

ORIGINALNI NAUČNI RAD
UDC 323.1(4+497.6)

RELATIVIZACIJA EVROPSKIH MANJINSKIH POLITIKA – STUDIJA SLUČAJA BOSNA I HERCEGOVINA

Miloš Šolaja
Univerzitet Banja Luka
Fakultet političkih nauka

SAŽETAK

Evropska unija, Savjet Evrope i druge evropske institucije bitno su odredile svoj odnos prema Bosni i Hercegovini u odnosu na primjenu Odluke Evropskog suda za ljudska prava „u slučaju Sejdić i Finci”, koji nalaže obavezu ustavnih promjena u pravcu zaštite jednakosti prava pripadnika nacionalnih manjina. Tim promjenama i predstavnici nacionalnih manjina imali bi pravo da budu kandidovani na sve pozicije zakonodavne i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini. Do odluke u spomenutom slučaju, poznatom kao „Sejdić – Finci”, samo su pripadnici tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini – Srba, Bošnjaka i Hrvata, mogli da budu kandidovani za te funkcije. U više navrata Savjet Evrope je posredstvom Parlamentarne skupštine ili Komiteta ministara prijetio suspenzijom, čak i izbacivanjem Bosne i Hercegovine iz ove međunarodne organizacije. Istovremeno, čak i koordinisano, institucije Evropske unije raznih nivoa uslovljavale su ratifikaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAA), postignutog još 2008. godine, isto primjenom navedene odluke. Prijetnja se odnosila na nepriznavanja izbornih rezultata na lokalnim izborima 2012. i opštim izborima 2014. godine. To se nije desilo, a u međuvremenu BiH je bila zemlja – predsjedavajuća Komiteta ministara Savjeta Evrope. Novoizabrani saziv Evropskog parlamenta i nova Evropska komisija prihvatili su Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju nakon opštih izbora u BiH 2014, iako odluka Evropskog suda za ljudska prava nije primijenjena. Predmet rada biće razlozi relativizacije manjinskih politika Savjeta Evrope i Evropske unije u politikama zaštite prava nacionalnih manjina u BiH. Time su postale vidljive i upozoravajuće i druge politike relativizacije položaja i prava nacionalnih manjina, poput Mađarske i Hrvatske, do čega je došlo nakon prijema ove dvije države u Evropsku uniju.

KLJUČNE RIJEČI: Bosna i Hercegovina, nacionalne manjine, Sejdić i Finci

UVOD

Proces utemeljenja zakonske zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini nije počeo s primjenom Dejtonskog mirovnog sporazuma već znatno kasnije. Ustavno i zakonsko regulisanje manjinskih prava rezultat su međunarodnog pritiska, ali i izostanka dosljednih koncepata, što je dovelo do neujednačenih rješenja, o čemu govori i sama terminološka konfuzija pojmova koji se odnose na nacionalne manjine. Sva rješenja koja se odnose na politički sistem u BiH, uključujući i zaštitu manjina, donesena su pod neposrednim uticajem i pritiskom međunarodne zajednice. Ustavno-političku osnovu političkog sistema BiH čine narodi kao kolektiviteti. Njihovi međusobni odnosi karakteristični su po velikoj etničkoj distanci koja se povećava od 2006. i neuspješnog „aprilskog paketa” ustavnih promjena. Povećanje etničke distance prenosi se i na odnos konstitutivnih naroda prema nacionalnim manjinama kako kolektivitetima tako i pojedincima – pripadnicima pojedinih manjinskih zajednica. Uslijed rata i drastičnog pada zaštite ljudskih prava broj pripadnika nacionalnih manjina višestruko je smanjen, ali se i oni koji su ostali organizuju neefikasno i neadekvatno (Čorni 2010, 44). Cjelokupan sistem zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u BiH u velikom je zaostatku u odnosu na međunarodne standarde definisane međunarodnim instrumentima prava zaštite nacionalnih manjina, što je eksplicitno analizirano u izvještajima međunarodnih organizacija.

Pitanja položaja, prava i zaštite prava nacionalnih manjina dugo se u Bosni i Hercegovini nisu postavljala kao politička i sociološka pitanja kojima je trebalo pridavati veću pažnju. U vrijeme postojanja socijalističke Jugoslavije položaj nacionalnih manjina bio je uređen saveznim zakonodavstvom koje se odnosilo na klasične nacionalne manjine.

Demografski procesi u BiH od 1992. pokazali su veliku dinamiku i internih promjena od izbjeglištva u susjedne države, gdje žive 'matični narodi', unutrašnjeg premještanje (raseljavanja) do 'iseljavanja u treće zemlje'. Ti procesi nisu mimoišli brojnost i raspored nacionalnih manjina. U cjelini, etnička slika BiH nakon raspada Jugoslavije i unutrašnjeg oružanog sukoba znatno je promijenjena. Ustavno određenje Bosne i Hercegovine definisale su kolektivne zajednice u funkciji konstitutivnih elemenata BiH – Srba, Bošnjaka i Hrvata. Njihovi su međusobni odnosi karakterisani znatno većim etničkim razlikama u odnosu na period postojanja BiH kao socijalističke republike. Etničke razlike su u znatnoj mjeri povećane kako između konstitutivnih nacija u BiH tako i između njih i drugih etničkih kolektiviteta, istovremeno i između manjinskih kolektiviteta samih. Podaci prvog popisa od 1991. (nakon građanskog rata u BiH) do kraja 2015. nisu zvanično objavljeni. I na osnovu procjena, međutim, moglo se govoriti s velikom tačnošću da su „Jugosloveni” brojno gotovo

potpuno nestali, kao i da se broj Roma, od nekoliko stotina prema prvom popisu stanovnika poslije Drugog svjetskog rata, povećao do 8.864, prema popisu iz 1991. U ovoj etničkoj grupi bilježe se najveće oscilacije – od gotovo potpunog iseljavanja do masovnog povratka u ranija prebivališta u BiH. Broj pripadnika nacionalnih manjinskih zajednica smanjen je intervencijom država matičnog naroda i njihovim organizovanim iseljavanjem u te države. Posebne promjene u demografsku sliku u BiH unijela je pojava „novih manjina” – pripadnika naroda bivših jugoslovenskih republika, danas nezavisnih država, koji su raspadom bivše Jugoslavije i konstituisanjem BiH kao nezavisne zemlje ostali da žive u njoj postajući tako umjesto konstitutivnog jugoslovenskog naroda nacionalne manjine.

II

Rat u Bosni i Hercegovini nije ostavio samo ogromne materijalne posljedice, već isto tako u prostoru društvene strukture. Kolaps političkog, pravnog i ekonomskog sistema i cjeline društvenih odnosa pokazali su razorno dejstvo i na polju kršenja ljudskih prava i međunacionalnih odnosa. Oštre diferencijacije tri nacionalna kolektiviteta zamijenile su tradiciju kolektivističke psihologije bratstva i jedinstva „na koju su današnji etno-državotvorci toliko alergični, rušila je etničke plotove i međe predgrađanske zajednice, te stvarala zametke građanstva. Istina defektne, sputavane, ali ipak građanstva”. (Mirić 1999, 40) Rudimentarno započete i neostvarene predgrađanske ideje socijalizmu zamijenjene su trima nacionalnim, jednako kolektivističkim psihologijama definisanim na raspadu federativne i socijalističke Jugoslavije. Opšti sukob tri nacionalna kolektiviteta predstavlja najveće kršenje ljudskih prava u Evropi poslije Drugog svjetskog rata, uključujući sva univerzalna ljudska prava. Prava su kršena na etno-religijskim osnovama i pri tome su predstavnici nacionalnih manjina posmatrani više iz aspekta konfesionalnih i političko-savezničkih identiteta, a ne u skladu s civilizacijskim i međunarodno-pravnim dostignućima njihove zaštite. Postojanje domaćih i recepcija međunarodnih propisa nije suštinski inkorporirana u sistem vrijednosti i sistem u kojem su nestale tradicionalne institucije i mehanizmu zaštite ljudskih prava, a novi nisu izgrađeni. „Suočeni s takvom realnošću, kreatori Opšteg okvirnog sporazuma za mir¹ (čiji je sastavni dio i Ustav BiH) očito su nastojali da ovim

¹ Opšti okvirni sporazum za mir je oficijelni naziv mirovnog sporazuma koji se odnosi na uspostavljanje, održavanje mira i unutrašnju izgradnju Bosne i Hercegovine. Potpisan je u Parizu 14. decembra 1995. godine kao zvanični dokument i u suštini predstavlja samo potpisivanje sporazuma kojima se prihvata svih 11 aneksa postignutih u pregovorima i parafranim u američkoj vazduhoplovnoj bazi Wright-Patterson u Dejtonu, savezna država Ohio, SAD, 21. novembra 1995. Pregovori su trajali od 1. do 21. novembra

međunarodnim sporazumom stvore državnopravnu osnovu za njihovu što potpuniju zaštitu". (Milićević 2009, 101–102) Kreatori Dejtonskog sporazuma ugradili su zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ne samo u Ustav već i u druge dijelove Sporazuma – anekse VI i VII. Ljudska prava tretira Preambula ustava, ali i 13 taksativno nabrojanih ljudskih prava, među kojima nema eksplicitno iskazanih specifičnih prava nacionalnih manjina. Samo u jednoj odredbi se implicitno navodi to pravo: „Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, politička i drugi mišljenja, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, rođenjem ili drugi status" (Ustav BiH, čl II. 4). Ovo je jedina odredba dejtonskog ustava BiH koja se izričito odnosi na nacionalne manjine i gotovo je identična članu 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Ustav BiH, kao jedan od aneksa Dejtonskog mirovnog sporazuma, pokazuje time da zaštitu ljudskih prava, što uključuje i prava nacionalnih manjina, ostvaruje na nekonzistentan i lapidaran način. Politička situacija BiH u kojoj se donosio Ustav bila je stanje apsolutne dezintegracije države u kojoj nije bilo ni centralnog ni zajedničkog zakonodavnog i egzekutivnog autoriteta koji bi usmjeravao politički sistem i političke procese i vodio stabilnoj regulaciji društva. BiH je ostvarivala krizni menadžment u stanju dubokih konfliktnih podjela. Politički sistem BiH i funkcionalnost vlasti bili su postavljeni na nacionalno-teritorijalnu osnovu, koji su iskazivali sve osobine "power sharing" modela opšteg funkcionisanja države.

