

Odnos Ureda visokog predstavnika i Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine

Lukić, Nikolina

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:165036>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-18**

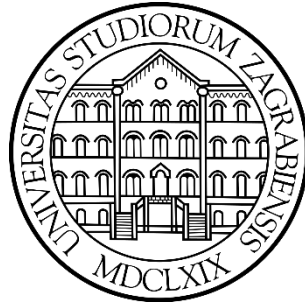


Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije



Nikolina Lukić

ODNOS UREDA VISOKOG PREDSTAVNIKA I HRVATSKE
DEMOKRATSKE ZAJEDNICE BOSNE I HERCEGOVINE

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije



ODNOS UREDA VISOKOG PREDSTAVNIKA I HRVATSKE
DEMOKRATSKE ZAJEDNICE BOSNE I HERCEGOVINE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Višeslav Raos

Studentica: Nikolina Lukić

Zagreb, lipanj 2023.

Izjavljujem da sam diplomski rad *Odnos Ureda visokog predstavnika i Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine*, koji sam predala na ocjenu mentoru izv. prof. dr. sc. Višeslavu Raosu, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. *Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu*.

Nikolina Lukić

Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. PREGLED LITERATURE.....	5
3. TEORIJSKI OKVIR.....	8
3.1. Temeljni pojmovi.....	9
3.1.1. Visoki predstavnik.....	9
3.1.2. HDZ BiH.....	10
3.1.3. Federacija BiH.....	11
4. METODOLOGIJA.....	12
5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA.....	16
5.1. RAZDOBLJE 2000.-2010.....	16
5.1.1. Turbulentan početak.....	16
5.1.2. Paket ustavnih promjena Wolfanga Petritscha.....	18
5.1.3. Mostarsko pitanje.....	21
5.2. RAZDOBLJE 2011. – 2022. GODINE.....	25
5.2.1. Značajan porast angažmana HDZ-a BiH.....	25
5.2.1.1. Dom naroda Federacije BiH – Ahilova peta.....	25
5.2.1.2. Neizravno djelovanje HDZ-a BiH.....	28
5.2.2. Metode za reorganizaciju HDZ-ovog kamena spoticanja – Doma naroda Federacije BiH.....	30
5.2.3. Ususret općim izborima 2022. godine.....	33
5.2.3.1. Koraci u pozitivnom smjeru.....	33
5.2.3.2. Potez visokog predstavnika Schmidta u izbornoj noći.....	36
6. ZAKLJUČAK.....	39
7. LITERATURA.....	42
Sažetak.....	49
Abstract.....	50

Popis kratica

BiH	Bosna i Hercegovina
DNFBiH	Dom naroda Federacije BiH
EU	Europska unija
Federacija BiH	Federacija Bosne i Hercegovine
HDZ BiH	Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine
HDZ 1990	Hrvatska demokratska zajednica 1990
HNS BiH	Hrvatski narodni Sabor Bosne i Hercegovine
OESS	Organizacija za europsku sigurnost i suradnju
OHR	<i>Office of High Representative</i> (Ured Visokog predstavnika)
PIC	<i>Peace Implementation Committee</i> (Vijeće za provedbu mira)
SIP	Središnje izborno povjerenstvo
US BiH	Ustavni sud Bosne i Hercegovine

Popis tablica

Tablica 1. Visoki predstavnici u BiH, 1995.-2022.	2
Tablica 2. Prikaz izmjena izbornih pravila za Mostar koje je nametnuo Ured Visokog predstavnika	24
Tablica 3. Prijedlozi HDZ-a BiH za izmjene izbornih pravila	36
Tablica 4. Odluke Ureda Visokog predstavnika za DN FBiH i Predsjedništvo FBiH	38

1. UVOD

Bosna i Hercegovina (BiH) je uspostavljena potpisivanjem vodećih političara tri sukobljena naroda BiH *Općeg okvirnog sporazuma o miru u BiH* (poznatijeg kao *Dejtonskog sporazuma*) 1995. godine u Sjedinjenim Američkim Državama.¹ Potpisivanjem sporazuma, sudionici pristaju na prekid ratnih sukoba i dogovor oko državnog uređenja i mira, međutim, dogovor u nekim dijelovima nije sklopljen niti 28 godina kasnije. Od samih se početaka *Dejtonski sporazum*² smatra nametnutim ustavom BiH koji kao takav postaje izraz nezadovoljstva i međusobnih političkih sporova. U tom svjetlu, Bosna i Hercegovina je podijeljena na dva teritorijalno podjednaka dijela (entiteta): Federaciju Bosne i Hercegovine (uspostavljenu *Vašingtonskim sporazumom* 1994. godine) kao Federacija Bošnjaka i Hrvata što Federaciju čini drugačijom od drugog entiteta Republike Srpske uslijed etničke i vjerske heterogenosti naroda koji žive u Federaciji. K tome, Federacije je podijeljena na deset županija (kantona) u kojima u pravilu živi natpolovične većina jednog od dva konstitutivna naroda.

S obzirom na razne podjele unutar BiH, kada je riječ o političkom predstavništvu sva tri naroda i političkim strankama, situacija nije ništa drugačija. Dejtonskim odredbama određeno je institucionalno predstavništvo svih konstitutivnih naroda, ne prepuštajući odluke volji većinskog naroda, što uzrokuje kompleksnost i naočigled nejasnost političkog uređenja. Tako se, i političko predstavništvo u obliku političkih stranaka u Bosni i Hercegovini organizira po etničkom ključu, to jest pripadnosti određenom konstitutivnom narodu. Najistaknutija stranka Bošnjaka je Stranka demokratske akcije (SDA); Hrvata Hrvatska demokratska zajednica (HDZ BiH); a Srba Savez nezavisnih socijaldemokrata (SNSD).

Način nastanka BiH označio je potrebu za medijatorom, osobom koja će vraćati u ravnotežu međusobne prepirke triju naroda. U BiH funkciju medijatora obnaša Visoki predstavnik u Bosni i Hercegovini, predstavnik međunarodne zajednice zadužen za osiguranja mira i stabilnosti u BiH te provođenje *Dejtonskog sporazuma*. Funkcija Visokog predstavnika je osiguranje provedbe Dejtonskog sporazuma kroz nepristrano promatranje i tumačenje političkog djelovanja triju naroda u BiH. Visokog predstavnika u BiH imenuje i opoziva vijeće kojem politički odgovara, Vijeće za provedbu mira³ osnovanog 1995. godine čija je zadaća vezana

¹ Za Bošnjake Alija Izetbegović, za Hrvate tadašnji hrvatski predsjednik Franjo Tuđman te u ime Srba Slobodan Milošević.

² Uz pripadajuće anekse, među koje pripada ustav BiH, povratak izbjeglica, o uspostavi institucije Visokog predstavnika i drugi.

³ Sastoji se od 55 država i organizacija članica uz periodične članice promatračice.

osim za Visokog predstavnika, na financijske, sigurnosne i druge načine podržati mir u Bosni i Hercegovini (OHR.int, 2023). S vremenom su ovlasti Visokog predstavnika povećane⁴ što uključuje zakonodavne intervencije Visokog predstavnika i privremenog nametanja zakonodavnih odredbi.⁵ Kronološki popis visokih predstavnika u BiH (Tablica 1), trajanje njihova mandata, uz državu iz kojih dolaze na tu funkciju, kao i pripadnost političkoj stranci (ukoliko su bili pripadnici) i ideološka orijentacije političke stranke nisu zanemarive činjenice, s obzirom na političku moć i ovlasti Visokog predstavnika. Iz tablice 1. se iščitava da je od 1995. godine do danas, funkciju Visokog predstavnika obnašalo sveukupno osam izaslanika međunarodne zajednice, od kojih je najkraći mandat imao njemački političar Christian Schwarz-Schilling (2006.-2007.) dok je trenutno najduže na ovoj funkciji bio Austrijanac Valentin Inzko (2009.- 2021.) (OHR.int, 2023). Zanimljivo je da pola visokih predstavnika dolazi iz Austrije i Njemačke, po trojica (Bildt, Schwarz-Schilling i Schmidt) s desnog i s lijevog centra (Westendorp, Ashdown i Lajčák), dok Petritsch i Inzko nisu pripadnici političkih stranaka.⁶

Tablica 1. Visoki predstavnici u BiH, 1995.-2022.

VISOKI PREDSTAVNIK	TRAJANJE MANDATA	DRŽAVA	STRANAČKA PRIPADNOST	POLOŽAJ STRANKE NA POLITIČKOM SPEKTRU
Carl Bildt	1995.-1997.	Švedska	Stranka umjerenih	Desni centar
Carlos Westendorp	1997.-1999.	Španjolska	Španjolska socijalistička radnička stranka	Lijevi centar
Wolfgang Petritsch	1999.-2002.	Austrija	–	–
Paddy Ashdown	2002.-2006.	Ujedinjeno Kraljevstvo	Liberalni demokrati	Lijevi centar
Christian Schwarz-Schilling	2006.-2007.	Njemačka	Kršćansko-demokratska unija	Desni centar
Miroslav Lajčák	2007.-2009.	Slovačka	Smjer – socijaldemokracija	Lijevi centar
Valentin Inzko	2009.-2021.	Austrija	–	–
Christian Schmidt	2021. - ?	Njemačka	Kršćansko-socijalna unija	Desni centar

⁴ Bonske ovlasti iz 1997. godine

⁵ Do ratifikacije u parlamentima BiH.

⁶ Petritsch će nakon povratka u Austriju biti kandidat Austrijske socijaldemokratske stranke (SPÖ) na izborima 2002. godine.

Izvor: Autorica prema Martinović, 2014.

Nadalje, izbori u Federaciji Bosne i Hercegovine dijele se na neposredne i posredne. Zakonodavna grana vlasti, to jest dvodomni parlament Federacije BiH objedinjuje oba načina izbora predstavnika. Prvi dom parlamenta Federacije BiH, Zastupnički dom, bira se neposredno, dok se zastupnici u drugi dom, Dom naroda Federacije BiH i izvršnu granu Federacije, predsjedništvo Federacije BiH, biraju posredno. To znači da, birači na izborima izravno biraju zastupnike u prvom domu parlamenta Federacije BiH, dok u izborima za Dom naroda Federacije birači glasaju za zastupnike svojim u županijskim skupštinama koji potom biraju delegate u entitetski Dom naroda.

Reforme izbornih pravila u Bosni i Hercegovini pripadaju malo i nedovoljno istraženim područjima. Može bitni razlog takvog stanja očituje se u činjenici da je riječ o području, od interesa malo većoj nekolicini istraživača i autora, stoga izostaje obilan broj istraživanja na ovu temu. Uz to, riječ je o kompleksnoj političkoj zajednici, posebno od svog nastanka, preko državnog uređenja i napose međusobnih društvenih odnosa njezinih stanovnika, te nije neobično nepostojanje razumijevanja a potom i manjka istraživanja (osim bosanskohercegovačke i regionalne) šire akademske zajednice. Iako nije riječ o mnogobrojnim istraživačima koji se bavi izbornim reformama Bosne i Hercegovine, oni koji se i bave ovom temom donose solidan no nepotpun uvid u postojeće stanje BiH.

Dosadašnja literatura izbornih reformi prikazuje tri skupine istraživanja, od kojih se prva i druga skupina bavi izmjenom državnog ustava BiH te empirijskim istraživanjima stavova društvenih aktera o izbornim reformama, dok se treća skupina aktera tek djelomično usredotočila na odnose lokalnih aktera BiH i aktera međunarodne zajednice, jer je u tim radovima tematski fokus na demokratizaciji. Problem s postojećim istraživanjima je u tematskom zadržavanju na ustavu državne razine, dok je ustav Federacije BiH ostao u sjeni. Također, radovima o društvenoj percepciji izbornih reformi nedostaje objektivnosti u zaključivanju, jer je ipak riječ o stavovima pojedinaca ili skupina, dok trećoj skupini nedostaje potpuna posvećenost istraživanju odnosa dvaju aktera kojom se postiže potpunija slika njihovih interakcija. Postojeća istraživanja doprinose temi izbornih reformi BiH, no izostankom istraživanja o izbornim reformama Federacije BiH te u konačnici prikaza odnosa političke stranke i predstavnika međunarodne zajednice stvorila se istraživačka praznina koju ovo istraživanje ima za cilj popuniti.

Također, drugi cilj rada je prikazati odnos političke stranke, Hrvatske demokratske zajednice BiH, čelne političke stranke predstavljanja Hrvata u BiH i Visokoga predstavnika, izaslanika međunarodne zajednice o temi izbornih reformi promatranog kroz razdoblje od dvadeset i dvije godine. Konačno, treći cilj rada je donijeti prikaz izmjena ustava Federacije BiH (i izbornog zakona) potaknutih ili HDZ-om BiH ili Visokim predstavnikom. Istraživačko pitanje ovog rada glasi *Kako se mijenjao odnos Ureda Visokog predstavnika i HDZ-a BiH od 2000-ih do danas na području Federacije BiH?* Značaj istraživanja se očituje popunjavanju istraživačke praznine, uspostavljajući sustavan pregled i opis odnosa dvaju aktera unutar Federacije BiH, kojim se osim dopune upražnjenog prostora, otvara podloga za buduća istraživanja i postavljanja teorije o odnosima Visokog predstavnika i HDZ-a BiH. Osim toga, tema izbornih reformi važna je za svaku političku zajednicu ponaosob, s obzirom na učinke koje i naizgled neznatna izmjena izbornih pravila može imati, dok je u društvima poput BiH tema izbornih reformi utoliko još i važnija, upravo zbog kompleksnosti nastanak same države, unutardržavnih odnosa triju naroda, ali i činjenice miješanja međunarodne zajednice preko institucije Visokog predstavnika.

Istraživanje se temelji na kvalitativnoj studiji slučaja, uslijed početnih ciljeva istraživanja te istraživačkog pitanja, kako bi se analizom podataka došlo do razumijevanja komplekse teme, kao što je odnos Visokog predstavnika i HDZ-a BiH. S obzirom da je riječ o jedinstvenim situacijama i odnosima dvaju aktera, studija slučaja otvara mogućnost dubinske analize i usredotočenosti na konkretne postupke aktera oko izbornih reformi. Nadalje, metoda prikupljanja podataka istraživanja je primarna analiza dostupnih dokumenata objavljenih tijekom promatranog razdoblja uz nadopunu analize sekundarnih izvora podataka (novinski članci) uslijed nepotpunosti objavljivanja dokumenata počecima 2000-ih godina. Analiza dokumenata se smatra najprikladnijom metodom zbog ekonomičnosti i dostupnosti, no ponajviše zbog pouzdanijeg zaključivanja o namjerama aktera koji dokumente i objavljuju kroz kontinuirano promatranje. Kao metoda analize podataka koristit će se analiza sadržaja (kako bi se spoznala namjera i cilj dokumenata) te tematska analiza kojom se nastoji dokučiti oko kojih tema akteri najviše diskutiraju tijekom dvadeset i dvije godine.

Rad je podijeljen na poglavlja, od kojih su sami rezultati istraživanja podijeljeni na dva poglavlja (s pripadajućim manjim cjelinama). Tako se uz popis literature, sagledava teorijski okvir te metodologija potom se kreće u rezultate istraživanja, gdje se prvo poglavlje odnosi na pregled odnosa Visokog predstavnika i HDZ-a BiH u prvih jedanaest godina (točnije 2000.-2011.), unutar kojeg se u potpoglavljima opisuju sami počeci odnosa, potom se tumači raspon paketa ustavnih promjena Visokog predstavnika te u konačnici osvrt na problematiku vezano

za grad Mostar. U drugom poglavlju, (koje promatra razdoblje 2012.-2022.) dva potpoglavlja predstavljaju reakcije HDZ-a BiH i ideje HDZ-a BiH za Dom naroda Federacije BiH te posljednje potpoglavlje donosi pregled događanja koji vode prema posljednjim izborima ovog razdoblja, 2022. godine.

S obzirom na postojeće znanje o nastanku i kompleksnom uređenju Bosne i Hercegovine, te nastojanju osiguranja mirnog suživota triju konstitutivnih naroda, institucijom Visokog predstavnika, teza rada glasi: odnosi Visokog predstavnika i HDZ-a BiH su dinamični te se očekuje više negativnih negoli pozitivnih interakcija.

2. PREGLED LITERATURE

Tematski, Bosna i Hercegovina se pojačano pojavljuje u istraživanjima od uspostave suvremene Bosne i Hercegovine sredinom devedesetih godina dvadesetog stoljeća. Jedan od razloga za usmjerenost određenog dijela znanstvene zajednice prema Bosni i Hercegovini je donošenje *Dejtonskog sporazuma* 1995. godine što je označilo okončanje ratnog sukoba. Drugi razlog je obilježje Bosne i Hercegovine kao *duboko podijeljenog društva* koja su „zasnovana na identitetskim – vjerskim, etničkim, rasnim, jezičnim – rascjepima“ (Kasapović, 2020: 160). Osim toga, treće obilježje je konstantna uključenost međunarodne zajednice „zato što su njime [*Dejtonskim sporazumom*] široke ovlasti u upravljanju državom i društvom prenesene na međunarodnu zajednicu“ (Kasapović: 2020: 104) putem institucije Visokog predstavnika. Usljed unutardržavnih identitetskih podjela, u bosanskohercegovački politički život međunarodna zajednica s ciljem osiguranja mira i provođenja dejtonskih odredbi, zahtijeva postojanje institucije Visokog predstavnika kao glasnogovornika međunarodne zajednice u BiH. Stoga je pregled literature sužen na razdoblje od nastanka mirovnog sporazuma jer i akademska zajednica poradi utjecaja *Dejtonskog sporazuma* pokazuje povećani interes. Kompleksnost konteksta nastanka i temeljnih okvira uspostave Bosne i Hercegovine prepoznaju autori poput (Cousens i Carter, 2001; Vego, 2002; Bakšić-Muftić, 2003; Kasapović, 2006) koji otvaraju vrata za buduća istraživanja Bosne i Hercegovine. S obzirom na okolnosti sveukupnih poteškoća u funkcioniranju BiH kao države, vremenom veći broj istraživača uključuje BiH u interese svojih istraživanja i otvaraju nove perspektive za razumijevanje odnosa unutar te političke zajednice.

