

KONSOLIDACIJA DEMOKRACIJE U BOSNI I HERCEGOVINI U SFERI POLOŽAJA NACIONALNIH MANJINA SA POSEBNIM OSVRTOM NA POLOŽAJ „OSTALIH”

Mirza Smajić¹

*Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka*

Zarije Seizović²

*Univerzitet u Sarajevu
Fakultet političkih nauka*

SAŽETAK

Tema ovog članka je položaj, prava i perspektiva manjina i „nekonstitutivnih” naroda u Bosni i Hercegovini. Položaj posebne grupe „konstitutivnih manjina” (tzv. ostalih) Bosnu i Hercegovinu čini specifičnom i po mnogim faktorima razlikuje od drugih država u okruženju. Članak se fokusira na tezu da u Bosni i Hercegovini još uvijek dominiraju određene „tradicionalne” političke i društvene projekcije koje se iskazuju u formi etnonacionalizma, diskriminacije, kršenja manjinskih prava i sloboda, odnosno demokraciji neprimjerenih supstrata i supstituta. Izravan produkt ovakvog socio-političkog ambijenta jeste etno-partikularizacija društva i destabilizacija države na unutarnjem i međunarodnom planu. Ovaj kratki ogled o položaju manjina u Bosni i Hercegovini, sem pregleda međunarodnih i nacionalnih instrumenata koji reguliraju status i prava nacionalnih manjina, nudi uvid u pomenutu specifičnost Bosne i Hercegovine: *institucionaliziranu diskriminaciju* građana koji pripadaju kategoriji „ostali”, koji su žrtve diskriminacije, iako bi njihovo bosanskohercegovačko državljanstvo *per se*, i po prirodi stvari, trebalo predstavljati učinkovitu smetnju ovakvoj diskriminaciji.

KLJUČNE RIJEČI: Bosna i Hercegovina, demokracija, konsolidacija, manjine, nacionalne manjine, konstitutivni narodi, „ostali”, diskriminacija

1 mirza.smajic@fpn.unsa.ba

2 zarije.seizovic@fpn.unsa.ba

NACIONALNI³ PRAVNI OKVIR/I ZA ZAŠTITU NACIONALNIH MANJINA

Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine (Ustav BiH) navodi petnaest sporazuma o ljudskim pravima koji se imaju primjenjivati u Bosni i Hercegovini, među kojima su za zaštitu nacionalnih manjina važni *Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije* (1965), *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* (1966) i *Opcioni protokoli* (1966 i 1989), *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966), a najvažniji *Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* (1994) i *Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina* (1992).⁴

Na bazi ovih međunarodnih standarda usvojen je nacionalni pravni okvir za zaštitu nacionalnih manjina u BiH – *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina*.⁵ Zakon predviđa zaštitu položaja, ravnopravnosti i prava sedamnaest nacionalnih manjina koje žive u BiH⁶ i predstavlja temeljni pravni akt koji tretira položaj manjina u BiH, afirmirajući i garantirajući pravo na zaštitu njihovih kulturnih, religijskih, obrazovnih, društvenih, ekonomskih i političkih sloboda, potreba i identiteta.

Polazeći od međunarodnih standarda koji se primjenjuju u definiranju nacionalnih manjina⁷, *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih*

3 Misli se na unutardržavni okvir, domaće zakonodavstvo.

4 Direktnu primjenjivost (*direct applicability*) Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Evrope ovaj zakon izrijekom predviđa propisujući da se ova konvencija „direktno [...] primjenjuje i sastavni je dio pravnog sistema BiH i entiteta u BiH” (član 2).

5 „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 12/03, 76/05, 93/08. Zakoni slične sadržine i naziva usvojeni su u i bh. entitetima: *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine* („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 56/08), a u Republici Srpskoj *Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina* („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 2/04).

6 To su, prema zakonu, nacionalne grupe Albanaca, Crnogoraca, Čeha, Talijana, Židova, Mađara, Makedonaca, Nijemaca, Poljaka, Roma, Rumunja, Rusa, Rusina, Slovaka, Slovenaca, Turaka i Ukrajinaca.

