjačkom većinom¹⁴, dok se u županijama s izrazitom hrvatskom većinom¹⁵ bira tek 5 hrvatskih zastupnika, a 6 se Hrvata bira u „mješovitim županijama¹⁶“. Hrvati, tako, unutar „svojih“ županija samostalno i slobodno biraju manje od jedne trećine zastupnika u Klubu Hrvata (samo 5 od 17). To Bošnjacima omogućava da potpuno unilateralno,

¹³ Ustav FBiH sa svim amandmanima <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html>

¹⁴ Unsko-sanska, Tuzlanska, Zeničko-Dobojska, Bosansko-podrinjska i Sarajevska.

¹⁵ Posavska, Zapadnohercegovačka i Hercegbosanska.

¹⁶ Središnja Bosna i Hercegovačko-neretvanska.

bez uvažavanja izbornog legitimiteta Hrvata, Srba i Ostalih u FBiH izaberu cjelokupnu izvršnu vlast ovoga entiteta – Predsjednika, dva dopredsjednika i Vladu FBiH.

Usljed primjene rezultata popisa stanovništva iz 1991. godine na određivanje kvota za izbor zastupnika pojedinih naroda iz županijskih skupština nema garancija da zastupnici bilo kojeg naroda u Domu naroda Parlamenta FBiH realno (reprezentativno) zastupaju pripadnike tog naroda u Federaciji. Realno predstavljanje podrazumijevalo bi da se najveći broj zastupnika određenog naroda bira upravo iz županije u kojoj živi najveći postotak pripadnika toga naroda. Nužno je naglasiti da su pripadnici konstitutivnih naroda, pa i svi ostali građani Federacije, zastupljeni u Parlamentu shodno svoje procentualnom udjelu u ukupnoj populaciji FBiH putem Zastupničkog doma Parlamenta, koji se konstituira temeljem načela „jedan čovjek – jedan glas“. Činjenica da niti jedan politički akter u BiH doslovno nikada nije zatražio ukidanje ili smanjivanje ovlasti Zastupničkog doma oštro proturječi čestim optužbama na račun hrvatskih stranaka da je njihovo zalaganje za legitimno političko zastupanje u Domu naroda zapravo zalaganje za „podjelu BiH po nacionalnim šavovima“, „dominaciju naroda nad građanima“ ili „pretvaranje BiH u konfederaciju konstitutivnih naroda“.

Za razliku od Zastupničkog doma, međutim, kod Doma naroda jedino tumačenje reprezentativnog, tj. legitimnog zastupanja koje je u skladu sa funkcijom i karakterom toga Doma je ono da broj zastupnika pojedinih naroda koji se biraju u svakoj županiji mora biti razmjerni udjelu pripadnika svakoga od tih naroda koji žive u dotičnoj županiji u odnosu na ukupan broj pripadnika toga naroda u cijeloj FBiH. To bi značilo da npr. udio hrvatskih zastupnika koji se biraju u Županiji Središnja Bosna treba biti usklađen s postotkom Hrvata iz te županije u ukupnom broju Hrvata u FBiH. Svaki pokušaj bilo kakvog referiranja na brojčane odnose između Hrvata te županije i ostaloga stanovništva te županije ili cijele FBiH bilo bi grubo narušavanje uloge i karaktera Doma naroda kao tijela koje je namijenjeno upravo političkom predstavljanju naroda, a ne građana bilo koje administrativno-teritorijalne jedinice.

Reprezentativnost zastupanja konstitutivnih naroda u Domu naroda je, međutim, najteže ugrožena zadržavanjem i poslije donošenja „Petritschevih amandmana“, odredbe koja je i ranije postojala i u Ustavu FBiH i u Izbornom zakonu BiH: „U Domu naroda će biti najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svake županije koje imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu“. S obzirom da u čak četiri županije stranke za koje glasuju Hrvati tradicionalno ne prelaze izborni prag, te stoga niti ne ulaze u njihove skupštine, to znači da već u početku izbornog procesa u Klub Hrvata u federalnom Domu naroda biva izabrano četvero izaslanika koje su

izabrale bošnjačke stranke. Taj je sindrom postojao i ranije, ali su do tad Bošnjaci birali 4 od 30 izaslanika u Klubu Hrvata (13,33 %), a od „Petritschevih amandmana“ 4 od 17 izaslanika od ukupno (25,53 %).

Premda je opisani sindrom bio posve neprihvatljiv i u prethodnom stanju, značaj ovog povećanja postotnog udjela izaslanika u sastavu Kluba Hrvata postaje potpuno jasan u svjetlu činjenice da su „Petritschevi amandmani“ radikalno intervenirali i u odnos zakonodavne i izvršne vlasti, te u odnose među samim domovima najvišeg zastupničkog tijela FBiH. Tako po Amandmanu XLII u izboru predsjednika i dva potpredsjednika FBiH, najmanje trećina izaslanika iz bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog kluba u Domu naroda mogu kandidirati Predsjednika i dva dopredsjednika Federacije. To je pravo ranije bilo rezervirano za 50 % izaslanika u svakome od tada postojećih klubova. Izbor Predsjednika i dva dopredsjednika (ranije jednoga) Federacije zahtijeva, kao i ranije, prihvaćanje zajedničke liste s ta tri (ranije dva) kandidata većinom glasova, također u oba doma, uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda u Domu naroda.

Po donošenju Amandmana XLII., ako niti jedna lista kandidata ne dobije potrebnu većinu u oba doma, postupak kandidiranja se ponavlja, te ako i u ponovljenom postupku jedan od domova odbije zajedničku listu, smatrat će se da su kandidirane osobe izabrane prihvaćanjem liste u samo jednom domu. Pod tim okolnostima, ukoliko zajednička lista u prvom krugu glasanja ne dobije natpolovičnu većinu u Hrvatskom klubu Doma naroda, utoliko slijedi drugi krug u kome je dovoljna natpolovična većina samo u jednom od domova. Kako lista u prvom krugu nije prošla u Domu naroda, u drugom krugu odlučuje se samo u Zastupničkom domu, u kojem je dovoljno da zajednička lista dobije podršku običnom natpolovičnom većinom. S obzirom da u Zastupničkom domu bošnjačke stranke imaju komotnu dvotrećinsku većinu, u drugom krugu hrvatski politički predstavnici nemaju doslovno nikakav utjecaj na izbor Predsjednika i dva dopredsjednika FBiH. Tako je ranije potrebna jedna polovica zastupnika u klubovima konstitutivnih naroda u Domu naroda, kao osnovni instrument zaštite kolektivnih prava konstitutivnih naroda, u drugom krugu glasanja o Predsjedniku i dva dopredsjednika FBiH pretvorena u nulu jer je u tom krugu presudna isključivo numerička većina. Na taj način izabrani predsjednik i dva dopredsjednika dodjeljuju mandat za sastav Vlade FBiH, u čijem izboru također supremaciju uživa Zastupnički dom, te je neizbrisiv i snažan dojam da je suština „Petritschevih amandmana“, barem u najuže shvaćenoj izbornoj problematici, bila upravo u omogućavanju izbora cjelokupne izvršne vlasti FBiH bez ikakvog utjecaja stranaka za koje realno glasuju Hrvati toga entiteta.

Pored toga, na popisne rezultate iz 1991. godine, koji su daleko od današnje realnosti, primijenjena je Sainte-Laguëova izborna formula, koja se inače primjenjuje na izborima tek u manjem broju zemalja, i to s eksplicitnom namjerom osiguravanja disproporcionalno jake parlamentarne zastupljenosti manjih političkih stranaka. U BiH je ta formula primijenjena na postupak određivanja zastupljenosti zastupnika pojedinih naroda iz pojedinih županija u Domu naroda. Ta bi zastupljenost po elementarnoj logici trebala u najvećoj mogućoj mjeri korespondirati s postotkom pripadnika svakoga naroda u svakoj od županija, bez bilo kakvog protežiranja bilo malobrojnijih ili većih skupina pripadnika istoga naroda.

Primjenom Sainte-Laguëove formule formalno su disproporcionalno jako zastupljeni dijelovi pojedinih naroda koji čine manji postotak stanovništva županija u kojima žive, na račun dijelova istog tog naroda koji u populaciji svojih županija čine veći postotak (npr. Hrvati u Tuzlanskoj županiji su formalno jače zastupljeni u Domu naroda od Hrvata iz Zapadnohercegovačke županije). Može se na prvi pogled učiniti da je ovakvo rješenje bilo namijenjeno pozitivnoj diskriminaciji „konstitutivnih manjina“, ali s obzirom na činjenicu da Ustav takvu kategoriju niti ne poznaje, nameće se dojam da iza odabira za ovu svrhu izuzetno neuobičajenoga izbornog sustava stoji sasvim drugačiji motiv. Taj je motiv najvjerojatnije želja za dodjeljivanjem što većeg broja izaslaničkih mjesta dijelovima pojedinih konstitutivnih naroda koji uslijed svojeg stvarnoga manjinskog statusa u svojim županijama jednostavno nemaju političkog kapaciteta izabrati u županijskim skupštinama vlastite zastupnike za Dom naroda. Taj se izbor njihovih zastupnika u takvoj situaciji praktično prepušta strankama naroda koji je u tim županijama većinski. Drugim riječima, ovo rješenje dovodi do sljedećeg apsurd – Hrvati Tuzlanske županije, koji ne mogu izabrati svojeg zastupnika niti u županijsku skupštinu, već ih biraju Bošnjaci, na razini federalnog Doma naroda su snažnije zastupljeni nego Hrvati Zapadnohercegovačke županije koji svoje predstavnike mogu izabrati u vlastitu županijsku skupštinu.

Koristeći ovakvo stanje izbornog zakonodavstva u BiH, najmoćnije bošnjačke stranke uspjele su preuzeti potpunu kontrolu nad Vladom FBiH nakon izbora 2010. godine. Na tim izborima najuspješnija bošnjačka stranka SDP BiH je neutemeljeno tvrdila da uživa i hrvatski izborni legitimitet, te je tražila dio ministarstava koja su u federalnoj Vladi rezervirana za Hrvate, premda je udio hrvatskih glasova u ukupnom broju njenih glasova bio manji od 2 %. Pri tomu je sa „suparničkom“ SDA formirala „bošnjački blok“, što je vrlo rijedak primjer sklapanja „velike koalicije“ među strankama većinskog naroda u višenacionalnim zemljama. Taj je blok pretendirao na svih 8 ministarskih

mjesta u bošnjačkoj kvoti, premijera i sva 3 mjesta u srpskoj kvoti, a pri tom osporavao pravo strankama za koje su realno glasovali Hrvati na sva ministarska mjesta iz hrvatske kvote, premda su te stranke dobile oko 85 % od ukupnog broja hrvatskih glasova. Kad su hrvatske stranke odbile prepustiti ministarska mjesta iz hrvatske kvote SDP-u, „bošnjački blok“ je pokrenuo formiranje Vlade FBiH koju sačinjava koalicija SDP–SDA, ojačana strankama koje su dobile minoran postotak hrvatskih i nešto bošnjačkih glasova – HSP i NSRzB (ta se koalicija službeno zvala „Platforma za promjene“). Iz Vlade FBiH su tako izbačene stranke koje su nosile 85-90 % hrvatskog izbornog legitimiteta, a Hrvate su u Vladi „predstavljale“ stranke koje su u zbroju imale 10-15 % hrvatskog izbornog legitimiteta.

Ovakav je postupak bio omogućen upravo činjenicom da se od amandmana iz 2002. godine predsjednik i dopredsjednici FBiH kandidiraju tako što u svakome od klubova konstitutivnih naroda Doma naroda trebaju dobiti jednu trećinu (1/3) glasova, što znači da je „platformašima“ bila potrebna podrška 6 hrvatskih izaslanika. Premda je imao institucionalnih mogućnosti izabrati većinskom bošnjačkom izbornom voljom u Dom naroda Parlamenta FBiH 7 Hrvata, „bošnjački blok“ je to propustio učiniti, a nisu bili dovoljni ni izaslanici Hrvati iz minornih hrvatskih stranaka, pa je „platformaška“ koalicija imala podršku samo 5 izaslanika Kluba Hrvata i nedostajao im je jedan glas. Unatoč tomu, ove su stranke na zajedničkoj sjednici oba doma Parlamenta FBiH protuustavno kandidirale i izabrale predsjednika, dva dopredsjednika i Vladu FBiH. Ove je odluke Središnje izborno povjerenstvo (SIP) poništilo, jer je postupak imenovanja proveo Dom naroda Parlamenta FBiH koji nije bio konstituiran sukladno odredbama Izbornog zakona BiH, s obzirom da je bilo izabrano samo 6 od 17 hrvatskih izaslanika Domu naroda, a od njih je samo po Ustavu i Izbornom zakonu nedovoljnih 5 podržavalo spomenuta imenovanja. Na kraju je unitarističkim snagama u ovom kršenju Ustava i Izbornog zakona pomogao i sam tadašnji visoki predstavnik Valentin Inzko, poništavajući odluku SIP-a i potvrđujući sva ta imenovanja. Time je ovaj akter s iznadustavnim ovlastima sudjelovao u dezavuiranju minimalnog broja izaslanika u klubovima konstitutivnih naroda kao nužnog uvjeta za izbor izvršne vlasti, čija poanta i jeste u sprječavanju nadglasavanja manje brojnih naroda.

Pored opisanog, na javnoj razini dosta kompliciranog, ali na namijenjeni mu cilj snažno fokusiranog mehanizma nadglasavanja Hrvata u tijelima FBiH, duže od dva desetljeća primjenjuje se i neusporedivo jednostavniji postupak izbora Hrvatskog člana Predsjedništva BiH glasovima Bošnjaka. Taj je postupak teorijski bio moguć još od prvih poslijeratnih izbora u BiH, s obzirom da je FBiH jedinstvena izborna jedinica

za izbor Hrvatskog i Bošnjačkog člana Predsjedništva, dok su u tom u tome entitetu Bošnjaci više nego tri puta brojniji od Hrvata (70,40 % : 22,44 %). Ove okolnosti pojedine bošnjačke stranke su u praksi zlouporabile čak u tri izborna ciklusa, 2006., 2010. i 2018. godine, te su kandidirale Željka Komšića za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH, pozvale svoje pristaše među kojima su većina Bošnjaci da glasuju za njega, te tako izigrale političku volju ogromne većine Hrvata koji žive u FBiH. Ovakav postupak bi u zemljama razvijene demokratske i političke kulture u kojima postoje ustavno prepoznate identitetski utemeljene političke zajednice bio nezamisliv, jer je u tim društvima nezamislivo da glasači koji ne pripadaju određenoj političkoj zajednici biraju predstavnike te zajednice. Brojčani aspekt manipulacije izborom Željka Komšića bit će prikazan tabelarno za sva tri spomenuta izborna ciklusa.

Teritorijalna jedinica	Komšić	Jović	Ljubić	Ivanković-Lijanović	Jurišić	Javor-Korjenić	Ukupno
Unsko-sanski kanton	10.093	2.262	2.549	1.954	881	400	18.139
Posavska županija	883	4.851	3.384	1.119	850	36	11.123
Tuzlanski kanton	38.258	3.282	917	4.943	740	301	48.441
Zeničko-dobojski kanton	15.200	6.637	2.973	3.772	1.957	213	30.752
Bosansko-podrinjski k.	1.542	21	10	276	28	22	1.899
Srednjobos. ž.	7.803	21.015	7.843	3.150	3.215	216	43.242
Hercegovačko-neretvanska ž.	6.981	18.974	17.624	2.216	4.087	197	50.079
Ž. Zapadnoherc.	454	9.245	8.980	2.152	4.365	32	25.228
Sarajevski kanton	31.349	2.385	1.152	3.554	892	440	39.772
Hercegbosanska županija	1.233	4.544	6.317	1.166	2.746	168	16.174
Brčko distrikt	917	2.541	805	255	178	24	4.720
Ukupno glasova	114.713	75.757	52.554	24.557	19.939	2.049	289.569
Postotak glasova	39,62 %	26,16 %	18,15 %	8,48 %	6,89 %	0,71 %	100 %

Tablica 1 – izbori za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH 2006. godine¹⁷

¹⁷ Središnje izborna povjerenstvo, https://www.izbori.ba/rezultati/konacni/predsjednistvo_bih/Predsjednistvo.asp?nivo=702&nivo1=701

Iz prethodne tablice razvidno je da je Željko Komšić apsolutnu većinu glasova osvojio upravo u županijama s izrazitom bošnjačkom većinom, u kojima je broj glasova za sve ostale kandidate, koje jesu kandidirale stranke za koje tradicionalno glasuju Hrvati, izrazito mali. Izuzetak je u određenom smislu jedino Zeničko-dobojska županija, u kojoj živi nešto veći broj Hrvata, ali je i tu njegov rezultat bio tek nešto manji od apsolutne većine. S obzirom da je broj njegovih glasova potpuno zanemariv u Zapadnohercegovačkoj županiji, s ogromnom većinom upravo Hrvata, te da je u županijama u kojima živi značajan broj Hrvata, ali i Bošnjaka, zauzeo tek treće ili četvrto mjesto, nameće se zaključak da su za njega glasovali Bošnjaci.

Teritorijalna jedinica	Komšić	Krišto	Raguž	Ivanković-Lijanović	Galić P.	Kutle	Galić F.	Ukupno
Unsko-sanski kanton	31.306	774	654	3.608	136	129	108	36.715
Posavska županija	2.795	6.956	3.585	509	69	26	32	13.972
Tuzlanski kanton	99.031	5.116	1.846	4.659	123	222	87	111.084
Zeničko-dobojski kanton	61.313	7.270	4.396	10.977	140	133	113	84.342
Bosansko-podrinjski kanton	5.107	45	24	531	16	6	11	5.740
Srednjobosanski kanton	28.946	21.600	12.466	7.070	151	75	85	70.393
Hercegovačko-ner. ž.	20.037	28.375	16.146	4.056	161	98	152	69.025
Ž. Zapadnoherc.	542	20.137	9.438	4.097	132	72	138	34.556
Sarajevski kanton	77.918	2.804	4.279	6.642	212	206	138	92.199
Hercegbosanska županija	2.108	12.628	5.710	2.834	286	75	71	23.712
Brčko distrikt	4.106	2.475	782	46	74	5	14	7.502
Ukupno glasova	333.209	108.180	59.326	45.029	1.500	1.047	949	549.240
Postotak glasova	60,67 %	19,70 %	10,80 %	8,20 %	0,27 %	0,19 %	0,17 %	100 %

Tablica 2 – izbori za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH 2010. godine¹⁸

Čak ni na izborima 2010. godine, na kojima je stranka koja ga je kandidirala, SDP BiH, bila na vrhuncu svoje političke moći, Komšić nije osvojio apsolutnu većinu niti u jednoj

¹⁸ Središnje izborno povjerenstvo, <http://www.izbori.ba/Finalni2010/Finalni/PredsjednistvoBiH/Default.aspx>

županiji u kojoj živi više Hrvata nego Bošnjaka, pa čak ni u Središnjoj Bosni u kojoj je Bošnjaka više nego Hrvata, ali Hrvati također čine značajan dio njezinog stanovništva.

Izborna jedinica	Komšić	Čović	Zelenika	Falatar	Ivanković-Lijanović	Ukupno
Unsko-sanski kanton	20.765	988	220	841	1.054	23.868
Posavska županija	1.560	8.200	1.113	119	181	11.173
Tuzlanski kanton	51.108	4.703	617	2.435	612	59.475
Zeničko-dobojski kanton	38.059	10.003	1.286	1.938	830	52.116
Bosansko-podrinjski k.	5.158	68	21	152	103	5.502
Srednjobosanski kanton	17.804	28.600	3.612	1.459	968	52.443
Hercegovačko-neretvanska ž.	14.910	40.731	6.931	1.322	369	64.263
Ž. Zapadnoherc.	289	29.730	4.479	194	367	35.059
Sarajevski kanton	66.931	3.300	1.554	6.942	568	79.295
Hercegbosanska županija	1.418	12.197	4.282	175	863	18.935
Brčko distrikt	2.878	2.889	330	77	56	6.230
Ukupno glasova	220.880	141.409	24.445	15.654	5.971	408.359
Postotak glasova	54,09 %	34,63 %	5,99 %	3,83 %	1,46 %	100 %

Tablica 3 – izbori za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH 2018. godine¹⁹

Na izborima 2018. godine, na kojima je Komšić prvi put bio kandidat nove stranke čiji je predsjednik, Demokratske fronte, nalazi iz prethodna dva analizirana izborna ciklusa ponovljeni su još uvjerljivije, pa je i u Središnjoj Bosni bio drugoplasirani, kao i u Distriktu Brčko u kojem broj Bošnjaka više nego dvostruko nadilazi broj Hrvata (42,36 % : 20,66 %).

¹⁹ Središnje izborno povjerenstvo, http://www.izbori.ba/rezultati_izbora?resId=25&langId=1#/1/1/0/0/702

II-3) Pokušaji rješavanja sustavnih problema BiH putem Ustavnog suda BiH i odluka Europskog suda za ljudska prava

Opisani problemi u oblasti legitimnog zastupanja konstitutivnih naroda u za to namijenjenim tijelima vlasti, prije svega u Domu naroda Parlamenta FBiH, dugo su bili zanemarivani, s obzirom na težnje najmoćnijih bošnjačkih stranaka da putem sprječavanja legitimnog predstavljanja Hrvata u FBiH najprije u praksi dezavuiraju, a kasnije i eliminiraju samo načelo konstitutivnosti, te na prešutnu, nekada čak i otvorenu podršku relevantnih inozemnih aktera takvim težnjama. Ipak, Ustavni sud BiH je, obvezan samim tekstom Ustava BiH, te već spomenutom Odlukom U 5/98-III iz 2000. godine, prije oko pola desetljeća donio odluku koja predstavlja jednu od ključnih determinanti današnje situacije u ovoj oblasti.

Naime, Ustavni sud BiH donio je 1. prosinca 2016. godine odluku U-23/14 prema kojoj Izborni zakon BiH diskriminira konstitutivne narode u BiH. Odluka U-23/14 također potvrđuje da su izaslanici u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH (gornji od dvaju zakonodavnih domova u FBiH) predstavnici konstitutivnih naroda, a ne predstavnici županija. Isti princip vrijedi i za članove tročlanog Predsjedništva, koji moraju biti legitimni predstavnici konstitutivnih naroda.

Ova Presuda Ustavnog suda je naložila Parlamentarnoj skupštini BiH da izmijeni Izborni zakon kako bi osigurala da izaslanici u Domu naroda Parlamenta FBiH budu uistinu legitimni predstavnici konstitutivnih naroda. Sud je državnom parlamentu dao rok od šest mjeseci za promjenu Izbornog zakona.

Jedini prijedlog izmjena Izbornog zakona koji je poslan u parlamentarnu proceduru unutar propisanog šestomjesečnog roka bio je prijedlog hrvatskih izaslanika. Prijedlog je prošao ustavnopravnu komisiju Doma naroda BiH, ali su se bošnjački izaslanici pozvali na zaštitu „vitalnog nacionalnog interesa“ 4. svibnja i pokušali ukloniti prijedlog iz parlamentarne procedure. Ovaj slučaj je prezentiran pred Ustavnim sudom BiH 8. svibnja 2017, i Sud je presudio u slučaju U-3-17 (slučaj Čolak) da vitalni nacionalni interes Bošnjaka nije ugrožen tim prijedlogom, što znači da je dozvoljeno glasovanje o tom prijedlogu. Ustavni sud je također poništio relevantne odredbe izbornog zakona zbog toga što je prošao rok do kada je Parlamentarna skupština morala izmijeniti Izborni zakon.

Parlamentarna skupština BiH nije uspjela izmijeniti Izborni zakon BiH sukladno ovim odlukama, te je 28. srpnja 2017. godine Ustavni sud BiH izvan snage stavio odredbu članka 10.12 stavak (2) Izbornog zakona BiH u dijelu: „Svakom konstitutivnom narodu se daje jedno mjesto u svakom kantonu.“ (u smislu – jedan mandat u klubu svakog

konstitutivnog naroda iz svake županije), kao i odredbe članka 19.4 stavci (2) do (8), koje su detaljno regulirale broj izaslanika svakoga naroda iz svake županije. Uslijed toga, opći izbori 2018. godine održani su bez ovih odredbi, a Dom naroda Parlamenta FBiH popunjen je temeljem Naputka Središnjeg izbornog povjerenstva BiH. Tim putem je ovo administrativno-tehničko tijelo preuzelo ekskluzivne prerogative Parlamentarne skupštine BiH, arbitrarno odlučujući ipak primijeniti izbrisanu odredbu članka 10.12 stavak (2).

U svakom slučaju, meritum mjerodavnih odluka Ustavnog suda BiH, koje su okvir unutar kojeg se moraju kretati sva buduća rješenja vezana uz Izborni zakon BiH i legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda i Ostalih je sljedeći:

- Odluka U-5/98 („Konstitutivnost“, 1. srpnja 2000.) – Konstitutivnost (ustavotvornost) tri naroda je temeljno načelo Ustava BiH s kojim moraju biti usklađena sva ostala ustavna načela te svi ostali ustavi i zakoni u BiH. Sva tri naroda konstitutivni su u oba entiteta.
- U-23/14 („Ljubić“, 1. prosinca 2016.) – Dom naroda PFBiH nije Dom kantona nego Dom naroda. Legitimno zastupanje u Domu naroda Parlamenta FBiH se temelji na konstitutivnim narodima kao izbornim jedinicama. Unutar konstitutivnih naroda kao zasebnih izbornih jedinica treba vrijediti načelo razmjernosti ili jednakosti izbornih glasova. Ono što vrijedi za Dom naroda Parlamenta FBiH vrijedi i za sva ostala tijela namijenjena zastupanju konstitutivnih naroda na svim administrativno-političkim razinama.
- U-3/17 („Čolak“, 6. srpnja 2017.) – Nužno je implementirati presudu Ljubić (neovisno o implementaciji mjerodavnih odluka ESLJP) da bi se u potpunosti implementirali izborni rezultati i da bi se izbori uskladili s općim principom demokracije da jedan konstitutivni narod ne bira predstavnike drugog konstitutivnog naroda.

Zajednički imenitelji sve tri relevantne odluke Ustavnog suda BiH su sljedeći:

- konstitutivnost (ustavotvornost) Bošnjaka, Hrvata i Srba je temeljno načelo Ustava BiH. Stoga svi članci državnog, entitetskih i kantonalnih ustava moraju biti sukladni načelu konstitutivnosti tri naroda. Konstitutivnost (ustavotvornost) tri naroda je izvor legitimiteta i državne i entitetske vlasti.
- svaki od tri konstitutivna (ustavotvorna) naroda čini zasebnu izbornu jedinicu (specifični demos) za tijela zakonodavne i izvršne vlasti namijenjena zastupanju konstitutivnih naroda kako na razini države, tako i na razini entiteta.

- legitimno zastupanje konstitutivnih (ustavotvornih) naroda je glavna karakteristika konstitutivnosti i *conditio sine qua non* njihove međusobne jednakopravnosti.

Pored ovih odluka, naravno, ključna su i nezaobilazna determinanta i već spomenute odluke Europskog suda za ljudska prava. U skladu s Protokolom br. 12 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ESLJP je u svim navedenim predmetima presudio da su tužitelji diskriminirani po sljedećim osnovama:

- Sejdić-Finci (22. prosinca 2009.) – Aplikanti su se žalili da im je onemogućeno kandidiranje na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine kao Romu i Židovu. Oni su se pozvali na članak 3., 13. i 14., članak 3. Protokola br. 1 i članak 1. Protokola br. 12.
- Zornić (15. srpnja 2014.) – Aplikantica se žalila zbog činjenice da se nema pravo kandidirati na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine jer se ne izjašnjava kao pripadnica jednog od „konstitutivnih naroda“. Ona se poziva na članak 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju sam po sebi i u vezi sa člankom 14. Konvencije, te na članak 1. Protokola br. 12.
- Šlaku (26. svibnja 2016.) – Aplikant se žalio zbog toga što nema pravo kandidature na izborima za Dom naroda i Predsjedništvo Bosne i Hercegovine jer nije pripadnik nijednog „konstitutivnog naroda“. On se poziva na članak 3. Protokola br. 1 uz Konvenciju sam po sebi i u vezi s člankom 14. Konvencije, te na članak 1. Protokola br. 12.
- Pilav (9. lipnja 2016.) – Dana 24. srpnja 2006. godine, Središnje izborno povjerenstvo Bosne i Hercegovine („SIP“) donijelo je odluku kojom se odbija njegova kandidatura. U obrazloženju je rečeno da aplikant ne može biti biran u Predsjedništvo s teritorija Republike Srpske s obzirom na to da se izjašnjava kao Bošnjak.
- Pudarić (8. prosinca 2020.) – Aplikacija podnesena zbog aplikantove nemogućnosti da se kao Srbin s prebivalištem u Federaciji BiH kandidira na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.

Dvije se od ovih odluka, dakle, odnose na uskraćivanje aktivnog i pasivnog izbornog prava pripadnicima nacionalnih manjina (Sejdić-Finci i Šlaku), dvije pripadnicima konstitutivnih naroda s obzirom na entitet njihovog prebivališta (Pilav i Pudarić), a jedna građanima koji ne deklariraju svoju nacionalnu pripadnost (Zornić). Ovi različiti temelji kojima su donesene spomenute odluke često se u javnosti ne razgraničavaju dovoljno

jasno, te se u suštini nacionalne manjine i građani bez nacionalne samoidentifikacije zloporabljaju kako bi se dezavuirala, a u konačnici i ukinula ustavna kategorija konstitutivnosti naroda. Pri tomu se odluke Ustavnog suda BiH i ESLJP neutemeljeno predstavljaju kao uzajamno suprotstavljene i neprovedive istovremeno. U kasnijim dijelovima ove studije bit će predstavljen model koji implementira i jedne i druge odluke, te omogućuje političko predstavljanje nacionalnih manjina kao takvih. Prije toga bit će dan pregled postojećeg stanja u izbornom zakonodavstvu relevantnom za nacionalne manjine, kao i pregled njihove zastupljenosti u stanovništvu BiH. Pri tomu će nacionalne manjine najpreciznije moguće biti razgraničene u odnosu na ostale kategorije stanovništva koje ne pripadaju konstitutivnim narodima, a s kojima se u javnom diskursu vrlo često prešutno poistovjećuju i suprotstavljaju konstitutivnim narodima.

II-4) Političko predstavljanje nacionalnih manjina u BiH

U najširem smislu izrazom manjina označava se subordinirana ili marginalna skupina koja se može definirati etničkim, rasnim ili nekim drugim posebnim obilježjem.²⁰ Prema definiciji F. Capotortija riječ je o „brojčano manjoj grupi od ostalog dijela stanovništva jedne države, u položaju da ne dominira, čiji članovi-državljanici te države imaju s etničkog, vjerskog ili jezičnog gledišta karakteristike po kojima se razlikuju od ostalog dijela stanovništva i koji, što je samo po sebi razumljivo pokazuju osjećaj solidarnosti, u svrhu očuvanja svoje kulture, tradicije, vjere ili jezika“²¹.

Status i položaj nacionalnih manjina jedno je od najčešće tematiziranih većinsko-manjinskih pitanja u svijetu prošaranog jezično, konfesionalno, kulturno i kako već sve ne. Takve su i skute bosanskohercegovačkog društva: velik broj nacionalnih manjina i malen broj pripadnika tih manjina teritorijalno razmještenih po gotovo svim bosanskohercegovačkim općinama. Prema popisu stanovništva iz 1991. godine tri konstitutivna naroda su činila približno 92 % stanovništva Bosne i Hercegovine. „Ostatak“ je potrebno uzeti s rezervom budući da se gotovo 250.000 stanovnika izjasnilo kao Jugoslaveni. Prema popisu stanovništva iz 2013. godine kategoriji „Ostalih“, tj. građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, pripadalo je 3,68 % stanovnika.

U normativnom smislu nacionalne manjine su zbrojene pod terminom Ostali koji crpi egzistenciju iz preambule Ustava BiH i njime su obuhvaćene nacionalne, kulturne i

20 Čačić-Kumpes; Kumpes: Etničke manjine elementi definiranja i hijerarhizacija prava na razliku, *Migracijske i etničke teme*, Zagreb, god. 21, 2005, br. 3, str. 174.

21 Komitet za sprječavanje svih oblika rasne diskriminacije, (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1977/385).

„političke manjine“ u BiH, odnosno podrazumijevaju se nacionalne manjine (Židovi, Romi ...), osobe iz „mješovitih brakova“, one koji se imenuju kao Bosanci i Hercegovci i sve one koji odbacuju svrstavanje u konstitutivne narode. Nacionalne manjine se prema Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine definiraju kao „dio stanovništva – državljana BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja“²². U istom zakonu pobrojano je poimence 17 nacionalnih manjina: Albanci, Crnogorci, Česi, Talijani, Židovi, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumunji, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci te drugi „koji ispunjavaju uvjete iz stavka 1. ovog članka“.

Pitanje političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini čini razvidnim sve njene specifičnosti te će imati važan utjecaj na oblikovanje koncepcije tog predstavljanja. Problem predstavljanja u multinacionalnoj, multikonfesionalnoj, multikulturalnoj i postkonfliktnoj državi se nerijetko potencira politiziranjem i uzurpiranjem političke reprezentacije nacionalnih manjina čije je postojanje službeno identificirano popisom stanovništva. Shodno tome, taj proces može imati negativan predznak i proizvesti nove slabosti institucija političkog predstavljanja. Taj se proces u BiH može podijeliti u dvije specifične faze: prva, „kratka“ formativna faza i složenija faza utjecaja međunarodnih aktera i ustavnih promjena, odnosno uspostavljanje i reforma političkog predstavljanja nacionalnih manjina.

A) Formativna faza

Formativna faza je podrazumijevala minimalno pravno reguliranje ove tematike. U brojnim demokracijama svijeta najviši čin priznanja nacionalnih manjina javlja se kroz njihovo ustavno definiranje. Ustav Bosne i Hercegovine kao Aneks IV. Daytonskog mirovnog sporazuma u svom članku II.3 izravno se obraća manjinama garantirajući im nediskriminaciju. „Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članku ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, rođenje ili drugi statusi.“²³

²² Članak 3. stavak 1. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 12/03“.

²³ Ustavna odredba istovjetna je članku 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih oprava i osnovnih sloboda, a

Dio istog mirovnog sporazuma je i Aneks VI. koji je u pravni sustav uveo osnovna ljudska prava i slobode. Ustavotvorci su bez gotovo ikakve selekcije kao dio Ustava BiH dodali i 16 međunarodnopravnih akata o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, dok je u Dodatku Ustava Federacije BiH njih 22. Među njima svakako valja istaknuti one koje se u potpunosti bave zaštitom prava nacionalnih manjina, a dio su pravnog sustava Bosne i Hercegovine još od 1995. godine: Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina, Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije te Europsku povelju o regionalnim jezicima i jezicima manjina.

Kao zaključak formativne faze, izgradnje normativnog sustava zaštite nacionalnih manjina, nameće se da ni Ustav BiH ni ustavi entiteta koji su temeljna infrastruktura koja predodređuje sve ostale odnose među državljanima nisu izgradili sustav zaštite pripadnika nacionalnih manjina, niti njihovog političkog predstavljanja: iako su ustavna rješenja bila presudno pod utjecajem ratnog eha, ona nisu u dovoljnoj mjeri štitila ni prava pripadnika konstitutivnih naroda. Stoga su prava manjinskih nacionalnih grupa ostala u sjeni nepriznavanja konstitutivnosti samih njenih konstituenata na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine. Entitetski ustavi nisu prepoznavali sve konstitutivne narode kao takve, te su Srbi imali manjinski tretman u Federaciji Bosne i Hercegovine, a Bošnjaci i Hrvati u Republici Srpskoj. Jednako je bilo i sa službenim jezicima u entitetima kao i službenim pismom.

B) Faza ustavnih promjena i međunarodnog monitoringa

Daytonske aporije bile su pogodan poligon za razlike u entitetskim ustavima i različit tretman tri konstitutivna naroda, Bošnjaka, Srba i Hrvata, kao i Ostalih. Posljedično, po trećoj djelomičnoj odluci Ustavnog suda Bosne i Hercegovine²⁴ odredbe koje normiraju da su Bošnjaci i Hrvati konstitutivni narod Federacije BiH, ali ne i Republike Srpske, odnosno da su Srbi konstitutivni narod Republike Srpske, ali ne i Federacije BiH trebale su biti promijenjene. Zbog otpora entitetskih sustava, unatoč pravnoj obavezi, Visoki predstavnik²⁵ je donio Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Republike

ponovljena je i u Aneksu 6. Daytonskog mirovnog sporazuma. Više u: Miličević, N. (2004) Stanje i problemi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini. u: *Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana*, Beograd. 24 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 23/2000, od 14. rujna 2000.