Ipak, unatoč zainteresiranosti pojedinih istraživača za Bosnu i Hercegovinu, oko teme izbornih reformi pokazuje se značajno izraženije zanimanje za preporuke i prijedloge izmjena najvišeg

pravnog akta državne razine, ustava Bosne i Hercegovine. Tako; postoji nekoliko skupina autora se bave temom ustava Bosne i Hercegovine. U prvoj skupini autora, koja se bavi analizom dokumenata, (Perry, 2015; Kukić, 2021) nastoji se putem prikaza pokušaja dotadašnjih ustavnih izmjena (Perry, 2015) te analizom konkretnih primjera dvaju izborna prijedloga, koje su dali HDZ BiH i Socijaldemokratska partija BiH (te Demokratska fronta) (Kukić, 2021) otvoriti perspektivu što je potrebno za izborne reforme. Perry smatra da je rješenje u postupku europskih integracija i pripremi za članstvo u Europskoj uniji (Perry, 2015) dok Kukić zaokreće fokus i tvrdi da je bit odmicanje od starih praksi podjela i fokus na uspostavi procesa demokratskih praksi koja uvelike primjenjuju suvremene demokracije (Kukić, 2021). Uz njih, istraživanjem o izbornim reformama iz perspektive šire slike – stvaranja demokratskih uvjeta za odabir institucionalnih predstavnika, naglašava se važnost oslonca političkog okruženja te koliko manjak političke volje i uključenost vanjskih aktera, ne dopuštaju konkretnije i za sve građane prihvatljivije izmjene ustava BiH (Bratovčić, 2014). Međutim, njihova istraživanja osim što ostaju na državnoj razini, dolaze iz perspektive demokratizacije i potrebnih radnji za ulazak BiH u Europsku uniju što onemogućava dublji uvid u djelovanja konkretnih pojedinih političkih aktera oko izbornih reformi.

Nasuprot tome, druga skupina autora se posvetila terenskom istraživanju putem intervjua ili anketa kako bi utvrdili mišljenje aktera o razlozima neuspješnog provođenja izbornih reformi. Prikazom stavova javnog mnijenja (građana BiH) sakupljenih intervjuiima i prikazom komunikacije Bosne i Hercegovine s Europskom unijom, pokazalo se da većina ispitanika (dva konstitutivna naroda)⁷ smatra kako je *Dejtonski sporazum* bio nužan ali uslijed priprema za članstvo u EU-u, reforme su nužno potrebne. Također, analizom procesa pregovora BiH i EU-a, očekivanja utjecajne prakse Europske unije na države kandidatkinje, da će se takav pozitivan efekt prelići i na bosanskohercegovačku političku praksu te iznijeti umjerenost političkih aktera (Ó Tuathail i dr., 2006) pokazala su se neuspješnom. Intervjuiranjem aktera koji su sudjelovali u procesima izbornih reformi u razdoblju od 2005. do 2011. godine, nastali neuspjeh dogovora zbog načina uspostave države, velikog utjecaja međunarodnih aktera dok problemi zanemarivanja lokalnih struktura te međusobno prebacivanje krivnje ograničavaju Bosnu i Hercegovinu (Sebastian, 2012). Obrnuto, novije provedeno anketno istraživanje stavova jednog konstitutivnog naroda, Hrvata pokazuje nezadovoljstvo postavljenim izbornim zakonom i nužnost izmjena izbornih pravila. Anketnim istraživanjem autori pokazuju da stanje stavova Hrvata u Federaciji BiH odražava negativno mišljenje o institucionalnom ispunjavaju prava

⁷ Bošnjaci i Hrvati.

Hrvata putem izbornog zakona (Vukadin i dr., 2021). Međutim, nedostaci ovih radova su s obzirom na odabir metode provedbe istraživanja, u segmentiranom i koncentriranom prikazu ponekih aktera i njihovih stavova i mišljenja. Ipak, nedostaje razina vremenski kontinuirano promatranog razdoblja te ispitivanje konkretnog djelovanja političkih aktera (posebice na entitetskoj razini).

Iako je riječ o istraživanjima koja doprinose demokratizaciji, istraživanja treće skupine aktera, jedina su istraživanja koja se fokusiraju na odnose međunarodne zajednice i lokalnih aktera u cilju razmatranja dinamike njihovih međusobnih odnosa. Upozorenje oko interakcija izvanjskih i domaćih političkih aktera, koje pridonose stanju podjela i nesigurnosti u BiH dugoročno takve dinamike proizvode potkopavanje demokratskih procesa (Merdžanović, 2016). Slično tome, intervencija međunarodne zajednice i neadekvatna spremnost domaćih političkih aktera ne doprinosi uspostavi stabilne i funkcionalne demokracije (Kulanić, 2011). Uz to, Kulanić +prepoznaje osim izmjene državnog ustava, daje preporuke koje idu u pravcu administrativne preraspodjele entiteta kako bi se osigurala stabilnost države (Kulanić, 2018) te osigurao pravedniji izborni zakon. Ova skupina istraživanja krenula je u smjeru međusobnih odnosa izvanjskih i domaćih političkih aktera, no manjak se očituje u detaljnijem uvidu u prirodu međusobnih odnosa izvanjskih i domaćih političkih aktera.

Što se tiče izmjene entitetskih izbornih reformi, odnosno izmjene ustava Federacije BiH, autori radova objavljenih u *Fondaciji Centra za javno pravo* iskazuju suglasnost u nužnosti izmjene ustava Federacije. No jedna kritika ide u smjeru političkih aktera koji ne iskazuju dovoljno odgovornosti i suradnje za politički dijalog (Hadžović, 2011) dok druga (osim prema Dejtonskom sporazumu) ide, kako prema vodećim političarima nacionalnih stranaka tako i prema međunarodnoj zajednici predvođenoj Sjedinjenim Američkim Državama zbog izostanka intervencije prijedlozima izmjene ustava Federacije i razrješenja dugogodišnjih političkih problema (Kazaz, 2013). Nedostatak i problematika ovih radova je u manjkavom pregledu mnogobrojnih izmjena ustava Federacije te nedostatku prikaza nastanka i razvoja problema u političkom dijalogu političkih aktera i političkih aktera s akterima međunarodne zajednice.

Dakle, može se reći da dosadašnja literatura nije pružila zadovoljavajuće odgovore na pitanje odnosa državnih političkih aktera i aktera međunarodne zajednice te se u tom smislu očituje istraživačka praznina koje će se popuniti ovim radom. Stoga istraživačko pitanje u ovom radu glasi: *Kako se mijenjao odnos Ureda Visokog predstavnika i HDZ-a BiH od 2000.-ih do danas na području Federacije BiH?* Pitanje je deskriptivnog karaktera, jer se nastoji opisati priroda dinamike međusobnih odnosa političkih aktera promatrano kroz razdoblje od dvadeset i dvije

godine. Sužavanje istraživanja na područje Federacije BiH objašnjava se dvojako: s jedne strane, na tom prostoru HDZ BiH ostvaruje većinski udio svog političkog djelovanja temeljem udjela hrvatskog stanovništva kojeg HDZ BiH zastupa, dok s druge strane odluke Ureda Visokog predstavnika se udjelom više odnose na Federaciju BiH negoli na Republiku Srpsku. S obzirom da je ovo područje znanstveno još neistraženo, doprinos ovog istraživanja je u sistematizaciji pregleda djelovanja dvaju aktera po pitanju izmjene izbornih pravila na razini entiteta te daje podlogu za buduća istraživanja na ovu temu. Ovo pitanje je relevantno jer osim što postoji praznina u istraživačkom prostoru oko ove teme, istraživanje sažima djelovanje Ureda Visokog predstavnika i aktera HDZ-a BiH kroz višegodišnje razdoblje vezano za izborne reforme čime se može stvoriti potpunija slika o međusobnim odnosima dvaju aktera. Osim toga, ispitivanjem kako funkcioniraju izvanjski i domaći politički akteri u kompleksnom društvu te napose duboko podijeljenom društvu i državi poput Bosne i Hercegovine, zaključci istraživanja mogu poslužiti kako za razumijevanja perspektive dvaju aktera iz kojih djeluju, tako i za buduća istraživanja.

3. TEORIJSKI OKVIR

Došavši do zaključka o evidentnom nedostatku istraživanja u području izbornih reformi na entitetskoj razini, uočava se u skladu s time i manjak teorijskog koncepta koji bi ponudio odgovore na postavljeno istraživačko pitanje. Stoga, ovo istraživanje kreće s pozicije nepostojanja odgovarajućih „klasičnih“ teorija⁸ te se okreće postavljanju nove *teorije* kao temelja za razvijanje nove buduće generalizirane teorije koja će upotpuniti i na adekvatan način objasniti fenomen u središtu istraživanja. Dakle, proces ovog istraživanja se odvija, za razliku od uobičajenog načina istraživanja,⁹ na drugačiji način. Kao teorijska osnova istraživanja postavlja se utemeljena teorija, koja „se temelji na induktivnom istraživačkom procesu koji favorizira otvoreni odnos, što je više moguće oslobođen od teorijskih pretpostavki između istraživača i empirijskih podataka koje istraživač prikuplja“ (Chicci, 2000: 8). Također, utemeljena se teorija pokazuje izrazito svrsishodnom u neistraženim ili nedovoljno istraženim područjima istraživanja (McCann & Clark, 2003; Payne, 2007 prema Dunne, 2011: 116) čemu područje o dinamici odnosa Ureda visokog predstavnika i HDZ-a BiH pripada. Nadalje, u svojoj osnovi prvenstvo se daje podacima, nauštrb teorija i okvira unutar kojeg se istraživanje

⁸ Nastalih prethodnim istraživanjima u ovom području te uzimanjem dijelova iz tih teorija u svrhu formuliranja odgovarajuće teorije za ovo istraživanje.

⁹ počevši s sintezom i postavljanjem teorije iz već postojećih teorija o fenomenu istraživanja.

provodi zbog čega, Chicci ovu teoriju naziva i „teorija utemeljena na podacima“ (Chicci, 2000 prema Jeđud, 2007: 85).

Drugim riječima, cilj ovog istraživanja je odgovoriti na postavljeno istraživačko pitanje uz maksimalnu moguću teorijsku nepristranost kako bi se opisalo stvarno stanje promatranog fenomena izuzetog od potencijalnog prelijevanja objašnjenja iz teorija koje opisuju slične ili srodne fenomene. Shodno tome, ovo istraživanje kreće bez opterećenja teorijskih pretpostavki i okvira, dopuštajući samim podacima, točnije nalazima unutar istraživanja da govore „sami za sebe“. Analizirajući prikupljene podatke u zadanom vremenskom razdoblju pokušat će se dokučiti priroda odnosa između Ureda visokog predstavnika i HDZ-a BiH o izbornim reformama u Federaciji BiH na temelju konkretnih djelovanja aktera te spoznajući značenja tih djelovanja pokušat će se definirati teorija o odnosu dvaju aktera unazad dva desetljeća.

3.1. Temeljni pojmovi

3.1.1. Visoki predstavnik

Visoki predstavnik predstavlja posebnu političku instituciju kreiranu i implementiranu u poslijeratno bosanskohercegovačko društvo od strane međunarodne zajednice. Razlog za uspostavu institucije Visokog predstavnika proizlazi s kraja 20. stoljeća, uslijed potpisivanja prekida oružanog sukoba putem *Općeg okvirnog sporazuma o miru u BiH (Dejtonskog sporazuma)* 1995. godine, tri zaraćena naroda (Bošnjaka, Hrvata i Srba) unutar BiH. S obzirom da *Dejtonski mirovni sporazum* sadrži dijelove o poslijeratnom institucionalnom uređenju države a da rat nije prekinut uobičajenim metodama (pobjedom jedne vojske na terenu i konsenzusom zaraćenih strana o međusobnoj suradnji) (Weller i Wolff, 2006 prema Kasapović, 2020: 103), međunarodna zajednica osigurala je postojanje institucije (u obliku Ureda visokog predstavnika) za provođenje mira, provedbu dejtonskih odredbi te poslijeratne stabilnosti u BiH. Prilikom obavljanja svojih dužnosti tijekom mandata, Visoki predstavnik posjeduje pravni imunitet te ne podliježe zakonima Bosne i Hercegovine, to jest ne postoji mogućnost odgovaranja za kršenje pravnih akata.

Nedugo nakon organiziranja i uspostave Ureda visokog predstavnika, dotadašnje ovlasti ove institucije ispostavile su se nedostatne. Tako, institucija Visokog predstavnika povećava svoju političku moć, posebice bosnim ovlastima iz 1997. godine kojima autoritet odluka Visokog predstavnika dobiva novu, višu razinu. Ukratko, novim ovlastima Visoki predstavnik može

dirigirati o zajedničkim sastancima s predstavnicima u institucijama, donositi privremene odluke dok ih institucije BiH ne implementiraju te poduzimati mjere za koje Visoki predstavnik smatra pridonose implementaciji Dejtonskog sporazuma (Franić, 2013: 48). Područja intervencija Visokog predstavnika kreću se od najviše razine (simboli i pitanja na državnoj razini), preko razine entiteta i područja od posebnog interesa (poput ratnih zločina) sve do pravnih reformi, gospodarstva te medija (Franić, 2013: 49). Ishod toga je unutardržavno propitivanje naroda unutar Bosne i Hercegovine autoriteta i prevelikog utjecaja Visokog predstavnika. Posebnu pozornost treba obratiti na zakonodavnu ovlast Visokog predstavnika kojom se postiže intervencija u ustavne te zakonodavne strukture države i entiteta, što je tijekom posljednjih 27 godina pogodovalo kratkotrajnim ili dugotrajnijim političkim krizama i nestabilnosti.

3.1.2. HDZ BiH

Političke stranke predstavljaju oblik političkog organiziranja oko zajedničke ideje, filozofije, ideologije, cilja, u svrhu političkog natjecanja i osvajanja vlasti. Prema tipologiji stranka se sukladno iskazivanju vrijednostima koje njeguju (Knutsen, 1995: 70) te socioekonomski, vjerski, kulturno-etnički (Lijphart, 1981: 28) može svrstati na desnu stranu orijentacije ideološkog političkog spektra. HDZ BiH pripada kršćansko-demokratskoj stranačkoj obitelji¹⁰ objedinjujući religijske i vrijednosne elemente (Beyme, 2002: 68-69). Programom Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine stranka se klasificira kao demokratska, dok se etnička privrženost jednom od tri državotvorna naroda očituje u HDZ-u BiH kao *jedinstvena izvorna hrvatska politička misao europskoga usmjerenja* i usmjeravajući je *hrvatski narod i čovjek sa svim svojim neotuđivim pravima* (HDZ.org, 2023).

Prvotno, HDZ BiH od osnutka 1990. godine djelovala je kao podružnica matičnog HDZ-a Hrvatske te sve do kraja 1990-ih usko surađuje s hrvatskim HDZ-om. Štoviše, vođeni tadašnjim nacionalnim politikama, bosanskohercegovački političari HDZ-a BiH iskazivali su vjernost i želju za nacionalnim jedinstvom hrvatskog naroda (od čega se u konačnici odustaje na prijelazu stoljeća) (Nikić-Čakar, 2011: 69) iako je riječ o dvije odvojene države i dvije različite političke zajednice. Ipak, HDZ BiH se već do početka 2000. godine pozicionirao kao stranka koja zastupa interese Hrvata u BiH što se očituje u podršci birača sve do danas. Stranka djeluje na svim

¹⁰ Karakterističnoj za države s heterogenim vjerskim identifikacijama te su nosile obnovu i europske vrijednosti nakon Drugog svjetskog rata.

razinama vlasti, od državne i entitetske razine putem sudjelovanja u institucijama, preko županijske te u konačnici organiziranjem na lokalnoj razini u gradskim i općinskim strukturama vlasti (HDZ.org, 2015).

Ustrojstvo unutar stranke dijeli se na: Sabor HDZ-a BiH, predsjednika i predsjedništvo HDZ-a BiH, središnji odbor, kolegij HDZ-a BiH i glavno tajništvo (uz Glavnog tajnika). Uz to, postoje i posebna tijela organiziranja unutar stranke, među kojima su mladež HDZ-a BiH, organizacija žena, klub zastupnika, politička akademija, klub utemeljitelja HDZ-a BiH te odbor za branitelje i udruge proistekle iz Domovinskog rata HVO H-B.¹¹ Također, poput ostalih stranaka, financiranje HDZ-a BiH dolazi iz nekoliko izvora, od uplate članarina članova stranke, preko donacija i prihoda imovine u vlasništvu stranke pa sve do financiranja iz državnog proračuna (HDZ.org, 2015).

3.1.3. Federacija BiH

Federacija Bosne i Hercegovine (uz Republiku Srpsku), Dejtonskim sporazumom 1995. godine određena je jednim od dva entiteta¹² u Bosni i Hercegovini. Oba entiteta, tako i FBiH posjeduju veliku razinu autonomije u procesu odlučivanja i političkom životu uopće te trodiobu vlasti, što znači da posjeduju vlastitu sudsku, izvršnu i zakonodavnu vlast. Sudsku vlast obnašaju ustavni, vrhovni, i Sud za ljudska prava. Dvojaku izvršnu vlast obnaša Vlada Federacije BiH i predsjednik Federacije dok zakonodavna vlast pripada Parlamentu Federacije podijeljenom na dva doma: Dom naroda (gornji dom) i Zastupnički dom (donji dom). Dom naroda se sastoji od trenutno 80 izaslanika¹³ proporcionalno konstitutivnim narodima i biraju se unutar županijskih skupština Federacije. 140 zastupnika Zastupničkog doma biraju građani na demokratskim, slobodnim i tajnim izborima. Važna funkcija Dom naroda Federacije se sastoji u obavezi izaslanstva po pet hrvatskih i bošnjačkih predstavnika za Dom naroda Bosne i Hercegovine. Federacija BiH nastaje potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma 1994. godine,¹⁴ i podijeljena

¹¹ Hrvatsko vijeće obrane (HVO), „posebna etnička vojna formacija“ (Kasapović, 2020: 45) uz Armiju BiH i Vojsku Republiku Srpske čine formacije koje svoje osnivanje duguju vodećim nacionalnim etničkim političkim strankama; HVO HDZ-u BiH, Armija BiH Stranci demokratske akcije (SDA) te Vojska Republike Srpske Srpskoj demokratskoj stranci (SDS) (Kasapović, 2020: 44-45).

