

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 341.234(497.6)

323.15(497.6)

Primljeno u uredništvo: 13. listopada 2010.

Prihvaćeno za tisak: 1. prosinca 2010.

Utjecaj prava nacionalnih manjina na politički sustav u Bosni i Hercegovini

MILOŠ ŠOLAJA*

Sažetak

Proces utemeljenja zakonske zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini nije počeo s primjenom Daytonskog mirovnog sporazuma, već znatno kasnije. Ustavno i zakonsko reguliranje 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 sustav u BiH, uključujući i zaštitu manjina, donesena su pod neposrednim utjecajem i pritiskom međunarodne zajednice. Sama činjenica da su konstituenti ustavno-političkog sustava narodi (nacije) čiji se međusobni odnosi mogu označiti velikom etničkom distancom i njenim daljim povećavanjem, što se još više prenosi na predstavnike nacionalnih manjina i kao pojedinaca i kao kolektiviteta. Uslijed rata i drastičnog pada zaštite ljudskih prava broj pripadnika nacionalnih manjina je višestruko smanjen, ali se i oni koji su ostali organiziraju neefikasno i neadekvatno. Cjelokupan sustav zaštite položaja i prava nacionalnih manjina u BiH je u velikom zaostatku u odnosu na međunarodne standarde.

Ključne riječi: nacija, nacionalna manjina, ustav, politički sustav, ljudska prava, Bosna i Hercegovina, međunarodna zajednica

* Doc. dr. sc. Miloš Šolaja, Centar za međunarodne odnose, Banja Luka.

Uvod

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. Prednost Bosne i Hercegovine bila je u tome što je bila jedina jugoslavenska republika koja nije graničila sa susjednim zemljama, tako da nije imala probleme s manjinama koje su živjele u graničnim područjima, a pripadnici naroda iz bivših republika imali su status i prava naroda. Rat u Bosni i Hercegovini donio je velike geopolitičke, društvene i socio-ekonomske promjene. Broj stanovnika uslijed iseljavanja smanjen je za gotovo četvrtinu tako da procjene govore kako je 1995. godine u BiH živjelo manje od 3 milijuna ljudi, gotovo milijun je raseljen unutar BiH; država je, iako međunarodno priznata, bila u političkom i pravnom kolapsu, bez unutarnje funkcionalnosti; ekonomska razaranja individualnih i državnih dobara bila su ogromna. Prema popisu iz 1991. godine pripadnici tri konstitutivna naroda u BiH, Bošnjaci, Srbi i Hrvati činili su 92 posto populacije BiH. Preostali dio odnosio se uglavnom na "Jugoslavene", njih oko 250.000 i nacionalne manjine.

U ratnom razdoblju dogodile su se velike demografske promjene: pored iseljavanja iz zemlje u inozemstvo, veliki broj ljudi raseljen je unutar BiH, i to na etno-nacionalnoj osnovi što je utjecalo na etno-nacionalnu homogenizaciju pojedinih dijelova teritorija, a što je suštinski utjecalo i na etničko-teritorijalno utemeljenje političkog sustava. U okviru intenzivnih etničkih kretanja, procjenjuje se da je oko tri četvrtine pripadnika nacionalnih manjina u ratu napustilo svoje prebivalište ili kao izbjeglice u inozemstvo ili kao raseljene osobe u drugom dijelu BiH. S obzirom da poslije rata u BiH nije vršen popis stanovnika, o svim brojkama vezanim za demografska kretanja može se govoriti samo na osnovu procjena koja izvjesna uporišta imaju u biračkim popisima, bazama individualnih podataka vezanih za osobne dokumente i demografskim procjenama. Demografski procesi u razdoblju od 1992. do danas bili su veoma intenzivni, i u pogledu iseljavanja, internog raseljeničtva, a poslije u pogledu povratka, da bi se o brojnim relacijama u vezi etničke karte BiH moglo govoriti s većom preciznošću. "Jugoslaveni" su i brojno i politički gotovo potpuno nestali, broj Roma je od nekoliko stotina prema prvom popisu stanovnika poslije Drugog svjetskog rata porastao do 8.864 prema popisu iz 1991, iako se u ovoj etničkoj grupi bilježe najveće oscilacije – od potpunog iseljavanja do velikog povratka. Broj pripadnika nacionalnih manjinskih zajednica smanjen je intervencijom država i njihovim naseljavanjem u državama u kojima žive njihovi matični narodi. Posebne promjene u demografsku sliku u BiH unijela je pojava tzv. "novih manjina" – naroda jugoslavenskih republika koji su raspadom bivše Jugoslavije i konstituiranjem BiH kao države živeći u njoj postali nacionalne manjine.

Utjecaj Daytonskog sporazuma na položaj i prava nacionalnih manjina u BiH

Oružani konflikt u Bosni i Hercegovini od 1992. do 1995. završen je Daytonskim mirovnim sporazumom – međunarodnim ugovorom čiji je cilj bio uspostaviti mir u Bosni i Hercegovini, ali i stvoriti mehanizme za održavanje i zaštitu uspostavljenog mira. Dio ovog Sporazuma, kao aneks IV, odnosi se i na aktualni Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno aneks IV je taj Ustav, koji kao izvor političkog i pravnog sustava BiH nije proistekao iz unutarnjeg konsenzusa u Bosni i Hercegovini, već je rezultat međunarodnog sporazuma. Na osnovu Daytonskog mirovnog sporazuma osniva se i Ured visokog predstavnika kao posebna međunarodna organizacija koja dobiva ovlaštenja i postaje ključni instrument izvršne vlasti u BiH. Uz to i u drugim bitnim segmentima političkog i pravnog sustava međunarodni predstavnici dobivaju veliku ili odlučujuću ulogu: Ustavni sud, Dom za ljudska prava, regulacija izbora, regulacija telekomunikacija i medija, monetarna sfera, policija i obrana. Iako je uloga međunarodne zajednice zamišljena kao pomagačka i savjetodavna, praksa održavanja mira će pokazati da će se ona pretvoriti i u direktivno-izvršnu koja će često biti u suprotnosti s idejama, interesima i političkim ciljevima subjekata političkog odlučivanja u BiH. U nekim slučajevima, takva uloga je izazivala otpore čak i kada se radilo o nametanju primjene univerzalnih i drugih dokumenata međunarodnog prava, najčešće u pogledu primjene ljudskih prava.