7 U međunarodnom pravu ne postoji jedinstvena i općeprihvaćena definicija manjina. Svakako, moglo bi se reći da je manjina skupina brojčano manja od ostatka naroda države u pitanju, koja se nalazi u nedominantnom položaju, a pripadnici, koji su građani te države, imaju etničke, vjerske, kulturne, tradicijske ili jezičke značajke različite od značajki ostatka naroda i makar implicitno iskazuju osjećaj uzajamne solidarnosti usmjeren očuvanju vlastite etničke grupe, konfesije, kulture, tradicije, i/ili jezika. Kao takvi, pripadnici ove grupe imaju pravo na opstanak (grupe), pravo na jednakost, odn. slobodu od diskriminacije, pravo na odgovarajuću zastupljenost skupine u političkom odlučivanju, pravo na slobodnu upotrebu jezika u privatne i u javne svrhe, pa čak i pravo na vlastite institucije. Prof. Zoran Pajić mišljenja je da su „svi oni koji ne pripadaju

manjina definira nacionalne manjine kao „dio stanovništva-državljana BiH koji ne pripadaju nijednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja”. Zakon propisuje afirmaciju prava manjina u korištenju znakova i simbola, upotrebi jezika, u oblasti obrazovanja, informiranja, kulture, ekonomsko socijalnih prava, političke participacije, te predviđa kaznene odredbe propisujući da je [n]a osnovu krivičnih zakona entiteta u BiH, zabranjena [...] i kažnjiva svaka radnja, podsticanje, organiziranje i poma-ganje djelatnosti koje bi mogle ugroziti opstanak neke nacionalne manjine, izazvati nacionalnu mržnju, dovesti do diskriminacije ili stavljanja pripad-nika nacionalne manjine u neravnopravan položaj (član 25. Zakona).

Zakon u članu 4. pripadniku nacionalne manjine daje pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i ne smije doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja, i bilo kakav drugi oblik diskriminacije na osnovu toga je zabranjen. Isti član zabranjuje asimila-ciju, propisujući da „asimilacija pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji” nije dozvoljena.

Pripadnici nacionalnih manjina „imaju pravo na slobodu organiziranja i okupljanja radi izražavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i iden-titeta”⁸.

Entiteti, kantoni, gradovi i općine u BiH, u okviru svojih ovlaštenja, imaju obavezu da svojim zakonima i drugim propisima potpunije urede prava i obaveze koje proističu iz *Zakona o zaštiti prava pripadnika nacio-nalnih manjina* i međunarodnih konvencija kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalne manjine.⁹

Pripadnici nacionalnih manjina mogu slobodno isticati i nositi znakove i simbole nacionalne manjine kojoj pripadaju, kao i njihovih organiza-cija, udruga i institucija u kojim prilikama su obavezni isticati i službene znakove i simbole BiH, kao i simbole i znakove entiteta, kantona i općina, u skladu sa njihovim propisima.¹⁰

Priznaje se i štiti pravo svakog pripadnika nacionalne manjine u BiH da upotrebljava svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i u pismenoj formi. Ovo pravo podrazumijeva i pravo pripadnika nacionalne

jednom od tri konstitutivna naroda postavljeni u nejasan položaj sa nedefiniranim pravima u državi koja je konstituirana po etničkom principu” (Zoran Pajic, “A Critical Appraisal of Human Rights Provisions of the Dayton Constitution of Bosnia and Herze-govina”, *Human rights Quarterly*, 20 (1), 1998).

8 Član 5. Zakona.

9 Član 7.

10 Član 10.

manjine da upotrijebi svoje ime i prezime na jeziku manjine i da zahtijeva da kao takvo bude u javnoj upotrebi.¹¹

Entiteti i kantoni u Federaciji BiH svojim zakonima trebaju utvrditi mogućnosti pripadnicima nacionalnih manjina na osnivanje i vođenje vlastitih privatnih institucija za obrazovanje i stručno usavršavanje, za što sredstva pribavljaju pripadnici nacionalnih manjina.¹² Entiteti i kantoni u Federaciji BiH obavezni su u okviru svog obrazovnog programa (predškolskog, osnovnog, srednjeg) osigurati da se u gradovima, općinama i naseljenim mjestima, u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine apsolutnu ili relativnu većinu, omogućiti obrazovanje na jeziku manjine. Neovisno o broju pripadnika nacionalne manjine, entiteti i kantoni obavezni su osigurati da pripadnici nacionalne manjine, ako to zahtijevaju, mogu učiti svoj jezik, književnost, povijest i kulturu na jeziku manjine kojoj pripadaju, kao dodatnu nastavu.¹³

Pripadnici nacionalnih manjina u BiH imaju pravo na osnivanje radio i televizijskih stanica, izdavanje novina i drugih štampanih informacija na jezicima manjine kojoj pripadaju.¹⁴ Radio i televizijske stanice kao javni servisi BiH dužni su najmanje jednom nedjeljno osigurati posebnu informativnu emisiju za pripadnike nacionalnih manjina, na njihovom jeziku.¹⁵

Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo osnivati biblioteke, video-teke, kulturne centre, muzeje, arhive, kulturna, umjetnička i folklorna društva i sve druge oblike slobode kulturnog izražavanja, te se brinuti o održavanju svojih spomenika kulture i kulturne baštine.¹⁶

U gradovima, općinama i mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima), u kojima pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, organi vlasti obavezni su osigurati da se u finansijskim i bankarskim uslugama i u drugim službama javnog sektora kroz uplatnice, obrasce i formulare, te u bolnicama, staračkim domovima i drugim socijalnim ustanovama, omogućiti upotreba jezika manjine i tretman na jeziku manjine.¹⁷

Politička participacija osigurana je odredbama člana 19. Zakona koja predviđa da „Pripadnici nacionalnih manjina [...] ovog zakona imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na

11 Član 11.

12 Član 13.

13 Član 14.

14 Član 15.

15 Član 16.

16 Član 17.

17 Član 18.

svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH”. Način i kriteriji izbora predstavnika nacionalnih manjina u parlamentima, skupštinama i vijećima pobliže se uređuju izbornim zakonima BiH i entiteta, te statutima i drugim propisima kantona, gradova i općina. Način zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti, kao i javnim službama uređuje se posebnim zakonima i drugim propisima BiH, entiteta, kantona, gradova i općina.¹⁸

Zakon propisuje obavezu da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine formira Vijeće nacionalnih manjina BiH kao posebno savjetodavno tijelo koje će sačinjavati pripadnici nacionalnih manjina. Ovo vijeće zamišljeno je kao organ koji daje mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH.¹⁹

Što se tiče marginaliziranih skupina, Romi su najbrojnija nacionalna manjina u BiH i skupina koja je najviše marginalizirana u socijalnom, ekonomskom i političkom smislu. U poslijeratnoj BiH, Romi se suočavaju s nizom poteškoća prigodom uživanja temeljnih ljudskih prava, zajamčenih Ustavom BiH. Posebno zabrinjava vršenje njihovog prava u svezi s privatnim vlasništvom, te pristupom socijalnoj zaštiti, obrazovanju i zapošljavanju. Identificirajući različite prepreke za uključivanje Roma u obrazovni sustav BiH (ali i u drugim oblastima), Misija OSESS-a radi na poboljšanju njihovog pristupa državnim službama i institucijama u čiju nadležnost spada zaštita ljudskih prava. Različitim projektima i aktivnostima želi se osigurati puno i učinkovito sudjelovanje Roma u državnim organima, riješiti njihove probleme u oblasti stanovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja i edukacije, te spriječiti i prevenirati diskriminaciju i uvriježene predrasude prema romskoj populaciji.²⁰

U zemlji, prema procjenama, ima oko 80.000 do 100.000 Roma. Neke vođe Roma izvijestile su o povećanoj emigraciji Roma iz zemlje i traženju azila u drugim zemljama u toku godine zbog diskriminacije prilikom ostvarenja socijalnih prava. Romi su bili diskriminirani i prilikom pokušaja ostvarenja stambenih prava, prava na zdravstvenu zaštitu, prava na obrazovanje i zapošljavanje. Romski informativni centar je procijenio da je svega jedan posto radnosposobnih Roma zaposleno i istakao da poslodavci obično prvo otpuštaju Rome kada smanjuju broj radnika. Romi nisu dovoljno zastupljeni u javnom sektoru, uprkos ustavnim odredbama koje

18 Član 20.

19 Čl. 21–22.

20 Misija OESS u Bosni i Hercegovini, *Nacionalne manjine*. Dostupno na: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=53&lang=HR>.

se odnose na proporcionalnu zastupljenost u javnim institucijama. Ovo je djelimično rezultat starih podataka iz popisa koji romsku populaciju prikazuju manjom nego što jeste.²¹

Unutar Institucije Ombudsmana za ljudska prava BiH, postoji Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije koji zaprima prizive i *ex officio* pokreće istrage u slučajevima kada utvrdi kršenje i probleme u uživanju prava iz *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, *Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije*, *Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene*, *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, a posebno u slučajevima kada utvrdi bilo kakav oblik diskriminacije koji se temelji na rasi, boji kože, spolu, jeziku, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu ili imovinskom stanju.²²