Prema Ustavu BiH, konstituenti u entitetu Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) bili su Bošnjaci i Hrvati, ali nisu bili Srbi, a konstituenti u Republici Srpskoj bili su Srbi, ali nisu bili Bošnjaci i Hrvati. Dakle, Ustav BiH nije predvidio ni građane ni nacionalne manjine kao konstituente zemlje. Princip nacionalno definisane teritorijalnosti kao osnove ustavnog uređenja omogućio je diskriminirajuću osnovu za diskriminirajuću poziciju etničkih i nacionalnih kolektiviteta, grupa i pojedinaca koji nisu pripadali konstitutivnim narodima. Nedefinisan ustavni položaj krajnje negativne se odrazio na zaštitu prava i sloboda pripadnika zajednica nacionalnih manjina. Prije svega, onemogućilo je ravnopravnu participaciju u predstavničkim i izvršnim organima vlasti. Ustavnim odredbama pripadnici nacionalnih manjina ne samo da po principu 'pozitivne diskriminacije' nisu dobili mogućnosti da budu predstavljeni u zakonodavnim institucijama,

u uslovima u kojima su sve pregovaračke delegacije, uključujući i predstavnike petočlane međunarodne Kontakt grupe, bile izolovane u bazi sve vrijeme trajanja pregovora. Tako se Opšti okvirni sporazum za mir najčešće naziva Dejtonski mirovni sporazum ili engleskom skraćenicom DPA (Dayton Peace Accord)

već nisu mogli ni da budu kandidovani i birani ni u inokosne i izvršne funkcije. Nisu mogli da budu kandidovani i izabrani za člana Predsjedništva BiH, predsjednike entiteta, kao ni delegate u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH². Na te funkcije, dok se Ustav BiH ne promijeni (do sredine 2016. još nije promijenjen), mogu da budu kandidovani i samo predstavnici konstitutivnih naroda, a ne i manjina. „S obzirom na karakteristiku ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine, pravni tretman ljudskih prava i osnovnih sloboda u cjelini (kad su u pitanju nacionalne manjine onda posebno) nije ni mogao biti zadovoljavajući, bez obzira što je tim pitanjima bio posvećen značajan dio ustavnog teksta.” (Milićević 2009, 102)

III

Ustavni sud BiH je 2000. godine donio četiri djelimične odluke kojima je utvrdio da više odredaba Ustava Federacije BiH i Ustava Republike Srpske nisu u skladu sa Ustavom BiH. Jedna od najznačajnijih je odluka koja se odnosi na konstitutivnost i jednakopravnost tri naroda u entitetima – Federaciji BiH i Republici Srpskoj, dakle na cijeloj teritoriji BiH. Osporene odredbe entitetskih ustava ne spominju prava nacionalnih manjina iako Dejtonski mirovni sporazum direktno navodi 16 međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda.³ Iako se očekivalo da će izmjene entitetskih ustava omogućiti konkretizaciju mjera zaštite prava i položaja pripadnika nacionalnih manjina, odnosno da će se otvoriti proces ustavne zaštite prava nacionalnih manjina i eliminaciju diskriminatorskih rješenja, čekalo se dosta dugo da proces Ustavnih promjena zaista počne. Ni u institucijama političkog sistema, ni u nauci, kao ni u široj javnosti nije dostignuta kritična masa koja bi obezbijedila društveni konsenzus u pogledu zaštite manjinskih prava i položaja, što bi trebalo da se postigne kroz dogradnju ustavnog sistema u BiH. Neophodne promjene sprovedene su intervencijom, odnosno obavezujućom odlukom, Visokog predstavnika međunarodne zajednice⁴, kojom su formirane entitetske ustavne komisije –

² Parlamentarna skupština BiH je dvodomi parlament. Predstavnički dom se sastoji od 42 predstavnika građana, a Dom naroda od tri delegacije po pet delegata sva tri konstitutivna naroda u BiH.

³ Aneks I Ustava BiH odnosi se na „Dodatne sporazume o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini” – ukupno 16.

⁴ Visoki predstavnik se nalazi na čelu Kancelarije visokog predstavnika – Office of the High Representative, međunarodne organizacije kreirane na osnovu Aneksa X Dejtonskog sporazuma s ciljem da ima savjetodavnu ulogu u procesu održavanja mira i izgradnje demokratije u Bosni i Hercegovini. Decembra 1998. godine, na redovnom sastanku Savjeta za implementaciju mira – Peace Implementation Council (PIC), usvojena je rezolucija koja Visokom predstavniku u Bosni i Hercegovini daje veoma široka

obe po 16 članova. Po četiri člana bila su iz reda konstitutivnih naroda Srba, Bošnjaka i Hrvata, četiri iz reda „ostalih”. Entitetske ustavne komisije od početka su imale dijametralno različite pristupe procesu ustavnih promjena i usaglašavanja sa odlukama Ustavnog suda BiH. Zbog toga su i ponudile i različita rješenja. Razlike su se pojavile u pitanjima uvođenja Doma naroda u Narodnu skupštinu Republike Srpske, zastupljenost naroda u organima državne vlasti i pitanja ustavnog normiranja „vitalnog nacionalnog interesa” i mehanizama njihove zaštite. Ustavni sud je utvrdio da je neustavno stanje o neravnopravnosti naroda u jednom od dva entiteta – Federaciji BiH – ali je za ravnopravno učešće na svim nivoima vlasti bilo potrebno sprovesti sveobuhvatne izmjene ustava. Ustavna komisija Federacije BiH nastojala je da se uspostave simetrične ustavno-pravne promjene, čime je potpuno blokiran rad na ustavnim promjenama, jer se s tim nisu slagali članovi Komisije iz Republike Srpske. Zbog te blokade Visoki predstavnik je rad na ustavnim promjenama nastavio kroz konsultacije s „određenim brojem glavnih političkih stranaka u Federaciji Bosne i Hercegovine i u Republici Srpskoj da pod njegovim ‘pokroviteljstvom’ zajednički pregovaraju o određenim osjetljivim ustavnim pitanjima”. (Uvod Odluke Visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Ustava Federacije BiH, „Službene novine Federacije BiH”, broj 16/02) I nakon usklađivanja tekstova ustavnih amandmana s Visokim predstavnikom i usvajanja „Sporazuma o promjenama u entitetskim ustavima”, entiteti su donijeli ustavne promjene koje su se razlikovale po kvalitetu i sadržaju rješenja. Entitetski parlamenti mijenjali su tekstove predloženih amandmana, pa je Visoki predstavnik odlučio da, u skladu sa svojim „Bonskim ovlašćenjima”, donese obavezujuće odluke o izmjenama i dopunama Ustava Federacije BiH i Republike Srpske, jer „nijedan entitet nije u cijelosti ispoštovao obavezu sadržanu u Sporazumu”.

Ustav Federacije BiH promijenjen je s 28 amandmana, a Ustav Republike Srpske s 27. Od ovih amandmana deset u Federaciji BiH, a osam u Republici Srpskoj odnosi se na kategoriju *ostalih*. Time je izbjegnuto da se posebno naglasi zaštita prava i položaja nacionalnih manjina. Termin „ostali” komprimira, pored ostalih, kategorija manjina i „nacionalne manjine”, čime ova kategorija nije ni teorijski ni legislativno potpuno definisana. Određenje je bilo u suštini ‘negativno’ kao simbol za nepripadanje, jer su se pod tim pojmom podrazumijevali svi koji nisu ni Bošnjaci, ni Srbi, ni Hrvati. Opštost termina mogla bi da se odnosi i na druge manjinske grupe, ne samo nacionalne koje, takođe, traže zaštitu manjinskih prava

direktivna i izvršna ovlašćenja kojima može da nameće odluke i zakone i kojima mu je data mogućnost da se postavi iznad institucija BiH. Proces ustavnih promjena na osnovu odluke Ustavnog suda BiH 2002. godine nametnuo je tadašnji visoki predstavnik Wolfgang Petrič, austrijski diplomata, prije toga ambasador u Srbiji i Crnoj Gori (SR Jugoslavija).

poput seksualnih, *gender*, hendikepiranih i sličnih. U krajnjem, bez obzira na paletu moguće upotrebe u političkom vokabularu i političkoj praksi Bosne i Hercegovine, „ostali” se gotovo isključivo upotrebljavaju kao sinonim za „nacionalne manjine”. Parlament Federacije BiH je dvodomi parlament u čijem je „drugom domu”, odnosno Domu naroda, uz delegacije od po 17 članova konstitutivnih naroda, uvedena i sedmočlana delegacija 'ostalih' čiji su članovi birani isključivo na etničkoj osnovi. U Republici Srpskoj, čiji je parlament do ustavnih promjena bio jednodomi, uvedeno je Vijeće naroda, ne kao drugi dom već kao poseban organ zakonodavne vlasti čija se nadležnost svodi na „zaštitu vitalnog nacionalnog interesa”. Sastoji se od tri delegacije konstitutivnih naroda po osam članova, a delegacija 'ostalih', takođe birana po etničkom principu od pripadnika nekonstitutivnih zajednica, ima četiri. Pored ovih razlika, u ostvarivanju položaja i prava manjina u procesu amandiranja ustava entiteta predviđaju i različita prava manjina u postupku narednih ustavnih promjena. U Republici Srpskoj ustavne promjene se usvajaju u Narodnoj skupštini Republike Srpske, ako za njih „glasa i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i ostalih”. Za razliku od Republike Srpske, ustavne promjene u Federaciji BiH usvajaju se prostom većinom koja podrazumijeva većinu bošnjačkih, srpskih i hrvatskih glasova, znači ne traži se većina glasova članova iz sastava 'ostalih'. Budući da za ustavne promjene u BiH nema konsenzusa, legalna zaštita prava i društvenog položaja nacionalnih manjina uvedena je ovim nametnutim amandmanima na ustave entiteta Republike Srpske i Federacije BiH od strane Visokog predstavnika. Time je prvi put u BiH kodifikovana ustavna osnova za zaštitu manjina, uključujući i nacionalne, što je bio i izvor prava za kreiranje zakonskog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina.

Amandmanima su u oba entitetska ustava u BiH ugrađeni principi po kojima ustavni i politički sistem uređuju ne konstitutivni narodi već, zajedno s njima, i 'ostali' ravnopravno i bez diskriminacije. Ujedno, 'ostali' bi trebalo da učestvuju ravnopravno u zakonodavnom procesu vršenja vlasti. Ustavne promjene uvele su kategorije „zaštite vitalnog nacionalnog interesa”. I pored činjenice da oba ustava entiteta uvode participaciju „ostalih”, u parlamentima entiteta, stav ostaje načelan, jer ustavi ne predviđaju institucionalnu zaštitu nacionalnih interesa „ostalih” odnosno nacionalnih manjina. Ustavni amandmani oba entiteta daju mogućnost vršenja parlamentarnih funkcija pripadnicima 'ostalih', kao i njihovu proporcionalnu zastupljenost u entitetskim, kantonalnim i lokalnim organima izvršne vlasti i sudskim i tužilačkim organima. Proporcije zastupljenosti utvrđuju se prema popisu iz 1991. godine.⁵

⁵ Prvi popis poslije 1991. u BiH sproveden je 2013. ali do maja 2016. rezultati još nisu bili objavljeni. Primjena etničkih proporcija u institucionalnom dizajnu zasnovana je na rezultatima popisa iz 1991. godine i odnosi se na sve nivoe vlasti. Popis sproveden 2013.