Oružani sukob u Bosni i Hercegovini ostavio je najveće posljedice na polju kršenja ljudskih prava. Rat je doveo do kolapsa političkog i pravnog sustava, raspada ekonomskog sustava te potpunog kolapsa međunarodnih odnosa i podjele na tri etničke zajednice – nacije. Kolektivistička psihologija bratstva i jedinstva na koju su današnji etno-državotvorci toliko alergični, rušila je etničke ograde i međe predgrađanske zajednice te stvarala zametke građanstva. Istina defektne, sputavane, ali ipak građanstva.¹ Rudimentarno započete i neostvarene socijalističke građanske ideologije u nastajanju zamijenile su tri nacionalne kolektivističke psihologije izrasle na ideologijama raspada socijalističke Jugoslavije, povijesnog sjećanja i mitova prošlosti. Sukob triju nacionalnih kolektiviteta, koji su do sukoba živjeli u manje-više prividu identiteta bratstva i jedinstva, postao je osnova za najveća kršenja ljudskih prava u Europi poslije Drugog svjetskog rata: prava na život, prava na slobodu, prava na rad, prava na jezik i pismo, prava na stan i drugih prava. Ta kršenja postavljana su na etno-religijsku osnovu pri čemu su i predstavnici nacionalnih manjina promatrani s aspekta sličnosti etničkih, religijskih i političko-savezničkih identiteta, a ne u skladu s civilizacijskim i međunarodno-pravnim dostignućima njihove zaštite. Kao i u slučaju etničkih i nacionalnih i ostalih ljudskih prava, što uključuje i prava nacionalnih manjina, posebno u slučaju ratnog prava, pokazalo se da postojanje domaćih i recepcija međunarodnih propisa nije suštinski ugrađena

¹ Mirić, J., *Demokracija i ekshomunikacija*, SKD Prosvjeta, Zagreb 1999, str. 40.

u perpetualni sustav vrijednosti, a pošto su nestale institucije koje štite ta prava, sva ona su u znatnoj mjeri i kršena. "Suočeni s takvom realnošću, kreatori Općeg okvirnog sporazuma za mir² (čiji je sastavni dio i Ustav BiH) očito su nastojali da ovim međunarodnim sporazumom stvore državnopravnu osnovu za njegovu što potpuniju zaštitu".³ Za što potpuniju zaštitu mira ustavotvorci su ugradili zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, ne samo u Ustav već i u anekse VI i VII Daytonskog mirovnog sporazuma. 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 osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i druga mišljenja, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, rođenje ili drugi status" (Ustav BiH, čl. II, 4). Ovo je jedina odredba daytonskog ustava BiH koja se izričito odnosi na nacionalne manjine i gotovo je identična članu 14. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava. Ustav BiH, parafiran u Daytonu, time pokazuje da ostvaruje zaštitu ljudsku prava, što uključuje i prava nacionalnih manjina, na nekonzistentan i lapidaran način. Politička situacija BiH u kojoj se donosio Ustav bila je stanje apsolutne dezintegracije države u kojoj nije bilo središnjeg ili zajedničkog zakonodavnog i egzekutivnog autoriteta koji bi usmjeravao politički sustav i političke procese, stanje velikog konfliktnog kapaciteta. Politički sustav BiH i funkcionalnost vlasti bili su postavljeni na nacionalno-teritorijalnu osnovu koji su iskazivali sve osobine *power sharing* modela općeg funkcioniranja države (Burg&Shoup, 410, Kuperman), odnosno konsocijativne demokracije (Kasapović, 36).

Prema ustavu BiH, konstituenti u Federaciji 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, a iz same nacionalno-teritorijalne organizacije jasno je stvorena diskriminirajuća osnova za ustavni i političko-pravni tretman nacionalnih kolektiviteta izvan ustavne konstitutivnosti, kao i građanina. Nedefiniranost ustavnog položaja nacionalnih manjina imala je krajnje negativne efekte za zaštitu prava i sloboda pripadnika zajednica nacionalnih manjina što im je onemogućavalo ravnopravnu participaciju u predstavničkim i izvršnim organima vlasti. Ustavnim odredbama pripadnici nacionalnih manjina isključeni su iz mogućnosti da budu

² Opći okvirni sporazum za mir je službeni naziv mirovnog sporazuma koji se odnosi na uspostavljanje, održavanje mira i unutarnju izgradnju Bosne i Hercegovine. Potpisan je u Parizu 14. prosinca 1995. godine kao službeni dokument i u biti predstavlja samo potpisivanje sporazuma kojima se prihvaća svih 11 aneksa postignutih u pregovorima i parafranih u američkoj zrakoplovnoj bazi Wright-Patterson u Daytonu u saveznoj državi Ohio u SAD 21. studenog 1995. Pregovori su trajali od 1. do 21. studenog u uvjetima u kojima su sve pregovaračke delegacije, uključujući i najveće svjetske sile, bile u karanteni svo vrijeme trajanja pregovora. Tako se Opći okvirni sporazum za mir najčešće naziva Daytonski mirovni sporazum ili engleskom skraćenicom DPA (Dayton Peace Accord)

³ Miličević, N., "Ustavni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini", *Međunarodne studije*, Zagreb 3/2002, str. 101-102.

birani na neke funkcije državne vlasti, poput člana Predsjedništva BiH ili predsjednika entiteta, delegata u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Na te funkcije prema Ustavu BiH, dok se ne promijeni (2010. godine još je nepromijenjen), mogu biti birani samo predstavnici naroda, a ne predstavnici nacionalnih 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 zadovoljavajuć, bez obzira što je tim pitanjima bio posvećen značajan dio ustavnog teksta."⁴

Entitetski ustavi i status nacionalnih manjina

Ustavni sud BiH je 2000. godine donio četiri djelomične odluke kojima je utvrdio da više odredbi Ustava Federacije BiH i Ustava Republike Srpske nisu u skladu s Ustavom BiH. Jedna od najznačajnijih je odluka koja se odnosi na konstitutivnost i jednakopravnost naroda u entitetima – Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Odluke Ustavnog suda odnose se na tri konstitutivna naroda – Bošnjake, Srbe i Hrvate, odnosno na činjenicu da su sva tri naroda konstitutivni i jednakopravni na cijelom teritoriju BiH. Osporene odredbe entitetskih ustava ne spominju prava nacionalnih manjina iako Daytonski mirovni sporazum izravno navodi 16 međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu ljudskih prava i sloboda.⁵ Iako se očekivalo da će izmjene entitetskih ustava omogućiti konkretizaciju i otvoriti proces ustavnog položaja i zaštite prava nacionalnih manjina te eliminaciju diskriminatornih rješenja, čekalo se dosta dugo da započne proces ustavnih promjena, i pored činjenice pravne obaveznosti da se taj proces otvori i pokrene. U institucijama političkog sustava, kao ni u široj javnosti i znanstvenoj zajednici, nije uspostavljen temeljni društveni konsenzus o potrebi dogradnje ustavnog sustava u BiH, zbog čega je to učinjeno obvezujućom intervencijom visokog predstavnika međunarodne zajednice.⁶ Tom odlukom formirane su entitetske ustavne komisije – obje su imale po 16 članova – po četiri člana iz reda konstitutivnih naroda Srba, Bošnjaka i Hrvata, i četiri iz reda "ostalnih". Ustavne komisije u dva entiteta imale su od početka različite pristupe procesu ustavnih promjena i usuglašavanja s odlukama

⁴ Miličević, N., "Ustavni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini", *Međunarodne studije*, Zagreb 3/2002, str. 102.

⁵ Aneks I Ustava BiH odnosi se na "Dodatne sporazume o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini" – njih ukupno 16.