25 Mandat Visokog predstavnika koji proizlazi iz Aneksa 10. Daytonskog mirovnog sporazuma stvara dodatnu anomaliju u organizaciji vlasti. Duboka institucionalna kriza omogućila je kao privremeno rješenje jačanje njegove institucije Bonskim ovlastima 1997. godine, bez da se pristupilo reviziji Aneksa 10. Nastao je znatno veći manevarski prostor za političko djelovanje od ugovornog izvora ovlasti. Stoga su politički sporovi oko kojih političke elite nisu mogle postići konsenzus, poput obrambene i porezne reforme, premješteni u Ured visokog predstavnika koji je umjesto povlačenja, srastao sa sustavom. Paradoksalno je da su i simboli državnosti (grb, zastava) bili njegova odluka. Institucionaliziranje Visokog predstavnika, kojem je u početku zamišljeni jednogodišnji mandat produžen

Srpske²⁶ i Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine²⁷. Ova ustavna promjena značila je da su u oba entiteta tri konstitutivna naroda, ali i Ostali, postali gradbenim blokom vlasti entiteta.²⁸ Ustavi Republike Srpske i Federacije Bosne i Hercegovine, jednako Ustavu Bosne i Hercegovine, koristi naziv „Ostali“ jamčeći im ravnopravno sudjelovanje u vlasti bez diskriminacije. Ustavne promjene značile su i uvođenje svojevrsnog ekvivalenta Domu naroda Federacije BiH, Vijeća naroda Republike Srpske, koji je poseban organ zakonodavne vlasti.²⁹

Dom naroda Federacije BiH je sastavljen od po 17 izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda i 7 iz reda Ostalih,³⁰ dok je Vijeće naroda Republike Srpske sastavljeno od znatno manje izaslanika: po osam iz reda svakog konstitutivnog naroda i četiri iz reda Ostalih.³¹ Izaslanike u Dom naroda Federacije BiH biraju županijske skupštine, proporcionalno nacionalnoj strukturi, s naglaskom na činjenicu da pravo biranja pripada zastupnicima iz reda istog naroda, dok je za izaslanike iz reda Ostalih navedeno samo da će se izbor urediti zakonom.³² Izaslanike u Vijeću naroda Republike Srpske prema ustavnim amandmanima će se birati iz odgovarajućeg kluba zastupnika u Narodnoj skupštini.³³

Dok je organizacija Doma naroda vezana isključivo za nacionalnu strukturu županija, 98 zastupnika Zastupničkog doma Federacije Bosne i Hercegovine, biranih na neposrednim izborima i tajnim glasanjem, formira klubove stranaka, sukladno internim skupštinskim propisima i rezultatima izbora, a ne Ustavom i zakonima definirane klubove naroda. Jednako tako klubove formira i 83 zastupnika Narodne skupštine RS. Praktično je u donjim domovima entiteta položaj nacionalnih manjina nevidljiv. Međutim, koncepcija političkog predstavljanja nacionalnih manjina u donjim domovima se ne problematizira u političkoj javnoj sferi. Spornim se na političkoj sceni drže neki drugi elementi.

Amandmani na entitetske ustave nisu normirali „zaštitu nacionalnih interesa nacionalnih manjina“, premda im osiguravaju mjesto u vijećima za zaštitu vitalnog

na neodređeno vrijeme, kao odlučujućeg aktera i najvećeg političkog autoriteta u zemlji oblikovao je sustav BiH kao međunarodni protektorat. Stvorena atmosfera pasivnosti i ovisnosti blokirala je proces europskih integracija. „Europska Unija neće moći razmatrati zahtjev Bosne i Hercegovine za pristup u punopravno članstvo EU-a dok se ne zatvori ured Visokog predstavnika“ (European Commission, 2009: 27-28).

26 Službeni glasnik Republike Srpske, broj 21/02.

27 Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 16/02.

28 Amandman XXVIII., točka 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Amandman LXVII., točka 1., stavak 4. Ustava Republike Srpske.

29 Amandman LXXVI., stavak 1. Ustava Republike Srpske.

30 Amandman XXXVIII., točka 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

31 Amandman LXXVIII., točka 3., stavak 2. Ustava Republike Srpske.

32 Amandman XXXIV. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

33 Amandman LXXVIII., točka 5., stavak 1. Ustava Republike Srpske.

nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u entitetskim ustavnim sudovima.³⁴ Entitetski ustavi predvidjeli su imenovanje po jednog člana vlade iz reda „Ostalih“ kojeg bi imenovao predsjednik vlade, iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda, kao i njihovu zastupljenost u zakonodavnim organima, vrhovnim i ustavnim sudovima. Međutim, pripadnici Ostalih ne mogu biti dopredsjednici entiteta kao ni ombudsmeni u entitetima³⁵.

Županijski ustavi gotovo jednolično kategoriju „Ostalih“ unose u ustav kako bi je imenovali, uz konstitutivne narode, četvrtim konstituentom županije,³⁶ dok neki ustavotvorci idu korak dalje zajamčivši proporcionalnu zastupljenost u ministarstvima županija, županijskom sudu i županijskim i općinskim tijelima vlasti.³⁷ Jedino Ustav Zapadnohercegovačke³⁸ i Sarajevske županije³⁹ izrijeком spominju nacionalne manjine.

Predstavljanje nacionalnih manjina u FBiH se u prvom redu svelo na županijske skupštine. Prakse županijskih skupština su različite: od osiguranog mjesta za ostale, mogućnosti osnivanja kluba Ostalih, mogućnosti osvajanja mjesta predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg (primjer Sarajevske županije), do proste ustavne zagaran-tiranosti da će struktura županijske skupštine odražavati nacionalnu strukturu stanovništva (primjer – Ustav Unsko-sanske županije). Izborni zakon Bosne i Hercegovine u članku 13.13 o imenovanjima dužnosnika uprave i izboru izvršnih tijela na lokalnoj i županijskoj razini također jamči da će pri tomu voditi računa o sastavu stanovništva.

34 Amandman XXXVIII. točka 3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine; Amandman LXXXVIII točka 2 Ustava Republike Srpske.

35 Amandman XXX. i Amandman XLI. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

36 Vidi Ustav Županije Posavske („Nar. novine Županije Posavske“, br. 1/1996, 3/1996 – Amandman I., 7/1999 – Amandman II., 3/2000 – Amandman III., 5/2000 – Amandman IV., 7/2004 – Amandmani V.-XII. i 18/2021 – Amandmani XIII.-XXXIII.); Pročišćeni tekst Ustava Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (Ustav Bosanskopodrinjskog kantona Goražde / „Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, broj: 5/97, Amandmani I.-IV. na Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde / „Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, broj: 6/97 i Amandmani V.-XVII. na Ustav Bosanskopodrinjskog kantona Goražde“, („Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde“, broj: 6/98))

37 Vidi Ustav Unsko-sanske županije („Sl. glasnik Unsko-sanskog kantona“, br. 1/2004 – prečišćen tekst i 11/2004 – Amandmani I.-VIII.); Ustav Tuzlanske županije („Sl. novine Tuzlansko-podrinjskog kantona“, br. 7/1997 i 3/1999 – Amandman I i „Sl. novine Tuzlanskog kantona“, br. 13/1999 – Amandmani II-VI, 10/2000 – Amandmani VII.-XII., 14/2002 – Amandmani XIII.-XLI., 6/2004 – Amandmani XLII.-LXXIII. i 10/2004 – Amandmani LXXIV.-LXXXII.); Ustav zeničko-dobojskog kantona („Sl. novine FBiH“, br. 7/1996 i „Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona“, br. 1/1996 – Amandmani I.-V., 10/2000 – Amandman VI., 8/2004 – Amandmani VII.-LII., 10/2004 – ispr. i 10/2004 – Amandmani LIII.-LXI.); Ustav Srednjobosanske županije („Sl. novine Srednjobosanskog kantona“, br. 1/1997, 7/1998 – ispr., 5/1997 – Amandman I., 6/1997 – Amandmani II.-III., 2/1998 – Amandmani IV.-VIII., 8/1998 – Amandman IX., 10/2000 – Amandman X., 8/2003 – Amandmani XI.-LXIII., 2/2004 – Amandman LXIV. i 14/2004 – Amandmani LXV.-LXIX.); Ustav Hercegovačko-neretvanske županije („Narodne novine Hercegovačko-neretvanske županije – kantona“ broj: 2/98, 4/00 i 7/04); Ustav Županije Zapadnohercegovačke („Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke“, broj: 1/96, 2/99, 14/00, 17/00, 1/03, 10/04 i 17/11); Ustav Sarajevske županije („Sl. novine Kantona Sarajevo“, br. 1/1996, 2/1996 – ispr., 3/1996 – ispr., 16/1997 – Amandmani I.-XIII., 14/2000 – Amandmani XIV. i XV., 4/2001 – Amandmani XVI.-XVIII., 28/2004 – Amandmani XIX.-XLII., 6/2013 – Amandmani XLIII.-XLIX. i 31/2017 – Amandmani L.-LVII.).

38 Amandman XLVII., članak 2., na Ustav Županije Zapadnohercegovačke.

39 Amandman XLIV., članak 17., na Ustav Sarajevske županije.

Nadalje, Zakon o izmjenama i dopunama izbornog zakona u članku 10.12 određuje na koji način se iz županijskih skupština popunjava Dom naroda Federacije BiH: „Broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, koji se biraju u Dom naroda iz zakonodavnog tijela svakog kantona je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. Izborna komisija određuje, nakon svakog popisa, broj delegata koji se biraju iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, a koji se biraju iz zakonodavnog tijela svakog kantona. Za svaki kanton, broj stanovnika iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih se dijeli brojevima 1, 3, 5, 7, itd. sve dok je to potrebno za raspodjelu. Brojevi koji se dobiju kao rezultat ovih dijeljenja predstavljaju količnike svakog konstitutivnog naroda i ostalih u svakom kantonu. Svi količnici konstitutivnih naroda se redaju zasebno po veličini tako što se najveći količnik svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih stavlja na prvo mjesto. Svakom konstitutivnom narodu se daju tri mjesta u svakom kantonu. Najveći količnik za svaki konstitutivni narod u svakom kantonu se briše sa liste količnika tog konstitutivnog naroda. Preostala mjesta se daju konstitutivnim narodima i ostalim, jedno po jedno, od najvećeg prema najmanjem prema preostalim količnicima na listi“⁴⁰. Sljedeći članci navedenog zakona određuju da svaki delegat, tajnim glasovanjem, daje jedan glas za listu na kojoj je njegov odgovarajući klub.

Ustavne promjene⁴¹ su konkretno normirale ustavnopravni položaj i participaciju Ostalih kroz 10 amandmana na Ustav Federacije BiH, odnosno osam amandmana na Ustav Republike Srpske. Termina „Ostali“ je potpuno neopravdano postao svojevrsan sinonim za nacionalne manjine (o tomu više u poglavlju II-5). „Izbjegnuto je da se posebno naglasi zaštita prava i položaja nacionalnih manjina“⁴².

Korak dalje je trebao biti učinjen sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina⁴³ Bosne i Hercegovine usvojenim 1. travnja 2003. godine. Istoimeni zakon na razini Republike Srpske donesen je godinu dana poslije,⁴⁴ a u Federaciji BiH je, nakon što je odbijen 2006. godine, napokon je usvojen 2008. godine. Entitetski zakoni nisu detaljnije razradili državni zakon o zaštiti manjina, nego ga gotovo doslovce prepisali. Garantiraju pravo na zastupljenost u tijelima vlasti i javnim službama na svim razinama, proporcionalno postotku nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu prema posljednjem popisu. Zaštita pripadnika nacionalnih manjina razrađena je i

40 Zakon o izmjenama i dopunama izbornog zakona, „Službeni glasnik BiH“, broj 20/04.

41 „U 10 od ukupno 28 amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i u 8 od ukupno 27 amandmana na Ustav Republike Srpske izričito se spominju „Ostali““ (Miličević, *nav. dj.*, str. 266)

42 Šolaja, M., Relativizacija evropskih manjinskih politika – studija slučaja Bosna i Hercegovina, *Političke perspektive: časopis za istraživanje politike*, Vol. 5 No. 3, 2015., str. 44.

43 Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 12/03“.

44 Službeni glasnik Republike Srpske, 2/05.

na županijskom nivou u četiri županije: Tuzlanskoj⁴⁵, Sarajevskoj⁴⁶, Unsko-sanskoj⁴⁷ te Bosansko-podrinjskoj⁴⁸.

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina naišao je na glasne kritike zbog nedovoljne razrade i konkretizacije ustavnih odredaba⁴⁹, ali njegov značaj je nesporan jer je „uvođenjem zakonskog termina „nacionalnih manjina“, umjesto ranije ustavne kategorije „ostali“ unio preciznost u pravnu političku praksu“⁵⁰. Dopunama Zakona iz 2005. godine se, na tragu ustavnih promjena položaja nacionalnih manjina u institucijama političkog predstavljanja, normiralo da „imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i u drugim javnim službama na svim nivoima, srazmjerno postotku njihovog sudjelovanja u stanovništvu, prema posljednjem popisu u Bosni i Hercegovini“⁵¹. Zakonodavac je dalje pojasnio da se predstavljenost odnosi na sve razine vlasti i sve grane vlasti, a da su „predstavnici nacionalnih manjina u strukturama vlasti zastupnici svih nacionalnih manjina“⁵². Zakonom o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine⁵³ uređeno je njihovo sudjelovanje na lokalnom nivou vlasti, te dodana poglavlja o izboru izaslanika u Dom naroda Federacije BiH i Vijeće naroda Republike Srpske.⁵⁴ Kako bi se što primjerenije predstavile njihove različitosti zakonodavac je predvidio i osnivanje vijeća nacionalnih manjina pri državnim i entitetskim zakonodavnim tijelima⁵⁵, a posljednjim zakonskim izmjenama prošireno sudjelovanje manjina u parlamentarnim komisijama (pored ustavnopravne i komisije za ljudska prava, prošireno je na komisiju zaštite djece, mladih, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku te druga radna tijela).⁵⁶ Međutim, pripadnici nacionalnih manjina i dalje nisu mogli biti članovi Predsjedništva BiH, izaslanici

45 Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Tuzlanskom kantonu (Službene novine Tuzlanskog kantona, 14/09).

46 Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Kantonu Sarajevo (Službene novine Kantona Sarajevo br. 27/11)

47 Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Unsko-sanskom kantonu (Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, 4/12).

48 Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Bosansko-podrinjskom kantonu (Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona, 8/12)

49 Miličević, N., nav. dj., str. 266.

50 Šolaja, M., nav. dj., str. 47.

51 „Službeni glasnik BiH“, broj: 65/05.

52 Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina članak 20., stavak 3.

53 Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 20/04.

54 Članove Vijeća naroda bira odgovarajući klub u Narodnoj skupštini. Prema članku 11.12. Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona „Svaka politička stranka zastupljena u klubovima delegata odgovarajućih konstitutivnih naroda i ostalih ili svaki član jednog od ovih klubova delegata, uključujući i ad hoc članove izabrane u skladu s člankom 2., stav 2., ima pravo da predloži jednog ili više kandidata na listi za izbor delegata tog relevantnog kluba delegata. Svaka lista može sadržati više kandidata od broja delegata koji se bira. Kandidati ne mogu biti poslanici u Narodnoj skupštini ili odbornici u skupštini općine. Svaki poslanik u Narodnoj skupštini jednom glasa za listu unutar svog kluba delegata. Glasanje se provodi tajnim glasanjem“.

55 Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina članak 21., članak 23.

56 „Službeni glasnik BiH“, br. 93/08.

u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, kao ni predsjedavajući ni zamjenici u oba doma Parlamentarne skupštine BiH.

Ova faza je pokazala da Ostali nisu samo predmetom terminološke konfuzija nego i predstavljaju svojevrsan teret nacionalnim manjinama u njihovim nastojanjima da ostvare svoja prava definirana međunarodnim standardima. Vijeće Europe taj termin imenuje ključnom preprekom „da manjine zauzmu najviša mjesta u institucijama“⁵⁷. Međunarodne organizacije su suglasne – pored terminologije, Bosna i Hercegovina ima problem i s institucionalnom predstavljenošću nacionalnih manjina u zakonodavnim i izvršnim tijelima, s njihovim pravom da budu birani na sve pozicije vlasti, ali i s kulturnom, jezičnom i ekonomskom deprivacijom nacionalnih manjina.⁵⁸

Pored stalnog monitoringa u ovoj fazi, uloga vanjskih aktera postala je posebno vidljiva kroz presudu Europskog suda za ljudska prava. Presudom u korist dva podnosioca žalbe (slučaj Sejdić/Finci)⁵⁹, pripadnika romske i židovske zajednice, 22. prosinca 2009. godine, Sud je donio Odluku da je diskriminatorno uskratiti im mogućnost kandidiranja za člana Predsjedništva i Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Sud će nas podsjetiti da je na europskom nivou postignuta suglasnost da je primjereno uskratiti pojedincima pravo kandidiranja na izborima samo na osnovu njihovih postupaka, a ne zbog njihovih prirodnih ili neotuđivih obilježja (Europski sud za ljudska prava, 2009). Politički akteri u Bosni i Hercegovini su pozvani da ovo pitanje stave na vrh političke agende. Dok su Vijeće Europe i Europska unija ponavljali da će položaj i članstvo Bosne i Hercegovine biti određene primjenom Odluke Europskog suda za ljudska prava isti akteri su priznali izborne rezultate općih izbora 2010., ali i 2014. i 2018. godine iako nije primijenjena navedena odluka. „Europska komisija u novom sastavu, nakon izbora 2014., odlučila je potpuno zamrznuti proces primjene odluke o nediskriminaciji manjina u „slučaju Sejdić- Finci““.⁶⁰ Izostanak politike prema nacionalnim manjinama je stoga i njihova suodgovornost, jer je vanjski činitelj

57 Šolaja, M., *nav. dj.*, str. 50.

58 Čorni, A., *Prava nacionalnih manjina i lokalne politike (Studija o primjeni standarda zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji)*. Banja Luka: Helsinški parlament građana, 2010, str. 90.

59 Podnosioci tužbe su se pozivali na članak 3., 13. i 14. Protokola br. 1 te članak 1. Protokola vr. 12 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 8/99. ESLJP, Sejdić i Finci protiv BiH (zahtjevi br. 27996/06 i 34836/06), presuda od 22. prosinca 2009.

60 Šolaja, M., *nav. dj.*, str. 53. Vanjski akteri smatraju da se Bosna i Hercegovina ipak pomakla od Daytonu te je, prema Vijeću za provedbu mira, transformacija prvenstveno vođena odredbama Procesu stabilizacije i pridruživanja. U ožujku 2000. godine povjerenik Europske komisije za vanjske odnose objavio je Mapu puta EU koja je sadržala 18 ključnih reformi da bi mogla pristupiti Studiji izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. U brojkama riječ je o 16 prioritarnih reformi, 41 novog zakona i 27 novih institucija. U studenom 2003. godine Europska komisija je usvojila Studiju izvodljivosti da bi u ožujku 2004. godine potpisala prvo partnerstvo s BiH. U lipnju 2008. godine je potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Sporazum će u potpunosti stupiti na snagu sedam godina poslije. Formalni zahtjev za članstvom BiH je podnijela 15. veljače 2016. godine. Slijedeća godina će proći u odgovaranju na Upitnik Europske komisije. U ožujku 2019. godine će dostaviti odgovorena dodatna pitanja iz Upitnika Europske komisije.

ključan akter svih institucionalno-normativnih rješenja u Bosni i Hercegovini od Daytonu do danas. „BiH na jedan paradoksalan način u puno većoj mjeri od ostalih zemalja članica integrirana u EU, jer se njom upravlja direktno iz Brisela, a da pritom takva vrsta upravljanja ne podliježe nikakvoj odgovornosti, uobičajenoj za demokratska uređenja“⁶¹.

C) Sljedeća faza – racionalizacija političkog položaja nacionalnih manjina?

Efekti dosadašnjih faza političkog predstavljanja nacionalnih manjina mogli bi se sveći pod marginalizaciju položaja nacionalnih manjina, te potom njihovu politizaciju kroz termin Ostali. Za nadati je se da će sljedeća faza biti obilježena racionalnijim pristupom problematici. Ona bi trebala započeti s provođenjem odluka Europskog suda za ljudska prava. „Tamo gdje manjine imaju pravo glasa i kandidiranja, političkog organiziranja i javnog zastupanja svojih gledišta, to je često dovoljno da njihovi interesi budu saslušani do kraja“.⁶² Nadalje, sljedeći korak u političkom pozicioniranju nacionalnih manjina je i odmak od političke elite Ostalih, koja je ustavno-pravni položaj nacionalnih manjina privatizirala i politizirala na način koji nije u interesu samih manjina. „Moguće je stoga zaključiti da su manjine u BiH osim radi isključenosti iz najviših političkih funkcija u zemlji, diskriminirane i zbog neprovedivih mjera koje je manjinsko zakonodavstvo predvidjelo, a da je isključivi „dobitnik“ bosanskohercegovačke manjinske politike uski sloj manjinske političke elite koji je uspio zauzeti položaje unutar novoosnovanog manjinskog institucionalnog aparata osigurane manjinskim zakonima“⁶³.

I dok su izbori i parlament institucije političkog predstavljanja koje su u stalnom radu faza političkog predstavljanja nacionalnih manjina, stranačko predstavljanje je potpuno zanemareno. Posebice budući da je riječ o snažno fragmentiranom stranačkom sustavu. Dominantne političke stranke koriste nacionalne manjine kako bi se što pozicionirale u političkom procesu, a nacionalne manjine se s druge strane ne organiziraju kroz stranke, izuzev Demokratske stranke Roma. Političke stranke nisu pratile strukturu društvenih rascjepa na relaciji konstitutivni narodi – manjine, pa stoga pitanje predstavljanja manjina izaziva političke kontroverze.

61 Chandler, 2000. prema: Blagovčanin, S., *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz proces evropskih integracija*, Sarajevo, Friedrich Ebert Stiftung, 2016, str. 48.

62 Kymlicka, W. *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003, str. 191

63 Petričušić, A., „Kako osigurati opstanak ‘Ostalih’: Dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini”, u: Potočnjak, Ž., Grgurev, I., Grgić, A. (ur.), *Perspektive antidiskriminacijskog prava*. Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2014, str. 224.

Predstavnički legitimitet zastupnika nacionalnih manjina politiziran je njihovim stavljanjem pod kategoriju Ostalih, a Vijeće ministara Bosne i Hercegovine kao institucija koja je odgovorna za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, ne raspolaže podacima o sudjelovanju u odlučivanju kao ni broju državnih službenika koji su pripadnici nacionalnih manjina.⁶⁴

Kao minimalni zajednički nazivnik sljedeće faze uređivanja položaja nacionalnih manjina se stoga nameću nova rješenja u politici njihovog političkog predstavljanja, koja će učvrstiti zakonodavni organ kao predstavničko tijelo. Pomna teorijsko-stručna rasprava svakako je nužni dio rješenja tih problema.

II-5) Zastupljenost u stanovništvu i teritorijalni raspored nacionalnih manjina i ostalih građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima u BiH

Po Popisu stanovništva iz 2013. godine, u BiH, njezinim entitetima i Distriktu živio je sljedeći broj pripadnika konstitutivnih naroda, te građana koji im ne pripadaju:

	BiH	FBiH	RS	Brčko
Bošnjaci	1.769.592	1.562.372	171.839	35.381
Postotak Bošnjaka	50,11	70,40	13,99	42,36
Srbi	1.086.733	56.550	1.001.299	28.884
Postotak Srba	30,78	2,55	81,51	34,59
Hrvati	544.780	497.883	29.645	17.252
Postotak Hrvata	15,43	22,44	2,41	20,66
Ostali	130.054	102.415	25.640	1.999
Postotak Ostalih	3,68	4,61	2,09	2,39
Ukupno	3.531.159	2.219.220	1.228.423	83.516

Tablica 4 – broj i postotak pripadnika konstitutivnih naroda i Ostalih u BiH, njezinim entitetima i Distriktu Brčko⁶⁵

Ovi će podaci biti prikazani i na razini kantona Federacije BiH, te statističkih regija Republike Srpske:

64 Vijeće ministara, Četvrti izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugima mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe, 2016., dostupan na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/CETVRTI%20%20IZVJESTAJ.pdf> (20.2. 2022)

65 Agencija za statistiku BiH, 3. Stanovništvo prema etničkom/nacionalnom izjašnjenju i spolu, https://www.popis.gov.ba/popis2013/doc/RezultatiPopisa/HRV/FR_T3_H.xlsx

	USK	PŽ	TK	ZDK	BPK	SBK	HNŽ	ŽZH	KS	HBŽ
Bošnjaci	246.012	8.252	392.356	299.452	22.313	146.652	92.005	718	346.575	8.037
Postotak Bošnjaka	90,03	18,99	88,16	82,17	94,01	57,58	41,44	0,76	83,80	9,55
Srbi	8.452	831	7.058	5.543	885	3.043	6.432	101	13.300	10.905
Postotak Srba	3,09	1,91	1,59	1,52	3,73	1,19	2,90	0,11	3,21	12,96
Hrvati	5.073	33.600	23.592	43.819	24	97.629	118.297	93.725	17.520	64.604
Postotak Hrvata	1,86	77,32	5,30	12,02	0,10	38,33	53,29	98,76	4,24	76,79
Ostali	13.724	770	22.022	15.619	512	7.362	5.273	354	36.198	581
Postotak Ostalih	5,02	1,77	4,95	4,29	2,16	2,89	2,37	0,37	8,75	0,69
Ukupno	273.261	43.453	445.028	364.433	23.734	254.686	222.007	94.898	413.593	84.127

Tablica 5 – broj i postotak pripadnika konstitutivnih naroda i Ostalih u kantonima Federacije BiH⁶⁶

	Banja Luka	Prijedor	Doboj	Bjeljina	Istočno Sarajevo	Trebinje
Bošnjaci	26.175	39.127	32.481	62.517	5.697	5.842
Postotak Bošnjaka	6,46	26,37	14,95	23,41	6,03	6,07
Srbi	358.851	103.168	162.954	200.504	87.127	88.695
Postotak Srba	88,56	69,52	75,04	75,07	92,30	92,23
Hrvati	8.437	2.464	16.938	834	510	462
Postotak Hrvata	2,08	1,66	7,80	0,31	0,54	0,48
Ostali	11.762	3.637	4.790	3.217	1.066	1.168
Postotak Ostalih	2,90	2,45	2,21	1,20	1,13	1,21
Ukupno	405.225	148.396	217.163	267.072	94.400	96.167

Tablica 6 – broj i postotak pripadnika konstitutivnih naroda i Ostalih u statističkim regijama Republike Srpske⁶⁷

66 Isto

67 Isto

Nužno je, međutim, raščlaniti kategoriju „Ostali“, unutar koje se nalaze i pripadnici nacionalnih manjina, ali i svi ostali građani koji se nisu izjasnili kao pripadnici konstitutivnih naroda, pri čemu pripadnici nacionalnih manjina ne predstavljaju većinu unutar cijele kategorije „Ostali“.

	BiH	FBiH	RS	Brčko
Teritorijalno, statusno i lokalno izjašnjeni	52.472	48.941	3.223	308
Postotak	1,49	2,21	0,26	0,37
Neizjašnjeni i izjašnjeni u biološkom, profesionalnom i sl. smislu	35.293	23.791	10.861	641
Postotak	1,00	1,07	0,88	0,77
Nacionalne manjine	26.527	17.157	8.630	740
Postotak	0,75	0,77	0,70	0,89
Vjerski izjašnjeni	13.742	10.907	2.561	274
Postotak	0,39	0,49	0,21	0,33
Mješovito izjašnjenje (kombinacija različitih kategorija)	2.020	1.619	365	36
Postotak	0,05	0,07	0,04	0,03
Ukupno	130.054	102.415	25.640	1.999
Ukupno postotak Ostalih	3,68	4,61	2,09	2,39

Tablica 7 – broj i postotak pripadnika različitih potkategorija stanovništva unutar kategorije „Ostalih“ u BiH, njezinim entitetima i Distriktu Brčko⁶⁸

Može se konstatirati da najveću potkategoriju u okviru kategorije Ostalih predstavljaju državno, teritorijalno, statusno i lokalno izjašnjeni građani, među kojima uvjerljivo većinu čine oni koji su se izjasnili kao Bosanci, za njima slijede Bosanci i Hercegovci, te Jugoslaveni. Ostale skupine su unutar ove kategorije praktično zanemarive. Druga po zastupljenosti potkategorija u okviru kategorije Ostali su neizjašnjeni, te građani izjašnjeni u biološkom, profesionalnom i sličnom smislu, koji se ne mogu niti na koji način podvesti pod uobičajene identitetske pojmove. Među njima najviše ima doslovno neizjašnjenih.

Nacionalne manjine su tek trećeplasirana potkategorija u okviru kategorije Ostali, te se tim podatkom najsnažnije može pobiti argumentacija po kojoj bi zalaganje za

⁶⁸ Agencija za statistiku BiH, 1. Stanovništvo prema etničkoj/nacionalnoj pripadnosti – detaljna klasifikacija, https://www.popis.gov.ba/popis2013/doc/Knjiga2/HRV/K2_T1_H.xlsx

politička, posebice izborna prava građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima zapravo bilo zalaganje za prava nacionalnih manjina. Iz analiziranih podataka razvidno je da, kad bi se i najpreciznije moguće osiguralo legitimno političko zastupanje građana iz kategorije Ostalih, sami pripadnici nacionalnih manjina, čak ni uzeti zajedno, ne bi mogli osigurati unutar te kategorije izbor vlastitih političkih predstavnika, već bi bili nadglasani od strane pripadnika brojnijih potkategorija, na sličan način kako se to događa pripadnicima konstitutivnih naroda u administrativno-teritorijalnim jedinicama u kojima predstavljaju brojčanu manjinu stanovništva.

Zanimljiv je i nalaz da su pripadnici nacionalnih manjina prvoplasirana potkategorija u okviru kategorije Ostali na teritoriju Brčko distrikta, a drugoplasirana u RS-u, te da je dominacija dvije najbrojnije potkategorije unutar Ostalih specifičnost same Federacije BiH. Ta je specifičnost FBiH, međutim, toliko intenzivna, da ona u zbroju na državnoj razini daje dominantni utjecaj na brojčane odnose unutar cijele kategorije Ostalih.

S obzirom da se model za legitimno zastupanje konstitutivnih naroda koji je ponuđen u kasnijim poglavljima utemeljen na teritorijalnoj distribuciji njihovih pripadnika u različitim administrativno-teritorijalnim jedinicama nižim od entitetske, ovdje je, temeljem raspoloživih podataka Agencije za statistiku BiH, načinjena i najpreciznija moguća analiza te distribucije glede kategorije Ostali i njene potkategorije nacionalnih manjina.

Postotak stanovništva svake županije/kantona ti će podaci biti najprije prikazani za Federaciju BiH, na razini njezinih kantona, u odnosu na ukupnu populaciju svakog kantona:

Teritorijalna jedinica	Cijela kategorija Ostali	Najbrojnije nacionalne manjine i najuže definirani Ostali
Unsko-sanski kanton	5,02	0,39
Posavska županija	1,77	0,47
Tuzlanski kanton	4,95	1,00
Zeničko-dobojski kanton	4,29	1,22
Bosansko-podrinjski kanton	2,16	0,41
Srednjobosanski kanton	2,89	0,83
Hercegovačko-neretvanska županija	2,38	0,85
Županija Zapadnohercegovačka	0,37	0,12
Sarajevski kanton	8,75	1,72
Hercegbosanska županija	0,69	0,21
Federacija BiH	4,61	0,98

Tablica 8 – postotak pripadnika cijele kategorije „Ostali“ i najpreciznije moguće definiranih nacionalnih manjina u kantonima Federacije BiH⁶⁹

69 2.1. Stanovništvo prema etničkoj/nacionalnoj pripadnosti i spolu, po općinama/gradovima, https://www.popis.gov.ba/popis2013/doc/Knjiga2/HRV/K2_T2-1_H.xlsx

Vidljivo je kako identificirani sindrom „dvostrukog manjinskog statusa“ nacionalnih manjina, ne samo u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda, već i unutar cijele kategorije Ostalih, izrazito varira između kantona, te će oni po tom kriteriju biti rangirani uporabom formule:

Cijela kategorija Ostali / Najbrojnije nacionalne manjine i najuže definirani Ostali

Teritorijalna jedinica	„Koeficijent dvostrukog manjinskog statusa“
Unsko-sanski kanton	12,87
Bosansko-podrinjski kanton	5,27
Sarajevski kanton	5,09
Tuzlanski kanton	4,95
Posavska županija	3,77
Zeničko-dobojski kanton	3,52
Srednjobosanski kanton	3,48
Hercegbosanska županija	3,29
Županija Zapadnohercegovačka	3,08
Hercegovačko-neretvanska županija	2,80
Federacija BiH	4,70

Tablica 9 – „koeficijent dvostrukog manjinskog statusa“ pripadnika nacionalnih manjina u okviru cijele kategorije „Ostali“ u kantonima Federacije BiH

Može se primijetiti da su po „koeficijentu dvostrukog manjinskog statusa nacionalne manjine u FBiH iznad entitetskog prosjeka najizrazitije pogođene u kantonima s izrazitom bošnjačkom većinom, dok su po tom kriteriju najmanje, premda i dalje značajno, pogođene u kantonima s izrazitom hrvatskom većinom ili sa značajnim postotkom Hrvata u populaciji.

Ovi podaci će biti prikazani i na razini statističkih regija Republike Srpske:

Teritorijalna jedinica	Cijela kategorija Ostali	Najbrojnije nacionalne manjine i najuže definirani Ostali
Regija Banja Luka	2,90	1,28
Regija Prijedor	2,45	0,85
Regija Doboj	2,21	0,65
Regija Bijeljina	1,20	0,42
Regija Istočno Sarajevo	1,13	0,35

Regija Trebinje	1,21	0,66
Republika Srpska	2,09	0,81

Tablica 10 – postotak pripadnika cijele kategorije „Ostali“ i najpreciznije moguće definiranih nacionalnih manjina u statističkim regijama Republike Srpske⁷⁰

Razvidno je da je udio cijele kategorije Ostali znatno, više nego dvostruko malobrojniji u populaciji RS-a (2,09 % u odnosu na 4,61% u FBiH), dok je ta disproporcija primjetno manja kad su u pitanju najbrojnije nacionalne manjine i najuže definirani Ostali (0,81 % u RS-u i 0,98 % u FBiH), što znači da je zastupljenost nacionalnih manjina u populaciji oba entiteta usporediva, ali i izrazito niska. Ove su razlike vjerojatno uvjetovale i specifičnosti „koeficijenta dvostrukog manjinskog statusa“:

Teritorijalna jedinica	„Koeficijent dvostrukog manjinskog statusa“
Regija Dobož	3,40
Regija Istočno Sarajevo	3,23
Regija Prijedor	2,88
Regija Bijeljina	2,86
Regija Banja Luka	2,27
Regija Trebinje	1,83
Republika Srpska	2,58

Tablica 11 – koeficijent „dvostrukog manjinskog statusa“ pripadnika nacionalnih manjina u okviru cijele kategorije „Ostali“ statističkim regijama Republike Srpske

Koeficijent koji smo ustanovili za potrebe ovog istraživanja je u RS-u izrazito manji nego u FBiH (2,58 prema 4,70), dok su nacionalne manjine njime pogođene manje nego na entitetskom prosjeku u dvije od šest regija, uključujući i Regiju Banja Luka u čijoj su populaciji inače najsnažnije zastupljene.

S obzirom na izrazito mali postotak nacionalnih manjina u oba entiteta, te na njihovu pogođenost, modeli njihovog političkog predstavljanja koji će kasnije biti prezentirani neće se temeljiti na postotnom udjelu dijelova nacionalnih manjina koji žive u određenim administrativno-teritorijalnim jedinicama u odnosu na njihovu ukupnu populaciju na entitetskoj ili državnoj razini. Ipak, zarad cjelovitog dojma i stjecanja preciznijeg uvida u statističku relevantnost pojedinih teritorijalnih segmenata manjinskih populacija, ti će podaci ovdje biti prezentirani za oba entiteta, najprije za FBiH:

⁷⁰ Isto

Teritorijalna jedinica	Cijela kategorija Ostali	Najbrojnije manjine i najuže definirani Ostali	Razlika
Unsko-sanski kanton	13,40	4,89	-8,51
Posavska županija	0,75	0,93	+0,18
Tuzlanski kanton	21,50	20,60	-0,90
Zeničko-dobojski kanton	15,25	20,57	+5,32
Bosansko-podrinjski kanton	0,50	0,45	-0,05
Srednjobosanski kanton	7,19	9,78	+2,59
Hercegovačko-neretvanska županija	5,15	8,66	+3,51
Županija zapadnohercegovačka	0,35	0,51	+0,16
Sarajevski kanton	35,34	32,81	-2,53
Hercegbosanska županija	0,57	0,80	+0,23
Federacija BiH	100,00	100,00	0

Tablica 12 – Postotak populacija „Ostalih“ i najpreciznije moguće definiranih nacionalnih manjina u različitim kantonima u odnosu na ukupne spomenute populacije na razini cijele FBiH

Može se konstatirati da je populacija približno jednaka nacionalno-manjinskoj u Sarajevskom kantonu primjetno slabije zastupljena u odnosu na tu populaciju na federalnoj razini nego što je to slučaj s ukupnom populacijom Ostalih u tom kantonu i u FBiH. To znači da je relativna zastupljenost nacionalnih manjina u stanovništvu, premda visoka za federalni prosjek, ipak manja nego zastupljenost ostalih potkategorija unutar cijele kategorije Ostalih. Sličan je sindrom pronađen i u Unsko-sanskom kantonu, u kojem je broj pripadnika nacionalnih manjina izrazito nizak, ali su unutar ostalih potkategorija iz kategorije Ostalih iznadprosječno brojni građani koji se izjašnjavaju kao Bosanci. Isti će podaci biti prikazani i za Republiku Srpsku:

Teritorijalna jedinica	Cijela kategorija Ostali	Najbrojnije manjine i najuže definirani Ostali	Razlika
Regija Banja Luka	45,87	52,19	+6,32
Regija Prijedor	14,18	12,62	-1,56

Regija Dobož	18,68	14,27	-4,41
Regija Bijeljina	12,55	11,30	-1,25
Regija Istočno Sarajevo	4,16	3,28	-0,88
Regija Trebinje	4,56	6,34	+1,78
Republika Srpska	100,00	100,00	0

Tablica 13 – Postotak populacija „Ostalih“ i najpreciznije moguće definiranih nacionalnih manjina u različitim statističkim regijama u odnosu na ukupne spomenute populacije na razini cijele RS

U Banjalučkoj regiji je populacija približna nacionalno-manjinskoj inače najizrazitije koncentrirana u RS-u, a u toj regiji je i njen udio u odnosu na tu populaciju s entitetske razine izrazito veći nego što je to slučaj kod cijele kategorije Ostalih. Na ovu činjenicu ima utjecaja i to što se u ovoj regiji nalazi i općina s najvećim udjelom manjinske populacije u cijeloj BiH – Prnjavor.

