

Izlaganje sa znanstvenog skupa

323.15(497.6)

342.4:342.7(497.6)

Ustavni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini

NEĐO MILIĆEVIĆ*

Sažetak

Zakonski tretman nacionalnih manjina u oba entiteta u Bosni i Hercegovini je ne samo izrazito nedovoljan, nego u nekim slučajevima i s grubim diskriminirajućim rješenjima. Od kvaliteta promjena kantonalnih ustavima i izmjena i dopuna njihovih zakona značajno će ovisiti položaj nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine. Za puni efekt izvršenih ustavnih promjena posebnu poteškoću predstavlja činjenica da u Ustavu Bosne i Hercegovine i dalje ostaje više odredbi koje sadrže ista (i još eksplicitnija) rješenja kakva su sadržana u odredbama entitetskih ustava koje su proglašene neustavnim. To je zbog činjenice što se odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ne odnosi, i ne može se odnositi na njih, jer je to izvan njegove nadležnosti. No, bez obzira na navedene teškoće i ograničenja, ustavne promjene predstavljaju krupno poboljšanje sigurnijeg ustavnopravnog okvira za razvoj i jačanje ljudskih prava i osnovnih sloboda svih građana BiH, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina.

Ključne riječi: nacionalne manjine, Ustav, ljudska prava

I.

Prema popisu iz 1991. godine, pripadnici tri konstitutivna naroda (Bošnjaci, Srbi i Hrvati) sudjeluju s blizu 92 posto u ukupnom broju stanovnika Bosne i Hercegovine. No, neke od tih podataka treba tretirati s rezervom. To se ponajprije odnosi na oko 250 tisuća "Jugoslavena", za koje se ne zna iz kojih su se nacionalnih skupina regrutovali, kao i na Rome, čiji se broj kreće od svega 442 osoba po popisu stanovništva iz 1948. godine do najviše 8.864 pripadnika ove nacionalne manjine po popisu stanovništva iz 1991.

I najskromniji podaci o Romima u Bosni i Hercegovini ukazuju da je njihov broj u Bosni i Hercegovini višestruko veći, a da su ovi statistički poka-

* Neđo Milićević je redoviti profesor na Pravnom fakultetu u Sarajevu i sudac Ustavnog suda Federacije BiH

zatelji rezultat kako neodazivanja na popis zbog svog nomadskog načina života i inače nezainteresiranosti za državne popise, tako i zbog izjašnjavanja znatnog broja Roma da su pripadnici drugih naroda (ovakvu pojavu imamo i u posljednjih 10 godina, sve do sada). Ilustrativan je podatak da je samo na području općine Bijeljina uoči rata živjelo između 5 i 6 tisuća Roma, te da samo na području šireg gradskog područja Bijeljine Romi imaju u svom vlasništvu oko 650 kuća. Da podaci iz popisa stanovništva ne odgovaraju stvarnom stanju dokaz je i činjenica da sada samo u općinama Visoko i Kakanj živi preko pet tisuća pripadnika romske populacije.

Razmjere ratnih stradanja u Bosni i Hercegovini ilustrativno pokazuju i demografske promjene koje su se u ovoj državi dogodile, kao rezultat progonstva, izbjeglištva i migracija uopće. To je, u stvari, dovelo do potpune promjene etnoslike Bosne i Hercegovine. Radi se o vrlo velikom broju izbjeglica izvan granica Bosne i Hercegovine i, također, takvom broju raseljenih osoba na području ove države, što je dovelo do naglašene teritorijalne homogenizacije stanovništva po nacionalnoj (i vjerskoj) osnovi.

Rat je doveo do pravno-političkog, ekonomskog i međunacionalnog kolapsa u Bosni i Hercegovini, te izazvao najveću prognaničko-izbjegličku dramu u Europi nakon II. svjetskog rata. Stanovništvo Bosne i Hercegovine, koje je u njoj živjelo 1991. godine, u ratu je bitno smanjeno. Računa se da je na prostoru ove države u ratu živjelo ispod 3 milijuna ili oko 70 posto njenih stanovnika, s tim što je preko polovine njenih stanovnika moralo napustiti svoje domove. Brojkama prikazano, zvanične su procjene da je oko 2,200.000 stanovnika napustilo svoje domove, od čega se u izbjeglištvu (izvan Bosne i Hercegovine) našlo oko 1,200.000 osoba. Drugi dio, blizu 1,000.000 građana bio je nasilno izmješten, kao raseljene osobe, unutar državnih granica Bosne i Hercegovine.¹ Ako se tome doda i broj poginulih i nestalih u ovom ratu (on se kreće od 215.000 - prema ing. V. Žerjaviću, do 290.000 - prema dr I. Bošnjoviću), onda se s razlogom može zaključiti da je stalna populacija Bosne i Hercegovine iz 1991. naprosto destruirana.²

Sadašnja situacija, šest godina nakon Daytonskog sporazuma, je poboljšana, ali je još jako daleko od zadovoljavajuće. Konkretno, službeni podaci i domaćih organa vlasti i organa međunarodne zajednice pokazuju da je na kraju ožujka 2001. više od 610.000 izbjeglica živjelo izvan Bosne i Hercegovine, dok je na području ove države, u nekom drugom mjestu u odnosu na ono u kome su živjeli uoči rata, tada boravilo još oko 550.000 raseljenih osoba.³

1 Navedeno prema studiji "Nacionalni izvještaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu - 2001. godina", Ekonomski institut Sarajevo i United Nations Development Programme, Sarajevo, novembar, 2001.

2 Opširnije vidi: prof. dr Ante. F. Markotić: "Bosna ostaje bez svjedoka", izdanje Matice hrvatske, Mostar, str. 253.

3 Prema "Informaciji o realizaciji Aneksa VII Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini", Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Sarajevo, maj 2001.