DEMOKRACIJA I LJUDSKA PRAVA U POSTDEJTONSKOJ BOSNI I HERCEGOVINI – STATUS QUO

Početak 21. stoljeća jedinstven je u pogledu globalnog političkog jezika, tako da se može zaključiti „da su demokracija i demokratski etos *de facto* postali univerzalni” (Podunavac 2010, 16). S tim u vezi, može se ustanoviti da su demokracija, odnosno procesi demokratizacije možda najvažniji globalni politički procesi početkom 21. stoljeća. Međutim, u takvom okruženju se zahtijeva promjena tradicionalnog shvatanja i poimanja demokracije, jer transgranični procesi i nove globalne snage stvaraju nove političke prostore koje je potrebno demokratizirati. No, iako je diskurs i narativ demokratske tranzicije ovladao istočnom hemisferom i otvorio nove društvene horizonte i procese, složena socijalna, etnička, konfesionalna i kulturna slika novonastalih država postaje ključni izazov politici „mira i demokracije”.

Upravo jedan takav prostor predstavlja postdejtonska Bosna i Hercegovina koja je u tom kontekstu, a prema prof. Nerzuku Ćurku, predstavljala novu geopolitiku mirovnog procesa označenu kao državu „stvorenu i mišljenu ratom, izvedenu iz rata, uvjetovanu njegovim rezultatima” (Ćurak 2006, 31). Ustav je stvorio uvjete za političku decentralizaciju, odnosno fragmentaciju suvereniteta države Bosne i Hercegovine primje-

21 Veleposlanstvo Sjedinjenih Američkih Država, *Bosna i Hercegovina – Izvještaj o stanju ljudskih prava*, dostupno na službenoj stranici Veleposlanstva (<http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/ljudska-prava-2013.html>)

22 <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=19&lang=HR> Prema podacima *Godišnjeg izvješća o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu*, koji je sačinila Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, evidentirana su 22 slučaja diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti.

njujući model konsocijacijske demokracije. Ustav BiH (Aneks 4. Dejtonskog mirovnog sporazuma²³) stvorio je minimalne državne institucije i nadležnosti²⁴, odnosno to je predstavljalo doba gdje su „nadležnosti države svedene na minimum, kako bi se uopće moglo govoriti o državi” (Hartwig 2004, 4 u Turčalo 2009, 158). Nadalje, „dejtonskom podjelom” vlasti, Bosna i Hercegovina se definira kao „demokratska država koja funkcionira u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora”²⁵, a Bošnjaci, Hrvati i Srbi su definirani kao konstitutivni narodi koji participiraju u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti.²⁶ Iako Ustav Bosne i Hercegovine afirmiše i garantira jednako pravo svih građana da uživaju ljudska prava i osnovne slobode, a prije svega slobodu od svake vrste (političke, etničke, vjerske i dr.) diskriminacije, ipak konceptom „konstitutivnih naroda” proizvedena je institucionalizirana diskriminacija (Seizović 2014a, 15).

Općenito gledano, ovakvo rješenje nije predstavljalo osnovu za razvoj demokratske države i institucija, već je poslužilo etnonacionalnim politikama da ojačaju etničku partikularizaciju BiH kroz forme lokal-etatiističkog *imitiranja države*. Iz današnje perspektive, dvadeset godina od potpisivanja Sporazuma, iako je došlo do formiranja novih državnih institucija, kao i uvođenja u sistem novih mehanizama jačanja državnih institucija Bosne i Hercegovine, još uvijek entiteti – unutar FBiH čak i kantoni – ostaju prevladavajući oblik bitisanja bosanskohercegovačkog društva i države. Za fenomenološko objašnjenje ovakvog stanja, MacMahon ističe da ustavno-politička arhitektura Bosne i Hercegovine predstavlja put između podjele države i podjele vlasti (vidi više u: McMahon 2004, 584) sa krajnjim ciljem marginalizacije individue u političkom, ekonomskom, socijalnom i sigurnosnom segmentu, afirmirajući kolektivni koncept „konstitutivnih naroda, usprkos činjenici da *de iure*, ustavni koncept ljudskih prava u BiH „predstavlja model zaštite *kolektivnih prava* i pravni osnov za diskri-

23 Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini (*General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*), kolokvijalno se naziva još i Dejtonski mirovni sporazum, Daytonski sporazum (*Dayton Peace Agreement, Dayton Agreement*).

24 Prema članu III 1. Ustava, institucijama Bosne i Hercegovine date su nadležnosti u oblastima: vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politika i reguliranje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, reguliranje međuentitetskog transporta i kontrola zračnog saobraćaja (*conf.* Chandler 2000, 67).