¹² Jedan su od načina prostorne podjele vlasti u federalnom sustavu uređenja države, drugi primjeri su savezne države u Sjedinjenim Američkim Državama ili provincije u Kanadi.

¹³ Kroz vrijeme je mijenjao broj izaslanika.

¹⁴ Označilo kraj bošnjačko-hrvatskog sukoba.

je na deset županija (kantona)¹⁵ koje posjeduju vlastitu trodiobu na izvršnu (vlada županije), zakonodavnu (jednodoman parlament) i sudsku vlasti.

Površinom Federacija obuhvaća 51% ukupnog teritorija Bosne i Hercegovine dok broj stanovnika Federacije čini 62% ukupnog stanovništva Bosne i Hercegovine (popis.ba, 2023). Što se tiče etničke strukture Federacije, podaci pokazuju sve veći jaz u odnosu Bošnjaci – Hrvati. Naime, prema prijeratnom popisu stanovništva, Bošnjacima se na području današnje Federacije izjasnilo 52%, dok se Hrvatima smatralo 22% stanovništva. Međutim, prema prvom poslijeratnom popisu, provedenom 2013. godine, omjer je 70:22% u korist Bošnjaka (popis.ba, 2023). Promjene u omjeru broja stanovnika unutar Federacije nastavljaju političke nesuglasice i rasprave o političkom uređenju što se odražava i na izborne cikluse i povremene političke krize i zamrzavanje funkcioniranja u Federaciji BiH.¹⁶

4. METODOLOGIJA

Za odgovaranje na postavljeno istraživačko pitanje najprikladniji dizajn istraživanja je kvalitativni dizajn iz dva razloga: prvi, kako pri objašnjenju metoda istraživanja navodi David E. McNabb, da kvalitativna istraživanja „imaju jednu temeljnu zajedničku svrhu: razumjeti događaj, okolnost ili pojavu koja se proučava“¹⁷ (McNabb, 2010: 45) što odgovara cilju ovog rada u razumijevanju odnosa dva politička aktera Bosne i Hercegovine. Druga karakteristika kvalitativnog istraživanja „nastojanje da se situacije razumiju u njihovoj jedinstvenosti kao dio određenog konteksta i međudjelovanja u njemu“¹⁸ (Patton, 1985: 1, prema Merriam, 2002: 5) dodatni je razlog odabira kvalitativne metode za ovo istraživanje s obzirom na kompleksnost društva u kojem se događa političko međudjelovanje promatranih aktera.

Za ovo istraživanje odabrana je metoda malog broja slučajeva, konkretnije studija slučaja čija je svrha odgovoriti na istraživačko pitanje jer „studija slučaja jest fokusirana na jednu, relativno zaokruženu jedinicu, ali to ne znači da se unutar slučaja ne može koristiti velik broj opažanja“ (Jožanc, 2015: 40). Upravo zbog forme studije slučaja da se unutar jednog slučaja ili malog broja slučajeva pokuša determinirati korelacija i dovesti do zaključavanja te poopćavanja na ograničeni dio populacije, studija slučaja je najprikladnija za ovo istraživanje. Unutar studije

¹⁵ Hrvati u BiH koriste naziv *županija* dok Bošnjaci preferiraju *kanton*.

¹⁶ Bošnjaci zagovaraju unitarno uređenje države što dokazuju ne samo bošnjački političari već ispitivanja javnog mnijenja bošnjačke populacije. Hrvati pak s druge strane, ne pokazuju ujedinjene stavove još od kraja rata u BiH.

¹⁷ S engleskog jezika prevela autorica.

¹⁸ S engleskog jezika prevela autorica.

slučaja postoji nekoliko vrsta studija među kojima se nazale tipični, odstupajući, ekstremni, utjecajni (Gerring i Seawright, 2005) slučajevi. Za ovo istraživanje koristi se tipični i reprezentativan slučaj studije slučaja koji se „usredotočuje na slučaj koji predstavlja primjer stabilnog odnosa među slučajevima“ (Seawright i Gerring, 2008: 299). Razlog odabira tipičnog odnosa Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine proizlazi iz činjenice da od hrvatskih političkih stranaka HDZ BiH najduže egzistira u BiH uz to što na relaciji Ureda Visokog predstavnika i HDZ-a BiH postoji konstantna dugogodišnja interakciju u političkom životu Federacije Bosne i Hercegovine.

Uz to „po definiciji, tipičan slučaj je reprezentativan, s obzirom na navedeni odnos“ (Gerring i Seawright, 2005: 10), što u konkretnom slučaju znači da odnos na relaciji Visoku predstavnik – HDZ BiH nije isključivi i jedini primjer odnosa Ureda visokog predstavnika i političke stranke. U kontekstu hrvatskih stranaka u BiH, HDZ BiH posjeduje reputaciju kao vodeća politička stranka za zaštitu interesa hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini, osobito na području Federacije BiH koje je uporište Hrvata Bosne i Hercegovine, stoga je prikladno usredotočiti istraživanje na ispitivanje interakcija najveće hrvatske stranke u BiH i Ureda visokog predstavnika. Shodno tome, temeljne jedinice analize ovog istraživanja na koje se odnosi istraživačko pitanje su Visoki predstavnik i politička stranka HDZ BiH, dok kao jedinice promatranja putem kojih se nastoji odgovoriti na postavljene hipoteze postavljaju se dokumenti Visokog predstavnika i političke stranke.

Zbog specifičnosti kvalitativnog istraživanja i nemogućnosti poopćavanja na veliki broj slučajeva, rezultati ovog istraživanja će se poopćiti na istovjetne slučajeve hrvatskih stranaka koje djeluju u Bosni i Hercegovini, posebice u Federaciji Bosne i Hercegovine. Tu vrstu generalizacije Firestone naziva generalizacijom od slučaja do slučaja (*case-to-case*) koja izrazito pristaje uz „kvalitativna istraživanja, koje tako pažljivo prati pojedinosti fenomena koji se proučava“ (Firestone, 1993: 18). S obzirom da se radi o deskriptivnom radu, to jest opisivanju međuodnosa institucije Ureda visokog predstavnika i Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine, varijabla točnije pojava koja je u fokusu rada čini sama dinamika odnosa to jest, u osnovi sam međuodnos dvaju aktera, promatran kroz razdoblje od dvadeset i dvije godine, od 1. siječnja 2000. do 31. prosinca 2022. godine. Odabir konkretnog razdoblja promatranja proizlazi iz okolnosti prelaska Bosne i Hercegovine kao države, nakon završetaka ratnih sukoba 1995. godine s jedne strane, i s druge strane, prelaska s komunističkog državnog upravljanja¹⁹

¹⁹ koje je BiH imala kao dio Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), u čijoj je zajednici BiH bila sve do raspada početkom 1990-ih.

na demokratsko upravljanje i institucije. Nepromatranjem stanja u prijelaznom razdoblju od 1995. do 1999. godine ostavlja se mogućnost prilagodbe institucija i državnih aktera na nova demokratska pravila i prihvaćanje demokracije. Stoga, s početkom 2000. godine, razumno je očekivati da BiH posjeduje minimum demokratskih praksi djelovanja: „višestranački sustav sa slobodnim, periodičnim izborima i nenasilnom smjenom vlasti“ (Lovell, 2001: 28) što daje preduvjet i polazište ovom istraživanju. Varijable koje daju objašnjenja pojave su postupci Visokog predstavnika i HDZ-a BiH, odnosno djelovanja koje su oba aktera poduzimala vezano za temu izbornih reformi, konkretno u obliku objavljivanja dokumenata vezanih za izborni zakon BiH i ustav Federacije BiH.

Temeljna metoda prikupljanja podataka za ovo istraživanje je primarna analiza dokumenata aktera uključenih u izborne reforme, to jest izmjene izbornog zakona i izmjene ustava Federacije BiH. Jedan od razloga odabira primarne analize dokumenata je da „dokumenti pružaju sredstvo za praćenje promjena i razvoja. Gdje su dostupni različiti nacrti određenog dokumenta, istraživač ih može usporediti kako bi identificirao promjene“ (Bowen, 2009: 30) što odgovara cilju istraživanja u promatranju interakcija dvaju aktera kroz višegodišnje razdoblje. No, osim nacrti dokumenata koje Bowen smatra značajnim za raspoznavanje preinaka, kvalitetnije analiziranje posebice dugoročnijih napredaka i pomaka dolazi iz konačnih inačica dokumenata objavljenih od strane aktera koje posjeduju zakonsku i političku težinu. Stoga je i fokus ovog rada na onim dokumentima koje je s jedne strane objavio Ured Visokog predstavnika (a nadilaze postojeće zakone) i s druge strane dokumente koje je HDZ BiH poslao u zakonodavnu proceduru ili je imao tu namjeru kako bi dâti prijedlozi dobili snagu zakona. Uz to, „analiza dokumenata posebno [...] primjenjiva na kvalitativne studije slučaja – intenzivne studije koje proizvode bogate opise jednog fenomena, događaja, organizacije ili programa“ (Stake, 1995; Yin, 1994 prema Bowen, 2009: 29).

Međutim, poput svake metode, tako i analiza dokumenata ima prednosti i nedostatke, od kojih među nedostacima pripadaju selektivna pristranost, niska dostupnost uslijed nedostupnosti dokumentima te nedovoljno detalja s obzirom na drugačiju namjenu dokumenata (Bowen, 2009: 31) jer nisu doneseni sa svrhom primjene u ovo istraživanje. Ipak, uslijed ograničenja koja su zastupljena prilikom analize dokumenata, potrebno je istaknuti i dobre strane od kojih prednjači efikasnost, ekonomska isplativost te obuhvatnost (Bowen, 2009: 31) čime istraživanje postaje isplativo jer ova metoda omogućava u relativnom kratkom razdoblju i minimalne troškove uvid u problematiku istraživačkog pitanja i ostvarivanje dubljeg razumijevanja važnih političkih odnosa unutar političke zajednice. Nadalje, zbog širine opsega razdoblja koje

dokumenti mogu pokrivati analiza dokumenata je najpouzdanija metoda prikupljanja podataka za istraživanja koja se odnose na promatranje duljeg vremenskog razdoblja i ocjenu namjera političkih aktera iza donesenih dokumenata. Za ovo istraživanje izvori dokumenata za analizu su internetske stranice Ureda visokog predstavnika Bosne i Hercegovine, HDZ-a BiH i Hrvatskog narodnog sabora Bosne i Hercegovine, parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, središnjeg izbornog povjerenstva BiH te Ustavnog suda BiH.

Nedvojbena nemogućnost potpune javne dostupnosti svih postojećih dokumenata tijekom početka 2000.-ih godina, posebice reakcija HDZ-a BiH na odluke Visokog predstavnika, zahtijeva uporabu usporedne metode prikupljanja podataka vezanih za izvore podataka. U tu svrhu koristit će se sekundarna analiza novinskih članaka na dostupnih na portalima: *DW.com*, *Slobodne Dalmacije*, *Vijesti.ba* te *Voanews.com*. Ovi izvori pripadaju skupini sekundarnih izvora podataka jer je njihova izvorna funkcija kao medijskih instrumenata izvještavanje javnosti o događajima u datim trenucima, dok će za ovo istraživanje poslužiti kao nadopuna uslijed nedostatka potpunih informacija u promatranom razdoblju.

Kriteriji za uzorkovanje podataka se odnose na dvije stavke, od kojih je prva kriterij dostupnosti uslijed činjenice da slobodnim pristupom na internetskim stranicama institucija i političkih aktera Bosne i Hercegovine zbog manjka digitalizacije posebice u razdoblju ranih 2000.-ih godina, svi dokumenti nužni za analizu nisu unutar dosega istraživačice. Drugi kriterij se odnosi na odabir službenih dokumenata koji se tiču izmjena izbornog zakona BiH (i ustava Federacije BiH), poput odluka Visokog predstavnika, prijedloga za izmjenu zakonodavnih akata, potom upućenih zahtjeva za ocjenu ustavnosti selektivnih stavaka ustava Federacije BiH i izbornog zakona i zapisa s konstituirajuće sjednice Doma naroda Parlamenta Federacije BiH. Isto tako, dokumenti poput deklaracija i rezolucija HDZ-a BiH vezanih uz izbornu reformu te otvorenih pisama HDZ-a BiH vezanih za zakonodavne promjene bit će uključene u ovo istraživanje.

Kako priroda metode analize dokumenata uključuje „površni pregled, temeljit pregled i tumačenje“ (Bowen, 2009: 32) i „kombinira elemente analize sadržaja i tematske analize“ (Bowen: 2009: 32) u analizi podataka primijenit će se spoj dva tipa analize. Analiza sadržaja se odnosi na prepoznavanje i odvajanje važnih od nevažnih dijelova dokumenata koji imaju za svrhu odgovoriti na istraživačko pitanje (Bowen, 2009: 32), stoga će u ovom istraživanju biti prikazan sažetak najvažnijih dijelova unutar dokumenta ključnih za razumijevanje odnosa Ureda visokog predstavnika i HDZ-a BiH. S druge strane, tematska analiza „pobliže razmatra odabrane podatke i provodi kodiranje i konstrukciju kategorija, na temelju karakteristika podataka, kako bi otkrio teme relevantne za fenomen“ (Bowen: 2009: 32). Kategorizacijom

najučestalijih tema koje se tijekom dva desetljeća pojavljuju u odnosu dvaju aktera, iščitava se koje teme prednjače na relaciji Visoki predstavnik – HDZ-BiH te kako se odvijao i mijenjao odnos dvaju aktera oko tih tema.

5. REZULTATI ISTRAŽIVANJA

5.1. RAZDOBLJE 2000.-2010.

5.1.1. Turbulentan početak

Nakon što su 2000. godine pod vodstvom voditelja misije OEES-a,²⁰ Roberta Barryja uspostavljena pravila (poznatija pod nazivom Barryjevi amandmani) za izbor delegata u federalni te državni Dom naroda uz pravila za izbor predsjednika te potpredsjednika Federacije, hrvatski politički akteri unutar HDZ-a BiH objedinjavanju hrvatske političke stranke u Bosni i Hercegovini. Naime, prvotno je Barryjevim amandmanima određeno da u županijskim skupštinama glasovanje, to jest odabir primjerice hrvatskih izaslanika u Doma naroda Federacije, nije ograničeno na konstitutivni narod (OSCE.org, 2000) dok prema tada važećem ustavu Federacije Bošnjaci i Hrvati, u županijskim skupštinama po 30 izaslanika biraju odgovarajući poslanici²¹ (to jest zastupnici iz konstitutivnog naroda). S jedne strane, zbog nepreciznog određenja vidljiva je potreba za daljnjim razjašnjavanjem tko bira izaslanike u Dom naroda, no s druge strane odlukom neovisnosti o pripadnosti konstitutivnom narodu prilikom izbora izaslanika pojedinog konstitutivnog naroda, otvara se mogućnost da bošnjački članovi županijske skupštine odaberu hrvatske izaslanike i suprotno. Barryjevi amandmani su nastojali ostvariti umjerenost (Belloni, 2004 prema Grbavac, 2021). Međutim, na izborima 2000. godine, SDP (s NHI-om i HSS-om) „je imao dovoljnu većinu u Hrvatskom klubu Doma naroda za formiranje Vlade FBiH bez HDZ-a i ostalih hrvatskih stranaka (HSP) koje su osvojile skoro 90% hrvatskih glasova“ (Bahtović i dr., 2013: 86-87 prema Grbavac, 2021: 140). Drugim riječima, Bošnjaci imaju otvoren put prema „izbacivanju“ hrvatskih predstavnika iz procesa odlučivanja jer s obzirom na sustavne preduvjete koji to omogućuju, rezultat nametnutih amandmana je mogućnost formiranja konstitutivnih klubova u Domu naroda bez potrebe uključivanja predstavnika tog konstitutivnog naroda.

²⁰ Organizacija za europsku sigurnost i suradnju, u BiH djeluje na šest područja djelovanja za očuvanje mira i sigurnosti na svim područjima vlasti (v. više u OSCE, 2023).

²¹ Ustav Federacije BiH, IV.A.2.8.

Među prvim trenucima koji narušavaju odnose predstavnika međunarodne zajednice i hrvatskih političara reakcija je hrvatskih političara, koja dovodi do opstruiranja formiranja vlasti kao izraza neslaganja s pravilima koja je nametnuo OESS, o čemu Ante Jelavić, tadašnji predsjednik HDZ-a, izvještava tadašnjeg Visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini Wolfganga Petritscha. Prvi značajniji potez predstavnika hrvatskog naroda i političkih interesa u Bosni i Hercegovini nakon nesudjelovanja u vlasti očituje se u uspostavi nove politički objedinjavajuće krovne strukture, Hrvatskog narodnog sabora Bosne i Hercegovine (HNS BiH). Već na prvom zasjedanju²² nastaje *Deklaracija o pravima i položaju Hrvata u Bosni i Hercegovini* kojom se nastoji od tog trenutka nadalje smanjiti majorizacija Hrvata u BiH. *Deklaracijom* se u pet točaka sadržajno općenitog karaktera namjerava osigurati povoljniji i ravnopravniji položaj za Hrvate. Točka *Deklaracije* koja posebice izražava nezadovoljstvo među hrvatskim političkim akterima BiH traži uz izraz vlastitog suvereniteta, „pravo na samostalan izbor svojih predstavnika u tijela i institucije nacionalnog zastupanja, osobito zastupnika u Domove naroda i člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine“ (Hnsbih.ba, 2000).