Ustavne promjene, koje je nametnuo Visoki predstavnik, za razliku od drugih zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih organa, ne predviđaju mogućnost kandidovanja iz reda ostalih na funkcije predsjednika i potpredsjednika entiteta. Slično je rješenje i za institucije entitetskih ombudsmena, jer se i za njih predviđa isključivo participacija predstavnika konstitutivnih naroda. Ovakva rješenja onemogućavaju pripadnike iz reda 'ostalih', dakle građana koji ne pripadaju konstitutivnim narodima da ostvare takozvano 'pasivno biračko pravo', odnosno 'pravo da budu birani' na sve funkcije, uključujući i izvršne, zbog čega nisu u ravnopravnom položaju u odnosu na pripadnike konstitutivnih naroda. Dakle, kao građani ne mogu da budu kandidovani i izabrani za funkcije za koje mogu da glasaju, odnosno koje mogu da biraju. Ustavnim promjenama nametnutim Republici Srpskoj čak je derogirana i ustavna odredba prvog Ustava Republike Srpske iz 1992. godine, po kojoj je pasivno biračko pravo da budu birani dato ne samo Srbima već svim građanima Republike Srpske. (Ustav Republike Srpske, glava I Ljudska prava, čl. 10. i čl. 29, st. 1. i 2). Predsjednik i potpredsjednici mogu biti „Srbi i drugi građani Republike Srpske”. (Ustav RS, Službeni glasnik Republike Srpske 6/92).

Promjene u ustavima entiteta, sprovedene na osnovu odluka ustavnog suda Bosne i Hercegovine i nametnute odlukama Visokog predstavnika Volfganga Petriča, „predstavljaju značajno poboljšanje položaja svih nacionalnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine” (Milićević 2009, 113), iako su te ustavne promjene u velikoj mjeri ostale manjkave i nedorečene. Najznačajniji rezultat jeste to što je konkretno institucionalno regulisana participacija nacionalnih manjina u okviru kategorije 'ostalih' u vršenju vlasti na svim nivoima, uključujući i određene zakonodavne nadležnosti. Manjkavosti tih promjena odnose se na činjenicu da se one odnose na promjene ustava entiteta, odnosno da je pri tome ustav BiH ostao nepromijenjen, odnosno da izbor članova predsjedništva BiH ostaje ekskluzivno pravo pripadnika konstitutivnih naroda – Srba iz Republike Srpske, a Bošnjaka i Hrvata iz Federacije BiH. Isto se odnosi i na pravo izbora članova delegacija konstitutivnih naroda u Domu naroda parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, jer Ustav BiH, ne predviđa reprezentativnost drugih nacionalnih kolektiviteta osim nacionalnih konstituenata BiH. Budući da je pitanje promjena Ustava BiH, kao dokumenta usvojenog međunarodnim pregovorima, veoma osjetljivo i zbog međunarodnih, još više zbog unutrašnjih političkih odnosa, što pokazuju neuspješni pokušaji promjena u aprilu 2006. i u dva navrata 2008, jedino je ostala mogućnost da se jedan dio prava „ostalih”, dakle manjinskih prava, rješava ustavima entiteta, a ne zajedničkim Ustavom BiH.

trebalo bi da predstavlja osnovu za etničke proporcije prilikom izbora i imenovanja za institucije nakon dovršenja povratka u BiH.

Popravka propusta Ustava Bosne i Hercegovine i ustavnih promjena nametnutih 2002. nadomještena je Zakonom o zaštiti prava nacionalnih manjina BiH, usvojenog 1. aprila 2003, iz čega su proizašli istoimeni Zakon za Republiku Srpsku, 16. decembra 2004, a za Federaciju BiH tek 2007. Nametanje zakonodavnog okvira jasno pokazuje da u entitetima nije bilo dovoljno političke volje da pravno preciznije regulišu položaj i prava nacionalnih manjina. Sporo rješavanje pitanja nacionalnih manjina leži u prevelikoj opterećenosti konfliktnim nacionalnim i etničkim odnosima konstitutivnih naroda, usljed čega je zanemarena važnost zaštite prava nacionalnih manjina. Partije na vlasti povremeno kalkulišu s podrškom manjinskih organizacija i pripadnika u okvirima svojih izbornih kalkulacija, ali se bez spoljnog pritiska ne bi proaktivno i principijelno bavili ovim problemom. Uz to se postavlja i nedovoljna sposobnost i spremnost manjinskih zajednica i njihovih udruženja i predstavnika da aktivnije utiču na donošenje odgovarajućih rješenja i unapređenje njihovog kvaliteta. I pored manjkavosti, Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina BiH predstavlja značajan napredak u ovoj veoma važnoj oblasti zaštite ljudskih prava. Prije svega, radi se o direktnoj adopciji rješenja iz Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994, čija je primjena i ranije posredovana Aneksom I Dejtonskog mirovnog sporazuma, čija je primjena bila umjesto direktne suviše sofisticirana, spora i neefikasna. Uvođenje zakonskog termina 'nacionalna manjina', umjesto ranije ustavne kategorije 'ostali' unio je preciznost u pravnu političku praksu. Član 3. Zakona definiše nacionalnu manjinu kao „dio stanovništva – državljana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju nijednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne istorijske prošlosti i drugih karakteristika”. Isti član taksativno nabroja 17 nacionalnih manjina iako se ne isključuju ni prava 'drugih', što bi moglo da se odnosi i na one koji nisu nabrojani, a koji bi mogli da se pojave i samoorganizuju kao etnički različiti. Zakon reguliše (član 4) da „svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira”, ali ne govori ništa o pravu pripadnika da se kandiduju na političku funkciju već samo navodi antidiskriminatornu odredbu da pripadnik nacionalne manjine „ne smije doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja, a bilo kakav drugi oblik diskriminacije po toj osnovi je zabranjen”. Zakon navodi i druga prava nacionalnih manjina, poput prava na njegovanje nacionalne kulture, korišćenje jezika, informisanje i druga prava. Iako to proističe iz međunarodnopravnih dokumenata, zakonsko regulisanje ovakve materije može se smatrati napretkom u odnosu na ranije oblike zaštite manjina. Bez obzira što su ustavi entiteta možda i preciznije definisali određena prava 'ostalnih', *eo ipso* manjina, Zakon je uveo procese kategorijalnog definisanja kroz taksativno navođenje prava kao međuna-

rodnu obavezu. Iako uopšten, ostavljajući detaljniju razradu zaštite prava i ostvarivanja sloboda nacionalnih manjina entitetskim zakonima, uvodi i konkretnu institucionalizaciju zaštite prava i realizacije interesa nacionalnih manjina kroz uvođenje Savjeta za zaštitu nacionalnih manjina u Parlamentarnoj skupštini BiH (član 21.) kao savjetodavno tijelo koje, prema čl. 22, daje „mišljenja, savjete i prijedlog Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH”. Istim članom fakultativno je data mogućnost učešća, odnosno delegiranja stručnjaka manjina u radu Ustavnopravne komisije i Komisije za ljudska prava oba doma parlamentarne skupštine BiH, ali nisu precizno propisani kriterijumi i uslovi realizacije tog prava. Izmjenama i dopunama Zakona 2005. dato je pravo pripadnicima manjina da participiraju u organima uprave i javnim službama u skladu s rezultatima posljednjeg popisa stanovnika. Pravo se odnosi na sve nivoe vlasti – zajedničkih BiH, entitetskih, kantonalnih do opštinskih. Narednim krugom zakonskih izmjena proširen je krug prava manjina na učešće i u parlamentarnim komisijama, ne samo ustavnopravnih i za ljudska prava, već i zaštite djece, mladih, imigraciju, izbjeglice, azil, etiku i druga radna tijela.

Lista prava nacionalnih manjina u dva kruga zakonskih izmjena se proširivala, ali su ona ostala uopštena i bez razrađenih institucionalnih mehanizama njihove zaštite. Detaljnija razrada prava nacionalnih manjina u entitetskim zakonima je gotovo potpuno izostala, jer su entitetski zakoni o ovoj oblasti gotovo apsolutno prepisan Zakon BiH. Na osnovu tih zakona, i u entitetskim parlamentima uvedeni su Savjeti za nacionalne manjine po modelu Parlamentarne skupštine BiH, formirana kao radna tijela bez velikih i konkretnih ingerencija. Dogradnjom zakonskog i institucionalnog okvira predviđeno je proporcionalno učešće manjina u upravi i javnim službama, čime je zaokružena koncepcija postavljanja individualnih i kolektivnih pitanja zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina i započet proces izjednačavanja njihovih prava i sloboda s pravima i slobodama pripadnika konstitutivnih naroda. Uporedo sa zakonskim regulisanjem materije, tekla su i dva procesa koja će u značajnoj mjeri uticati na razvijanje pravnog i institucionalnog okvira zaštite manjinskih prava i interesa: proces samoorganizovanja nacionalnih manjina, a drugi je proces međunarodnog monitoringa i zahtjevi međunarodne zajednice za unapređenjem položaja nacionalnih manjina. „Savjetodavni komitet o osnovama konvencije za zaštitu ljudskih prava uočava da je nekoliko međunarodnih ugovora utjelovljeno u domaći pravni red kroz Dejtonski sporazum, te da su tek poslije potpisani, što je bio slučaj i sa Okvirnom konvencijom. Savjetodavni komitet žali što do sada, sa iznimkom Ustavnog suda, Okvirna konvencija se malo koristi kako od strane domaćih vlasti tako i od Ureda visokog predstavnika te bivše Komore za ljudska prava”. (III Član 2. tačka 19. (SECOND REPORT

SUBMITTED BY BOSNIA AND HERZEGOVINA PURSUANT TO ARTICLE 25, PARAGRAPH 1 OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES Received on 2 August 2007 – Bosnia and Herzegovina (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_BiH_en.pdf) posljednji pristup 13. 5. 2010)) Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) u Izvještaju o Bosni i Hercegovini, od 25. juna 2004, govori o pravima „nekonstitutivnih naroda”⁶ u BiH: ECRI brine činjenica što sadašnje stavljanje naglaska na obezbjeđivanje zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda na političkom nivou, u institucijama javne uprave i u širokom nizu javnih preduzeća, stavlja one koji ne pripadaju jednoj od ove tri grupe u daleko nepovoljniji položaj, u kojem su, u mnogim slučajevima, takođe diskriminirani i na osnovu etničkog porijekla. ECRI bilježi da je u aprilu 2003. godine bio usvojen zakon na državnom nivou o zaštiti prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. Predstavnici nekih nacionalnih manjina su se žalili da se odredbe ovog Zakona u sadašnjem trenutku ne provode u praksi... da u sadašnjem trenutku ne postoje djelotvorni mehanizmi koji bi osigurali političku zastupljenost nacionalnih manjina, uključujući tu i one slučajeve gdje zakonska regulativa predviđa mogućnost da budu zastupljeni u izbornim tijelima kao kategorija „ostali”. Oni su, nadalje, „izrazili zabrinutost zbog toga što nacionalnim manjinama neće biti dozvoljeno da biraju predstavnike na opštinskim izborima koji su zakazani za oktobar 2004. godine, mada im nedavni amandmani na izborne zakone omogućavaju da to urade”. (1 tač. 18, str. 10, ECRI Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini, usvojen 25. juna 2004. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-BIH.pdf posljednji pristup 9. 5. 2010)