III.

**Modeli izbora članova Predsjedništva
BiH i Doma naroda PS BiH sukladni
Ustavu BiH i odlukama Ustavnog suda
BiH i Europskog suda za ljudska prava**

S obzirom da po Ustavu BiH ne postoji član Predsjedništva BiH niti klub u Parlamentarnoj skupštini BiH koji treba specifično predstavljati kategoriju „Ostali“, tj. građane koji ne pripadaju konstitutivnim narodima, već ih predstavljaju isključivo uz jedan od tri konstitutivna naroda – Bošnjake, Hrvate ili Srbe, modeli za izbor članova Predsjedništva i Doma naroda PS BiH sukladni Ustavu BiH i odlukama Ustavnog suda BiH i Europskog suda za ljudska prava biti će predočeni odmah poslije poglavlja poglavlja posvećenog BiH, dok će modeli specifičnog predstavljanja „Ostalih“ u domovima naroda na entitetskoj razini biti predočeni u posebnom poglavlju.

III-1) Ustavno-pravno-politološki algoritam reforme izbornog zakonodavstva BiH

A) Natkrovljuće načelo Ustava BiH

BiH je federacija tri konstitutivna naroda, koji uz Ostale, čine građane te države. Sama konstitutivnost se može operacionalizirati na više načina, od teritorijalnog federalizma do neteritorijalno utemeljene konsocijacijske demokracije i institucionalne autonomije, kao i njihove kombinacije. Neovisno o tom mnoštvu provedbenih mogućnosti, temeljno je i natkrovljujuće načelo Ustava BiH, a time i samoga Daytonškoga sporazuma, **konstitutivnost tri naroda**.

Ustavni sud BiH u odluci U 5-98 iz 2000. godine je eksplicitno ustvrdio kako je upravo **konstitutivnost tri naroda i njihova međusobna jednakopravnost** „natkrovljujuće načelo Ustava BiH“. Time je to načelo i **bit i duh Ustava BiH** i cijelog Daytonškoga mirovnog sporazuma. To znači da s tim načelom moraju biti usklađena sva ostala ustavna načela, sve zakonske norme te svi pravni akti, uključujući i Izborni zakon BiH, kojim se operacionalizira primjena tog temeljnog ustavnog načela na način izbora legitimnih predstavnika u zakonodavna i izvršna tijela BiH. Ukratko, svi ustavi, ustavne odredbe, zakoni, zakonski i podzakonski akti i propisi, na cijelom teritoriju BiH, uključujući i entitete, županije/kantone i Distrikt Brčko, **moraju se u potpunosti povinovati** temeljnom načelu konstitutivnosti tri naroda.

Da bi tri naroda bila zaista konstitutivna, nužno je osigurati: 1) **legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda**, i 2) **međusobnu jednakopravnost konstitutivnih naroda**.

Legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda se **operacionalizira kroz Izborni zakon** koji osigurava da sva tri naroda mogu **samostalno birati svoje predstavnike u ona tijela vlasti koja po Ustavu služe predstavljanju i zaštiti konstitutivnih prava**

konstitutivnih naroda (Predsjedništvo BiH, Dom naroda PS BiH, Dom naroda Parlamenta FBiH, Vijeće naroda NS RS).

Međusobna jednakopravnost konstitutivnih naroda se **operacionalizira kroz paritet u tijelima vlasti koja po Ustavu služe predstavljanju i zaštiti prava konstitutivnih naroda**, to jest kroz paritetni broj predstavnika u tim tijelima vlasti (na primjer, po jedan član Predsjedništva BiH za svaki od tri konstitutivna naroda, po pet izaslanika u svakom od tri kluba u Domu naroda PS BiH). Ako ti politički predstavnici nisu legitimno izabrani, to jest ako ih nisu samostalno izabrali pripadnici određenog naroda koje ti predstavnici trebaju po Ustavu predstavljati bez sudjelovanja u tom procesu pripadnika druga dva naroda koji imaju mogućnost izabrati svoje predstavnike, onda nije moguće ni ostvariti međusobnu jednakopravnost tri konstitutivna naroda. Ako bošnjački glasači izaberu i bošnjačkog i Hrvatskog člana Predsjedništva BiH, što je se dogodilo 2006., 2010. i 2018. godine, to znači da Bošnjaci *de facto* imaju dva člana Predsjedništva, dok Hrvati nemaju niti jednog. **Time je ne samo narušeno načelo legalnog predstavljanja konstitutivnih naroda, nego i načelo međusobne jednakopravnosti tri konstitutivna naroda, jer u tom slučaju Bošnjaci imaju više predstavnika na tom nivou vlasti (2) nego Srbi (1) i Hrvati (0).**

Ustavni sud BiH je u odluci U-23-14 (Ljubić) iz 2016. godine u članku 47. izrijekom ustvrdio da se sam način izbora političkih predstavnika može regulirati Izbornim zakonom na različite načine, ali da je ključno da se „**prema općem načelu demokracije pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru onih koje predstavlja i čije interese zastupa. U tom smislu veza između onih koje predstavlja i njihovih političkih predstavnika na svim administrativno-političkim razinama je ta koja omogućava legitimitet predstavnicima zajednice. Dakle, samo legitimitet predstavljanja stvara temelj za stvarno sudjelovanje i odlučivanje.**“

Drugim riječima, političke predstavnike jednog konstitutivnog naroda moraju izabrati pripadnici tog naroda, bez mogućnosti da im pripadnici jednog ili druga dva naroda nametnu njihove političke predstavnike. Tako se operacionalizira **legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda**. To načelo Ustavni sud BiH ponovno navodi i u članku 49. iste presude: „**pravo na demokratsko odlučivanje ostvaruje se legitimnim političkim predstavljanjem koje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru te zajednice državljana koju predstavlja i čije interese zastupa.**“ Iako je sama presuda Ljubić eksplicitno posvećena Domu naroda Parlamenta FBiH, isto načelo vrijedi na **svim administrativno-političkim razinama**, kako je Ustavni sud i naveo u članku 47.

Što se tiče načela **međusobne jednakopravnosti konstitutivnih naroda**, razlog njegovog postojanja je, kako članak 49. iste presude navodi, činjenica da „je **ustavotvorac imenovao, odnosno označio konstitutivne narode (Bošnjake, Srbe i Hrvate) kao posebne kolektivitete i priznao im jednaka prava, tj. da je „podvukao“ poseban, jednakopravan i jednak status Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda. (...) slijedi da je ustavotvorac u institucijama Bosne i Hercegovine uspostavio proporcionalnu zastupljenost Bošnjaka, Srba i Hrvata kao konstitutivnih naroda.**“

Proporcionalnoj zastupljenosti Bošnjaka, Srba i Hrvata kao konstitutivnih naroda u institucijama BiH, od po pet predstavnika svakog naroda u Domu naroda PS BiH, preko dva predstavnika svakog naroda u Ustavnom sudu BiH, do, između ostalog, po jednog predstavnika sva tri naroda u Predsjedništvu BiH, osiguran je paritet tri konstitutivna naroda, a time, ako su ti predstavnici zaista legitimno izabrani, i **međusobna jednakopravnost konstitutivnih naroda.**

B) Zašto BiH ima tročlano Predsjedništvo?

BiH je složena država. Ta složenost se, između ostalog, ogleda u činjenici da BiH ima **dvodomni parlament i tročlano Predsjedništvo.** Parlamentarna skupština BiH se sastoji od: **Zastupničkog doma** (donji dom), u koji se izravno bira 42 zastupnika iz izbornih jedinica na cijelom teritoriju BiH po principu „jedan čovjek jedan glas“, te **Doma naroda** u kojeg se neizravno bira po pet predstavnika (izaslanika) svakog od tri konstitutivna naroda – Bošnjaka, Hrvata i Srba. Za razliku od Zastupničkog doma, koji služi predstavljanju svih građana (državljana), Dom naroda služi zaštiti i predstavljanju tri konstitutivna naroda koji su izrijekom spomenuta u preambuli Ustava BiH (*Podsjećajući se na Osnovna načela usaglašena u Ženevi 8. 9. 1995. godine i u Njujorku 26. 9. 1995. godine, Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine:*). Dom naroda je tijelo kroz koje se **operacionalizira temeljno i natkrovljujuće načelo Ustava BiH** – načelo konstitutivnosti tri naroda i njihove međusobne ravnopravnosti – **u Parlamentarnoj skupštini BiH, to jest u zakonodavnoj vlasti.**

Na sličan način u **Ustavnom sudu BiH**, to jest u sudskoj vlasti u BiH, uz tri strana suca koje imenuje Predsjednik Europskog suda za ljudska prava, postoje po dva predstavnika Bošnjaka, Hrvata i Srba. Time je **osiguran paritet i operacionalizirana međusobna jednakopravnost tri konstitutivna naroda i u sudskoj vlasti.**

BiH ima **tročlano Predsjedništvo** jer svaki od trojice članova Predsjedništva predstavlja po jedan konstitutivni narod. Time je **operacionalizirano natkrovljujuće načelo Ustava BiH – konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti tri naroda – u izvršnoj vlasti**, uz paritet u Vijeću ministara.

Da je kojim slučajem BiH jednostavna država u kojoj je samo jedan narod konstitutivan, poput Slovenije, u tom slučaju bi bila nacionalna država tog naroda i imala bi jedan građanski demos, kao i instituciju Predsjednika, a ne tročlano Predsjedništvo. Dakle, **Predsjedništvo BiH nije namijenjeno predstavljanju građana kao državljanina, jer da jest BiH bi imala jednoga Predsjednika a ne tročlano Predsjedništvo**. Isto tako, **Predsjedništvo BiH nije namijenjeno ni predstavljanju entiteta, jer da jest Predsjedništvo ne bi imalo tri člana nego dva**, koliko je i entiteta. Dakle, tročlano Predsjedništvo BiH je namijenjeno predstavljanju tri konstitutivna naroda. Stoga, **u skladu s Ustavom BiH svaki konstitutivni narod mora moći samostalno i slobodno izabrati svoga predstavnika u tročlanom Predsjedništvu** – Srbi srpskoga, Hrvati hrvatskoga, a Bošnjaci bošnjačkoga člana.

C) Neodgovarajuće tumačenje članka V. Ustava BiH

Ustavno-pravni problemi vezani za (ne)mogućnost kandidiranja svih građana BiH za članove Predsjedništva BiH primarno proističu iz neodgovarajućeg tumačenja članka V. Ustava BiH. Temeljem pogrešnog tumačenja spomenutog članka nastali su sporni članci Izbornog zakona BiH i službeni dokumenti Središnjeg izbornog povjerenstva koji su doveli do niza ustavno-pravnih, izbornih i političkih problema. Stoga i rješenje spomenutih problema treba, između ostalog, tražiti u ispravnom tumačenju članka V. Ustava BiH. Okvir za tumačenje, među ostalima, jasno i nedvosmisleno je utvrdio i Ustavni sud BiH kada je u takozvanoj Odluci o konstitutivnosti (U-5/98) iz 2000. godine, načelo *konstitutivnosti naroda* proglasio natkrovljujućim ili temeljnim načelom Ustava BiH. Iz toga nužno proizlazi kako sva ostala ustavna načela kao i sve ustavne i zakonske norme, pa tako i norme Izbornog zakona BiH, trebaju biti usklađene s načelom konstitutivnosti i njemu imanentne jednakopravnosti konstitutivnih naroda.

Original članka V. Ustava BiH na engleskom jeziku glasi: *The Presidency of Bosnia and Herzegovina shall consist of **three Members: one Bosniac and one Croat, each directly elected from the territory of the Federation, and one Serb directly elected from the territory of the Republika Srpska.***

Ispravan prijevod na hrvatski jezik je sljedeći: *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine će se sastojati od tri člana: jednoga bošnjačkog i jednoga hrvatskog, svaki izravno izabran s teritorije Federacije, i jednoga srpskog izravno izabranog s teritorija Republike Srpske.*

Ispravan prijevod i na semantičkoj razini jasno svjedoči kako se Predsjedništvo BiH sastoji od jednoga Bošnjačkog člana, jednoga Hrvatskog člana i jednoga srpskoga člana. S obzirom da se u nastavku članka navodi da se ti članovi biraju (na izborima) jasno je da se tu radi o bošnjačkim, hrvatskim i srpskim **predstavnicima** u Predsjedništvu BiH. Bošnjački član predstavlja Bošnjake, Hrvatski član predstavlja Hrvate, a Srpski član predstavlja Srbe u tročlanom Predsjedništvu BiH.

Pored toga, u članku V.2.d izrijekom se navode „Hrvatski član“ i „Bošnjački član“ Predsjedništva BiH:

*(...) odnosno bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ako je izjavu dao **Bošnjački član**; ili hrvatskim delegatima u Domu naroda Federacije ako je izjavu dao **Hrvatski član**.*

U **neslužbenom**, široko korištenom i javno uvriježenom referentnom prijevodu Ustava BiH, članak V. glasi: *Predsjedništvo Bosne i Hercegovine sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji je svaki izabran izravno s teritorija Federacije, i jednog Srbina, izravno izabrana s teritorija Republike Srpske.*

D) Koga predstavljaju članovi Predsjedništva?

Uloga tri člana Predsjedništva BiH je specifična, zato što uz to što svaki od ta tri člana Predsjedništva predstavlja svoj konstitutivni narod (Hrvatski član Hrvate, Bošnjački član Bošnjake, Srpski član Srbe), oni također predstavljaju i građane izborne jedinice u kojoj su izabrani (RS za Srpskog člana, FBiH za hrvatskog i Bošnjačkog člana). To je Ustavni sud BiH ustvrdio u članku 65. presude U-5-98 iz 2000. godine.

Iako članovi Predsjedništva imaju **dvostruku ulogu** predstavljanja građana entiteta i predstavljanja konstitutivnih naroda, jasno je da **moraju biti legitimno izabrani od strane konstitutivnog naroda kojeg predstavljaju**, to jest, moraju imati veću potporu tog konstitutivnog naroda od drugih kandidata koji pretendiraju na predstavljanje istog tog naroda. Nadalje, važno je naglasiti da je trenutni način izbora članova Predsjedništva samo jedan od mogućih načina operacionaliziranja konstitutivnosti naroda,

koji je zbog nedorečenosti Izbornog zakona trenutno nedostatan i manjkav kad je u pitanju izbor Hrvatskog člana Predsjedništva BiH. Alternativni načini izbora su sasvim legitimni i legalni, a činjenica da trenutni izborni zakon ne osigurava legitimitet političkih predstavnika i međusobnu ravnopravnost konstitutivnih naroda nužnim čini njegovu ažuriranje i uvođenje preciznijeg modela izbora koji neće ostaviti nedorečenost zakona i mogućnost izbornog inženjeringa.

To je naveo i sam Ustavni sud BiH u odluci Čolak (U-3-17) u članku 39., kada je ocijenio da je prijedlog izmjena izbornog zakona za Predsjedništvo BiH upućenih u parlamentarnu proceduru PS BiH od strane stranaka HNS-a sukladan Ustavu BiH: „Nadalje, Prijedlog Zakona temelji se na istim načelima iz Ustava BiH i Izbornog zakona kao i postojeća rješenja, prema kojima se za člana Predsjedništva BiH sa teritorija Federacije BiH biraju jedan Bošnjak i jedan Hrvat. **Ponudeno rješenje na drugačiji način regulira samo proceduru njihovog izbora, a koja bi trebala osigurati, kako je u obrazloženju prijedloga navedeno, opće načelo demokracije da jedan narod drugom narodu ne bira predstavnike, odnosno da svaki konstitutivni narod sam bira svoje predstavnike u zakonodavnoj vlasti.**“ Ustavni sud je proglasio kako je ponudeni prijedlog prema tome ustavan, kao i da ne ugrožava bošnjački vitalni nacionalni interes.

Prema tome, bilo koji model izbornog zakona koji osigurava da se s područja FBiH bira jedan hrvatski i jedan Bošnjački član Predsjedništva, a koji ispunjava natkrovljujuće načelo jednakopravnosti i konstitutivnosti tri naroda, ustavan je, legitiman i legalan. **Jednostavno, trenutni nedorečen izborni zakon mora se ažurirati kako bi se time osigurala konstitutivnost sva tri naroda, kao i mogućnost legitimnog predstavljanja konstitutivnih naroda.**

Odgovor na pitanje koga predstavlja Hrvatski član Predsjedništva BiH je također jednostavan – on **predstavlja u prvom redu hrvatski narod u BiH, iz čije izborne volje crpi svoj legitimitet, koji predstavlja i čije interese zastupa.** Tako je eksplicitno naveo i Ustavni sud BiH u članku 47. odluke U-23-14 (Ljubić). U drugom redu, on predstavlja i građane iz izborne jedinice u kojoj je biran, s tim da se ta izborna jedinica može slobodno definirati na bilo koji način na prostoru FBiH. Ne bi bilo neustavno da se na prostoru FBiH ustanove posebne izborne jedinice za izbor hrvatskog i Bošnjačkog člana Predsjedništva, ako se time osigurava da svaki član mora dobiti većinsku potporu naroda kojeg predstavlja u Predsjedništvu BiH.

Konstitutivnost naroda i njihova međusobna jednakopravnost je razlog zbog koga Hrvatski član Predsjedništva mora imati hrvatski legitimitet i potporu relativne većine

hrvatskog glasačkog tijela. Nadalje, povezanost Hrvata kao konstitutivnog naroda i Hrvatskog člana Predsjedništva BiH kao njihovog predstavnika je precizirana i u članku V. 2. d) Ustava BiH, koji glasi:

*d) Član Predsjedništva koji se ne slaže sa odlukom, može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran, pod uslovom da to učini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka će biti odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu izjavu dao član sa te teritorije; bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije, ukoliko je takvu izjavu dao Bošnjački član; ili **hrvatskim delegatima u istom tijelu, ukoliko je tu izjavu dao Hrvatski član**. Ukoliko takav proglas bude potvrđen dvotrećinskom većinom glasova u roku od 10 dana po upućivanju, osporavana odluka Predsjedništva neće imati učinka.*

Kao što ovaj članak Ustava BiH jasno kaže, Hrvatski član Predsjedništva BiH se u slučaju korištenja veta na odluku Predsjedništva referira Klubu Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH, čime je nepobitno jasno kako u tom slučaju on mora imati hrvatski izborni legitimitet, baš i kao izaslanici u Klubu Hrvata u Domu naroda. Da se jednostavno radi o Hrvatima iz FBiH koji predstavlja samo taj entitet, onda bi ovu proceduru potvrđivao Zastupnički dom Parlamenta FBiH. Pošto se radi o eksplicitno hrvatskom predstavniku, izabranom u FBiH, on **mora imati hrvatski legitimitet da bi mogao štiti hrvatski nacionalni interes u Predsjedništvu BiH** kroz instituciju entitetskog veta.

Razlog zbog koga se taj veto zove entitetski je u činjenici da su, od nastanka Ustava do 2002. godine kada su visoki predstavnici Petritsch i Ashdown nametnutim amandmanima tek dijelom implementirali odluku Ustavnog suda BiH U-5-98 iz 2000. godine, samo Bošnjaci i Hrvati bili konstitutivni u FBiH, a samo Srbi u RS. Tada su sva tri naroda postala konstitutivni u oba entiteta, te je entitetski veto i de facto postao nacionalni veto, iako samo njegovo službeno ime nikada nije promijenjeno.

Članak V. 2. d) Ustava BiH je veoma važan jer on nedvojbeno odgovara na pitanje koga predstavljaju politički predstavnici u Predsjedništvu BiH? Oni **primarno predstavljaju konstitutivne narode**, čije interese štite kroz sistem veta na odluke Predsjedništva BiH.

Nadalje, ovaj članak je važan i u raskrinkavanju podvale dijela političke i stručno-akademske elite u BiH. U javnosti se često može čuti izraz „**Član Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda**“. Taj izraz ne samo da **nije točan, nego je i protuustavan**. Naime, u članku Ustava BiH V 2. d) jasno piše da se radi o „**hrvatskom članu Predsjedništva BiH**“, a ne o „Članu Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda“, ili o „Članu Predsjedništva BiH – Hrvatima“.

Razlog popularizacije izraza „Član Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda“ je, kao što smo već naveli, u pogrešnom prijevodu prve alineje članka V. Ustava BiH s originala na engleskom jeziku. Riječi „**Bosniac**“, „**Croat**“ i „**Serb**“ **označavaju pridjeve, a ne imenice**. Duži oblik rečenice u kojoj se spominju bi bio „... **one Bosniac Member and one Croat Member, ... and one Serb Member**“, to jest, jedan Bošnjački član (Predsjedništva) i jedan Hrvatski član (Predsjedništva)... i jedan Srpski član Predsjedništva. **Da se radi o imenicama, umjesto jedan „one“, koristio bi se neodređeni član „a“ ispred imenica**. Pošto se radi o pridjevu (bošnjački, hrvatski, srpski) ispred imenice „član“ (Member), jasno je da se radi o bošnjačkom/hrvatskom/srpskom predstavniku. Ovo je dodatno potvrđeno u članku Ustava BiH V. 2. d) u kojem jasno piše da se radi o bošnjačkom/hrvatskom/srpskom članu Predsjedništva.

Nadalje, i bez toga bilo bi lako zaključiti da se radi o hrvatskom članu, to jest predstavniku Hrvata koji žive u BiH, a ne o „jednom Hrvatu“. Kao što je i sami Ustavni sud naveo više puta u prošlim presudama, legitimno političko predstavljanje mora biti utemeljeno na demokratskom izboru onih koje taj predstavnik predstavlja i čije interese zastupa. U slučaju Hrvatskog člana Predsjedništva, radi se o Hrvatima kao konstitutivnom narodu u BiH, a Hrvatski član Predsjedništva je njihov predstavnik koji zastupa i čuva njihove interese, između ostalog, i kroz sistem entitetskog veta objašnjenog u članku V. 2. d) Ustava BiH.

Pogrešna, neutemeljena i neustavna interpretacija kako se radi o članu Predsjedništva iz reda hrvatskog naroda bi sugerirala da se radi o Hrvatu u Predsjedništvu, to jest, da samim tim što je netko Hrvat (ili se takvim proglasi) može postati Hrvatski član Predsjedništva čak i ako ga izaberu Bošnjaci. To nije točno, jer **BiH je predstavnička, a ne pripadnička demokracija**. Činjenica kako je netko **po nacionalnosti Hrvat ne kvalificira ga niti mu daje legitimitet politički predstavljati narod** kojemu pripada. Štoviše, nigdje u Ustavu BiH ne piše da hrvatski predstavnik, to jest, Hrvatski član Predsjedništva BiH mora biti Hrvat po nacionalnosti.

Samo ona osoba koju Hrvati kao zasebna izborna jedinica (specifični demos) izaberu na slobodnim i demokratskim izborima ima legitimitet predstavljati Hrvate. **Predstavnici predstavljaju one koji su ih izabrali**.

Ako Hrvati izaberu da ih predstavlja kandidat „iz reda“ srpskoga ili bošnjačkoga naroda, ili iz reda romske ili židovske nacionalne manjine, taj kandidat je u potpunosti legitiman hrvatski predstavnik. Legitimitet proizlazi iz onih koji biraju a ne iz onih koji su izabrani. Stoga, ako kandidata „iz reda“ hrvatskoga naroda izaberu Bošnjaci, on nije legitimni hrvatski nego legitimni bošnjački predstavnik.

Tumačenje da je „jedan Hrvat“ iz članka V. Ustava BiH u kojem se govori o sastavu tročlanoga Predsjedništva zapravo „pripadnik“ ili „iz reda“ hrvatskoga naroda je potpuno besmisleno jer se ni na koji način ne može uskladiti s načelom konstitutivnosti naroda niti s načelima predstavničke demokratije.

Premda to Ustavom BiH nije precizno definirano, u skladu s demokratskim pravom biranja i kandidiranja, ispravno je zaključiti kako Srbi iz Federacije BiH s obzirom da ne mogu sudjelovati u procesu izbora srpskoga člana Predsjedništva BiH imaju pravo sudjelovati u izboru za hrvatskog i Bošnjackog člana Predsjedništva. Isto vrijedi i za pripadnike grupe Ostalih naroda i građana. S obzirom da **legitimitet članova predsjedništva proizlazi iz onih koji biraju a ne iz onih koji su izabrani** sasvim je logično i ustavno tvrditi kako je u skladu s Ustavom BiH da se Srbin ili pripadnik Ostalih iz FBiH kandidiraju za hrvatskog ili Bošnjackog člana Predsjedništva. Time je i Srbima i Ostalima iz FBiH omogućeno da mogu birati i biti birani u Predsjedništvo BiH. Time bi bile zadovoljene i presude Sejdić-Finci, Zornić i Šlaku u dijelu koji se odnosi na Predsjedništvo.

Dakle, zasebnu virtualnu izbornu jedinicu za izbor Hrvatskog člana Predsjedništva BiH iz Federacije BiH čine: svi Hrvati iz FBiH, te Srbi i Ostali iz FBiH koji odaberu glasati za hrvatskoga člana. Analogno vrijedi i za bošnjackoga člana Predsjedništva. Stoga je, u skladu s Ustavom BiH i njegovim temeljnim načelom konstitutivnosti naroda, legitimno kada Srbi ili Ostali iz FBiH glasuju za hrvatskoga člana Predsjedništva. Nije legitimno, niti je ustavno, ako Bošnjaci glasuju za hrvatskoga člana. Ako bi Hrvatski član Predsjedništva BiH bio izabran većinskim bošnjackim glasovima to bi bilo izravno kršenje načela konstitutivnosti i njemu pripadajućeg načela legitimnog predstavljanja konstitutivnog naroda. U tom slučaju bismo u Predsjedništvu BiH imali dva bošnjacka člana a niti jednog hrvatskog. **Takva praksa ne samo da je neustavna u BiH, nego je i nezamisliva u bilo kojoj drugoj složenoj državi.**

E) Tko su članovi Predsjedništva BiH?

Slijedom spomenute neodgovarajuće interpretacije neslužbenog prijevoda s engleskog izvornika članka V. Ustava BiH, u duhu „pripadničke“ a ne predstavničke demokratije, nastali su članak 8.1. i članak 8.2. Izbornog zakona BiH, te članak 4.19.

Interpretaciju ustavnih načela i određenih članaka Ustava BiH na osnovu koje su artikulirani članci 4.19, 8.1. i 8.2 smatramo nedovoljno usklađenom s temeljnim načelima

Daytonskog sporazuma i Ustava BiH, načelima konstitutivnosti naroda i njihove međusobne jednakopravnosti, odnosno, nedovoljno usklađenom s odlukama Ustavnog suda BiH: U-5/98 („konstitutivnosti“) i U-23/14 („Ljubić“).

Također, pozivamo se i na članak 1.2 Ustava BiH: *Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora*. Temeljno načelo demokracije glasi da vlast pripada narodu i proistječe iz naroda, što po članku 1.2 Ustava BiH znači da je BiH predstavnička, a ne pripadnička demokracija.

Stoga se, u skladu s:

- analizom pravnog, političkog i politološkog konteksta u okviru kojega je potpisan Daytonski sporazum i kreiran Ustav BiH kao njegov sastavni dio (Aneks 4),
- logičko-razumskom analizom sadržaja i unutarne logike Daytonskog sporazuma i Ustava BiH
- presudama Ustavnog suda BiH U 5/98 („konstitutivnost“) i U-23/14 („Ljubić“), odnosno, temeljnim i natkrovljujućim načelima Ustava BiH, načelima konstitutivnosti naroda i njihove međusobne jednakopravnosti
- činjenicom da je BiH po vlastitom ustavu definirana kao „predstavnička a ne pripadnička demokracija“

IDPI model temelji na interpretaciji neslužbenog prijevoda s engleskog izvornika članka V. Ustava BiH po kojoj su „jedan Bošnjak / Bošnjački član“, „jedan Hrvat / Hrvatski član“ i „jedan Srbin / Srpski član“ **prvenstveno predstavnici** Bošnjaka, Hrvata i Srba u tročlanom Predsjedništvu BiH, a ne, nužno i samo, njihovi **pripadnici**.

To znači kako **nije nužno** da se, na primjer, kandidat za „jednog Bošnjaka“ **osobno izjašnjava** kao Bošnjak, već da legitiman kandidat za „jednog Bošnjaka“ u Predsjedništvu BiH može biti **svaki građanin BiH** s pravom glasa **neovisno o tome** je li se izjašnjava kao Bošnjak, Hrvat, Srbin, Rom, Židov, ili bilo koji drugi pripadnik grupe Ostalih naroda i građana. Ova se interpretacija ne odnosi samo na članove Predsjedništva BiH, već i na druga tijela vlasti namijenjena kolektivnom zastupanju (Domovi naroda PS BiH i Parlamenta FBiH, Vijeće naroda RS).

Ovom interpretacijom određenih ustavnih načela i normi (bez izmjena Ustava BiH) svakom građaninu BiH s pravom glasa, bez obveze osobnog deklariranja o nacionalnoj

(ne)pripadnosti, omogućeno je da se kandidira za funkciju člana Predsjedništva BiH, odnosno, „jednog Bošnjaka“, „jednog Hrvata“ i „jednog Srbina“ u tročlanom Predsjedništvu BiH, pa tako i Dervi **Sejdiću**, Jakobu **Finciju**, Azri **Zornić** i Samiru **Šlaku**, odnosno, svim pripadnicima grupe Ostalih naroda i građana. Pored činjenice da im je omogućeno **kandidiranje** za sva tri člana Predsjedništva BiH, Dervi **Sejdiću**, Jakobu **Finciju**, Azri **Zornić** i Samiru **Šlaku** po odluci **ESLJP**, treba biti omogućeno i **biranje** članova Predsjedništva BiH. Time već dolazimo do pitanja **tko ima pravo birati kojega člana Predsjedništva BiH?**

F) Tko (treba) bira(ti) članove Predsjedništva BiH?

Kako bismo točno i nedvosmisleno odgovorili na prethodno pitanje, nužno je podsjetiti na osnovna načela predstavničke/zastupničke demokracije.

Ustav BiH, članak I.2.: „Bosna i Hercegovina je demokratska država, koja funkcionira sukladno zakonu i temeljem slobodnih i demokratskih izbora.“

Osnovno načelo demokracije glasi: **Vlast proistječe iz naroda i pripada narodu.** U skladu s člankom I. 2. *Bosna i Hercegovina je demokratska država*, to jest, država u kojoj **vlast proistječe iz naroda i pripada narodu.** Narod kao nositelj vlasti, kroz proces slobodnih i demokratskih izbora bira svoje političke predstavnike i ovlašćuje ih da ga predstavljaju i u njegovo ime vladaju. Ovaj oblik demokracije definiran člankom I.2. Ustava BiH ustavno-pravne i politološke teorije nazivaju „**zastupnička demokracija**“.

Iz preambule Ustava BiH vidljivo je kako je ustavotvorac imenovao/označio Bošnjake, Hrvate i Srbe kao *konstitutivne narode*. Time je Ustav BiH svakom od konstitutivnih naroda dao status „**specifičnog demosa**“ odnosno „**naroda iz kojeg proistječe demokratska i legitimna vlast**“. Stoga, **svaki konstitutivni narod čini zasebnu izbornu jedinicu, specifični demos**, iz koje se biraju politički zastupnici tog konstitutivnog naroda u tijela vlasti namijenjena kolektivnom zastupanju (Predsjedništvo BiH, Domovi naroda PS BiH i Parlamenta FBiH, Vijeće naroda RS).

Legalitet i legitimitet demokratske vlasti stječe se **na izborima** na kojima „narod iz kojeg proistječe demokratska i legitimna vlast“ bira svoje političke zastupnike/predstavnike. U BiH pored **građana-državljana kao državnoga demosa**, postoje i tri konstitutivna naroda iz kojih proistječe demokratska i legitimna vlast. **Svaki od tri**

konstitutivna naroda je, dakle, „specifični demos“ koji bira svoje legitimne predstavnike za ona tijela vlasti koja je Ustav BiH namijenio predstavljajući konstitutivnih naroda: Predsjedništvo BiH i domovi (konstitutivnih) naroda.

G) Specifični demos i izbor predstavnika u Predsjedništvu BiH

S obzirom da je Predsjedništvo BiH **tročlano** te da se članovi Predsjedništva biraju na izborima to nedvosmisleno ukazuje na **tri specifična demosa** od kojih svaki specifični demos bira svoga demokratskog i legitimnog predstavnika u Predsjedništvu BiH. O koja tri specifična demosa iz kojih proistječe demokratsko i legitimno tročlano Predsjedništvo BiH je riječ, jasno je iz ustavne norme „jedan Bošnjak“, „jedan Hrvat“ i „jedan Srbin“, odnosno, u našoj interpretaciji „Bošnjački član“, „Hrvatski član“ i „Srpski član“.

Ako navedenu ustavnu normu povežemo s Preambulom Ustava u kojoj se navodi kako **Bošnjaci, Hrvati i Srbi imaju status konstitutivnih naroda**, odnosno, specifičnih naroda (demosa) iz kojih proizlazi demokratska i legitimna vlast, onda se nedvosmisleno i neporecivo može zaključiti kako postoji **odnos biranja i zastupanja** između, na primjer, „Hrvata kao konstitutivnog naroda“ i „jednog Hrvata“ kao člana Predsjedništva BiH. Pri tom, demokratski legitimitet „jednog Hrvata“ ne proistječe iz činjenice je li se on **deklarirao kao Hrvat** ili nije, nego iz činjenice da su ga **izabrali pripadnici specifičnog hrvatskog demosa** i time mu dali legitimitet da ih predstavlja i zastupa njihove političke interese.

Da bi „jedan Hrvat“ bio demokratski legitiman član Predsjedništva BiH nužno je da taj legitimitet proistječe **iz većinske izborne političke volje specifičnog hrvatskog demosa**, pri tome, kao što smo već naveli, „jedan Hrvat“ **može** biti deklariran kao Hrvat, ali ta činjenica nije, i **ne mora** biti, uvjet njegove legitimnosti – ona je moguća, ne mora biti ni potreban, a definitivno **nije nužan** uvjet legitimnosti „jednoga Hrvata“ kao člana tročlanog Predsjedništva BiH. Stoga kandidat za funkciju „jednog Hrvata“ u tročlanom Predsjedništvu BiH može biti bilo koji građanin iz Federacije BiH **neovisno o tome** deklarira li se kao pripadnik jednog od tri konstitutivna naroda, kao pripadnik nekog od naroda iz grupe Ostalih naroda i građana, ili se naprosto deklarira kao etnički neopredijeljen, odnosno, „građanin BiH“. Dakle, kandidati za „jednog Hrvata“ mogu biti i Dervo **Sejdić** i Jakob **Finci** i Azra **Zornić** i Samir **Šlaku**.

Analogno navedenom vrijedi i za Bošnjake i za Srbe, odnosno, „jednog Bošnjaka“ i „jednog Srbina“. „Jednog Hrvata“ smo naveli kao primjer zato što su Hrvati kao

konstitutivni narod značajno malobrojniji od Srba, a izrazito malobrojniji od Bošnjaka s kojima dijele entitet iz kojeg se biraju „jedan Bošnjak“ i „jedan Hrvat“. Činjenica da Bošnjaci čine **70,40 % stanovnika/birača** Federacije BiH a Hrvati samo **22,44 %** omogućava Bošnjacima da u skladu s – u nekim odredbama osporenim, ali još uvijek važećim – Izbornim zakonom BiH u Predsjedništvo BiH iz entiteta FBiH izaberu i „jednog Bošnjaka“ i „jednog Hrvata“. Čak i u situaciji kada bi **svi Hrvati** iz Federacije BiH glasali za npr. kandidata A za „jednog Hrvata“, on ne bi mogao biti izabran ako bi Bošnjaci odlučili glasati za npr. kandidata B za „jednog Hrvata“. Pri tom, Hrvati uopće ne mogu utjecati na izbor „jednog Bošnjaka“ – dovoljno je da Bošnjaci jednom kandidatu za „jednog Hrvata“ daju 32 % svojih glasova, a preostalim kandidatima za „jednog Bošnjaka“ raspodjele preostalih 68 % Dakle, bez mogućnosti da na to itko drugi bitno utječe, Bošnjaci mogu izabrati **dva od tri** člana Predsjedništva BiH, a Hrvati nemaju osiguranu mogućnost izabrati **niti jednoga**.