Problematika izbora predstavnika hrvatskog naroda u institucijama entitetske i državne razine provlači se upravo od Barryjevih amandmana 2000. godine. Kroz posljednjih dvadesetak godina problematiku hrvatskih predstavnika ističe HNS BiH osim pri samom osnutku organizacije, kroz cijelo razdoblje političkog djelovanja. Rješavanje tog problema postavlja jednim od glavnih političkih prioriteta. Odmah nakon prvog zasjedanja HNS-a BiH uslijedila su još dva, u prosincu 2000. u Tuzli te ožujku 2001. u Mostaru prije nastanka desetogodišnje pauze zasjedanja do obnove HNS-a 2011. godine (Hnsbih.ba, 2023). Zanimljivo da HNS od 2001. sva zasjedanja održava u Mostaru²³ političkoj središnjici HDZ-a BiH, stožernoj stranci zastupanja hrvatskih interesa u Bosni i Hercegovini.

U trenutku kontinuiranog nezadovoljstva HNS BiH u ožujku 2001. godine odlučuju se na potez osnivanja privremene *hrvatske* samouprave „kao privremeni oblik zaštite interesa hrvatskoga naroda u Bosni i Hercegovini, do osiguranja pune ustavne i stvarne jednakopravnosti hrvatskoga naroda u Bosni i Hercegovini“ (Hnsbih.ba, 2001) sa sjedištem u Mostaru. Navedeno odcjepljenje iz teritorijalno-administrativnih struktura uspostavljenih *Dejtonskim sporazumom*, izraz je razočaranja u već postavljene strukture vlasti u Federaciji BiH te želje za formiranjem strukture koja će prema vlastitom uvjerenju voditi zasluženom mjestu u političkom

²² Prvo zasjedanje HNS-a održano je 28. listopada 2000. godine u Novom Travniku (Hnsbih.ba, 2023).

²³ Ukupno 8 (uključujući i 3. zasjedanje 2001.), od kojih je 7 redovitih zasjedanja te jedno izvanredno 2022. godine (hnsbih.ba, 2023).

predstavništvu Hrvata. Nakon toga uslijedio je potez visokog predstavnika Petritscha, koji donosi odluku o smjeni Ante Jelavića 7. ožujka 2001. s funkcije tadašnjeg hrvatskog člana Predsjedništva BiH i predsjednika HDZ-a BiH zbog uspostave „bespravne paralelne strukture“ (OHR.int, 2001) te kršenja ustavnopravnog poretka Federacije i Bosne i Hercegovine. Time Visoki predstavnik iskazuje odlučnost u nedopuštanju stvaranja separatističkih i radikalnih tvorevina te nastojanju međunarodne zajednice za očuvanjem Bosne i Hercegovine kako je ustanovljena Dejtonskim mirovnim sporazumom.

Krajem iste godine, HDZ ponovno za predsjednika stranke postavlja Jelavića, koji za razliku od ranije, „tvrdi da je HDZ spreman vratiti se u federalni i entitetske parlamente i tražiti rješavanje svih otvorenih pitanja kroz institucionalno političko djelovanje“ (OHR.int, 2001) neizravno i dalje ne odustaje od uspostave triju ravnopravnih entiteta. Ipak, sâm čin povratka u institucije s jedne strane ukazuje na HDZ-ovo prihvaćanje struktura i institucija kako su postavljene mirovnim sporazumom, dok se s druge strane uočava blaža retorika u sâmom HDZ-ovom obraćanju u odnosu na ranije, čime su neizravno prihvatili veći autoritet međunarodne zajednice i Visokog predstavnika.

5.1.2. Paket ustavnih promjena Wolfanga Petritscha

Sljedećim događajima Visoki predstavnik u posljednjim danima svog mandata (27. ožujka 2002.) nastoji smanjiti napetosti i potaknuti stranke konstitutivnih naroda na suradnju *Prijedlogom sporazuma o ustavnim promjenama*, međutim pokazat će se, da ovim prijedlogom (i nametnutim odlukama koje su potom uslijedile) odnos HDZ BiH – Visoki predstavnik postaje još više narušen. Sadržajem sporazuma, cilj je provođenje odluke Ustavnog suda BiH *U 5/98*²⁴ iz 2000. godine sukladnoj kojoj entiteti (Republika Srpska i Federacija BiH) trebaju u svoj Ustav unijeti izmjene o konstitutivnosti sva tri naroda, odnosno u slučaju Federacije, osim bošnjačkih i hrvatskih predstavnika, osigurati i predstavljenost srpskog naroda u institucijama Federacije. Stoga Petritsch predlaže sporazum o ustavnim promjenama, očekujući od političkih predstavnika prihvaćanje prijedloga kao izraz političke volje, što doista nekoliko bošnjačkih i

²⁴tadašnji predsjedatelj Predsjedništva BiH Alija Izetbegović podnosi zahtjev za ocjenu ustavnosti 1998. godine (vidi: Ustavisud.ba, 2000).

srpskih političkih stranaka²⁵ uz hrvatsku Novu hrvatsku inicijativu,²⁶ djelomično ili u potpunosti prihvaća, dok vodeća stranka Bošnjaka (Stranka demokratske akcije – SDA) te Hrvata (HDZ BiH) ne potpisuju prijedlog ustavnih izmjena (OHR.int, 2002a). Osim uspostave Hrvatske samouprave, nepotpisivanjem *Sporazuma* osim što ne iskazuju interes za političkom suradnjom, HDZ BiH ustraje u nastojanju neprihvatanja nametnutih odredbi međunarodne zajednice smatrajući izmjene Ustava naročito lošim za Hrvate.

Budući da prijedlog sporazuma nije usuglašen među predstavnicima sva tri konstitutivna naroda, Petritsch na odlasku iz Bosne i Hercegovine²⁷ (27. ožujka 2002.) odlučuje, sukladno bonskim ovlastima²⁸ koje dozvoljavaju i nametanje zakona (Ebner, 2004: 64), izmijeniti entitetske ustave te izborni zakon Bosne i Hercegovine. Tako 19. travnja 2002. godine visoki predstavnik Petritsch donosi *Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine* te *Odluku o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH u skladu s novim ustavima entiteta* implementirajući presudu Ustavnog suda iz 2000. godine. Razlog nametanja izmjena Ustava i izbornog zakona, visoki predstavnik nalazi u činjenici (osim neprihvatanja prethodnog prijedloga od strane svih političkih stranaka) da su za prihvaćanje potrebna oba doma parlamenta od koji je samo jedan prihvatio (Doma naroda Federacije) dok Zastupnički dom nije postupio na isti način (OHR.int, 2002b).

Odluka visokog predstavnika, osigurava uvrštavanje sadržaja *Prijedloga sporazuma o ustavnim promjenama* u entitetske ustave i sastoji se od 27 amandmana, tematski obuhvaćajući konstitutivnost naroda u svim institucijama entiteta, zakonodavnu vlast Federacije (s posebnim naglaskom na Dom naroda Federacije) i izvršnu vlast Federacije te vitalni nacionalni interes. Što se tiče konstitutivnosti, amandmani XXVII.-XXX. mijenjaju dotadašnje priznanje konstitutivnosti samo Bošnjaka i Hrvata te priznaju i pripadnicima srpskog naroda pravo predstavnštva u Federaciji (OHR.int, 2002b). Drugim riječima, primjerice, predsjednik Federacije (amandman XLI.) ubuduće ima dva potpredsjednika, koji moraju biti iz različitih konstitutivnih naroda (za razliku od jednog potpredsjednika prije odluke Visokog

²⁵ Socijaldemokratska partija, Stranka za BiH, Srpska demokratska stranka, Partija za napredak, Savez nezavisnih socijaldemokrata i Socijalistička partija RS (OHR.int, 2002a).

²⁶ Stranka nastala izdvajanjem dijela struje unutar HDZ-a nakon izbora Ante Jelavića za predsjednika HDZ-a BiH, sebe nazivaju mekom strujom za razliku od „tvrde nacionalističke“ koja je preuzela vodstvo stranke (HSS-NHI.ba, 2010).

²⁷ Zbog čega je odluka dobila naziv *airport decision* („odluka iz zračne luke“), jer je potpisana u zračnoj luci netom prije Petritschevog odlaska.

²⁸ Proširen raspon ovlasti visokom predstavniku 1997. od strane Vijeća za provedbu mira te dodijeljena veća autonomija OHR-u interpretiranju *Dejtonskog sporazuma* (Ebner, 2004).

predstavnik), što znači da ako je predsjednik Federacije iz redova hrvatskog naroda, njegovi zamjenici moraju biti iz srpskog i bošnjačkog naroda.

Sljedeća tema izmjena unosi promjene u zakonodavne institucije, gdje se osim manjih preinaka (poput smanjenja broja zastupnika u Zastupničkom domu Federacije te povećanja minimalnog broja zastupnika svakog konstitutivnog naroda) unosi veća izmjena u zakonodavnoj grani vlasti. Razlog tome je u činjenici da izvorna inačica izbornog zakona BiH iz 2001. godine u dijelu o zakonodavstvu Federacije, priznaje samo Zastupnički dom Federacije kao jedinu zakonodavnu instituciju Federacije, iako je Dom naroda Federacije uspostavljen prvim ustavom Federacije iz 1994. godine. Novitet je priznanje dvodomne zakonodavne strukture vlasti dodavanjem amandmana XXXI. da će „zakonodavnu vlast [...] u Federaciji Bosne i Hercegovine vršiti Zastupnički dom i Dom naroda“ (OHR.int, 2002b). Za razliku od Zastupničkog doma, u koji predstavnici ulaze izabrani izravno od građana na općim demokratskim izborima, za Dom naroda riječ je o posrednim izborima, to jest županijske skupštine odlučuju o slanju izaslanika svog konstitutivnog naroda u gornji dom Federacije. Konkretno, amandmani za Dom naroda smanjuju broj delegata s 30 po konstitutivnom narodu na 17 delegata po konstitutivnom narodu i sedam iz redova Ostalih, čineći ukupan broj izaslanika u Domu naroda Federacije BiH 58. Problem za hrvatske političke predstavnike je u potrebi nove raspodjele mandata po županijskim skupštinama uslijed smanjenja ukupnog broja izaslanika iz jednog konstitutivnog naroda. Novu raspodjelu mandata, koja je u konačnici unesena u izborni zakon 2002. godine, hrvatski politički akteri smatraju neprihvatljivom, što se opaža u broju institucionalnih reakcija i prijedloga izmjena izbornog zakona o ovome pitanju u sljedećih dvadeset godina.

Što se tiče izvršne grane vlasti, za izbor predsjednika i potpredsjednikâ Federacije u ustavu Federacije izdvaja se nekoliko točaka. Povrh dodavanja drugog potpredsjednika, donose se nova pravila za izbor kandidata na navedene funkcije (OHR.int, 2002b). Prije odluke OHR-a, klubovi delegata Doma naroda Federacije zasebno su predlagali kandidate, dok novim pak izmjenama „najmanje trećina delegata iz klubova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata predlaže kandidate“ (OHR.int, 2002b). Ostali se uvjeti, poput prihvaćanja zajedničke liste, potvrde kandidata većinom glasova u oba federalna doma uz većinu glasova u klubovima konstitutivnih naroda, ne mijenjaju. Izmjene oko kandidiranja osoba za mjesto predsjednika i potpredsjednike su značajne, što će pokazati i politička kriza iz 2011. godine, za koju HDZ BiH smatra da je izravna posljedica nametnutih odredbi Visokog predstavnika 2002. godine. U vrtlogu snažnih ustavnih promjena, HDZ BiH pogađa unutarstranačka kriza dolazi do vrhunca

2006. godine te rezultira političkim raskolom unutar HDZ-a BiH. Politički razlaz i odvajanje jedne struje od središnjice donosi osnivanje nove stranke predstavništva Hrvata, ideološki sestrinske stranke, HDZ-a 1990.

5.1.3. Mostarsko pitanje

Nakon turbulentnog početka, do kraja ovog razdoblja odnos Visokog predstavnika i hrvatskih političkih aktera odvija se oko pitanja grada Mostara. Grad Mostar, uslijed ratnih sukoba, podijeljen je na zapadni, hrvatski dio te istočni, bošnjački dio (Raos, 2010: 9) te je naizgled ujedinjen, no u stvarnosti i dalje etnički vrlo razdijeljen.

Kako bi riješili pitanje poslijeratnog Mostara, među prvim odlukama je skup odluka Paddyja Ashdowna od 28. siječnja 2004. godine pomoću kojih nastaju ključne promjene. Ovim odlukama, Visoki predstavnik je uveo reorganizaciju Mostara, proglasio Statut grada Mostara, dopunio ustav Federacije BiH člankom VI.C o organizaciji grada Mostara, unio izmjene u izborni zakon dodavši poglavlje 19. te naposljetku uspostavio moratorij gradskim općinama grada Mostara na promjene naziva javnih mjesta, poput trgova i ulica. Prvenstveno, reorganizacija Mostara označava nastojanja Visokog predstavnika za ujedinjenjem grada uslijed provedbe općih izbora krajem 2004. godine. U tu svrhu, Ashdown šalje Specijalnog izaslanika s kojim gradske vlasti trebaju surađivati, koji je zadužen za nadziranje provedbe ciljeva reorganizacije. S obzirom da se odluka o reorganizaciji odnosi na „provedbu Odluka broj 179 do 185 koje je proglasio Visoki predstavnik 28. siječnja, 2004. godine“ (OHR.int, 2004), koje između ostalog uključuje Statut Mostara, izmjene Ustava i izbornog zakona, može se zaključiti da je *Odluka o provođenju reorganizacije grada Mostara* krovna odluka koja pokriva izmjene zakonodavstva od ustavne razine te *plana i programa* funkcioniranja grada. Jedna od promjena je broj vijećnika u gradskom vijeću koji uz gradonačelnika čine okosnicu gradskog funkcioniranja, a u slučaju Mostara učinjena je iznimka određujući broj vijećnika na 35 dok je ustavom federacije određeno da (ukoliko drugačije nije propisano) je raspon vijećnika od petnaest do trideset jednog vijećnika (Skupstinabd.ba, 2023).

Druga tema je formiranje *šest (6) gradskih područja koja odgovaraju bivšim gradskim općinama* i ujedno izbornih jedinica, uz gradsku (sedmu) izbornu jedinicu,²⁹ što stvara nezadovoljstvo konstitutivnih naroda te dugogodišnje nemogućnosti dogovora. Prema članku

²⁹ Ova izborna jedinica obuhvaća cijelo gradsko područje.

19.4 izbornog zakona, izmijenjenom Ashdownovim odlukama, određeno je da se sedamnaest vijećnika bira iz gradske izborne jedinice, a po tri iz svake od šest gradskih područja. To znači da unatoč razlikama u broju stanovnika pojedine izborne jedinice, broj vijećnika koji proizlazi iz pojedine izborne jedinice je isti. „Primjerice iz većinski bošnjačkog gradskog područja Sjever, koje broji oko 5.000 birača, biralo se 3 vijećnika kao i iz većinski hrvatskog gradskog područja Jugozapad koje broji 25.000 birača“ (Dnevno.ba, 2020). S obzirom da je Mostar značajan za HDZ BiH, između ostalog, u pogledu administrativno-upravnog središta stranke, HDZ smatra odluku visokog predstavnika oko Statuta Mostara razočaravajućom (Voanews.com, 2004), jer nisu zadovoljni raspodjelom izbornih jedinica u Gradu Mostaru, s obzirom da HDZ-ovo nastojanje ide u smjeru oblikovanja Mostara kao jedinstvenog grada s jednom izbornom jedinicom. Pet godina kasnije, Ustavni sud proglašava dijelove Statuta Mostar neustavnim, što donosi nove napetosti i političku krizu u Mostaru.

Nadalje, jedno od važnijih pitanja, koje je Ashdown uveo je izbor gradonačelnika, jer izbornim zakonom, člankom 19.7 i Statutom Mostara članak 44., sukladno Ashdownovoj odluci, gradonačelnik se bira *indirektno sukladno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine*. Međutim, u Ustavu Federacije VI.C stavak 7 glasi: „Svaki građanin Bosne i Hercegovine koji ispunjava uvjete za glasovanje u Gradu Mostaru može biti izabran za gradonačelnika Grada Mostara“. Kontradiktorne odredbe o izboru gradonačelnika usklađuje 2007. godine novi visoki predstavnik, Christian Schwarz-Schilling. Naime, pogreška je nastala uslijed prevođenja teksta na hrvatski jezik te se ispravljenom inačicom, gradonačelnik Mostara bira posrednim izborima, to jest *samo vijećnici izabrani u Gradsko vijeće mogu biti birani za gradonačelnika Grada Mostara*. (OHR.int, 2007). Neizravan način izbora gradonačelnika prouzročit će 2009. godine intervenciju Visokog predstavnika uslijed višemjesečne blokade u funkcioniranju grada zbog upražnjenosti funkcije čelne osobe Mostara.

2009. godine HDZ BiH kritizirajući prethodne odluke Visokog predstavnika za izborna pravila za Mostar, odnos HDZ BiH – Visoki predstavnik kreće se u negativnom smjeru. HDZ BiH i HDZ 1990, naime, koriste jednu od višekratno korištenih instrumenata podnošenjem zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Dakle, institucionalnim putem pomoću Kluba izaslanika hrvatskog naroda³⁰ iz Doma naroda državnog parlamenta dostavlja se Ustavnom sudu BiH pitanje o ustavnosti određenih stavaka izbornog zakona i statuta Mostara.³¹ Konkretno, izbor broja

³⁰ U sastavu tri delegata HDZ-a BiH i dva delegata HDZ 1990.