Ne postoje službeni podaci o broju pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini koji su u ratu 1992-1995. postali izbjeglice i raseljene osobe. To je rezultat kako nesigurnih podataka o njihovom ukupnom broju prilikom popisa 1991, tako (i još više) činjenice da su aktuelne, nacionalno sastavljene, državne i političke vlasti nakon Daytonskog sporazuma te statistike vodile samo za pripadnike "svog" naroda. No, sve procjene ukazuju da je postotak protjeranih i raseljenih pripadnika nacionalnih manjina, u odnosu na ukupan broj ovih osoba koja su na početku rata živjela u Bosni i Hercegovini, znatno veći nego kad su u pitanju pripadnici tri konsitutivna naroda. Naime, procjenjuje se da je oko 70 posto do 75 posto pripadnika nacionalnih manjina u ratu napustilo svoje dotadašnje prebivalište (ili kao izbjeglice – odlaskom u inozemstvo, ili kao raseljene osobe – nastanjenjem u nekom drugom mjestu u Bosni i Hercegovini).

Ne postoje ni podaci o broju pripadnika nacionalnih manjina koji su se kao izbjeglice ili raseljene osobe vratili u mjesto svog predratnog prebivališta. Istina, postoje određeni podaci o broju do sada realiziranih tzv. "manjinskih povrataka", s tim što u tu kategoriju spadaju svi oni povratnici (Bošnjaci, Srbi, Hrvati i ostali) koji se vraćaju u sredinu – općinu u kojoj su pripadnici njegovog naroda u manjini (što je, također, slučaj sa svakom grupacijom nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini). Takvih "manjinskih povrataka" je do ožujka 2001. bilo ukupno oko 210.000. Od tog broja, na Bošnjake, Srbe i Hrvate otpada oko 209.000 osoba iz ove kategorije povratnika, a na kategoriju "ostali", gdje se svrstavaju pripadnici svih nacionalnih manjina, svega 1.358 osoba ili oko 0,65 posto od ukupnog broja ovih tzv. manjinskih povrataka.

II.

Pravni tretman pripadnika nacionalnih manjina u osnovi je opredijeljen karakteristikama i kvalitetom pravnog tretmana građanina dotične države kao pojedinca, kao i takvim tretmanom većinskog naroda u njoj. To se, svakako, vrlo reljefno vidi kroz sam ustavni tretman ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer ona, sa svoje strane, značajno opredjeljuju kako ostvarivanje i zaštitu mnogih drugih čovjekovih prava, tako i njegov ukupan društveni položaj.

Ljudskim pravima i osnovnim slobodama posvećen je značajan dio ustavnih odredaba u Ustavu Bosne i Hercegovine i u ustavima entiteta. Sigurno postoji više razloga koji su tome pridonijeli. Upravo su ljudska prava i osnovne slobode u četverogodišnjem ratu bili drastično gaženi, sve do masovnog genocidnog postupanja i brutalnog nasrtaja na čovjekove najveće vrijednosti – njegov život, zdravlje, slobodu i dostojanstvo.

Suočeni s takvom realnošću, kreatori Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (čiji je sastavni dio i Ustav BiH) očito su nastojali da ovim međunarodnim sporazumom stvore državnopravni osnovu za njego-

vu što potpuniju zaštitu. Stoga, pored Aneksa IV koji se odnosi na Ustav Bosne i Hercegovine, ovaj sporazum sadrži još više dijelova koji se odnose na ljudska prava i osnovne slobode, ponajprije Aneks VI i Aneks VII.⁴

Navedena nastojanja su u samom Daytonskom sporazumu ostvarena s promjenljivim efektom, uz dosta neselektivnosti i nekonzistentnosti pri odabiru određenih rješenja. Sve te slabosti se baziraju, prije svega, na činjenici da je u tom momentu zateženi stupanj dezintegriranosti BH-društva i države imao velikog utjecaja na opredjeljenje kako urediti odnose u Bosni i Hercegovini. To se vidi prije svega po tome što su ukupno ustrojstvo države i organizacija njene vlasti izvedeni na izrazitoj i jednostranoj dominaciji nacionalnog faktora. Takva dominacija je dobila posebno nepovoljan izraz u isparceliranoj (teritorijaliziranoj) konstitutivnosti njena tri naroda, tako što su konstituenti Federacije BiH Bošnjaci i Hrvati, no ne i Srbi, a konstituent Republike Srpske su Srbi, ali ne i Bošnjaci i Hrvati. Time je svaki od ova tri naroda podijeljen u dvije kategorije, od kojih su u onoj drugoj, neravnopravnoj kategoriji svi oni građani koji ne pripadaju konstitutivnom narodu dotičnog entiteta. Drugim riječima, svaki od tri naroda punopravan je samo na polovini teritorije Bosne i Hercegovine (u jednom od entiteta), dok su njihovi pripadnici koji žive u drugom entitetu, kao i svi ostali građani Bosne i Hercegovine, a to su svi pripadnici nacionalnih manjina, ili ograničeni ili onemogućeni u ostvarivanju nekih ustavnih prava.

U suštini, navedenim opredjeljenjem je u samim ustavima (i u Ustavu BiH i u ustavima entiteta) stvorena ustavna diskriminirajuća osnova i za tretman pojedinca i za tretman nacionalnog kolektiviteta. A zatim, u uvjetima velikih političkih podjela (prvenstveno po nacionalnoj osnovi), s neizgrađenim institucijama državne vlasti i slabim, necjelovitim i često protivječnim pravnim sistemom, takva ustavnopravna osnova je bila vrlo pogodna za destrukcije, blokade i diskriminacije. Normalno, to je imalo posebno negativne efekte za pripadnike nacionalnih manjina, jer oni, u stvari, i nisu bili u vidokrugu aktualnih državnih i političkih vlasti, koje su se, kao "reprezentanti interesa svog naroda", i brinule jedino za "svoje", pa na taj način, sa svoje strane, produbljavale diskriminaciju.