To se već **tri puta** dogodilo, u mandatima 2006. – 2010., 2010. – 2014. i 2018. – 2022. godine Bošnjaci su imali svoja dva predstavnika u tročlanom Predsjedništvu BiH, Srbi jednoga, a Hrvati su bili bez predstavnika. Time je grubo prekršeno „**natkrovljujuće načelo**“ Ustava BiH, **načelo konstitutivnosti naroda** jer se konstitutivnost jednog naroda ogleda upravo u činjenici da može **slobodno i samostalno** izabrati svoje legitimne političke predstavnike, odnosno, grubo je prekršeno načelo međusobne **jednakopravnosti** konstitutivnih naroda jer Bošnjaci kao Ustavom BiH imenovani konstitutivan narod mogu u tročlanom Predsjedništvu BiH imati svoja dva člana, a Hrvati kao isto tako Ustavom BiH imenovani konstitutivni narod ne mogu imati ni jednog člana.

Pored toga što treba predstavljati **većinsku izbornu političku volju** Hrvata kao konstitutivnog naroda, „jedan Hrvat“ kao član tročlanog Predsjedništva BiH **nije predstavnik samo Hrvata** iz FBiH, nego **i Srba i pripadnika grupe Ostalih** naroda i građana s teritorije Federacije BiH. S obzirom da u Federaciji BiH Bošnjaci svoju konstitutivnost upražnjavaju kroz biranje „jednoga Bošnjaka“ u Predsjedništvo BiH, a Hrvati „jednoga Hrvata“, Srbima i pripadnicima grupe Ostalih naroda i građana iz Federacije BiH također treba biti omogućeno sudjelovanje u procesu izbora članova Predsjedništva BiH. S obzirom da Srbi i Ostali iz Federacije BiH **nemaju specifično svoga** zastupnika u Predsjedništvu BiH, oni **mogu birati za kojeg** člana Predsjedništva BiH će glasati i koji će i njih predstavljati i zastupati njihove interese. Dakle, Srbi i Ostali iz FBiH mogu glasati i za „jednoga Bošnjaka“ ili za „jednoga Hrvata“ u Predsjedništvu BiH.

Stoga, „**specifični demos**“ za izbor „**jednoga Bošnjaka / Bošnjačkog člana**“ u tročlanom Predsjedništvu BiH čine:

- Svi građani iz entiteta FBiH koji su se slobodno i samostalno identificirali kao **Bošnjaci** na popisu (70,40 % ukupnog broja stanovnika/birača FBiH)
- Srbi i Ostali iz entiteta FBiH koji odluče glasati za „jednoga Bošnjaka“ (od 0 % do 7,16 % ukupnog broja stanovnika/birača FBiH)
- Svi Bošnjaci iz Distrikta Brčko i dio Ostalih iz DB koji odluče glasati za „jednog Bošnjaka“.

A „**specifični demos**“ za izbor „**jednoga Hrvata / Hrvatskog člana**“ u tročlanom Predsjedništvu BiH čine:

- Svi građani iz entiteta FBiH koji su se slobodno i samostalno identificirali kao **Hrvati** na popisu (22,44 % ukupnog broja stanovnika/birača FBiH)
- Srbi i Ostali iz entiteta FBiH koji odluče glasati za „jednoga Hrvata“ (od 0 % do 7,16 % ukupnog broja stanovnika/birača FBiH)
- Svi Hrvati iz Distrikta Brčko i dio Ostalih iz DB koji odluče glasati za „jednog Hrvata“.

Analogno tome, „**specifični demos**“ za izbor „**jednoga Srbina / srpskoga člana**“ u tročlanom Predsjedništvu BiH čine:

- Svi građani iz entiteta RS koji su se slobodno i samostalno identificirali kao **Srbi** na popisu (81,51 % ukupnog broja stanovnika/birača RS-a)
- Svi Bošnjaci, Hrvati i Ostali iz entiteta RS (18,49 % ukupnog broja stanovnika/birača RS-a)
- Svi Srbi iz Distrikta Brčko i dio Ostalih koji odluče glasati za „jednog Srbina“.

Pripadnici konstitutivnih naroda u FBiH osim Srba mogu glasati **samo** za, uvjetno rečeno, svoga člana Predsjedništva BiH jer je on primarno izraz njihove specifične izborne volje, a **ne bi smjeli** glasati za članove, uvjetno rečeno, druga dva konstitutivna naroda jer time narušavaju načelo konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti konstitutivnih naroda. To se ne odnosi i na Bošnjake i Hrvate iz RS-a, jer oni ne mogu glasati za, uvjetno rečeno, specifično svoga člana Predsjedništva. Srbi i Ostali iz FBiH mogu birati hoće li glasati za „jednog Bošnjaka“ ili „jednoga Hrvata“ zato jer također ne mogu glasati za, uvjetno rečeno, specifično svoga člana Predsjedništva.

Mogućnost da se Ilijaz **Pilav** kao Bošnjak iz RS-a kandidira za „jednog Bošnjaka“ u Predsjedništvu BiH i da glasa za njega, kao što to nalaže odluka **ESLJP**, donosi **IDPI model P2** (Predsjedništvo BiH). Specifičnost tog modela jest mogućnost da za „jednog Bošnjaka“ mogu glasati Bošnjaci iz FBiH i BD, ali i Bošnjaci iz RS-a, kao što za „jednog Hrvata“ mogu glasati Hrvati iz FBiH, RS-a i BD te za „jednog Srbina“ mogu glasati Srbi iz RS, BD i FBiH. Pripadnici grupe Ostalih naroda i građana, bez obzira u kojem entitetu žive, mogu glasati za svakog od tri člana Predsjedništva BiH po vlastitom izboru.

H) Sporni članci Izbornog zakona BiH i posljedice

Članak 8.1

(1) Članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Predsjedništvo BiH), koji se neposredno biraju s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine – **jednog Bošnjaka i jednog Hrvata**, biraju birači upisani u Središnji birački popis da glasaju u Federaciji Bosne i Hercegovine. Birač upisan u Središnji birački popis da glasa u Federaciji Bosne i Hercegovine može glasati ili za Bošnjaka ili za Hrvata, ali ne za oba. Izabran je bošnjački i hrvatski kandidat koji dobije najveći broj glasova među kandidatima iz istog konstitutivnog naroda.

(2) Člana Predsjedništva BiH, koji se neposredno bira sa teritorija Republike Srpske – **jednog Srbina**, biraju birači upisani u Središnji birački popis da glasaju u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.

Članak 4.19

(4) Kandidacijska lista sadrži ime i prezime svakog kandidata na listi, jedinstveni matični broj, adresu prebivališta, **izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih**, potpis predsjednika političke stranke, odnosno potpis ovlaštenog lica koalicije za zastupanje pred Središnjim izbornim povjerenstvom BiH. Uz prijedlog liste dostavlja se izjašnjenje svakog od kandidata na listi o prihvatanju kandidature i izjava da nema smetnji iz članka 1.8 stavak (1) i 1.10 stavak (1) točka 5. ovog Zakona. Izjašnjenje i izjave moraju biti ovjerene na način propisan zakonom ili kod nadležne općinske izborne komisije.

(5) **Izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih** iz stavka (4) ovog članka koristit će se kao **temelj za ostvarivanje prava na izabranu odnosno imenovanu funkciju za koju je uvjet izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih** u izbornom ciklusu za koji je kandidacijska lista podnesena.

(6) Kandidat *ima pravo da se ne izjasni* o svojoj pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih na kandidacijskoj listi, ali *neizjašnjavanje će se smatrati kao odustajanje od prava* na izabranu, odnosno imenovanu funkciju za koju je uvjet izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih.

Temeljem tumačenja članaka 8.1 i 4.19 Izbornog zakona BiH nastao je službeni dokument SIP-a nužan za kandidaturu – zbirna **Kandidacijska lista** u kojima se obvezno moraju popuniti rubriku o nacionalnom izjašnjenju: „U rubriku „**Izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih**“ potrebno je upisati jedno od izjašnjenja: a) **BOŠNJAK** b) **HRVAT** c) **SRBIN** d) **OSTALI**. Pored ovoga dokumenta, bez kojeg se uopće nije moguće kandidirati na Općim izborima u BiH, a bez popunjavanja rubrike „Izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili grupi ostalih“ se nije moguće kandidirati za bilo koju dužnost namijenjenu predstavljanju konstitutivnih naroda i Ostalih, postoji i dokument **Izjava**, koja se obvezno prilaže uz **Kandidacijsku listu za izbor člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine**. U ovoj je Izjavi nužno popuniti i dio koji glasi: „prihvaćam kandidaturu na Općim izborima 2018. godine i **izjašnjavam se kao: Bošnjak, Hrvat, Srbin (označiti)**).

Po prijedlogu IDPI, sporni bi članci Izbornog zakona BiH trebali glasiti:

Članak 8.1

(1) Članove Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Predsjedništvo BiH), koji se neposredno biraju s teritorija Federacije Bosne i Hercegovine – **jednog bošnjačkog i jednog hrvatskog**, biraju birači upisani u Središnji birački popis da glasaju u Federaciji Bosne i Hercegovine. Birač upisan u Središnji birački popis da glasa u Federaciji Bosne i Hercegovine može glasati **ili za bošnjačkog ili za Hrvatskog člana**, ali ne za oba. Izabran je bošnjački i hrvatski kandidat koji dobije najveći broj **izbornih bodova** među kandidatima istog konstitutivnog naroda.

(2) Člana Predsjedništva BiH, koji se neposredno bira sa teritorija Republike Srpske – **jednog srpskog**, biraju birači upisani u Središnji birački popis da glasaju u Republici Srpskoj. Izabran je kandidat koji dobije najveći broj glasova.

Članak 4.19

(4) Kandidacijska lista sadrži ime i prezime svakog kandidata na listi, jedinstveni matični broj, adresu prebivališta, **izjašnjenje o predstavljanju konstitutivnog naroda i grupe Ostalih naroda i građana**, potpis predsjednika političke stranke, odnosno

potpis ovlaštenog lica koalicije za zastupanje pred Središnjim izbornim povjerenstvom BiH. Uz prijedlog liste dostavlja se izjašnjenje svakog od kandidata na listi o prihvaćanju kandidature i izjava da nema smetnji iz članka 1.8 stavak (1) i 1.10 stavak (1) točka 5. ovog Zakona. Izjašnjenje i izjave moraju biti ovjerene na način propisan zakonom ili kod nadležne općinske izborne komisije.

(5) Izjašnjenje o predstavljanju konstitutivnog naroda i grupe Ostalih naroda i građana iz stava (4) ovog članka koristit će se kao temelj za ostvarivanje prava na izabranu odnosno imenovanu funkciju za koju je uvjet izjašnjenje o predstavljanju konstitutivnog naroda i grupe ostalih naroda i građana u izbornom ciklusu za koji je kandidacijska lista podnesena.

(6) Kandidat ima pravo da se ne izjasni o predstavljanju konstitutivnog naroda i grupe ostalih naroda i građana na kandidacijskoj listi, ali neizjašnjavanje će se smatrati kao odustajanje od prava na izabranu, odnosno imenovanu funkciju za koju je uvjet izjašnjenje o predstavljanju konstitutivnog naroda i grupe ostalih naroda i građana.

Po prijedlogu IDPI zbirna Kandidacijska lista bi trebala sadržavati sljedeću formulaciju: „U rubriku *Izjašnjenje o predstavljanju konstitutivnog naroda ili grupe ostalih* potrebno je upisati jedno od izjašnjenja: a) BOŠNJAKA b) HRVATA c) SRBA d) OSTALIH.

Izjava koja se obvezno prilaže uz Kandidacijsku listu za izbor člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine trebala bi glasiti: „Prihvaćam kandidaturu na Općim izborima i obvezujem se da ću predstavljati: **Bošnjake i Ostale, Hrvate i Ostale, Srbe i Ostale** (označiti)“.

Kandidati koji se u zbirnoj Kandidacijskoj listi izjasne kao Bošnjaci mogli bi se kandidirati da u Predsjedništvu BiH predstavljaju Bošnjake i Ostale, oni koji se izjasne kao Hrvati – Hrvate i Ostale, a Srbi – Srbe i Ostale.

Ta bi izjava doslovno trebala glasiti:

Kandidiram se za:

A) Bošnjačkoga člana Predsjedništva BiH i obvezujem da ću predstavljati Bošnjake i sve Ostale koji budu glasovali za mene.

B) Hrvatskoga člana Predsjedništva BiH i obvezujem da ću predstavljati Hrvate i sve Ostale koji budu glasovali za mene.

C) Srpskoga člana Predsjedništva BiH i obvezujem da ću predstavljati Srbe i sve Ostale koji budu glasovali za mene.

Ovime bi se omogućilo implementiranje odluka ESLJP Sejdić-Finci, Zornić i Šlaku za Predsjedništvo BiH.

III-2) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model P1

A) Glavne karakteristike IDPI modela P1

Predsjedništvo BiH		Predsjedništvo BiH	
IDPI model P1	Zahtjeva izmjene	IDPI prijedlog P1	Rješava presude
Izmjene izbornog zakona BiH	DA	Ljubić	DA
Izmjene dokumenata SIP	DA	Sejdić-Finci	DA
Izmjene Ustava BiH	NE	Zornić	DA
Izmjene Ustava FBiH	/	Šlaku	DA
Izmjene Ustava RS	/	Pilav	NE
		Pudarić	NE

Predsjedništvo BiH sastavljeno je od **tri člana**: bošnjačkog, hrvatskog i srpskog. Umjesto dosadašnje metode kojom se Bošnjački i Hrvatski član Predsjedništva BiH biraju iz entiteta FBiH kao jedinstvenog specifičnog demosa, uvodi se novi način biranja, koji se bazira na:

1. **Tri specifična demosa u BiH** (dva u FBiH) za izbor članova Predsjedništva BiH i načelu da su **članovi Predsjedništva predstavnici**, ali ne nužno i **pripadnici konstitutivnih naroda**.
2. Bošnjačkim i hrvatskim **Koeficijentima izbornih bodova (KIB)** za svaku od jedanaest izbornih jedinica (deset kantona i Distrikt Brčko).

Srpski član Predsjedništva BiH se bira iz RS-a na isti način kao i do sada. Ovim prijedlogom se samo dodatno objašnjava tko sve čini specifični demos za izbor srpskoga člana Predsjedništva BiH.

B) Tri specifična demosa u IDPI modelu P1

Izbor članova Predsjedništva BiH vrši se **izravnim izborom, na istim listama i istom procedurom kao i do sada**, što znači da će i dalje svi birači u FBiH moći glasovati za bilo kojeg kandidata za bošnjačkog ili Hrvatskog člana. Specifični demosi služe za naknadne matematičke modele izračuna Izbornih bodova.

Specifični demos za izbor Bošnjačkog člana Predsjedništva BiH – Svi Bošnjaci u FBiH i DB, svi Srbi u FBiH koji se odluče glasovati za Bošnjačkog člana i svi Ostali u FBiH i DB koji se odluče glasovati za Bošnjačkog člana Predsjedništva BiH.

Specifični demos za izbor Hrvatskog člana Predsjedništva BiH – Svi Hrvati u FBiH i DB, svi Srbi u FBiH koji se odluče glasovati za Hrvatskog člana i svi Ostali u FBiH i DB koji se odluče glasovati za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH.

Specifični demos za izbor Srpskog člana Predsjedništva BiH – Svi Srbi u RS i DB, svi Bošnjaci, Hrvati i Ostali u RS i svi Ostali u DB koji se odluče glasovati za Srpskog člana Predsjedništva BiH.

C) Tko se može kandidirati u IDPI modelu P1?

Ukidaju se odredbe Izbornog zakona BiH i službenih dokumenata Središnjeg izbornog povjerenstva po kojima se kandidati moraju izjasniti **o pripadnosti jednom konstitutivnom narodu ili grupi Ostalih**. Umjesto njih, **uvode se** odredbe po kojima se kandidati izjašnjavaju **za koju dužnost se kandidiraju**, npr. za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH.

Stoga, neovisno o vlastitoj nacionalnoj (ne)pripadnosti, **svaki građanin može biti kandidat za bilo kojeg člana Predsjedništva BiH**, jer su članovi Predsjedništva **predstavници, ali ne nužno i pripadnici tog naroda**. Time se implementiraju odluke „Sejdić-Finci“, „Zornić“ i „Šlaku“ za Predsjedništvo BiH. Ne postoji razlog zbog koga Rom, Židov ili neizjašnjeni građanin ne bi mogli predstavljati Hrvate u Predsjedništvu BiH (ili Srbe ili Bošnjake) ako dobiju većinsku potporu konstitutivnog naroda kojeg žele predstavljati. **Legitimnost predstavljanja u Predsjedništvu BiH proizlazi iz izborne volje onih koji biraju, a ne iz nacionalnosti onoga tko je izabran.**

D) Tko za koga može glasovati u IDPI modelu P1?

Pripadnici jednog specifičnog demosa za Predsjedništvo BiH ne bi smjeli glasovati za predstavnike drugog specifičnog demosa. Na primjer, Bošnjaci u FBiH i DB kao pripadnici specifičnog demosa za izbor Bošnjačkog člana Predsjedništva BiH ne bi smjeli glasovati za Hrvatskog člana Predsjedništva, **s obzirom da već imaju mogućnost izabrati Bošnjačkog člana Predsjedništva**. Srbi i Ostali iz FBiH smiju glasovati

za bošnjačkog ili za Hrvatskog člana Predsjedništva, kao što Bošnjaci, Hrvati i Ostali iz RS smiju glasovati za Srpskog člana Predsjedništva. Svi građani, dakle, koji nisu u mogućnosti glasovati za člana Predsjedništva koji u tom tijelu predstavlja narod kojem pripadaju, ne samo da smiju, nego moraju imati osigurano pravo izbora za kojeg će člana Predsjedništva glasovati na teritoriju entiteta čiji su građani.

S druge strane, građani koji imaju mogućnost glasovati za člana Predsjedništva koji u tom tijelu predstavlja narod kojem pripadaju ne bi smjeli glasovati za člana Predsjedništva koji predstavlja drugi narod. Modeli IDPI-ja ne sprječavaju ih u tomu **crtanjem novih granica izbornih jedinica, dodatnim kompliciranjem izbornog procesa i traženjem od birača da se nacionalno izjašnjavaju na biračkom mjestu**. Umjesto toga ih, s obzirom da načelno ne bi smjeli glasovati za predstavnika drugog naroda u Predsjedništvu ukoliko mogu glasati za predstavnika vlastitog, modeli IDPI-ja **ograničavaju i demotiviraju u takvom činu sustavom koeficijenata izbornih bodova (KIB-ova)**. Stoga su ti modeli relativno inkluzivni i omogućavaju određeni utjecaj i birača iz drugih konstitutivnih naroda i Ostalih na izbor pojedinih članova Predsjedništva, ali ne dopuštaju da taj utjecaj bude presudan, jer se time krši natkrovljujuće načelo Ustava BiH – načelo konstitutivnosti i međusobne jednakopravnosti konstitutivnih naroda.

E) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu P1

Svaka od 11 izbornih jedinica (kantoni u FBiH i Distrikt Brčko) dobiva određen **koeficijent izbornih bodova (KIB)** za izbor bošnjačkog i Hrvatskog člana Predsjedništva BiH. Koeficijenti izbornih bodova se dobiju temeljem udjela (postotka) pripadnika određenog konstitutivnog naroda u pojedinoj izbornoj jedinici u odnosu na ukupan broj pripadnika određenog konstitutivnog naroda u FBiH i DB, a ažurira se nakon svakog popisa stanovništva.

Od **515.135** Hrvata u FBiH i DB, u Kantonu Sarajevo (SK) živi **17.520** Hrvata. Prema tome, **hrvatski KIB u KS** je $(17.520/515.135) \times 100 = 3,40$.

Na ovaj način se osigurava da npr. jedan Hrvat u Sarajevskom kantonu ima jednaku vrijednost glasa kao i jedan Hrvat u Županiji Zapadnohercegovačkoj (isto vrijedi i za jednog Bošnjaka).

Prema rezultatima popisa iz 2013. godine, bošnjački i hrvatski KIB po izbornim jedinicama je:

Izborna jedinica	Bošnjački koeficijent izbornih bodova	Hrvatski koeficijent izbornih bodova
Unsko-sanski kanton	15,40	0,99
Posavska županija	0,52	6,52
Tuzlanski kanton	24,56	4,58
Zeničko-dobojski kanton	18,74	8,51
Bosansko-podrinjski kanton	1,40	0,01
Srednjobosanski kanton	9,18	18,95
Hercegovačko-neretvanska ž.	5,76	22,96
Ž. Zapadnohercegovačka	0,04	18,19
Sarajevski kanton	21,69	3,40
Hercegbosanska županija	0,50	12,54
Distrikt Brčko	2,21	3,35
Ukupno	100	100

Tablica 14 – Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu P1

Postupak izračuna izbornog rezultata za Hrvatskog člana Predsjedništva je sljedeći:

1. Zbrajanje glasova svih hrvatskih kandidata u jednoj izbornoj jedinici (zbroj je **100 %** glasova za Hrvatskog člana Predsjedništva)
2. Izračun postotka svakog hrvatskog kandidata u odnosu na 100 % glasova za Hrvatskog člana Predsjedništva u jednoj izbornoj jedinici
3. Primjena formule za računanje izbornih bodova svakog od kandidata u svakoj izbornoj jedinici (kantoni i DB):

$$\text{Izborni bodovi kandidata A} = (\text{postotak glasova kandidata A} / 100) \times \text{KIB izborne jedinice}$$

4. Zbrajanje izbornih bodova Kandidata A u svim kantonima i Distriktu Brčko
5. Primjena istog postupka na sve hrvatske kandidate.

Isti se postupak primjenjuje i na sve B kandidate u odnosu na njihovih 100 % glasova.

	Komšić	Čović	Zelenika	Falatar	Ivanković-Lijanović	Ukupno
Ukupan broj glasova	66.931	3.300	1.554	6.942	568	79.295
Postotak osvojenih glasova	84,41 %	4,16 %	1,96 %	8,75 %	0,72 %	100,00 %
Osvojeni izborni bodovi	2,87	0,14	0,07	0,30	0,02	3,40

Tablica 15 – Primjer izračuna izbornih bodova za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH u Kantonu Sarajevo po rezultatima izbora 2018. godine

III-3) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model P2

A) Glavne karakteristike IDPI modela P2

Predsjedništvo BiH		Predsjedništvo BiH	
IDPI model P2	Zahtjeva izmjene	IDPI prijedlog P2	Rješava presude
Izmjene izbornog zakona BiH	DA	Ljubić	DA
Izmjene dokumenata SIP	DA	Sejdić-Finci	DA
Izmjene Ustava BiH	DA	Zornić	DA
Izmjene Ustava FBiH	/	Šlaku	DA
Izmjene Ustava RS	/	Pilav	DA
		Pudarić	DA

U Modelu P2 **temeljna načela** (mogućnost svih građana s pravom glasa da se kandidiraju i glasuju za nositelje svih javnih dužnosti, te tretiranje članova Predsjedništva BiH kao predstavnika, a ne nužno i pripadnika konstitutivnih naroda) su **ista kao i u Modelu P1**. Isti je i **model izračuna izbornih bodova**, koji se temelji na **postotku** pripadnika svakoga od konstitutivnih naroda **u svakoj od izbornih jedinica u odnosu na ukupan broj** pripadnika svakoga od tih naroda, ovoga puta u cijeloj BiH, a ne u FBiH i Distriktu Brčko kao u Modelu P1.

Različit je **sastav specifičnih demosa**, s obzirom da se Modelom P2 **ukida ustavna prepreka** Bošnjacima iz RS-a da glasuju za bošnjačkog, Hrvatima iz RS-a da glasuju za hrvatskog, te Srbima iz FBiH da glasuju za Srpskog člana Predsjedništva. Stoga doslovno **svi pripadnici** svakog od konstitutivnih naroda **na cijelom teritoriju BiH, skupa s Ostalima kojima se ostavlja mogućnost izbora** za kojeg će člana glasovati, čine svaki od tri specifična demosa za izbor odgovarajućeg člana Predsjedništva. S obzirom da se model primjenjuje na cijelom teritoriju BiH, **kantonima u FBiH i Distriktu Brčko se, kao izborna jedinica, pridružuje i RS**.

Predsjedništvo BiH sastavljeno je od **tri člana**: bošnjačkog, hrvatskog i srpskog.

Umjesto dosadašnje metode gdje se **bošnjački** i hrvatski članovi Predsjedništva biraju s teritorija FBiH a **srpski** s teritorija RS, ovim modelom **sva tri člana se biraju na cijelom teritoriju BiH** kroz:

Tri specifična demosa u BiH za izbor članova Predsjedništva BiH na cijelom teritoriju BiH.

Bošnjačke, hrvatske i srpske Koeficijente izbornih bodova (KIB) za svaku od dvanaest izbornih jedinica (deset kantona, Distrikt Brčko i Republika Srpska).

B) Tri specifična demosa u IDPI modelu P2

Izbor članova Predsjedništva BiH vrši se **izravnim izborom, gdje birači svakog specifičnog demosa biraju kandidata s izborne liste tog specifičnog demosa.**

Specifični demos za izbor Bošnjačkog člana Predsjedništva BiH – Svi Bošnjaci u BiH i svi Ostali koji se odluče glasati za Bošnjačkog člana Predsjedništva.

Specifični demos za izbor Hrvatskog člana Predsjedništva BiH – Svi Hrvati u BiH i svi Ostali koji se odluče glasati za Hrvatskog člana Predsjedništva.

Specifični demos za izbor Bošnjačkog člana Predsjedništva BiH – Svi Srbi u BiH i svi Ostali koji se odluče glasati za Srpskog člana Predsjedništva.

C) Tko se može kandidirati i tko za koga može glasati u IDPI modelu P2?

Ukidaju se odredbe Izbornog zakona BiH i službenih dokumenata Središnjeg izbornog povjerenstva po kojima se kandidati moraju izjasniti **o pripadnosti konstitutivnom narodu** u kandidacijskom obrascu, a uvode odredbe o izjašnjavanju **za koju dužnost se kandidat kandidira**. Stoga svatko, neovisno o vlastitoj nacionalnoj (ne)pripadnosti, može biti kandidat za bilo kojeg člana Predsjedništva, jer su članovi Predsjedništva **predstavnici, ali ne nužno i pripadnici tog naroda.**

Ustavnim promjenama se mijenja načelo da se Srpski član bira izravno s teritorija RS, a bošnjački i hrvatski s teritorija FBiH, i uvodi se načelo da se **sva tri člana biraju na cijelom teritoriju BiH**, čime se implementira odluka „**Pilav i Pudarić**“ Europskog suda za ljudska prava.

S obzirom da je pripadnik svakog konstitutivnog naroda u mogućnosti birati svojeg člana Predsjedništva, pripadnici jednog konstitutivnog naroda ne bi smjeli glasovati za predstavnike drugog konstitutivnog naroda. Na primjer, Bošnjaci ne bi smjeli glasovati za hrvatskog ili Srpskog člana Predsjedništva, s obzirom da već imaju mogućnost izabrati Bošnjačkog člana Predsjedništva. Ostali mogu birati za kojeg člana Predsjedništva će glasovati. **Svi građani, dakle, imaju mogućnost birati i kandidirati se za Predsjedništvo BiH.**

D) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu P2

Svaka od 12 izbornih jedinica (kantoni u FBiH, Distrikt Brčko i Republika Srpska) dobiva određen **koeficijent izbornih bodova (KIB)** za izbor bošnjačkog, hrvatskog i Srpskog člana Predsjedništva BiH.

Koeficijenti izbornih bodova (**B, H i S**) se dobivaju temeljem udjela (postotka) pripadnika određenog konstitutivnog naroda u pojedinoj izbornoj jedinici u odnosu na ukupan broj pripadnika određenog konstitutivnog naroda u BiH, a ažuriraju se nakon svakog popisa stanovništva.

Prema rezultatima popisa iz 2013. godine, B, H i S KIB po izbornim jedinicama je:

Izborna jedinica	Bošnjački koeficijent izbornih bodova	Hrvatski koeficijent izbornih bodova	Srpski koeficijent izbornih bodova
Unsko-sanski kanton	13,90	0,93	0,78
Posavska županija	0,47	6,17	0,08
Tuzlanski kanton	22,17	4,33	0,65
Zeničko-dobojski kanton	16,92	8,04	0,51
Bosansko-podrinjski kanton	1,26	0,01	0,08
Srednjobosanski kanton	8,29	17,92	0,28
Hercegovačko-neretvanska ž.	5,20	21,71	0,59
Ž. Zapadnohercegovačka	0,04	17,20	0,01
Sarajevski kanton	19,59	3,22	1,22
Hercegbosanska županija	0,45	11,86	1,00
Distrikt Brčko	2,00	3,17	2,66
Republika Srpska	9,71	5,44	92,14
Ukupno	100	100	100

Tablica 16 – Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu P2

Postupak izračuna izbornog rezultata za Hrvatskog člana Predsjedništva je sljedeći:

1. Zbrajanje glasova svih hrvatskih kandidata u jednoj izbornoj jedinici (zbroj je **100 %** glasova za Hrvatskog člana Predsjedništva)
2. Izračun postotka svakog hrvatskog kandidata u odnosu na 100 % glasova za Hrvatskog člana Predsjedništva u jednoj izbornoj jedinici
3. Primjena formule za računanje izbornih bodova svakog od kandidata u svakoj izbornoj jedinici (kantoni, DB i RS):

$$\text{Izborni bodovi kandidata A} = (\text{postotak glasova kandidata A} / 100) \times \text{KIB izborne jedinice}$$

4. Zbrajanje izbornih bodova Kandidata A u svim kantonima, Distriktu Brčko i Republici Srpskoj

5. Primjena istog postupka na sve hrvatske kandidate.

Isti se postupak primjenjuje i na sve B i S kandidate u odnosu na njihovih 100 % glasova.

III-4) Primjena IDPI modela P1 reforme izbornog zakonodavstva BiH na prethodne izbore – simulacije

Izborna jedinica	Komšić	Jović	Ljubić	Ivanković-Lijanović	Jurišić	Javor-Korjenić
USK	0,55	0,12	0,14	0,11	0,05	0,02
PŽ	0,52	2,84	1,98	0,66	0,50	0,02
TK	3,62	0,31	0,09	0,47	0,07	0,03
ZDK	4,20	1,84	0,82	1,04	0,54	0,06
BPK	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SBK	3,42	9,21	3,44	1,38	1,41	0,09
HNŽ	3,20	8,70	8,08	1,02	1,87	0,09
ŽZH	0,33	6,67	6,48	1,55	3,15	0,02
KS	2,68	0,20	0,10	0,30	0,08	0,04
HBŽ	0,96	3,52	4,90	0,90	2,13	0,13
DB	0,65	1,80	0,57	0,18	0,13	0,02
Ukupno izbornih bodova	20,13	35,22	26,60	7,61	9,92	0,52

Tablica 17 – Primjer izračuna izbornih bodova za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH po rezultatima izbora 2006. godine

Izborna jedinica	Komšić	Krišto	Raguž	Ivanković-Lijanović	Galić P.	Kutle	Galić F.
USK	0,84	0,02	0,02	0,10	0,00	0,00	0,00
PŽ	1,30	3,25	1,67	0,24	0,03	0,01	0,01
TK	4,08	0,21	0,08	0,19	0,01	0,01	0,00
ZDK	6,18	0,73	0,44	1,11	0,01	0,01	0,01
BPK	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SBK	7,79	5,82	3,36	1,90	0,04	0,02	0,02
HNK	6,67	9,44	5,37	1,35	0,05	0,03	0,05
ŽZH	0,29	10,60	4,97	2,16	0,07	0,04	0,07
KS	2,87	0,10	0,16	0,25	0,01	0,01	0,01
HBŽ	1,11	6,68	3,02	1,50	0,15	0,04	0,04
DB	1,83	1,10	0,35	0,02	0,03	0,00	0,01
Ukupno izbornih bodova	32,98	37,96	19,43	8,81	0,41	0,18	0,23

Tablica 18 – Primjer izračuna izbornih bodova za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH po rezultatima izbora 2010. godine

Izborna jedinica	Čović	Raguž	Budimir	Popović
USK	0,12	0,22	0,49	0,16
PŽ	3,54	2,54	0,34	0,10
TK	1,17	2,44	0,51	0,46
ZDK	3,57	4,02	0,45	0,47
BPK	0,00	0,00	0,00	0,00
SBK	12,29	5,70	0,69	0,28
HNŽ	14,99	6,41	1,39	0,18
ŽZH	13,81	3,38	0,96	0,05
KS	0,27	2,83	0,17	0,14
HBŽ	7,78	4,10	0,47	0,20
DB	2,25	0,86	0,11	0,13
Ukupno izbornih bodova	59,78	32,48	5,57	2,17

Tablica 19 – Primjer izračuna izbornih bodova za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH po rezultatima izbora 2014. godine

Izborna jedinica	Komšić	Čović	Zelenika	Falatar	Ivanković-Lijanović
USK	0,86	0,04	0,01	0,03	0,04
PŽ	0,91	4,79	0,65	0,07	0,11
TK	3,94	0,36	0,05	0,19	0,05
ZDK	6,21	1,63	0,21	0,32	0,14
BPK	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SBK	6,43	10,34	1,31	0,53	0,35
HNŽ	5,33	14,56	2,48	0,47	0,13
ŽZH	0,15	15,43	2,32	0,10	0,19
KS	2,87	0,14	0,07	0,30	0,02
HBŽ	0,94	8,08	2,84	0,12	0,57
DB	1,55	1,55	0,18	0,04	0,03
Ukupno izbornih bodova	29,19	56,92	10,10	2,16	1,63

Tablica 20 – Primjer izračuna izbornih bodova za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH po rezultatima izbora 2018. godine

Izborna jedinica	Džaferović	Bećirović	Radončić	Hadžikadić	Šepić	Jerlagić	Ukupno
USK	22.551	22.552	5.842	5.296	6.000	511	62.752
PŽ	903	727	509	147	38	22	2.346
TK	45.519	62.371	21.683	13.527	2.780	2.899	148.779
ZDK	42.736	31.470	11.487	8.092	12.566	2.099	108.450
BPK	2.850	2.723	1.035	750	434	437	8.229
SBK	29.089	17.315	5.573	3.094	1.840	923	57.834
HNŽ	15.861	9.694	4.354	2.602	1.013	623	34.147
ŽZH	32	78	41	22	13	6	192
KS	43.120	42.063	22.156	22.935	4.634	1.491	136.399
HBŽ	1.227	615	264	113	87	81	2.387
DB	3.786	2.049	1.246	391	82	387	7.941
Ukupno glasova	207.674	191.657	74.190	56.969	29.487	9.479	569.456
Postotak osvojenih glasova	36,47 %	33,66 %	13,03 %	10,00 %	5,18 %	1,66 %	100 %

Tablica 21 – rezultati izbora za Bošnjačkog člana Predsjedništva BiH po rezultatima 2018. godine⁷¹

Izborna jedinica	Džaferović	Bećirović	Radončić	Hadžikadić	Šepić	Jerlagić
USK	5,53	5,53	1,43	1,30	1,47	0,13
PŽ	0,20	0,16	0,11	0,03	0,01	0,00
TK	7,51	10,29	3,58	2,23	0,46	0,48
ZDK	7,39	5,44	1,99	1,40	2,17	0,36
BPK	0,48	0,46	0,18	0,13	0,07	0,07
SBK	4,62	2,75	0,88	0,49	0,29	0,15
HNŽ	2,67	1,63	0,73	0,44	0,17	0,11
ŽZH	0,01	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00
KS	6,86	6,69	3,52	3,65	0,74	0,24
HBŽ	0,26	0,13	0,06	0,02	0,02	0,02
DB	1,06	0,57	0,35	0,11	0,02	0,11
Ukupno izbornih bodova	36,58	33,68	12,84	9,81	5,43	1,66

Tablica 22 – Primjer izračuna izbornih bodova za Bošnjačkog člana Predsjedništva BiH po rezultatima izbora 2018. godine

Iz izvedenih simulacija razvidno je da bi u svim izbornim ciklusima od 2006. godine primjenom IDPI modela P1 došlo do promjene rezultata izbora za Hrvatskog člana Predsjedništva BiH, osim u slučaju 2014. godine kada je pobjednik bio kandidat koji je zaista imao podršku većine Hrvata u FBiH. U slučaju analiziranih izbora za Bošnjačkog člana 2018. godine razlika između postotka osvojenih glasova pojedinih kandidata i broja njihovih izbornih bodova je zanemariva. To potvrđuje da model vjerno prenosi volju birača iskazanu na izborima osim u slučajevima brutalnog nacionalnog inženjeringa koji su se dogodili pri izboru Hrvatskog člana Predsjedništva BiH 2006., 2010. i 2018. godine.

⁷¹ Središnje izborno povjerenstvo, https://izbori.ba/Rezultati_izbora?resId=25&langId=3#/1/1/0/0/701

III-5) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model DN2

A) Glavne karakteristike IDPI modela DN2

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH		Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH	
IDPI model DN2	Zahtjeva izmjene	IDPI MODEL DN2	Rješava presude
Izmjene izbornog zakona BiH	DA	Ljubić	DA
Izmjene dokumenata SIP	DA	Sejdić-Finci	DA
Izmjene Ustava BiH	DA	Zornić	DA
Izmjene Ustava FBiH	/	Šlaku	DA
Izmjene Ustava RS	/	Pilav	DA
		Pudarić	DA

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH sastoji se **kao i do sada od tri kluba: Kluba Bošnjaka, Kluba Hrvata i Kluba Srba.**

Umjesto dosadašnje metode kojom izaslanike ovih klubova biraju izaslanici u Klubu Bošnjaka i Klubu Hrvata Doma naroda Parlamenta FBiH, te poslanici (zastupnici) Narodne skupštine RS, uvodi se **novi, izravni način biranja**, koji se bazira na:

- 1. Tri specifična demosa u BiH za izbor na cijelom teritoriju BiH** izaslanika u klubovima Bošnjaka, Hrvata i Srba i načelu da su izaslanici u tim klubovima nužno predstavnici, ali ne nužno i pripadnici konstitutivnih naroda.
- 2. Bošnjačkim, hrvatskim i srpskim Koeficijentima izbornih bodova (KIB)** za svaku od dvanaest izbornih jedinica (deset kantona, Distrikt Brčko i Republika Srpska).