⁶ Visoki predstavnik se nalazi na čelu Ureda visokog predstavnika – Office of the High Representative, međunarodne organizacije kreirane na osnovu aneksa X Daytonskog sporazuma s ciljem da ima savjetodavnu ulogu u procesu održavanja mira i izgradnje demokracije u Bosni i Hercegovini. U prosincu 1998. godine na redovitom sastanku Vijeća za implementaciju mira – Peace Implementation Council (PIC) usvojena je rezolucija koja visokom predstavniku u Bosni i Hercegovini daje vrlo široka direktivna i izvršna ovlaštenja kojima može nametati odluke i zakone i kojima mu je data mogućnost postavljanja iznad institucija BiH. Proces ustavnih promjena na osnovu odluke Ustavnog suda BiH 2002. godine nametnuo je tadašnji visoki predstavnik Wolfgang Petritsch, austrijski diplomat, prije toga veleposlanik u Srbiji i Crnoj Gori (SR Jugoslavija).

Ustavnog suda BiH i zato su ponudile i različita rješenja. Razlike su se pojavile u pitanjima uvođenja Doma naroda u Narodnu skupštinu Republike Srpske, zastupljenosti naroda u organima državne vlasti i pitanjima 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 sudjelovanje u vlasti na svim razinama vlasti bilo potrebno provesti sveobuhvatne izmjene Ustava. U početku rada, Ustavna komisija Federacije BiH nastojala je uspostaviti simetrične ustavno-pravne promjene, čime je potpuno blokiran rad na ustavnim promjenama jer se s time nisu slagali članovi Komisije iz Republike Srpske. Zbog te blokade visoki predstavnik je rad na ustavnim promjenama nastavio kroz konzultacije 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 te usvajanja Sporazuma o promjenama u entitetskim ustavima, entiteti su donijeli različite ustavne promjene, ali su parlamenti mijenjali tekstove predloženih amandmana, pa je visoki predstavnik odlučio u skladu sa svojim "bonskim ovlaštenjima" donijeti obavezujuće odluke o izmjenama i dopunama Ustava Federacije BiH i Republike Srpske, jer "ni jedan 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". Pojam "ostali" sadrži u sebi i "nacionalne manjine" iako ova kategorija nije teorijski potpuno definirana jer su se pod tim pojmom podrazumijevali svi oni koji nisu Bošnjaci, Srbi i Hrvati, iako bi se tim terminom mogle obuhvatiti i neke druge manjinske grupe, ne samo nacionalne, koje također traže zaštitu manjinskih prava. U političkom rječniku i političkoj praksi Bosne i Hercegovine "ostali" se uzimaju isključivo kao sinonim za "nacionalne manjine". Parlament Federacije BiH je dvodomni parlament u čijem je "drugom domu", odnosno Domu naroda, uz delegacije od po 17 članova konstitutivnih naroda uvedena i sedmočlana delegacija "ostalih". U Republici Srpskoj, čiji je parlament do ustavnih promjena bio jednodomni, uvedeno je Vijeće naroda ne kao drugi dom, već kao poseban organ zakonodavne vlasti čija se nadležnost svodi na "zaštitu vitalnog nacionalnog interesa". Vijeće naroda sastojalo se od tri delegacije konstitutivnih naroda po osam članova, a delegacija "ostalih" po četiri. Pored ovih razlika u ostvarivanju položaja i prava manjina, amandmani na ustave 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 jednostavnim većinom koja podrazumijeva većinu bošnjačkih, srpskih i hrvatskih glasova, znači ne traži se većina glasova članova iz sastava "ostalih".

U oba ustava entiteta u BiH ugrađeni su principi po kojima ih uređuju konstitutivni narodi zajedno s "ostalima" i svim građanima u entitetima u BiH, i da ravnopravno i bez diskriminacije sudjeluju u vršenju vlasti. Ustavne promjene uvele su kategorije "zaštite vitalnog nacionalnog interesa". Iako oba ustava entiteta uvode participaciju "ostalih" u parlamentima entiteta, ne predviđaju zaštitu nacionalnih interesa "ostalih", odnosno nacionalnih manjina. Ustavni amandmani obaju entiteta daju mogućnost vršenja parlamentarnih funkcija pripadnicima "ostalih", kao i proporcionalnu zastupljenost "ostalih" s pripadnicima konstitutivnih naroda u entitetskim, kantonalnim i lokalnim organima izvršne vlasti i sudskim i tužilačkim organima prema popisu iz 1991. godine.

Ustavne promjene koje je nametnuo visoki predstavnik, za razliku od drugih zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih organa, ne predviđaju mogućnost kandidiranja iz reda "ostalih" na funkcije predsjednika i potpredsjednika entiteta. Slično je rješenje i za institucije entitetskih ombudsmana jer se i za njih predviđa isključivo participacija predstavnika konstitutivnih naroda. Ovakva rješenja onemogućavaju pripadnike iz reda "ostalih", dakle građana izvan pripadnika konstitutivnih naroda, da ostvare takozvano "pasivno biračko pravo", odnosno "pravo da budu birani" na sve funkcije, zbog čega nisu ravnopravni s pripadnicima konstitutivnih naroda. Ustavnim promjenama nametnutim Republici Srpskoj čak je derogirana i ustavna odredba Ustava Republike Srpske iz 1992. godine po kojoj je pasivno biračko pravo dano ne samo Srbima već svim građanima Republike Srpske. (Ustav Republike Srpske, II Ljudska prava, čl. 10. i čl. 29, st. 1. i 2), a predsjednik i potpredsjednici mogu biti "Srbi i drugi građani Republike Srpske" (Ustav RS, *Službeni glasnik Republike Srpske* 6/92).

Promjene u ustavima entiteta, provedene na osnovu odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i nametnute odlukama visokog predstavnika Wolfganga Petritscha, "predstavljaju značajno poboljšanje položaja svih nacionalnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine"⁷ iako su te ustavne promjene u velikoj mjeri ostale manjkave i nedorečene. Najznačajniji rezultat jest to što je konkretno institucionalno regulirana participacija nacionalnih manjina u okviru kategorije "ostalih" u vršenju vlasti na svim razinama, uključujući i izvjesne zakonodavne nadležnosti. Manjkavosti tih promjena odnose se na činjenicu da se one odnose na promjene ustava entiteta, odnosno da je Ustav BiH ostao nepromijenjen i da izbor članova Predsjedništva BiH ostaje isključivo pravo pripadnika konstitutivnih naroda, i to Srba iz Republike Srpske, a Bošnjaka i Hrvata iz Federacije Bosne i Hercegovine. 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 izvan nacionalnih konstituenta 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 pokazuje pokušaj promjena u travnju 2006. go-

⁷ Miličević, N., "Ustavni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini", *Međunarodne studije*, Zagreb 3/2002, str. 113.

dine koji je završen potpunim neuspjehom, ostala je mogućnost da se jedan dio prava "ostalih", dakle manjinskih prava, rješava ustavima entiteta.