U komentarima na Drugo savjetodavno mišljenje Savjeta Evrope o osnovama Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta ministara BiH, 27. juna 2007, navode se pozitivni pomaci, ali i zaostajanja u primjeni prava nacionalnih manjina: „Situacija u pogledu nacionalnih manjina napreduje kroz političke, društvene i zakonske promjene u posljednjih nekoliko godina kao rezultat novih pravnih i društvenih okolnosti i činjenice

6 Termin „nekonstitutivni” narodi obuhvata kako one osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici drugih etničkih grupa, tako i one osobe koje ne žele ili ne mogu da se identifikuju sa bilo kojom etničkom grupom. Time je produbljen terminološki galimatijas u BiH u pogledu nacionalnih manjina – od potpunog ignorisanja njihovog postojanja, preko termina „ostali”, do „nekonstitutivnih naroda”, da bi zakon pripadnike nekonstitutivnih naroda ipak svrstao u kategoriju nacionalnih manjina, pri čemu pod terminom ostali mogu da se podrazumijevaju i druge manjinske grupe, poput seksualnih, hendikepiranih i drugih, ali to nigdje nije definisano, tako se termin prilično nejasno koristi iako se u političkoj praksi najviše upotrebljava kao nešto što odlikava prava i položaj nacionalnih manjina.

da i manjine preuzimaju veći stepen odgovornosti za sopstvenu poziciju... Primarni zadaci bili bi jačanje uloge savjeta nacionalnih manjina, predstavnika i nevladinih organizacija i povećanje participativne uloge u institucijama izvršne vlasti na državnim, entitetskom, kantonalnom i lokalnom nivou... Zajedničke aktivnosti i saradnja između udruženja nacionalnih manjina, kao i nevladinih organizacija izuzetno je važno za zaštitu manjinskih prava i promociju demokratskog građanskog društva". (SECOND REPORT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ON LEGAL AND OTHER MEASURES ON IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES DETERMINED IN THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Sarajevo, June 2007, pp. 82–83 (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_BiH_en.pdf) posljednji put pristupljeno 13. 5. 2010)

Izveštaj Komisije evropskih zajednica „Napredak Bosne i Hercegovine u 2007” upotpunjen je komunikacijom Zajednice s Evropskim parlamentom i Evropskim savjetom od 6. novembra 2007, u kojoj se navodi da se „brojne odredbe Zakona o nacionalnim manjinama ne primjenjuju. Amandmani na izborne zakone, koji obezbjeđuju participaciju nacionalnih manjina, nisu ugrađeni i moraju da budu primijenjeni 2008. godine na lokalnim izborima. Nema napretka ni u promjenama Ustava BiH i manjine ostaju isključene iz procesa kandidovanja za Dom naroda Parlamentarne skupštine i tročlanog Predsjedništva. Ovaj problem takođe naglašava izvještaj Komiteta Ujedinjenih nacija za sprečavanja rasne diskriminacije iz marta 2007. Iako zakonodavstvo BiH dozvoljava emitovanje manjinskih programa, ograničeni kapaciteti sprečavaju manjine da u potpunosti koriste dozvoljeno vrijeme. Naglasak na izgradnju institucionalnog kapaciteta neophodan je da bi se povećao nivo prava za participaciju u medijima". (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *BOSNIA AND HERZEGOVINA 2007 PROGRESS REPORT* (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf) p. 15)

ODLUKA O NEDISKRIMINACIJI U SLUČAJU „SEJDIĆ – FINCI” 2009.

Savjetodavni komitet Savjeta Evrope o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina u svom Drugom mišljenju o Bosni i Hercegovini, od 27. aprila 2009. godine, pojačava kritiku postojećih rješenja, ali i s njihovom aktuelnom primjenom. U tački 238. kritikuje nastavljanje korišćenja termina „ostali”, smatrajući da je to jedna od najvećih prepreka da manjine zauzmu najviša mjesta u institucijama. Kritikuje se i nedostatak političke volje da se primjenjuju postojeća zakonska rješenja o zaštiti manjina i nedostatak koordinacije institucija u BiH u ovom pogledu. Tražilo se i „otkla-

njanje nedostataka u pogledu zastupljenosti manjina u zakonodavnim i izvršnim institucijama, javnim službama, medijima, uvođenja položaja i procesa nastanka manjina u udžbenike i otklanjanje drugih prepreka u ostvarivanju položaja, zaštiti prava i realizaciji njihovih interesa". (ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Second Opinion on Bosnia and Herzegovina, adopted on 9 October 2008, Strasbourg, 27 April 2009. (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_BiH_en.pdf) point 238-246, pp. 41-42).

Izvještaji različitih tijela međunarodnih organizacija najčešće primjedbe na ostvarivanje prava nacionalnih manjina u BiH mogu sublimirati i zaključiti:

1. neadekvatan i nedovoljno razvijen zakonski okvir zaštite prava nacionalnih manjina, uključujući i ustavna rješenja koja se odnose na termin 'ostali';
2. nedovoljna i institucionalno neizgrađena zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim institucijama, javnim službama koje ne odražavaju odnose utvrđene popisom stanovnika iz 1991;
3. problemi u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina;
4. izostanak unošenja pasivnog biračkog prava i mogućnosti kandidovanja za sve, pa i najviše, političke funkcije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini;
5. neadekvatna zaštita kulturoloških dostignuća, obrazovnih, kulturnih, jezičkih i drugih prava;
6. nedovoljna i neadekvatna zastupljenost u medijima i javnosti, uključujući i nepostojanje sopstvenih medija. (Čorni 2010, 92)

Pitanje reprezentativne ravnopravnosti manjina i konstitutivnih naroda od izuzetne je važnosti za ukupno stanje ljudskih i građanskih prava, opštih i političkih sloboda u BiH. Rješavanje prava nacionalnih manjina unosi neophodni impuls individualizacije političkih procesa i elementarnu osnovu za funkcionisanje građanskog društva kao temelja savremene liberalne demokratije. Uspostavljanje građanskog društva u BiH značilo bi stvaranje institucija na individualističkom principu „jedan čovjek jedan glas” umjesto institucija koje nastaju kao odraz političkih volja nacionalnih kolektiviteta konstitutivnih naroda. To je za BiH najsloženije političko pitanje i ne treba očekivati da će nacionalne manjine i individualni interesi njihovih pripadnika biti povod za transformaciju kolektivnih nacionalnih konstituenta u građansko društvo. I pored tvrdih kolektivizama u BiH, sve više uticaja imaju tri važna procesa: ispunjavanje obaveza BiH prema međunarodnim standardima zaštite ljudskih i manjinskih prava kao

međunarodnog subjekta, razvoj vladavine prava i zaštite ljudskih prava; smanjenje svih vidova netolerancije i diskriminacije po bilo kom osnovu, posebno proisteklim iz složenih međunacionalnih odnosa u BiH. Iako primjena zakonskog okvira zaštite prava nacionalnih manjina u BiH ide sporo, uticaj međunarodnih organizacija, unutrašnjih procesa i samorganizovanje nacionalnih manjina omogućuje viši nivo standarda u institucijama predstavničke demokratije. Izmjenama izbornog zakona BiH iz 2007. godine uvedena je obaveza izbora predstavnika nacionalnih manjina u skupštine lokalnih zajednica – gradova i opština.

Očekivalo se da će unutrašnje inicijative u BiH ubrzati dosljednije i brže ostvarivanje manjinskih prava, ali su tenzije među nacionalnim kolektivitetima i odsustvo političke motivacije u tom pogledu izostali. Ustavni sud BiH, izvještaji međunarodnih institucija i drugi dokumenti u više navrata su ukazivali na neravnopravnost predstavnika nacionalnih manjina pošto nisu mogli da se kandiduju za visoke političke funkcije u BiH. Da bi ubrzali ustavne promjene u domenu zaštite manjinskih prava, dvojica pripadnika nacionalnih manjina iz Bosne i Hercegovine – Jakov Finci, Jevrej, i Dervo Sejdić, Rom – podnijeli su 2006. tužbu protiv Bosne i Hercegovine Evropskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu. Sud je uvažio njihovu žalbu i 22. decembra 2009. godine donio Odluku u „slučaju Sejdić – Finci” koja glasi: „Zabrana manjinama da učestvuju na izborima nema objektivno i razumno opravdanje, i zato je u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, koja zabranjuje diskriminaciju”. (Evropski sud za ljudska prava 2009)

Očekivalo se da će ova odluka Evropskog suda za ljudska prava uticati na političke subjekte da sprovedu promjenu Ustava BiH prije opštih izbora 2010. godine. Subjekti političkog odlučivanja u BiH nisu uspjeli da postignu konsenzus ni ostavljanju pitanja nediskriminacije manjina, obaveze koja proizlazi iz odluke Evropskog suda za ljudska prava na dnevni red i da uvedu u proces ustavnih promjena. Kao i u većini drugih pitanja u Bosni i Hercegovini, kompleksan politički sistem, međunacionalne tenzije čiji su izraz političke partije koje vode nacionalne politike, pokušale su da nametnuti uslov iskoriste za postavljanje dodatnih ustavnih promjena na dnevni red. One su postavile pitanja koja se tiču temeljnih promjena političkog sistema. Radilo se i o pitanjima i obećanjima koja su davali svojim biračima – pripadnicima nacionalnih zajednica u predizbornim kampanjama i koja su im omogućavala mobilizaciju i homogenizaciju boračkog tijela. Složenost političkog sistema u BiH odražava se na svako pitanje u BiH, tako i na potrebu ustavnih promjena. Dejtonski mirovni sporazum u izvornom vidu nije mijenjan, ustavne promjene 2002. odraz su sporazuma političkih partija, ali formalno pravno ipak na kraju nametnute od strane Visokog predstavnika. Dakle, one nisu značile istinski društveni