B) Tri specifična demosa u IDPI modelu DN2

Izbor izaslanika u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH vrši se **izravnim izborom, pri komu birači svakog specifičnog demosa biraju kandidate s izborne liste tog specifičnog demosa.**

Specifični demos za izbor bošnjačkih izaslanika DN PSBiH – svi Bošnjaci u BiH i svi Ostali koji se odluče glasati za izaslanike u Klubu Bošnjaka PS BiH.

Specifični demos za izbor hrvatskih izaslanika DN PSBiH – Svi Hrvati u BiH i svi Ostali koji se odluče glasati za izaslanike u Klubu Hrvata PS BiH.

Specifični demos za izbor srpskih izaslanika DN PSBiH – Svi Srbi u BiH i svi Ostali koji se odluče glasati za izaslanike u Klubu Srba PS BiH.

Ukida se odredba SIP-a po kojoj kandidati moraju potpisati **izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu** u kandidacijskom obrascu. Model predviđa da svatko, neovisno o vlastitoj nacionalnoj (ne)pripadnosti, može biti kandidat za izaslanika u bilo kojem klubu PS BiH, jer su njegovi članovi **predstavnici, ali ne nužno i pripadnici naroda koji predstavljaju**.

Ustavnim promjenama se mijenja načelo da se Klub Srba bira u NS RS, a klubovi Bošnjaka i Hrvata u Domu naroda Parlamenta FBiH, i uvodi se načelo da se sva tri člana biraju izravno na cijelom teritoriju BiH, čime se implementira **odluka „Pilav i Pudarčić“ Europskog suda za ljudska prava**. Pošto je svatko u mogućnosti birati izaslanike u svom klubu DN PS BiH, pripadnici bilo kojeg specifičnog demosa za DN PS BiH ne bi smjeli glasovati za predstavnike drugog specifičnog demosa. Na primjer, Bošnjaci kao pripadnici specifičnog demosa za izbor Kluba Bošnjaka DN PS BiH ne bi smjeli glasati za izaslanike u Klubu Srba ili Klubu Hrvata, s obzirom da već imaju mogućnost izabrati izaslanike u Klubu Bošnjaka. Svi građani, dakle, su u mogućnosti da biraju i budu birani.

C) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu DN2

Svaka od 12 izbornih jedinica (kantoni u FBiH, Distrikt Brčko i Republika Srpska) dobiva određen **koeficijent izbornih bodova (KIB)** za izbor Kluba Bošnjaka, Kluba Hrvata i Kluba Srba u PS BiH.

Koeficijenti izbornih bodova (**bošnjačkih, hrvatskih i srpskih**) se dobivaju temeljem udjela (postotka) pripadnika određenog konstitutivnog naroda u svakoj izbornoj jedinici u odnosu na ukupan broj pripadnika tog konstitutivnog naroda u BiH, a ažurira se nakon svakog popisa stanovništva. Na ovaj način se osigurava da svaki Hrvat u Sarajevskom kantonu ima jednaku vrijednost glasa kao i jedan Hrvat u Hercegovačko-neretvanskom kantonu (isto vrijedi i za svakog Bošnjaka i svakog Srbina u svakoj administrativno-teritorijalnoj jedinici).

Prema rezultatima popisa iz 2013. godine, bošnjački, hrvatski i srpski KIB po izbornim jedinicama je:

Izborna jedinica	Bošnjački koeficijent izbornih bodova	Hrvatski koeficijent izbornih bodova	Srpski koeficijent izbornih bodova
Unsko-sanski kanton	13,90	0,93	0,78
Posavska županija	0,47	6,17	0,08
Tuzlanski kanton	22,17	4,33	0,65
Zeničko-dobojski kanton	16,92	8,04	0,51
Bosansko-podrinjski kanton	1,26	0,01	0,08
Srednjobosanski kanton	8,29	17,92	0,28
Hercegovačko-neretvanska ž.	5,20	21,71	0,59
Ž. Zapadnohercegovačka	0,04	17,20	0,01
Sarajevski kanton	19,59	3,22	1,22
Hercegbosanska županija	0,45	11,86	1,00
Distrikt Brčko	2,00	3,17	2,66
Republika Srpska	9,71	5,44	92,14
Ukupno	100	100	100

Tablica 23 – Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu DN 2

Birači svakog specifičnog demosa glasuju koristeći izborni listić za odgovarajući klub DN PS BiH tako što zaokruže kandidacijsku listu na tom listiću kojoj žele dati svoj glas. Nakon izbornog procesa izračunaju se izborni bodovi koji je svaka lista dobila u svakoj izbornoj jedinici tako da se KIB (bošnjački, hrvatski i srpski) određene izborne jedinice pomnoži udjelom glasova određene liste u odnosu na sve liste tog specifičnog demosa.

SIP vrši izračun za sve izborne jedinice, i osvojeni izborni bodovi se zbrajaju za svaku listu kandidata za odgovarajući klub. Mandati se dodjeljuju na isti način kao i u Modelu DN1, samo što se **ne zbrajaju OIB-i zastupnika u Velikom izbornom kolegiju, već rezultati izravnih izbora u svih 12 izbornih jedinica**, shodno njihovim KIB-ovima.

III-6) Zaključak o modelima koji otvaraju Ostalima mogućnost kandidiranja i glasovanja, ali se ne odnose na izbor specifično njihovih predstavnika

Glavne karakteristike IDPI modela P1:

- Sprovodi odluku Ljubić Ustavnog suda BiH i odluke Sejdić-Finci, Zornić i Šlaku ESLJP na razini Predsjedništva BiH
- Omogućuje svim građanima s pravom glasa da mogu birati i biti izabrani u Predsjedništvo BiH
- Osigurava jednaku vrijednost glasa svim Hrvatima (i Bošnjacima) bez obzira u kojoj izbornoj jedinici živjeli

- Osigurava legitimnost predstavljanja u Predsjedništvu BiH
- Za implementaciju nisu potrebne izmjene Ustava BiH.

Glavne karakteristike IDPI modela P2:

- Za implementaciju su potrebne izmjene Ustava BiH, ali se ovim modelom sprovode sve odluke (odluka Ljubić Ustavnog suda BiH i odluke Sejdić-Finci, Zornić, Šlaku te Pilav i Pudarić ESLJP) na razini Predsjedništva BiH
- Omogućuje svim građanima s pravom glasa da mogu birati i biti izabrani u Predsjedništvo BiH
- Osigurava jednaku vrijednost glasa svim Hrvatima (i Bošnjacima i Srbima) bez obzira kojoj izornoj jedinici živjeli
- Osigurava legitimnost predstavljanja u Predsjedništvu BiH.

Glavne karakteristike IDPI modela DN2:

- Za implementaciju su potrebne izmjene Ustava BiH, ali se ovim modelom sprovode sve odluke (odluka Ljubić Ustavnog suda BiH i odluke Sejdić-Finci, Zornić te Pilav i Pudarić ESLJP) na razini Doma naroda PS BiH
- Omogućuje svima da mogu birati i mogu biti izabrani u Dom naroda PS BiH
- Osigurava jednaku vrijednost glasa svim Hrvatima (i Bošnjacima i Srbima) bez obzira kojoj izornoj jedinici živjeli
- Osigurava legitimnost predstavljanja u Domu naroda PS BiH.

IV.
Hrvatska

IV-1) Političko predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj

A) Uspostava modela manjinskoga predstavništva

Na samome početku treba naglasiti kako je svrha ovoga poglavlja prikaz kratke geneze političkoga predstavništva manjinskih zajednica u Republici Hrvatskoj od samostalnosti do suvremenoga konteksta. Fokus analize je na državnoj zakonodavnoj razini, dakle, nekadašnjem Zastupničkom domu i sadašnjem Hrvatskom saboru. Neće biti riječi o županijskoj i lokalnoj razini predstavljanja manjina niti o drugim granama vlasti, tj. zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima i institucijama izvršne i sudske vlasti. Nadalje, poglavlje se ne bavi određenim oblicima kulturne autonomije, vjerskih prava, prava na jezik, obrazovanje i sl., kao ni razmatranjem određenih oblika teritorijalne autonomije: federalizacije, regionalizacije, zajednice općina itd.

U početnom tranzicijskom razdoblju Republika Hrvatska suočila se s nužnošću reguliranja prava onih naroda koji su u nekadašnjoj zajedničkoj državi predstavljali sastavni dio konstitucionalnoga uređenja, čak i putem okvira konstitutivnosti, dok su se u novonastalim prilikama zatekli u pozicijama manjinskih naroda. U situaciji disolucije multinacionalne federacije s do tada neriješenim međunacionalnim odnosima, a pogotovo izbijanja ratnih sukoba, ta je problematika bila od najviše državne važnosti, ali ujedno i politički najosjetljivija. „Hrvatska se ubraja u zemlje koje su položaj i prava nacionalnih manjina uredile posebnim zakonom“⁷², a tu je praksu započela već 1991. godine. Naime, Ustav Republike Hrvatske u članku 15. u kojem se eksplicitno jamči ravnopravnost pripadnicima nacionalnih manjina“ izrijekom navodi: „Ravnopravnost i zaštita prava nacionalnih manjina uređuje se ustavnim zakonom koji se donosi po postupku za donošenje organskih zakona.“⁷³ Nadalje, u članku 83. se ističe: „Zakone (organski zakoni) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.“⁷⁴ Time se od samih početaka demokratske političke prakse Republika Hrvatska odlučila da u organske zakone kojima regulira prava nacionalnih manjina uloži posebno snažnu političku legitimaciju kako njihovo provođenje i zaštita ne bi ovisili o promjenama političkih konstelacija. Prvi takav zakon donesen 1991., ubrzo je izmijenjen već sljedeće godine, zatim 1999. i 2000., a konačno zamijenjen novim Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina iz 2002. godine.⁷⁵ Ovaj slijed izmjena organskih

72 Tatalović, S., *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, Stina Split, 2005., str. 45.

73 Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01 i 55/01 – pročišćeni tekst, čl. 15. st. 2.

74 Isto., čl. 83. st. 1.

75 Usp. Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 117.

zakona predstavlja prvu fazu razvoja manjinskih prava u početnoj fazi demokratske tranzicije političkoga sustava.

Ono što treba istaknuti, vezano za tematiku političkoga predstavljanja nacionalnih manjina, jest Zakon iz 1992. godine koji uvodi sudjelovanje manjinskih zastupnika u predstavničkim i drugim tijelima vlasti. Do tada je održan tek jedan izborni ciklus koji nije prepoznao posebne mehanizme manjinskoga predstavništva. Radi se o prvim višestranačkim izborima 1990. godine na kojima se koristio apsolutni većinski izborni sustav kako bi se stvorila stabilna vlada. Političko predstavljanje manjinskih zajednica nije bilo uređeno zasebnom modelom, već se moglo izvršiti isključivo preko zastupljenosti manjinskih predstavnika među kandidatima u izbornim jedinicama. „Problem političkoga predstavništva manjina sveden je na reprezentaciju teritorijalno koncentriranih, regionalno većinskih manjina. Takav je stav u izvjesnoj mjeri nedosljedan, ne samo zbog toga što manjine nisu samo teritorijalno određene, nego i zbog toga jer je za takvu vrstu predstavništva potrebno postojanje političkih stranaka.“⁷⁶

Dvije godine poslije održavaju se izbori za Zastupnički dom koji po prvi puta uvođe model manjinskoga predstavništva. Izborni sustav prema kojima su izbori održani 1992. godine može se okarakterizirati kao tzv. segmentirani ili rovovski izborni sustav.⁷⁷ Zastupnici su birani u potpuno odvojenim segmentima: razmjernim i većinskim izbornim sustavom od kojih je svakim odabrano po 60 zastupnika, uz dodatne mandate posebnim izbornim postupkom rezervirane za pripadnike nacionalnih (etničkih) manjina.⁷⁸ Za pripadnike srpske nacionalne manjine zakon je propisao, s obzirom da su iznad 8 % ukupne populacije, „imaju pravo na razmjernu predstavljenost“⁷⁹, ako se ta razmjerna zastupljenost ne ostvari izbornim postupkom onda se iz reda toga naroda imenuju kandidati s lista stranaka koje su ušle u parlament sukladno njihovom rezultatu. Taksativno navedenim manjinskim zajednicama: Talijana, Mađara, Čeha, Slovaka, te Rusina, Ukrajinca, Nijemaca i Austrijanaca zajamčeno je pet zastupničkih mjesta. Time je u politički sustav Hrvatske uveden mehanizam rezerviranih mjesta. „Rezervirana mjesta su unaprijed zajamčeni mandati predstavnicima rasnih, etničkih, vjerskih ili nekih drugih manjinskih skupina u nacionalnim parlamentima koja se ne stječu prema općim pravilima izbornog nadmetanja što vrijede za druge aktere nego prema posebnim i povlaštenim uzusima.“⁸⁰

76 Grdešić, I., „Izbori u Hrvatskoj: birači, vrednovanja, preferencije“, u: Grdešić, I., Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (ur.), *Hrvatska u izborima '90.*, Naprijed, Zagreb, 1991., str. 78.

77 Usp. Zakošek, N., *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002., str. 19.

78 Usp. Isto., str. 20.

79 Isto.

80 Kasapović, M., *Oni i mi*, Večernji list, Zagreb, 2014., str. 111.

Što se tiče samoga izbornog postupka, izbor je vršen u posebnim izbornim jedincima većinom glasova. Pripadnici manjina imali su dva glasa, jedan za stranačke liste na državnoj razini, a drugi za posebne manjinske jedinice. Takva mogućnost je 2000. godine eksplicitno ugrađena u članak 15. Ustava koji navodi: „Zakonom se može, pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor.“⁸¹ Treba istaknuti da nije postojao zakon kojim je regulirana takva izborna praksa već se vršila uputama Državnoga izbornog povjerenstva.⁸²

Sljedeća važna izmjena izbornoga zakonodavstva dogodila se 1995. godine. Treba uzeti u obzir da su ratni događaji značajno izmijenili populacijski sastav Republike Hrvatske što se odrazilo i na izbornom zakonodavstvu. Ostale manjinske zajednice su ostale pri postojećem predstavničkom modelu zajamčenih pet mjesta u posebnim izbornim jedinicama, dok je za srpsku ukinuta odredba o popunjavanju razmjernosti putem kandidata sa stranačkih listi te je uvedena posebna izborna jedinica kao i za ostale manjine. To je za srpsku zajednicu značilo smanjivanje broja zastupnika s 13 na 3.⁸³ Nove izmjene izbornoga zakona urađene 1999. godine po pitanju manjinskoga predstavništva donose značajne promjene. Naime, ukinuto je dvostruko pravo glasa manjinskim biračima, kao i svi ostali građani imali su jedan glas, s time da su morali odlučiti hoće li ga koristiti pri glasovanju za stranačke liste u općim izbornim jedinicama ili za manjinske kandidate na posebnim jedinicama.⁸⁴ Zajednici nacionalnih manjina predstavljenih petim mandatom (Rusini, Ukrajinci, Austrijanci i Nijemci) pridodana je židovska manjina. Najveći nazadak u politikom predstavljanju je doživjela srpska nacionalna manjina kojoj je dotadašnji broj od tri zajamčena mandata smanjen na jedan mandat. Time je nekada najbrojnija i razmjerno predstavljena nacionalna manjina svedena na identičan status kao i ostale zakonom navedene manjine. U tom zakonu je bilo pet zajamčenih zastupničkih mjesta: po jedno za srpsku, talijansku i mađarsku manjinu; jedno za Čehe i Slovake; te jedno za pripadnike austrijske, njemačke, rusinske, ukrajinske i židovske nacionalne manjine.

Važno je istaknuti kako je cijelim poslijeratnim razdobljem postojao značajni pritisak međunarodne zajednice da se osigura i unaprijedi proces političkoga predstavljanja manjinskih zajednica u Republici Hrvatskoj i njihova zastupljenost u zakonodavnoj vlasti. Tom procesu pridonijela je ratifikacija *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih*

81 Ustav RH, čl. 15. st. 3.

82 Usp. Zakošek, N., *op. cit.*, str. 25.

83 Usp. Isto., str. 23.

84 Usp. Isto., str. 26.

manjina 1997., kao i bilateralni sporazumi sa susjednim državama kojima su se uređivala manjinska prava: s Mađarskom 1995., Italijom 1996. i *Sporazuma o normalizaciji odnosa između Republike Hrvatske i SR Jugoslavije* 1996. godine. „Manjinske probleme u novonastalim državama, kao što je i Republika Hrvatska, vrlo brzo su identificirale Europske institucije (Europska Unija, Vijeće Europe, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju), koje ih počinju koristiti kao sredstvo pritiska u cilju prisiljavanja pojedine države da se ponaša sukladno demokratskim standardima na unutarnjem i međunarodnom planu.“⁸⁵ Međunarodni utjecaj počeo je bivati sve snažnijim kako se Hrvatska ozbiljnije približavala europskim integracijskim procesima.

B) Razdoblje demokratskoga etabliranja

Početak novoga milenija Republika Hrvatska ulazi u novo razdoblje demokratske tranzicije koje prije svega odlikuje promjena političkoga sustava i prijelaz na parlamentarni oblik ustroja. Ova je promjena uvjetovana i promjenom političke konstelacije, kao i otvaranjem perspektive pristupnih procesa za članstvo u Europskoj uniji. Nakon što je Hrvatska započela s ozbiljnim aktivnostima s ciljem zadobivanja kandidacijskog statusa i otpočinjanja pregovaračkoga procesa s Europskom unijom, pitanje statusa i političkoga predstavljanja nacionalnih manjina poprimilo je značajnu ulogu. Predstavnici Europske komisije osobitu su pozornost pridavali predstavljenosti manjinskih zastupnika u Hrvatskom saboru. Važan element u tome procesu predstavlja potpisivanje *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* u prosincu 2001. godine, u kojem se Hrvatska obvezala regulirati status nacionalnih manjina ustavnim zakonima.

Kako je već navedeno, takva praksa je već u devedesetima uključivala organske zakone, čije je provođenje bilo otežano uslijed ratnih događaja. Međutim, ustavnom zakonu prethodila su dva zakona iz 2000. godine koja su značajno poboljšala opći položaj manjinskih zajednica u Hrvatskoj, riječ je o *Zakonu o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj* i *Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina*.⁸⁶ Njihovo donošenje je direktno utemeljeno na članku 15. Ustava koji izrijekom navodi: „Pripadnicima svih nacionalnih manjina jamči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.“⁸⁷ Donošenju ustavnoga zakona prethodio je popis stanovništva

85 Tatalović, S., „Položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj“, u: Bašić, G. i dr. (ur.), *Demokratija i nacionalne manjine*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2002., str. 233.

86 Usp. Tatalović, S., *Nacionalne manjine ...*, str. 47.

87 Ustav ..., čl. 15. st. 4.

2001. godine, kojim je utvrđeno da je ukupan broj stanovnika Republike Hrvatske u razdoblju od 1991. do 2001. smanjen za oko 7,25 %, dok se udio pripadnika većinskog hrvatskog naroda u ukupnom broju stanovništva povećao se za 11,53 %, udio pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom broju stanovništva Republike Hrvatske smanjio se za oko 50 % i iznosio 7,47 %. Iako su i ostale nacionalne manjine zabilježile pad, daleko najveći pad broj stanovnika zabilježila je srpska nacionalna manjina koja je svedena na 2/3 predratne populacije.

Uzevši sve navedene okolnosti u obzir, tadašnja vlada 13. prosinca 2002. godine donosi *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina* kojim se dodatno definiraju manjinska prava i proširuje opseg njihovoga političkog predstavljanja. „Nacionalna manjina, u smislu ovoga Ustavnog zakona, skupina je hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.“⁸⁸ Ovim zakonom je ustanovljeno Vijeće nacionalnih manjina kao savjetodavno tijelo na državnoj razini koje se sastoji od predstavnika svih nacionalnih manjina i pomaže Vladi oko manjinske tematike, te su uvedena Vijeća nacionalnih manjina na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini kako bi se osigurala efikasna predstavljenost manjinskih zajednica u jedinicama lokalne i područne samouprave. U članku 7. Ustavnoga zakona jasno se i nedvosmisleno naglašavaju prava pripadnika nacionalnih manjina koja mogu ostvarivati pojedinačno ili kolektivno, a u svijetlu razmatranja političkoga predstavništva vrijedi istaknuti točku 8 u koja regulira „zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima.“⁸⁹

Najznačajnija promjena koju je Ustavni zakon donio odnosi se na broj zajamčenih manjinskih zastupničkih mjesta u Saboru, koji je s pet povećan na osam. Ova je promjena regulirana u članku 19.: „(2) Pripadnici nacionalnih manjina, biraju najmanje pet a najviše osam svojih zastupnika u posebnim izbornim jedinicama, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina. (3) Pripadnicima nacionalnih manjina koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5 % stanovnika jamči se najmanje jedno, a najviše tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor. (4) Pripadnici nacionalnih manjina, koji u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 % stanovnika imaju pravo izabrati najmanje četiri zastupnika pripadnika

88 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, 155/2002, čl. 5.

89 Isto., čl. 7.

nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.“⁹⁰

To je zapravo značilo da jedino pripadnici srpske nacionalne manjine, s obzirom da prelaze 1,5 % ukupnoga stanovništva, ostvaruju pravo na najviše 3 zastupnika, dok ostale navedene manjine imaju zajamčenog po jednoga zastupnika. Time se stanje vratilo na razinu izbornoga ciklusa 1995. godine. Međutim, metoda pridodavanja manjinskih zajednica u ustavno-pravni okvir stvorila je problem razlikovanja „novih manjina“, onih građana koji su nekada pripadali narodima Jugoslavije, a sada su postali manjinski identiteti unutar Republike Hrvatske.“⁹¹ (Tatalović, 2002: 234). Kao nekakva vrste razdjelnice poslužilo je razdoblje stjecanja samostalnosti, te su sve manjinske zajednice koje taj položaj baštine iz razdoblja bivše Jugoslavije smatrane tradicionalnim nacionalnim manjinama. „Po ovom kriteriju mogu se razlikovati dvije skupine manjina: (a) manjine s tradicionalnim manjinskim statusom (od više desetljeća), i (b) novonastale manjine koje su to postale stjecanjem državne neovisnosti Hrvatske 1991. godine.“⁹²

Ustavotvorci su odlučili taksativnim navođenjem eksplicitno odrediti manjinske zajednice, a ta se praksa zadržala do današnjih dana. Prva varijanta Ustava Republiku Hrvatsku stavlja u status „nacionalne države hrvatskog naroda i države pripadnika inih naroda i manjina, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova i drugih.“⁹³ Izmjenom 1997. se preformulira u „...i država pripadnika autohtonih nacionalnih manjina“, te su pridodati, Nijemci, Austrijanci, Ukrajinci i Rusini, a iz definicije izbačeni Slovenci i Muslimani.⁹⁴ Zatim je listi od sedam Ustavom priznatih manjina pridodano još devet, uključujući Bošnjake, Albance i Slovence. Ustavnim promjenama iz 2010. godine pobrojane su čak 22 nacionalne manjine, s time da su umjesto Muslimana umetnuti Bošnjaci. Problem kriterija „tradicionalnih manjina“ je načelno riješen *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski državni sabor* iz 2003. godine u kojem je pridjev „autohtone“ brisan iz svih njegovih članaka.

Što se tiče promjena u modelu političkoga predstavništva manjina stvari su se odvijale u pravcu njihova inkluzivnijega sudjelovanja nakon izmjena izbornoga zakonodavstva 2003. godine. Kada je u pitanju sama procedura izbora manjinskih zastupnika ona se odvija kroz „većinski izborni sustav po kojem mandat osvaja onaj kandidat za kojeg

90 Isto., čl. 19. st. 2-4.

91 Tatalović, S., *Položaj ...*, str. 262.

92 Isto.

93 Jakešević, R., Tatalović, S., Lacović, T., „Oblici političkog predstavništva nacionanih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive*, vol. 5, 2015., br. 3, str. 15

94 Usp. Isto.

na izborima glasa većina birača pripadnika nacionalnih manjina⁹⁵ Izbori su organizirani u XII. izbornoj jedinici koju čini cijelo područje Hrvatske unutar koje pripadnici specifične manjine imaju mogućnost glasovanja za svoga zastupnika. S obzirom na ograničeni broj mandata, a veliki broj formalno priznatih manjina, određene su manjine grupirane tako da daju zajedničkoga zastupnika. U članku 17. *Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor* navedeno je koje manjine imaju pravo predstavljanja u Hrvatskom saboru. Tako pripadnici srpske manjine biraju tri zastupnika, Mađari jednoga, Talijani jednoga, Česi i Slovaci jednoga. „Pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor. Pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine biraju zajedno jednog zastupnika u Sabor.“⁹⁶ Manju razliku čini i odredba da pripadnici pobrojanih grupacije manjina koje zajedno daju jednoga zastupnika nemaju mogućnost samostalnoga kandidiranja svoga zamjenika, već to postaje automatizmom kandidat s drugim najvećim brojem glasova, dok pripadnici srpske, mađarske, talijanske, češke i slovačke manjine kandidiraju i svoje zamjenike koji se biraju zajedno s njima. Potencijalni kandidati moraju prikupiti 100 potpisa, a kandidirati ih mogu stranke, udruge ili sami birači. Navedeni Zakon u članku 46. propisuje način izbora: „Pripadnici nacionalnih manjina iz članka 17. ovoga Zakona biraju zastupnike u Sabor pojedinačnim izborom tako da je za zastupnika izabran kandidat koji je dobio najveći broj glasova birača koji su glasovali. Ako dva ili više kandidata dobiju isti broj glasova, izbori se ponavljaju.“⁹⁷

Bez obzira na mnoštvo izmjena s ciljem unaprjeđenja manjinske političke participacije, ostalo je pitanje motiviranosti manjinskih birača za sudjelovanje u posebnim izbornim procedurama. Takav trend „izrazito malog odaziva“⁹⁸ započeo je izbornim ciklusom 2000. koji je protekao prema „starim pravilima“ kojima su pripadnici manjinskih zajednica morali birati u kojem će izbornom procesu sudjelovati, općem ili posebnom manjinskom. „Ovakvim izbornim postupkom pripadnici nacionalnih manjina bili su diskriminirani u odnosu na sve do tada provedene izbore, kada su mogli glasati i za opće i manjinske kandidacijske liste.“⁹⁹ Takav je izborni zahvat značajno demotivirao manjinske birače za sudjelovanje na posebnim manjinskim izborima i većinu njihove participacije preusmjerio na opće izborne jedinice. Brojke su pokazale da su se „birači/

95 Ceranić, V., „Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr.1, br. U-I-3786/2010 i dr.2 i br. U-I-120/2011 i dr.“, *Pravnik*, vol. 45, 2011., br. 1, str. 167.

96 Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, 120/2011, čl. 17. st. 5-6.

97 Isto. čl. 46.

98 Tatalović, S., *Nacionalne manjine ...*, str. 54.

99 Tatalović, S., *Položaj ...*, str. 272.

pripadnici nacionalnih manjina na parlamentarnim izborima 3. siječnja 2000. godine u velikoj mjeri opredijelili za glasanje u deset izbornih jedinica u kojima su se birali zastupnici s „općih“ kandidacijskih lista političkih stranaka ili njihovih koalicija, a ne za glasanje u posebnoj XII. izbornoj jedinici za izbor zastupnika nacionalnih manjina.¹⁰⁰ Iako se na prvi pogled čini da je dvostruko pravo glasa važan alat u provođenju političkoga predstavljanja manjinskih skupina, ipak se postavlja pitanje njegove plauzibilnosti ukoliko manjinski birači prilikom odabira svoj glas radije dodjeljuju stranačkim listama na općim izborima.

„Venecijanska komisija smatra da su rezervirana mjesta i posebno manjinsko predstavništvo privremena rješenja koja u postkonfliktnim društvima i novostvorenim državama trebaju olakšati političku integraciju manjina, a potom biti ukinuta.“¹⁰¹ Ako pođemo od pretpostavke da su posebne izborne jedinice i zajamčena mjesta sredstva privremene zaštite manjinskih zajednica i njihovih političkih prava od većinske dominacije i stvaranje mogućnosti artikulacije manjinskih zahtjeva i interesa, onda bi nezainteresiranost za sudjelovanje u posebnom izbornom ciklusu trebalo biti upozorenje. Izmjena Ustava iz 2000. godine kojom je unesena odredba čl. 5. stavak 3. da se zakonom može pored općega biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina dodijeliti i posebno biračko pravo¹⁰², odškrinula je vrata ponovnoj mogućnosti uvođenja dvostrukoga prava glasa koje će se pojaviti u sljedećoj izmjeni Ustavnoga zakona.

C) Konsolidacija predstavničkoga modela

U lipnju 2008. godine Vlada Republike Hrvatske uputila je Bruxellesu *Akcijski plan za provedbu Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina*. Potonji je nastao kao rezultat težnje da se još kvalitetnije i potpunije ostvaruju sva prava nacionalnih manjina zajamčena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Hrvatska je tijekom pregovaračkoga procesa za pristupanje Europskoj uniji pokušala dodatno etablirati mehanizme zaštite manjinskih prava, pa i u pravcu njihova političkoga predstavljanja. U tom slijedu se 2010. godine pojavljuje inicijativa za izmjenom *Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina*. Hrvatski sabor u lipnju 2010. godine donosi izmijene Ustavnog zakona koje pripadnicima nacionalnih manjina koje u ukupnom stanovništvu sudjeluju s manje od 1,5 %, uz opće biračko, daje i dopunsko pravo glasa. Ova izmjena je izazvala lavinu reakcija na domaćoj političkoj sceni.

100 Isto., str. 275.

101 Kasapović, M., *op. cit.*, str. 112.

102 Usp. Tatalović, S., *Nacionalne manjine ...*, str. 53.

Odluci je definitivno prethodilo nezadovoljstvo manjinskih predstavnika situacijom malog odaziva na izbore, gdje se zbog nepostojanja dvostrukoga prava glasa manjinski birači često odlučuju za sudjelovanje na izborima u redovitim općim izbornim jedinicama. Vladajuća koalicija je u dogovoru s predstavnicima manjina odlučila uvesti diferencirano rješenje, koje bi zadovoljilo sve strane. Dogovor dviju najvećih stranaka da manjinama s postotkom stanovništva većim od 1,5 % zajamči 3 mjesta, pri čemu Srbi jedini prelaze propisani prag sa 5 %, dok ostalim manjinama pored općeg prava glasa daju dopunsko za manjinske predstavnike.¹⁰³ Time se praktično svim ostalim manjinskim zajednicama, čiji je broj u međuvremenu dosegao 22, daje dvostruko pravo glasa, čime bi se otklonilo početno nezadovoljstvo nužnošću izbora između općih i manjinskih izbora. U članku 3. navedene izmjene to je regulirano na sljedeći način: „Nacionalne manjine koje u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s manje od 1,5 % stanovnika, pored općega biračkog prava, na osnovi posebnoga biračkog prava imaju pravo izabrati pet zastupnika pripadnika nacionalnih manjina, u posebnim izbornim jedinicama, a čime ne mogu biti umanjena stečena prava nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.“¹⁰⁴ Ovime se smatralo da će pozitivna diskriminacija manjinskih birača omogućiti ukidanje njihove biračke raskoljenosti i povećati inkluzivnost demokratskoga procesa.

Kada je u pitanju najbrojnija nacionalna manjina u Hrvatskoj rješenje je bilo još kontroverznije. Naime, članak 2. *Odluke o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona* navodi: „Nacionalnim manjinama koje na dan stupanja na snagu ovoga Ustavnog zakona u stanovništvu Republike Hrvatske sudjeluju s više od 1,5 % stanovnika jamči se najmanje tri zastupnička mjesta pripadnika te nacionalne manjine u Hrvatskom saboru koji svoju zastupljenost ostvaruju na temelju općega biračkog prava na stranačkim listama te manjine ili listama koje predlažu birači te manjine, u skladu sa zakonom kojim se uređuje izbor zastupnika u Hrvatski sabor.“¹⁰⁵ Dakle, pripadnici srpske nacionalne manjine ne bi trebali dvostruko pravo glasa jer će svoje zastupnike birati na općim izbornim jedinicama, a ne više u posebnoj XII. jedinici. Tri zajamčena zastupnika srpske nacionalne manjine bi se birala u deset općih izbornih jedinica, tako da se srpski birači ne bi morali opredjeljivati za liste kao do tada. Na temelju toga se morao prilagoditi izborni zakon kako bi bio usklađen sa ustavnim zakonom koji u članku 40. donosi značajne izmjene. „Ako kandidacijske liste srpske nacionalne manjine nisu dobile tri zastupnička mjesta u

103 Usp. Baketa, N., Kovačić, M., „Tko i kako predstavlja nacionalne manjine“, *Političke analize*, vol. 1, 2010., br. 3, str. 12.

104 Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, 80/2010, čl. 1. st. 3.

105 Isto., st. 2.

Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, sukladno članku 40. ovoga Zakona, zastupnička mjesta do zajamčenog broja određuju se na temelju ukupnog broja glasova pojedine kandidacijske liste u svim izbornim jedinicama. Zajamčena zastupnička mjesta osvaja ona kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova. Ako je neka od lista srpske nacionalne manjine ostvarila pravo na jedno zastupničko mjesto u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, tri zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama. Ako su liste srpske nacionalne manjine ostvarile pravo na dva zastupnička mjesta u Saboru na temelju utvrđenih rezultata izbora, dva zajamčena zastupnička mjesta dobiva kandidacijska lista srpske nacionalne manjine koja je ostvarila najveći broj glasova u ostalim izbornim jedinicama.¹⁰⁶

Ovom odredbom se otvorila mogućnost teorijskog dobivanja 4 mandata za predstavnike srpske nacionalne manjine, ali što je mnogo značajnije temeljito se narušila razmjernost i vrijednost glasa u onim izbornim jedinicama u kojima bi bili izabrani. Time se na mala vrata pokušao uvesti tzv. „premijski model“ za srpsku nacionalnu manjinu.¹⁰⁷ Pojednostavljeno, taj bi model omogućio najsnažnijoj srpskoj stranci ili listi na izborima da „pokupi“ sva tri mandata, ako niti jedan srpski zastupnik ne bude izabran redovitim putem. Dakle, ne postoji mogućnost proporcionalne raspodjele triju mandata, već pobjednik osvaja sve. To je išlo na ruku najjačoj srpskoj stranci i ozbiljno smanjilo mogućnost izbora drugih stranaka ili listi u dotadašnjoj XII. izornoj jedinici, jer im za razliku od cijeloga područja Hrvatske sada treba izuzetno velika fokusirana podrška unutar pojedinih izbornih jedinica. Pokušalo se osigurati dodatni četvrti mandat srpskoj manjini tako da se osvajanjem jednoga mandata u jednoj od općih izbornih jedinica ne bi oduzeo premijski mandat, već njihov broj ostaje tri. Čak i ako neka stranka osvoji mandat u općim izbornim jedinicama, glavnu premiju od tri mandata, dobiva stranka s ukupno najviše glasova.¹⁰⁸

Ukoliko je osnovni problem političkoga predstavljanja manjina u Hrvatskoj bila raskoljenost između dvaju biračkih procesa, te uslijed toga mali odaziv na posebne manjinske izbore, onda je „to pitanje riješeno tako što pripadnici srpske manjine neće morati birati, jer imaju samo opće pravo glasa kao i svi građani, dok će pripadnici ostalih manjina imati dvostruko pravo glasa, pa se mogu izjasniti i kao pripadnici nacionalnih manjina i kao građani Republike Hrvatske. To se načelo u literaturi naziva konceptom dominantne manjine.“¹⁰⁹

106 Ceranić, V., *op. cit.*, str. 176.

107 Usp. Kasapović, M., *op. cit.*, str. 199.

108 Usp. Isto, str. 200.

109 Baketa, N., Kovačić, M., *op. cit.*, str. 12.

Kontroverze koje su izazvale izmjene i dopune Ustavnoga zakona ubrzo su razriješene odlukom Ustavnoga suda. Naime, 2011. godine Ustavni sud odbacio je djelomično izmjene i dopune te naložio primjenu odredbi prethodnoga zakona koji je prošao test ustavnosti. Ustavni sud je utvrdio da „Ustav Republike Hrvatske ne dopušta unaprijed zakonom jamčiti i određivati broj zajamčenih zastupničkih mjesta za bilo koju manjinu i po bilo kojoj osnovi (uključujući etničku i nacionalnu) u okviru općeg izbornog sustava.“¹¹⁰ To je povlačilo posljedicu obveznoga usklađivanja izbornoga zakonodavstva sa odredbama prethodne verzije Ustavnoga zakona. „Ustavni sud je našao da osporene odredbe novele Zakona o izborima zastupnika u Hrvatski sabor iz 2010. godine ne prolaze test ustavnosti zbog toga što je glavni pravni izvor izbornog zakonodavstva u Republici Hrvatskoj u ovom pitanju u toliko uskoj vezi s ukinutim izmjenama Ustavnoga zakona o izmjenama i dopunama Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina da zajedno čine organsko jedinstvo.“¹¹¹ Sud je naložio da se sljedeći izborni ciklus provede sukladno pravilima za predstavljanje nacionalnih manjina koje su vrijedile prije donošenja izmjena i dopuna. Time je bar za sada okončana političko-pravna konsolidacija modela političkoga predstavništva nacionalnih manjina u Hrvatski sabor te su sljedeći izborni ciklusi provedeni po istom modelu bez značajnijih preinaka. Dvostruko pravo glasa je ukinuto, dok je izbor predstavnika srpske nacionalne manjine vraćen u okvir posebnoga biračkog prava unutar XII. izborne jedinice, a broj rezerviranih zastupničkih mjesta se nije mijenjao.