³¹ Više: Odluka Ustavnog suda ([OdlukaUstavniSudBih-9-9-26112010-hrv.PDF \(izbori.ba\)](#)) Pristupljeno 19. veljače 2023.

vijećnika u gradskim područjima, način izbora gradonačelnika Mostara dijelom su odredbi koje Klub hrvatskih izaslanika smatra neustavnim i problematičnim. Prilikom razmatranja *Zahtjeva*, Ustavni je sud zatražio mišljenje Visokog predstavnika koji je u obliku podneska izrazio mišljenje da „je izborni sistem u Gradu Mostaru opravdan kada se u obzir uzmu ciljevi koji se žele postići tim sistemom i historijat Grada“ (OHR.int, 2009) te „da je poštivanje jednakosti konstitutivnih naroda jedan od legitimnih ciljeva koji se žele postići Statutom Mostara i drugim odredbama koje podnosioci zahtjeva osporavaju“ (OHR.int, 2009). Dakle, za Visokog predstavnika postojeći Statut Mostara postiže cilj funkcioniranja Grada te održava mir, stoga zahtjeve koje iznose predlagatelji zahtjeva za ocjenu ustavnosti smatra neutemeljenim. Ukratko, nakon razmatranja, Ustavni sud prihvaća odredbe o tri vijećnika po gradskom području za gradsko vijeće neustavnim.

Usljed političke krize u Mostaru, iduća izmjena Statuta grada uslijedila je po hitnom postupku (u roku od tri dana) kojim Visoki predstavnik traži izbor gradonačelnika zbog višemjesečnog odgađanja izbora nakon lokalnih izbora provedenih 2008. godine. Razlog su neuspješni dogovori HDZ-a BiH i SDA te razilaženje u interpretaciji minimalnog broja glasova za imenovanje gradonačelnika (DW.com, 2009). Time funkcija gradonačelnika ostaje upražnjena što rezultira političkim zamrzavanjem funkcioniranja grada, poput proračuna čije je predlaganje i izvršavanje u nadležnosti gradonačelnika.³² U skladu s tim, Inzko unosi izmjene za treći krug izbora gradonačelnika prema kojem „obična većina glasova gradskih vijećnika koji su prisutni i glasuju potrebna je za izbor gradonačelnika od dva preostala kandidata“ (OHR.int, 2009) smanjujući kvorum s većine svih izabranih vijećnika na običnu većinu prisutnih za izbor gradonačelnika. Lokalni izbori 2008. godine zadnji su provedeni izbori nakon kojih je uslijedila dvanaestogodišnja stanka. Kritika HDZ-a BiH uslijedila je odmah jer smatraju da „je Inzkova odluka donesena pod pritiskom bošnjačkih političara u BiH te da je prekršio obećanje kako neće mijenjati pravila biranja gradonačelnika Mostara“ (Slobodna Dalmacija.hr, 2009).

Radi jednostavnijeg prikaza promjena, u tablici 2. nalazi se sažetak izmjena izbornih pravila u Mostaru od 2004. do 2009. godine, nastalih pod utjecajem Visokog predstavnika. Vidljivo je da su se tematski izmjene odnosile na gradonačelnika grada Mostara te Gradsko vijeće uz formiranje izbornih jedinica.

³² Nakon prihvaćanja u Gradskom vijeću (OHR.int, 2009).

Tablica 2. Prikaz izmjena izbornih pravila za Mostar koje je nametnuo Ured Visokog predstavnika

GRAD MOSTAR		
Godina	Prethodno rješenje	Izmjena Visokog predstavnika
2004.	nepoznato	35 vijećnika Gradskog vijeća
	6 zasebnih gradskih općina + Grad	6 izbornih jedinica (po tri vijećnika) + Grad
	Neizravan izbor gradonačelnika (1996.)	Izravan izbor gradonačelnika
2007.	Izravan izbor gradonačelnika	Neizravan izbor gradonačelnika
2009.	Treći krug izbora gradonačelnika: obična većina svih izabраниh vijećnika	Treći krug izbora gradonačelnika: obična većina prisutnih vijećnika

Izvor: Autorica.

Uz mostarsko pitanje, razdoblje od 2000. do 2011. godine pokazuje poprilično narušene odnose dvaju aktera, odnosno dominaciju međusobnih kritika i napetosti. Razdoblje koje slijedi, uz kontinuitet postojećeg stanja odnosa, donosi novosti u odnosu Visoki predstavnik – HDZ BiH.

5.2. RAZDOBLJE 2011. – 2022. GODINE

Razdoblje od 2011. do 2022. godine obilježeno je pojačanim institucionalnim aktivnostima hrvatskih predstavnika u obliku korištenja institucionalnih instrumenata (zahtjeva za ocjenu ustavnosti, prijedloga izmjena izbornog zakona i ustava Federacije) ali i novih, poput bojkota u slanju izaslanika u federalni Dom naroda ili pisanja otvorenih pisama međunarodnoj zajednici kao izraz nezadovoljstva. S druge strane, Visoki predstavnik smanjuje svoje institucionalne aktivnosti po pitanju izbornih reformi u odnosu na prethodno razdoblje.

5.2.1. Značajan porast angažmana HDZ-a BiH

5.2.1.1. Dom naroda Federacije BiH – Ahilova peta

Ožujak 2011. godine politički je vrlo aktivan mjesec za hrvatske političke predstavnike jer u samo mjesec dana podnošenjem zahtjeva za ocjenu ustavnosti Ustavnom sudu BiH, bojkotom hrvatskih delegata u Domu naroda Federacije, protestnom predajom mandata Visokom predstavniku te konačno povlačenjem zahtjeva za ocjenu ustavnosti uzburkavaju i unose metež u politički život Bosne i Hercegovine. Najprije, tadašnja predsjednica Federacije³³ i članica HDZ-a Borjana Krišto podnosi Ustavnom sudu Federacije BiH zahtjev za ocjenu ustavnosti 18. ožujka 2011. godine radi provjere ustavnosti odluka donesenih na konstituirajućoj sjednici Doma naroda Federacije održanoj 17. ožujka 2011. godine (USFBiH, 2011). Razlog za zahtjevom za ocjenu ustavnosti proizlazi iz odluka o imenovanju predsjednika i potpredsjednika Doma naroda Federacije te predsjednika i potpredsjednika Federacije BiH³⁴ koje HDZ BiH drži nelegitimnim zbog načina glasanja na konstituirajućoj sjednici u Domu naroda Federacije.

Politička kriza (u koju se uključuju Visoki predstavnik i Središnje izborno povjerenstvo) počinje bojkotom u tri županije³⁵ zbog neimenovanja hrvatskih izaslanika u Dom naroda Federacije. Naime, izbornim je zakonom, člankom 10.12 određeno da „broj delegata iz svakog konstitutivnog naroda i iz reda ostalih, [...] je proporcionalan broju stanovnika kantona prema posljednjem popisu. U tom trenutku je i dalje na snazi članak 20.16A, sukladno kojemu tri

³³ U mandatu 2007.-2011. godina.

³⁴ Karolinu Pavlović za predsjednicu i Jasmina Smalbegoviću kao potpredsjednika Doma naroda Federacije (Parlamentfbih.gov.ba, 2011) te Živka Budimira za predsjednika Federacije te Mirsada Kebu i Svetozara Pudarića iz redova bošnjačkog i srpskog naroda za obnašanje funkcije potpredsjednika Federacije.

³⁵ „Posavske, Zapadnohercegovačke županije i Županije 10“ (OHR.int, 2011) s većinskih hrvatskim stanovništvom.

županije biraju četiri izaslanika³⁶ iz redova hrvatskog naroda. Prema izbornim rezultatima 2010. godine, HDZ BiH i HDZ 1990 biraju izaslanike u županijskim skupštinama za federalni Dom naroda. Usprkos upražnjenim mjestima za određeni dio izaslanika, prema izbornom zakonu BiH, Dom naroda se ipak može konstituirati (uz napomenu potrebnog popunjavanja upražnjenih mandata) što je i učinjeno 17. ožujka 2011. godine.

Drugi problem se očituje u kandidaturi i izboru predsjednika te potpredsjednika Federacije. Dakle, prema odluka visokog predstavnika Petritscha iz 2002. godine oko kandidiranja i imenovanja predsjednika Doma naroda i predsjednika Federacije za prihvaćanje kandidata navedenih funkcija, potrebna je većina glasova u Domu naroda „uključujući većinu kluba svakog konstitutivnog naroda“ (Skupstinabd.ba, 2023). Prema *Zapisniku s konstituirajuće sjednice* s „29 glasova za, uz dva glasa protiv i uz jedan uzdržani glas“ ostvaren je uvjet glasova većine prisutnih u Domu naroda za proglašenje kandidata zajedničke liste izabranim za funkcije predsjednika i potpredsjednikâ. No, iako su klubovi srpskog i bošnjačkog naroda ostvarili zahtijevani broj prisutnih³⁷ većine glasova kluba konstitutivnog naroda, hrvatski je klub izaslanika samo s pet glasova „za“ prihvatio zajedničku listu (Parlamentfbih.gov.ba, 2011), što je manje od potrebne većine glasova iz jednog konstitutivnog naroda. Izbor predsjednika i potpredsjednika s neispunjenim uvjetima glasanja iz jednog konstitutivnog naroda, stvara implikacije u nelegitimnom izboru vlade Federacije zbog toga što je u Ustavu amandmanom XLIV. određeno da „predsjednik Federacije, uz suglasnost oba potpredsjednika Federacije, imenuje Vladu Federacije“ (Skupstinabd.ba, 2023). Drugim riječima, saziv vlade Federacije potvrđene od strane predsjednika Federacije također može smatrati neustavnom. U konačnici to rezultira da se odluke i propisi koje takva Vlada donese tijekom svog sazivanja mogu osporiti te poništiti.

Uz to, članak 9.12a izbornog zakona o izboru izaslanika u državni Dom naroda glasi: „Bošnjačke odnosno hrvatske delegate u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH, iz Federacije Bosne i Hercegovine bira bošnjački odnosno hrvatski klub delegata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine“ (parlament.ba, 2023) po principu jedan izaslanik-jedan glas iz čega slijedi da zbog upražnjenih mjesta nastaje blokada u hrvatskom klubu Federalnog Doma naroda pri izboru izaslanika za državni Dom naroda. Zaključke s konstituirajuće sjednice Doma naroda Federacije za imenovanja predsjednika i potpredsjednika

³⁶ Prema važećem izbornom zakonu izmijenjenom 2002. godine (Službeni glasnik BiH, 2002)

³⁷ Klub izaslanika srpskog naroda prihvata zajedničku listu s 11 glasova „za“ (od 17 izaslanika), dok bošnjački prihvata s 10 glasova (Parlamentfbih.gov.ba, 2011).

Doma naroda te predsjednika i potpredsjednike Federacije osporava Središnje izborno povjerenstvo BiH, sukladno izbornom zakonu BiH (poglavlje 2, članak 2.9). To znači da se imenovanja poništavaju te je na Domu naroda ponovna procedura kandidiranja i imenovanja.

Zaokret međutim, postiže visoki predstavnik Valentin Inzko argumentima da se za „stabilnost i funkcioniranje institucija, pruži pravna sigurnost, te da se osigura neometano funkcioniranje organa vlasti Federacije Bosne i Hercegovine za dobrobit svih njenih građana“ (OHR.int, 2011) s obzirom da je od izbora u listopadu 2010. godine prošlo pet mjeseci bez uspostave vlasti u institucijama Federacije. Tako Inzko dokida prethodnu odluku Središnjeg izbornog povjerenstva BiH priznanjem imenovanih kandidata. Iako je već od početka 2000.-ih godina, nastojanje Visokih predstavnika smanjenje interveniranja međunarodne zajednice u bosanskohercegovačke političke procese, ovim primjerom visoki predstavnik Inzko izravno intervenira u politički proces Bosne i Hercegovine te ne ostavlja konačnu odluku državnim izbornim institucijama zaduženim za ova pitanja.

Međutim, djelovanje Visokog predstavnika ne odobrava HDZ koji potvrđuje svoje stajalište nizom reakcija. Prva od njih uslijedila je svega nekoliko dana nakon Inzkove suspenzije odluke Središnjeg izbornog povjerenstva BiH, kada pet hrvatskih ministara u Vladi Federacije i dotadašnja predsjednica Federacije Borjana Krišto iskazuju svoje nezadovoljstvo protestnom predajom svojih mandata OHR-u (DW.com, 2011). Argumente za takve postupke pronalaze u interveniranju visokog predstavnika i njegovoj suspenziji odluke Središnjeg izbornog povjerenstva. Odmah zatim, drugom reakcijom Borjana Krišto povlači apelaciju Ustavnom sudu iz ožujka 2011. godine o neustavnom imenovanju.

Nadalje, 2012. godine novi prijedlog izmjena ustava Federacije, točnije članka IV.A.2.8. (prvotno mijenjanog Petritshevim amandmanom XXXIV. 2002. godine.) o načinu izbora i broja izaslanika za Dom naroda dolazi na prijedlog HDZ-a BiH iz Kluba izaslanika hrvatskog naroda. Promjene koje predlagatelji traže vežu se za tehničke nadležnosti Središnjeg izbornog povjerenstva³⁸ te udjela u raspodjeli mandata za sve političke subjekte, to jest „političku stranku, nezavisnog kandidata, koaliciju ili listu nezavisnih kandidata, ovjerenu za učešće na izborima“ (parlament.ba, 2023). Prijedlog je osmišljen na način uvođenja „vrijednosti glasa“³⁹

³⁸ Oko raspodjele mandata.

³⁹ Županijski broj stanovnika konstitutivnog naroda se dijeli s ukupnim brojem pripadnika konstitutivnog naroda u entitetu te se taj broj „dijeli s brojem izabраниh zastupnika u zakonodavnom tijelu županije iz reda svakog konstitutivnog naroda“. Nakon toga se zbrajaju svi „vrijednosti glasova“ te se dodjeljuju mandati do ispunjenja broja mandata za konkretni konstitutivni narod (parlament.gov.ba, 2012)

koji predlagatelji smatraju pravednijim rješenjem odabira izaslanika konstitutivnih naroda u Dom naroda Federacije. Unutar prijedloga, osim načina odabira delegata, predlaže se preinaka u načinu donošenja odluka Doma naroda. Naime, predlagatelji traže natpolovičnu većinu ukupnog broja zastupnika za kvorum,⁴⁰ s dodatnom potvrdom natpolovične većine glasova izaslanika iz svakog konstitutivnog naroda (parlament.gov.ba, 2012).

5.2.1.2. Neizravno djelovanje HDZ-a BiH

Međutim, uslijed žustrih političkih napetosti otvara se novo poglavlje političkog predstavništva hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini koje pridonosi političkom jedinstvu. Naime, kao treća reakcija ističe se ponovno objedinjavanje hrvatskih političkih stranaka okupljanjem oko Hrvatskog narodnog sabora BiH čime su hrvatski politički akteri umrežili političke interese Hrvata i osigurali ponovno postojanje krovne organizacije njihovog predstavljanja. Prvo zasjedanje novo-starog HNS-a održano je 19. travnja 2011. godine gdje je na konstituirajućem zasjedanju u Mostaru usvojena *Rezolucija* (uz dopunu temelja HNS-a).⁴¹ Navodeći primjer oštećenja hrvatskih interesa u obliku nelegitimnog izbora hrvatskog člana Predsjedništva,⁴² točka 3 *Rezolucije* izražava kritiku argumentirajući da „neformiranjem Kluba Hrvata u Domu naroda Parlamenta Federacije BiH, jedina zaštita vitalnih interesa hrvatskog naroda u Federaciji BiH prestala je postojati“ što ishodi „do uspostavljanja nezakonite, neustavne i hrvatskom narodu neprihvatljive vlasti u Federaciji BiH“ (hnsbih.ba, 2011). Ipak, treba reći da je Klub izaslanika hrvatskog naroda uz određeni broj upražnjenih mjesta konstituiran. Navedene kritike u *Rezoluciji* podsjećaju na događaje iz 2001. godine kada su također hrvatski politički predstavnici smatrali da hrvatski interesi nisu zastupljeni te tražili suverenitet u predstavništvu uspostavom hrvatske samouprave.

Nakon institucionalnih i neinstitucionalnih reakcija HDZ-a tijekom prethodne tri godine, u naredne dvije godine slijede dva zasjedanja HNS-a (2013. i 2015.) BiH u obliku blažih aktivnosti iz kojih su proizašle dvije deklaracije općenitih karaktera, to jest bez konkretnih prijedloga izmjena zakonodavnih akata. I dalje navođenjem primjera nelegitimno izabranih hrvatskih predstavnika⁴³ te zahtjevima za nužnim izmjenama zakonodavnih akata povezanih s

⁴⁰ Umjesto dotadašnje relativne većine glasova prisutnih zastupnika.

⁴¹ *Odluka o izmjenama i dopunama odluke o utemeljenju i konstituiranju HNS-a* (hnsbih.ba, 2011).

⁴² Željka Komšića (mandat 2006.-2014.) tadašnji član SDP-a, koji je glasovima Bošnjaka došao na poziciju člana Predsjedništva iz redova hrvatskog naroda.

⁴³ Hrvatski član Predsjedništva, predsjednik i Vlada Federacije, potpredsjednik Republike Srpske iz reda hrvatskog naroda (hnsbih.ba, 2013).

tim funkcijama cilj je održati narativ nezadovoljavajućeg položaja Hrvata i zahtjeva za jednakopravnošću. Doduše, *Deklaracija* zasjedanja iz travnja 2013. godine osim već poznatih upozorenja o majorizaciji Hrvata u BiH i zahtjeva za rješavanjem problema ističe novost uporabe „bojkota i građanskog neposluha – dopuštene aktivnosti s ciljem uspostave ustavne, zakonite i legitimne vlasti u BiH“ (hnsbih.ba, 2013). Na jedan se način može iščitati potreba za slanjem poruke o zabrinjavajućem i izrazito nepodnošljivom stanju o položaju Hrvata, utoliko da i ekstremni (iako nenasilni) oblici izražavanja volje naroda, nisu izvan razmatranja (iako je mehanizam bojkota već uporabljen s neovlaštenjem izaslanika u Dom naroda Federacije 2011. godine).