S obzirom na navedenu osnovnu 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 na činjenicu što je tim pitanjima posvećen značajan dio ustavnog teksta. Ona su, istina, dominantna već u samoj Preambuli Ustava Bosne i Hercegovine, izražavajući se pri tome i s jakim naglaskom na njihovim moralnim vrijednostima (ljudsko dostojanstvo, sloboda, jednakost, mir, pravda, tolerancija, pomirenje). Preambula se poziva na ciljeve i načela Povelje UN, izražava odlučnost da se osigura puno po-

4 Aneks VI – Sporazum o ljudskim pravima.

Aneks VII - Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima

tovanje međunarodnog humanitarnog prava i konstatuje da su sva rješenja utvrđena u ovom Ustavu "inspirisana Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava". No, i pored pozivanja na više ovdje navedenih međunarodnih akata, Preambula ipak ne sadrži izričitu odredbu o dužnosti poštovanja "općih načela međunarodnog prava", što bi u slučaju Bosne i Hercegovine imalo posebno veliki značaj.

Za ustavni tretman ljudskih prava i osnovnih sloboda pripadnika nacionalnih manjina posebno je zanimljiv posljednji stav Preambule Ustava Bosne i Hercegovine. U njemu se, očito na nedovoljno konzistentan način i uz nastojanje da se "pomire", s jedne strane, opredijeljenost za međunarodne standarde i, s druge strane, postojeće faktičko stanje, tj. u tom momentu već uspostavljena vlast po nacionalnom osnovu na dijelovima Bosne i Hercegovine, proklamira kompromis i jedna ne baš dovoljno razumljiva formulacija da ustavnost ove države počiva na "Bošnjacima, Hrvatima i Srbima kao konstitutivnim narodima (zajedno sa ostalima) i građanima Bosne i Hercegovine". Već ovdje je uočljivo da se "ostali" i "građani" tretiraju bez državotvornog atributa, što ih dovodi u posebnu, neravnopravnu pravno-političku poziciju. Taj atribut imaju samo Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao konstitutivni narodi, s tim što je, nadalje, kroz cijeli normativni dio Ustava i ovaj njihov tretman isparceliran, s kvalitetnom razlikom pripadnika istog konstitutivnog naroda u zavisnosti od toga u kome su entitetu nastanjeni.

Interesantno je navesti da je takva formulacija dosljedno preuzeta i prilikom posljednjih promjena ustava entiteta u travnju ove godine, u kojoj nije baš najjasnije o kojim se to "građanima Bosne i Hercegovine" radi osim Bošnjaka, Srba, Hrvata i ostalih, odnosno kako to ova četiri nacionalna kolektiviteta ne spadaju u tu kategoriju građana, kako proizlazi gramatičkim tumačenjem te odredbe.

Među 13 taksativno navedenih ljudskih prava i osnovnih sloboda u članku II. 3. Ustava Bosne i Hercegovine nema posebnog garantiranja nekih specifičnih prava nacionalnih manjina.⁵ Istina, postoji posebna i dosta detaljna ustavna odredba o nediskriminaciji, koja glasi:

5 U članku II. 3. Ustava Bosne i Hercegovine taksativno su navedena sljedeća ljudska prava i osnovne slobode: Pravo na život, Pravo lica da ne bude podvrgnuto mučenju niti nečovječnom ili ponižavajućem tretmanu ili kazni, Pravo lica da ne bude držano u ropstvu ili potčinjenosti, ili na prisilnom ili obaveznom radu, Pravo na ličnu slobodu i sigurnost, Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi sa krivičnim postupkom, Pravo na privatni i porodični život, dom i prepisku, Slobodu misli, savjesti i vjere, Slobodu izražavanja, Slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, Pravo na brak i zasnivanje porodice, Pravo na imovinu, Pravo na obrazovanje, Pravo na slobodu kretanja i prebivališta.

*“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 kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, rođenje ili drugi status”.*⁶

Sadržaj navedene ustavne odredbe je gotovo identičan članu 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda⁷ i to je, ustvari, jedina odredba Daytonskog ustava koja se izričito odnosi na nacionalne manjine. Ista ovakva formulacija sadržana je i u Aneksu 6 Daytonskog sporazuma⁸, dok je u Aneksu 7 (Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima) odredba o nediskriminaciji nešto preciznija. Konkretno, u tom sporazumu je navedeno:

*“Strane će osigurati da se izbjeglicama i raseljenim licima dozvoli bezbjedan povratak, bez rizika uznemiravanja, zastrašivanja, progona ili diskriminacije, naročito zbog njihovog etničkog porijekla, vjerskog opredjeljenja ili političkog mišljenja.”*⁹

Navodeći mjere za stvaranje povjerenja kao uslova za povratak izbjeglica i raseljenih lica, u Sporazumu o izbjeglicama i raseljenim licima je navedeno da će strane potpisnice preduzeti:

“ – ukidanje unutrašnjeg zakonodavstva i administrativnih praksi sa diskriminacijskom namjerom ili efektom;

– prevenciju i promptno potiskivanje bilo kakvog pisanog ili verbalnog poticanja, putem medija ili drugačije, etničkog ili religioznog neprijateljstva;

– zaštitu etničkog i/ili manjinskog stanovništva gdje god da se nađu i obezbjeđivanje trenutnog pristupa ovoj populaciji od strane međunarodnih humanitarnih organizacija i posmatrača;

*– službeni progon, otpuštanje i transfer, kako je odgovarajuće, osoba u vojnim, paravojnim i policijskim snagama i drugim javnim službama, odgovornim za ozbiljna kršenja osnovnih prava osoba koje pripadaju etničkoj ili manjinskoj grupi.”*¹⁰

No, kada bi u Bosni i Hercegovini i postojala veća društvena stabilnost i politička volja da se poštuje i afirmira princip ravnopravnosti, on se kao takav može samo ograničeno ostvarivati, sve dok u Ustavu Bosne i Hercegovine postoje izričite odredbe prema kojima je veliki broj građana lišen

6 Ustav Bosne i Hercegovine, članak II. 4.

7 Članak 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda glasi: “Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status”.