Popravak propusta Ustava Bosne i Hercegovine i potonjih ustavnih promjena ostavljen je zakonima o zaštiti prava nacionalnih manjina. Zakon za BiH usvojen je 1. travnja 2003. godine, zakon za Republiku Srpsku 16. prosinca 2004. a zakon za Federaciju BiH tek 2007. godine, iako je okvirnim zakonom BiH obvezao na usvajanje entitetskih zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja. Već ta činjenica govori da u entitetima nije bilo dovoljno političke volje da se pravno preciznije i detaljnije reguliraju položaj i prava nacionalnih manjina. Razlozi sporog rješavanja pitanja nacionalnih manjina leže u prevelikoj okupiranosti nacionalnim i etničkim odnosima konstitutivnih naroda, čija su osnovna obilježja od 1990. godine stalna napetost i problemi oko uređenja međusobnih odnosa u okviru političkog sustava Bosne i Hercegovine, kao i samog ustavnog sustava, zatim podcjenjivanje i zanemarivanje važnosti pitanja zaštite prava nacionalnih manjina, kalkulacija stranaka na vlasti s podrškom manjinskih organizacija i pojedinih pripadnika, nedostatak pravno-tehničkih znanja, nedostatak tradicije rješavanja manjinskih pitanja u Bosni i Hercegovini u liberalno-demokratskom okruženju, ali i nedovoljna sposobnost i spremnost manjinskih zajednica i njihovih udruženja i predstavnika da aktivnije utječu na donošenje rješenja i unaprjeđenje njihove kvalitete.

I pored svih manjkavosti, Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine predstavlja napredak u ovom za BiH veoma važnom području ljudskih prava. Prije svega to je izravno usvajanje rješenja iz Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina iz 1994, čija je primjena ranije posredovana aneksom I DPA, što je omogućilo uvođenje termina "nacionalna manjina", umjesto ranije ustavne kategorije "ostali", u zakonsku materiju, ali još više u političke procese i političku praksu. Član 3. Zakona definira nacionalnu manjinu kao "dio stanovništva – državljana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesne prošlosti i drugih karakteristika". U istom članu taksativno se nabroja 17 nacionalnih manjina iako se ne isključuju ni prava "drugih", što bi se moglo odnositi i na one koji nisu nabrojani, a koji bi se mogli pojaviti i samoorganizirati. Zakon regulira (član 4) da "svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo slobodno birati", ali ne govori ništa o pravu pripadnika za kandidiranje na političku funkciju, već samo navodi antidiskriminacijsku odredbu da "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, korištenje jezika, informiranje itd. Iako to proistječe iz međunarodno-pravnih dokumenata, zakonsko reguliranje ovakve materije može se smatrati napretkom u odnosu na ranije oblike zaštite manjina. Bez obzira što su ustavi entiteta možda i preciznije definirali određena prava "ostalih" *eo ispo* manjina, Zakon je uveo procese terminološkog kategorijalnog definira-

nja i taksativno navođenje prava kao međunarodnu obavezu. Iako je Zakon veoma uopćen, ostavljajući detaljniju razradu zaštite prava i ostvarivanja sloboda nacionalnih manjina entitetskim zakonima, on 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 savjetodavnog tijela koje prema čl. 22. daje "mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH". Istim članom fakultativno je dana mogućnost sudjelovanja, odnosno delegiranja stručnjaka manjina u radu Ustavnopravne komisije i Komisije za ljudska prava oba doma Parlamentarne skupštine BiH, iako nisu propisani kriteriji, uvjeti i situacije u kojima se to delegiranje ostvaruje. U pogledu političkih i ekonomsko-socijalnih prava, izmjenama i dopunama spomenutog Zakona (5. listopada 2005) pripadnicima manjina dano je pravo da participiraju u organima uprave i javnim službama u skladu s rezultatima posljednjeg popisa stanovnika.⁸ Ovo pravo odnosi se na sve razine vlasti – od središnjih u BiH, preko entitetskih, kantonalnih do općinskih, s tim da sve upravne zajednice mogu lokalnim propisima utvrditi i veće kvote. Sljedećim krugom zakonskih izmjena proširen je krug prava manjina na sudjelovanje i u parlamentarnim komisijama, ne samo ustavnopravnih i za ljudska prava već i za djecu, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil, etiku i druga radna tijela.

Iako se lista prava nacionalnih manjina u dva kruga zakonskih izmjena proširivala, ona su ostala uopćena i bez razrađenih institucionalnih mehanizama njihove zaštite. Detaljnija razrada prava nacionalnih manjina u entitetskim zakonima je gotovo potpuno izostala jer su entitetski zakoni u ovom području gotovo u cijelosti prepisan Zakon BiH. Na osnovu tih zakona i u entitetskim parlamentima uvedeni su savjeti za nacionalne manjine po modelu Parlamentarne skupštine BiH, formirani kao radna tijela bez velikih i konkretnih ingerencija, kao i mogućnosti za veću zaštitu prava nacionalnih manjina. Savjet nacionalnih manjina u Republici Srpskoj osnovan je 2007, a u Federaciji BiH 2008. godine.

Usvajanjem Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina BiH u oba entiteta i osnivanjem savjeta za zaštitu tih prava, dana je mogućnost pripadnicima nacionalnih manjina da sudjeluju u parlamentarnim radnim tijelima i proporcionalno sudjelovanje u upravi i javnim službama. Osnivanjem tih radnih tijela zaokružena je koncepcija postavljanja individualnih i kolektivnih pitanja zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina i započet je proces izjednačavanja njihovih prava i sloboda s pravima i slobodama pripadnika konstitutivnih naroda. Usporedno sa zakonskim reguliranjem materije tekla su i dva procesa koja će u značajnoj mjeri utjecati na razvijanje pravnog i institucionalnog okvira zaštite manjinskih prava i interesa: proces samorganiziranja nacionalnih manjina te proces međunarodnog monitoringa i zahtjeva međunarodne zajednice za unaprjeđenjem položaja nacionalnih manjina.

⁸ U Bosni i Hercegovini se kao kriterij za proporcionalnost primjenjuje popis stanovnika u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji iz 1991. godine jer se poslije toga nije održao ni jedan novi popis.

Proces organiziranja pripadnika nacionalnih manjina bio je dug, težak i složen. Bolje organizirane manjinske zajednice počele su samoinicijativno osnivanje udruženja neposredno nakon potpisivanja DPA i uspostavljanja mira, lošije organizirane su to uspjele znatno kasnije, potaknute više intervencijama i aktivnostima iniciranim od strane međunarodnih organizacija, a manje vodene vlastitim interesima i aktivnostima. Stupanj uspješnosti organiziranja manjina u znatnoj je mjeri zavisio i od samih političkih zajednica u kojima manjine žive. Savez nacionalnih manjina Republike Srpske, kao organizacija koja okuplja manjinska udruženja i druge organizacija, pa i pojedince, organiziran je i aktiviran mnogo ranije nego u Federaciji BiH. Procesi su tekli na poseban način i u lokalnim zajednicama koje su manjeviše konkretnije ostvarivale interese i štitile određena prava nacionalnih manjina.⁹

Primjedbe međunarodnih organizacija na ostvarivanje prava nacionalnih manjina u BiH

"Savjetodavni Komitet o osnovama konvencije za zaštitu ljudskih prava "uočava da je nekoliko međunarodnih ugovora utjelovljeno u domaći pravni red kroz Daytonski sporazum te da su tek poslije potpisani, što je bio slučaj i sa Okvirnom konvencijom. Savjetodavni Komitet žali se što do sada, s iznimkom Ustavnog suda, Okvirna konvencija malo koristi kako od strane domaćih vlasti tako i od Ureda visokog predstavnika te bivše Komore za ljudska prava" (III, član 2, točka19).