Između dva zasjedanja HNS-a BiH 2014. godine, na adresu Ustavnog suda BiH dolazi institucionalna reakcija u vidu novog zahtjeva za ocjenu ustavnosti, od strane Bože Ljubića, tadašnjeg predsjedatelja Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH i u člana Predsjedništva HDZ-a 1990. U zahtjevu (*U 23/14*) Ljubić tvrdi da su nametnute odredbe Visokog predstavnika iz 2002. godine „dovele do diskriminacije u načinu izbora za Dom naroda i odstupanja od načela proporcionalnosti“ (Ustavni sud, 2016: 5). Ustavni sud presudom iz 2016. godine, neustavnim proglašava članak 10.12. stavak 2 izbornog zakona kojim se „svakom konstitutivnom narodu [...] daje jedno mjesto u svakom kantonu“ i članak 20.16.A⁴⁴ stavak 2 o raspodjeli mandata izaslanika po županijama. Ostale odredbe upućene zahtjevom o metodi raspodjele mandata te djelovanju Središnjeg izbornog povjerenstva su odbijene i proglašene u skladu s Ustavom. Iako je Ustavni sud djelomično usvojio zahtjev Bože Ljubića o neustavnosti dijelova izbornog zakona, Parlamentarna skupština koja je zadužena za implementiranje odluke Ustavnog suda nije usvojila odluku *U 23/14* što govori o neodobravanju zaključaka Ustavnog suda. Upravo neprihvatanje odluke Ustavnog suda razlog je za daljnje koncipiranje prijedloga i izmjena izbornog zakona (poglavito od strane HDZ-a BiH) i konstantno podsjećanje na nepotpunu provedbu odluke u *predmetu Ljubić* te u konačnici ponovno nametanje izmjena ustava Federacije i izbornog zakona Visokog predstavnika 2022. godine.

Ne treba zanemariti i činjenicu da je 2013. godine proveden prvi popis stanovništva Bosne i Hercegovine poslije rata, prema kojem Hrvati u sedam od deset županija bilježe pad u broju stanovnika, a samo u tri hercegovačke županije bilježi se prirodni porast stanovništva (Statistika.ba, 2023b). Razumljivo je da uslijed promjena u prirodnom kretanju stanovništva, posebice ukoliko se očituje negativan prirodni prirast, to jest smanjenje u broju pripadnika

⁴⁴ Uneseno u izborni zakon 2000. godine.

hrvatskog naroda, Hrvati traže izmjene u institucijama predstavništva. Pomak je vidljiv u institucionalnom priznanju od strane Ustavnog suda, kao najvišeg tijela za usklađivanje zakona i drugih akata s državnim i entitetskim ustavima, što za posljedicu ima donošenje novih načina raspodjele i izbora izaslanika.

Usputno, 2014. godine Hrvatska republikanska stranka, tadašnja članica HNS-a BiH, donosi prijedlog izbornih pravila za Mostar, prema kojima smanjuje broj izbornih jedinica, raspoređujući 27 mandata na tri izborne jedinice (hrsbi.org, 2014) koje sukladno njihovom mišljenju proporcionalnije predstavljaju građane Mostara. Prilikom pokušaja održavanja novih izbora 2016. godine, točnije tijekom pregovora, upornost HDZ-a u zahtjevu za formiranjem Mostara kao jedne izborne jedinice⁴⁵ uz zahtjev SDA za šest izbornih jedinica (DW.com, 2015) ishodilo je neuspjelim pregovorima vodećih političkih stranaka u Mostaru te neodržavanjem novih izbora i produženjem političke blokade u funkcioniranju grada.

5.2.2. Metode za reorganizaciju HDZ-ovog kamena spoticanja – Doma naroda Federacije BiH

Nadalje, nakon *predmeta Ljubić*, uslijedilo je razdoblje pojačanog djelovanja hrvatskih predstavnika. Naime, novim izdašnim prijedlogom izmjena i dopuna Izbornog zakona 2017. godine kao pripremu za izbore u narednoj godini uputio je Klub izaslanika hrvatskog naroda iz državnog Doma naroda. Inicijative predlagatelja usmjeravaju promjene oko načina izbora članova Predsjedništva (prijedlogom o podjeli Federacije na tri izborna područja), uklanjanje članka 10.12 stavka 2, potom izmjene oko Mostara te je cilj provesti odluku Ustavnog suda u *predmetu Ljubić*. U dijelu za Mostar, predlagatelji žele osigurati da se većina (26 vijećnika) u gradsko vijeće bira iz pet izmijenjenih izbornih jedinica s novim rasporedom mandata iz svake izborne jedinice. Prijedlogom bi se izmijenio 20.16A članak izbornog zakona o raspodjeli mandata za Dom naroda Federacije prema kojem bi hrvatske županije s značajnijim postotkom Hrvata (Hercegovačko-neretvanska, Srednjobosanska, Zapadnohercegovačka) imale tri ili više izaslanika a ostale županije po dva ili jednog. Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH prihvaća dati prijedlog izmjena izbornog zakona, no Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH zaustavlja implementiranje odbijanjem u siječnju 2018. godine.

⁴⁵ Što pogoduje traženom principu „jedan čovjek-jedan glas“ jer prema popisu stanovništva 2013. godine, u Gradu Mostaru je 48,4% Hrvata naprema 44,2% Bošnjaka (Statistika.ba, 2023a).

Druga od važnijih reakcija 2017. godine dolazi od Marija Karamatića, predsjednika Hrvatske seljačke stranke BiH i tadašnjeg člana predsjedništva Hrvatskog narodnog sabora koji razmatra „prijedlog aktiviranja članaka Bečke konvencije koji jasno kažu kako ukoliko je jedna strana grubo oštećena po nekom međunarodnom sporazumu ima se pravo vratiti na početno stanje“ (Vijesti.ba, 2017) kao krajnju opciju u slučaju ne postizanja nikakvih dogovora. Sukladno toj interpretaciji, to bi značilo ponovnu uspostavu Hrvatske Republike Herceg-Bosne⁴⁶ („republike Hrvata u Bosni i Hercegovini“) hrvatske državno-teritorijalne strukture u Bosni i Hercegovini koja je prestala postojati uspostavom Dejtonskog sporazuma. Dakle, po drugi puta u šesnaest godina provlači se zamisao hrvatske autonomne strukture odvojene od Federacije BiH. Međutim, ovog puta nije riječ o HDZ-u BiH kao inicijatoru, no ipak ne treba zanemariti činjenicu da je riječ o stranci koja je dijelom HNS-a BiH te članu iz vrha organizacije što upućuje na potencijalno nejedinstvo unutar HNS-a te razlikovanje dvije struje unutar Hrvatskog narodnog sabora BiH.

Nedugo zatim, HDZ BiH traži susret predstavnika HDZ-a BiH iz oba doma državnog parlamenta s visokim predstavnikom Inzkom i njegovim prvim zamjenikom Hearneom. Tema susreta je determinirana iznošenjem stavova HDZ-a BiH o izmjenama izbornog zakona, dok je visoki predstavnik zatražio (od svih stranaka u parlamentu) suradnju za razrješenje političke krize (OHR.int, 2017). Komunikacija ovog stila, gdje s jedne strane HDZ BiH lobira na Visokog predstavnika iznoseći svoje stavove o promjeni izbornog zakona, dok s druge strane visoki predstavnik Inzko zadužuje HDZ-a BiH kao glasnika za dostavljanje poruke ostalim parlamentarnim strankama, nastoji stvoriti prijateljsko ozračje suradnje, korak je naprijed u poboljšanju odnosa dvaju aktera te smanjiti možebitne napetosti nastale u ozračju priprema za izbornu godinu.

Ulaskom u novu 2018. godinu, tadašnja predsjednica Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine BiH HDZ-a BiH, Borjana Krišto ponovno upotrebljava istančan instrument hrvatskih predstavnika upućivanjem novog zahtjeva za ocjenu ustavnosti Ustavnom sudu BiH vezano uz članak IV.A.2.8. stavak 3 ustava Federacije i pripadajućeg amandmana XXXIV. o jamstvu minimalnog broja mjesta u Domu naroda svim konstitutivnim narodima. Na zahtjev Ustavnog suda, uključuje se visoki predstavnik Inzko dostavivši podnesak s izraženim argumentiranim

⁴⁶ Proglašena je 28. kolovoza 1993. u Grudama, nastala na temelju Hrvatske zajednice Herceg-Bosne proglašene 1991. godine „politička, kulturna, gospodarska i područna cjelina“, koja je obuhvatila tridesetak općina Hercegovine te zapadne i središnje Bosne u kojima su Hrvati bili većinsko ili osjetno zastupano stanovništvo“ (Hrvatska enciklopedija.hr, 2023).

mišljenjem⁴⁷ o apelaciji Borjane Krišto. Inzko argumentira nametnuti amandman XXXIV. koji glasi: „u Domu naroda bit će najmanje jedan Bošnjak, jedan Hrvat i jedan Srbin iz svakog kantona koji imaju najmanje jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu“ (skupstinabd.ba, 2023) u svrhu osiguranja uvjeta za funkcioniranje institucija Federacije i predstavljenosti konstitutivnih naroda te korak naprijed prema provedbi aneksa 7. *Dejtonskog mirovnog sporazuma* (OHR.int, 2018). U konačnici, Krišto odlučuje povući zahtjev za ocjenu ustavnosti 2019. godine. Dojam koji se može steći na osnovu upućivanja zahtjeva za ocjenu ustavnosti i potom njihovog skorog povlačenja, osim da se radi o propalom pokušaju utjecaja na Ustavni sud BiH jest da je riječ o zadržavanju konstante u institucionalnom djelovanju svjesni činjenice da zahtjevi nemaju snagu potrebnu za priznanje na Ustavnom sudu BiH.

Dolaskom izborne godine i unatoč neizravnim pritiscima koje donosi, HNS BiH⁴⁸ upućuje otvoreno pismo predstavnicima ostalih konstitutivnih naroda te akterima međunarodne zajednice (PIC-u i OHR-u). Pismo iskazuje nezadovoljstvo postignutim, to jest kritizirajući nesuradnju svih aktera u prihvaćanju prijedloga HNS-a o izmjenama izbornog zakona 2017. godine. Potpisnici pisma se posebice referiraju na provedbu *predmeta Ljubić* u federalnom parlamentu,⁴⁹ optužujući bošnjačke političke aktere za „pokušaj entitetskog udara na državu, ustavno-pravnog poretka BiH, Ustava BiH i Dayton“ (hnsbih.ba, 2018). Jasno je da pismo ima za cilj isključivo kritiku prema svim akterima izvan i unutar u mogućem nastojanju za osiguravanjem kojeg dodatnog glasa i stjecanja naklonosti birača ususret izborima krajem godine.

U prosincu 2018. godine, nakon provedenih izbora i uslijed odluka Ustavnog suda o neustavnosti članka 20.16A izbornog zakona (koji prestaje vrijediti poslije srpnja 2017. godine) Središnje izorno povjerenstvo donosi novu raspodjelu mandata za Dom naroda Federacije.⁵⁰ Utvrđenim izmjenama, po jednog izaslanika hrvatski narod ostvaruje u šest županija,⁵¹ dva zastupnika u Županiji 10⁵² te po tri u Srednjobosanskoj, Hercegovačko-neretvanskoj i Zapadnohercegovačkoj županiji. U odnosu na raspodjelu mandata u članku 20.16A, jedine

⁴⁷ Vidi: OHR.int, 2018.

⁴⁸ U potpisu predsjednik Hrvatskog narodnog sabora BiH Dragan Čović i predsjednik Glavnoga vijeća HNS BiH Božo Ljubić.

⁴⁹ Prijedlogom „Zakona o izbornim jedinicama i broju mandata Parlamenta Federacije BiH“ (hnsbih.ba, 2018).

⁵⁰ *Uputstvo o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih izbornim zakonom Bosne i Hercegovine* (Izbori.ba, 2018).

⁵¹ Unsko-sanska, Posavska, Tuzlanska, Zeničko-dobojska, Brodsko-podrinjska te Sarajevska.

⁵² Županija koja posjeduje nekoliko imena: Livanjski kanton, Županija (kanton) 10 (u službenim dokumentima) te Hercegbosanska županija. Sva tri konstitutivna narode demantiraju druga dva naziva županije, svatko sa svojim razlozima (više: Klix.ba, 2020). Ustavni je sud BiH proglasio naziv Hercegbosanska županija neustavnim.

izmjene dogodile su se u dvije županije: Zeničko-dobojska umjesto dva sada bira jednog hrvatskog izaslanika, dok Zapadnohercegovačka umjesto dva sada bira tri izaslanika. Ako se promotre podaci iz popisa stanovništva 2013. godine, u Zeničko-dobojskog županiji bilježi se pad od 43.000 Hrvata dok Zapadnohercegovačka županija bilježi porast od 7.500 Hrvata (Statistika.ba, 2023b) ova izmjena je argumentirana. Ova izmjena ide na ruku HNS-u BiH koje prema izbornim rezultatima osvojio sve mandate u županijskoj skupštini Zapadnohercegovačke skupštine, od kojih je samo HDZ BiH osvojio 16 mandata (parlament.ba, 2018b) što uvelike pomaže izboru hrvatskih izaslanika u federalni Dom naroda.

5.2.3. Ususret općim izborima 2022. godine

5.2.3.1. Koraci u pozitivnom smjeru

Ipak, jedna od rijetkih svijetlih točaka u političkom dogovoru u Mostaru je postignuta 2020. godine kada su u lipnju HDZ BiH i SDA postigli *Politički sporazum o izmjenama izbornog zakona* potpisanog u nazočnosti predstavnika međunarodne zajednice. Potpisnice se prema sporazumu obvezuju na pristupanje primjeni odluka Ustavnog suda BiH (oko neustavnih odredbi statuta Mostara), usuglašavanje oko prijedloga izmjene izbornog zakona te u razdoblju od šest mjeseci dogovoriti zajednički prijedlog i poslati u zakonodavnu proceduru (hdzbih.org, 2020a). Za područje Mostara usuglašene su izmjene Statuta Mostara, u dijelu o izbornim jedinicama za izbor vijećnika iz Grada kao jedne izborne jedinice bira se 13 vijećnika, dok je u šest izbornih područja raspoređeno preostalih 22 vijećnika (hdzbih.org, 2020b; 2020c).

Usvajanje prijedloga zakona je uslijedilo po hitnom postupku te su oba doma državnog parlamenta prihvatila izmjene izbornog zakona za Mostar. Dvije stožerne stranke dva konstitutivna naroda su pokazale dobru volju te učinile korak naprijed u odmrzavanju dugogodišnjih zamrznutih odnosa oko prijedloga izmjene Izbornog zakona te Statuta Mostara te promjene *statusa quo* na mostarskom području. Iako je sam proces političkog dogovora nadziran od strane međunarodne zajednice, politički suživot dvije stranke različitih konstitutivnih naroda se pokazao mogućim a u konačnici rezultirao provođenjem prvih izbora lokalnih izbora nakon dvanaestogodišnje stanke te ponovnim funkcioniranjem grada.

Nakon desetogodišnjeg djelovanja Hrvatskog narodnog sabora BiH i politički većinski složnog djelovanja, jedna od sastavnica Hrvatskog narodnog sabora BiH, Hrvatska republikanska stranaka (HRS) 2021. godine napušta HNS BiH. Unatoč tome, kao i ostale hrvatske stranke u

BiH, HRS iskazuje mišljenje o odnosu i predstavljanju hrvatskog naroda objavom prijedloga o promjene ustava Federacije. Ukratko, sistematizacija prijedloga ide u smjeru smanjenja administrativno-teritorijalnog preustroja Federacije, preko novog rasporeda izaslanika za Dom naroda Federacije do raspodjele ovlasti i sjedišta drugih federalnih institucija. Tako prema novom ustroju županija, postojale bi dvije županije (Posavsko-herceg-bosanska⁵³ i kanton Bosanko-podrinjsko-krajiški) uz tri distrikta (Travnik, Uskoplje-Gornji Vakuf i Mostar) iz kojih bi se za hrvatske izaslanike biralo dvanaest izaslanika iz Posavsko-herceg-bosanske, dva iz Kantona i distrikta Mostar te jednog zajedničkog iz preostala dva distrikta (hrsbih.org, 2020). Uvidom u prijedlog je vidljivo da su osnova i cilj preustroja županija stvaranje čvrstih nacionalnih županija i preduvjeta za izbor hrvatskih institucionalnih predstavnika.

U posljednjoj izbornoj godini, HDZ i HNS BiH u travnju 2022. predlažu izmjene izbornog zakona o već poznatim preinakama članaka za izbor članova Predsjedništva, delegate za Dom naroda Federacije BiH te novog članka 20.16B o uvođenju tehnoloških instrumenata (elektroničkog prebrojavanja glasačkih listića) kako bi se spriječila zlouporaba ovlasti i potencijalne manipulacije izbornim rezultatima.

Najočiglednije izmjene za izaslanike Doma naroda Federacije, odnose se broj izaslanika koji se biraju u županijskim skupštinama. Osim referentnog popisa stanovništva (iz 2013.) novost je da „kantoni/županije u kojima je zastupljenost nekog od konstitutivnih naroda manja od 5% u odnosu na ukupan broj tog konstitutivnog naroda u Federaciji [...] zajednički biraju jednog izaslanika u Dom naroda“ (parlament.ba, 2022) kako bi došlo do promjene dotadašnjeg zakona prema kojem svaki konstitutivni naroda ili ostali (ukoliko imaju barem jednog zastupnika u županijskoj skupštini) biraju svoje izaslanike za Dom naroda. Ovim načinom odabira, predlagatelji nastoje proporcionalnije raspodijeliti mandate za Dom naroda. Konkretno, za hrvatske izaslanike u federalni Dom naroda predlaže se povećanje broja izaslanika u tri županije, tri ostaju s nepromijenjenim brojem dok ostale četiri u potpunosti mijenjanju način odabira predstavnika.