Unatoč tome što je model predstavljanja manjina doživio određenu konsolidaciju i „uigranost“ cijeloga sustava, on je daleko od idealnoga i ubuduće će zasigurno biti potrebno otvoriti pitanja njegovih manjkavosti. Prije svega, dvije početne tranzicijske faze su obilježene važnošću međunarodnoga utjecaja, posebno pri rješavanju manjinskih pitanja i prava. „U različitim razdobljima stoga je varirala i razina političke volje da se pojedina usvojena zakonska rješenja implementiraju, s obzirom na to da je u njihovom donošenju od presudnoga značaja bio utjecaj vanjskog faktora.“¹¹² U međuvremenu Hrvatska je ispunila gotovo sve značajne vanjskopolitičke ciljeve i postala sastavnim dijelom euroatlantske političke strukture. Time je mogućnost vanjskoga utjecaja jenjavala, pa je po svoj prilici važnost očuvanja ili poboljšavanja manjinskoga političkoga predstavništva postala isključivo unutarnje političko pitanje, ali i odraz demokratske inkluzivnosti prema vani. Tek kada model manjinskoga predstavništva postane dnevno političko pitanje u smislu efikasnoga funkcioniranja političkoga sustava, onda je moguće očekivati određene zahvate i u postojećem modelu.

110 Jakešević, R., Tatalović, S., Lacović, T., *op. cit.*, str. 19.

111 Ceranić, V., *op. cit.*, str. 177.

112 Jakešević, R., Tatalović, S., Lacović, T., *op. cit.*, str. 12.

Za sada ostaje problem malog odaziva na izbore i nemotiviranosti za političku participaciju birača nacionalnih manjina, što je najvidljivije u slučaju stalne nepopunjenosti Vijeća nacionalnih manjina u pojedinim sredinama.

Problem malog odaziva pripadnika manjina na izborima za Hrvatski sabor proizvodi i dodatni problem, a to je neusklađenost vrijednosti glasova birača. „Ne postoji nikakav zakonski prag koji kandidati moraju prijeći da bi bili izabrani. To, praktično, znači da se u Sabor može s nekoliko glasova. Tako je na izborima 2003. predstavnik jedne nacionalne manjine ušao u Sabor sa samo 265 glasova.“¹¹³ Ta se neusklađenost ne manifestira samo u odnosu na zastupnike drugih nacionalnih manjina, nego posebno u odnosu na zastupnike izabrane u općim izbornim jedinicama koji s mnogo više dobivenih glasova nose izborni legitimitet. Na načelnoj razini time se ozbiljno narušava temeljno demokratsko načelo o jednakoj vrijednosti glasa.

Drugi važan problem je grupiranje više nacionalnih manjina pod jedinstveno elektorsko tijelo čime jedan zastupnik predstavlja birače više nacionalnih zajednica. Ekstremni primjer su zastupnici koji činom izbora moraju predstavljati interese i biti zastupnici dvanaest nacionalnih zajednica: austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine. „Postojeći zakonski modeli političkog predstavljanja manjina u Hrvatskom saboru nisu posve dostatna i zadovoljavajuća rješenja. To je najočitiije u načinu biranja predstavnika nacionalnih manjina bez ikakva zakonskog praga, što bitno ugrožava njihovu legitimnost, kao i u stalnoj, ‘strukturnoj’, nepredstavljenosti pojedinih manjina.“¹¹⁴ Zastupnici nacionalnih manjina, bez obzira na broj dobivenih glasova i izbornu legitimaciju, imaju potpuno jednaka prava kao i svi ostali zastupnici, formiraju tradicionalno zajednički klub i nerijetko participiraju u vlasti.

Bez obzira na navedene manjkavosti i probleme, model legitimnoga posebnog predstavljanja nacionalnih manjina putem rezerviranih mjesta i izborom kroz posebnu izbornu jedinicu zasigurno predstavlja primjer inkluzivnoga političkog sustava. Kao takav je, i u samoj Europskoj uniji, jedan od svjetlijih primjera kako se nacionalne manjine prepoznaju kao politički subjekti te kako se može efikasno artikulirati i predstaviti njihova genuina politička volja bez hegemonije većinskoga naroda.

113 Baketa, N., Kovačić, M., *op. cit.*, str. 13.

114 Isto., str. 14.

IV-2) Zastupljenost i teritorijalni raspored nacionalnih manjina i ostalih građana u Republici Hrvatskoj

U periodu obuhvaćenom ovom studijom, u RH su održana dva službena Popisa stanovništva – 2001. i 2011. godine. Ovdje će najprije biti prikazana, na državnoj i županijskoj razini, postotna zastupljenost a) Hrvata, b) pripadnika nacionalnih manjina koje imaju garantirane zastupnike u Hrvatskom saboru, te c) ostalih kategorija stanovništva (pripadnici manjina koje nemaju garantirane zastupnike, građani koji se nisu izjasnili u smislu nacionalne pripadnosti i oni čija je nacionalna pripadnost nepoznata). Potom će biti prikazana postotna zastupljenost po županijama pripadnika pojedinih nacionalnih manjina, grupiranih sukladno saborskim mandatima koje im garantira Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, po rezultatima prvog i drugog Popisa.

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	96,18	97,05	+0,87
Krapinsko-zagorska	98,44	98,84	+0,40
Sisačko-moslavačka	82,10	82,39	+0,29
Karlovačka	84,27	86,11	+1,84
Varaždinska	97,68	97,86	+0,18
Koprivničko-križevačka	95,97	96,20	+0,23
Bjelovarsko-bilogorska	82,56	84,82	+2,26
Primorsko-goranska	84,59	86,34	+1,75
Ličko-senjska	86,15	84,15	-2,00
Virovitičko-podravska	89,47	91,82	+2,35
Požeško-slavonska	88,68	90,38	+1,70
Brodsko-posavska	93,98	94,99	+1,01
Zadarska	93,30	92,57	-0,73
Osječko-baranjska	83,89	85,89	+2,00
Šibensko-kninska	88,44	87,39	-1,05
Vukovarsko-srijemska	78,27	79,17	+0,90
Splitsko-dalmatinska	96,30	97,08	+0,78
Istarska	71,88	68,33	-3,55
Dubrovačko-neretvanska	93,29	94,37	+1,08
Međimurska	95,20	93,80	-1,40
Grad Zagreb	91,94	93,14	+1,20
Republika Hrvatska	89,63	90,42	+0,79

Tablica 24 – postotna zastupljenost Hrvata u županijama po popisima iz 2001. i 2011. godine¹¹⁵

115 Državni ured za statistiku, 12. Stanovništvo prema narodnosti, po gradovima/općinama, popis 2001. (https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/H01_02_02/H01_02_02.html), 2. Stanovništvo prema narodnosti po gradovima/općinama, popis 2011. (https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_04/h01_01_04_RH.html)

U cijeloj RH, postotak Hrvata između dva popisa porastao je za 0,79 %. Na Popisu 2001., od ukupno 21 županije (s Gradom Zagrebom), u 10 njih je postotak Hrvata bio viši nego na razini cijele RH, a na Popisu 2011. u 11 županija. **Virovitičko-podravska** županija je iz kategorije županija s ispodprosječnim postotkom Hrvata prešla u kategoriju onih s natprosječnim postotkom. Usporedni pregled ostalih 20 županija glede postotne zastupljenosti Hrvata i njezine fluktuacije između dva popisa je sljedeći:

Ispod prosjeka RH		Promjena postotne zastupljenosti	
		Ispod prosjeka RH	Prosjek RH ili iznad
Postotna zastupljenost	Prosjek RH ili iznad	Krapinsko-zagorska Varaždinska Splitsko-dalmatinska Koprivničko-križevačka Međimurska Zadarska	Zagrebačka Brodsko-posavska Dubrovačko-neretvanska Grad Zagreb
	Ispod prosjeka RH	Šibensko-kninska Ličko-senjska Sisačko-moslavačka Istarska	Požeško-slavonska Primorsko-goranska Karlovačka Osječko-baranjska Bjelovarsko-bilogorska Vukovarsko-srijemska

Tablica 25 – grupiranje županija po postotnoj zastupljenosti Hrvata po popisima iz 2001. i 2011. godine

U prvoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost Hrvata bila natprosječna na oba popisa, kao i njezin porast između dva popisa, nalaze se **Grad Zagreb** i **Zagrebačka županija**, u kojima je intenzivna „kroatizacija“ vjerojatno prouzročena doseljavanjem hrvatskog stanovništva iz drugih dijelova RH, kao i iz BiH, što je vjerojatno slučaj i s **Dubrovačko-neretvanskom županijom** (mogućno s nešto većim udjelom Hrvata iz Hercegovine), dok je kod **Brodsko-posavske županije** najvjerojatniji utjecaj doseljavanja Hrvata iz Bosanske Posavine.

U drugoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost Hrvata bila ispodprosječna na oba popisa, ali je njezin porast između dva popisa natprosječan, nalaze se čak tri županije koje graniče s Virovitičko-podravskom, u kojoj je porast postotka Hrvata doveo do njezinog prelaska iz skupine ispodprosječnih po tom kriteriju 2001. u skupinu natprosječnih 2011. godine – **Požeško-slavonska**, **Osječko-baranjska** i **Bjelovarsko-bilogorska**, kao i još jedna slavonska županija – **Vukovarsko-srijemska**. Očividno je kako je u istočnim dijelovima RH došlo do sindroma povećanja udjela Hrvata u ukupnoj populaciji. S obzirom na pad ukupne populacije ovih županija između dva popisa, rast postotne zastupljenosti Hrvata u njima je vjerojatno posljedica pada broja pripadnika nacionalnih manjina i ostalih kategorija građana, a ne doseljavanja samih Hrvata. Pored njih, u toj skupini je još i **Karlovačka županija**, po padu

ukupne populacije slična spomenutim slavonskim, te **Primorsko-goranska**, kod koje su uzroci povećanja postotka Hrvata vjerojatno slični onima u Zagrebu i Zagrebačkoj županiji.

U trećoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost Hrvata bila natprosječna na oba popisa, ali je njezin porast između dva popisa ispodprosječan, nalaze se čak četiri županije sa sjeverozapada Hrvatske – **Krapinsko-zagorska**, **Varaždinska**, **Koprivničko-križevačka** i **Međimurska**, pri čemu je postotni udio Hrvata u ovoj posljednjoj čak i primjetno opao. Pored njih, tu su i dvije dalmatinske županije – **Split-sko-dalmatinska**, u kojoj je porast postotka Hrvata ispodprosječan, te **Zadarska**, u kojoj je taj postotak opao.

U četvrtoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost Hrvata bila ispodprosječna na oba popisa, kao i njezin porast između dva popisa, nalaze se Šibensko-kninska i **Ličko-senjska županija**, u kojima je postotak Hrvata primjetno opao, kao i **Sisačko-moslavačka** u kojoj je neznatno porastao, ali i **Istarska**, u kojoj je pad postotka Hrvata uvjerljivo najveći u cijeloj Republici Hrvatskoj.

Slijedi prikaz postotne zastupljenosti nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima po popisima iz 2001. i 2011. godine:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	2,05	2,24	+0,19
Krapinsko-zagorska	0,75	0,81	+0,06
Sisačko-moslavačka	14,05	15,86	+1,81
Karlovačka	12,39	11,93	-0,46
Varaždinska	1,37	1,51	+0,14
Koprivničko-križevačka	2,72	3,34	+0,62
Bjelovarsko-bilogorska	14,46	13,77	-0,69
Primorsko-goranska	9,73	10,72	+0,99
Ličko-senjska	12,21	14,78	+2,57
Virovitičko-podravska	8,05	7,11	-0,94
Požeško-slavonska	9,33	8,50	-0,83
Brodsko-posavska	4,29	4,33	+0,04
Zadarska	4,72	6,35	+1,63
Osječko-baranjska	13,86	13,02	-0,84
Šibensko-kninska	9,97	11,68	+1,71
Vukovarsko-srijemska	19,41	19,83	+0,42
Split-sko-dalmatinska	2,23	2,19	-0,04
Istarska	15,10	16,19	+1,09

Dubrovačko-neretvanska	4,49	4,45	-0,04
Međimurska	3,62	5,73	+2,11
Grad Zagreb	5,14	5,25	+0,11
Republika Hrvatska	7,47	7,66	+0,19

Tablica 26 – postotna zastupljenost u županijama pripadnika nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima po popisima iz 2001. i 2011. godine¹¹⁶

U cijeloj RH, postotak pripadnika nacionalnih manjina između dva popisa porastao je za 0,19 %. Na Popisu 2001., od 21 županije (s Gradom Zagrebom), u 11 njih je postotak pripadnika nacionalnih manjina s garantiranim mandatima u Hrvatskom saboru bio viši nego na razini cijele RH, a na Popisu 2011. u 10 županija. **Virovitičko-podravska** županija je iz kategorije županija s natprosječnim postotkom pripadnika tih nacionalnih manjina prešla u kategoriju onih s ispodprosječnim postotkom. Usporedni pregled ostalih 20 županija glede postotne zastupljenosti pripadnika tih nacionalnih manjina i njezine fluktuacije između dva popisa je sljedeći:

Ispod prosjeka RH		Promjena postotne zastupljenosti	
		Ispod prosjeka RH	Prosjek RH ili iznad
Postotna zastupljenost	Prosjek RH ili iznad	Bjelovarsko-bilogorska Osječko-baranjska Karlovačka Požeško-slavonska	Vukovarsko-srijemska Istarska Sisačko-moslavačka Ličko-senjska Šibensko-kninska Primorsko-goranska
	Ispod prosjeka RH	Grad Zagreb Dubrovačko-neretvanska Brodsko-posavska Splitsko-dalmatinska Zagrebačka Varaždinska Krapinsko-zagorska	Međimurska Zadarska Koprivničko-križevačka

Tablica 27 – grupiranje županija po postotnoj zastupljenosti nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima po popisima iz 2001. i 2011. godine

U prvoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima bila natprosječna na oba popisa, kao i njezin porast između dva popisa, nalaze se čak četiri županije koje su pri analizi postotka Hrvata bile svrstane u četvrtu skupinu – **Istarska, Sisačko-moslavačka, Ličko-senjska** i Šibensko-kninska. U ovim je županijama, dakle, nadprosječni rast postotka inače natprosječno zastupljenih pripadnika nacionalnih manjina praćen istovremenim padom ili neznatnim rastom inače ispodprosječnog postotka Hrvata. U ovoj su skupini, međutim i **Vukovarsko-srijemska** i **Primorsko-goranska županija**, u kojima je identificiran istovremeni značajan porast postotka (ispodprosječno zastupljenih) Hrvata i (natprosječno

116 Isto

zastupljenih) pripadnika manjina, što navodi na zaključak da su ti trendovi uvjetovani izrazitim padom postotka ostalih kategorija stanovništva (pripadnici manjina koje nemaju garantirane zastupnike, građani koji se nisu izjasnili u smislu nacionalne pripadnosti i nepoznato). Drugim riječima, u ove je dvije županije došlo do snažnog porasta postotka nacionalno izjašnjenih građana, kako Hrvata tako i pripadnika nacionalnih manjina.

U drugoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima ispodprosječna na oba popisa, ali je njezin porast između dva popisa natprosječan, nalaze se tri županije koje su pri analizi postotka Hrvata bile svrstane u treću skupinu – **Međimurska i Zadarska** u kojima je postotak Hrvata opao između dva popisa, te **Koprivničko-križevačka**, u kojoj je neznatno porastao. Značajan porast postotka pripadnika nacionalnih manjina u ovim županijama ipak nije doveo do njihove postotne zastupljenosti veće od državnog prosjeka, ali je indikativan u smislu smjera razvoja demografskih prilika.

U trećoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima bila natprosječna na oba popisa, ali je njezin porast između dva popisa ispodprosječan, nalaze se čak četiri županije koje su pri analizi postotka Hrvata bile svrstane u drugu skupinu – **Bjelovarsko-bilogorska, Osječko-baranjska, Karlovačka i Požeško-slavonska**. U ovim je županijama, dakle, nadprosječni pad postotka inače natprosječno zastupljenih pripadnika nacionalnih manjina praćen istovremenim snažnim porastom inače ispodprosječnog postotka Hrvata.

U četvrtoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima bila ispodprosječna na oba popisa, kao i njezin porast između dva popisa, nalaze se sve četiri županije koje su pri analizi postotka Hrvata bile svrstane u prvu skupinu – **Grad Zagreb, Dubrovačko-neretvanska, Brodsko-posavska i Zagrebačka županija**, te tri koje su bile svrstane u treću skupinu – **Splitsko-dalmatinska, Varaždinska i Krapinsko-zagorska**.

Slijedi prikaz postotne zastupljenosti ostalih kategorija stanovništva, koje ne spadaju niti u Hrvate niti u nacionalne manjine s garantiranim zastupnicima po popisima iz 2001. i 2011. godine:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	1,77	0,71	-1,06
Krapinsko-zagorska	0,81	0,35	-0,46
Sisačko-moslavačka	3,85	1,75	-2,10
Karlovačka	3,34	1,96	-1,38

Varaždinska	0,95	0,63	-0,32
Koprivničko-križevačka	1,31	0,46	-0,85
Bjelovarsko-bilogorska	2,98	1,41	-1,57
Primorsko-goranska	5,68	2,94	-2,74
Ličko-senjska	1,64	1,07	-0,57
Virovitičko-podravska	2,48	1,07	-1,41
Požeško-slavonska	1,99	1,12	-0,87
Brodsko-posavska	1,73	0,68	-1,05
Zadarska	1,98	1,08	-0,90
Osječko-baranjska	2,25	1,09	-1,16
Šibensko-kninska	1,59	0,93	-0,66
Vukovarsko-srijemska	2,32	1,00	-1,32
Splitsko-dalmatinska	1,47	0,73	-0,74
Istarska	13,02	15,48	+2,46
Dubrovačko-neretvanska	2,22	1,18	-1,04
Međimurska	1,18	0,47	-0,71
Grad Zagreb	2,92	1,61	-1,31
Republika Hrvatska	2,90	1,92	-0,98

Tablica 28 – postotna zastupljenost u županijama građana RH koji nisu Hrvati niti pripadnici nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima po popisima iz 2001. i 2011. godine¹¹⁷

U cijeloj RH, postotak ostalih kategorija građana između dva popisa opao je za 0,98 %. Na Popisu 2001., od 21 županije (s Gradom Zagrebom), u 6 njih je postotak ostalih kategorija građana bio viši nego na razini cijele RH, a na Popisu 2011. u 3 županije. **Sisačko-moslavačka** i **Bjelovarsko-bilogorska** županija, te **Grad Zagreb**, su iz kategorije županija s ispodprosječnim postotkom ostalih kategorija građana prešli u kategoriju onih s natprosječnim postotkom. Usporedni pregled ostalih 18 županija glede postotne zastupljenosti ostalih kategorija građana i njezine fluktuacije između dva popisa je sljedeći:

Ispod prosjeka RH		Promjena postotne zastupljenosti	
		Ispod prosjeka RH	Prosjek RH ili iznad
Postotna zastupljenost	Prosjek RH ili iznad	Primorsko-goranska Karlovačka	Istarska
	Ispod prosjeka RH	Virovitičko-podravska Dubrovačko-neretvanska Osječko-baranjska Vukovarsko-srijemska Zagrebačka Brodsko-posavska	Požeško-slavonska Zadarska Ličko-senjska Šibensko-kninska Splitsko-dalmatinska Koprivničko-križevačka Međimurska Varaždinska Krapinsko-zagorska

Tablica 29 – grupiranje županija po postotnoj zastupljenosti građana RH koji nisu Hrvati niti pripadnici nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima po popisima iz 2001. i 2011. godine

U prvoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika ostalih kategorija građana bila natprosječna na oba popisa, kao i njezin porast između dva popisa, nalazi se samo jedna – **Istarska županija**, u kojoj je primjetan istovremeni pad postotka Hrvata i porast postotka pripadnika nacionalnih manjina.

U drugoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika ostalih kategorija građana ispodprosječna na oba popisa, ali je njezin pad između dva popisa također ispodprosječan, nalaze se **Požeško-slavonska, Zadarska, Ličko-senjska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Varaždinska i Krapinsko-zagorska** županija.

U trećoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika ostalih kategorija građana bila natprosječna na oba popisa, ali je i njezin pad između dva popisa također bio nadprosječan, nalaze se samo **Karlovačka** županija, u kojoj je nadprosječno porastao postotak Hrvata a postotak nacionalnih manjina opao, te **Primorsko-goranska** u kojoj je nadprosječno porastao i postotak Hrvata i pripadnika nacionalnih manjina, te se može reći da je primjetan proces svojevrsnog porasta nacionalne opredijeljenosti građana („nacionalizacija“).

U četvrtoj skupini županija, u kojima je postotna zastupljenost pripadnika ostalih kategorija građana bila ispodprosječna na oba popisa, kao i njezin porast između dva popisa, nalaze se isključivo županije u kojima je iznadprosječno porastao postotak Hrvata – **Virovitičko-podravska, Osječko-baranjska, Brodsko-posavska, Dubrovačko-neretvanska i Zagrebačka**, u kojima je istovremeno postotak pripadnika nacionalnih manjina ispodprosječno porastao ili čak opao, kao i **Vukovarsko-srijemska** u kojoj je i postotak Hrvata i nacionalnih manjina nadprosječno porastao, te se i u njoj može, kao i u Primorsko-goranskoj, identificirati sindrom „nacionalizacije“.

Udio srpske nacionalne manjine se u ukupnom stanovništvu RH između dva Popisa smanjio za 0,18 %, mađarske za 0,04 %, talijanske za 0,02 %, a češke i slovačke također za 0,02 %. S druge strane, udio zbroja austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske manjine povećan je za 0,21 %, a zbroja albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske manjine za 0,28 %. Opisane promjene, a prije svega zastupljenost pojedinih manjina, značajno variraju u različitim županijama. Podaci o postotnoj zastupljenosti nacionalnih manjina s garantiranim zastupnicima po popisima iz 2001. i 2011. godine bit će dat najprije za srpsku nacionalnu manjinu:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	0,88	0,86	-0,02
Krapinsko-zagorska	0,16	0,16	0,00
Sisačko-moslavačka	11,66	12,18	+0,52
Karlovačka	11,04	10,40	-0,64
Varaždinska	0,41	0,40	-0,01
Koprivničko-križevačka	1,93	1,90	-0,03
Bjelovarsko-bilogorska	7,08	6,31	-0,77
Primorsko-goranska	4,91	5,03	+0,12
Ličko-senjska	11,54	13,65	+2,12
Virovitičko-podravska	7,08	6,06	-1,02
Požeško-slavonska	6,54	6,00	-0,54
Brodsko-posavska	3,02	2,60	-0,42
Zadarska	3,53	4,81	+1,28
Osječko-baranjska	8,73	7,76	-0,97
Šibensko-kninska	9,06	10,53	+1,47
Vukovarsko-srijemska	15,45	15,50	+0,05
Splitsko-dalmatinska	1,19	1,05	-0,14
Istarska	3,20	3,46	+0,26
Dubrovačko-neretvanska	1,96	1,71	-0,25
Međimurska	0,21	0,22	+0,01
Grad Zagreb	2,41	2,22	-0,19
Republika Hrvatska	4,54	4,36	-0,18

Tablica 30 – postotna zastupljenost u županijama srpske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine¹¹⁸

Najbrojnija je nacionalna manjina najznačajniji porast zastupljenosti u populaciji zabilježila u županijama na zapadu Hrvatske – Ličko-senjskoj, Šibensko-kninskoj, Zadarskoj, Sisačko-moslavačkoj, Istarskoj i Primorsko-goranskoj županiji, a najveći pad u Virovitičko-podravskoj, Osječko-baranjskoj, Bjelovarsko-bilogorskoj, Karlovačkoj, Požeško-slavonskoj i Brodsko-posavskoj županiji na sjeveru i istoku zemlje, a u ukupnoj je populaciji zabilježila pad od 0,18 %.

Slijede podaci o postotnoj zastupljenosti mađarske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	0,05	0,05	0,00
Krapinsko-zagorska	0,02	0,05	+0,03
Sisačko-moslavačka	0,08	0,07	-0,01
Karlovačka	0,02	0,02	0,00
Varaždinska	0,03	0,03	0,00
Koprivničko-križevačka	0,09	0,08	-0,01
Bjelovarsko-bilogorska	0,89	0,74	-0,15
Primorsko-goranska	0,17	0,16	-0,01
Ličko-senjska	0,03	0,04	+0,01
Virovitičko-podravska	0,27	0,24	-0,03
Požeško-slavonska	0,26	0,21	-0,05
Brodsko-posavska	0,05	0,04	-0,01
Zadarska	0,05	0,06	+0,01
Osječko-baranjska	2,96	2,70	-0,26
Šibensko-kninska	0,06	0,06	0,00
Vukovarsko-srijemska	1,00	0,94	-0,06
Splitsko-dalmatinska	0,06	0,05	-0,01
Istarska	0,26	0,23	-0,03
Dubrovačko-neretvanska	0,07	0,06	-0,01
Međimurska	0,06	0,06	0,00
Grad Zagreb	0,11	0,10	-0,01
Republika Hrvatska	0,37	0,33	-0,04

Tablica 31 – postotna zastupljenost u županijama mađarske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine¹¹⁹

Mađarska je manjina u sve tri županije u kojima je nadprosječno zastupljena, u kojima je njena populacija izrazito koncentrirana, zabilježila pad zastupljenosti – u Osječko-baranjskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj nešto veći, a u Vukovarsko-srijemskoj umjereniji.

Slijede podaci o postotnoj zastupljenosti talijanske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	0,01	0,02	+0,01
Krapinsko-zagorska	0,00	0,01	+0,01
Sisačko-moslavačka	0,10	0,11	+0,01
Karlovačka	0,01	0,01	0,00
Varaždinska	0,01	0,01	0,00

119 Isto

Koprivničko-križevačka	0,01	0,01	0,00
Bjelovarsko-bilogorska	0,06	0,06	0,00
Primorsko-goranska	1,16	1,16	0,00
Ličko-senjska	0,01	0,01	0,00
Virovitičko-podravska	0,01	0,01	0,00
Požeško-slavonska	0,92	0,76	-0,16
Brodsko-posavska	0,02	0,03	+0,01
Zadarska	0,07	0,07	0,00
Osječko-baranjska	0,01	0,01	0,00
Šibensko-kninska	0,03	0,04	+0,01
Vukovarsko-srijemska	0,00	0,00	0,00
Splitsko-dalmatinska	0,02	0,03	+0,01
Istarska	6,92	6,03	-0,89
Dubrovačko-neretvanska	0,04	0,04	0,00
Međimurska	0,00	0,01	+0,01
Grad Zagreb	0,04	0,05	+0,01
Republika Hrvatska	0,44	0,42	-0,02

Tablica 32 – postotna zastupljenost u županijama talijanske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine

Talijanska je manjina također snažno koncentrirana u tri županije, prije svega Istarskoj, u kojoj je zabilježila primjetan pad zastupljenosti, umjereniji u Požeško-slavonskoj, dok je u Primorsko-goranskoj pokazala stabilnost.

Slijede podaci o postotnoj zastupljenosti češke i slovačke nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	0,10	0,10	0,00
Krapinsko-zagorska	0,03	0,02	-0,01
Sisačko-moslavačka	0,49	0,46	-0,03
Karlovačka	0,02	0,02	0,00
Varaždinska	0,02	0,02	0,00
Koprivničko-križevačka	0,03	0,04	+0,01
Bjelovarsko-bilogorska	5,36	5,28	-0,08
Primorsko-goranska	0,09	0,11	+0,02
Ličko-senjska	0,03	0,04	+0,01
Virovitičko-podravska	0,12	0,17	+0,05
Požeško-slavonska	1,04	0,95	-0,09
Brodsko-posavska	0,08	0,07	-0,01
Zadarska	0,05	0,07	+0,02

Osječko-baranjska	0,67	0,77	+0,10
Šibensko-kninska	0,06	0,06	0,00
Vukovarsko-srijemska	0,67	0,68	+0,01
Splitsko-dalmatinska	0,05	0,07	+0,02
Istarska	0,12	0,13	+0,01
Dubrovačko-neretvanska	0,04	0,06	+0,02
Međimurska	0,03	0,03	0,00
Grad Zagreb	0,12	0,14	+0,02
Republika Hrvatska	0,35	0,33	-0,02

Tablica 33 – postotna zastupljenost u županijama češke i slovačke nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine¹²⁰

Nešto više disperzirani od Mađara i Talijana, Česi i Slovaci su među županijama u kojima su koncentrirani, tj. nadprosječno zastupljeni, pad zastupljenosti zabilježili u za njih ključnoj Bjelovarsko-bilogorskoj, Sisačko-moslavačkoj i Požeško-slavonskoj, dok su porast zabilježili u Vukovarsko-srijemskoj i Osječko-baranjskoj.

Slijede podaci o postotnoj zastupljenosti austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	0,15	0,20	+0,05
Krapinsko-zagorska	0,04	0,09	+0,05
Sisačko-moslavačka	0,62	1,10	+0,48
Karlovačka	0,07	0,10	+0,03
Varaždinska	0,29	0,49	+0,20
Koprivničko-križevačka	0,18	0,89	+0,71
Bjelovarsko-bilogorska	0,24	0,48	+0,24
Primorsko-goranska	0,42	0,64	+0,22
Ličko-senjska	0,10	0,18	+0,08
Virovitičko-podravska	0,06	0,09	+0,03
Požeško-slavonska	0,16	0,14	-0,02
Brodsko-posavska	0,61	1,00	+0,39
Zadarska	0,16	0,21	+0,05
Osječko-baranjska	0,77	1,02	+0,25
Šibensko-kninska	0,12	0,20	+0,07
Vukovarsko-srijemska	1,31	1,29	-0,02
Splitsko-dalmatinska	0,13	0,14	+0,01

120 Isto

Istarska	0,57	0,77	+0,20
Dubrovačko-neretvanska	0,15	0,19	+0,04
Međimurska	2,65	4,72	+2,07
Grad Zagreb	0,48	0,61	+0,13
Republika Hrvatska	0,45	0,66	+0,21

Tablica 34 – postotna zastupljenost u županijama austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine¹²¹

Ove su manjine zbirno uzete, disperzirane po teritoriju Hrvatske slično srpskoj manjini, te su nadprosječno zastupljene u nešto većem broju županija. U svima njima osim Vukovarsko-srijemske su zabilježile i primjetan porast zastupljenosti – u Sisačko-moslavačkoj, Brodsko-posavskoj, Osječko-baranjskoj, te Istarskoj. Najveći su porast zabilježile u županiji u kojoj su i najsnažnije zastupljene, Međimurskoj, dok je Koprivničko-križevačka iz skupine ispodprosječnih po zastupljenosti ovih manjina zahvaljujući njihovom također snažnom porastu prešla u skupinu iznadprosječnih, dok se suprotno dogodilo u Gradu Zagrebu. Cijela je skupina ovih manjina na razini Hrvatske porasla za 0,21 %.

Slijede podaci o postotnoj zastupljenosti albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine:

Županija	2001.	2011.	Razlika
Zagrebačka	0,84	1,02	+0,18
Krapinsko-zagorska	0,48	0,51	+0,03
Sisačko-moslavačka	1,10	1,94	+0,84
Karlovačka	1,19	1,35	+0,16
Varaždinska	0,58	0,55	-0,03
Koprivničko-križevačka	0,47	0,42	-0,05
Bjelovarsko-bilogorska	0,84	0,93	+0,09
Primorsko-goranska	2,98	3,63	+0,65
Ličko-senjska	0,48	0,86	+0,38
Virovitičko-podravska	0,50	0,54	+0,04
Požeško-slavonska	0,40	0,44	+0,04
Brodsko-posavska	0,49	0,60	+0,11
Zadarska	0,86	1,14	+0,28
Osječko-baranjska	0,73	0,74	+0,01
Šibensko-kninska	0,68	0,82	+0,14
Vukovarsko-srijemska	0,96	1,39	+0,43

121 Isto

Splitsko-dalmatinska	0,75	0,85	+0,10
Istarska	4,02	5,56	+1,54
Dubrovačko-neretvanska	2,22	2,40	+0,18
Međimurska	0,68	0,71	+0,03
Grad Zagreb	1,98	2,14	+0,16
Republika Hrvatska	1,32	1,60	+0,28

Tablica 35 – postotna zastupljenost u županijama albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine po popisima iz 2001. i 2011. godine¹²²

Zbroj ovih manjina je još snažnije od zbroja prethodnih porastao u smislu postotka zastupljenosti u populaciji Hrvatske – za 0,28 %. Među županijama u kojima su nadprosječno zastupljene ostvarile su iznadprosječan porast u Istarskoj i Primorsko-goranskoj, dok je u Dubrovačko-neretvanskoj i Gradu Zagrebu taj porast ispodprosječan. Sisačko-moslavačka županija je po zastupljenosti ove skupine manjina prešla iz kategorije ispodprosječnih u kategoriju iznadprosječnih, a njihov porast je iznadprosječan i u Vukovarsko-srijemskoj županiji.

IV-3) Odaziv na izbore za Hrvatski sabor pripadnika nacionalnih manjina

Već je identificiran problem niskoga odaziva pripadnika nacionalnih manjina na izbore za Hrvatski sabor otkako moraju birati između glasovanja za opće liste kandidata u izbornim jedinicama i glasovanja za kandidate u posebnoj, XII. izbornoj jedinici. Ova će pojava biti analizirana u smislu geografske rasprostranjenosti kod teritorijalno najviše disperziranih manjina: srpske, kao i zbirno uzetih manjina koje daju po jednog zastupnika – austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske s jedne, te albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske. Bit će analiziran njihov odaziv na izbore 2015., 2016. i 2020. godine, najprije za srpsku nacionalnu manjinu:

Županija	2015.	2016.	2020. ¹²³	Razlika 2015. – 2020.
Zagrebačka	4,31	3,04	1,48	-2,83
Krapinsko-zagorska	0	1,32	0	0

¹²² Isto

¹²³ Državno izborno povjerenstvo za izbore 2020. godine nije objavilo podatke o ukupnom broju birača na biračkim popisima pojedinačnih nacionalnih manjina, te je stoga odaziv na te izbore obračunavan u odnosu na broj birača na tim popisima za izbore 2016. godine. S obzirom na procjenu kako je broj birača na biračkim popisima povećan u periodu 2016. – 2020. godine (temeljem analogije s periodom 2015. – 2016.), može se pretpostaviti da je odaziv 2020. godine zapravo bio niži nego što je prikazano u tablicama, te su podaci za odaziv 2020. godine isključivo indikativni, a ne egzaktni.

Sisačko-moslavačka	14,94	13,88	9,82	-5,12
Karlovačka	16,37	16,15	9,36	-7,01
Varaždinska	7,58	10,32	2,65	-4,93
Koprivničko-križevačka	7,35	5,79	3,64	-3,71
Bjelovarsko-bilogorska	9,38	7,72	5,65	-3,73
Primorsko-goranska	9,17	7,72	4,47	-4,70
Ličko-senjska	3,30	23,45	17,28	+13,98
Virovitičko-podravska	11,60	9,96	2,55	-9,05
Požeško-slavonska	12,02	11,04	7,35	-4,67
Brodsko-posavska	9,22	7,39	6,67	-2,55
Zadarska	6,37	11,79	8,27	+1,90
Osječko-baranjska	19,29	16,30	10,33	-8,96
Šibensko-kninska	29,59	28,51	20,35	-9,24
Vukovarsko-srijemska	24,09	21,88	17,17	-6,92
Splitsko-dalmatinska	3,47	2,88	2,06	-1,41
Istarska	6,25	4,32	2,67	-3,58
Dubrovačko-neretvanska	4,29	3,08	1,77	-2,52
Međimurska	4,86	3,68	2,45	-2,41
Grad Zagreb	5,12	3,95	2,51	-2,61
Republika Hrvatska	14,54	14,01	9,68	-4,86

Tablica 36 – odaziv pripadnika srpske nacionalne manjine na izbore za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine¹²⁴

Odaziv najbrojnije nacionalne manjine na saborske izbore je izrazito nizak, a pored toga je u konstantnom padu, s obzirom na primijenjenu metodologiju pri statističkom izračunu vjerojatno i većem nego je prikazano u tablici. Izuzetak su jedino Ličko-senjska županija u kojoj je došlo do izrazitog porasta odaziva Srba 2016. godine, vjerojatno uslijed pojačanog angažmana njihovih tamošnjih stranaka i aktivista, te u manjoj mjeri Zadarska županija, pri čemu je u objema identificiran primjetan porast postotka Srba u stanovništvu između dva popisa. Odaziv Srba na izbore je, međutim, izrazito opao u Šibensko-kninskoj županiji, u kojoj je postotak Srba između dva popisa također primjetno porastao, a sličan je slučaj i u Vukovarsko-srijemskoj županiji. Snažan se pad odaziva Srba na izbore i u županijama u kojima je njihov udio u stanovništvu također primjetno opao – Karlovačkoj, Virovitičko-podravskoj i Osječko-baranjskoj.

