



Etnički veto i zaštita manjina na subnacionalnoj razini u BiH

Dragan Ivanović

Manjine na subnacionalnoj razini

Jedan od ključnih generatora napetosti u ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine vezan je za razliku u uživanju kolektivnih prava tri konstitutivna naroda (tri glavne etničke grupe) - Bošnjaka, Srba i Hrvata - na državnoj razini s jedne, te subnacionalnoj razini vlasti u BiH (entiteti i kantoni) s druge strane.

Na razini cijele zemlje i u njenim institucijama, tri konstitutivna naroda su zastupljena na način koji afirmira kako njihov identitet (u smislu jezika, kulture i vjere), tako i njihovu jednakost kao kolektiviteta, bez obzira na relativni udio u stanovništvu. Istovremeno, skoro bez izuzetka, u svakom entitetu i kantonu u BiH jedan konstitutivni narod sačinava veliku većinu stanovništva subnacionalne jedinice, dok se ostala dva konstitutivna naroda nalaze u položaju faktičkih manjina i igraju drugorazrednu ulogu u procesima definiranja prioriteta i donošenja odluka. Posljedice toga su vrlo značajne, pošto subnacionalne jedinice vlasti imaju veliku autonomiju u širokom spektru oblasti, od obrazovanja, stanovanja, imovinskih odnosa i upravljanja zemljištem, do socijalne pomoći, zdravstvene zaštite i mirovinskih shema.

Postojanje subnacionalnih jedinica vlasti, s vlastitim izabranim zakonodavnim i izvršnim tijelima, specifičnost je postdaytonskog ustavnog uređenja BiH. Iako su različiti oblici administrativnih regija postojali u BiH već stoljećima, one tek poslije 1995. dobijaju neposredno izabrane skupštine sa zakonodavnim ovlastima. Dok je za centralizirane austrougarske i jugoslavenske vlasti bilo moguće nametnuti relativno visoke standarde etničke nepristranosti i zastupljenosti među državnim službenicima u različitim regijama, u postdejtonskom razdoblju politike na subnacionalnoj razini su puno tješnje vezane uz

prioritete i interese većinskih etničkih grupa, te bitno manje otvorene legitimnim potrebama i interesima manjinskih etničkih grupa.

Stoga se etnička napetost neprestano stvara usljed praktične nemogućnosti pojedinaca da afirmiraju etnički identitet i kolektivna prava kao pripadnici tri konstitutivna naroda, koja im je zajamčio Ustav BiH, na subnacionalnoj razini gdje se donose najznačajnije odluke koje utječu na njihov svakodnevni život.

Činjenični pojam manjine može se proširiti izvan domena "tradicionalnih nacionalnih manjina", poput Roma, Židova, Čeha, Rusina ili Vlaha, pošto se pripadnici tri konstitutivna naroda u BiH u vrlo praktičnom i realnom političkom smislu nalaze u položaju manjine u onim subnacionalnim jedinicama vlasti (entitetima i kantonima) u kojima čine manji dio stanovništva.

Ovaj radi cilja na probleme takvih činjeničnih manjina na subnacionalnoj razini, koje se inače na razini BiH smatraju konstitutivnim narodima. Npr., ti problemi obuhvataju:

- Nemogućnost Srba u Livanjskom kantonu (s hrvatskom većinom) da osiguraju podučavanje na srpskom jeziku u općinama u kojima su Srbi većina.
- Nemogućnost Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj (sa srpskom većinom) da značajnije utječu na procese donošenja odluka koje se odnose na povrat izbjeglih, regionalni razvitak, upravljanje zemljištem i imovinska pitanja.
- Nemogućnost Srba i Hrvata u Sarajevskom kantonu (s bošnjačkom većinom) da osiguraju svoju zastupljenost u javnoj upravi i (u zadnje vrijeme) da spriječe na religiji zasnovane segregacijske politike u predškolskim ustanovama.

Ukupno uzevši, zaštita manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH ostaje jedan od najznačajnijih izazova za integraciju društva duže etničkih šavova, kao i za daljnji razvitak ustavne strukture zemlje.