25 Ustav BiH, član I 2. „Demokratska načela”.

26 Na primjer, član V Ustava BiH utvrđuje: „Predsjedništvo Bosne i Hercegovine se sastoji od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske”.

minaciju građana BiH kao pojedinca (Seizović 2014b, 10). U tom smislu, Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno Dejtonski sporazum i njegov ugrađeni model konsocijacijske demokracije²⁷, u javnom i naučnom diskursu postaje predmet ozbiljne kritike, dajući mu čak odrednicu „nepopularnog mira” (Bieber 2006, 2).

Nadalje, najčešća mjera vrijednosti i razvijenosti demokracije u pluralnom društvu ogleda se u modelu i praksi tretiranja manjinskih prava, odnosno općem odnosu „većine” i njihove spremnosti da prihvate i tolerišu ne samo kolektivna već i individualna prava pripadnika manjinskih populacijskih grupa. Međutim, posmatrano iz bosanskohercegovačkog ugla, domaće etno-političke elite nisu pokazale sposobnost da osiguraju manjinska, ali i ljudska prava općenito, čak ni onima koji su „izvorno autohtoni”, što je proizvod postdejtonske dihotomije političkog i društvenog sustava.

KONCEPT KONSTITUTIVNIH NARODA – INSTITUCIONALIZIRANI OBLIK DISKRIMINACIJE

Ako se, makar i površno, posmatra politički sistem BiH – njeno ustavno-pravno ustrojstvo, može se izvesti i zaključak da je teško, čak nemoguće, sličan model uređenja države naći bilo gdje u svijetu. Uprkos tome što je zaustavio rat u Bosni i Hercegovini i uprkos njegovim istaknutim „ceremonijalnim dostignućima” u oblasti zaštite ljudskih prava pojedinaca, Ustav BiH je kreirao politički sistem u kojem je cjelokupna ustavno-pravna struktura države postavljena na princip ekskluzivističke etno-nacionalne reprezentacije tri „konstitutivna naroda” (jedna država, dva entiteta, tri naroda), a na štetu prava pojedinca. Ovaj koncept ne daje nikakvu zaštitu onima koji se ne uklapaju u jednu od ovih grupa, bilo da su to Srbi, Hrvati ili Bošnjaci, ili oni koji žele da iskoriste svoje pravo ne pripadati niti jednoj nacionalnoj grupi, što je svakako legitiman zahtjev i stav.²⁸

Koncept konstitutivnih naroda prvobitno je, sem političke, bio postavljen i u geografsku ravan, pa je, nakon što je Dejtonski sporazum stupio na snagu, stanje bilo takvo da su u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) bili

27 Sistem konsocijacijske demokracije razvijen je u državama kao što su Belgija, Austrija i Švicarska. Ovaj model demokracije posebno je pogodan za društva koja su ozbiljno podijeljena religioznim, ideološkim, regionalnim, kulturološkim i drugim razlikama (Heywood 2004, 68; Nohlen 2001, 163–165).

28 Poseban problem javlja se sa kategorijom „ostalih” u koje, sem Jevreja i Roma koji se najčešće pominju, spada i nekoliko stotina hiljada Bosanaca i Hercegovaca koji su potomci tzv. „mješovitih brakova”, te pripadnici dvadesetak nacionalnih manjina.

konstitutivni Bošnjaci i Hrvati a u Republici Srpskog samo Srbi²⁹. Ovakvo stanje bilo je protivno konceptu univerzalnosti ljudskih prava, ali i samoj ideji Bosne budući da je:

[e]tno-kulturološka, konfesionalna, tradicijska, običajna i svaka druga komponenta složenog bh. socijalnog miljea satkana [...] od sofisticiranog spleta svekolikog *bosanskog jedinstva različitosti* pa je, s tim u vezi, korištenje teritorijalnog kriterija kao odrednice pripadnosti jednoj nacionalnoj skupini teorijski i praktično neosnovano. Potpuno je jasno da niti individualno ni kolektivno shvaćena „nacionalna pripadnost” u bh. političkom realitetu ne može biti ekskluzivistički locirana na bilo koji dio teritorija BiH, pa samim tim, bosansko (ili hercegovačko) *Bošnjaštvo, Hrvatstvo ili Srpstvo* ne može biti teritorijalno ograničeno na jedan dio ili dijelove BiH. Pretpostavka za biti Bošnjakom, Hrvatom ili Srbinom u BiH, odn. biti pripadnikom nekog od navedenih etno-kolektiviteta automatski ne pret(po)stavlja vezu (samo) sa određenim dijelom teritorija BiH, na kojem su živjeli ili žive samo pripadnici tog bh. etničkog korpusa. (Seizović 2014b, 23–24)