Europska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) u Izvještaju o Bosni i Hercegovini od 25. lipnja 2004. govori o pravima "nekonstitutivnih naroda"¹⁰ u BiH: "ECRI brine činjenica što sadašnje stavljanje naglasaka na osiguravanje zastupljenosti sva tri konstitutivna naroda na političkoj razini, u institucijama javne uprave i u širokom nizu javnih poduzeća, stavlja one koji ne pripadaju jednoj od ove tri grupe u daleko nepovoljniji položaj, u kojem su, u mnogim slučajevima, također diskriminirani i na osnovu etničkog porijekla. ECRI bilježi da je u travnju 2003. godine bio usvojen zakon na državnoj razini 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

⁹ Grad Banja Luka je 2005. godine opremio poseban prostor za aktivnosti nacionalnih manjina i istovremeno plaća profesionalnog tajnika i ostale troškove, a djelomično izdvaja i dio sredstava za aktivnosti udruženja nacionalnih manjina. Godine 2007. grad Banja Luka dobio je posebno priznanje od Vijeća Europe za rješavanje pitanja Roma i ukupan odnos prema Romima.

¹⁰ Termin "nekonstitutivni" narodi obuhvaća kako one osobe koje se izjašnjavaju kao pripadnici drugih etničkih grupa tako i one osobe koje se ne žele ili ne mogu identificirati s bilo kojom etničkom grupom, uključujući tu naročito mnoge osobe iz mješovitih brakova. Time je produbljen terminološki galimatijas u BiH u pogledu nacionalnih manjina – od potpunog ignoriranja njihovog postojanja, preko termina "ostali" do "nekonstitutivnih naroda", da bi zakon pripadnike nekonstitutivnih naroda ipak svrstao u kategoriju nacionalnih manjina.

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 svoju zabrinutost zbog toga što nacionalnim manjinama neće biti dozvoljeno birati predstavnike na općinskim izborima koji su zakazani za listopad 2004. godine, iako im nedavni amandmani na izborne zakone omogućavaju da to učine" (I, toč. 18, str. 10).

U komentarima na Drugo savjetodavno mišljenje Vijeća Europe o osnovama Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća ministara BiH od 27. lipnja 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 da i manjine preuzimaju veći stupanj odgovornosti za vlastitu poziciju... Primarni zadaci bili bi jačanje uloge savjeta nacionalnih manjina, predstavnika i nevladinih organizacija i povećanje participativne uloge u institucijama izvršne vlasti na državnoj, entitetskoj, kantonalnoj i lokalnoj razini... Zajedničke aktivnosti i suradnja između udruženja nacionalnih manjina, kao i nevladinih organizacija izuzetno je važna za zaštitu manjinskih prava i promociju demokratskog građanskog društva" (str. 82-83).

U izvještaju Komisije europskih zajednica "Napredak Bosne i Hercegovine u 2007.", upotpunjene komunikacijom Zajednice s Europskim parlamentom i Europskim vijećem od 6. studenog 2007. navodi se: "Brojne odredbe Zakona o nacionalnim manjinama se ne primjenjuju. Amandmani na izborne zakone koji osiguravaju participaciju nacionalnih manjina nisu ugrađeni i moraju biti primijenjeni 2008. godine na lokalnim izborima. Nema napretka ni u promjena Ustava BiH i manjine ostaju isključene iz procesa kandidiranja za Dom naroda Parlamentarne skupštine i tročlanog Predsjedništva. Ovaj problem također naglašava izvještaj Vijeća Ujedinjenih naroda za sprječavanje rasne diskriminacije iz ožujka 2007. Iako zakonodavstvo BiH dozvoljava emitiranje manjinskih programa, ograničeni kapaciteti sprječavaju manjine da u potpunosti koriste dozvoljeno vrijeme. Naglasak na izgradnju institucionalnog kapaciteta neophodan je da bi se povećala razina prava za participaciju u medijima. Vijeće za nacionalne manjine, koje treba imati savjetodavnu funkciju u Parlamentarnoj skupštini, još nije postalo operativno. Savjet za nacionalne manjine uspostavljen je u Republici Srpskoj, a u Federaciji BiH još nije" (str. 15).

Savjetodavni odbor Vijeća Europe o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina u svom Drugom mišljenju o Bosni i Hercegovini od 27. travnja 2009. godine nastavlja s kritikom postojećih rješenja, ali i s njihovom aktualnom primjenom. U točki 238. kritizira nastavljanje korištenja termina "ostali" smatrajući da je to jedna od najvećih prepreka da manjine zauzmu najviša mjesta u institucijama. Kritizira se i nedostatak političke volje da se primjenjuju postojeća zakonska rješenja o zaštiti manjina i nedostatak koordinacije institucija u BiH u ovom pogledu. Traži se otklanjanje nedostataka u zastupljenosti manjina u zakonodavnim i izvršnim institucijama, javnim službama, medijima, uvođenja položaja i procesa nastanka manjina u udž-

benike i otklanjanje drugih prepreka u ostvarivanju položaja, zaštiti prava i realizaciji njihovih interesa" (točka 238-246, str 41-42).

Sumirajući različite izvještaje različitih tijela međunarodnih organizacija najčešće primjedbe na ostvarivanje prava nacionalnih manjina su:

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 koji ne odražavaju odnose utvrđene popisom stanovnika iz 1991;

3. Problemi u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina;

4. Izostanak unošenja pasivnog biračkog prava i mogućnosti kandidiranja za sve, pa i najviše, političke funkcije na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini;

5. Neadekvatna zaštita kulturoloških dostignuća, obrazovnih, kulturnih, jezičnih i drugih prava;

6. Nedovoljna i neadekvatna zastupljenost u medijima i javnosti, uključujući i nepostojanje vlastitih medija.

Pitanje reprezentativne ravnopravnosti manjina i konstitutivnih naroda od izuzetne je važnosti za ukupno stanje ljudskih i građanskih prava, kao i općih i političkih sloboda u Bosni i Hercegovini, jer je njen politički sustav određen odnosima nacionalnih kolektiviteta kao državnih konstituanata, tako da upravo rješavanje prava nacionalnih manjina unosi individualizaciju političkih procesa kao dostignuća suvremene liberalne demokracije. Uspostavljanje građanskog društva u BiH je najsloženije političko pitanje i ne treba očekivati da će nacionalne manjine biti povod za direktno ustavnopravno ukidanje nosećih ustavnih nacionalnih konstituanata, ali pokazuje sve više utjecaja na tri važna procesa: ispunjavanje obaveza BiH prema međunarodnim standardima zaštite ljudskih i manjinskih prava kao međunarodnopravnog subjekta, razvoj vladavine prava i zaštite ljudskih prava; smanjenje svih vidova netolerancije i diskriminacije po bilo kojoj osnovi, posebno proisteklim iz složenih međunacionalnih odnosa u BiH.