8 Vidi: članak 1. stav 1. točka 14. Sporazuma o ljudskim pravima (Aneks 6)

9 Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima (Aneks 7), članak I. točka 2.

10 Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima (Aneks 7), članak I. točka 3., pod a), b), d) i e).

prava da bude biran na neke funkcije državne vlasti. Konkretno, u normativnom dijelu Ustava BiH propisano je da se, na primjer, u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine biraju Bošnjak i Hrvat "sa teritorije Federacije", i Srbin "sa teritorije Republike Srpske"¹¹, odnosno da 15 članova Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sačinjava 5 Hrvata i 5 Bošnjaka "iz Federacije" i 5 Srba "iz Republike Srpske". Znači, u sastavu ovih organa, dok su ustavne odredbe ovakve, nikad ne mogu biti Bošnjak i Hrvat koji žive na prostoru Republike Srpske, niti Srbin koji živi na prostoru Federacije BiH. To, također, znači da član ovih organa nikad ne može biti nijedan građanin Bosne i Hercegovine koji pripada nacionalnim manjinama.

U takvim uvjetima, veliki broj međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u Ustavu BiH – 16, a u Ustavu Federacije BiH – 22)¹², za koje je u ustavima propisano da su sastavni dio pravnog sistema Bosne i Hercegovine (u Ustavu Federacije BiH je navedeno da "imaju pravnu snagu ustavnih odredaba"), nisu ni mogli dati neke pozitivnije efekte. A upravo su oni, s obzirom na postojeće stanje, trebali bi biti pravni oslonac i osnov za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda pripadnika nacionalnih manjina. Među ovim aktima se nalaze i neki koji su u potpunosti posvećeni zaštiti prava nacionalnih manjina. To se posebno odnosi na Okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina, Europsku povelju o regionalnim jezicima i jezicima manjina i Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije.

Umjesto toga, svi ti akti, uključujući i Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojoj je inače samim Ustavom BiH dat

11 Ustav Bosne i Hercegovine, članak V.

12 Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine predstavlja "Dodatne sporazume o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini", u kome su navedeni sljedeći akti:

1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948)
2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949), i Dopunski protokoli I-II (1977)
3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966)
4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957)
5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961)
6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965)
7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i opcioni protokoli (1966 i 1989)
8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966)
9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979)
10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja (1987)
11. Europska konvencija o sprečavanju mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg tretmana ili kažnjavanja (1987)
12. Konvencija o pravima djeteta (1989)
13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica (1990)
14. Europska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992)
15. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994)
16. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

poseban tretman, ostali su uglavnom izvan primjene. Tome je, svakako, pridonijela i začuđujuća neselektivnost pri odabiru za njihovo unošenje u ustavni tekst, jer se među njima nalaze i neki koji u tom momentu (i još dugo iza toga) nisu ni bili stupili na pravnu snagu, odnosno neki koji i nemaju karakter pravnog akta u punom smislu tog kvalifikativa, kao što su neke preporuke međunarodnih organizacija koje inače nemaju obavezujuću pravnu snagu, a unesene su u Dodatak uz Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavi entiteta sadrže više odredaba u kojima se nacionalne manjine ili izričito pominju, ili su od posebnog značaja za njihov pravni tretman. Opća karakteristika ovih ustavnih normi, za koje bi se inače mogla dati ocjena da su u skladu s međunarodnim pravom, jest da se zadržavaju na načelnim konstatacijama, što onda ostavlja nesiguran ustavni osnov za dalje pravno (zakonsko) uređivanje ovih prava. Ali, među njima ima i onih odredaba koje na vrlo grub način krše ustavni princip ravnopravnosti i nediskriminacije, s tim što treba istaknuti da je to posljedica prije svega takvog ustavnog tretmana tri konstitutivna naroda, kao i samih osnovnih karakteristika ustavnog ustrojstva Bosne i Hercegovine.

U posljednjim promjenama ustava entiteta otklonjena su takva njihova rješenja u odnosu na konstitutivne narode, dok je ustavni tretman prava nacionalnih manjina poboljšana samo djelimično, o čemu slijedi komentar u nastavku teksta. Uz to, u odnosu i na jedne i na druge, u normativnom dijelu Ustava Bosne i Hercegovine i dalje postoje već navedena ustavna rješenja koja su diskriminirajuća i za pojedine pripadnike konstitutivnih naroda i za nacionalne manjine u cjelini.

III.

1. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je polovinom 2000. godine donio četiri djelomične odluke kojima je utvrdio da je u neskladu s Ustavom Bosne i Hercegovine više odredaba i u Ustavu Federacije BiH i u Ustavu Republike Srpske. Među ovim odlukama, po svom značaju, posebno je važna treća djelomična odluka Ustavnog suda¹³, koja se odnosi na konstitutivnost i jednakopravnost naroda na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine. Ovim odlukama je utvrđeno da su neustavne odredbe entitetskih ustava kojima je normirano:

- da su Srbi konstitutivni narod Republike Srpske, a da to nisu Bošnjaci i Hrvati;
- da su Bošnjaci i Hrvati konstitutivni narodi Federacije BiH, ali ne i Srbi;
- da su bosanski jezik i hrvatski jezik službeni jezici u Federaciji BiH (ali ne i srpski jezik), odnosno da je srpski jezik službeni jezik u Republici Srpskoj (ali ne i bosanski i hrvatski jezik);

13 Vidi: "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 23/2000, od 14. septembra 2000.

- da je službeno pismo u Federaciji BiH latinica (ali ne i ćirilica), odnosno da je ćirilica službeno pismo u Republici Srpskoj (ali ne i latinica);
- da u Republici Srpskoj “država” materijalno pomaže Pravoslavnu crkvu, da surađuje s njom u svim oblastima, a naročito na čuvanju, njegovanju i razvijanju kulturnih, tradicionalnih i drugih duhovnih vrijednosti;
- da Republika Srpska uređuje i osigurava suradnju sa srpskim narodom izvan Republike Srpske.