Diskriminatorna koncepcija „konstitutivnih naroda” *de facto* predstavlja ključnu prepreku efikasnom konstituisanju i funkcionisanju državnih ali i entitetskih institucija, a da ne govorimo o načelu reprezentativnosti, koje je jedan od suštinskih postulata demokratije. Blokada rada državnih institucija moguća je uvijek kad određeni broj pripadnika „konstitutivnih naroda” (često se to poklapa sa političkim elitama nacionalnih stranaka) želi opstruirati politički proces donošenja važnih odluka u državi.³⁰

Ustav Bosne i Hercegovine afirmira apsolutno pravo svih njenih građana da uživaju „ljudska prava i osnovne slobode”. Član II Ustava obavezuje sve državne i entitetske organe da „osiguraju najviše standarde međunarodno priznatih ljudskih prava i slobodu od svake vrste diskriminacije”. Institucije (organi) BiH koje su formirane na osnovu Ustava BiH, nema sumnje, nisu uspjele osigurati uživanje ovih prava i sloboda. (Seizović 2014a, 230–231)

Naprotiv, sam Ustav predstavlja izvor diskriminacije, što je potvrdila i presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv*

29. 7. 2000. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio je odluku (*Djelomična odluka, Predmet U 5/98 III*, 1. juli 2000, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” br. 23/00), kojom je nametnuo obavezu Federaciji BiH i RS da izvrše izmjene njihovih ustava kako bi osigurali punu jednakost „konstitutivnih” naroda na cijelom teritoriju države. Iako je ova odluka označavala značajan korak u priznavanju iste ustavno-pravne pozicije svim konstitutivnim narodima na svakom dijelu teritorije države, ona nije promijenila ništa u smislu poboljšanja ustavno-pravnog položaja „nekonstitutivnih” u BiH. Sa ili bez ove odluke, ustavna pozicija nekonstitutivnih naroda ostala je ista: oni su i dalje bili *nekonstitutivni na cijelom području države* (Seizović 2014b, 22–23).

30. Zbog nedopustive razine neodgovornosti političkih elita, te međunarodne uprave posredstvom Ureda visokog predstavnika, BiH ispunjava većinu kriterija propale države (*failed state*). Među tim kriterijima, oni čije je postojanje u BiH bjelodano su neučinkovita centralna vlast i ekstenzivna korupcija i kriminal. (Seizović 2014c, 5)

*Bosne i Hercegovine*³¹. Venecijanska komisija Vijeća Evrope dala je svoje mišljenje o „konstitutivnim narodima” *vis-à-vis* individualnih i kolektivnih prava, navodeći da postoji jasna ustavna obaveza ne povrjeđivati individualna prava na diskriminatoran način, koja očigledno proizlazi iz člana II, 3. i 4. Ustava BiH. Na ovaj način odluka najvišeg regionalnog autoriteta za ljudska prava je i formalno-pravno i suštinski potvrdila diskriminatoran koncept Ustava BiH, odn. potvrdila činjenicu da je na snazi institucionalizirana diskriminacija nekoliko stotina hiljada građana BiH.³²

Današnja demografska struktura Bosne „ne podudara sa daytonskim izbornim sistemom, koji ne predviđa mjesto za veliki broj glasača koji se identificiraju prije svega sa državom a onda sa konstitutivnim narodom sekundarno ili se uopće ne identificiraju”. „Oni građanske orijentacije predstavljaju četvrti konstitutivni narod...”³³

31 Sud je utvrdio da postoji kršenje člana 14. u vezi s članom 3. Protokola br. 1. koji se odnosi na nemogućnost aplikanata da se kandidiraju na izborima za Dom naroda Bosne i Hercegovine, te nemogućnosti aplikanata da se kandidiraju na izborima za Predsjedništvo Bosne i Hercegovine (European Court of Human Rights, Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina), (Applications nos. 27996/06 and 34836/06), 22 December 2009.

32 „Decembra 2009. godine, Europski sud za ljudska prava donio je odluku kojom je Ustav BiH označio kao takav da krši Europsku konvenciju o ljudskim pravima, na način da diskriminira vodeće članove jevrejske i romske zajednice samo na osnovu njihove etničke pripadnosti [...] Sud je našao da su Ustav i Izborni zakoni diskriminatorni, na osnovu čega su ostale članice Vijeća Evrope urgirale hitnu implementaciju odluke suda, kako bi se osiguralo da državni izbori koji su se trebali održati oktobra 2010. godine ne bi predstavljali još jednu povredu konvencije”. Human Rights Watch (2012), *Second Class Citizens: Discrimination Against Roma, Jews, and Other, National Minorities in Bosnia and Herzegovina*, p. 2. Odluka nije implementirana do danas (novembar 2015), iako su od njenog donošenja dva puta održani opći izbori.

33 International Crisis Group (2012), *Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform*, Policy Briefing Europe N°68 Sarajevo/Istanbul/Brussels, p. 13. (Postoje mišljenja da i termin „ostali”, „zahvaljujući dominirajućem etničkom obrascu, [...] referira na etničke manjine: Rome, Jevreje, Ukrajinke, Čehe i druge koji žive u BiH” – v. Asim Mujkić, „Ostali – Četvrti konstitutivni element ili strategija demokratske transformacije?”, u Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Haris, Vajzović, Emir (ur.), *Mjesto i uloga "Ostalih" u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*, Institut za društvena istraživanja – Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010, str. 80). Treba naglasiti da *građanski princip* organiziranja države i vlasti i zastupanje „efikasnog” modela države sasvim sigurno nisu inherentno neutralne institucionalne pozicije. Pomenuti atributi utkani su u politički konflikt dominantnih političkih tabora, s tim da u njemu bošnjačka strana barem formalno nalazi podršku svojoj poziciji, dok strana bosanskih Srba i bosanskih Hrvata u svakom takvom manevru, koji smatraju retoričkim, vide potencijalno potkopavanje pozicija ne samo vlastite političke elite, nego i potkopavanje principa *višenacionalnosti*, što može biti problematično sa etičkog i stanovišta prava (iako se, naravno, konflikt može riješiti kroz tzv. *liberalnu konsocijaciju*).

Zbog svega navedenog, a i u duhu pomenute presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, nužno bi bilo poduzeti „političku i ustavnu restauraciju sistema zaštite ljudskih prava u BiH posredstvom konsekventne i sistematske evaluacije svih odredaba Ustava BiH, kao i kantonalnih ustava, radi afirmacije *građanskog* na račun *etno-nacionalnog*” (Seizović 2014a, 65).

ZAKLJUČAK

Međunarodni položaj i status manjina reflektira se i na položaj i status manjina u Bosni i Hercegovini, kako po pitanju standarda zaštite manjinske populacije tako i po pitanju zakonodavno-pravnog okvira. Prema evidenciji i iskustvima Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OEES), postoji stanovita socijalno-politička marginalizacija romske i jevrejske populacije. Romska populacija, tradicionalno, nije bila subjekt adekvatne socijalne inkluzije pa se relikti takvog statusa, usprkos prihvatljivom zakonodavno-pravnom okviru, osjećaju i danas. Što se tiče pripadnika jevrejske zajednice, sukladno njihovom tradicionalnom položaju u regionu, stepen socijalne inkluzije bio je daleko veći nego kod romske populacije. Ipak, postoji stanovita diskriminacija koja je, moglo bi se konstatirati, zajednička za pripadnike obe pomenute populacije – naime, i Romi i Jevreji pripadaju diskriminatornoj kategoriji ostalih koji su žrtva ustavne diskriminacije iz razloga koji su navedeni u tekstu – ukratko, razlog tome je „sistemska greška” Daytonskog sporazuma, odnosno Ustava BiH koji je njegov dio. U svakoj „normalnoj”, standard(izira)noj europskoj i svjetskoj zemlji, u kojoj se poštuju rudimentarne tekovine principa pravne države i demokracije, ovakva institucionalna socijalna ekskluzija i diskriminacija manjinskih populacija koje se tituliraju „ostalim” bila bi kratkotrajna ili je ne bi niti bilo. Ovo osobito u svjetlu presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, u kojem je donesena odluka koja Ustav BiH oglašava diskriminatornim po pitanju političke participacije etniciteta kojima pripadaju aplikanti. Više od pet godina u BiH nije učinjeno gotovo ništa da se dokine ova ustavna diskriminacija – naprotiv, koncept konstitutivnih naroda se, u svakom segmentu života, osobito u političkom realitetu dodatno afirmira i potcrtava. Čini se da će, u BiH, etno-nacionalna homogenizacija i dalje ostati najvažniji princip identifikacije njenih građana i kao takva, i neprestano i dugoročno, činiti učinkovitu barijeru socio-ekonomsko-političkoj (re)integraciji države i društva, te vanredno snažno sredstvo kontinuiranih nedemokratskih, antidržavnih i dezintegracijskih procesa unutar države.

LITERATURA

- Abazović, Dino, Mujkić, Asim, Vehabović, Haris, Vajzović, Emir (ur.). 2010. *Mjesto i uloga „Ostalih” u Ustavu Bosne i Hercegovine i budućim ustavnim rješenjima za Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Institut za društvena istraživanja – Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
- Bieber, Florian. 2006. *Post-War Bosnia*. USA: Palgrave.
- Chandler, D. 2000. *Bosnia, Faking Democracy After Dayton*. London: Pluto Press.
- Ćurak, Nerzuk. 2006. *Obnova bosanskih utopija*. Sarajevo – Zagreb: Synopsis.
- European Court of Human Rights. 2009. *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*. (Applications nos. 27996/06 and 34836/06). 22 December 2009.
- Human Rights Watch. 2012. *Second Class Citizens: Discrimination Against Roma, Jews, and Other*. National Minorities in Bosnia and Herzegovina.
- International Crisis Group. 2012. *Bosnia's Gordian Knot: Constitutional Reform*. Policy Briefing Europe N°68, Sarajevo/Istanbul/Brussels.
- Institucija ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine. *Godišnje izvješće o pojavama diskriminacije u Bosni i Hercegovini za 2014. godinu*. Banja Luka, ožujak 2015.
- Misija OEES u Bosni i Hercegovini. *Nacionalne manjine u BiH*. Dostupno na http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012022814152003cro.pdf
- Misija OEES u Bosni i Hercegovini. *Nacionalne manjine*. Dostupno na: <http://www.oscebih.org/Default.aspx?id=53&lang=HR>
- Podunavac, Milan (ur.). 2010. *Država i demokratija*. Beograd: Službeni glasnik i Fakultet političkih nauka.
- Seizović, Zarije. 2014a. *Paradigma Bosna: juče, danas, sutra*. Sarajevo: Dobra knjiga.
- Seizović, Zarije. 2014b. *Konstitutivni narodi i ustavne promjene (Constituent Peoples and Constitutional Changes)*, dvojezično. Sarajevo: Dobra knjiga.
- Seizović, Zarije. 2014c. *Bosnia Nowadays: A Disguised Failed State*. Sarajevo: Dobra knjiga.
- The Dayton Peace Accords, General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*. Paris, 14 December 1995. Office of Public Communication. Bureau of Public Affairs. U.S. Department of State.
- Turčalo, Sead. 2009. *Institucionaliziranje međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini*, magistarski rad. Sarajevo: Fakultet političkih nauka.
- Veleposlanstvo Sjedinjenih Američkih Država. *Bosna i Hercegovina – Izvještaj o stanju ljudskih prava*. Dostupno na službenoj stranici Veleposlanstva (<http://bosnian.sarajevo.usembassy.gov/ljudska-prava-2013.html>)

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina („Službeni glasnik Republike Srpske, broj 2/04).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina 2003 („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 12/03, 76/05, 93/08).

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj 56/08).

SUMMARY

CONSOLIDATION OF DEMOCRACY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN RELATION TO STATUS OF NATIONAL MINORITIES WITH PARTICULAR REGARD TO STATUS OF “OTHERS”

The article discusses the status, rights and perspectives of the minorities and “non-constituent” peoples in Bosnia and Herzegovina. The status of the “constituent minorities” (the “Others”) is very specific and different from the minorities’ status in neighbouring countries. The article argues that in Bosnia and Herzegovina “traditional” attitudes like ethno-nationalism, discrimination, violation of minorities rights and freedoms are still very dominant. A direct consequence of this socio-political atmosphere is ethno-particularisation of society and destabilization of the state in domestic and international contexts. This short review of the status of minorities in Bosnia and Herzegovina is an insight into the international and national instruments that regulate the status and rights of the national minorities in Bosnia and Herzegovina. The authors highlight the specificity of the country, i.e. the *institutional discrimination* of citizens that belong to the “others”, but are still citizens of Bosnia and Herzegovina. The authors claim that the citizenship of Bosnia and Herzegovina should be an efficient protection against the observed discrimination.

KEY WORDS: Bosnia and Herzegovina, constituent minorities, national minorities, constituent peoples, “Others”, discrimination.