konsenzus u BiH već su neki politički subjekti, uglavnom nacionalne partije koje zastupaju interese Bošnjaka, djelimično i Hrvata, nastojali da iskoriste Kancelariju Visokog predstavnika i ulogu međunarodnih organizacija za realizaciju nacionalnih političkih ciljeva, što nije bilo u neposrednoj vezi s pitanjem realizacije prava predstavnika nacionalnih manjina na aktivno učestvovanje na izborima. Nepostojanje konsenzusa za pokretanje ustavnih promjena koje se tiču prava nacionalnih manjina rezultiralo je prijetnjama iz Savjeta Evrope da bi moglo doći i do izbacivanja BiH iz ove međunarodne organizacije, što bi bio jedinstven slučaj u historiji Evrope od njenog osnivanja 1948. Za izbore u oktobru 2010. godine uspostavljen je samo konsenzus odlaganju postupka ustavnih promjena poslije izbora. Očekivalo se da će prvi naredni izbori biti dočekani sa ustavnim promjenama koje primjenjuju navedenu odluku, odnosno omogućiti da se poštuje član 1.⁷ Protokola 12. Evropske konvencije o ljudskim pravima (Protocol 12:2). Nažalost, pokazalo se da je tolerancija za nepoštovanje odluke „Sejdić – Finci” od strane međunarodne zajednice mnogo veća nego što su, čak, očekivali i unutrašnji akteri u BiH. Neprimjenjivanje Odluke tolerisalo se ne samo za opšte izbore 2010, već i lokalne izbore 2012, opšte izbore 2014. I kada se očekivalo da će aktuelno odlaganje za lokalne izbore 2016. biti gotovo sigurno, Evropska komisija u novom sastavu, nakon izbora 2014, odlučila je da potpuno zamrzne proces primjene odluke o nediskriminaciji manjina u „slučaju „Sejdić – Finci”. Nacionalni i politički konflikti izražavani i kroz strateški pristup i kroz dnevne političke tenzije pokazali su veću političku moć od izraženih politika integracionog kondicionalizma Evropske unije i legalističkog kondicionalizma Savjeta Evrope, što je dovelo do apsolutne tolerancije ovih institucija kao jedinih koje imaju političko-pravne instrumente negativnog kondicionalizma kao svojevrsnih sankcija za nepoštovanje međunarodnog prava. To istovremeno znači da je postala tolerantna i cjelokupna međunarodna zajednica za negativan pristup rješavanju problema pasivne aklamacije predstavnika nacionalnih manjina. Ovakav pristup obrazložen je potrebom da se BiH dadne prilika da sprovede unutrašnje promjene i reforme u pravcu približavanja evropskim integracijama. Odustajanje od postavljenih uslova zbog toga je išlo inkrementalno u dužem vremenskom periodu, konačno i do privremene suspenzije njene primjene od strane novoizabrane Evropske komisije, iako je to ranije bio jedan od glavnih uslova Evropske komisije kada se radilo o procesu pristupanja BiH Evropskoj uniji. Taj inkrementalizam može da se vidi kroz niz medijskih izvještaja:

Politika, Beograd, 22. januar 2012. Savjet Evrope preti BiH. „Sarajevo mora do 15. marta (2012) da sprovede u Ustav presudu Evropskog suda

7 Protokol 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima usvojilo je 17 od 4 članice Savjeta Evrope. BiH je bila jedna od prvih koja je potpisala.

za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci”. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope usvojila je juče u Strazburu rezoluciju o funkcionisanju demokratskih institucija u BiH, u kojoj upozorava BiH da će u aprilu biti suspendovana iz članstva u Savjetu Evrope ukoliko do 15. marta ne sprovede u Ustav presudu Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci”. Većinom glasova odbijeni su amandmani članice Delegacije BiH Milice Marković „da Ustavu BiH ne treba 'globalna' reforma, već promjena samo u dijelu koji se odnosi na odluku u slučaju 'Sejdić i Finci', i da se „entitetsko glasanje neće moći eliminisati iz sadašnjeg Ustava dok BiH postoji u okviru Dejtonskog sporazuma.” (Politika, Beograd, 22. januar 2012. A 6)

Vijesti, Sarajevo, 12. august, 2013. Direktor Direkcije za evropske integracije BiH Nevenka Savić upozorila je da Savjet Evrope, pa ni EU, *neće priznati rezultate izbora 2014. godine ukoliko ne bude dogovora o odluci Sejdić – Finci*. Savićeva je navela da bi to bio ozbiljan problem za vlast koja bi bila konstituisana u takvim uslovima s aspekta njenog legitimiteta u komunikaciji na međunarodnom nivou. Ona je za „Nezavisne novine” rekla da, bez provođenja te odluke, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju neće stupiti na snagu, niti je moguće predati vjerodostojan zahtjev za članstvo u EU. Savićeva je podsjetila da je iz „mape puta”, osim odluke u slučaju „Sejdić – Finci”, ostala neispunjena i obaveza uspostavljanja efikasnog mehanizma koordinacije poslova u procesu integrisanja. Ona je dodala da je sama „mapa puta”, kao i sastanci dijaloga na visokom nivou, svojevrsan instrument kojim, uz godišnje izvještaje o napretku, EU nastoji da asistira u pronalasku rješenja.

Nezavisne novine, Banja Luka, 23. februar 2013. Visoka predstavica Evropske unije za spoljne poslove i bezbjednosnu politiku, Federica Mogherini. Postoji određena nedoumica u BiH da li je novi evropski pristup olakšao ili otežao pristup BiH EU. Neki smatraju da je pristupanje BiH EU lakše zato što „Sejdić i Finci” više nije uslov. Iz parlamenta BiH saopšteno je da su oni razgovarali sa članovima stalne delegacije parlamenta BiH u Parlamentarnoj skupštini Savjeta o primjeni odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci” u svjetlu predstojećih opštih izbora u BiH. Članovi stalne delegacije parlamenta BiH u Parlamentarnoj skupštini Savjeta Evrope zajednički su istakli da očekuju da će ovo pitanje, koje predstavlja ključna prepreka na evropskom putu BiH, **treba biti riješena u roku od šest mjeseci nakon održavanja opštih izbora, tako da će politička volja za primjenu odluke u slučaju „Sejdić i Finci” biti jedan od ključnih kriterijuma u pregovorima za formiranje buduće vlasti u institucijama BiH.** (Nezavisne novine, Banja Luka, 23. februar 2013)

Nezavisne novine, Banja Luka, 11. oktobar 2013. Propao sastanak u Briselu, slijede finansijske sankcije BiH: Zbog nepomirljivih stavova poli-

tičkih lidera iz FBiH, predstavnici sedam BiH stranaka juče u Briselu nisu uspjeli postići konačni dogovor o načinu provođenja presude u slučaju „Sejdić i Finci” i mehanizmu koordinacije, što je dovelo do momentalne blokade evropskog puta BiH i prve velike posljedice u vidu suspenzije dijela IPA fondova u vrijednosti oko 47 miliona KM. (Nezavisne novine, Banja Luka, 11. oktobar 2013, str. 3)

FENA, Sarajevo, 11. oktobar 2013. Čović: 'Sejdić – Finci' nije rješenje hrvatskog pitanja: Predsjednik HDZ-a BiH Dragan Čović izjavio je u intervjuu za FENA-u kako Europska unija neće predložiti nikakvo rješenje za provedbu presude Sejdić – Finci, već je strankama ostavljeno da se idućih dana dogovore oko najnovijeg prijedloga, kako je rekao, „s virtualnim izbornim jedinicama”. „Europska komisija neće nam dostaviti nikakav prijedlog rješenja. Sve se svodi na ovaj novi prijedlog i u pet-šest dana se trebamo dogovoriti u vezi toga. Hoćemo li u tom razdoblju napraviti bilateralni dogovor s nekom od stranaka, to ćemo vidjeti. Ako se ne dogovorimo, onda od ovoga svega neće biti ništa”, izjavio je predsjednik HDZ-a BiH, dodajući kako se neće dogovarati sa SDP-om. (FENA, Sarajevo, 11. oktobar 2013)

Srna, Banja Luka, 3. decembar 2013. Bosić: Kraha dosadašnjih pregovora. Predsjednik Srpske demokratske stranke Republike Srpske, Mladen Bosić, rekao je da je sastanak u Pragu o provođenju odluke „Sejdić – Finci” doživio kao totalni neuspjeh i da predstavlja kraha dosadašnjih pregovora, te da se ne može načuditi optimizmu koji dolazi sa raznih strana o tome da je dogovor na pomolu. „Od dogovora nema ništa, jer su početni stavovi toliko udaljeni i nema naznaka da se oni primiču”, rekao je Bosić na konferenciji za novinare u Sarajevu, po povratku iz Praga. Prema njegovim riječima, komesar za proširenje EU Štefan File učinio je sve da se dođe do dogovora, do čega mu je bilo više stalo nego većini ostalih učesnika u razgovorima. (Srna, Banja Luka, 3. decembar 2013)

Srna, Banja Luka, 7. juli 2014. Riješiti pitanje „Sejdić i Finci” do maja 2015. Članovi Monitoring tima Savjeta Evrope upozorili su danas u Sarajevu poslanike i delegate u Parlamentu BiH da bi novoizabrane vlasti u BiH trebalo da riješe pitanje primjene odluke Evropskog suda za ljudska prava u predmetu „Sejdić i Finci” do maja 2015. godine, kada bi BiH trebalo da preuzme predsjedavanje Savjetom. (Srna, Banja Luka, 7. juli 2014)

Ključna prepreka na evropskom putu BiH treba biti riješena u roku od šest mjeseci nakon održavanja opštih izbora, tako da će politička volja za primjenu odluke u slučaju „Sejdić i Finci” biti jedan od ključnih kriterijuma u pregovorima za formiranje buduće vlasti u institucijama BiH.

Nezavisne novine, Banja Luka, 18. maj 2015. BiH preuzima predsjedavanje Savjetom Evrope. Bosna i Hercegovina će sutra na sjednici

ministara vanjskih poslova država članica Vijeća Evrope (VE) preuzeti šestomjesečno predsjedavanje ovom uglednom međunarodnom organizacijom... BiH je, naime, **dovedena u apsurdnu situaciju da postane predsjedavajuća Vijećem Evrope**, čiji jedan od komiteta prijete da će je staviti na neslavnu listu nekooperativnih država u svijetu. (Nezavisne novine, Banja Luka, 18. maj 2015, str. 3)

Srna, Banja Luka, 22. maj 2015. Braser: BiH narednih šest mjeseci vodi Evropu. Predsjedavajuća Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope An Braser poručila je danas da predsjedavanje BiH Komitetom ministara Savjeta Evrope predstavlja mogućnost za ubrzanje svih reformi na kojima radi BiH, prije svega Ustava, pravosuđa i izbornog zakona. „Riječ je o reformama koje su jako potrebne vašoj zemlji, a Savjet Evrope je, zajedno sa Parlamentarnom skupštinom, tu da pomogne kako bi se te reforme ubrzale”, rekla je Braserova na konferenciji za novinare u Sarajevu. **Prema njenim riječima, u narednih šest mjeseci BiH ne slijedi već vodi Evropu, što je velika razlika.** (Srna, Banja Luka, 22. maj 2015)

Ovaj niz postupnih citata pokazuje da je bilo potrebno neko vrijeme da Savjet Evrope i Evropska unija shvate da primjena Odluke o nediskriminaciji nacionalnih manjina u BiH u slučaju „Sejdić i Finci” ne zavisi samo od opredjeljenja da se primijeni izvorno na način koji se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina, već da u tom procesu postoje druge ustavno-političke preferencije aktera u BiH. Politike nacionalnih kolektiviteta, posredovane demokratskim političkim sistemom kroz nacionalne reprezentante (službene institucije, političke partije, akademsku zajednicu, nevladine organizacije i druge aktere), kreirali su takvu kritičnu masu javnog mnijenja da su, prije svega, Evropska komisija, a zatim i Komitet ministara Savjeta Evrope odustali od sankcija Bosni i Hercegovini. Kao što citati pokazuju, BiH je postala svojevrsni specifični izraz relativizacije pristupa evropskih organizacija u pogledu primjene prava nacionalnih manjina, jer je od prijetnje sankcijama i suspenzijom članstva u Savjetu Evrope došla do predsjedavanja Komitetom ministara Savjeta Evrope.