Kad je u pitanju ustavni tretman nacionalnih kolektiviteta, onda treba navesti da se ove odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine odnose na tri konstitutivna naroda – Srbe, Bošnjake i Hrvate, i to tako što utvrđuju da se njihova konstitutivnost mora odnositi na cijeli prostor Bosne i Hercegovine. U odredbama entitetskih ustava koje su proglašene neusaglašenim s Ustavom Bosne i Hercegovine ne spominju se nacionalne manjine, s tim što je očito da se one najneposrednije tiču njihovog ustavnopravnog položaja, odnosno ostvarivanja i zaštite njihovih ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa principima međunarodnog prava.

Znači, tumačeći striktno pravno ove ustavnosudske odluke, ustavna obaveza da se s njima usaglase ustavi entiteta i ne odnosi se na promjenu postojećeg ustavnog tretmana nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini. No, polazeći od cilja i smisla ovih odluka, kao i od više međunarodnih pravnih akata koji obavezuju Bosnu i Hercegovinu, od početka je svima bilo jasno da je teško održiv postojeći ustavni tretman pripadnika ovih nacionalnih kolektiviteta. On je, kao što je već ranije navedeno, u mnogo čemu bez potrebne ustavnopravne garancije, ali u nekim ustavnim rješenjima i diskriminatorski. To i jest jedan od krupnih razloga što se nacionalne manjine gotovo i ne spominju u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine, te što je njihov stvarni položaj ne samo izrazito težak, nego u mnogo čemu i u odnosima grube neravnopravnosti. Stoga se i očekivalo da će postupak promjene entitetskih ustava, kao posljedica donesenih odluka Ustavnog suda, neizbježno morati uzeti u obzir i pitanje ustavnog tretmana nacionalnih manjina, i to na podlozi principijelnih polazišta:

- da se, potrebnom konkretizacijom položaja nacionalnih manjina, jasnije i sigurnije utvrdi njihov ustavni položaj i u domeni ostvarivanja i u domeni zaštite njihovih manjinskih prava;
- da se eliminiraju ona ustavna rješenja koja sada znače eksplicitnu diskriminaciju, posebno u vezi s ostvarivanjem prava svih državljana Bosne i Hercegovine da biraju i da budu birani, te da svima njima svaki položaj i funkcija u društvu budu dostupni pod jednakim uvjetima.

2. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je, pri donošenju navedenih odluka, pošao od Preambule Ustava Bosne i Hercegovine. Utvrdivši da iz njenih odredaba proizlazi da su sva tri naroda, Srbi, Bošnjaci i Hrvati, konstitutivni i jednakopravni na čitavom teritoriju Bosne i Hercegovine, Sud je zauzeo stav da je neustavno stanje njihove konstitutivnosti samo u jednom od

dva entiteta, kako je to određeno entitetskim ustavima. Pri tome je izrazio i stanovište da je efikasno učešće svih naroda u institucijama državne vlasti Bosne i Hercegovine, kao višenacionalne zajednice, neophodan element njenog ukupnog demokratskog uređenja i takvog odlučivanja u njoj.

Sve dok se to ne osigura, smatra Ustavni sud, donošenje odluka u državnim organima ne bi bilo oslobođeno dominacije jednog od tri naroda, posebno stoga što postoji ustavna mogućnost da se u postupku njihovog donošenja neograničeno koristi svojevrсни veto. Sud pri tome polazi od toga da konstitutivnost Hrvata, Bošnjaka i Srba podrazumijeva da nijedan od njih nije priznat kao većinski, nego da su oni u pravima i obavezama jednakopravni. Na toj osnovi se i bazira opredjeljenje Ustavnog suda da svako drukčije postupanje u entitetima predstavlja diskriminaciju, odnosno da se položaj pojedinog naroda ne može zasnivati na stanju njegovog brojčanog sastava u dotičnom entitetu.

3. Odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine stvorile su pravnu obavezu da se, bez odlaganja, otvori postupak promjene entitetskih ustava i da se njihove odnosne odredbe usklade sa tim odlukama. Očito je da u aktualnim državnim i političkim strukturama, kao i u znanstvenim krugovima, nije postojala potrebna suglasnost o realizaciji ove obaveze, zbog čega se dugo vrijeme na tom nije radilo. Stoga je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu formirao dvije posebne ustavne komisije u entitetima, sa zadatkom da nadležnim zakonodavnim organima predlože ustavne amandane kojima bi se osigurala usklađenost entitetskih ustava s odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Pri formiranju posebnih komisija za realizaciju tog zadatka sigurno su se imale u vidu i činjenice da je Ustavni sud Bosne i Hercegovine posebno i odvojeno cijenio saglasnost entitetskih ustava s Ustavom BiH, da se ustavna uređenja Federacije BiH i Republike Srpske značajno razlikuju i da njihova predstavnička tijela odvojeno i samostalno odlučuju o promjenama svojih ustava.

Navedene ustavne komisije su imale po 16 članova – po 4 iz reda Bošnjaka, Srba, Hrvata i ostalih (pripadnika nacionalnih manjina). Već je ovakvo ravnopravno učešće nacionalnih manjina u radu ovih komisija naišlo na otpor kod nekih državnih organa i pojedinih nacionalnih političkih partija, s obrazloženjem da one ne mogu biti zastupljene u istom broju kao i konstitutivni narodi.

Usporedno s obrazovanjem tih komisija, Visoki predstavnik je formirao i tzv. Međunarodnu radnu grupu, sastavljenu od predstavnika OHR, OSCE i Venecijanske komisije, sa zadatkom da “ukaže pomoć u procesu usklađivanja entitetskih ustava sa odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, odnosno sa Ustavom Bosne i Hercegovine”.

IV.