124 Državno izborno povjerenstvo, Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2015. (<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2015>), Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2016. (<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2016>), Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2020. (<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2020>)

Županija	2015.	2016.	2020.	Razlika 2015. – 2020.
Zagrebačka	9,78	6,38	6,12	-3,66
Krapinsko-zagorska	6,38	7,69	7,69	+1,31
Sisačko-moslavačka	55,14	40,38	58,87	+3,73
Karlovačka	5,81	1,04	9,38	+3,57
Varaždinska	36,67	42,52	68,76	+32,09
Koprivničko-križevačka	57,87	43,45	58,85	+0,98
Bjelovarsko-bilogorska	21,78	23,85	40,37	+18,59
Primorsko-goranska	24,88	19,25	15,60	-9,28
Ličko-senjska	0	1,89	0	0
Virovitičko-podravska	2,70	0	9,52	+6,82
Požeško-slavonska	11,11	8,00	2,00	-9,11
Brodsko-posavska	37,96	24,29	52,46	+14,50
Zadarska	2,54	1,69	0,85	-1,69
Osječko-baranjska	37,60	25,83	31,11	-6,49
Šibensko-kninska	0	0	0	0
Vukovarsko-srijemska	17,41	9,75	5,88	-11,53
Splitsko-dalmatinska	3,48	2,06	3,29	-0,19
Istarska	19,65	7,89	23,38	+3,73
Dubrovačko-neretvanska	1,61	1,41	0	-1,61
Međimurska	51,96	50,38	60,24	+8,28
Grad Zagreb	25,32	14,43	11,65	-13,67
Republika Hrvatska	33,07	25,79	32,37	-0,70

Tablica 37 – odaziv pripadnika austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine na izbore za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine¹²⁵

Odaziv je pripadnika ove skupine nacionalnih manjina nešto stabilniji nego kod srpske, uz primjetne oscilacije – značajan pad 2016. godine te izvjestan oporavak, premda manji nego što je prikazan u tablici, na izborima 2020. Naj snažniji su porast odaziva zabilježili u Međimurskoj županiji, u kojoj je i njihov postotak u stanovništvu najveći i s najvećim porastom između dva popisa, te u Varaždinskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj, u kojima su i njihov udio u populaciji i njegova fluktuacija bliski prosječnoj. Nadprosječan je i dosta stabilan odaziv pripadnika ovih manjina i u Sisačko-moslavačkoj i Koprivničko-križevačkoj županiji, nadprosječan s tendencijom primjetnog porasta u Brodsko-posavskoj, a dosta visok s nešto izraženijim padom u Osječko-baranjskoj. Najveći je pad njihovog odaziva na izbore zabilježen u Vukovarsko-srijemskoj županiji i u Gradu Zagrebu.

125 Isto

Županija	2015.	2016.	2020.	Razlika 2015. – 2020.
Zagrebačka	12,72	14,09	15,34	+2,62
Krapinsko-zagorska	5,75	4,32	3,51	-2,24
Sisačko-moslavačka	32,48	33,02	25,15	-7,33
Karlovačka	24,20	24,16	26,75	+2,55
Varaždinska	13,26	10,07	5,76	-7,51
Koprivničko-križevačka	8,76	6,48	8,87	+0,11
Bjelovarsko-bilogorska	17,03	18,77	13,68	-3,35
Primorsko-goranska	14,92	16,45	18,03	+3,11
Ličko-senjska	3,31	5,95	14,05	+10,74
Virovitičko-podravska	12,73	3,88	10,34	-2,39
Požeško-slavonska	8,02	7,78	9,58	+1,56
Brodsko-posavska	12,88	11,28	10,15	-2,73
Zadarska	14,51	17,61	20,38	+5,87
Osječko-baranjska	8,90	8,33	9,40	+0,50
Šibensko-kninska	9,92	15,48	10,71	+0,79
Vukovarsko-srijemska	33,31	24,29	29,36	-3,95
Splitsko-dalmatinska	6,48	9,14	11,50	+5,02
Istarska	23,19	23,50	27,28	+4,09
Dubrovačko-neretvanska	18,89	18,86	18,64	-0,25
Međimurska	5,79	8,16	4,66	-1,13
Grad Zagreb	13,07	16,08	14,68	+1,61
Republika Hrvatska	16,31	17,24	17,80	+1,49

Tablica 38 – odaziv pripadnika albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine na izbore za Hrvatski sabor 2015., 2016. i 2020. godine¹²⁶

Odaziv na izbore ove skupine manjina je prilično stabilan i s tendencijom umjerenog rasta. Naj snažniji rast odaziva u Ličko-senjskoj, Zadarskoj i Splitsko-dalmatinskoj županiji ipak treba tumačiti sukladno činjenici kako su u njima ove manjine dosta slabo zastupljene po popisima, te je odaziv povećan vjerojatno snažnijim angažmanom njihovih stranaka i aktivista u tim županijama, dok u Primorsko-goranskoj i Istarskoj također iznadprosječan porast odaziva moguće ima veze s njihovim dosta visokim udjelom u stanovništvu. Najveći su pad odaziva zabilježili u Varaždinskoj županiji, u čijem su stanovništvu slabo zastupljeni, ali i u Sisačko-moslavačkoj, u kojoj je njihova zastupljenost od ispodprosječne zahvaljujući snažnom porastu između dva popisa prešla u iznadprosječnu.

126 Isto

V.
Belgija

S obzirom da uopće nema zakonom priznatih nacionalnih manjina, Belgija može poslužiti kao primjer Bosni i Hercegovini isključivo u oblasti reguliranja prava i međusobnih odnosa svojih konstitutivnih jedinica – jezično utemeljenih Zajednica. U toj je oblasti, međutim, Belgijski federalizam koji originalno kombinira teritorijalno i neteritorijalno utemeljena institucionalna rješenja, dragocjen izvor aranžmana koji bi u nekom obliku mogli biti primijenjeni na odnose među konstitutivnim narodima u BiH.

V-1) Nacionalni i jezični sastav te povijesni razvoj Kraljevine Belgije

Kraljevina Belgija (nizozemski: Koninkrijk België; francuski: Royaume de Belgique; njemački: Königreich Belgien) država je u zapadnoj Europi, koja graniči s Nizozemskom na sjeveru, Njemačkom na istoku, Luksemburgom na jugoistoku i Francuskom na jugozapadu te izlazi na Sjeverno more na sjeverozapadu. Površinom se prostire na 30.689 km² te ima 11.521.238 stanovnika¹²⁷. Sa 375,42 stanovnika po km² jedna je od najgušće napučenih europskih država.

Belgija ima tri službena jezika: nizozemski, francuski i njemački. Govore se i brojni neslužbeni manjinski jezici. Kako se ne prikupljaju službeni podaci o tomu pri provođenju popisa stanovništva¹²⁸, ne postoje službeni statistički podaci o distribuciji ili upotrebi triju službenih jezika Belgije ili njihovih dijalekata. Međutim, različiti kriteriji, uključujući jezik(e) roditelja ili obrazovanja, ili status drugog jezika stranaca koji žive u Belgiji, mogu sugerirati brojčane odnose osoba koje govore ovim jezicima. Procjenjuje se da 60 % belgijskog stanovništva čine izvorni govornici nizozemskog (koji se često naziva flamanskim), a 40 % stanovništva izvorno govori francuski. Belgijanci koji govore francuski često se nazivaju Valonci, iako oni koji govore francuski u Bruxellesu ne nazivaju sebe tako. Procjenjuje se da je ukupan broj izvornih govornika nizozemskog oko 6,23 milijuna, a koncentrirani su u regiji Flandriji, dok izvornih govornika francuskog ima 3,32 milijuna u Valoniji i oko 870.000 (ili 85 %) u službeno dvojezičnoj regiji glavnog grada Bruxellesa. Zajednicu njemačkog govornog područja čini 73.000 ljudi na istoku Valonske regije, a još oko 23.000 govornika njemačkog živi u općinama u blizini službene granice njihove Zajednice.

Geografska koncentracija populacija koje govore ovim jezicima po belgijskim regijama je jasno vidljiva, što je slično situaciji koja postoji u BiH. Najuočljivija razlika je

127 Statbel, Belgian statistical office, procjena 1. 1. 2021. <https://statbel.fgov.be/en/themes/population/structure-population>

128 Službeni podaci o jezičnoj pripadnosti su u Belgiji skupljeni od 1846. do 1947. godine (Goetvinck Karla, Documentatiecentrum Vlaamse Rand 2009., <https://www.docu.vlaamserand.be/node/12921>)

u činjenici da u Belgiji inicijative za identitetski utemeljenu decentralizaciju dolaze iz redova brojčano većinske flamanske zajednice i u velikoj mjeri su argumentirane potrebom da se ta zajednica zaštiti od gospodarskog iskorištavanja, s obzirom da su regije u kojima je ona brojčano dominantna danas znatno razvijenije u odnosu na državni prosjek. Razliku u odnosu na BiH predstavlja i relativna vjerska homogenost stanovništva, koje je izrazito većinski katoličko, pa su unutar-belgijske podjele prije svega nacionalno-jezične, dok se politički relevantni elementi vjerskih podjela svode na generalno snažniji utjecaj Crkve među Flamancima te viši stupanj sekularizacije kod frankofonih građana.

Belgija se, dakle, nalazi na kulturnom križanju germanske i romanske Europe, čija je politička i kulturna interakcija jedna od ključnih odrednica ukupne europske povijesti još od Starog vijeka. Takav položaj je uvjetovao povijesni, društveni i demografski razvoj te današnju jezičnu podjelu. Ove karakteristike stanovništva Belgije i njegove kulturne povijesti našle su svoj odraz i u državnim institucijama i političkoj povijesti. Glavni grad Bruxelles je dvojezično područje, iako većina stanovnika govori francuskim jezikom. Jezični i na njemu utemeljeni nacionalni pluralizam je tijekom belgijske povijesti nerijetko izazivao i ozbiljne političke probleme, ali je unatoč time uvjetovanim čestim krizama, uključujući i one sistemskog karaktera, putem dosljedne i originalne federalizacije ova država dosegla stupanj stabilnosti dovoljan da dvije danas najznačajnije nadnacionalne organizacije koje okupljaju države razvijene demokracije, Europska unija i NATO, u njoj imaju svoja administrativna sjedišta.

Poslije rimske vladavine, tijekom koje je keltsko stanovništvo u velikoj mjeri romanizirano, teritorij današnje Belgije su naselili i Germani te je ušla u sastav Franačke. Po njezinom raspadu bila je predmetom sporova tim raspadom nastale Njemačke i Francuske, ali je u već u 10. stoljeću ušla u sastav dominantno njemačkog Svetog Rimskog Carstva. Čak i unutar toga carstva, koje je prolazilo kroz višestoljetni proces dezintegracije, Belgija je uslijed svog položaja često bila predmet sporenja i ratnih sukoba među europskim silama, uključujući Englesku i Francusku, kao i sredstvo za postizanje ravnoteže među njima. U poznom Srednjem vijeku izrazit je bio razvoj gradske trgovine i obrta, što je još više privlačilo pozornost velikih država, pa su po propasti isprva moćnog Vojvodstva Burgundije kojem je Belgija pripadala u 15. stoljeću njegovi vladari cijeli njegov teritorij predali u nasljeđe dinastiji Habsburg, zarad zaštite od sve moćnije i centralizirane susjedne Francuske. Po čijoj podjeli te dinastije cijela je nekadašnja Burgundija s današnjom Belgijom pripala španjolskoj grani, unatoč nepostojanju bilo kakve teritorijalne veze sa Španjolskom.

Na daljnju dinamiku burne belgijske povijesti utjecala je i činjenica da se ta zemlja našla blizu granice između dominantno katoličkih i protestantskih oblasti. Španjolska prevlast je bila ugrožena protestantskom Reformacijom tijekom 16. stoljeća, koja je rezultirala i Nizozemskom revolucijom. Ta je revolucija prerasla u rat za neovisnost u najsjevernijim, etnički germanskim dijelovima tadašnje španjolske Burgundije, u kojima je prevladala Calvinova verzija protestantizma. Poslije dugotrajnih borbi, Španjolska je tek 1648. godine priznala nezavisnost Ujedinjenih Provincija, tj. današnje Nizozemske, na čijem je teritoriju ostala i brojčano značajna, ali politički podređena katolička manjina. Teritorij današnje Belgije je, međutim, uz praktično punu suglasnost tamo dominantnih katoličkih elita, dodatno ujedinjenih Protureformacijom, ostala pod španjolskom vlašću, objedinjavajući na vjerskoj osnovi područja nizozemskog (flamanskog) i valonskog (francuskog) jezika, obuhvativši i Sjeverni Brabant i dio sjeverne Flandrije, na koje su do tad pretendirali Nizozemci.

Njezina se južna granica definirala u također dugotrajnim ratovima s ekspanzivnom Francuskom, koja je tijekom 17. stoljeća ugrožavala španjolsku Belgiju, ali i samu neovisnu Nizozemsku. Slabljenjem Španjolske, Belgija je nakon rata za španjolsku baštinu 1713. godine, djelomično i pod utjecajem Velike Britanije koja se bojala dalje francuske ekspanzije, došla u posjed austrijske grane Habsburgovaca, mada ni sa ostalim austrijskim zemljama nije imala teritorijalni kontinuitet, kao ni do tad sa španjolskim. Protu-austrijsko raspoloženje se, međutim, na samom početku epohe građanskih revolucija i nacionalnih pokreta, odrazilo u ustanku iz 1789. godine i proglašenju kratkotrajnih Ujedinjenih Belgijskih Država. Uslijed naglog vojnog širenja revolucionarne Francuske, Belgija je 1797. godine priključena Francuskoj Republici.

Poslije perioda aneksije od strane revolucionarne i Napoleonove Francuske, Belgija je 1815. godine na Bečkom kongresu pripojena Ujedinjenoj Kraljevini Nizozemskoj, pod vlašću nizozemskog kralja Vilima I. Nizozemskog, kalvinističkog ne samo u vjerskom, već i u političkom smislu. Ta je država bila dio međunarodnog sustava koje su Austrija, Rusija i naročito Velika Britanija, formirale kako bi spriječile ponovno širenje francuske moći Europom. Poslije revolucije u Parizu i Bruxellesu 1830. godine, kada su se nove, opet revolucionarne ali ne i ekspanzionističke, francuske vlasti obvezale da neće širiti svoje granice na račun europskih država, velike sile su na konferenciji u Londonu pristale da se formira neovisna Kraljevina Belgija pod njemačkom dinastijom Sachsen-Coburg-Gotha. Ona je svoju današnju granicu s Nizozemskom poslije perioda pograničnih sukoba osigurala tek 1839. godine.

U novoj kraljevini su, kao i za vrijeme francuske vladavine, sekularno-liberalne frankofone elite, dodatno ojačane snažnom industrijalizacijom u južnim dijelovima

zemlje tijekom 19. stoljeća, bile dominantne nad konzervativnim, flamanskim, koje su se sve čvršće vezivale uz Katoličku Crkvu, prema kojoj je državna vlast također bila nenaklonjena. Flamanski jezik je, unatoč flamanskoj brojčanoj većini u cijelom stanovništvu Belgije, ali ne i u političkoj, ekonomskoj i kulturnoj eliti, dodan francuskom kao službeni jezik tek 1898. godine. Punu ravnopravnost je dostigao u 3. i 4. desetljeću 20. stoljeća, između ostalog i uslijed pritiska Flamanaca koji su kao većina vojnih obveznika podnijeli najveći teret Prvog svjetskog rata. U svakom slučaju su Flamanci, čije je postojanje kao naroda neporeciva društvena činjenica barem od 14. stoljeća, u unitarnoj Belgiji pod valonskom dominacijom bili stavljeni u izrazito podređen položaj.

Do kraja 19. stoljeća jezična je podjela u političkoj sferi bila artikulirana prvenstveno kao sukob između pretežno valonskih liberala i pretežno flamanskih katoličkih konzervativaca. Podjela se dodatno zakomplicirala kad je 1893. godine, pod pritiskom jačajućih socijalista, uvedeno opće, mada ne i jednako, pravo glasa za muškarce, čime su frankofoni postali manjina i među biračima, kao i do tada među pučanstvom. Uslijed toga, pored flamanskog, postepeno jača i valonski pokret za političku i kulturnu autonomiju, čime je otvoren prostor za kasnije kompromise, mada su među Valoncima trajno ostale veoma snažne struje naklonjene državnom centralizmu i nacionalnom unitarizmu.

Iako se Belgija i u Prvom i u Drugom svjetskom ratu proglasila neutralnom, Njemačka ju je okupirala 1914. (što je motiviralo Veliku Britaniju za ulazak u rat) i držala je pod okupacijom sve do primirja 1918., kao i 1940. godine (opet, kao i prethodni put, zbog lakšeg prodora u Francusku). Druga okupacija je dokinuta uspješnim djelovanjem prije svega britanskih trupa u Flandriji i američkih u Valoniji. Svjetski ratovi su također produbljivali nacionalne i jezične podjele, s obzirom da su njemački okupatori u oba rata pokušavali amortizirati pokret otpora produbljivanjem nacionalnih podjela.

Belgija je 1947. godine sklopila carinsku uniju s Nizozemskom i Luksemburgom – Benelux. Ta pionirska uloga u europskim i širim integracijskim procesima ove države preko koje se tako često prelamala burna europska povijest vrlo brzo je nastavljena, te je sudjelovala u stvaranju NATO-a 1949., Europske zajednice za ugljen i čelik 1951., Europske ekonomske zajednice 1957. i Europske unije 1992. godine. U sklopu ubrzanog procesa dekolonizacije, od 1960. se povlači iz svoje jedine kolonije – Belgijskog Konga, ali vojno intervenira u njemu 1977. godine zajedno s francuskom vojskom.

V-2) Način funkcioniranja belgijskog sustava teritorijalnog i neteritorijalnog federalizma

Sadašnji politički sustav Belgije nastao je kroz nekoliko sukcesivnih opsežnih državnih reformi (1962.-63., 1970., 1980., 1988.-89., 1993., 2001. i 2011. godine) kojima je ta država transformirana iz unitarne u federalnu. Monarh (kralj) nalazi se na čelu države te proglašuje zakone i na taj način raspolaže pravom zakonodavne sankcije, a ujedno je i nositelj izvršne vlasti. Svaki njegov akt mora imati i potpis nadležnog ministra. Kralj je i vrhovni zapovjednik vojske. Aktualni kralj je Filip od 2013. godine, nakon abdikacije njegova oca Alberta II. Vlada, faktički ključno tijelo izvršne vlasti, na čelu s premijerom, za svoj je rad odgovorna Parlamentu kojemu podnosi ostavku ako je izglasano nepovjerenje. Obvezan je paritetni sustav vlade s podjednakim brojem ministara Flamanaca i Valonaca.

Zakonodavnu vlast ima dvodomni parlament, koji se sastoji od Zastupničkog doma i Senata. Zastupnički dom ima 150 zastupnika, koje građani biraju neposredno na 4 godine. Senat ima 60 članova, od kojih 50 senatora biraju skupštine s razina vlasti nižih od državne, a 10 su kooptivni članovi. Mandat Senata također traje 4 godine.

A) Razine podjela vlasti i razgraničenje ovlasti pojedinih razina

Belgija je federativna država, koja se sastoji od:

- **Tri zajednice** – Flamanska (Vlaamse Gemeenschap), Frankofona (Communauté française) i Njemačka (Deutschsprachige Gemeinschaft), ustanovljene zakonskim promjenama iz 1970. godine, kao kulturne zajednice, s nadležnostima u oblasti kulture. Promjenama iz 1980. godine ustanovljene su kao Zajednice, koje pored kulture imaju nadležnosti i u oblastima zdravstva i omladinske politike.
- **Tri regije** – Flandrija (Vlaams Gewest) i Valonija (Région wallonne), ustanovljene zakonskim promjenama iz 1980. godine, kao i regija Bruxelles–Prijestolnica (Région de Bruxelles-Capitale/ Brussels Hoofdstedelijk Gewest), ustanovljena promjenama iz 1988/89. godine, koje se dijele na pokrajine, a ove na općine, i
- Četiri jezična područja – Nizozemsko, Francusko, Njemačko i Dvojezično područje Bruxelles – Prijestolnica, uvedena zakonskim promjenama još 1962. i 1963. godine.



Karta Flamanske zajednice
(Glavni grad Bruxelles,
ranije Mechelen u Pokrajini Antwerp)



Karta Frankofone zajednice
(Glavni grad Bruxelles)



Karta Njemačke zajednice
(Glavni grad Eupen u Pokrajini Liège)



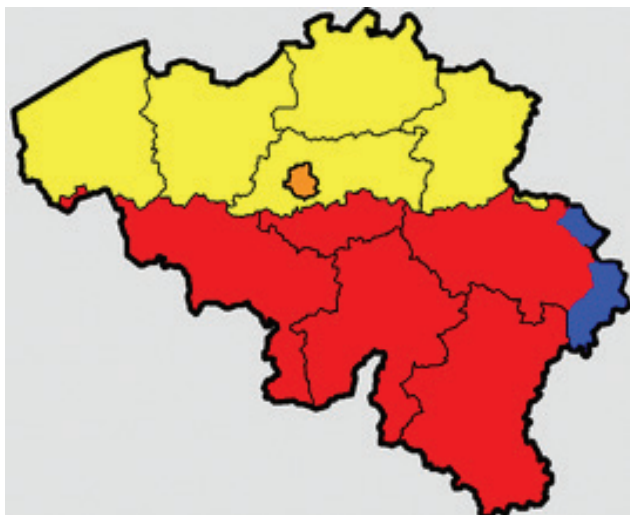
Karta Regije Flandrija
(Glavni grad Bruxelles, ranije
Mechelen u Pokrajini Antwerp)



Karta Regije Valonija
(Glavni grad Namur u Pokrajini Namur)



Karta Regije Bruxelles-Prijestolnica



Objedinjena karta jezičnih područja i pokrajina – Nizozemsko (žuto), Francusko (crveno), Njemačko (plavo) i Dvojezično područje Bruxelles – Prijestolnica (narančasto); crnim linijama su iscrtane granice pokrajina

Ovi se oblici podjela preklapaju, tj. svako područje u zemlji je klasificirano u okviru svake od podjela, a geografske granice svih entiteta uspostavljenih svakom od tih podjela su potpuno jasne. Regije Flandrija i Valonija se sastoje od po pet pokrajina, dok je regija Bruxelles–Prijestolnica podijeljena samo na općine, pri čemu je okružena teritorijem Flandrije, dok oko 85 % njenog stanovništva čine frankofoni. Četvrtom državnom reformom iz 1993. godine Belgija je Ustavom definirana kao „federativna država koja se sastoji od Zajednica i Regija“, čija su ovlaštenja i udio u ubiranju poreza povećani, dok su prvi izravni izbori za njihova predstavnička tijela održani 1995. godine. Dotadašnja tradicionalna pokrajina Brabant je po čisto nacionalno-jezičnom kriteriju podijeljena na Flamanski Brabant i Valonski Brabant.

Jezična područja nemaju svoje institucije i ovlasti, već postoje kao ustavno definirani faktički geografski okvir, sukladno kojem se provodi konstituiranje ostalih jedinica federalističke decentralizacije i njihovo razgraničenje. Ustavno institucionalizirane Zajednice su u velikoj mjeri geografski određene, tako da se njihovo postojanje i ovlasti zakonski ne temelje isključivo na grupacijama stanovništva, već prije svega na pojedinim jasno definiranim geografsko-administrativnim područjima. Flamanska zajednica i njena zakonska ovlaštenja se teritorijalno poklapaju s Nizozemskim jezičnim područjem i Regijom Flandrija, ali obuhvaćaju i Dvojezičnu jezičnu zonu Bruxelles–Prijestolnica, koja se poklapa sa istoimenom regijom. Frankofona zajednica se, također, poklapa sa Francuskim jezičnim područjem, Regijom Valonija, kao i regijom Bruxelles–Prijestolnica. Njemačka zajednica, najzad, obuhvaća Njemačko jezično područje i dio jedne od pokrajina (Liège) unutar regije Valonija.

S obzirom da i Flamanska i Valonska zajednica imaju i ovlasti na teritoriju regije Bruxelles-Prijestolnica, one nemaju unaprijed određen broj osoba koje žive u njho-

voj nadležnost. Njemačka zajednica je jedina s teritorijem nad kojim ima nadležnosti isključivo u svojstvu Zajednice, s obzirom da je na nju Regija Valonija prenijela svoje odgovarajuće regionalne ovlasti na teritoriju devet općina u svom sastavu. Disproporcija u površini i broju stanovnika pojedinih regija je naglašena, što prikazuje sljedeća tablica:

Regija	Regija Flandrija	Regija Valonija	Regija Bruxelles-Prijestolnica
Površina	13.625 km ²	16.901 km ²	162,4 km ²
% od ukupne površine Belgije	44,40 %	55,10 %	0,50 %
Stanovništvo (službena procjena 2021. godine)	6.629.143	3.645.243	1.218.255
% od ukupnog stanovništva Belgije	57,68 %	31,72 %	10,60 %

Tablica 39 – površina teritorija i stanovništvo triju belgijskih regija¹²⁹

Regija Flandrija ima jedinstvenu skupštinu i vladu, čije odluke se odnose na poslove te regije, ali i Flamanske zajednice i Nizozemskog jezičnog područja. Pri tomu flamanski zastupnici iz regije Bruxelles-Prijestolnica ne mogu utjecati na odluke koje se tiču isključivo Regije Flandrija, već samo na one koje se odnose na Flamansku zajednicu i Nizozemsko jezično područje. Svi zakoni koje Flamanski parlament donese zato moraju sadržati uputu primjenjuju li se samo na Regiju, Zajednicu ili na obje.

S druge strane, Regija Valonija i Frankofona Zajednica imaju odvojene skupštine i vlade, pri čemu skupštinu Frankofone zajednice čine frankofoni zastupnici skupštine Regije Valonija i skupštine Regije Bruxelles-Prijestolnica, a ministri u Vladi Regije Valonija često također služe i kao ministri u Vladi Frankofone zajednice. Ovo asimetrično rješenje odnosa dviju Zajednica i dviju Regija vjerojatno se može objasniti višim stupnjem posvećenosti flamanskih političkih aktera teritorijalizaciji zaštite prava njihove zajednice, kao i sklonosti valonskih aktera da se pitanja teritorijalne regionalizacije zemlje i zaštite kulturnih prava zajednica i institucionalno i simbolički razdvoje¹³⁰.

U nadležnosti Federalne vlade Belgije ostalo je značajno „zajedničko nasljeđe“, u koje spadaju resori pravosuđa, obrane (Belgijska Armija), federalne policije, socijalne sigurnosti, javnog duga i ostalih aspekata javnih financija, nuklearne energije, kao i državnih kompanija poput Belgijskih željeznica koje su izuzetak od prometa koji je prebačen

¹²⁹ Statbel, Belgian statistical office, procjena 1. 1. 2021. <https://statbel.fgov.be/en/themes/population/structure-population>

¹³⁰ Kris Deschouwer, Ethnic structure, inequality and governance of the public sector in Belgium, <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/deschou.pdf>

u regionalnu nadležnost, te Belgijske Pošte koja je privatizirana s federalne razine vlasti. Država je zadržala značajne ovlasti u oblastima zdravstva, unutarnjih poslova i vanjskih poslova, prije svega zastupanja zemlje u EU i NATO i ispunjavanja svojih, kao i obveza nižih razina vlasti u tim organizacijama. U oblasti obrazovanja, država određuje minimalne obvezne sadržaje i minimalne kriterije za stjecanje obrazovnih kvalifikacija.

U sljedećoj tablici prikazan je za sve pobrojane entitete obim njihove nadležnosti u odnosu na druge entitete, što podrazumijeva nadležnosti njihovih skupština/parlamentata i vlada (u slučaju federalne države i federalnih jedinica – Zajednica i Regija) ili vijeća i izvršnih kolegija (u slučaju pokrajina i općina). Entiteti koji su ispisani *Italic*-om nemaju svoje posebne zakonodavne/predstavničke i izvršne institucije – okruzi (arrondissements) jer su jedinice isključivo administrativno-upravnog karaktera (dekoncentracija, a ne decentralizacija vlasti), jezična područja jer prvenstveno definiraju jezični režim u općinama na svom teritoriju, te Regija Flandrija jer njezine ovlasti provodi Flamanska zajednica.

Federalna država	1	Kraljevina Belgija											
Zajednice	3	Flamanska zajednica					Francuska zajednica					Njemačka zajed.	
Regije	3	Regija Flandrija					Regija Bruxelles -Prijestolnica		Regija Valonija				
<i>Jezična područja</i>	4	<i>Nizozemsko</i>					<i>Dvojezično</i>		<i>Francusko</i>			<i>Njemačko</i>	
Pokrajine	10	Zapadna Flandrija	Istočna Flandrija	Antwerp	Limburg	Flam. Brabant	–	Wallon. Brabant	Hainaut	Luxembourg	Namur	Liège	
Okruzi	43	8	6	3	3	2	1	1	7	5	3	4	
Općine	589	64	65	70	44	65	19	27	69	44	38	75	9

Tablica 40 – raspodjela i preklapanje nadležnosti različitih razina vlasti u Belgiji

Zajednice imaju ovlasti unutar jezično definiranih geografskih oblasti, koje su se odnosile prije svega na jezično relevantna pitanja koja se osobno tiču pojedinaca pripadajućih različitim zajednicama – kulturu (uključujući audiovizualne medije), obrazovanje i službenu upotrebu jezika. Širenje ovlasti na također osobna pitanja manje izravno vezana uz uporabu jezika tiču se nižih razina zdravstvene zaštite, zaštite mladih, socijalne zaštite, podrške obitelji, pitanja imigranata, itd.

Ovlasti regija su isključivo teritorijalno definirane i odnose se na gospodarstvo, zapošljavanje, poljoprivredu, opskrbu vodom, stanogradnju, javne radove, energetiku, promet, zaštitu okoliša, prostorno uređenje, kreditiranje i vanjsku trgovinu. Tijela regija, također, kontroliraju javne službe u nadležnosti pokrajina, općina i međuopćinskih zajednica na njihovom teritoriju. U pojedinim oblastima nadležnosti su podijeljene, te različite razine vlasti mogu djelomično sudjelovati. Svaka od spomenutih razina vlasti ima pojedine ovlasti u oblastima znanstvenog istraživanja i međunarodne suradnje po pitanjima iz svoje nadležnosti.

B) Sastav i izbor zakonodavne vlasti

Kompleksnost identiteta stanovništva i ustavnog ustroja Belgije našla je odraza i u konstituiranju njenog najvišeg predstavničkog tijela na državnoj razini. U Zastupnički dom Federalnog parlamenta se bira 79 zastupnika iz 5 izbornih jedinica s flamanskom većinom, 49 zastupnika iz 5 izbornih jedinica sa frankofonom većinom, kao i 22 zastupnika iz dvojezične izborne jedinice Brisel-Hale-Vilvorde. Primjetna je dominacija zastupnika iz izbornih jedinica s flamanskom većinom (52,67 %), premda, s obzirom da se ovaj dom, kao i u BiH i drugim federalnim državama, bira sukladno ili barem približno načelu „jedan čovjek – jedan glas“, ta dominacija je primjetno manja od udjela stanovništva Regije Flandrija u ukupnoj populaciji Belgije (57,68 %).

Federalni parlament sadrži i Senat (gornji dom Parlamenta, analogan Domu naroda u BiH) koji se od 2014. godine u cijelosti bira neizravno, tako da 29 senatora imenuje Flamanski parlament iz vlastitih redova, 10 senatora imenuje Parlament Francuske zajednice, 8 senatora imenuje sam Parlament Valonije, 2 senatora iz svojih redova imenuju članova francuske jezične skupine Parlamenta regije Bruxelles-Prijestolnica i jednog senatora imenuje Parlament Njemačke zajednice¹³¹. Kako bi se osiguralo legitimno i proporcionalno predstavljanje unutar samih zajednica, Ustav propisuje da barem jedan od 29 senatora iz Flamanske zajednice, te šest od ukupno 20 frankofonih senatora, moraju biti izabrani s teritorija regije Bruxelles-Prijestolnica. Aktualni saziv Senata, izabran i konstituiran poslije federalnih i regionalnih izbora 2019. godine je sljedeći¹³²:

131 Službena stranica Senata, <https://www.senate.be/english/SenateCompoEN.html>

132 Službena stranica Senata <https://www.senate.be/www/?MIval=/WielWie/LijstDerSenatoren&LANG=fr>

Stranka	Jezična Skupina	Stranka u Europskom parlamentu	Broj senatora izabranih u parlamentima	Broj ko-optiranih senatora	Ukupno (% unutar jezične skupine)
N-VA (Novi flamanski savez)	Nizozemska	Europski konzervativci i reformisti	8	1	9 (25,71)
Vlaams Belang (Flamanski interes)	Nizozemska	Identitet i demokracija	6	1	7 (20,00)
CD&V (Kršćanski demokrati i Flamanci)	Nizozemska	Europska pučka stranka	4	1	5 (14,29)
Open Vld (Otvoreni flamanski liberali i demokrati)	Nizozemska	Obnovimo Europu	4	1	5 (14,29)
Groen (Zeleni)	Nizozemska	Zeleni – Europski slobodni savez	3	1	4 (11,43)
sp.a (Naprijed)	Nizozemska	Progresivni savez socijalista i demokrata	3	1	4 (11,43)
PVDA (Radnička partija Belgije)	Nizozemska	Ljevica u Eur. parlamentu – GUE/NGL	1	0	1 (2,22)
Ukupno Nizozemska skupina			29	6	35 (58,33 % Senata)
PS (Socijalistička partija)	Francuska	Progresivni savez socijalista i demokrata	6	1	7 (29,17)
MR (Reformistički pokret)	Francuska	Obnovimo Europu	5	1	6 (25,00)
Ecolo	Francuska	Zeleni – Europski slobodni savez	4	1	5 (20,83)
PTB (Radnička partija Belgije)	Francuska	Ljevica u Eur. parlamentu – GUE/NGL	3	1	4 (16,67)
cdH (Angažirani)	Francuska	Europska pučka stranka	2	0	2 (8,33)
Ukupno Francuska skupina			20	4	24 (40,00 % Senata)
PFF (Stranka slobode i napretka)	Njemačka	Obnovimo Europu	1	0	1 (100 %)
Njemačka skupina			1	0	1 (1,67 % Senata)
Ukupno			50	10	60 (100,00)

Tablica 41 – sastav Senata Belgije poslije izbora 2019. godine

Flamanski parlament, podsjetimo, čini 118 zastupnika Parlamenta Flandrije i 6 članova Nizozemske jezične skupine Parlamenta Regije Bruxelles-Prijestolnica. Zarad usporedbe sa sastavom Senata, bit će prikazan i saziv Flamanskog parlamenta izabran 2019. godine:

Stranka	Stranka u Europskom parlamentu	Broj zastupnika	Postotak zastupnika
N-VA (Novi flamanski savez)	Europski konzervativci i reformisti	35	28,23
Vlaams Belang (Flamanski interes)	Identitet i demokracija	23	18,55
CD&V (Kršćanski demokrati i Flamanci)	Europska pučka stranka	19	15,32
Open Vld (Otvoreni flamanski liberali i demokrati)	Obnovimo Europu	16	12,90
Groen (Zeleni)	Zeleni – Europski slobodni savez	14	11,29
sp.a (Naprijed)	Progresivni savez socijalista i demokrata	13	10,48
PTB (Radnička partija Belgije)	Ljevica u Europskom parlamentu – GUE/NGL	4	3,23
Ukupno		124	100,00

Tablica 42 – sastav Flamanskog parlamenta poslije izbora 2019. godine

Parlament Francuske zajednice je sastavljen od 75 zastupnika Parlamenta Regije Valonija i 19 članova francuske jezične skupine Parlamenta regije Bruxelles-Prijestolnica:

Stranka	Stranka u Europskom parlamentu	Broj zastupnika	Postotak zastupnika
PS (Socijalistička partija)	Progresivni savez socijalista i demokrata	28	29,79
MR (Reformistički pokret)	Obnovimo Europu	23	24,45
Ecolo	Zeleni – Europski slobodni savez	16	17,03
PTB (Radnička partija Belgije)	Ljevica u Europskom parlamentu – GUE/NGL	13	13,83
cdH (Angažirani)	Europska pučka stranka	11	11,71
DéFI	/	3	3,19
Ukupno		94	100,00

Tablica 43 – sastav Parlamenta Francuske zajednice poslije izbora 2019. godine

Može se primijetiti da su obrasci političke podrške građana strankama prilično stabilni, s tim što frankofoni birači iz Bruxellesa koji na izborima za Parlament Francuske zajednice podržavaju lokalnu stranku DÉFI koja zastupa njihove specifične interese, na izborima za Senat podržavaju ekološku i ljevičarsku opciju. Primjetna je, također, izrazita disproporcija podrške strankama različitih političkih orijentacija u odnosu na širi politički spektar Europskog parlamenta unutar dvije Zajednice. Dok je unutar Flamanske zajednice podrška dvjema strankama izrazito desnog usmjerenja (N-VA i Vlaams Belang) vrlo blizu apsolutne većine građana koji su glasovali, unutar Francuske zajednice same stranke umjerene ljevice (PS) i liberalnog centra (MR) imaju u zbroju više od polovice glasova.