Drugim riječima, Hercegovačko-neretvanska bira četiri izaslanika, Srednjobosanska i Zapadnohercegovačka po tri, županije Posavska, Zeničko-dobojska i Hercegbosanska biraju po dva izaslanika, a dok bi ostale četiri županije zajedno izabrale jednog izaslanika (parlament.ba, 2022). U usporedbi s odlukama Središnjeg izbornog povjerenstva iz 2018. o novoj raspodjeli

⁵³ Oblikovana od trinaest općina s relativnom i apsolutnom hrvatskom većinom (prema popisu od 49,5% do 99% Hrvata) i četiri općine od kojih najmanja, Jablanica, ima svega 7% Hrvata (hrsbih.org, 2020).

mandata po županijskim skupštinama, tri županije (Posavska, Zeničko-dobojska i Hercegovačko-neretvanska) bi imale povećanje od jednog izaslanika, od kojih jedino Hercegovačko-neretvanska bilježi porast broja Hrvata zbog čega potom postoji legitimitet za povećanjem broja izaslanika iz te županije. Od tri županije koje prema prijedlogu stagniraju u broju izaslanika, dvije (Županija 10 i Zapadnohercegovačka) bilježe porast broja Hrvata prema posljednjem popisu te bi shodno primjeru Hercegovačko-neretvanske županije trebale imati povećanje broja izaslanika, dok Srednjobosanska bilježi pad Hrvata, pa ipak sve tri ostaju pri istom broju izaslanika. Prijedlog međutim ostaje prijedlog uslijed nepotvrđivanja prihvatanja u oba doma parlamentarne skupštine BiH.

Osim toga, HNS BiH svega tri mjeseca prije održavanja novih izbora u listopadu, sastavlja *Otvoreno pismo Upravnom odboru Vijeća za implementaciju mira u BiH i svim zainteresiranim javnostima* kojim, osim nezadovoljstva i upozorenja na neravnopravnost Hrvata u izbornim procesima, za trenutno stanje odgovornim smatraju međunarodnu zajednicu (a time i Visokog predstavnika) te traže poduzimanje mjera kako bi se riješilo pitanje hrvatskog predstavnništva. Ključnim pak smatraju provedbu odluka u *predmetu Ljubić* (zbog važnosti slanja izaslanika u Dom naroda Federacije) te rješavanje pitanja Mostara kako bi se nakon dugogodišnje stanke izbori mogli održati po izbornim pravilima (hnsbih.ba, 2022).

Konačno, zbog boljeg shvaćanja institucionalne aktivnosti HDZ-a BiH tijekom dva desetljeća, tablica 3. prikazuje prijedloge HDZ-a BiH (HNS-a BiH) izmjene izbornih pravila u promatranom razdoblju. Iz tablice se vidi da je glavni mehanizam pokušaja promjene postojećeg stanja, kreiranje zahtjeva za ocjenu ustavnosti, a tematski se prijedlozi odnose na delegate Doma naroda Federacije BiH, uz dva primjera prijedloga izmjena pravila za Gradsko vijeće Mostara.

Tablica 3. Prijedlozi HDZ-a BiH za izmjene izbornih pravila

HDZ BIH (HNS BIH)			
Godina	Prethodno rješenje	Prijedlog izmjene	Pojašnjenje
2009.	Podjela izbornih jedinica Mostara 2004. godine	Zahtjev za ocjenu ustavnosti US-u BiH	Nepravедna podjela broja vijećnika iz izbornih jedinica
2011.	Amandman W. Petritscha (2002.) predsjednik DNFBiH i Federacije BiH	Zahtjev za ocjenu ustavnosti US-u BiH	Nelegitimno imenovanje predsjedništva DNFBiH i Federacije BiH
2012.	Amandman XXXIV. (Petritsch 2002.)	Izmjena IV.A.2.8. ustava Federacije BiH	Izbor i broj delegata u DNFBiH
2014.	Odluke Visokog predstavnika 2002.	<i>Predmet Ljubić</i>	Raspodjela delegata u Dom naroda Federacije BiH
2017.	Nepotpuno provođenje <i>predmeta Ljubić</i>	Izmjena izbornog zakona	izmjene za Mostar i Dom naroda Federacije BiH
2018.	IV.A.2.8. ustava Federacije BiH i amandman XXXIV. (Petritsch 2002.)	Zahtjeva za ocjenu ustavnosti	Delegati u Domu naroda Federacije BiH
2020.	Način izbora i broj vijećnika u Mostaru	Izmjena izbornog zakona	Vijećnici u Gradskom vijeću Mostara
2022.	Nova raspodjela mandata iz županijskih skupština (SIP 2018.)	Izmjena izbornog zakona	Delegati u Domu naroda Federacije BiH

Izvor: Autorica.

5.2.3.2. Potez visokog predstavnika Schmidta u izbornoj noći

Posljednja odluka Visokog predstavnika jest odluka o promjeni ustava Federacije BiH i izbornog zakona koju Schmidt objavljuje u izbornoj noći, 2. listopada 2022. godine zbog institucijskog neimplementiranja nesustavnih odredbi izbornog zakona te ustava Federacije odlukom Ustavnog suda iz 2016. godine. *Promjene visokog predstavnika tematski su zahvatile Dom naroda Federacije te izbor predsjednika entiteta i zamjenika.* Novonastale promjene vezane za delegate Doma naroda Federacije mijenjaju broj delegata konstitutivnih naroda, sa prijašnjih 17 na 23 delegata po konstitutivnom narodu uz dodatak 11 iz redova Ostalih. Što se tiče raspodjele mandata iz županijskih skupština, ostaje osiguranje jednog izaslanika ukoliko konstitutivni narod ima minimalno jednog zastupnika u županijskoj skupštini uz dodatak „da će se u slučaju da kanton nema jednog takvog zastupnika u svom zakonodavnom tijelu

primijeniti članak 10.16 ovog Zakona“ (parlament.ba, 2023) što znači prenošenje ovlasti na Središnju izbornu komisiju za iz čega slijedi pozitivan korak u smjeru smanjenja utjecaja i odlučivanja predstavnika međunarodne zajednice i prenošenja ovlasti na institucije BiH.

Iduća važna odredba je brisanje članka 20.16A izbornog zakona, budući da je Središnje izorno povjerenstvo 2018. godine objavilo novi način raspodjele mandata za Dom naroda Federacije iz županijskih skupština. Uz to, *visoki predstavnik Schmidt posebnim amandmanom CXXVIII. dodaje stavak u članku IX.7 ustava Federacije da objavljeni rezultati posljednjeg popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini* [odnosi se na popis stanovništva iz 2013. godine] *koristit će se za izračunavanja koja zahtijevaju demografske podatke a potrebna su za izbor delegata u Dom naroda* (OHR.int, 2022). Mijenjajući odredbu visoki predstavnik nastoji osigurati proporcionalno mijenjanje broja izaslanika za Dom naroda Federacije sukladno rezultatima budućih popisâ stanovništva.

Nakon odlukâ visokog predstavnika, uzevši u obzir povećanje broja delegata po konstitutivnom narodu, Središnje izorno povjerenstvo ponovno mijenja raspored mandata iz županijskih skupština. Za Hrvate to znači da se u pet od deset županija (koje su imale po jednog izaslanika) stanje nije promijenilo, dok u ostalih pet dolazi do izmjena. Naime, ključne županije za koje HNS i HDZ godinama traže povećanje broja izaslanika, konačno to i dobivaju. Tako dvije županije (Zeničko-dobojska i Srednjobosanska) koje prema zadnjem popisu stanovništva bilježe pad broja Hrvata od ukupno 6,8% dobivaju dodatni mandat u Domu naroda Federacije. S druge strane, tri „hercegovačke“⁵⁴ županije, s ukupnim prirastom Hrvata od 39,9% prema popisu iz 2013. godine, zajedno ostvaruju dodatna četiri izaslanička mjesta za federalni gornji dom (Izbori.ba, 2022) Novim načinom izračuna za delegate Doma naroda, indirektno je prihvaćen dio prijedloga izmjena izbornog zakona HDZ-a BiH iz 2020. u Zeničko-dobojskoj i Hercegovačko-neretvanskoj za povećanje mandata iz županijske skupštine. Potez koji se može protumačiti izrazom Visokog predstavnika za poboljšanjem odnosa s HDZ-om BiH.

Što se tiče uvjeta za kandidaturu predsjednika i zamjenika Federacije, gdje je ustanovljen novi kvorum od „jedanaest delegata iz svakog od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može predložiti kandidata iz reda odgovarajućeg konstitutivnog naroda“ te iako je i dalje potrebno formiranje zajedničke liste kandidata, za razliku od ranije, sada je potrebno imenovati kandidate no određivanje funkcija slijedi tek nakon prihvaćanja zajedničke liste u oba doma

⁵⁴ Hercegovačko-neretvanska, Zapadnohercegovačka i Županija 10.

federalna parlamenta. Na taj način Visoki predstavnik nastoji spriječiti ponavljanje događaja iz 2011. godine zbog čega je uslijedilo dugotrajna blokada funkcioniranja institucija Federacije.

Tablica 4. Odluke Ureda Visokog predstavnika za DN FBiH i Predsjedništvo FBiH

DNFBiH			PREDSJEDNIŠTVO FEDERACIJE BIH	
Godina	Prethodno rješenje	Izmjena Visokog predstavnika	Prethodno rješenje	Izmjena Visokog predstavnika
2000.	Zastupnici županijskih skupština glasaju za delegate iz svog konstitutivnog naroda	Svi zastupnici županijskih skupština glasaju za sve delegate Dom naroda	–	–
2002.	Konstitutivnost dvaju naroda	Konstitutivnost triju naroda	Jedan potpredsjednik Federacije BiH	Dva potpredsjednika Federacije
	Svi članovi kantonalnih skupština glasaju za sve delegate u Dom naroda	Članovi kantonalnih skupština glasaju za delegate u Dom naroda iz reda tog konstitutivnog naroda	Klubovi delegata samostalno predlažu kandidate	Trećina delegata iz svih klubova delegata predlaže kandidate
	Zakonodavna grana vlasti: Predstavnički dom	Zakonodavna grana vlasti: Predstavnički dom i Dom naroda	–	–
	30 delegata po konstitutivnom narodu (ukupno 60 delegata u Domu naroda)	17 delegata po konstitutivnom narodu (ukupno 58 delegata u Domu naroda)	–	–
	Referentan popis stanovništva za broj delegata: 1991. godine	Referentan popis stanovništva za broj delegata: 1991. godine do ispunjenja Aneksa 7.	–	–
2011.	SIP poništava imenovanje vrha Doma naroda	osporava odluku SIP-a	–	–
2022.	17 delegata po konstitutivnom narodu (ukupno 58 delegata u Domu naroda)	23 delegata po konstitutivnom narodu (ukupno 80 delegata u Domu naroda)	Trećina delegata iz klubova predlaže kandidate	Skupina od 11 delegata klubova predlaže
	Referentan popis stanovništva za broj delegata: 1991. godine do ispunjenja Aneksa 7.	Referentan popis stanovništva za broj delegata: popis stanovništva iz 2013. godine	Prihvatanje unaprijed određenih imena za funkcije predsjednika i dva potpredsjednika	Međusoban dogovor oko imenovanja na funkcije predsjednika i dva potpredsjednika

Izvor: Autorica.

Radi jednostavnije pregleda, tablica 4. prikazuje kronološki slijed odluka Visokog predstavnika za Dom naroda Federacije BiH i predsjedništvo Federacije BiH. Iz tablice se može iščitati da su odluke većinom usredotočene na Dom naroda Federacije BiH; u kojem prednjači način izbora delegata u Dom naroda Federacije BiH, broj delegata te referentni popis stanovništva za način izbora delegata u donji dom parlamenta Federacije BiH. Na predsjedništvo Federacije BiH odnosi se nekolicina odluka, s fokusom na način kandidiranja i izbor čelnika izvršne vlasti Federacije BiH.

Što se tiče službena priopćenja za javnost od strane HDZ-a BiH na odluke Visokog predstavnika, do kraja promatranog razdoblja, reakcije su izostale što postavlja dodatna pitanja o daljnjem tijeku smjera odnosa dvaju aktera.

6. ZAKLJUČAK

Rad donosi pregled odnosa dvaju važnih političkih aktera oko teme izbornih reformi u Federaciji BiH. Prikupljanjem i analiziranjem podataka te detaljnim iščitavanjem dostupnih dokumenata Visokog predstavnika i HDZ-a BiH, vezanih za izborne reforme unutar Federacije BiH, zaključak je da su oba aktera vrlo aktivna oko pitanja izbornih reformi u Federaciji BiH. Važno je istaknuti zapažanje kako se akteri angažiraju u različitim razdobljima; Visoki predstavnik u razdoblju 2000. do 2011. godine dok HDZ BiH glavninu svojih prijedloga izmjena donosi u razdoblju 2011. do 2022. godine i time se međusobno nadopunjavaju. Stavljajući značaj amandmana Roberta Barryja, voditelja misije OESS-a u BiH 2000.-ih po strani, značajem i brojem najviše izbornih reformi dolazi 2002. godine tijekom mandata Wolfganga Petritscha te 2022. u vrijeme visokog predstavnika Christiana Schmidta.

Unutar promatrane dvadeset i dvije godine, Visoki predstavnik, tematski, najveći broj intervencija bilježi u dvije grane vlasti. Prvenstveno, kada se govori o zakonodavnoj grani vlasti, riječ je o Domu naroda Federacije BiH dok se izmjene oko predsjedništva Federacije BiH odnose na izvršnu granu vlasti. Pored toga, treća tema interveniranja Visokog predstavnika je, dugogodišnji kamen spoticanja, to jest grad Mostar.

Direktne zakonodavne intervencije Visokog predstavnika, koje imaju pravnu snagu zakona do prihvatanja u institucijama BiH, Dom naroda Federacije BiH višestruko mijenja broj delegata (2000., 2002., i 2022. godine) dok se promjene u predsjedništvu Federacije BiH očituju u načinu kandidiranja i imenovanja na funkcije unutar te institucije (2002. i 2022. godine). Što se tiče

grada Mostara, intervencije predstavnika međunarodne zajednice idu u smjeru Gradskog vijeća i načina izbora gradonačelnika (2004., 2007. i 2009.) dok se sveukupno, stječe dojam kako Visoki predstavnik donosi izmjene izbornih pravila na području Mostara iznimno u slučaju prijekne potrebe uslijed predstojećih izbora ili novonastale političke krize.

Dakako, Visoki se predstavnik tijekom promatranog razdoblja, osim direktnih izmjena ustava i zakona, uključuje i drugim, oštrijim i blažim sredstvima u politički život Bosne i Hercegovine. Primjerice, oštrijim reakcija pripada smjena 2001. godine, tadašnjeg predsjednika HDZ-a BiH Ante Jelavića s funkcije hrvatskog člana Predsjedništva BiH te čin poništenja odluke Središnjeg izbornog povjerenstva Visokog predstavnika Inzka, o imenovanju čelnih osoba Federacije BiH i Doma naroda Federacije BiH na konstituirajućoj sjednici 2011. godine. Među blaža sredstva interveniranja svrstavaju se 2017. godine kada Visoki predstavnik traži od HDZ-a BiH osiguranje predizborne suradnje ostalih parlamentarnih stranaka te podnesak vezan za apelaciju Borjane Krišto Ustavnom sudu BiH 2018. godine.

Nasuprot Visokom predstavniku, HDZ BiH u postavljenom razdoblju pokazuje različite tendencije utoliko što su skloniji kontinuiranom izrazu neslaganja s postojećim izbornim pravilima pomoću službenih prijedloga izmjena ustava i zakona ali i neslužbenih metoda. Tako, u dvadeset i dvije godine, po četiri su se puta u parlamentarnu proceduru, upućivali prijedlozi HDZ-a BiH za ustavnom i izmjenom izbornog zakona (2012., 2017., 2020. i 2022.) kao i zahtjevi Ustavnom sudu BiH za ocjenom ustavnosti (2009., 2011., 2014. i 2018.) tematski usredotočenih na delegate u Domu naroda Federacije BiH i raspodjelu vijećnika u Gradskom vijeću Mostara. Također, HDZ BiH koristi mogućnost članstva u Hrvatskom narodnom saboru BiH te pomoću te krovne organizacije hrvatskog političkog okupljanja u Bosni i Hercegovini, nastoji iskazati svoje mišljenje ili pak uputiti kritike blažim metodama. Primjer toga, dvije su deklaracije (2001. i 2011.) nastale na zasjedanjima HNS-a BiH, rezolucija (2013.) te u konačnici dva otvorena pisma (2018. i 2022.). S druge strane, HDZ-u BiH ne manjka ni negativnijih reakcija na izborne reforme u Federaciji BiH. Uspostava privremene *hrvatske* samouprave (2001.), nepotpisivanje prvotnog sporazuma o ustavnim promjenama (2002.), predaja mandata hrvatskih ministara Vlade Federacije i dotadašnje predsjednice Federacije Borjane Krišto (2011.) te ponovno otvaranje teme Herceg–Bosne člana predsjedništva HNS-a BiH (2017.) iskaz su protesta i neslaganja HDZ-a BiH s datim okolnostima a posljedica su događaja oko izbornih reformi.

Kroz dvadeset i dvije godine odnosa Visokog predstavnika i HDZ-a BiH, postupcima aktera, pokazala su se razdoblja narušavanja odnosa (prvo desetljeće 2000.-ih) (uz kontinuitet kritika

HDZ-a BiH), svijetle točke poboljšanja 2017. godine te indirektnog i djelomičnog uvažavanja HDZ-ovih kritika novim izmjena Visokog predstavnika 2022. godine. Međutim, obzirom na izostanak službenih stavova HDZ-a BiH nakon izbora 2022. godine, otvoreno pitanje ostaje u kojem će se smjeru odnos na relaciji Visoki predstavnik – HDZ BiH odvijati. Također, činjenica većeg broja negativnih interakcija (kritika o strane HDZ-a i nametanja izbornih pravila Visokog predstavnika) tijekom dvadeset i dvije godine, daje legitimnost u zaključivanju da je teza postavljena na početku, *odnosi Visokog predstavnika i HDZ-a BiH su dinamični te se očekuje više negativnih negoli pozitivnih interakcija*, potvrđena.