1. Od samog početka rada ustavnih komisija na usaglašavanju entitetskih ustava sa odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ispoljena su različita stanovišta. U osnovi, ustavna komisija u Republici Srpskoj je imala restriktivan odnos, dok se u Federaciji BiH smatralo da je ovo prilika za potpunije ustavnopravne promjene, uz inzistiranje na jednakoobraznosti, odnosno "simetričnim rješenjima" u organizaciji entitetskih organa vlasti. Pri tome su se njihova stanovišta posebno razlikovala oko sljedećih pitanja:

- uvođenja doma naroda u Narodnu skupštinu Republike Srpske;
- zastupljenosti naroda u organima državne vlasti, te
- što predstavlja vitalni nacionalni interes za konstitutivne narode, kako to utvrditi u ustavnoj normi (taksativno ili metodom načelnog normiranja) i kako osigurati mehanizme njegove zaštite.

2. Rješenja za promjene entitetskih ustava koja su ponudile komisije koje je formirao Visoki predstavnik dosta su se međusobno razlikovala. Stoga je Visoki predstavnik odlučio da ovaj posao okonča 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"¹⁴.

U kratkotrajnom ali i vrlo intenzivnom radu, prijedlozi ustavnih komisija su tretirani uglavnom kao radni materijal, s tim što se Visoki predstavnik sve više oslanjao na prijedloge "svoje" Međunarodne radne grupe. Na kraju je, uz potpuno neslaganje ili određene rezerve nekih političkih partija, utvrđen tekst Sporazuma o promjenama u entitetskim ustavima, sa zadatkom da to nadležni organi u entitetima dosljedno izraze u ustavnim amandmanima i predlože na usvajanje.

Predložene amandmane na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Dom naroda ovog entiteta, dok u Predstavničkom domu oni nisu dobili potrebnu većinu. U Republici Srpskoj, uz neke naknadne intervencije u radnim tijelima Narodne skupštine, amandmani su usvojeni, ali je Visoki predstavnik ocijenio da oni odstupaju od prihvaćenog sporazuma. Stoga je Visoki predstavnik 19. travnja ove godine i donio Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Republike Srpske¹⁵ i Odluku o izmjenama i dopunama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine¹⁶, "uzimajući u obzir da do datuma donošenja ove odluke nijedan entitet nije u cjelosti ispoštovao obavezu sadržanu u Sporazumu."¹⁷

14 Vidi: Uvod Odluke Visokog predstavnika o izmjenama i dopunama Ustava Federacije BiH, "Službene novine Federacije BiH", broj 16/02

15 Vidi: "Službeni glasnik Republike Srpske", broj 21/02

16 Vidi: "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", broj 16/02

17 Isto...

V.

1. Posljednje promjene u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine izvršene su sa 28 amandmana, dok je u odnosu na Ustav Republike Srpske utvrđeno 27 amandmana. U 10 ovih amandmana u Federaciji Bosne i Hercegovine i u 8 ovih amandmana u Republici Srpskoj spominju se i "ostali", pod kojim pojmom (još više nego do sada) treba podrazumijevati pripadnike nacionalnih manjina, u smislu njihovog pozitivnopravnog tretmana u aktima međunarodnog prava. Istina, tim pojmom se kod nas u praksi obuhvaćaju i svi oni pojedinci koji su porijeklom Bošnjaci, Srbi ili Hrvati, a koji se izjašnjavaju da pripadaju kategoriji "ostalih". Nije sporno da je to njihovo pravo, s tim što treba ukazati i na činjenicu da ima i primjera zloupotrebe tog prava (bilo iz nekog osobnog motiva, bilo po nagovoru).

2. U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine izričito se normira da "Bošnjaci, Srbi i Hrvati kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, ravnopravno uređuju Federaciju Bosne i Hercegovine"¹⁸, uz posebnu konstataciju da su pri tome "odlučni da osiguraju punu nacionalnu ravnopravnost, demokratske odnose i najviše standarde ljudskih prava i sloboda"¹⁹.

Ustavom Republike Srpske se proklamira da se ustavno uređenje Republike Srpske temelji na "poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti, nacionalnoj ravnopravnosti, demokratskim institucijama, vladavini prava, socijalnoj pravdi, pluralističkom društvu, garantovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava kao i prava manjinskih grupa u skladu sa međunarodnim standardima, zabrani diskriminacije i uvažavanju pravila tržišne ekonomije".²⁰ Ovome treba dodati i posebnu proklamaciju da "Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, ostali i građani, ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj".²¹

3. Prema dosadašnjim ustavnim rješenjima, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine se sastojao od Predstavničkog doma i Doma naroda, dok je Narodna skupština Republike Srpske bila jednodomna. U postupku rada na tretiranim promjenama ustava entiteta ova asimetričnost je bila jedno od najspornijih pitanja. Usvojeno je jedno kompromisno rješenje, po kome se i u Republici Srpskoj uvodi Vijeće naroda, ali ne kao jedan od domova Narodne skupštine, nego kao poseban organ zakonodavne vlasti.²² Time su se stekli uvjeti da se u oba entiteta o zakonima i drugim propisima "koji se tiču vitalnog nacionalnog interesa bilo kog konstitutivog naroda" izjaš-

18 Amandman XXVIII točka (2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

19 Amandman XXVII Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

20 Amandman LXVI točka 1. Ustava Republike Srpske

21 Amandman LXVII točka 1. stavak 4. Ustava Republike Srpske

22 Amandman LXXVI stavak 1. Ustava Republike Srpske

njava i poseban organ zakonodavne vlasti koji i po svom nazivu ima takvu funkciju (u Federaciji BiH – Dom naroda; u Republici Srpskoj – Vijeće naroda).²³

U Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine svaki konstitutivni narod ima po 17 delegata, dok je 7 delegata iz reda "ostalih".²⁴ U Vijeću naroda Republike Srpske ima po 8 članova iz sastava svakog konstitutivnog naroda i 4 člana iz reda "ostalih".²⁵ U oba ustava se propisuje da delegati/članovi u ovim zakonodavnim organima iz reda "ostalih" imaju pravo da "ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja".²⁶ Bit će potrebno u praksi procijeniti domašaj i efekte ove odredbe, u okolnostima izričitog ustavnog opredjeljenja da se zakoni i drugi propisi "koji se odnose na vitalni nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda" smatraju usvojenim ako za njih glasa "većina svakog kluba zastupljenog u Domu naroda/Vijeću naroda".²⁷

Što predstavlja vitalne nacionalne interese konstitutivnog naroda utvrđeno je u istom sadržaju u ustavima oba entiteta i oni su definirani kao:

- ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;
- identitet jednog konstitutivnog naroda;
- ustavni amandmani;
- organizacija organa javne vlasti;
- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
- obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe;
- teritorijalna organizacija;
- sistem javnog informiranja; te
- druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova delegata konstitutivnih naroda u Domu naroda/Vijeću naroda.²⁸

Delegati u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine biraju kantonalne skupštine iz reda svojih delegata, proporcionalno nacionalnoj strukturi stanovništva, i to – kad su u pitanju delegati iz reda konstitutivnih naroda – ovo pravo biranja pripada kantonalnim zastupnicima iz reda dotičnog na-

23 Amandman XXXVIII točka (1) u vezi sa Amandmanom XL Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman LXXVI stav 1. Ustava Republike Srpske

24 Amandman XXXVIII točka (2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

25 Amandman LXXVIII točka 3. stavak 2. Ustava Republike Srpske

26 Amandman XXXVIII točka (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman LXXVIII točka 4. Ustava Republike Srpske

27 Amandman XL tačka (2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman LXXXIII b) stavak 3. Ustava Republike Srpske

28 Amandman XXXVII Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman LXXVII Ustava Republike Srpske

roda. Za izbor delegata u ovaj organ iz reda "ostalih" propisano je da će se to urediti zakonom.²⁹ Za članove Vijeća naroda u Republici Srpskoj određeno je da ih bira "odgovarajući klub poslanika u Narodnoj skupštini."³⁰

Ono što treba posebno apostrofirati jest da oba entitetska ustava ne predviđaju potrebu "zaštite nacionalnog interesa ostalih, tj. nacionalnih manjina", a istovremeno osiguravaju njihovo članstvo u Domu/Vijeću naroda, kao organima koji odlučuju o tim interesima (ali, uvijek, samo konstitutivnih naroda). Članstvo "ostalih" osigurava se i u vijećima za zaštitu vitalnog interesa pri entitetskim ustavnim sudovima, koji također, u određenim slučajevima, odlučuju o pitanjima vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda.³¹ Ovdje je posebno interesantan podatak da iz usvojenih ustavnih amandmana u oba entiteta proizlazi da i u Domu/Vijeću naroda i u vijećima za zaštitu vitalnog interesa pri entitetskim ustavnim sudovima njihovi predsjednici/predsjedavajući mogu biti i iz reda "ostalih", iako se nadležnost ovih organa tiče samo zaštite prava konstitutivnih naroda.³²

4. Iz usvojenih amandmana na oba entitetska ustava proizlazi da predsjednik/predsjedavajući u njihovim vladama, zakonodavnim organima, vrhovnim i ustavnim sudovima, te entitetski javni tužioci mogu biti i iz reda "ostalih",³³ dok na funkcijama predsjednika i potpredsjednika entiteta mogu biti samo pripadnici konstitutivnih naroda, a ne i pripadnici "ostalih".³⁴ Interesantno je i rješenje usvojeno prilikom ovih promjena oba entitetska ustava da i instituciju ombudsmena u entitetima, koja je inače sastavljena od po tri lica, čini "po jedan ombudsman (...) iz svakog konstitutivnog naroda".³⁵ Postavlja se pitanje koliko je ovakvo rješenje suglasno s osnovnom funkcijom ombudsmena da štiti ljudska prava i osnovne slobode svih građana, a istovremeno je jedna značajna kategorija tih građana isključena iz mogućnosti da tu funkciju vrši. Tome treba dodati i činjenicu da su povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda upravo najčešće u slučaju pripadnika nacionalnih manjina, ali zaštitu od takvih ponašanja iz pozicije ombudsmena mogu vršiti samo pripadnici konstitutivnih naroda.

29 Amandman XXXIV Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

30 Amandman LXXVIII točka 5. stavak 1. Ustava Republike Srpske

31 Amandman XXXVIII Ustava Federacije Bosne i Hercegovine
Amandman LXXXVIII točka 2. stavak 3. Ustava Republike Srpske

32 Amandman XLIX u vezi sa Amandmanom XXXVIII točka (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman LXXVI u vezi sa Amandmanom LXXXVIII točka 2. stavak 3. Ustava Republike Srpske

33 Amandman XLIX točka (1) stavak 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman LXXVI točka 2. Ustava Republike Srpske

34 Amandman XLI Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman LXXXIII točka 1. stavak 2. Ustava Republike Srpske

35 Amandman XXX Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

5. U oba entitetska ustava doneseni su posebni amandmani kojima se utvrđuje obaveza proporcionalne zastupljenosti pripadnika konstitutivnih naroda i ostalih u organima vlasti (u entitetskim i kantonalnim vladama i ministarstvima, u općinskim organima vlasti i u kantonalnim/okružnim i općinskim/osnovnim sudovima). Ova proporcionalna zastupljenost se bazira na "popisu iz 1991. godine"³⁶, s tim što je u Ustavu Republike Srpske u slučaju općinskih vlasti konstatirano da se to bazira "na posljednjem popisu i sastavu opštinske skupštine".³⁷

6. Amandmani na ustave entiteta predviđaju i postupak njihovih budućih promjena. Ovdje je zanimljivo skrenuti pažnju na različit položaj "ostalih" u slučaju ovih promjena. Naime, dok je u Republici određeno da se promjena Ustava Republike Srpske smatra usvojenom (uz usvajanje u Narodnoj skupštini) ako za nju glasa "i većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i ostalih"³⁸, za takvu promjenu u Federaciji Bosne i Hercegovine je određeno da se, pored usvajanja u Predstavničkom domu, usvaja i "u Domu naroda prostom većinom, uključujući većinu bošnjačkih, većinu hrvatskih i većinu srpskih delegata"³⁹. Znači, kod usvajanja ustavnih amandmana u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine ne traži se većina članova ovog organa iz sastava "ostalih", dok se to traži prilikom njihovog usvajanja u Vijeću naroda u Republici Srpskoj.