V-3) Specifičnosti Regije Bruxelles-Prijestolnica kao primjera primjene neteritorijalnog federalizma, primarno u identitetski relevantnim oblastima

Unutar Regije Bruxelles-Prijestolnica i Flamanska i Francuska zajednica imaju vlastite institucije koje djeluju kao „posrednička razina“ između vlasti tih zajednica i pružanja javnih usluga, s obzirom da se nalaze u nadležnosti tijela zajednica a nadređene su općinskim tijelima.

Komisija Flamanske zajednice (Vlaamse Gemeenschapscommissie, VGC¹³³) je u Regiji Bruxelles-Prijestolnica predstavnik vlasti svoje Zajednice. Komisija je pod ingerencijama Flamanskog parlamenta. Njeno Vijeće čine zastupnici koji pripadaju Nizozemskoj jezičnoj skupini u Briselskom regionalnom parlamentu, dok njena izvršna tijela čine dva flamanska ministra i jedan flamanski tajnik u Vladi Regije Bruxelles-Prijestolnica. VGC je ustanovljena posebnim Ustavnim zakonom 1989. godine, a njene nadležnosti obuhvaćaju kulturu, obrazovanje, zdravstvo i životni standard Flamanaca u Regiji. Procjenjuje se da je oko 200.000 stanovnika Regije Bruxelles-Prijestolnica koji uživaju njene usluge, uglavnom osobe koje govore nizozemskim jezikom, ali i značajan broj imigranata. Neke su među njenim nadležnostima, međutim, prilično ograničene, pa ona, na primjer, nema nikakvih ovlasti nad bolnicama.

U zakonskom smislu VGC je nadležna za institucije kojima upravlja Flamanska zajednica, prije nego za konkretne individue koje govore nizozemskim jezikom u Bruxellesu. To je posljedica činjenice da nije ustanovljeno službeno flamansko državljanstvo. VGC je također preuzela sve obveze Flamanske zajednice u Bruxellesu od nekadašnje

133 Službena stranica VGC-a, <https://www.vgc.be/wie-zijn-wij/vlaamse-gemeenschapscommissie>

Pokrajine Brabant kada je ona podijeljena. Ona nema zakonodavne ovlasti, za razliku od komisija drugih dviju zajednica.

Komisija Francuske zajednice (Commission communautaire française – COCOF¹³⁴) je u Regiji Bruxelles-Prijestolnica predstavnik vlasti svoje Zajednice. Skupština Komisije Francuske zajednice je 2001. godine neslužbeno promijenila svoj naziv u *Parlement francophone bruxellois* (Frankofoni Parlament Bruxellesa). Za razliku od Komisije Flamanske zajednice, COCOF je dobio zakonodavne ovlasti u nekim oblastima (turizam i zdravstvena zaštita) od Francuske zajednice.

Pored prethodne dvije, postoji i Zajednička komisija zajednica¹³⁵ (Commission communautaire commune, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie), tijelo koje djeluje u slučajevima kad sama Regija Bruxelles-Prijestolnica vrši ovlasti zajednica. U tim situacijama nema više potrebe za zakonodavnim procesom kako bi se zaštitili interesi zajednica (u praksi – Flamanske zajednice, čiji su pripadnici u toj Regiji malobrojniji). Zajednička komisija zajednica je odgovorna i za poslove vezane za Zajednice u Bruxellesu koje su zajedničke za Francusku zajednicu i Flamansku zajednicu, te za institucije koje obavljaju nadležnosti tih dviju Zajednica, ali ne pripadaju ekskluzivno niti jednoj od njih. Primjer toga su dvojezične bolnice u Regiji. U primarne odgovornosti Zajedničke komisije spadaju zdravstvena politika (kurativna i preventivna zaštita) i pomoć pojedincima (zaštita mladih, socijalna zaštita, podrška obiteljima, pružanje usluga imigrantima i sl.).

Zajedničku komisiju zajednica čine Vijeće, Ujedinjena skupština i izvršno tijelo – Ujedinjeni kolegij. Ujedinjenu Skupštinu čine članovi Vijeća Flamanske zajednice i Skupštine Komisije Francuske zajednice, i po rangu je jednaka Parlamentu Regije Bruxelles-Prijestolnica. Ujedinjeni kolegij okuplja sve članove Vlade Regije Bruxelles-Prijestolnica osim Državnog tajnika, a njime predsjedava Premijer te Regije, koji unatoč tomu u ovom tijelu ima samo savjetodavni glas. Uslijed toga, dva frankofona i dva flamanska člana imaju pravo glasa u smislu odlučivanja.

Ujedinjena Skupština obavlja zakonodavnu aktivnost putem „ordinanca“, koji imaju istu pravnu snagu kao zakoni i uredbe, ali ih Federalna Vlada Belgije može suspendirati ako po njenom viđenju ugrožavaju ulogu Bruxellesa kao glavnog grada Belgije ili njegovu međunarodnu ulogu, koja se često promatra kao uloga glavnog grada Europske unije. Za usvajanje ordinanca nužna je nazočnost većine zastupnika te apsolutna većina glasova nazočnih u korist prijedloga, ali i većina unutar zastupnika koji pripadaju objema jezičnim skupinama.

134 Službena stranica COCOF-a, <https://ccf.brussels/>

135 Službena stranica, <http://www.ccc-ggc.irisnet.be/>

VI.

Modeli političkog predstavljanja nacionalnih manjina u BiH

Temeljem prethodno iznesenih analiza u ovom dijelu studije bit će predloženi modeli za političko predstavljanje pripadnika nacionalnih manjina u BiH. Prvi će model biti posvećen njihovom predstavljanju u okviru šire kategorije Ostali, koja je i danas dio političkog sustava BiH na entitetskoj razini, u okviru Doma naroda Parlamenta FBiH i Vijeća naroda RS-a. Taj je model (DN1) u cijelosti kompatibilan s gore iznesenim modelima za legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda u Predsjedništvu BiH (P1 i P2) i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, te kao i ti modeli omogućava Ostalima i kandidiranje i glasovanje za ta tijela vlasti, ali bez mogućnosti njihovog izbora predstavnika koji bi u tim tijelima specifično predstavljali Ostale.

Drugi model (ZD) je konceptualno dosljedniji, ali podrazumijeva izmjena Ustava entiteta. Taj model podrazumijeva ukidanje klubova Ostalih u Domu naroda PFBiH i Vijeća naroda RS-a, s obzirom da su ta tijela posvećena specifičnom predstavljanju samih konstitutivnih naroda. Pored toga, pripadnici nacionalnih manjina se ne bi više tretirali u okviru kategorije Ostali, koja bi zapravo bila ukinuta i njeni bi pripadnici ostvarivali svoje aktivno i pasivno biračko pravo kao i svi ostali građani, glede doslovno svih tijela vlasti u BiH, ali ne bi više bili predstavljeni kao posebna kategorija, što je slučaj od 2002. godine. Umjesto toga, pripadnici nacionalnih manjina bi bili tretirani kao posebna kategorija, kao u Hrvatskoj, te bi dobili rezervirane mandate u donjim domovima – Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH, Zastupničkom domu Parlamenta FBiH, te Narodnoj skupštini RS-a.

VI-1) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model DN1

A) Glavne karakteristike IDPI modela DN1

Dom naroda Parlamenta FBiH		Dom naroda Parlamenta FBiH	
IDPI model DN1	Zahtjeva izmjene	IDPI MODEL DN1	Rješava presude
Izmjene izbornog zakona BiH	DA	Ljubić	DA
Izmjene dokumenata SIP	DA	Sejdić-Finci	DA
Izmjene Ustava BiH	NE	Zornić	DA
Izmjene Ustava FBiH	/	Šlaku	DA
Izmjene Ustava RS	/	Pilav	NE
		Pudarić	NE

Dom naroda Parlamenta FBiH (dalje – DN PFBiH) sastoji se kao i do sada od **četiri kluba**: Kluba Bošnjaka, Kluba Hrvata, Kluba Srba i Kluba Ostalih.

Umjesto dosadašnje metode kojom se izaslanici ovih klubova biraju iz kantonalnih skupština, odlukama koje same te skupštine donose u okviru **već zadanih kvota izaslanika pojedinih konstitutivnih naroda i Ostalih**, uvodi se novi način biranja, koji se bazira na:

1. **Četiri specifična demosa u FBiH** za izbor izaslanika u klubovima Bošnjaka, Hrvata, Srba i Ostalih i načelu da su **izaslanici u tim klubovima nužno predstavnici**, ali ne nužno i **pripadnici konstitutivnih naroda i Ostalih**.
2. Bošnjačkim, hrvatskim i srpskim **Koeficijentima izbornih bodova (KIB)**, te Koeficijentima izbornih bodova (KIB) Ostalih za svaku od deset izbornih jedinica (**deset kantona**).
3. **Osobnim izbornim koeficijentima (OIK)** izabranih zastupnika koje nakon neposrednih izbora SIP dodjeljuje svakom zastupniku u svih deset kantonalnih skupština.
4. Četiri velika izborna kolegija koja biraju izaslanike u odgovarajući klub DN PFBiH koristeći OIK-e.

B) Četiri specifična demosa u IDPI modelu DN1

Izbor izaslanika u DN PFBiH vrši se i dalje **neizravnim izborom**, postupkom u kome zastupnici kantonalnih skupština koji pripadaju nekom od specifičnih demosa biraju kandidate s izborne liste tog specifičnog demosa.

Specifični demos za izbor bošnjačkih izaslanika DN PFBiH su svi Bošnjaci u FBiH, koji taj izbor vrše preko zastupnika kantonalnih skupština koji su se slobodno izjasnili kao Bošnjaci.

Specifični demos za izbor hrvatskih izaslanika DN PFBiH su svi Hrvati u FBiH, koji taj izbor vrše preko zastupnika kantonalnih skupština koji su se slobodno izjasnili kao Hrvati.

Specifični demos za izbor srpskih izaslanika DN PFBiH su svi Srbi u FBiH, koji taj izbor vrše preko zastupnika kantonalnih skupština koji su se slobodno izjasnili kao Srbi.

Specifični demos za izbor izaslanika Ostalih DN PFBiH su svi Ostali u FBiH, koji taj izbor vrše preko zastupnika kantonalnih skupština koji su se slobodno izjasnili kao Ostali.

Ukida se odredba Središnjeg izbornog povjerenstva (SIP-a) po kojoj kandidati moraju potpisati **izjašnjenje o pripadnosti konstitutivnom narodu ili Ostalima**. Model predviđa da svatko, neovisno o vlastitoj nacionalnoj (ne)pripadnosti, može biti kandidat za izaslanika u bilo kojem klubu DN PFBiH, jer su njihovi članovi **predstavnici, ali ne nužno i pripadnici tog naroda ili Ostalih**. Time se implementiraju odluke „Sejdić-Finci“ i „Zornić“ za DN PFBiH. Ne postoji razlog zbog koga Rom, Židov ili

nacionalno neizjašnjeni građanin ne bi mogli predstavljati Hrvate u DN PFBiH (ili Srbe ili Bošnjake ili Ostale) ako dobiju većinsku potporu konstitutivnog naroda ili Ostalih kojeg žele predstavljati. **Legitimnost predstavljanja u DN PFBiH proizlazi iz izborne volje onih koji biraju, a ne iz nacionalnosti onoga tko je izabran.**

C) Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu DN1

Svaka od **10 izbornih jedinica (kantoni u FBiH)** dobiva određen **koeficijent izbornih bodova (KIB)** za izbor izaslanika u Klub Bošnjaka, Klub Hrvata, Klub Srba i Klub Ostalih u DN PFBiH. Koeficijenti izbornih bodova se dobiju temeljem udjela (postotka) pripadnika određenog konstitutivnog naroda i Ostalih u pojedinoj izornoj jedinici u odnosu na ukupan broj pripadnika određenog konstitutivnog naroda i Ostalih u cijeloj FBiH, a ažurira se nakon svakog popisa stanovništva. Na ovaj način se osigurava da npr. svaki Hrvat u Sarajevskom kantonu ima jednaku vrijednost glasa kao i Hrvat u Hercegovačko-neretvanskom ili bilo kojem drugom kantonu (isto vrijedi i za Bošnjake, Srbe i Ostale).

Na primjer, u FBiH ima ukupno 1.562.372 Bošnjaka, a u Sarajevskom kantonu (SK) živi ih 346.575. Prema tome, bošnjački KIB u SK je $(346.575 / 1.562.372) \times 100 = 22,18$ KIB.

Od 497.883 Hrvata u FBiH, u Sarajevskom kantonu (SK) živi 17.520 Hrvata. Prema tome, hrvatski KIB u SK je $(17.520 / 497.883) \times 100 = 3,52$ KIB.

Prema rezultatima popisa iz 2013. godine, bošnjački, hrvatski, srpski i KIB Ostalih po izbornim jedinicama je:

Izborna jedinica	Bošnjački koeficijent izbornih bodova	Hrvatski koeficijent izbornih bodova	Srpski koeficijent izbornih bodova	Koeficijent izbornih bodova Ostalih
Unsko-sanski kanton	15,75	1,02	14,95	13,40
Posavski kanton	0,53	6,75	1,47	0,75
Tuzlanski kanton	25,11	4,74	12,48	21,50
Zeničko-dobojski kanton	19,17	8,80	9,80	15,25
Bosansko-podrinjski k.	1,43	0,01	1,57	0,50
Srednjobosanski kanton	9,39	19,60	5,38	7,19
Hercegovačko-ner. ž.	5,89	23,76	11,37	5,15
Ž. Zapadnohercegovačka	0,04	18,82	0,18	0,35
Sarajevski kanton	22,18	3,52	23,52	35,34
Hercegbosanska županija	0,51	12,98	19,28	0,57
Ukupno	100	100	100	100

Tablica 44 – Koeficijenti izbornih bodova (KIB) u IDPI modelu DN 1

D) Osobni izborni koeficijenti (OIK) u IDPI modelu DN1

Koeficijenti izbornih bodova (bošnjački, hrvatski, srpski i Ostalih) u svakom od kantona dijele se s **brojem izabranih bošnjačkih, hrvatskih, srpskih i zastupnika O** u skupštini tog kantona, tako da se bošnjački koeficijent izbornih bodova za taj određeni kanton podijeli brojem bošnjačkih zastupnika u tom kantonu (isto vrijedi i za Hrvate, Srbe i Ostale). Dobiveni brojevi su Osobni izborni koeficijenti (OIK) kojima zastupnici raspoložu u velikom izbornom kolegiju kojem pripadaju (bošnjački zastupnici u bošnjačkom velikom izbornom kolegiju, hrvatski zastupnici u hrvatskom velikom izbornom kolegiju, srpski zastupnici u srpskom izbornom kolegiju i zastupnici Ostalih u velikom izbornom kolegiju Ostalih).

Na primjer, ako je bošnjački koeficijent izbornih bodova u Unsko-sanskom kantonu **15,75, hrvatski 1,02, srpski 14,95 i Ostalih 13,40**, a u skupštinu je izabrano **25 Bošnjaka, 1 Hrvat, 2 Srbina i 2 Ostalih**, onda:

Svaki član **Kluba Bošnjaka u Skupštini Unsko-sanskog kantona** ima $15,75/25 = 0,63$ **osobni izborni koeficijent** s kojim ulazi u bošnjački veliki izborni kolegij koji bira izaslanike Kluba Bošnjaka u Domu naroda.

Svaki član **Kluba Hrvata u Skupštini Unsko-sanskog kantona** ima $1,02/1 = 1,02$ **osobni izborni koeficijent** za hrvatski veliki izborni kolegij koji bira izaslanike Kluba Hrvata u Domu naroda.

Svaki član **Kluba Srba u Skupštini Unsko-sanskog kantona** ima $14,95/2 = 7,48$ **osobni izborni koeficijent** za srpski veliki izborni kolegij koji bira izaslanike Kluba Srba u Domu naroda.

Svaki član **Kluba Ostalih u Skupštini Unsko-sanskog kantona** ima $13,40/2 = 6,70$ **osobni izborni koeficijent** za veliki izborni kolegij koji bira izaslanike Kluba Ostalih u Domu naroda.

OIK predstavlja **vrijednost glasa koji će svaki zastupnik unijeti u svoj veliki izborni kolegij**.

Svi bošnjački zastupnici iz USK zajedno će unijeti 15,75 OIK u bošnjački veliki izborni kolegij, što je razmjerno broju Bošnjaka u USK u odnosu na ukupan broj Bošnjaka u cijeloj FBiH.

Tako se osigurava **jednaka vrijednost izbornog glasa** unutar svakog konstitutivnog naroda i Ostalih kao **zasebne virtualne izborne jedinice** za Dom naroda PFBiH, jer

jedan Bošnjak, **u kojem god kantonu živio**, ima u potpunosti istu vrijednost glasa. Isto vrijedi i za Hrvate, Srbe i Ostale.

Ovaj sustav također osigurava da **Ostali mogu birati svoje izaslanike iz svih kantona**, dok su ih po starom sustavu mogli birati samo u pet kantona.

E) Veliki izborni kolegiji u IDPI modelu DN1

Nakon što SIP izračuna i dodijeli OIK svakom kantonalnom zastupniku u FBiH za njegov izborni kolegij, formiraju četiri velika izborna kolegija za biranje izaslanika u četiri kluba DN PFBIH.

Bošnjački veliki izborni kolegij sastavljen je od svih bošnjačkih zastupnika iz svih deset kantonalnih skupština i bira 17 izaslanika za **Klub Bošnjaka** DN PFBIH.

Hrvatski veliki izborni kolegij je sastavljen od svih hrvatskih zastupnika iz svih deset kantonalnih skupština i bira 17 izaslanika za **Klub Hrvata** DN PFBIH.

Srpski veliki izborni kolegij je sastavljen od svih srpskih zastupnika iz svih deset kantonalnih skupština i bira 17 izaslanika za **Klub Srba** DN PFBIH.

Veliki izborni kolegij Ostalih je sastavljen od svih zastupnika Ostalih iz svih deset kantonalnih skupština i bira 7 izaslanika za **Klub Ostalih** DN PFBIH.

Ukupan zbroj OIK-a svih zastupnika u svakom od velikih izbornih kolegija je 100.

Zastupnici u velikim izbornim kolegijima se sastaju na dan koji odredi SIP u Parlamentu FBiH, i jedan po jedan, po abecednom redu (bošnjački, pa hrvatski, pa Ostalih, pa srpski) veliki izborni kolegiji tajnim glasovanjem biraju 17 izaslanika u klub odgovarajućeg konstitutivnog naroda u DN PFBIH, ili 7 izaslanika u slučaju Ostalih.

Prije glasovanja, političke stranke, koalicije i nezavisni zastupnici odlučuju o svojim rangiranim izbornim listama. Svaki izabrani zastupnik bilo koje kantonalne skupštine može formirati svoju izbornu listu, ili se pridružiti izbornoj listi grupe nezavisnih zastupnika, političke stranke ili koalicije. Više stranaka može formirati zajedničku listu, a zastupnici koji su dio određene stranke ne moraju se pridružiti listi te stranke, već mogu formirati vlastitu listu ako to žele. Izborna lista se sastoji od rangiranih imena i prezimena kantonalnih zastupnika (od 1 do 17, a ako listu formira manje od 17 zastupnika, onda od 1 do broja zastupnika koji formiraju listu).

SIP potom izrađuje glasačke listiće sa svim listama i OIK-om za svakog pojedinačnog zastupnika koji glasuje svojim listićem, i uručuje odgovarajuće listiće svim zastupnicima. Potom svi zastupnici biraju kojoj od izbornih listi na izbornom listiću žele dati svoj OIK, te vraćaju listić SIP-u. Tako se osigurava da, primjerice, i Hrvat iz Sarajeva ili Bošnjak iz Livna mogu biti izabrani u DN PFBiH.

Glasovanje je još uvijek tajno, jer članovi SIP-a zbrajaju rezultate, a kantonalni zastupnici ne znaju tko je među njima glasovao za koga. SIP zbraja OIK-e za svaku izbornu listu i pravi tablicu u kojoj su poredane sve liste po osvojenom ukupnom broju OIK-a.

Potom se po D'Hondtovo metodi (dijeljenje s 1, 2, 3, 4, 5,...) i OIK-u izračunaju osvojeni mandati. Na primjer, ako je neka lista osvojila šest mandata, onda prvih šest rangiranih zastupnika na toj listi ulazi u odgovarajući klub DN PFBiH.

Ako se dogodi da određeni veliki izborni kolegij nema najmanje 17 zastupnika (ili 7 u slučaju Ostalih) pa ne može izabrati svih 17 (ili 7 u slučaju Ostalih) izaslanika u taj klub DN PFBiH, onda se izabire izaslanika koliko je moguće (svi izaslanici u tom izbornom kolegiju automatski idu u odgovarajući klub DN PFBiH).

Na primjer, ako je izabrano samo 13 od 17 srpskih izaslanika, preostala četiri izaslanika biraju se tako da svi općinski vijećnici koji su pripadnici tog konstitutivnog naroda (Srba u ovom slučaju) u FBiH formiraju ad hoc izborni kolegij te između sebe tajnim glasovanjem po principu „jedan vijećnik – jedan glas“ izaberu preostale izaslanike u DN PFBiH.

Na istim načelima moglo bi se izabrati i Vijeće naroda RS-a, pri čemu bi Veliki izborni kolegij činili zastupnici Narodne skupštine iz reda Ostalih, a njihov KIB bi ovisio o tomu na teritoriju koje statističke regije su izabrani:

	Postotak Ostalih u odnosu na cijelu populaciju Ostalih u RS-u
Regija Banja Luka	45,87
Regija Prijedor	14,18
Regija Doboj	18,68
Regija Bijeljina	12,55
Regija Istočno Sarajevo	4,16
Regija Trebinje	4,56
Republika Srpska	100,00

Tablica 45 – Koeficijenti izbornih bodova (KIB) koji se mogu primijeniti na izbor izaslanika u Vijeću naroda RS-a

VI-2) IDPI modeli reforme izbornog zakonodavstva BiH – Model ZD

Ovaj model podrazumijeva ukidanje klubova Ostalih u Domu naroda Parlamenta i u Vijeću naroda RS-a. To znači da se iz Ustava FBiH, iz članka 6., stavak 2., brišu riječi „i sedam izaslanika iz reda ostalih“, broj „pedeset osam“ se mijenja u „pedeset jedan“, a briše se i cijeli stavak 3 („Ostali imaju pravo ravnopravno sudjelovati u postupku većinskog glasanja“). Pored toga, iz stavka 4. članka 8. brišu se riječi „a izbor izaslanika iz reda ostalih uredit će se zakonom“.

U Ustavu Republike Srpske, u članku 69. brišu se riječi „predsjedavajući Vijeća naroda“, u članku 71. riječi „i četiri člana iz reda Ostalih“ i „Ostali imaju pravo da ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja“, dok se u članku 135. riječi „i Ostalih“. Odredbe koje se tiču zastupljenosti Ostalih u izvršnoj i sudskoj vlasti ne bi se mijenjale niti u jednom od entitetskih ustava.

Nacionalnim manjinama bi se osigurala zastupljenost u Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Tu zastupljenost pri sadašnjem broju zastupnika nije moguće osigurati uz poštivanje načela srazmjernosti, s obzirom da u tom domu ima 42 zastupnika, a pripadnika nacionalnih manjina u BiH po popisu iz 2013. godine ima 0,75 %, te bi im po tom načelu pripadalo tek 0,32 mjesta Zastupničkog doma, što je statistički ispod jednog mandata. Treba, međutim, zbog gore opisanog lošeg institucionalnog položaja nacionalnih manjina, primijeniti i načelo pozitivne diskriminacije, te rezervirati jedan mandat za izborne liste stranaka ili koalicija stranaka koje se prije izborne godine registriraju kao stranke nacionalnih manjina. Pravo glasanja za takve izborne liste imali bi građani koji bi se do zaključenja biračkog popisa registrirali za glasanje za manjinske liste, po uzoru na mehanizam koji se primjenjuje u Hrvatskoj. Nije, međutim, zbog izrazito malog postotka pripadnika manjina u BiH, moguće po modelu iz RH osigurati diversificirano predstavljanje različitih manjina, ali bi uvođenje jednog garantiranog mandata bilo veliki napredak u odnosu na postojeće stanje.

Mandat rezerviran za predstavnike nacionalnih manjina bio bi osiguran smanjenjem broja kompenzacijskih mandata, rezerviranih za stranke koje nisu osvojile mandate u Zastupničkom domu PS BiH a prešle su izborni prag od 3 % glasova na teritoriju jednoga od entiteta. U Federaciji je broj takvih mandata 7, a u RS-u 5, a entitet unutar čije bi se kvote dodijelio mandat za nacionalne manjine ovisi o tomu koja je manjinska izborna lista osvojila veći postotak glasova na razini entiteta na čijem je teritoriju kandidirana.

Po istom bi se načelu osigurala zastupljenost manjina i na entitetskoj razini. U Zastupničkom domu Parlamenta FBiH ima 98 zastupnika, a u tome entitetu po popisu živi

0,77 % pripadnika nacionalnih manjina, te 0,75 mjesta koja im po načelu razmjernosti treba dodijeliti i statistički predstavlja jedan mandat, uslijed čega na njih ne treba ni primjenjivati načelo pozitivne diskriminacije. Slična je situacija u RS-u, gdje Narodna skupština ima 83 zastupnika, manjina je u stanovništvu 0,70 %, te im treba osigurati 0,58 mjesta, što je statistički opet jedan mandat.

Usporedbe radi, u Hrvatskoj po posljednjem obrađenom popisu živi 7,66 % pripadnika nacionalnih manjina s garantiranim mjestima u Hrvatskom saboru, koji ima 151 zastupnika, te bi stroga primjena načela srazmjernosti podrazumijevala rezerviranje 12 mandata za te manjine umjesto sadašnjih 8. To se, međutim, ne preporuča ovom studijom, zbog ranije opisanih kontroverzi s vrijednošću glasa kod izbora manjinskih zastupnika, kao i zbog izrazito lošeg odaziva pripadnika nacionalnih manjina za izbor svojih zastupnika na ta rezervirana mjesta.

U Zastupničkom domu Parlamenta FBiH jedan rezervirani manjinski mandat bi bio osiguran na račun kompenzacijskih mandata, kojih je po Izbornom zakonu BiH između 23 % i 27 %, što znači između 23 i 26 mandata. Isto bi načelo bilo primijenjeno u Narodnoj skupštini RS-a, u kojoj se broj kompenzacijskih mandata može kretati između 19 i 22.

U Izbornom zakonu BiH bio bi izbrisan stavak 3. članka 10.1 („Najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda će biti zastupljeno u Zastupničkom domu Parlamenta Federacije BiH“), te stavak 2. članka 11.1 („Najmanje četiri člana svakog konstitutivnog naroda bit će zastupljeno u Narodnoj skupštini Republike Srpske“), s obzirom da je primjenom nekog od ranije predstavljenih modela nužno osigurati legitimno predstavljanje konstitutivnih naroda u gornjim domovima, te bi donje domove trebalo dosljedno definirati i konstituirati kao tijela u kojima je nacionalna (ne)pripadnost zastupnika potpuno irelevantna.

Izvori

Ustav BiH

https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-hr_1611085312.pdf

Ustav Federacije BiH

Prečišćeni tekst:

https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/files/Ustav%20FBiH/ustav_precisceni_tekst.pdf

Ustav Republike Srpske

Prečišćeni tekst

https://www.narodnaskupstinars.net/sites/default/files/upload/dokumenti/ustav/lat/ustav_republike_srpske.pdf

S izdvojenim amandmanima:

<https://www.paragraf.ba/propisi/republika-srpska/ustav-republike-srpske.html>

Ustav Unsko-sanskog kantona

Prečišćen tekst s izdvojenim amandmanima ispod

<https://www.paragraf.ba/propisi/unsko-sanski-kanton/ustav-unsko-sanskog-kantona.html>

Ustav Županije Posavske

Prvobitni tekst

<https://skupstinazp.ba/Nova/dokumenti/ustav/>

Amandmani

<https://skupstinazp.ba/Nova/dokumenti/amandmani/>

Ustav Tuzlanskog kantona

Tekst s izdvojenim amandmanima ispod

<https://www.paragraf.ba/propisi/tuzlanskog-kantona/ustav-tuzlanskog-kantona.html>

Ustav Zeničko-dobojskog kantona

Tekst s izdvojenim amandmanima ispod

<https://www.paragraf.ba/propisi/zenicko-dobojskog-kantona/ustav-zenicko-dobojskog-kantona.html>

Ustav Bosansko-podrinjskog kantona Goražde

Prečišćen tekst

http://www.bpkg.gov.ba/media/images/2011/07/ustav_bpk_gorazde.pdf

Ustav Županije Središnja Bosna / Srednjobosanskog kantona

Tekst s izdvojenim amandmanima ispod

<https://www.paragraf.ba/propisi/srednjobosanski-kanton/ustav-srednjobosanskog-kantona.html>

Ustav Hercegovačko-neretvanske županije / Hercegovačko-neretvanskog kantona

Prvobitni tekst

<https://www.vlada-hnz-k.ba/hr/ustav>

Amandmani

<https://www.vlada-hnz-k.ba/hr/amandmani-na-ustav-hn%C5%BE>

Tekst s izdvojenim amandmanima ispod

<http://www.skupstina.org/hr/download/5>

Ustav Županije Zapadnohercegovačke

Tekst s izdvojenim amandmanima ispod

<http://www.skupstina-zzh.ba/Opsirnije.aspx?id=475&isPrint=True>

Ustav Kantona Sarajevo

Tekst s izdvojenim amandmanima ispod

<https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/ustav-kantona-sarajevo.html>

Ustav Hercegbosanske županije / Kantona 10

Tekst s izdvojenim amandmanima ispod

http://www.skupstinahbz.com/public/files/ustav_hercegbosanske_zupanije.pdf

Izborni zakon BiH

Prečišćeni tekst

https://izbori.ba/Documents/documents/ZAKONI/Izborni_zakon_PRECISCENI_TEKST-bos.pdf

Izmjene i dopune

<https://www.izbori.ba/default.aspx?CategoryID=40&Tag=52>

Prijedlog Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (2018.)

https://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2018/Prijedlog%20zakona%20o%20izbornim%20jedinicama.pdf

Prijedlog Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta FBiH (2019.)

https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/files/Prijedlozi%20zakona/01,02-02-2430_19%20-%202430-19%20Prijedlog.pdf

Izborni zakon Republike Srpske

Prečišćeni tekst

<http://opstinaprnjavor.net/wp-content/uploads/2017/03/IZBORNI-ZAKON-RS-NESLUZBENI-PRECISCENI-TEKST.pdf>

Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Republike Srpske (2011.)

<http://www.vladars.net/sr-sp-cyrl/vlada/ministarstva/muls/Documents/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%20%D0%BE%20%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D1%98%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%B8%20%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D0-%BD%D0%B0%D0%BC%D0%B0%20%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B3%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B0%20%D1%80%D1%81%2024-12.pdf>

Dokumenti za kandidaturu

Rezultati Općih izbora 2000.

<https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=264&Lang=4>

Rezultati Općih izbora 2002.

<https://www.izbori.ba/Default.aspx?CategoryID=296&Lang=4>

Rezultati Općih izbora 2006.

<https://www.izbori.ba/rezultati/konacni/>

Rezultati Općih izbora 2010.

<http://www.izbori.ba/Finalni2010/Finalni/PredsjednistvoBiH/Default.aspx>

Rezultati Općih izbora 2014.

<http://www.izbori.ba/Potvrđjeni2014/Finalni/PredsjednistvoBiH/Default.aspx>

Rezultati Općih izbora 2018.

http://www.izbori.ba/rezultati_izbora?resId=25&langId=1#/1/0/0/0/0

Popis stanovništva, kućanstava i stanova u Bosni i Hercegovini

Etnička/nacionalna pripadnost, vjeroispovijest i materinji jezik

www.popis.gov.ba/popis2013/knjige.php?id=0

Neslužbena ali odlična stranica za Popis 2013.

<http://www.statistika.ba/>

Ustav Republike Hrvatske (sa svim izmjenama)

<https://www.sabor.hr/hr/o-saboru/vazniji-propisi/ustav-republike-hrvatske-narodne-novine-broj-561990-1351997-81998-1132000>

Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor (prečišćen tekst)

<https://www.zakon.hr/z/355/Zakon-o-izborima-zastupnika-u-Hrvatski-sabor>

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_10_120_2357.html

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, 155/2002

<https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>

Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, 80/2010

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2010_06_80_2275.html

Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2000.

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2000>

Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2003.

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2003>

Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2007.

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2007>

Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2011.

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2011>

Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2015.

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2015>

Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2016.

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2016>

Rezultati izbora za Hrvatski sabor 2020.

<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/parlament-2020>

Obrasci za postupak kandidiranja za Hrvatski sabor

<https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/2558>

Rezultati popisa iz 2001. STANOVNIŠTVO PREMA NARODNOSTI, PO GRADOVIMA/OPĆINAMA

https://web.dzs.hr/Hrv/censuses/Census2001/Popis/H01_02_02/H01_02_02.html

Rezultati popisa iz 2011. STANOVNIŠTVO PREMA NARODNOSTI, PO GRADOVIMA/OPĆINAMA

https://www.dzs.hr/Hrv/censuses/census2011/results/htm/H01_01_04/h01_01_04_RH.html

Ustav Kraljevine Belgije

https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf

https://www.senate.be/doc/const_fr.html

ELECTORAL CODE of BELGIUM Version of 31th of January 2014

https://www.legislationline.org/download/id/5841/file/Belgium_ELECTORAL%20CODE%20as%20of%202014_en.pdf

Rezultati izvora za Zastupnički dom 2003.

https://polling2003.belgium.be/electionshome/uk/result/chamber/table_top.html

Rezultati izbora za Senat 2003.

https://elections2003.belgium.be/electionshome/fr/result/senate/table_top.html

Rezultati izvora za Zastupnički dom 2007.

https://polling2007.belgium.be/en/cha/results/results_tab_etop.html

Rezultati izbora za Senat 2007.

https://polling2007.belgium.be/en/sen/results/results_tab_etop.html

Rezultati izvora za Zastupnički dom 2010.

https://elections2010.belgium.be/en/cha/results/results_tab_CKR00000.html

Rezultati izbora za Senat 2010.

https://elections2010.belgium.be/en/sen/results/results_tab_SER00000.html

Rezultati izvora za Zastupnički dom 2014.

https://elections2014.belgium.be/en/cha/results/results_tab_CKR00000.html

Rezultati izvora za Zastupnički dom 2019.

<https://elections2019.belgium.be/fr/resultats-chiffres?el=CK&id=CKR00000>

Rezultati popisa iz 2001.

<https://statbel.fgov.be/nl/over-statbel/wat-doen-we/volkstellingen-census/census-publicaties>

Rezultati popisa iz 2011.

https://www.census2011.be/data/data_nl.html

<https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?datasource=06deb4bd-8f91-49fb-befb-cfb25108b5ae>

Literatura

- Baketa, N., Kovačić, M., „Tko i kako predstavlja nacionalne manjine“, *Političke analize*, vol. 1, 2010., br. 3, str. 11-14.
- Blagovčanin, S., *Evropska unija i Bosna i Hercegovina: građenje države kroz proces evropskih integracija*, Sarajevo, Friedrich Ebert Stiftung, 2016.
- Ceranić, V., „Političko predstavljanje nacionalnih manjina u ustavnom poretku Republike Hrvatske: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3597/2010 i dr.1, br. U-I-3786/2010 i dr.2 i br. U-I-120/2011 i dr.“, *Pravnik*, vol. 45, 2011., br. 1, str. 165-177.
- Čačić-Kumpes J., Kumpes, J., Etničke manjine elementi definiranja i hijerarhizacija prava na razliku, *Migracijske i etničke teme*, Zagreb, god. 21, 2005, br. 3, str. 173–186.
- Čorni, A., *Prava nacionalnih manjina i lokalne politike (Studija o primjeni standarda zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji)*. Banja Luka: Helsinški parlament građana, 2010.
- Grdešić, I., „Izbori u Hrvatskoj: birači, vrednovanja, preferencije“, u: Grdešić, I., Kasapović, M., Šiber, I., Zakošek, N. (ur.), *Hrvatska u izborima '90.*, Naprijed, Zagreb, 1991., str. 49-97.
- Jakešević, R., Tatalović, S., Lacović, T., „Oblici političkog predstavništva nacionalnih manjina u Hrvatskoj – problemi funkcionalnosti vijeća i predstavnika“, *Političke perspektive*, vol. 5, 2015., br. 3, str. 9-37.
- Kasapović, M., *Oni i mi*, Večernji list, Zagreb, 2014.
- Kymlicka, W. *Multikulturalno građanstvo: liberalna teorija manjinskih prava*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003.
- Miličević, N., Stanje i problemi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini. u: *Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana*, Beograd, 2004.
- Petričušić, A., „Kako osigurati opstanak ‘Ostalih’: Dokidanje institucionalne diskriminacije nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini“, u: Potočnjak, Željko, Ivana Grgurev, Andrea Grgić (ur.), *Perspektive antidiskriminacijskog prava*. Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2014., str., 199-236.
- Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2009.
- Šolaja, M., Relativizacija evropskih manjinskih politika – studija slučaja Bosna i Hercegovina, *Političke perspektive: časopis za istraživanje politike*, Vol. 5 No. 3, 2015.
- Tatalović, S., „Položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj“, u: Bašić, G. i dr. (ur.), *Demokratija i nacionalne manjine*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2002., str. 231-290.
- Tatalović, S., *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, Stina Split, 2005.
- Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski sabor, Narodne novine, 120/2011 – pročišćeni tekst Zakošek, N., *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002.