Iako zakonski okvir u pogledu zaštita prava nacionalnih manjina u BiH vrlo sporo dolazi u primjenu, pod utjecajem međunarodnih organizacija, donekle i unutarnjih procesa, posebno samoorganiziranja nacionalnih manjina, dostignuta je izvjesna razina međunarodnih standarda u institucijama predstavničke demokracije. Izmjenama Izbornog zakona BiH iz 2007. godine uvedena je obaveza izbora predstavnika nacionalnih manjina u skupštine lokalnih zajednica – gradova i općina. Ove zakonske izmjene nisu popratile i odgovarajuće izmjene zakonodavstva o lokalnoj samoupravi jer su se promijenili samo zakoni o lokalnoj samoupravi Republike Srpske i o lokalnoj samoupravi Tuzlanskog kantona.¹¹ Predstavници nacionalnih manjina na-

¹¹ Tuzlanski kanton je jedan od 10 kantona ili županija, odnosno regionalnih zajednica u Federaciji Bosne i Hercegovine, na osnovu Washingtonskog sporazuma 18. 3. 1994. godine, što je ugrađeno i u politički sustav BiH na osnovu Daytonskog mirovnog sporazuma u studenom-prosinu 1995.

stojali su da se slične odredbe ugrade i za opće izbore u Bosni i Hercegovini pozivajući se na izmjene Izbornog zakona, ali u tome nisu uspjeli.

Očekivalo se da će unutrašnje inicijative u BiH pomoći da se manjinska prava dosljednije i brže ostvaruju kroz zakonski okvir, ali su tenzije među nacionalnim kolektivitetima i odsustvo političke motivacije za ubravanje tog zakonodavstva izostali. Ustavni sud BiH, izvještaji međunarodnih institucija i drugi dokumenti u više navrata su ukazivali na neravnopravnost predstavnika nacionalnih manjina jer se nisu mogli kandidirati za visoke političke funkcije u Predsjedništvu BiH i Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH. Ideje o ustavnim promjenama u BiH u optjecaju su od 2000. godine i prve odluke Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti sva tri naroda na cijelom teritoriju BiH. Da bi ubrzali ustavne promjene u domeni zaštite manjinskih prava, dvojica pripadnika nacionalnih manjina iz Bosne i Hercegovine – Jakov Finci, Židov, i Dervo Sejdić, Rom – podnijeli su tužbu protiv Bosne i Hercegovine Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu. Sud je uvažio njihovu žalbu i donio Odluku u slučaju Sejdić-Finci koja glasi: "Zabrana manjinama da učestvuju na izborima nema objektivno i razumno opravdanje, i zato je u suprotnosti s Europskom konvencijom o ljudskim pravima, koja zabranjuje diskriminaciju" (Europski sud za ljudska prava, 2009).

Iako je bilo rečeno i očekivalo se da će ova odluka Europskog suda za ljudska prava utjecati na političke subjekte da provedu promjenu Ustava BiH prije izbora u listopadu 2010. godine, subjekti političkog odlučivanja u BiH nisu uspjeli postići konsenzus o stavljanju obaveze koja proizlazi iz odluke Europskog suda za ljudska prava na dnevni red. Kao i u većini drugih pitanja u Bosni i Hercegovini, složen politički sustav i međunacionalne tenzije, čiji su politički izraz političke stranke koje vode nacionalne politike, pokušale su nametnuti uvjet iskoristiti za postavljanje na dnevni red dodatnih promjena koje se tiču političkog sustava. Složenost funkcioniranja političkog sustava u BiH nije predmet razmatranja u ovom radu, ali je činjenica da se ova složenost odražava na svako pitanje u BiH, pa tako i na potrebu ustavnih promjena. Činjenica je da Daytonski mirovni sporazum u izvornom vidu nije mijenjan, da su nametnute ustavne promjene 2002. godine postignute sporazumom političkih stranaka i nametanjem od strane visokog predstavnika, još ne znače da je postignut istinski društveni konsenzus u Bosni i Hercegovini, ali je isto tako činjenica da neki politički subjekti u BiH nastoje iskoristiti postojanje Ureda visokog predstavnika i međunarodnih organizacija za realizaciju svojih političkih ciljeva.

Nepostojanje konsenzusa za pokretanje ustavnih promjena koje se tiču prava nacionalnih manjina rezultiralo je prijetnjama iz Vijeća Europe da bi moglo doći i do izbacivanja BiH iz ove međunarodne organizacije, što bi bio jedinstven slučaj u povijesti Vijeća Europe od njegovog osnivanja 1948. godine. S obzirom na proces priprema za izbore u listopadu 2010. godine, ipak je uspostavljen konsenzus odlaganju postupka ustavnih promjena za poslije izbora.

Socijalni kapital i međuetnički odnosi

Bosna i Hercegovina je složena međunacionalna zajednica u kojoj su osnovni društveni rascjepi nacionalni rascjepi kao osnova za političku i teritorijalnu organizaciju države. U osnovi svih društvenih sukoba u BiH su nacionalne suprotnosti triju osnovnih naroda, Bošnjaka, Srba i Hrvata, što se prenosi na cjelokupne etničke odnose u BiH. Iako nema potpunih egzaktnih istraživanja etničke distance konstitutivnih nacija u BiH prema nacionalnim manjinama, iz nekih djelomičnih istraživanja može se uočiti da se etničke tenzije, karakteristične za distancu među nacijama-konstituentima u BiH, prenose manje-više i na etničke manjine. "Građani Federacije Bosne i Hercegovine najviše odbacuju Rome, potom Albance i Makedonce, slijede Srbi i Hrvati, dok se najmanje odbacuju Slovenci... Nameće se zaključak da su predrasude građana Federacije Bosne i Hercegovine prema Romima, Albancima i Makedoncima puno važnije za prihvaćanje ili odbacivanje ponuđenih odnosa nego što je bilo otvoreno neprijateljstvo i ratni sukob sa Srbima, Crnogorcima i Hrvatima."¹² Sličan je zaključak u odnosu prema drugim narodima (znači i manjinama, op. aut.) i u Republici Srpskoj: "Građani Republike Srpske najmanje prihvaćaju Muslimane (Bošnjake) i Rome. Slijede Hrvati, Slovenci, a najmanje se odbacuju Crnogorci."¹³ Autor istraživanja zaključuje da "građani BiH imaju veliku distancu prema narodima s kojima su do prije deset godina živjeli u jednoj državi... Razlozi su: otvoreno neprijateljstvo tijekom rata, nepoznavanje načina života drugih naroda, stereotipi i predrasude o drugim narodima, nedostatak informacija i zatvorenost tih društava... Kod sva tri naroda vrlo je izraženo neslaganje da pojedinac koji nije pripadnik njihovog naroda bude na nekoj važnoj funkciji u zemlji."¹⁴