VI.

Navedene promjene u ustavima entiteta, izvan sumnje, predstavljaju značajno pravno poboljšanje položaja svih nacionalnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine. Time je izrazito pojačana ustavnopravna osnova, ali i ustavna obaveza, da se u cjelini pravnog sistema ove države (i u domenu uređivanja i u domenu ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda) osigurava princip ravnopravnosti u tretmanu kako pojedinca, tako i nacionalnog kolektiviteta.

Posebno je značajno to što se u ovim ustavnim promjenama vrlo konkretno i institucionalno regulira participacija nacionalnih manjina ("ostalih") u vršenju državne vlasti. Kao dokaz za to dovoljno je navesti podatak da se od donošenja zakona do nacionalnog sastava državnih organa na svim nivoima vršenja vlasti (od entiteta do općine) osigurava i odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina, pri čemu je u određenim slučajevima i samo donošenje odluke u tim organima (uključujući i do-

36 Amandman LII Ustava Federacije Bosne i Hercegovine
Amandman LXXXV Ustava Republike Srpske

37 Amandman LXXXV stavak 2. Ustava Republike Srpske

38 Amandman LXXXXI točka 1. Ustava Republike Srpske

39 Amandman L stav (2) pod (a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine

nošenje zakona) uslovljeno njihovim prihvatanjem i od strane tih nacionalnih kolektiviteta.

Ali, za navedeno postoje i neki ograničavajući faktori. Naime, činjenica je da ove amandmane nisu usvojili entitetski zakonodavni organi, nego da ih je "nametnuo" Visoki predstavnik, može imati za posljedicu nedovoljnu spremnost nadležnih organa državne vlasti da ih bez odlaganja i što dosljednije operacionaliziraju u drugim pravnim propisima i u svom konkretnom postupanju. To se prije svega odnosi na usaglašavanje kantonalnih ustava i entitetskih i kantonalnih zakona, jer se tek njihovim adekvatnim izmjenama i dopunama stvaraju realni uvjeti za postizanje punog smisla i cilja ovih ustavnih promjena. Pri tome treba imati u vidu i činjenicu da je sadašnji zakonski tretman nacionalnih manjina u oba entiteta u Bosni i Hercegovini ne samo izrazito nedovoljan, nego u nekim slučajevima i s grubim diskriminirajućim rješenjima. Također, s obzirom na ustavom opredijeljenu nadležnost različitih nivoa državne vlasti, treba navesti i to da će od kvaliteta promjena kantonalnih ustavima i izmjena i dopuna njihovih zakona značajno ovisiti položaj nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine, pošto su neki društveni odnosi koji su od posebnog značaja za taj položaj upravo domen nadležnosti kantona.

Za puni efekt izvršenih ustavnih promjena posebnu teškoću predstavlja činjenica da u Ustavu Bosne i Hercegovine i dalje ostaje više odredbi koje sadrže ista (i još eksplicitnija) rješenja kakva su sadržana u odredbama entitetskih ustava koje su proglašene neustavnim. To je zbog činjenice što se odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ne odnosi, i ne može se odnositi na njih, jer je to izvan njegove nadležnosti.

Izloženom treba dodati i to da je pravnotehnička obrada usvojenih ustavnih amandmana izrazito slaba. U pravilu, to je slaba strana i svih dosadašnjih zakona koje je proglasio Visoki predstavnik. Razlozi su sigurno u nedovoljnom poznavanju našeg pravnog sistema i često neuspjelim kombinovanju anglosaksonskog i europskog načina stvaranja pravnih propisa. Također, i u ovim amandmanima je evidentno vrlo oskudno znanje iz oblasti gramatike i pravopisa, posebno u vezi s upotrebom jezika u pravnim aktima. Sve to skupa, sa svoje strane, može otežati ukupne društvene efekte koje je realno očekivati od ovih ustavnih amandmana. Jer, ne treba izgubiti iz vida činjenicu da je nejasan propis možda i najpogodniji način za arbiternost i birokratsku suspenziju vladavine prava, pogotovo ako za to postoje i politički motivi, što je u konkretnom slučaju, prilikom rada na donošenju ovih ustavnih amandmana, bilo očigledno prisutno. No, bez obzira na navedene teškoće i ograničenja, ove ustavne promjene predstavljaju krupno poboljšanje sigurnijeg ustavnopravnog okvira za razvoj i jačanje ljudskih prava i osnovnih sloboda svih građana Bosne i Hercegovine, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina.

Summary

Legal treatment of ethnic minorities in both entities in Bosnia and Herzegovina is not only insufficient, but in certain cases it is characterized by gross discriminating decisions. Position of ethnic minorities in Federation of Bosnia and Herzegovina will depend to a considerable extent on how well designed amendments of cantonal constitutions and regarding laws will be. The Constitution of Bosnia and Herzegovina still comprises a number of provisions under which the same or even more explicit decisions are adopted as they are under provisions of constitutions of the entities that have been declared unconstitutional. This is one of the reasons why the endorsed constitutional amendments cannot be applied to a full extent. Namely, decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina do not and can not refer to the Constitutions of the entities as they do not come within its jurisdiction. However, regardless of mentioned difficulties and restrictions, the constitutional amendments represent a substantial improvement of a more stable constitutional and legal framework for development and enhancement of human rights and fundamental liberties of all the citizens of Bosnia and Herzegovina, including ethnic minorities members.