POLITIKE MEĐUNARODNE ZAJEDNICE U POGLEDU NACIONALNIH MANJINA U BiH

Bosna i Hercegovina je složena međunacionalna zajednica u kojoj su osnovni društveni rascjepi nacionalni, zbog čega nacionalne zajednice čine osnovu za političku i teritorijalnu organizaciju države. U osnovi društvenih sukoba u BiH su suprotnosti koje se ispoljavaju kao nacionalno određeni kolektiviteti tri naroda – konstitutivna stuba BiH – Bošnjaka, Srba i Hrvata – istovremeno i ustavno i organizaciono dva dijametralno različita državno-pravna entiteta. Složena ustavna struktura i politički sistem cjelokupne etničke odnose u zemlji čine još komplikovanijim. Fokusiranih

egzaktnih istraživanja etničke distance konstitutivnih nacija u BiH prema nacionalnim manjinama nema, ali iz istraživanja, koja se odnose uglavnom na etničku distancu i time **djelimično odnose i na odnos prema nacionalnim manjinama** u društvu, **posrednim izvođenjem tvrdnji** može se uočiti da su tenzije karakteristika etničke distance među nacijama – konstituentima u BiH i to se prenosi na nacionalne manjine.⁸ „Građani Federacije BiH najviše odbacuju Rome, potom Albance i Makedonce, slijede Srbi i Hrvati, dok se najmanje odbacuju Slovenci i Hrvati... nameće se zaključak da su predrasude građana Federacije Bosne i Hercegovine prema Romima, Albancima i Makedoncima mnogo važnije za prihvatanje ili odbacivanje ponuđenih odnosa, nego što je bilo otvoreno neprijateljstvo i ratni sukob sa Srbima, Crnogorcima i Hrvatima”. (Puhalo 2003, 68–69) Sličan je zaključak o odnosu prema „drugima”, znači i manjinama. I u Republici Srpskoj, kao osnovnoj matrici, slični su odnosi: „Građani Republike Srpske najmanje prihvataju Muslimane (Bošnjake) i Rome. Slijede Hrvati, Slovenci, a najmanje se odbacuju Crnogorci”. (Puhalo 2003, 87) Istraživanje zaključuje da „građani BiH imaju veliku distancu prema narodima s kojima su do prije deset godina živjeli u jednoj državi... razlozi su: otvoreno neprijateljstvo u toku rata, nepoznavanje načina života drugih naroda, stereotipi i predrasude o drugim narodima, nedostatak informacija i zatvorenost tih društava... Kod sva tri naroda veoma je izraženo neslaganje da pojedinac koji nije pripadnik njihovog naroda bude na nekoj važnoj funkciji u zemlji”. (Puhalo 2003, 89)

Istraživanja pokazuju da protek vremena nije bitnije uticao na smanjenje etničkih distanci utvrđenih u ranijim istraživanjima. „Iako nisu učestvovali u ratu i ne zauzimaju važne položaje u državi, Romi se kao narod najviše odbacuju. Stereotipi i predrasude koje ih prate su još toliko jaki da potiru i ratno neprijateljstvo između Hrvata, Bošnjaka i Srba”. (Puhalo 2009: 57) U zaključku se tvrdi da je istraživanje stereotipa „pokazalo da

8 Cilj istraživanja etničke distance među etničkim i nacionalnim kolektivitetima najčešće su odnosi između konstitutivnih naroda. Odnosi među njima su u suštini svih procesa u BiH. Od potpisivanja Dejtonskog sporazuma, 12. novembra 1995, do ustavnih promjena, koje je Visoki predstavnik nametnuo 2002, Hrvati i Bošnjaci su bili *de jure* manjine u Republici Srpskoj, dok su Srbi bili *de jure* manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine. Od 2002. sva tri naroda su ustavno-pravno konstitutivni u cijeloj Bosni i Hercegovini, ali se, bez obzira na ustavnu ravnopravnost većinske nacionalne zajednice, prema njima odnose kao prema *de facto* manjinama. Time se djelimično i iz istraživanja nacionalne i etničke distance može ukazati na etničke, distancu nacionalnih kolektiviteta prema tradicionalnim i novouspostavljenim nacionalnim manjinama, posebno što se u dnevnoj praksi primjećuje proces identifikacije nacionalnih manjina s *de facto* manjinskim ustavno priznatim nacionalitetima od strane većinskih ustavnopravnih kolektiviteta. Autori istraživanja uzimali su ukupno ispitanike. Možda metod nije najsrećniji, ali nema drugog, pa se zaključci izvode posredno.

pripadnici svih triju naroda sebe opažaju nekritički, tj. idealizuju sliku o svom narodu... vidimo da u prosjeku 25 odsto građana stavove o drugima kreira u neposrednom kontaktu, što je prilično mali procenat. Izgleda da je međuetnička komunikacija među građanima ove države (BiH) veoma slaba". (Puhalo 2009, 58) Ono što povezuje istraživanja o etničkim distancama u BiH iz 2003. i 2009. godine jeste da je „etnička distanca povećana u odnosu na 2002. godinu. Stereotipi o etničkim grupama pokazuju da ne vjerujemo jedni drugima". (Puhalo 2009, 59)

Društveni položaj, zaštita prava i interesi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini relativno su nova socijalna i politička pitanja kojima političke elite nisu pridavale veći značaj. Nedostatak tradicije bavljenja problemima nacionalnih manjina, pojava 'novih manjina', komplikovanje međunacionalnih odnosa konstitutivnih naroda, nedostatak ustavno-pravne prakse rješavanja ljudskih prava, što uključuje i pravnu zaštitu prava manjina, nisu bili dovoljna osnova, niti su bili potrebna motivacija akterima zakonodavno-političkih procesa u BiH da brže i preciznije utiču na institucionalizaciju političke i pravne zaštite nacionalnih manjina. Zanemarivanju ovih problema u znatnoj mjeri doprinijela su velika kršenja ljudskih prava u vrijeme rata u BiH koja su išla od mjere potpunog ugrožavanja života ljudi do apsolutne diskriminacije pojedinaca i etno-nacionalnih grupa. „U takvoj psihozi, položaj nacionalnih manjina bio je više nego ugrožen i to je ključni razlog zbog kojeg je broj izbjeglica iz sastava nacionalnih manjina bio veći negoli iz bilo kog od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini." (Čorni 2010, 88) Ekonomske i političke nestabilnosti komplikovana koordinativna država, organizovana na osnovama konsenzusa tri nacionalno-političke zajednice, nije u stanju da riješi ni dvadeset godina nakon prestanka oružanog sukoba. Odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci", kao nikakva ili spora implementacija obaveza koje su u pogledu zaštite nacionalnih manjina definisale ustavne promjene u BiH 2002. i kasnije usvojeni Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina u BiH, pokazuju da nacionalne manjine, kako brojno tako i po društvenom uticaju i potencijalima, ostaju na marginama političkih i socijalnih procesa uz prijetnju potpunog gubljenja identiteta i političke moći. Iz navedenih procesa odnosa jednog ili svih konstitutivnih naroda prema pripadnicima nacionalnih manjina, pojedinačno ili kolektivno, može se zaključiti da političke elite zanemaruju njihove probleme. Mogu se diferencirati tri razloga: prvi je strah od realizacije kolektivnih manjinskih i nacionalnih prava, što umanjuje mogućnost političke manipulacije s konstitutivnim nacionalnim kolektivitetima; drugi je malobrojnost nacionalnih manjina i njihova pragmatičnost u pogledu nacionalno-političkog opredjeljivanja, zbog čega političke elite ne žele da investiraju previše političkog i finansijskog kapitala ni vremena da bi se bavili manjinskim pitanjima, jer ne

donose dovoljnu količinu glasova; treći je nastojanja da se ljudska prava kao individualističke osnove političkih procesa pojavljuju što manje da bi se naglasili politički potencijali nacionalnih zajednica kao kolektiviteta i nastavile manipulacije s ovim pitanjima. Može se zaključiti da su osnovne prepreke za adekvatno rješavanje položaja i prava nacionalnih manjina neadekvatan i nedovršen politički sistem, kao i zakonodavstvo koje ne može da obezbijedi vladavinu prava i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. Time perpeturira netolerantni i diskriminatorni pristup većinskih prema manjinskim zajednicama, ali i neorganizovanost samih nacionalnih manjina:

1. Ustavna rješenja i politički sistem, koji, izvorno, u Dejtonskom mirovnom sporazumu ne predviđaju nikakve mehanizme zaštite predstavljanja nacionalnih manjina, najveća su prepreka potpunom rješavanju njihovih prava;
2. Power-sharing model rješavanja međunacionalnih odnosa i elementi konsocijativne demokratije naglašavaju u praksi kolektivitet naroda (nacije) kao subjekat unutrašnjih političkih odnosa i konstituenta u kreiranju političkog sistema na principima konsenzusa, rotacije i pariteta u raspodjeli političkih funkcija. Insistiranje na kolektivističkim nacionalnim politikama u BiH onemogućava potpuno zadovoljavanje interesa pripadnika nacionalnih manjina koji, kroz kolektivističke identitete i organizacije, ne mogu da odbrane i realizuju pravno uspostavljena prava;
3. Zakonski okvir zaštite položaja i individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina rezultat je međunarodnih aktivnosti i pritiska na BiH;
4. Rat u BiH doveo je do apsolutne degradacije i suspenzije elementarnih ljudskih prava, što je kao posljedicu proizvelo netolerantnost i diskriminaciju u odnosima prema manjinama; poslijeratna ekonomska i politička nestabilnost pojačavaju netolerantnost i diskriminaciju nacionalnih kolektiviteta koji transcendiraju do razmjera opštih društvenih vrijednosti, time što pojedinci u praksi ispoljavaju ili upotrebljavaju kolektivnu percepciju ugroženosti da bi rješavali i neke individualne interese poput zapošljavanja, individualnih inicijativa, poslovnih uspjeha i drugih interesa koji navodno mogu da ugroze pripadnici nacionalnih manjina;
5. Pokušaji pritiska međunarodnih organizacija da se brže i kvalitetnije uredi položaj i prava nacionalnih manjina iskorištavaju se kroz manipulacije političkih aktera, kao predstavnika nacionalnih politika, koji nastoje da te procese koriste za realizaciju ciljeva koji nisu u neposrednoj vezi s manjinskim pitanjima. Većina bošnjačkih i hrvatskih partija nastojala je da iskoristi obavezu ustavnih promjena,

nametnutu od strane Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić – Finci”, i usmjeri prema naglašenijoj ulozi zajedničkih institucija BiH, što se može tumačiti jačanjem centralističkih tendencija, s jedne strane, ili pokretanjem pitanja formiranja „trećeg entiteta”, s druge.

6. „Samoorganizovanje institucija nacionalnih manjina” je neujednačeno između manjinskih zajednica, a u osnovi je potaknuto intervencijama međunarodnih organizacija, prije svega OSCE-a, Savjeta Evrope i Evropske unije.