Istraživanja etničkih distanci u BiH pokazuju da protok vremena nije bitnije utjecao na smanjivanje etničkih distanci utvrđenih u ranijim istraživanjima. "Iako nisu sudjelovali u ratu i ne zauzimaju važne položaje u državi, Rome se kao narod najviše odbacuje. Stereotipi i predrasude koji ih prate su još uvijek toliko jaki da potiru i ratno neprijateljstvo između Hrvata, Bošnjaka i Srba."¹⁵ U zaključku ovog istraživanja tvrdi se da je "istraživanje stereotipa pokazalo da pripadnici svih triju naroda sebe opažaju nekritički, tj. idealiziraju sliku o svom narodu... Vidimo da u prosjeku 25 posto građana stavove o drugima kreira u neposrednom kontaktu, što je prilično mali postotak. Izgleda da je međuetnička komunikacija među građanima ove države (BiH) veoma slaba."¹⁶ Ono što povezuje istraživanja o etničkim distancama u BiH iz 2003. i 2009. godine jest da je "etnička distanca povećana u

¹² Puhalo, S., *Etnička distanca i (auto)stereotipi građana Bosne i Hercegovine*, Friedrich Ebert Stiftung, Banja Luka, 2009, str. 68-69.

¹³ Ibid., str. 87.

¹⁴ Ibid., str. 89.

¹⁵ Ibid., str. 57.

¹⁶ Ibid., str. 58.

odnosu na 2002. godinu. Stereotipi o etničkim grupama pokazuju da ne vjerujemo jedni drugima".¹⁷

Već u početnom, pionirskom istraživanju socijalnog kapitala¹⁸ u Bosni i Hercegovini lako se dolazi do zaključka da su međunacionalni odnosi u BiH u osnovi njenih društvenih i političkih rascjepa i da će biti potrebno mnogo humanog i političkog napora da bi se ti rascjepi premostili. "Razine socijalnog povjerenja u Bosni i Hercegovini su niske, no uklapaju se u prosjek drugih postkomunističkih europskih država. Ono što zabrinjava jesu niske razine povjerenja između triju nacionalnih skupina. Postojanje snažne unutargrupne lojalnosti, uz istodobno nepovjerenje prema drugim nacionalnim grupama ne predstavlja dobru polazišnu osnovu za politički razvoj. Duboka podijeljenost unutar političke zajednice vidljiva je i u odnosu prema granicama te političke zajednice, pa tako čak dvije trećine ispitanika srpske nacionalnosti ima negativan odnos prema državi u kojoj živi. Takvi rezultati sugeriraju da u Bosni i Hercegovini ne postoji normativni konsenzus o granicama i vrijednostima političke zajednice u kojoj bi sve nacionalne grupe mogle živjeti."¹⁹

Zaključak

Društveni položaj, zaštita prava i interesi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini relativno su nova socijalna i politička pitanja kojima političke elite nisu pridavale niti pridaju neki veći značaj. Nedostatak tradicije bavljenja problemima nacionalnih manjina, pojava "novih manjina", čiji su pripadnici prije raspada SFRJ pripadali konstitutivnim narodima, usložnjavanje međunacionalnih odnosa među konstitutivnim narodima, 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 utječu na institucionalizaciju političke i pravne zaštite nacionalnih manjina. Zanemarivanju ovih problema u znatnoj su mjeri doprinijela ogromna kršenja ljudskih prava u vrijeme rata u Bosni i Hercegovini koja su se odnosila na sve njene građane i koja su išla do mjere njihovog potpunog eliminiranja, 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 nego iz bilo kojeg od konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini" (Čorni, 88). Poratno razdoblje je obilježeno je ekonomskom i političkom nestabilnošću koju država organizirana na osnovama nepostojećeg konsenzu-

¹⁷ Ibid., str. 59.

¹⁸ Socijalni kapital može se definirati kao: karakteristika društvene organizacije, poput povjerenja, normi uzajamnosti, i mreža povezanosti koje mogu poboljšati učinkovitost društva olakšavanjem koordiniranog djelovanja. (Šalaj, str. 8)

¹⁹ Šalaj, B., *Socijalno povjerenje u Bosni i Hercegovini*, Friedrich Ebert Stiftung, Banja Luka, 2009, str. 67.

sa triju nacionalno-političkih entiteta ne može riješiti. Nacionalne manjine, i brojno i po društvenom utjecaju i po potencijalima, ostaju na marginama političkih i socijalnih procesa, uz prijetnju potpunog gubljenja identiteta i političke moći. Političke elite zanemaruju njihove probleme iz 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 investirati previše političkog i financijskog kapitala, kao ni vremena da bi se bavili manjinskim pitanjima; treći je nastojanja da se ljudska prava kao predmet političkih procesa pojavljuju što manje da bi se nastavile manipulacije s ovim pitanjima, prisutnim u Bosni i Hercegovini od samog raspada bivše Jugoslavije kao jednim od političkih sredstava održavanja u vrhovima vlasti i usporavanja demokratskog procesa. Osnovne prepreke neadekvatnog rješavanja položaja i prava nacionalnih manjina leže u nedovršenom političkom sustavu, zakonodavstvu, netolerantnoj i diskriminatorskoj sredini i neorganiziranosti samih nacionalnih manjina:

1. Ustavna rješenja su najveća prepreka potpunom rješavanju prava nacionalnih manjina. U Ustavu BiH, koji je kao aneks IV. dio međunarodnog sporazuma, one se ne spominju gotovo nikako, ustavi entiteta promijenjeni su nakon odluke Ustavnog suda BiH 2002, a s obzirom da nije uspjelo usuglašavanje novih rješenja, ona su nametnuta i provedena na osnovu odluke visokog predstavnika. Ovim izmjenama umjesto termina 'nacionalne manjine' koristi se termin 'ostali' zbog čega su se Vijeće Europe i druge europske organizacije založile za usklađivanje termina s europskom praksom kao 'nacionalne manjine'. Europski sud za ljudska prava 2009. donio je odluku kojom nalažu promjene Ustava BiH kojima bi se otklonila neravnopravnost pripadnika manjina u vezi s pasivnim biračkim pravom, odnosno pravom kandidiranja i na najviše političke funkcije u BiH. Način donošenja Ustava BiH, izmjene entitetskih ustava i predložene izmjene Ustava BiH rezultat su aktivnosti, ideja i nastojanja međunarodne zajednice – utjecajnih država u međunarodnim odnosima i međunarodnih organizacija, a ne proizvod unutarnjih procesa temeljnog socijalnog konsenzusa u BiH. Ovakav put ka promjenama ustavnog položaja manjina i adekvatnih promjena u političkom sustavu predstavlja ograničavajući faktor jer ne predstavlja izraz političke volje vlasti u BiH da ih dalje operacionalizira i da ih primjenjuje u skladu s dobrom političkom praksom. Institucionalni dizajn BiH pokazuje se kao rezultat rješenja nametnutih od strane međunarodne zajednice, a ne unutarnjeg konsenzusa političkih aktera u BiH i odražava potpunu konfuziju u pristupu kako od strane međunarodne zajednice tako i od strane lokalnih aktera;