Ukratko, odnosi Visokog predstavnika – HDZ-a BiH, periodično se kreću od narušavanja početkom 2000.-ih, preko pojačanih kritika HDZ-a do poboljšanja razgovorom 2017., pa sve do zahlađenja odnosa izostankom reakcija HDZ-a BiH na odluke Visokog predstavnika 2022. godine. Ovaj rad pruža komparaciju odnosa dvaju važnih političkih aktera u Bosni i Hercegovini. Podaci analiziranih dokumenata omogućuju stvaranje jasnijeg i potpunijeg prikaza razvoja dugogodišnjeg dijaloga između Visokog predstavnika i HDZ-a BiH, stoga su ciljevi postavljeni na početku istraživanja ispunjeni. Doprinosi ovog istraživanja, s obzirom na početno uočenu istraživačku prazninu u postojećim akademskim i znanstvenim radovima, o temi odnosa Visokog predstavnika i Hrvatske demokratske zajednice Bosne i Hercegovine oko izbornih reformi, očitavaju se u prikazu komunikacije dvaju aktera te na taj način uspostavljaju pregled interakcija te pružaju osnovu za buduća istraživanja o odnosu Visokog predstavnika i HDZ-a BiH oko izbornih reformi u Federaciji BiH.

Pitanja koja ostaju otvorena nakon ovog istraživanja su, u kojem će se smjeru razvijati odnos HDZ-a BiH i Visokog predstavnika u narednim godinama te do koje mjere akteri mogu postići konsenzus oko izbornih reformi? Osim toga, bilo bi zanimljivo provjeriti odnos Visokog predstavnika i vodećih političkih stranaka Bošnjaka i Srba te komparirati nalaze. Ova pitanja mogu biti poticaj za buduća istraživanja i produblјivanje teme odnosa aktera o izbornim reformama u Federaciji Bosne i Hercegovine.

7. LITERATURA

Bakšić-Muftić, Jasna (2005) Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 42(1-2): 67-92.

Beyme, Klaus von (2002) *Transformacija političkih stranaka*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Bowen, Glen A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2): 27-40.

Bratovčić, Arnela (2014) Izorno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine: moguće i nužne promjene. U: Čokić, Mirela i Alihodžić, Jasmina (ur.) Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“ (str. 445-464). Pravni fakultet Univerziteta u Tuzli i Centar za društvena istraživanja Internacionalnog Burch univerziteta.

Chicchi, Federico (2000) Grounded theory and the biographical approach: an attempt at an integrated heuristic strategy. *International Review of Sociology*, 10(1): 5-23.

Croinfo.net (2001) Hrvatski narodni sabor BiH - Odluka o samoupravi (archive.org) Pristupljeno 6. ožujka 2023.

Dunne, Ciaran (2011) The place of the literature review in grounded theory research. *International Journal of Social Research Methodology*, 14(2): 111-124.

DW.com (2009) Mostar – grad bez gradonačelnika – DW – 27.02.2009 Pristupljeno 1. ožujka 2023.

DW.com (2011) Borjana Krišto: "BiH u pravnom kaosu" Borjana Krišto: "BiH u pravnom kaosu" – DW – 31.03.2011 Pristupljeno 20. veljače 2023.

DW.com (2015) Mostar bez glasa Mostaraca Mostar bez glasa Mostaraca – DW – 06.08.2015 Pristupljeno 18. veljače 2023.

Ebner, Christian J. (2004) The Bonn Powers – Still Necessary? *Der Donauraum*, 44(3-4): 59-82.

Enciklopedija.hr (2023) *Herceg Bosna*. Leksikografski zavod „Miroslav Krleža“, 2021. Pristupljeno 9. ožujka 2023.

- Franić, Davor (2013) „Bonski sustav“ u Bosni i Hercegovini. *Političke analize*, 4(13): 47-52.
- Grbavac, Valentino (2021) The Issue of Legitimate Political Representation of Croats in the House of Peoples in the Federation of Bosnia and Herzegovina – A Consociationalist Overview. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 18(1): 135-157.
- Hadžović, Denis (2012) *Nastaviti politički dijalog i promijeniti Ustav Federacije Bosne i Hercegovine*. Fondacija Centar za javno pravo – Analize: 1-5.
- Hdzbih.org (2020a) *Politički sporazum o načelima i izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH* [Politički sporazum o načelima izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH_17.06.2020.-1.pdf](#) (hdzbih.org) Preuzeto 18. veljače 2023.
- Hdzbih.org (2020b) *Prijedlog izmjena Statuta Mostara* [Statut Mostara HDZBiH h-1.pdf](#) Preuzeto 18. veljače 2023.
- Hdzbih.org (2020c) *Prijedlog izmjene izbornog zakona BiH* [Izmjene izbornog zakona BiH Model B-1.pdf](#) (hdzbih.org) Preuzeto 18. veljače 2023.
- Hdzbih.org (2022) [Statut Mostara HDZBiH h-1.pdf](#) Preuzeto 1. ožujka 2023.
- Hnsbih.ba (2011) *Izmjene i dopune odluke o utemeljenju i konstituiranju HNS BiH* [HNS-Odluka-o-izmjenama-odluke-o-utemeljenju-HNS-a-2011..pdf](#) (hnsbih.ba) Preuzeto 16. veljače 2023.
- Hnsbih.ba (2013) *Deklaracija HNS-a BiH sa 5. zasjedanja (Mostar, 6.travnja 2013.)* [DEKLARACIJA HNS-a BiH sa 5. zasjedanja \(Mostar, 6.travnja 2013.\) - HNS BiH](#) Pristupljeno 17. veljače 2023.
- Hnsbih.ba (2018) *Otvoreno pismo predsjednika Hrvatskog narodnog sabora i predsjednika Glavnog vijeća HNS* [Otvoreno-pismo_HNS-BiH.pdf](#) (hnsbih.ba) Preuzeto 20. veljače 2023.
- Hnsbih.ba (2022) *Otvoreno pismo Upravnom odboru Vijeća za implementaciju mira u BiH i svim zainteresiranim javnostima* [Otvoreno pismo Upravnom odboru Vijeća za implementaciju mira u BiH i svim zainteresiranim javnostima - HNS BiH](#) Preuzeto 11. ožujka 2023.
- Hnsbih.ba (2023) *Zasjedanja Hrvatskog narodnog sabora* [Zasjedanja Hrvatskog narodnog sabora - HNS BiH](#) Pristupljeno 16. veljače 2023.

Izbori.ba (2013) *Odluka Ustavnog suda BiH broj U-9/9 po apelaciji Kluba izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 48/11)* [DOCU9-9-hrv.pdf \(izbori.ba\)](#) Preuzeto 19. veljače 2023.

Izbori.ba (2018) *Uputstvo o izmjenama i dopunama uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih izbornim zakonom Bosne i Hercegovine* [KM 287-20181218161148 \(izbori.ba\)](#) Preuzeto 1. ožujka 2023.

Izbori.ba (2022) *Uputstvo o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih izbornim zakonom Bosne i Hercegovine* [SKM 28722110721500 \(izbori.ba\)](#) Preuzeto 11. ožujka 2023.

Javনারসপ্রা.বা (2017) *Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH - HDZ BiH* [javনারসপ্রা.blob.core.windows.net/content/LawText/K79861ZC.pdf](#) Preuzeto 20. veljače 2023.

Jožanc, Nikolina (2015) Studija slučaja u komparativnoj politici. *Politička misao*, 52(3): 35-58.

Jutarnji.hr (2006) *Utemeljen "HDZ 1990", Ljubić privremeni predsjednik - Jutarnji.hr* ([archive.org](#)) Pristupljeno 10. lipnja 2023.

Kasapović, Mirjana (2006) Bosna i Hercegovina: deset godina nakon Dayton. *Status*, (9): 44-73.

Kasapović, Mirjana (2020) *Bosna i Hercegovina 1990.-2020. – rat, država i demokracija*. Zagreb: Školska knjiga.

Kazaz, Enver (2013) Bosanskohercegovačka politička kriza i promjena ustava Federacije BiH. *Sveske za javno pravo*, 13(5): 75-79.

Klix.ba (2020) *Sve jače političke tenzije u Livanjskom kantonu, Srbi optužuju Hrvate da drže slike Ante Pavelića* ([klix.ba](#)) Pristupljeno 6. svibnja 2023.

Knutsen, Oddbjørn (1995) Value orientations, political conflicts and left-right identification: A comparative study. *European Journal of Political Research*, 28(1): 63-93.

Kukić, Slavo (2021) Kakvo izborni zakonodavstvo vodi BiH u društvo evropskih naroda? *Reforma izbornog zakonodavstva Bosne i Hercegovine* (179-193). Sarajevo: Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine.

Kulanić, Ahmed (2011) International political actors and state-building process in Bosnia-Herzegovina. *Epiphany: Journal of Transdisciplinary Studies*, 4(1): 167-184.

Kulanić, Ahmed (2018) Bosnia and Herzegovina between parity and proportionality: reforms, electoral law and fundamental constitutional principles. *Bosnia and Herzegovina and the Berlin process: Analysis of the Key Processes in B&H before the London Conference* (str. 46-59).

Lijphart, Arendt (1981) Political parties: ideologies and programs. U: Butler, David i dr. (ur.) *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections* (str. 26-51). Washington i London: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Lijphart, Arendt (2004) Constitutional design for divided societies. *Journal of Democracy*, 15(2): 96-109.

Martinović, Darko (2014) *Visoki predstavnici međunarodne zajednice u BiH*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Merdžanović, Adis (2017) 'Imposed consociationalism': external intervention and power sharing in Bosnia and Herzegovina. *Peacebuilding*, 5(1): 22-35.

Merriam, Sharran B. (2002) Introduction to qualitative research. *Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis*, 1(1): 1-17.

Nikić Čakar, Dario (2011) HDZ Bosne i Hercegovine: nastanak, ustrojstvo i ideologija. *Međunarodne studije*, 11(4): 53-72.

Ó Tuathail, Geraoid i dr. (2006) Bosnia-Herzegovina ten years after Dayton: Constitutional change and public opinion. *Eurasian Geography and Economics*, 47(1): 61-75.

OHR.int (2002a) *Kronologija-mjesečni zapisnik, ožujak 2002*. [Chronology/Monthly Tracker, March 2002 | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#) Pristupljeno 12. veljače 2023.

OHR.int (2002b) *Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine* [Odluka o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#) Pristupljeno 12. veljače 2023.

OHR.int (2001) [Chronology/Monthly Tracker 2001 | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#) Pristupljeno 6. ožujka 2023.

OHR.int (2009) *Odluka kojom se donosi izmjena Statuta Grada Mostara* [Odluka kojom se donosi izmjena Statuta Grada Mostara | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#) Pristupljeno 20. veljače 2023.

OHR.int (2011) *Nalog kojim se privremeno suspendiraju određene odluke Centralnog izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine donesene na njegovoj 21. sjednici, održanoj 24. ožujka 2011. godine, kao i svi postupci u svezi s prethodno navedenim odlukama* [Nalog kojim se privremeno suspendiraju određene odluke Centralnog izbornog povjerenstva Bosne i Hercegovine donesene na njegovoj 21. sjednici, održanoj 24. ožujka 2011. godine, kao i svi postupci u svezi s prethodno navedenim odlukama | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#) Pristupljeno 19. veljače 2023.

OHR.int (2017) *Visoki predstavnik i prvi zamjenik visokoga predstavnika sastali se s predstavnicima HDZ-a BiH iz Parlamenta BiH* [Visoki predstavnik i prvi zamjenik visokoga predstavnika sastali se s predstavnicima HDZ-a BiH iz Parlamenta BiH | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#) Pristupljeno 21. veljače 2023.

OHR.int (2018) [Podnesak koji dostavlja visoki predstavnik u vezi sa zahtjevom podnosioca u predmetu br. U 4/18 | Office of the High Representative \(ohr.int\)](#) Pristupljeno 12. veljače 2023.

OSCE.org (2000) [Rules adopted on Bosnia and Herzegovina House of Peoples | OSCE](#) Pristupljeno 6. ožujka 2023.

Parlament.ba (2009) *Klub izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda podnio Zahtjev Ustavnom sudu BiH* [Klub izaslanika hrvatskog naroda u Domu naroda podnio Zahtjev Ustavnom sudu BiH \(parlament.ba\)](#) Pristupljeno 16. veljače 2023.

Parlament.ba (2022) *Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH*. static.parlament.ba/doc/148372_Izborni_zakon.pdf Preuzeto 1. veljače 2023.

Parlamentfbih.gov.ba (2011) *Zapisnik konstituirajuće sjednice Doma naroda parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, održane 17. ožujka 2011. godine*. [Zapisnik konst_sjednice-hr.pdf \(parlamentfbih.gov.ba\)](#) Preuzeto 15. veljače 2023.

Parlamentfbih.gov.ba (2012) [Prijedlog Amandmana CX- CXIII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine](#) Preuzeto 18. veljače 2023.

Perry, Valery (2015) Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: Does the Road to Confederation go through the EU? *International Peacekeeping*, 22(5): 490-510.

Raos, Višeslav (2010) Politike teritorijalnosti u BiH. *Političke analize*, 1(4): 6-10.

Seawright, Jason i Gerring, John (2008) Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2): 294-308.

Sebastián, Sofia (2012) Constitutional engineering in post-Dayton Bosnia and Herzegovina. *International Peacekeeping*, 19(5): 597-611.

Skupstinabd.ba (2023) [ustav-federacije-bih.pdf \(skupstinabd.ba\)](#) Preuzeto 21. veljače 2023.

Slobodna Dalmacija (2009) *HDZ Bosne i Hercegovine osudio odluku Inzka o statutu Mostara*
Slobodna Dalmacija - HDZ Bosne i Hercegovine osudio odluku Inzka o statutu Mostara
Pristupljeno 20. veljače 2023.

Statistika.ba (2023a) *Grad Mostar Popis 201hrs3 u BiH (statistika.ba)* Pristupljeno 18. veljače 2023.

Statistika.ba (2023b) *Popis stanovništva 1991. /2013. Popis 2013 u BiH (statistika.ba)*
Pristupljeno 13. veljače 2023.

Ustavisud.ba (2000) Ustavni sud Bosne i Hercegovine | Djelimične odluke U 5/98
Pristupljeno 12. veljače 2023.

Ustavisud.ba (2016) Odluka o dopustivosti i meritumu dr. Bože Ljubića U-23-14-1058444.pdf (ustavisud.ba) Pristupljeno 17. veljače 2023.

Ustavisudfbih.ba(2011)https://www.ustavisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=191
Pristupljeno 28. veljače 2023.

Vego, Mario (2018) Jedinstvo Hrvata u BiH – uvjet jednakopravnosti. *Mostariensia*, 22(1): 481-489.

Vijesti.ba (2017) *Oštra polemika u Temi TV1: Različita viđenja hrvatskog pitanja* Oštra polemika u Temi TV1: Različita viđenja hrvatskog pitanja (vijesti.ba) Pristupljeno 21. veljače 2023.

Voanews.com (2004) *Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH donio odluku o gradu Mostaru - uslijedile brojne reakcije* Visoki predstavnik međunarodne zajednice u BiH donio odluku o gradu Mostaru - uslijedile brojne reakcije - 2004-01-28 (voanews.com) Pristupljeno 6. ožujka 2023.

Vukadin, Ivan i dr. (2021) Izborna reforma u Bosni i Hercegovini i stavovi Hrvata o izbornome legitimitetu. *Hum*, 16(26): 7-36.

Sažetak

Rad prikazuje odnos Visokog predstavnika i HDZ-a BiH oko teme izbornih reforme u Federaciji BiH u razdoblju od 2000. do 2022. godine. Cilj istraživanja je popuniti nedovoljno istraženo područje izbornih reformi u BiH te započeti istraživanja odnosa političkih stranaka i Visokog predstavnika u BiH. Kvalitativnom metodom i metodom analize službenih dokumenta korištenih u radu, nastoji se odgovoriti na postavljeno istraživačko pitanje. Rezultati istraživanja pokazuju da se glavne teme razgovora HDZ-a BiH i Visokog predstavnika odnose na Dom naroda Federacije BiH, grad Mostar i predsjedništvo Federacije BiH. Sam odnos dvaju aktera je vrlo dinamičan te se u određenim razdobljima pokazuje narušenim, dok u se u drugim kreće u pozitivnom smjeru suradnje. Doprinos rada je u činjenici prikaza neprikazanog dugogodišnjeg odnosa dvaju aktera na području Federacije BiH oko izbornih reformi te u postavljanju podloge za buduća istraživanja i definiranja teorijske o ovoj temi.

Ključne riječi: Ured Visokog predstavnika, HDZ BiH, Federacija Bosne i Hercegovine, izborna reforma

Abstract

The paper presents the relationship between the High Representative and the Croatian Democratic Union (HDZ) of Bosnia and Herzegovina regarding the topic of electoral reforms in the Federation of Bosnia and Herzegovina from 2000 to 2022. The aim of the study is to fill in the insufficiently researched area of electoral reforms in Bosnia and Herzegovina and to begin research into the relationship between political parties and the High Representative in Bosnia and Herzegovina. The qualitative method and the method of analysis of official documents used in the work, attempt to answer the research question. The results of this paper show that the main topics of conversation between HDZ of Bosnia and Herzegovina and the High Representative relate to the House of Peoples of the Federation of Bosnia and Herzegovina, the city of Mostar and the presidency of the Federation of Bosnia and Herzegovina. The relationship between the two actors is very dynamic and in certain periods it appears to be damaged, while in others it moves in a positive direction of cooperation. The contribution of this paper lies in the fact of presenting the unexplored long-term relationship between two actors in the territory of the Federation of Bosnia and Herzegovina regarding electoral reforms and in laying the groundwork for future research and theoretical definitions on this topic.

Key words: Office of the High Representative, Croatian Democratic Union (HDZ) of Bosnia and Herzegovina, Federation of Bosnia and Herzegovina, electoral reform