Uloga međunarodne zajednice u BiH bila je ključna za konstituisanje države, njeno ustavno uređenje, definisanje političkog sistema i unutrašnje organizacije. Rezultat međunarodnih pregovora o BiH 1995. je Dejtonski mirovni sporazum, čiji je jedan od priloga – Aneks IV definisan kao Ustav Bosne i Hercegovine. Osnovni konstitutivni činioци BiH su tri naroda, organizovana u dva visokoautonomna državotvorno-oblikovana entiteta čiji su ustavi, uzeti posebno sa svojim specifičnostima, ugrađeni u politički sistem BiH. Proizvod međunarodne zajednice nije samo ustavno uređenje BiH, već su i svi kasniji pokušaji ustavnih promjena i regulisanje pitanja ustavnog karaktera bili inicirani od strane spoljnih, dakle međunarodnih činilaca. Specifičan *konstitutivni menadžment* odnosio se na nekoliko neuspjelih pokušaja ustavnih promjena, ali i na pitanja položaja i pravne zaštite nacionalnih manjina, što na eksplicitan i precizno definisan način nije bilo predviđeno Dejtonskim mirovnim sporazumom. Uloga međunarodne zajednice i međunarodnih standarda u regulisanju ovih pitanja u BiH, iako zakašnjela, ima veliku važnost zbog nedavne prošlosti zemlje koju je obilježio građanski rat čija je osnova bila isključivo etnička. „Iskustva etničkih sukoba upućuju na to da se država može raznim instrumentima međunarodne zajednice privoliti da korektno regulira položaj nacionalnih manjina, ali time problemi nisu uglavnom riješeni.” (Tatalović 2003, 251) To pokazuje eklatantan primjer intervencije međunarodne zajednice u dizajniranje ustavnih osnova i političkog sistema BiH nakon uspostavljanja mira. Pitanja položaja i zaštite nacionalnih manjina nisu bila riješena Aneksom IV, odnosno Ustavom BiH, zbog čega su kroz instrumente Savjeta Evrope, Evropske unije, Ujedinjenih nacija i Evropskog suda za ljudska prava i Office of the High Representative morali naknadno da uspostavljaju njihova prava u skladu s međunarodnim dokumentima. Uzroci ratova na postjugoslovenskom prostoru u prvoj polovini devedesetih godina prošlog vijeka bili su, pored ekonomsko-političkih razloga, i u znatno povećanim i uticajnim etno-nacionalističkim politikama s naglašenom crtom etnocentrizma. Problemi nacionalnih i etničkih manjina bili su posljedica nacionalističkih i etnocentričnih politika konstitutivnih naroda

na postjugoslovenskom prostoru u vrijeme raspada savezne države. Ona se nisu postavljala na dnevni red političkog procesa, ili su u ograničenijoj mjeri to postajala posredovana isključivo manipulativnim političkim potrebama konstitutivnih naroda. Istinsku zaštitu prava i položaja nacionalnih manjina u BiH pokrenule su međunarodne organizacije direktnom intervencijom u Ustav BiH, ustave entiteta i definisanje zakonskog okvira na svim nivoima odlučivanja u BiH tek u određenom periodu nakon oružanog konflikta u BiH. Definisanje ustavno-pravnih okvira položaja nacionalnih manjina teklo je postupno, ali nije dovedeno do kraja. Posljednji korak u tom pravcu bila je direktna intervencija međunarodne zajednice i međunarodnog prava u ustavnu zaštitu manjinskih prava kroz odluku o nediskriminaciji pripadnika nacionalnih manjina u „slučaju Sejdić i Finci”, kojom se uvodi i pasivna legitimacija biračkog prava, odnosno pripadnici nacionalnih manjina mogu da budu kandidovani i birani za apsolutno sve izborne, izvršne i inokosne političke funkcije u BiH, što do spomenute Odluke nije bilo moguće. Problem s kojim se suočila međunarodna zajednica bilo je odlaganje implementacije Odluke u BiH. Iako je donešena u decembru 2009, do kraja 2015. nije bila primijenjena i Ustav BiH, kao ni ustavi konstitutivnih jedinica u BiH, entiteta i kantona, nisu izmijenjeni u skladu s njom.

Razlog za nepredviđenu inerciju leži u činjenici da Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno Aneksa IV, jedan od priloga međunarodnog Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995, ne odražava elementarni društveni i politički konsenzus u BiH u pogledu definisanja ustavnih temelja i funkcionalnog političkog sistema. Njegova osnovna politička legitimacija je mir (Šolaja 2015, 452), dok su konstitutivni narodi ostali dio ustavnog okvira stavili pod sumnju ili, u najmanju ruku, traže preispitivanje. Budući da ustavno-pravna legitimacija BiH kao države i kao političkog sistema nikada nije došla u proces usvajanja Parlamentarne skupštine BiH, nisu uspjele ni ustavne promjene čiji bi krajnji rezultat bila definitivna ustavna osnova političko-pravna legitimacija kroz konsenzus stanovnika BiH. Konstitutivni narodi su iskoristili Odluku Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci” da, putem nacionalnih predstavničkih institucija, nametnu kolektivne interese kao primarne na dnevni red u odnosu na Odluku koja se odnosi na individualna prava pripadnika nacionalnih manjina. Budući da ne postoje osnovni društveni konsenzus i elementarna politička volja za definitivnim ustavnim uređenjem Bosne i Hercegovine, odluka Evropskog suda za ljudska prava, iako u suštini apsolutno nesporna za sve subjekte političkog odlučivanja u BiH kao moralna i zakonska obaveza, ali i kao obaveza da se inkorporira u ustavni okvir, ostala je zarobljena u komplikovanim procesima ustavnih promjena i donošenja političkih odluka u BiH.

Period nastojanja da se Odluka primijeni, odnosno period *aktivnog kondicionalizma* Evropske unije i Savjeta Evrope, tekao je paralelno sa dva procesa u državama Evropske unije, čija je karakteristika relativizacija zaštite uloge, prava i položaja nacionalnih manjina. „Situacija u oblasti zaštite ima različit karakter kada se radi o srpskoj manjini. Najveću zabrinutost izaziva shvatanje da Mađarska mijenja stavove u pogledu nacionalnih manjina. Za razliku od prirode zabrinutosti devedesetih godina, kada je Mađarska ulagala mnogo napora da postane članica Savjeta Evrope, Evropske unije i NATO-a, kada je politika zaštite nacionalnih manjina bila intenzivno promovisana, danas se stiče utisak da 'nacionalno orijentisana' vlast (vladavina desničarske partije Fides u koaliciji s još desnijim Jobikom) ne predstavlja ovo polje djelatnosti kao važno. U stvari, fokus je više pomjeren na pitanja položaja mađarske manjine u susjednim zemljama, gdje Mađarska pomaže snažno i gdje se nalazi primarni interes njene vlasti”. (Vukelić 2014, 56) Ovo istraživanje pokazuje da je Mađarska u praksi Jobikove vlade odstupila od uspostavljenog pravnog nivoa zaštite prava i interesa nacionalnih manjina. Proces u Mađarskoj može da se dovede u vezu s procesima koji su nagovijestili protesti protiv ćirilice u Hrvatskoj, na području Vukovara, u kojima je osporavano pravo na dvojezične table i natpise, što se ispoljilo i kao zahtjev za promjene ustavnih rješenja koja se odnose na zaštitu nacionalnih manjina. „Gradsko vijeće Vukovara izglasalo je izmjene gradskog Statuta koji više ne predviđa postojanje dvojezičnih tabli, odnosno ćirilčno pismo, na gradskim ustanovama.” (Novinska agencija SRNA, Banja Luka, 1. januar 2016, emitovano 13:05) Ćirilica kao principijelno pitanje odnosi se na ukupan kolektivitet Srba kao nacionalne manjine u Hrvatskoj, ali su i reakcije na zahtjeve iz područja Vukovara bile odraz politika pojedinih institucija u cijeloj Hrvatskoj. „Navodeći da Istra ima italijanski jezik, Orešković je istakao da država mora da štiti svoje manjine, te da će „u svoje vrijeme i ćirilica u Vukovar.” (Novinska agencija SRNA, Banja Luka, 1. januar 2016, emitovano 13:05) Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina Sabora Hrvatske traži od Ustavnog suda ocjenu ustavnosti dva statutarna dokumenta kojima je regulisano pitanje dvojezičnih natpisa u Vukovaru: „Ocjenu ustavnosti Statutarne odluke o izmjenama i dopunama Statuta Grada Vukovara, te Statutarne odluke o ostvarivanju ravnopravne službene upotrebe jezika i pisma srpske nacionalne manjine Odbor je pokrenuo na prijedlog SDP-ova Arsena Bauka, koji je podržalo šest članova odbora, četiri zastupnika iz redova HDZ-a i Mosta bila su protiv, dok je bivši SDSS-ovac Mirko Rašković ostao suzdržan. Bauk je uvodno podsjetio da je Ustavni sud u kolovozu 2014. od vukovarskog Gradskog vijeća tražio da do kolovoza 2015. izrijekom propiše individualna i kolektivna prava srpske manjine „u opsegu koji ne ugrožava samu bit tih prava, a istodobno uvažava potrebe većinskog hrvatskog naroda koje

izviru iz još živih posljedica velikosrpske agresije na taj grad – Vijeće je izmijenilo statut, ali ne na način kako je to Ustavni sud zatražio”, cijenio je Bauk. (Novinska agencija Hina, 14. april 2016) Budući da su se druge institucije u Hrvatskoj, uključujući i Srpsko nacionalno veće i druge predstavnike Srba kao nacionalne manjine, bavile ovim pitanjem, u okvirima politika nacionalnih manjina postavlja se kao pitanje političke primjene, ali i nastojanja za promjenama položaja i prava nacionalnih manjina definisanih Ustavnim zakonom. Time se proces u Hrvatskoj može uporediti sa sličnim odstupanjima od primjene zakonske regulative u Mađarskoj. Postoje naznake relativizacije pristupa nacionalnih politika u Slovačkoj i Bugarskoj, što bi moglo da vodi ka opštoj ocjeni da je okvir zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u postsocijalističkim državama prilagođavan politikama zaštite manjinskih prava kao korpusa zaštite ljudskih prava i sloboda i vladavine prava u okvirima predpristupnih procesa, ali da kasnija odstupanja ukazuju na relativizaciju tih prava od strane nacionalnih politika u državama s visokim koeficijentom nacionalne homogenosti, što može da ukaže i na jačanje autoritarnih tendencija. Postavlja se pitanje da li bi se postupci netolerancije, kao oblik autoritarne psihologije, mogli kasnije proširiti i na druge manjine, o čemu svjedoče i upozorenja manjinskih zajednica, institucija i individualnih predstavnika: „Mnogi pripadnici nacionalnih i drugih manjina osjećaju povećanu nesigurnost i nelagodu zbog ponovne eskalacije straha i netolerancije u Republici Hrvatskoj, zato u njihovo ime i kao njihovi zastupnici tražimo solidarnost i pomoć odgovornih institucija, a u prvom redu institucija hrvatske Vlade, institucija Europske unije i institucija civilnog društva”. (Deklaracija o etnocentrizmu i nesnošljivosti u Hrvatskoj, Pula, 14. maja 2015, potpisana od strane: zastupnika Nedžada Hodžića, Furia Radina, Milorada Pupovca, Dragana Crnogorca, Šandora Juhasa, Vejka Kajtazija, Vladimira Bielaka kao i Predsjednika Savjeta za nacionalne manjine Aleksandra Tolnauera). Iz navedenih primjera pokazuje se da Mađarska i Hrvatska, obe bivše socijalističke države – članice EU, postaju karakteristične po dizajniranju kvalitetnog normativnog okvira zaštite prava i položaja nacionalnih manjina u svojim državama u pretpristupnom periodu, ali i njihovim derogiranjem u unutrašnjim političkim procesima u vrijeme nakon prijema u članstvo Evropske unije. Porasli etno-nacionalni rascjepi na liniji konstitutivne nacije – nacionalne manjine uzrokovani su unutrašnjim političkim potrebama koje su za posljedicu imale niži stepen implementacije normiranih i institucionalizovanih prava nacionalnih i etničkih manjina u odnosu na ranije progresivan normativni okvir, jer su predizborne politike i predizborne kampanje desnih političkih partija i institucija i u Mađarskoj i u Hrvatskoj, s naznakama desnih politika u nekim drugim državama, ne samo postsocijalističkim,

pokazale nastojanja da oko politika netrpeljivosti, netolerancije i etnocentrizma mobilišu glasačka tijela.