2. *Power-sharing* model rješavanja međunacionalnih odnosa i naglašeni elementi konsocijacijske demokracije naglašavaju u praksi kolektivitet naroda (nacije) kao subjekt unutarnjih političkih odnosa i konstituenta u kreiranju političkog sustava čiji su osnovni principi konsenzus naroda u odlučivanju, kao i rotacija i paritet u raspodjeli političkih funkcija među narodima. Takav sustav stvara prepreke ostvarivanju sigurnijeg položaja, prava

i interesa nacionalnih manjina i kao pojedinaca, ali i nacionalnih kolektiviteta. Etnička distanca raste neselektivno: povećanje etničke distance među narodima prenosi se i na odnos prema nacionalnim manjinama, što realno utječe na smanjenje demokratskog kapaciteta u smislu odgovornosti većine za položaj i prava manjine;

3. Zakonski okvir je rezultat međunarodnih aktivnosti i pritisaka na BiH da na ovaj način uredi položaj i zaštitu prava nacionalnih manjina, što nije postignuto naknadnim ustavnim rješenjima. Usvojen je okvirni Zakon BiH o zaštiti prava nacionalnih manjina koji je prvi put u političko-pravnu praksu BiH uveo termin "nacionalne manjine" i donio glavne elemente njihove zaštite, ali je ostavio veliki prostor za bliže uređenje i konkretnija rješenja ove materije entitetskim i kantonalnim (regionalnim) zakonima. Entitetski zakoni u ogromnoj mjeri su replika osnovnog Zakona i izostavili su očekivana detaljnija i preciznija rješenja, što je izazvalo veliku kritiku međunarodnih organizacija. Poseban problem je pitanje realizacije prava nacionalnih manjina na parlamentarnu reprezentativnost koja je izostala i za izbore 2010. Proporcionalna zastupljenosti u državnim institucijama i javnim službama i prepreke u zapošljavanju javljaju se kao posljedica nereguliranog ustavno-pravnog položaja i političke prakse;

4. Rat u Bosni i Hercegovini doveo je do apsolutne degradacije i suspenzije elementarnih ljudskih prava, što je kao posljedicu proizvelo netolerantnost i diskriminaciju u odnosima prema manjinama; ekonomska i politička nestabilnost pojačavaju netolerantnost i diskriminaciju koju transcendiraju do razmjera općih društvenih vrijednosti;

5. Pokušaji pritiska međunarodnih organizacija da brže i kvalitetnije uredi položaj i prava nacionalnih manjina zaustavljaju se manipulacijama političkih aktera koji nastoje te situacije koristiti za postizanje nekih vlastitih političkih ciljeva koji nisu u vezi s manjinskim pitanjima;

6. "Samoorganiziranje institucija nacionalnih manjina" je neujednačeno između manjinskih zajednica, a u osnovi je potaknuto intervencijama međunarodnih organizacija, prije svega OESS-a, Vijeća Europe i Europske unije. Aktivnosti koncentrirane u udruženjima nacionalnih manjina i nevladinim organizacijama trpe kritiku od samih predstavnika nacionalnih manjina kao neadekvatno, neefikasno i neorganizirano sudjelovanje nacionalnih manjina u procesu ostvarivanja njihovih prava među kojima su prioriteti zapošljavanje, adekvatna politička reprezentativnost, zaštite kulture, jezika i pisma i medijska zastupljenost.

Literatura

Knjige i časopisi

Blaha, V., "Kultura, obrazovanje i jezička prava nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini", izlaganje u raspravi "Nacionalne manjine i reforma obrazovanje", (Evrpski centar za pitanja nacionalnih manjina) 11/2002.

- Kovačević, B., *Etnicitet i civilitet*, Otvoreni univerzitet, Subotica, 2002.
- Miličević, N., "Ustavni položaj nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini", *Međunarodne studije*, Zagreb 3/2002.
- Mirić, J., *Demokracija i ekskomunikacija*, SKD Prosvjeta, Zagreb, 1999.
- Popović V., Lukić, V., *Dejton-Pariz (Dayton-Paris)* (dokumenti), Institut za međunarodno pavo i međunarodnu poslovnu saradnju, Banja Luka 2000.
- Puhalo, S., *Etnička distanca građana Republike Srpske i Federacije BiH prema narodima bivše SFRJ*, Banja Luka, 2003.
- Puhalo, S., *Etnička distanca i (auto)stereotipi građana Bosne i Hercegovine*, Friedrich Ebert Stiftung, Banja Luka, 2009.
- Šalaj, B., *Socijalno povjerenje u Bosni i Hercegovini*, Friedrich Ebert Stiftung, Banja Luka, 2009.
- Tatalović, S., *Etnički sukobi europska sigurnost*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- Tatalović, S., *Manjinski narodi i demokracija*, CID, Podgorica, 2001.
- Tatalović, S., *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997.
- Tatalović, S., *Globalna sigurnost i etnički odnosi*, Politička kultura, Zagreb, 2010.
- Topić, T., "Razarajuća moć šutnje", *Međunarodne studije*, 3/2002.
- Saopštenje za javnost, Savez nacionalnih manjina Republike Srpske, 2/2003.
- O pravnim aspektima prava nacionalnih manjina*, Zbornik, Seminar, Zagreb, 4-5.12.2000.
- Prava nacionalnih manjina i lokalne politike* (Studija o primjeni standarda zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji), Helsinški parlament građana, Banja Luka, 2010.

Dokumenti

- 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.
- Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document "Bosnia and Herzegovina 2007 Progress Report" accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008, Brussels, 6.11.2007.
- Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije: Izvještaj o Bosni i Hercegovini Usvojen 25. juna 2004.
- 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.
- "Nacionalne manjine nisu ustavna kategorija", *Politika*, Beograd, subota 31. srpanj 2010, str. 4.

Summary

The Influence of the Rights of National Minorities on the Political System of Bosnia and Herzegovina

The process of the establishment of the legal protection of rights and position of national minorities in Bosnia and Herzegovina didn't start along with the beginning of the implementation of the Dayton agreement, but much later. Constitutional and legal regulation of minority rights resulted from the international pressure, but also from inconsistent concepts which led to uneven solutions. All of this also resulted in terminological confusion of terms concerning national minorities. All the solutions related to the political system of Bosnia and Herzegovina, including the protection of national minorities, were adopted under the direct influence and pressure of the international community. The fact that the constituents of the constitutional-political system are peoples (nations), whose relations are characterized with great ethnic distance which has been further deepening, influences the representatives of national minorities, as individuals and as collectives. As the result of war and drastic fall of the protection of human rights, the number of members of national minorities was repeatedly reduced. Those members of national minorities, who decided to stay, are ineffectively and inadequately organized. Complete system of the minority protection in Bosnia and Herzegovina considerably lags behind the international standards.

Keywords: nation, national minority, Constitution, political system, human rights, Bosnia and Herzegovina, international community