Etnički veto

Dosada najsystematičniji pokušaj zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini napravljen je 2002. reformom entitetskih ustava. Ustavna reforma iz 2002. koncentrirala se je na provedbu Ustavom BiH utvrđenih načela zaštite identiteta i kolektivne jednakosti tri konstitutivna naroda na subnacionalnoj razini.

U svakom entitetu i kantonu, reforma je jednobrazno postavljena na šest stubova:

- Uklanjanje bilo kakvih posebnih prava bilo kojeg konstitutivnog naroda, te davanje Srbima, Hrvatima i Bošnjacima jednakog statusa i punog priznanja njihovog identiteta, uz uvođenje ravnopravne službene upotrebe njihovih jezika.
- Uvođenje pozicija baziranih na etničkom paritetu (potpredsjednici entiteta, zamjenici predsjedavajućih kantonalnih skupština), te ograničenje da iz istog konstitutivnog naroda ne može biti više od polovice ministara u entitetskim i kantonalnim vladama.
- Dovođenje etničke strukture zaposlenih u javnoj upravi u sklad s popisom iz 1991., kako bi se osigurala etnička nepristranost javne uprave i kompenzirale promjene etničkog sastava nastale ratom.
- Uvođenje etničkog veta, tj. mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnog naroda, kojim se dvjema trećinama predstavnika konstitutivnog naroda u kantonalnoj skupštini (ili drugom domu entitetske skupštine) omogućuje da nove zakone za koje se smatra da su protivni interesu tog konstitutivnog naroda upute na razmatranje pred posebnim vijećem sudaca entitetskog ustavnog suda.

Tijekom proteklih šest godina, entitetski i kantonalni ustavi promijenjeni su ugradnjom aman-

dmana, no neki ključni elementi ustavne reforme iz 2002. nisu provedeni:

- Uvođenje pozicija na bazi etničkog pariteta nije dalo više političkog prostora manjinama. Vladajuće jednonacionalne političke partije nisu imale puno problema da pronađu lojalne pripadnike manjina za odgovarajuće pozicije bez suštinske promjene svog jednonacionalnog profila. U slučaju neposredno izabranih predstavnika (potpredsjednici RS i zamjenici predsjedavajućih kantonalnih skupština), njihove su pozicije lišene svakog stvarnog autoriteta i ovlasti i imaju čisto protokolarni karakter.
- Ništa se nije ozbiljno i sistematski pokušalo da bi se etnička struktura javne uprave dovela u sklad s popisom iz 1991. Što je još gore, u nekim područjima manjine su još slabije zastupljene u javnim službama nego u stanovništvu. To znači ne samo da efekti etničkog čišćenja nisu poništeni, već da je javna uprava i više etnički očišćena nego zajednica. Tijekom proteklih šest godina, praktično niti jedna subnacionalna razina vlasti nije ni pokušala da stvori, a kamo li ostvari, akcioni plan ili drugi instrument kojim se osigurava veća zastupljenost manjina u javnoj upravi. Međunarodna zajednica je u tom pogledu također djelovala nezainteresirano.

Prema tome, etnički veto je ostao jedina djelatna tvorevina ustavne reforme iz 2002. Posve razumljivo, etnički veto nije stekao popularnost, pošto je u suštini mehanizam blokade. U svakom entitetu i kantonu u kome je korišten, on je protuslovio volji većine — koja je igrom slučaja i etnička većina. No činjenice o prvih pet godina primjene etničkog veta na subnacionalnoj razini (2002.-2007.) jasno pokazuju sljedeće:

- Instrument etničkog veta je opravdan činjenicom da su vijeća nadležnih entitetskih ustavnih sudova proglasila pet entitetskih/kantonalnih zakona i drugih parlamentarnih odluka štetnim po vitalne nacionalne interese jednog ili više konstitutivnih naroda. Da nije bilo etničkog veta, bio bi veći broj diskriminirajućih zakona i stvarnih povreda ljudskih prava.