Poredeći Bosnu i Hercegovinu sa slučajevima Mađarske i Hrvatske, razlike se u pristupima Savjeta Evrope i Evropske unije pokazuju već u domenu definisanja normativno pravnih okvira prava, realizacije prava nacionalnih manjina. BiH je tek u procesu definisanja cjelovitog ustavno-pravnog i institucionalnog okvira realizacije manjinskih prava, što bi trebalo da bude ubrzano i dovršeno Odlukom Evropskog suda u slučaju „Sejdić i Finci”. S druge strane, zajedničko im je to što se derogiranje, ne samo pravnih već i političkih i moralnih međunarodnih standarda, datih Okvirnom konvencijom o zaštiti prava nacionalnih manjina, Preporukama iz Lunda, izvještajima i preporukama institucija Savjeta Evrope, OSCE-a, Evropske unije i drugih, u sva tri slučaja događa usljed unutrašnjih političkih odnosa i procesa svake od tri države pojedinačno, koje međunarodne organizacije tolerišu. U ovim slučajevima zahtjevi za intervencijom međunarodnih organizacija i uspostavljanje međunarodnog pravnog i etičkog okvira bili su visoki, ali nisu bili poštovani do kraja. Iz ugla Evropske unije, unutrašnji zahtjevi za održavanjem nivoa i standarda zaštite nacionalnih manjina još nisu adekvatno primijenjeni, jer je prijetnja sankcijom ostala na nivou *verbalnog*, odnosno *formalnog upozoravajućeg kondicionalizma*, dok je u slučaju BiH na djelu ostao *integracioni kondicionalizam*, koji koristi potrebe za neophodnim i ugovorenim transformacijama i reformama vezanim za proces proširenja da bi se izgradili neophodni normativni i institucionalni okviri, uspostavili regulativni mehanizmi i procesi i izgradili društveni i etički standardi zaštite prava i položaja nacionalnih manjina. Globalni procesi, promjene u međunarodnom poretku izazvale su talase nacionalnih i civilizacijskih migracionih kretanja, posebno krakovi tih kretanja koja su išla „balkanskom rutom” i završavali u EU, uticali su na relativizaciju manjinskih politika Evropske unije i povisili prag tolerancije u odnosu na nepoštovanje garantovanih prava nacionalnih manjina u nedavno postalim, odnosno postsocijalističkim državama – članicama EU. Takve politike se pomjeraju i prema državama – aspirantima poput „slučaja Bosne i Hercegovine”. U skladu s neo-funkcionalističkim pristupom EU, koji se oslanja na „naglašenu harmoniju i konsenzus, pa ima problem objasniti društvene promjene, a kritičari mu pripisuju konzervativizam, odnosno odbranu postojećeg” (Moderne teorije orijentacije – šest predavanja 21. 10. 2015. ppt, slide 14; https://www.google.ba/?gws_rd=cr,ssl&ei=YnAvV6vqKqOD6QSf747wCA#q=neofunkcionalizam), novoizabrana Evropska komisija i njeni predstavnici, komesar za inostrane poslove, Fredrika Mogerhini, i komesar za dobrosusjedsku saradnju, Johannes Hann, prenijeli su stav da Odluka Evropskog suda za ljudska prava u slučaju „Sejdić i Finci” može da bude suspendovana na neko vrijeme u cilju funkcionalističkog pristupa ubrzavanju evropskih integra-

cija Bosne i Hercegovine. Kao što je ranije navedeno, činjenica da se na neko vrijeme odustaje od primjene usvojenih pravila koja se odnose na nediskriminaciju ukazuje na tolerisanje naglašeno nacionalnih politika u novoprimljenim državama članicama koje još nisu uspostavile stabilnu vladavinu prava i zaštitu manjina, ali i onih koje su se deklarirale kao aspiranti na članstvo i nalaze se tek u procesu kandidovanja i proširenja EU. Relativizacija u ovom slučaju utiče na porast netolerancije prema manjinama u okvirima klasičnog evropskog etičko-pravnog okvira, uspostavljenog na osnovu međunarodnih standarda definisanih u međunarodnim okvirima kroz dokumente Savjeta Evrope, OSCE-a i Evropske unije. Oni postavljaju visok pravni standard zaštite nacionalnih manjina, ali se kroz primjere vezane za jugoistok Evrope i neke druge tranzicione zemlje, kroz restriktivnije politike većinskih zajednica prema manjinama, koje se prepoznaju posebno u rastu političkog uticaja desničarskih političkih snaga, uspostavlja proces relativizacije cjelokupnog normativnog okvira, što može da bude začetak procesa umanjivanja manjinskih prava i u širim evropskim okvirima.

LITERATURA

- Čorni, Aleksandar. 2010. „Prava nacionalnih manjina i lokalne politike (Studija o primjeni standarda zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji). Banja Luka: Helsinški parlament građana.
- Deklaracija o etnocentrizmu i nesnošljivosti u Hrvatskoj, potpisana od strane: zastupnika Nedžada Hodžića, Furia Radina, Milorada Pupovca, Dragana Crnogorca, Šandora Juhasa, Vejka Kajtazija, Vladimira Bielaka, kao i predsjednika Savjeta za nacionalne manjine Aleksandra Tolnauera). Pula 14. 5. 2015.
- Milićević, Neđo. 2009. „Ustavni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini”. *Međunarodne studije*, 3/2002, Zagreb.
- Mirić, Jovan. 1999. *Demokracija i ekskomunikacija*. Zagreb: SKD Prosvjeta.
- Puhalo, Srđan. 2003. *Etnička distanca građana Republike Srpske i Federacije BiH prema narodima bivše SFRJ*. Banja Luka: Friedrich Ebert Stiftung.
- Puhalo, Srđan. 2009. *Etnička distanca i (auto)stereotipi građana Bosne i Hercegovine*, Banja Luka: Friedrich Ebert Stiftung.
- Šolaja, Miloš. 2015. „Konstitucionalni inženjering međunarodne zajednice i suverenost”. Urd. Milan Podunavac i Biljana Đorđević. *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*. 447–457, Beograd: Fakultet političkih nauka i Udruženje za političke nauke Srbije.
- Tatalović, Siniša. 2003. *Etnički sukobi europska sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.

Vukelić, Dragan. 2014. Influence of the Regime Change on the Legal Status of Minorities and their Community Life in Hungary Case: Serbian Minority. Budapest. Eötvös Loránd University – ELTE Faculty of Social Sciences Master programme (master rad).

„O pravnim aspektima prava nacionalnih manjina”. Zbornik, Seminar, Zagreb, 4–5.12.2000.

Ustav Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske 6/92.

ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Second Opinion on Bosnia and Herzegovina, adopted on 9 October 2008, Strasbourg, 27 April 2009. (https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_BiH_en.pdf)

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 'BOSNIA AND HERZEGOVINA 2007 PROGRESS REPORT' (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/bosnia_herzegovina_progress_reports_en.pdf) *accompanying the COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Enlargement Strategy and Main Challenges 2007–2008*, Brussels, 6.11.2007. (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf)

ECRI Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini, usvojen 25. juna 2004. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bosnia_Herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-BIH.pdf

SECOND REPORT SUBMITTED BY BOSNIA AND HERZEGOVINA PURSUANT TO ARTICLE 25, PARAGRAPH 1 OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES Received on 2 August 2007 – Bosnia and Herzegovina Council of Ministers: SECOND REPORT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA ON LEGAL AND OTHER MEASURES ON IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES DETERMINED IN THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, Sarajevo, June 2007. https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_BiH_en.pdf

Dnevni list „Nezavisne novine”, Banja Luka.

Dnevni list „Politika”, Beograd.

Novinske agencije SRNA i FENA. http://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_P12_ETS177E_ENG.pdf

Pravni fakultet u Zagrebu, 2015. *Moderne teorije orijentacije*. https://www.google.ba/?gws_rd=cr,ssl&ei=YnAvV6vqKqOD6QSf747wCA#q=neofunkcionalizam

SUMMARY

RELATIVIZATION OF EUROPEAN NATIONAL MINORITY POLITICS –
CASE STUDY BOSNIA AND HERZEGOVINA

The author discusses the reasons for relativization of the national minorities protection policy of the Council of Europe and the European Union in light of the problems with national minorities protection in Bosnia and Herzegovina. The minorities protection policies in Bosnia and Herzegovina had implications for minority rights protection in Hungary and Croatia after Croatia's accession to the EU. The European Union, the Council of Europe and other European institutions defined their position towards minority rights in light of the European Court for Human Rights decision in the *Sejdić and Finci* case. The decision specified mandatory constitutional changes in terms of equal protection of national minority rights. According to the demanded constitutional revisions, the representatives of national minorities would have a right to compete for legal and executive positions in the entire Bosnia and Herzegovina. Before the ECHR decision, only representatives of the three constituent peoples – Bosniaks, Serbs and Croats could be nominated for positions in the legislature and in the executive institutions. The Council of Europe mediated by CoE Parliamentary Assembly and Committee of Ministers threatened to suspend BiH membership to the CoE until the decision was implemented. At the same time, coordinated European Union institutions made the ratification of the Stabilization and Association Agreement (SAA) negotiated with Bosnia and Herzegovina in 2008 conditional upon the implementation of the *Sejdić and Finci* decision. The threat wasn't carried through and BiH became presiding country of the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2014. In the meantime, the newly elected European Parliament as well as recently appointed European Commission accepted the SAA although the *Sejdić-Finci* decision was not incorporated in the constitution of Bosnia and Herzegovina.

KEY WORDS: Bosnia and Herzegovina, national minorities, constituent peoples, *Sejdić – Finci*.