- Strah od "tiranije manjine" uz pomoć etničkog veta pokazao se neosnovanim. Samom svojom konstrukcijom, mehanizam etničkog veta ne može biti korišten kako bi se nametnuli zakoni i odluke suprotni volji većine. Zapravo, etnički veto je nadodat na uobičajeni sistem jedan čovjek-jedan glas. Manjine mogu koristiti etnički veto samo da bi zaustavile potencijalno štetno zakonodavstvo, a i to ovisi o odlukama vijeća entitetskih ustavnih sudova.
- Etnički veto nije bio korišten često i nije doveo do značajnih zastoja u procesu parlamentarnog odlučivanja. Tijekom razmatranog petogodišnjeg perioda, bilo je ukupno 13 slučajeva u Federaciji BiH (uključujući kantone i Grad Mostar), te 21 slučaj u Republici Srpskoj (uključujući 8 slučajeva koji se nisu odnosili na zakone, već općenitije na skupštinske zaključke i izjave). Sve u svemu, etnički veto se odnosio na manje od 1% rada parlamenata.
- Vijeća entitetskih ustavnih sudova pokazala su konzervativnost kod odlučivanja o etničkom vetu. Od ukupno 34 slučaja, etnički veto je potvrđen samo 5 puta (4 puta u FBiH, 1 put u RS).
- Etnički se veto nije pokazao ka učinkovit instrument rješavanja neslaganja među različitim etnički profiliranim strankama u vladajućim koalicijama. Npr., od 9 slučajeva etničkog veta u FBiH koje su pokrenuli članovi vladajuće koalicije (kao rezultat nedolaženja do sporazuma na razini koalicije), vijeće ustavnog suda je potvrdilo samo jedan slučaj veta. No, potvrđena su 3 od 4 slučaja veta koja su pokrenuli manjinski predstavnici u opoziciji.
- Etnički veto se pokazao kao posve neučinkovito sredstvo otklanjanja diskriminirajućih odredbi iz postojećeg zakonodavstva. Manjinskim predstavnicima je zapriječen pristup mehanizmima za ocjenu ustavnosti propisa, a proceduralno su spriječeni u podnošenju prijedloga novih ili izmjene postojećih propisa bez podrške (etničke) većine.
- Konačno, mada ne i manje bitno, činjenice pokazuju da su etnički veto najčešće koris-

tile drugi po veličini konstitutivni narodi u entitetima (Hrvati u FBiH i Bošnjaci u RS), dok treći po veličini (tj. najmalobrojniji) konstitutivni narodi u entitetima (Srbi u FBiH i Hrvati u RS) praktično nisu mogli koristiti etnički veto.

Jedan pravac liberalne kritike etničkog veta dolazi od onih koji odbacuju etnički partikularizam bh. politike i koji se stoga izjašnjavaju kao "etnički Bosanci" u smislu (političke) pripadnosti ne pojedinoj etničkoj skupini, već cjelini zajednice građana. Mnogi "etnički Bosanci" u politici zagovaraju ukidanje svake vrste institucionalne etničke zastupljenosti i smatraju etnički veto krajnjim izrazom dominacije etničkog nad građanskim. No, u svjetlu stvarnih činjenica postaje jasno da svaljivanje krivnje za dominantan etnički karakter politike u BiH na institucionalnu etničku zastupljenost i etnički veto zapravo promašuje metu: etničku diskriminaciju i pristranost zavode političke partije i koalicije koje redovito dobijaju većinu glasova građana na subnacionalnoj razini. Neobuzdana vladavina većine u multietničkoj zajednici znatno je veća prijetnja društvenoj koheziji i ljudskim pravima od institucionaliziranog glasa manjine.

Unaprjeđenje sistema etničkog veta

Ne bi nas trebao posve iznenaditi relativni uspjeh etničkog veta u zaštiti manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH, u poređenju s ostalim stubovima ustavne reforme iz 2002. U stvarnosti, sva ostala prava data trima konstitutivnim narodima entitetskim i kantonalnim ustavima čisto su deklarativna i iza njih ne stoje praktični mehanizmi zaštite i provedbe. Iz tog razloga, afirmaciju identiteta i zaštitu kolektivne jednakosti, u odsustvu mehanizama proceduralne zaštite, u punoj mjeri mogu uživati samo one etničke grupe koje čine većinu stanovništva.

Stoga daljnji razvitak ustavne strukture BiH treba biti usmjeren samo ka daljnjem unaprjeđenju institucionalnih mehanizama zaštite manjinskih prava, a nipošto ka njihovom ukidanju. Međunarodno potaknuta rasprava o daljnjim ustavnim reformi u BiH



Dragan Ivanović

je rođen 13.4.1970. godine u Sarajevu. Diplomirao je i magistrirao na Elektrotehničkom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, odsjek Računarstvo i informatika. U periodu 1994-1997. radio je kao saradnik u sarajevskom uredu Instituto de Europa Oriental Univerziteta Complutense u Madridu. Od 1997. do 2006. bio je biran u vijeće opštine Centar-Sarajevo, Skupštinu Kantona Sarajevo i Dom naroda FBiH. U periodu 2001-2002. obavljao je dužnost savjetnika Predsjedništva BiH za vanjsku politiku. Od 2006. godine rukovodi istraživanjima u Centru za političko istraživanje i razvoj, mladoj nevladinoj organizaciji sa sjedištem u Sarajevu.

(naročito u skladu s preporukama EU) tu činjenicu mora uzeti u obzir. Da bi se dugoročno smanjila etnička napetost i ojačala društvena kohezija duž etničkih linija, ustavna struktura BiH mora evoluirati u smjeru premoštavanja jaza između snažne provedbe kolektivnih prava Bošnjaka, Srba i Hrvata na državnoj razini i još uvijek slabe provedbe istih prava na subnacionalnoj razini, a nipošto prema širenju tog jaza.

Sistem etničkog veta, prema tome, može biti unaprijeđen na sljedeći način:

- Omogućiti trećem po veličini (tj. najmalobrojnijem) konstitutivnom narodu u subnacionalnoj jedinici vlasti korištenje instrumenta etničkog veta, čak i u slučaju da je nedovoljan broj predstavnika izabran u odgovarajuće parlamentarno tijelo.
- Sniziti propisanu kvotu članova skupštine potrebnu za pokretanje postupka ocjene ustavnosti pred entitetskim ustavnim sudovima. Trenutačno, entitetski ustavi zahtijevaju najmanje trećinu zastupnika u subnacionalnoj skupštini za pokretanje postupka ocjene ustavnosti, što je skoro uvijek izvan dohvata manjinama. Davanje prava klubovima manjinskih predstavnika da pokreću postupak ocjene ustavnosti otvorilo bi put za uklanjanje diskriminirajućih odredbi u propisima donesenim prije uvođenja etničkog veta 2002.
- Otvoriti i učiniti transparentnijom parlamentarnu proceduru kako bi se mogao čuti glas manjina. Konkretno, to obuhvata:
 - Uvođenje obavezne javne rasprave o zakonskim prijedlozima, bez ograničenja na sudonike u raspravi (tj. prevazilazeći granice organa vlasti i upravnih organizacija).
 - Drastično smanjenje upotrebe tzv. "hitnog postupka" za donošenje zakona. Pod "hitnim postupkom" (koji se danas jako često koristi kada god izvršna vlast to smatra pogodnim) vodi se tek ograničena ili čak nikakva rasprava, nema javne rasprave i nema javnih pretresa o zakonskim prijedlozima.
- Davanje garancije da će prijedlozi klubova manjinskih predstavnika u subnacionalnim parlamentima biti uzeti u parlamentarno razmatranje na raspravu i glasanje. Većina subnacionalnih parlamenata ima poslovničke koji čvrstu kontrolu nad dnevnim redom daju u ruke vladajućih partija i koalicija, tako da je skoro nemoguće čak i staviti pitanje na dnevni red bez prethodnog sponzorstva vlade ili parlamentarne većine.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 38 istraživača. Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba