



Etnički veto i zaštita manjinskih prava na subnacionalnom nivou u BiH

Dragan Ivanović

Sadržaj

1. Sažetak	
2. Cilj studije	2
2.1 Cilj i predmet studije	2
2.2 Definiranje problema	3
2.3 Pristup istraživanju	4
3. Opis problema	5
3.1 Pozadina	5
3.2 Sadašnje rješenje	6
3.3 Ocjena efekata postojećeg rješenja	7
3.4 Upotreba etničkog veta	8
3.4.1 Učestalost etničkog veta	8
3.4.2 Struktura skupina koje su pokretale etnički veto	9
3.4.3 Predmet etničkog veta	9
3.4.4 Opravdanost etničkog veta i politička disfunkcija	10
3.5 Značaj za tekuću debatu	12
4. Alternative	12
4.1 Mogući pristupi	12
4.2 Okvir za analizu	13
4.3 Procjena «statusa kvo»	14
4.4 Liječenje bolji: sistem «poboljšanog etničkog veta»	15
4.5 Jedan čovjek, jedan glas: «vladavina većine»	17
4.6 Inkluzivna demokratija: «benevolentna vladavina većine»	18
4.7 Usporedna analiza	20
5. Zaključci i preporuke	21
5.1 Anatomija problema zaštite manjinskih prava i etničkog veta	21
5.2 Alternativni pristupi	22
5.3 Politički kontekst	22
5.4 Preporuke	23
Bibliografija	24

Sažetak

Etnički veto je instrument zaštite vitalnih nacionalnih interesa tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini u zakonodavnom procesu odlučivanja. Uveden je na subnacionalnoj (entitetskoj i kantonalnoj) razini vlasti ustavnim reformom iz 2002., koja je bila usmjerena na uklanjanje etničke pristranosti i diskriminacije, te na ostvarivanje jednakih kolektivnih prava tri glavne etničke grupe (tri konstitutivna naroda): Bošnjaka, Srba i Hrvata. Ova studija istražuje efekte i moguća unaprjeđenja u primjeni etničkog veta na subnacionalnoj razini, koncentriranjem na problem zaštite prava manjinskih grupa. Postojanje subnacionalnog nivoa vlasti, sa svojim izabranim zakonodavnim i izvršnim vlastima, novi je moment u razvoju ustavne strukture BiH i tipično je za post-Daytonsko razdoblje. Dok je BiH u cjelini etnički miješano društvo, pojedini entiteti, kantoni i regije su, s rijetkim izuzecima, naseljeni izrazitom većinom jedne etničke skupine, dok se druge dvije skupine nalaze u poziciji manjine. To također znači da su većine u zakonodavnim tijelima na subnacionalnoj razini u pravilu manje osjetljive na pitanja osiguranja prava etničkih grupa, ako ne i namjerno pristrane. Etnički veto je na subnacionalnoj razini uveden 2002. kao jedan od instrumenata zaštite prava i osiguranja kolektivne jednakosti tri konstitutivna naroda u entitetima i kantonima, bez obzira na njihovu brojnost. Otada je kritiziran kao sredstvo koje manjinama omogućuje opstruiranje volje većine, koje produžava i komplicira zakonodavni proces, koje ističe kolektivna etnička nauštrb individualnih prava građana, te kao sredstvo zloupotrebe u borbama za prevlast između etničkih stranaka unutar vladajućih koalicija. Ova studija propituje te kritike u svjetlu činjenica o primjeni etničkog veta tokom proteklih pet godina, te nastoji ukazati: da etnički veto nije bio prekomjerno korišten; da nije doveo do značajnih kašnjenja u za-

konodavnom procesu; da ne može nametnuti rješenja koja su suprotna volji većine; da se, kao sredstvo zloupotrebe, etnički veto nije pokazao kao učinkovit instrument u borbi za prevlast u vladajućim koalicijama; te, konačno, da je u jednom broju slučajeva etnički veto spriječio donošenje diskriminirajućih propisa. Nadalje, etnički veto su koristile uglavnom druge po veličine etničke grupe u entitetima, dok je znakovito da treća najveća grupa (tj. najmanji od tri konstitutivna naroda u entitetu) ili nije mogao koristiti etnički veto ili je bio na drugi način u tome spriječen. Osim toga, pošto se isključivo odnosi na donošenje novih propisa, etnički veto ne pomaže u eliminaciji diskriminirajućih odredbi postojećih zakona.

Ova studija razmatra i zagovara alternativan, unaprijeđen sistem etničkog veta koji: (1) omogućuje trećem najvećem (tj. najmanjem) konstitutivnom narodu na subnacionalnoj razini korištenje instrumenta etničkog veta; (2) ublažava uvjete za ispitivanje ustavnosti postojećih zakona pred entitetskim ustavnim sudovima: te (3) otvara zakonodavni proces i čini ga transparentnijim smanjenjem broja zakona koji se donos po «hitnom» postupku, te uvođenjem obaveznih javnih pretresa zakona.

Ta se alternativa pored sa statusom quo, kao i s druge dvije alternative: teoretskom vraćanju na stanje prije uvođenja etničkog veta 2002., te benevolentnijoj vladavini većine koja, iako ne uključuje etnički veto, uključuje sva ostala gore navedena unapređenja. Alternative se procjenjuju uz pomoć kriterija učinkovitosti, proaktivnosti, cijene i fleksibilnosti, pri čemu se ovaj zadnji kriterij sagledava u kontekstu nadolazeće ustavne reforme na razini BiH. Studija tvrdi da unapređenje i očuvanje instrumenata uvedenih ustavnim reformom 2002. mora biti sastavni dio budućih ustavnih pregovora. U suprotnom, možemo se suočiti s pogoršanjem dostignute razine zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini.

2. Cilj studije

2.1. Cilj i predmet studije

Cilj ove studije je istraživanje primjene *etničkog veta* u kontekstu ustavne reforme u Bosni i Hercegovini iz 2002., te sugeriranje načina na koje se etnički veto, kao specifičan alat u procesu odlučivanja, može promijeniti i upotpuniti s ciljem efektivne zaštite prava etničkih prava u Bosni i Hercegovini.

U ovoj se studiji termin «etnički veto» koristi kao svakodnevni izraz za ono što se ustavnim terminologijom naziva «*zaštitom vitalnih nacionalnih interesa konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini*». U suštini, etnički veto je ustavni instrument koji omogućuje dvotrećinskoj većini izabranih predstavnika bilo kojeg od tri konstitutivna naroda da uvjetno blokiraju donošenje zakona ili druge parlamentarne odluke koja (po njihovom mišljenju) sadrži diskriminirajuće ili na drugi način štetne odredbe vezane za, mada ne i oraničene na:

- pravo svakog konstitutivnog naroda da bude adekvatno zastupljen u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim tijelima vlasti;
- identitet konstitutivnog naroda;
- ustavne amandmane;
- organizaciju javne uprave;
- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
- obrazovanje, vjeroispovijed, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturnog naslijeđa;
- teritorijalnu organizaciju;
- sistem javnog informiranja.¹

Etnički veto je uveden u sklopu sveobuhvatne subnacionalne ustavne reforme u BiH 2002., kroz koju su entitetski i kantonalni ustavi izmijenjeni nizom amandmana s ukupnim ciljem potvrđivanja i osiguranja jednakih prava tri konstitutivna naroda u BiH (Srba, Hrvata i Bošnjaka) na svakoj subnacionalnoj razini vlasti, kako u entitetima (Federacija BiH (FBiH) i Republika Srpska (RS)), tako i u deset kantona unutar FBiH, te u općinama (na razini lokalne samouprave).²

Iako u nekim dijelovima bh. društva postoji raširena predodžba da je etnički veto, skupa s nekim drugim instrumentima uvedenim ustavnim reformom iz 2002., problem *po sebi* (i u daljnjem toku studije obratit ćemo pažnju na takvu kritiku), ova se studija pokušava usmjeriti na suštinski problem radi čijeg je ublažavanja etnički veto uveden: problem zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH.

Stoga se u ovoj studiji etnički veto razmatra u vezi s drugim postojećim mehanizmima *sa stanovišta rješenja*, zatim se, kao što je istaknuto ranije, nastoji ocijeniti koliko je u tome etnički veto bio uspješan, kako se ponašao u odnosu na druge ustavne instrumente i mehanizme odlučivanja, te se, konačno, pokušavaju sugerirati načini na koje etnički veto može biti modificiran ili upotpunjen kako bi mogao bolje doprinijeti rješavanju problema radi kojeg je kao mehanizam i ustanovljen.

Taj se pristup odražava i na strukturu studije. Preostali odjeljci uvoda bave se formulacijom problema zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH, te prikazom istraživačkog pristupa. Dalji dijelovi studije opisuju problem i njegovu pozadinu, te polažu okvir razmatranja i ocjenjivanja opcija. Dio o opcijama promatra neke stare i neke nove ideje za rješavanje problema, te nastoji ukazati na najbolju opciju. Zaključci i preopruke predstavljeni su u zadnjem dijelu studije.



2.2. Definiranje problema

Definiranje problema zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH i samo predstavlja izazov, pošto riječ «manjina» znači različite stvari različitim ljudima u ovoj zemlji.

Na jednoj ravni rasprave, dosta onih koji su uključeni u politiku primaju tu riječ gotovo znak nepristojnosti kada se odnosi na pripadnike «tri konstitutivna naroda u Bosni i Hercegovini»: Hrvate, Bošnjake i Srbe.

Zasigurno, Ustav BiH određuje Bošnjake, Srbe i Hrvate kao tri konstitutivna naroda u BiH s jednakim kolektivnim pravima. To je ujedno i temelj ustavne reforme iz 2002. Po mišljenju Ustavnog suda BiH, činjenicom da se tri konstitutivna naroda smatraju jednakim u Ustavu BiH, nijednom od njih ne mogu biti data posebna većinska prava na bilo kojem dijelu BiH.³

Ako BiH sagledavamo u cjelini, ni Srbi, ni Hrvati, ni Bošnjaci nemaju većinu u ukupnom stanovništvu. Stoga na razini BiH činjenice i ustavna načela idu ruku pod ruku. Čak i ako bi neki budući popis pokazao da npr. Bošnjaci (kao najbrojniji narod) čine preko 50% stanovništva zemlje, skoro je nezamislivo da bi neko dogovoreno ustavno rješenje Bošnjacima dalo neka posebna većinska prava, kao što je teško zamislivo da bi takvo rješenje umanjilo kolektivna prava Hrvata zbog njihove malobrojnosti.

Stoga je u zvaničnom obraćanju, riječ *manjina* rezervirana za *nacionalne manjine* (kao što su Romi, Česi, Slovenci, Jevreji, Rumuni, itd.) i druge građane koji se ne žele izjašnjavati kao Hrvati, Bošnjaci ili Srbi. Vlada osjeća da bi pripisivanje manjinskog statusa jednoj skupini neizbježno vodilo potvrđivanju većinskog statusa nekoj drugoj. Pošto se tome protive uvriježena ustavna načela, spominjanje manjina je, po kriteriju političke korektnosti, rezervirano smo za kontekst nacionalnih manjina.

No, ako pogledamo bilo koju statističku procjenu na subnacionalnoj razini (razini entiteta, kantona ili općine), postaje očito da, skoro bez izuzetka, u svakoj od tih teritorijalnih jedinica postoji jako neuravnotežena etnička struktura, u kojoj obično jedna skupina čini značajno preko 50% stanovništva. Čak i u onim subnacionalnim jedinicama u kojim su dva konstitutivna naroda skoro jednako brojna, treći čini neproporcionalno malen dio stanovništva.⁴

I zbilja, nije potrebno poduzimati detaljno istraživanje da bi se uočila životnost problema zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH. Zapravo, veliki se dio političkog života zamlje oko toga okreće - pravo Bošnjaka da vrata u posjed zemlju u zakonitom vlasništvu na kojem su nelegalno gradili izbjegli Srbi u Kotorskom kod Doboja; pravo Srba u Glamoču i Bosanskom Grahovu da im djeca u školama uče srpski jezik; ili pravo Hrvata u Sarajevu da budu zastupljeni na rukovodnim pozicijama u javnom sektoru - sve su to svakodnevni primjeri.

Neuspjeh u zaštiti ili promoviranju posebnog i legitimnog interesa manjina na subnacionalnoj razini visoko kotira u televizijskim priložima u kojima se intervjuirani razočarani pripadnici manjina, nakon godina provedenih u pokušajima da ostvare svoja legitimna prava, naglas pitaju jesu li Mostar, Banja Luka, Sarajevo i Bihać u istoj zemlji.

Spoznaja da netko svoja prava može uživati «tamo», ali ne «ovdje» zbog svog individualnog ili grupnog identiteta zasigurno je jedan od najvažnijih generatora viktimizacije i destrukcije društvene kohezije u BiH. Obrnuto, sve što bh. državljanstvo čini realnijom i opipljivijom kategorijom u dnevnom uživanju pojedinačnih i grupnih prava bez obzira na entitet ili kanton u kome se živi, ojačava temelje suživota i kohezije u bh. društvu.

¹ V. Amandman XXXVII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, te amandman LXXVII na Ustav Republike Srpske

² Amandmane na entitetske ustave proglasio je Visoki predstavnik međunarodne zajednice Wolfgang Petritsch on 19.4.2002. (s nekim dopunama proglašenim 22.9.2002.).

³ V. djelomične odluke Ustavnog suda BiH u slučaju U-5/09 (Službeni glasnik BiH br. 11/00, 17/00, 23/00 and 36/00).

⁴ Informacije su zasnovane na predratnom popisu iz 1991. Novije informacije i procjene mogu se naći na web stranicama Agencije za statistiku BiH (www.bhas.ba) i u drugim izvorima kao što je CIA World fact book.

Ovdje namjerno naglašavam subnacionalnu nad državnom i lokalnom razinom vlasti. Subnacionalna razina vlasti povijesno je nastala u vidu paradržava i bila je sredstvo preuzimanja i koncentriranja moći s državne i lokalne razine. U protekloj deceniji, taj je proces unekoliko obrnut, te su neke značajne ovlasti (u obrani, neizravnom oporezivanju, carinama, graničnoj policiji, najvišoj razini sudstva, obavještajnoj zajednici, itd.) ponovo koncentrirane na razini države, dok su neke druge (poput lokalnih poreza, urbanizma, komunalne infrastrukture i djelatnosti) povjerene lokalnoj razini vlasti. No, unatoč tome razumno je pretpostaviti da će neki značajni aspekti, kao što su javni servisi, zdravstvo, socijalno osiguranje, obrazovanje, provođenje imovinskih prava, gospodarenje zemljištem, u doglednoj budućnosti ostati na subnacionalnoj razini vlasti. Pri tome mislim i na entitete i na kantone unutar FBiH.

Ova studija koristi pojmove «manjine» i «većine» u njihovom činjenično, nenormativnom smislu. Kad kažem da su Srbi manjina u Livanskom kantonu, ili da su Hrvati manjina u Sarajevu, ili da su Bošnjaci manjina u RS, time ne želim reći da se oni trebaju promatrati odvojeno, kao podgrupe, od cjeline pojedinog konstitutivnog naroda, niti da se trebaju degradirati na razinu sekundarnog ili potčinjenog političkog subjekta. Isto tako, kad kažem da su Hrvati većina u Livanjskom kantonu, Bošnjaci u Sarajevu, a Srbi u RS, time ne želi implicirati da te podgrupe konstitutivnih naroda trebaju biti uzvišene na privilegiranu poziciju većine u odgovarajućoj subnacionalnoj jedinici.

Umjesto toga, kada govorim o manjini, prosto ističem činjenicu da članovi jednog konstitutivnog naroda čine (značajno) manji dio stanovništva određene subnacionalne jedinice. Također, kada govorim o većini, isključivo izražavam činjenicu da pripadnici određenog konstitutivnog naroda čine (veliku) većinu stanovništva subnacionalne jedinice. Radi jasnoće, nastojat ću izbjegavati rubne slučajeve bez premoćne manjinsko-većinske relacije (poput Mostara).

Pri tome želim istaknuti da potpuno razumijem odbojnost Srba u Livanjskom kantonu, Hrvata u Sarajevu ili Bošnjaka u RS da o sebi govore kao i manjinama. Te se skupine suočavaju s vrlo stvarnim problemima i preprekama u promoviranju svojih legitimnih i specifičnih potreba i interesa dok su slabo predstavljene u većinskom procesu odlučivanja na subnacionalnoj razini, i sigurno ne bi pozdravile bilo kakvo potcjenjivačko karakteriziranje.

Nadam se da će ova studija biti primljena kao pokušaj ukazivanja na probleme s kojima se manjine na subnacionalnoj razini suočavaju u BiH. Kao i u drugim životnim situacijama, eufemizmi najviše pridonose zamaglivanju i zbunjivanju. Stoga ovdje govorim o manjina i većinama jer rasprava o zaštiti prava tri jednakopravna naroda zvuči kao logički nepostojeći problem.

Zapravo, zbog insistiranja na političkoj korektnosti možemo postati jako politički nekorektni, ako namjerno zatvorimo oči pred činjenicom da manjine širom BiH teškom mukom štite i promoviraju svoje vitalne interes, ili ako se, još gore, ograničimo samo na probleme s kojima se suočava jedan konstitutivni narod.

2.3. Pristup istraživanju

Prije prelaska na opis problema, potrebno je dati neka bitna pojašnjenja u pogledu ukupnog pristupa problemu.

Prije svega, ova studija ne pruža cjelovitu sliku utoliko što u obzir ne uzima probleme *nacionalnih manjina* u Bosni i Hercegovini, uključujući Rome, Slovence, Čehe, Rumune, Jevreje i druge «tradicionalne» nacionalne manjine koje povijesno nastanjuju dijelove BiH, kao ni one građane



koji se etnički izjašnjavaju kao Bosanci na bazi bh. državljanstva, ili koji se ne žele izjasniti kao pripadnici bilo koje etničke grupe. Zsigurno, u pojedinim područjima takve grupe su čak i brojnije nego pojedini konstitutivni narodi, Bošnjaci, Srbi i Hrvati, ali su ispušteni iz ove studije iz dva glavna razloga:

- Ustavna pozicija nacionalnih manjina je različita od pozicije konstitutivnih naroda, i njihova zastupljenost u procesu odlučivanja se drugačije realizira. Pošto ovdje razmatram specifičan ustavni mehanizam etničkog veta, pozicija i zaštita prava nacionalnih manjina, naročito u svjetlu sramno nepotpune implementacije bh. zakona o zaštiti nacionalnih manjina, moraju biti ostavljeni za posebnu studiju.
- Izjašnjavanjem da su «Bosanci» u etničkom smislu, građani Bosne i Hercegovine uglavnom izražavaju protest protiv etničke monopolizacije i rascjepkanosti političkog života u BiH, i u najvećem broju slučajeva izražavaju spremnost da prigrle ukupnost multietničkog i multikonfesionalnog naslijeđa i povijesti BiH kao središnjeg dijela vlastitog kolektivnog identiteta kao nadnacionalna «etnička grupa». Ja potpuno poštujem i podržavam slobodu izbora onih mojih sugrađana koji na taj način odbacuju ono što vide kao partikularizam i isključivost pripadanja jednom od tri konstitutivna naroda (iako se osobno izjašnjavam kao Hrvat). No, kada govorimo o etničkom vetu i kontekstu odlučivanja u tijelima vlasti, jasno je da etnički element upotpunjuje, a ne zamjenjuje procese izbora i odlučivanja zasnovane na pojedinačnim biračima (ili članovima skupština). Drugim riječima, subjekti političkog sistema su najprije pojedinačni građani, kandidati na izborima, članovi parlamenata i ministri koji odlučuju većinom pojedinačnih glasova, neovisno o etničkoj pripadnosti. Tek pod određenim posebnim uvjetima, manjinska etnička grupa može blokirati odluke većine. Dakle, nijedna odluka ne može ići protiv volje većine, tako da su građani (ili «Bosanci» u etničkom smislu) implicitno zaštićeni od odluka koje ne podržavaju.

Drugo što želim istaknuti je moje osobno uvjerenje *neki* mehanizam zaštite kolektivnih prava konstitutivnih naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata) mora postojati unutar ustavne strukture. Uvjeren sam da konstitutivni narodi, da bi se razvijali, ne mogu biti štice *samo* na razini općih pojedinačnih političkih i građanskih prava. Po riječima Venecijanske komisije, teško vjerovati da davanje kolektivnih prava može biti realizirano bez formalnog priznavanja postojanja kolektiviteta i njihovih specifičnih prava. No, to po mom mišljenju ne isključuje mogućnost rješenja koje kolektivna prava konstitutivnih naroda daje kroz pojedinačna prava njihovih pripadnika. U tom smislu, etnički veto nije problem po sebi, već jedno od alternativnih rješenja.

3. Opis problema

3.1. Pozadina

Središnji problem poslijeratnog državnog razvitka BiH je nalaženje rješenja za izgradnju suvremene europske zemlje zasnovane na demokraciji, vladavini zakona i zaštiti građanskih, političkih i ljudskih prava njenih građana, uz istovremenu zaštitu identiteta i ostalih kolektivnih prava tri glavne etničke grupe - Srba, Hrvata i Bošnjaka.

U tom kontekstu, novina u poslijeratnom (odnosno post-Daytonskom) razdoblju je postojanje jakih subnacionalnih razina vlast - FBiH, RS i kantona u FBiH s vlastitim izabranim zakonodavnim i izvršnim tijelima vlasti, na područjima kojima izrazito dominira jedna etnička grupa.

Stoga se, iako problem pomirivanja pojedinačnih i kolektivnih prava i sloboda nije ništa novo za BiH, zaštita manjinskih prava na subnacionalnoj razini javlja kao specifičnost post-Daytonske rasprave o ustavnom uređenju.

U RS i u osam od deset kantona u FBiH, jedna etnička grupa - Srbi, Hrvati ili Bošnjaci - izrazito dominira i vlast drže (s manjim prekidima) stranke s jakim etničkim usmjerenjem koje odgovara većinskom konstitutivnom narodu. Čak i u slučajevima tzv. «miješanih kantona» u FBiH u Središnjoj Bosni i Hercegovačko-Neretvanskom Kantonu, s uporedivim udjelom dvije etničke grupe (npr. Bošnjaka i Hrvata), treća grupa je izrazito marginalizirana (npr. Srbi).⁵

⁵ Za pregled i procjenu povijesnih (1991) i tekućih demografskih podataka u BiH, v. stranice Agencije za statistiku BiH (www.bhas.ba) i entitetskih statističkih agencija za FBi (www.fzs.ba) i RS (www.rzs.rs.ba).

Iako pojedine regije u BiH već decenijama i stoljećima nastanjuje izrazita većina jedne etničke grupe (npr. Cazinska Krajina, Zapadna Hercegovina itd.), ukupno gledajući problem je znatno uvećan ratnim zločinima, progonom i «etničkim čišćenjem».

Najobuhvatniji institucionalni pokušaj zaštite manjina u tom periodu započeo je 1998. kada je Alija Izetbegović, u to doba bošnjački član Predsjedništva BiH, podržao zahtjev Srpskog građanskog vijeća, nevladine organizacije bazirane u FBiH, i službeno zatražio od Ustavnog suda BiH da dovede subnacionalne (entitetske i kantonalne) ustave u sklad s Ustavom BiH i njegovim određenjem Hrvata, Bošnjaka i Srba kao tri konstitutivna naroda s jednakim pravima u BiH. U procesu koji je uslijedio i postao poznat kao slučaj U-5/98, Ustavni sud BiH je nakon dvije godine razmatranja 2000. godine donio niz odluka kojim je poništio niz diskriminirajućih odredbi subnacionalnih ustava (RS i FBiH).

3.2. Sadašnje rješenje

Na temelju djelomičnih odluka u slučaju U-5/98, provedena je ustavna reforma iz 2002. kao politički kompromis koji ne govori o većinama i manjinama kao ova studija (iz ranije pomenutih razloga), već se kreće oko «ostvarivanja konstitutivnosti tri naroda u BiH».

Stubovi postojećeg rješenja za zaštitu manjina na subnacionalnoj razini, uvedenog 2002., su:

- Uklanjanje ekskluzivnog većinskog statusa Srba u RS i Bošnjaka i Hrvata u FBiH. Prije reforme, Ustav RS definirao je taj entitet kao «državu Srpskog naroda i svih građana», dok je preambula Ustava FBiH govorila o stvaranju tog entiteta kao rezultat stremljenja «Bošnjaka i Hrvata kao konstitutivnih naroda (skupa s Ostalim i građanima Republike Bosne i Hercegovine)» te «vršenju njihovih suverenih prava». Danas ustavi oba entiteta i svih kantona u FBiH jednoobrazno definiraju Srbe, Hrvate i Bošnjake kao konstitutivne narode s jednakim kolektivnim pravima u svim subnacionalnim jedinicama. Također je uvedena službena upotreba Hrvatskog, Bosanskog i Srpskog jezika.
- Stvorene su nove pozicije u tijelima izvršne vlasti na svim razinama, uključujući dva potpredsjednika entiteta i dva potpredsjednika kantonalnih skupština, da bi se osigurala paritetna zastupljenosti tri konstitutivna naroda. Osim toga, nijedna subnacionalna vlada ne može imati više od 50% članova iz reda iste etničke grupe.
- I zakonodavna tijela su reformirana da bi se osigurala etnička zastupljenost. U tu svrhu, izabrani predstavnici tri konstitutivna naroda u drugom domu Parlamenta FBiH, novoformiranom Vijeću naroda RS i u jednodomnim kantonalnim skupštinama organizirani su u etničke klubove ovlaštene za pokretanje etničkog veta (pored svog redovnog posla kao zastupnici).
- Subnacionalni ustavi nalažu dovođenje strukture zaposlenih u javnoj upravi u sklad s predratnom etničkom slikom odgovarajućeg područja, na temelju popisa iz 1991.



Sporazum o ustavnim promjenama potpisali su lideri tada vladajuće koalicije ožujka 2002, pod okriljem Visokog predstavnika. Naslućujući probleme u implementaciji (ustavne promjene zahtijevaju dvotrećinsku većinu), Visoki predstavnik je iskoristio svoje posebne ovlasti i proglasio amandmane na ustave RS i FBiH u travnju 2002. (s nekim dopunama u rujnu iste godine). Istovremeno, amandmani su službeno upućeni entitetskim parlamentima na potvrdu. U FBiH, na tu je potvrdu trebalo čekati do veljače 2007.

Nova shema je stavljena u pogon nakon općih izbora u listopadu 2002. No, na kantonalnoj razini proces ustavnih promjena je debelo prekoračio propisani rok od šest mjeseci. Većina kantona je uskladila svoje ustave 2003. i 2004., a neki (poput livanjskog) su tek nedavno promijenili neke ustavne odredbe koje su jenom konstitutivnom narodu davale poseban većinski status.

3.3. Ocjena efekata postojećeg rješenja

Iako se može tvrditi da period od pet godina nije dovoljno dugačak za punu procjenu efekata ustavnih promjena, ipak postoje dovoljne indicije o relativnim efektima četiri stuba reforme u kontekstu zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini.

U ovoj studiji zastupam tezu da je etnički veto jedini stub reforme iz 2002. koji praktično funkcionira. Pri tome ne želim implicirati da se radi o savršenom, pa čak ni o poželjnom sredstvu u njegovom sadašnjem obliku.

- Ustavno priznanje tri konstitutivna naroda u BiH: Bošnjaka, Srba i Hrvata, kao jednakih u smislu kolektivnih prava u svakoj subnacionalnoj jedinici nije bitno izmijenilo retoriku ključnih političkih aktera u Bosni i Hercegovini.
Zapravo, percepcija RS kao isključivo srpskog entiteta, kao i FBiH (i pojedinih kantona) kao isključivo hrvatskih i bošnjačkih tvorevina, jednako je snažna kao i nakon 1995.
Naročito je u političkoj raspravi još uvijek prisutno načelo reciprociteta u odnosima između entiteta i kantona, koje je karakteristično za odnose između međusobno neovisnih tvorevina.
- Stvaranje novih ključnih pozicija zasnovanih na etničkom paritetu u subnacionalnim institucijama nije u suštini dalo više političkog prostora manjinama.
Novostvorene pozicije potpredsjednika entiteta i zamjenika predsjedavajućih kantonalnih skupština su simbolične i lišene stvarne vlasti, pravnih ovlaštenja i administrativnih nadležnosti. Neposredno izabrani potpredsjednici RS i zamjenici kantonalnih skupština udaljeni su od ovlaštenja odgovarajućih predsjednika i predsjedavajućih, a mjesta imenovanih potpredsjednika FBiH su prosto sinekure u sklopu širih koalicionih aranžmana.
Etnički paritet stoga nije značajno koristio manjinama, ali je uvećao složenost i trošak institucija vlasti, te tako doprinio nepovoljnoj javnoj percepciji cjelokupnog sistema parlamentarne demokracije.
Štaviše, za glavne etničke stranke nije bio problem popuniti kvote ministara iz reda manjina, pri čemu su obično birali politički slabe ili nepolitičke predstavnike, koji su u oba slučaja nevoljni ili nesposobni da zastupaju manjinske interese.
- Ništa nije u suštini urađeno radi zapošljavanja manjina u javnoj upravi na lokalnoj i subnacionalnoj razini.
Ne samo da ni izbliza nije postignut cilj obnove predratnog etničkog sastava javne uprave, već su manjine čak i manje zastupljene u javnoj upravi nego u stanovništvu na subnacionalnoj razini.⁶

⁶ V. npr. studiju o etničkom sastavu javne uprave na lokalnom nivou koju je proveo i objavio GROZD, na <http://www.grozd.ba/v2/?opcija=sadrzaj&program=2&id=2>.

Upečatljiv je nedostatak bilo kakve inicijative, strategije ili akcionog plana bilo koje vlade na subnacionalnoj razini tokom proteklih pet godina usmjeren na ostvarenje ustavne norme osiguranja predratnog etničkog sastava javne uprave kroz zapošljavanje pripadnika manjina.

3.4. Upotreba etničkog veta

Prethodni odjeljak je sugerira da ostala tri stuba ustavne reforme iz 2002. usmjerena na zaštitu prava manjina (osim etničkog veta) nisu u stvarnosti uspjela prebroditi jaz između jednakih prava skupina na razini BiH i stvarnog položaja manjina na subnacionalnoj razini. Neuspjeh drugih mehanizama ostavlja nas s etničkim vetom kao jedinim *funkcionirajućim*, iako zasigurno nesavršenim instrumentom zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini.

Postojeće ustavno uređenje BiH je često kritizirano, a jedan pravac liberalno-demokratske kritike usmjeren je protiv etničkog veta kao specifičnog i lako prepoznatljivog elementa političkog sistema u BiH. U ovoj studiji ću iskoristiti priliku i stvarne podatke za davanje kratkog odgovora na sljedeće ideološki zasnovane krive predodžbe koje su karakteristične za dobronamjeren ali neinformiran liberalno-demokratski pristup:

- Etnički veto komplicira i guši proces odlučivanja;
- Etnički veto se obično zloupotrebljava u borbi za moć;
- Slučajevi etničkog veta su obično neutemeljeni;
- Etnički veto je nepotreban, jer se manjinska prava mogu štititi ostalim sredstvima unutar normalnog procesa političkog odlučivanja;
- Etnički veto je retrogradan i nedemokratski instrument koji većini nameće volju manjine građana.

Svoju analizu primjene etničkog veta zasnovat ću na objavljenim dokumentima ustavnih sudova RS i BiH, čija posebna vijeća (Vijeća za zaštitu vitalnog interesa) razmatraju svaki slučaj etničkog veta i o njemu odlučuju. Promatram podatke iz perioda siječanj 2003. – listopad 2007. koje su objavila dva ustavna suda.⁷

⁷ Web stranice Ustavnog suda FBiH (www.ustavnisudfbih.ba) i Ustavnog suda RS (www.ustavnisud.org) sadrže iscrpnu dokumentaciju o svim slučajevima etničkog veta.

3.4.1. Učestalost etničkog veta

Nasuprot raširenom vjerovanju, etnički veto je korišten relativno rijetko, u relativno malom broju slučajeva visokog profila. Tokom proteklih pet godina, bilo je ukupno 13 slučajeva etničkog veta u FBiH i 23 slučaja u RS. Raspodjela slučajeva po subnacionalnim jedinicama je sljedeća:

Subnacionalna jedinica	Broj slučajeva
Parlament RS	23
Federacija BiH (ukupno)	13
- Parlament FBiH	2
- Gradsko vijeće Mostara	1
- Kantonalna skupština Sarajevo	2
- Kantonalna skupština Zenica	1
- Kantonalna skupština Travnik	4
- Kantonalna skupština Mostar	2
- Kantonalna skupština Odžak	1

⁸ V. npr. godišnje izvještaje entitetskih parlamentata koji su raspoloživi na njihovim Web stranicama: Parlament FBiH (www.parlamentfbih.gov.ba) i Narodna skupština RS (www.narodnaskupstinars.net).

Ako procijenimo da je donja granica godišnjeg obima posla pred svakim parlamentom približno 100 nacrti, prijedloga zakona i parlamentarnih odluka, jasno je da gornja granica pitanja pogođenih etničkim vetom iznosi nekih 5% u parlamentu RS, te manje od 1% u parlamentima FBiH i kantona.⁸



Prema tome, etnički veto očito ne predstavlja značajno opterećenje za zakonodavni proces (čak ni u RS, zbog strukture zahtjeva).⁹ Stoga se može reći da etnički veto bitno ne suložnjava zakonodavni proces niti ga guši.

⁹ Od 23 zahtjeva u RS, 11 nije bilo vezano za zakone, već za skupštinske zaključke.

3.4.2. Struktura skupina koje su pokretale etnički veto

Struktura slučajeva etničkog veta po entitetu i etničkoj grupi pokretača veta data je u sljedećoj tablici:

Subnacionalna jedinica	Konstitutivni narod	Broj zahtjeva
FBiH	Bošnjaci	4
	Hrvati	9
	Srbi	0
RS	Bošnjaci	19
	Srbi	3
	Hrvati	1

Navedena struktura prikazuje interesantan uzorak. Drugi najbrojniji konstitutivni narod u entitetu (najveća manjina) pokrenula je ubjedljivo najviše slučajeva etničkog veta, nakon čega slijedi većinska grupa (s jednim brojem zahtjeva za etničkim vetom, no dosta manjim), dok najmanja grupa praktično nije ni koristila mehanizam etničkog veta (Hrvati u RS su u konačnici odustali od jedinog pokrenutog zahtjeva za etničkim vetom).

Struktura slučajeva etničkog veta po entitetima i etničkim grupama pokazuje da taj mehanizam nije pogodan za najmalobrojniji konstitutivni narod.

3.4.3. Predmet etničkog veta

Sljedeća tabela kategorizira pitanja koja su bila predmet etničkog veta:

Pitanje	Broj u FBiH	Broj u RS
Pitanja izričito nabrojana u okviru etničkog veta	<u>8</u>	<u>12</u>
- Ustavni amandmani	2	0
- Proces odlučivanja	1	1
- Obrazovanje	2	0
- Sistem javnog informiranja	2	0
- Nacionalni identitet i simboli	0	4
- Organizacija javne uprave	1	7
Pitanja koja nisu izričito navedena	<u>5</u>	<u>11</u>
- Javne financije	1	0
- Prava branitelja	1	0
- Povratak izbjeglica i raseljenih	0	1
- Imovinska prava, eksproprijacija i kompenzacija	0	3
- Progon ratnih zločinaca	0	1
- Proces protiv Srbije za genocid u BiH	0	3
- Privreda	1	0
- Državljanstvo	0	1
- Zdravstvena zaštita	1	0
- Stanovanje	1	0
- Prostorno uređenje, planiranje i izgradnja	0	2

Gornja tabela pokazuje da se većina slučajeva etničkog veta u oba entiteta (8 naspram 5 u FBiH, re 12 naspram 11 u RS) odnosila na pitanja izričito navedena u ustavnim odredbama o zaštiti vitalnog nacionalnog interesa.

To ukazuje na zaključak da je većina slučajeva etničkog veta ostala u okvirima prvobitne ili primarne upotrebe tog mehanizma, tj. da je bila neposredno relevantna za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Nasuprot raširenom uvjerenju, etnički veto se ne koristi nekontrolirano na pitanjima koja nemaju stvarnog značenja za manjinska prava. Osim toga, jasno je da neka druga nepobrojana pitanja, kao što su državljanstvo, progon ratnih zločinaca, stanovanje, imovinska prava i povratak izbjeglih, mogu imati veliki značaj za manjine, a naročito za povratnike, u postkonfliktnom razdoblju.

Struktura slučajeva etničkog veta po vrsti parlamentarne odluke data je u sljedećoj tablici:

Vrsta parlamentarne odluke	FBiH	RS
Amandmani na kantonalne ustave	2	0
Izbori i imenovanja	1	1
Zakoni	11	11
Skupštinski zaključci	0	11

Gornja tabela ukazuje na to da, ako izostavimo slučajeve etničkog veta vezane za skupštinske zaključke, te ako ignoriramo dva slučaja amandmana na kantonalne ustave (što je neprimjenljivo na RS) dolazimo do upečatljivo jednake strukture slučajeva etničkog veta u oba entiteta.

Specifičnost korištenja etničkog veta od strane bošnjačkih predstavnika u parlamentu RS je veliki broj slučajeva pokrenut u vezi sa skupštinskim zaključcima. Ti su se slučajevi koncentrirali na sljedeća pitanja za koja su Bošnjaci u RS iskazali poseban interes: proces protiv Stbije za genocid u BiH (3 slučaja), reforma obrane (1 slučaj), policijska reforma (5 slučajeva), naziv RS (1 slučaj) i progon ratnih zločinaca (1 slučaj). Ti slučajevi etničkog veta bili su bošnjački odgovor na skupštinske zaključke koje su predlagale vladauće stranke u RS, i čiji je cilj bilo podržavanje i legitimacija postupanja vlade RS u pitanjima koja su u suštini u nadležnosti institucija na razini BiH.

3.4.4. Opravdanost etničkog veta i politička disfunkcija

Ako procjenjujemo opravdanost slučajeva etničkog veta u svjetlu odluka ustavnih sudova FBiH i RS, uočavamo da je podržan tek mali broj slučajeva: 4 (od ukupno 13) u FBiH i samo 1 (od ukupno 23) u RS.

S jedne strane to znači da etnički veto nije nekontrolirani instrument u rukama manjina. Ne stupa na snagu samo zato što to žele manjinski predstavnici, već mora proći kroz rigorozan pretres sudskog vijeća pri entitetskim ustavnim sudovima. U 9 od 13 slučajeva u FBiH, te u 22 od 23 slučaja u RS, većinska volja je prevagnula.

Iz toga se može zaključiti da etnički veto nije sredstvo izokretanja normalnog demokratskog procesa većinskog odlučivanja, te većine mogu biti umirene činjenicom da ih entitetski ustavni sudovi štite od proizvoljne ili neobuzdane upotrebe etničkog veta.



S druge strane, manjine ne moraju promatrati etnički veto kao neučinkovit instrument samo na temelju malog procenta pozitivnih odluka entitetskih ustavnih sudova. Ako pobliže pogledamo slučajeve etničkog veta, možemo uočiti da su od ukupno 13 slučajeva u FBiH 9 slučajeva pokrenule skupine koje su uglavnom dio vladajuće koalicije, dok su u 4 slučaja etnički veto pokrenule skupine koje su uglavnom u opoziciji. Ova činjenica zaslužuje pažnju.

U dva slučaja etničkog veta koja su pokrenuli Hrvati u Parlamentu FBiH, klub Hrvata je broja 17 članova, od kojih je većina bila iz HDZ koji je bio sastavni dio vladajuće koalicije u FBiH. Bez glasova članova HDZ, u ta dva slučaja etnički veto ne bi mogao biti pokrenut. Do ta dva slučaja etničkog veta došlo je jer HDZ nije uspio postići dogovor s drugim strankama iz vladajuće koalicije (SDA i SBiH), što bi inače bilo normalno za koalicijske partnere. Možemo reći da su ta dva, kao i ostalih sedam slučajeva etničkog veta u FBiH nastali kao anomalija i indicija neuspjeha normalnog političkog procesa među strankama vladajuće koalicije. Tu spada jedan slučaj iz Gradskog vijeća Mostara, četiri slučaja iz Srednjobosanskog Kantona, te dva slučaja iz Hercegovačko-Neretvanskog kantona. U svim tim slučajevima, etnički veto je nastao iz raskola u vladi o teškom i etnički nabijenom pitanju. Od tih devet slučajeva iz raskola u vladi, samo jedan je podržan od strane ustavnog suda.

Manjinski predstavnici koji su bili uglavnom u opoziciji pokrenuli su preostala četiri slučaja etničkog veta u FBiH. To uključuje dva slučaja koja su pokrenuli Hrvati u Sarajevskom Kantonu, jedan slučaj koji su pokrenuli Hrvati u Zeničko-Dobojskom Kantonu, te jedan slučaj koji su pokrenuli Bošnjaci u Posavskom Kantonu. Ti slučajevi nisu nastali iz raskola u vladi, već kao krajnja instanca zaštite prava manjinske grupe koja je u opoziciji s ciljem blokiranja odluka koje nameće vladajuća parlamentarna većina. Od ta četiri slučaja, tri je podržao ustavni sud.

Iz navedenih podataka možemo zaključiti da sistem razmatranja etničkog veta na Ustavnom sudu FBiH nije pogodno sredstvo za rješavanje ili prekraćivanje neslaganja unutar vladajućih koalicija i sličnih shema podjele moći. Odluke Ustavnog suda FBiH išle su više u prilog slučajevima etničkog veta koje su pokrenule skupine koje su etnički veto koristile kao krajnju instancu zaštite vitalnog nacionalnog interesa od prevladajuće volje većine.

U RS, bošnjački predstavnici su bili dio vladajuće koalicije do 2006. na bazi šire koalicijske sheme na razini BiH. Početkom 2006., ta se shema raspala, i otada su bošnjački predstavnici u opoziciji. Bošnjaci su pokrenuli etnički veto 19 puta, od čega 11 puta u periodu 2003-2005., te 8 puta u periodu 2006-7., te im je samo jedan slučaj uvažen 2007.

Ako se koncentriramo samo na bošnjačke zahtjeve koji se odnose na zakone, bilo je 8 slučajeva, od čega 3 u periodu 2002-2005., te 5 u periodu 2006-2007. No, uvidom u odluke Ustavnog suda RS, uočavamo tri slučaja etničkog veta podnesena na jednoj sjednici Narodne skupštine RS 2006., koja nisu sadržala obrazloženje, te ih je sud odbacio kao nepotpune. Stoga možemo govoriti u suštini o tri slučaja etničkog veta u razdoblju 2002-2005. (nijedan uvažen) i dva slučaja 2007. (jedan uvažen). Čini se da to ne proturiječi uzorku iz FBiH na koji je naprijed ukazano, a koji se odnosi na sudbinu slučajeva etničkog veta u ovisnosti o tome nastaju li iz raskola u vlasti ili kao krajnja instanca zaštite manjinskih prava.

Sumarno možemo reći da činjenice ukazuju da etnički veto nije pogodan oblik za rješavanje sukoba unutar vladajućih koalicija. Slučajevi etničkog veta koje su ustavni sudovi podržali prevashodno su slučajevi koje su pokrenule manjine kojima je to bio jedini način za odbranu od prevladajuće volje vladajuće većine.

U tom smislu je etnički veto imao pozitivan efekt, te je u pet slučajeva tokom zadnjih pet godina, uzevši zemlju u cjelini, omogućio manjinama da se zaštite od zakona koji su bili uvjerljivo etnički diskriminirajući i pristrani.

3.5. Značaj za tekuću debatu

Razmatranje problema zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini vrlo je značajno za unaprjeđenje kvaliteta tekuće debate o ukupnoj reformi ustavnog uređenja BiH.

Tokom proteklih pet godina nije poduzeto ozbiljnije istraživanje efekata ustavne reforme iz 2002. i njenih mehanizama koji uključuju etnički veto. Što se tiče činjenica vezanih za učinkovitost mehanizama zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini, tapkalo se u mraku. No, bez takvog kritičkog preispitivanja vrlo je teško smisljeno i odgovorno govoriti o alternativama i mogućim unaprjeđenjima.

Danas se opet otvara rasprava o izmjenama ustava i preoblikovanju BiH u funkcionalniju državu koja se može nositi s izazovima europskih integracija. Očito je da će se, za razliku od neuspjelog «travanjskog paketa 2006.» lideri ovaj put pozabaviti znatno dubljim strukturnim promjenama sa značajnim implikacijama po subnacionalnu razinu.

Pri tome nije vjerojatno da će subnacionalna razina nestati. Skori svi politički akteri su iznijeli svoja viđenja budućeg ustavnog uređenja i u svima figuriraju subnacionalne jedinice sa zakonodavnim, izvršnim i sudskim ovlastima. No, bez obzira na vid subnacionalne strukture (od manjih promjena postojećeg entitetsko/kantonalnog ustrojstva, preko različitih oblika federalnih jedinica do uspostave ekonomskih regija), upečatljiv je nedostatak inovativnih ideja vezanih za ostvarivanje jednakopravnosti konstitutivnih naroda na subnacionalnoj razini.

Nekritička, mehanička promijena postojećih rješenja, uključujući etnički veto, kao i njihovo jednako nekritično i mehaničko dokidanje, značilo bi zapadanje u iste zamke i proizvodnju istih frustracija koje su na sceni danas. U najgorem slučaju, to može značiti povratak zemlja na političku situaciju s početka devedesetih.

4. Alternative

4.1. Mogući pristupi

Kao što je pomenuto u dijelu studije koji se odnosi na definiranje i opis problema, potreba za zaštitom prava manjina na subnacionalnoj razini javila se uporedo s kreiranjem entiteta i kantona tokom i nakon rata 1992-95. Štaviše, postojanje manjina je u mnogim dijelovima zemlje posljedica ratnog «etničkog čišćenja» i poslijeratnog neuspjeha u vraćanju značajnijeg broja izbjeglih na svoja predratna mjesta življenja.

Međutim, niz događaja koji su doveli do problema ne mora po sebi nužno biti koristan putokaz u njegovom rješavanju. Umjesto pokušaja da putujemo unatrag kroz vrijeme i obnovimo predratno stanje stvari, ova studija pokušava ukazati na načine uticanja na dinamiku koja generira problem.

U raspravi o različitim pristupima rješavanja problema zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH, s naglaskom na kontekstu procesa odlučivanja i etničkog veta, ova studija razmatra dva alternativna rješenja koja su relevantna za javnu raspravu o ustavnoj strukturi BiH i poredi ih sa postojećim stanjem, odnosno «statusom quo».



Prvi alternativni pristup koji ćemo razmotriti pod nazivom «poboljšani etnički veto» bazira se na postojećim mehanizmima reforme iz 2002. s nekim dodatnim elementima koji mogu poboljšati učinkovitost etničkog veta u zaštiti manjinskih prava.

Drugi alternativni pristup pod nazivom «vladavina većine» zasniva se na vraćanju u stanje prije 2002., tj. na ukidanju posebnih mehanizama kao što je etnički veto. Međutim, ova alternativa neće biti promatrana kao očito pogrešno rješenje, već ćemo probati sagledati na mogućnosti koje nude drugi mehanizmi, poput provođenja ustavnih normi sudskim putem u cilju zaštite manjina na subnacionalnoj razini. Jedna varijacija ovog pristupa, pod nazivom «benevolentna vladavina većine» uključit će većinu poboljšanja iz «poboljšanog etničkog veta».

4.2. Okvir za analizu

Raspravu o alternativnim pristupima baziramo na nekoliko aspekata kojima sagledavamo ponuđena rješenja. Ti aspekti su učinkovitost, proaktivnost, cijena i fleksibilnost.

- **Učinkovitost.** U krajnoj instanci, kvalitet etničkog veta ili nekog zamjenskog mehanizma mora se mjeriti time koliko uspješno štiti prava manjina u procesu donošenja odluka od neograničene volje većine, *pod uvjetom* da normalan politički proces zasnovan na većinskom odlučivanju ne može pružiti takvu zaštitu.

Drugim riječima, mehanizmi poput etničkog veta ne zamjenjuju niti suspendiraju normalne političke procese, utemeljene na volji većine građana ili njihovih izabranih predstavnika, već se aktiviraju samo onda kad proces većinskog odlučivanja ne može osigurati potrebnu razinu zaštite manjinskih prava.

Za potrebe ove studije, razložit ćemo aspekt učinkovitosti na sljedeće kriterije:

- ◇ *Raspoloživost drugoj najvećoj skupini:* vjerojatnost da izabrani predstavnici konstitutivnog naroda koji čini najveću manjinu (tj. drugog najbrojnijeg) mogu koristiti dati sistem za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, ako to cijene potrebnim.
- ◇ *Raspoloživost trećoj najvećoj skupini:* vjerojatnost da izabrani predstavnici najmanje brojnog konstitutivnog naroda (tj. trećeg najbrojnijeg) mogu koristiti dati sistem za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa, ako to cijene potrebnim.
- ◇ *Učinkovitost zadnje instance:* vjerojatnost da će etnički veto ili zamjenski mehanizam proći, ako se koristi kao sredstvo zadnje instance protiv volje vladajuće većine.
- ◇ *Zaštita od zloupotrebe:* vjerojatnost da etnički veto ili zamjenski mehanizam neće proći ako se koristi kao taktičko sredstvo razračunavanja unutar vladajuće koalicije.
- ◇ *Razina namjenske upotrebe:* vjerojatnost da se etnički veto ili zamjenski instrument odnosi na pitanja koja su prvenstveno naznačena kao pitanja od značaja za vitalni nacionalni interes.
- ◇ *Primjenljivost na nove zakone:* vjerojatnost blokiranja novog zakonodavstva koje narušava vitalni nacionalni interes manjine.
- ◇ *Primjenljivost na postojeće zakone:* vjerojatnost uklanjanja odredbi postojećih zakona kojima se narušava vitalni nacionalni interes manjina.

- **Proaktivnost.** Etnički veto je mehanizam blokade, koji se koristi kao reakcija na čin većine, te ne pruža manjini sredstva utjecaja na dnevni red i izražavanje svojih interesa. Aspekt proaktivnosti raščlanjujemo na:

- ◇ *Utjecaj manjine na dnevni red*: sposobnost manjine da na dnevni red stavi pitanja koja smatra bitnim za svoj vitalni nacionalni interes, bez prethodne podrške većine.
- ◇ *Sudjelovanje manjine u raspravi*: šansa da se čuje glas manjina o pitanjima kojima se bave parlamenti.

• **Cijena** alternative se procjenjuje ugrubo i kvalitativno kroz sljedeća dva kriterija:

- ◇ *Otpor promjenama*: vjerojatna razina otpora prihvatanju i provođenju alternativnog rješenja.
- ◇ *Administrativni troškovi*: ostaju li implementacijom alternative institucionalni troškovi isti, povećavaju li se ili smanjuju.

Fleksibilnost. Ovaj se aspekt odnosi na mogućnost zadržavanja bitnih elemenata razmatranog rješenja u slučaju značajnijeg ustavnog restrukturiranja kojim bi se promijenio sastav i raspored subnacionalnih jedinica kao rezultat nekog budućeg dogovora o ustavnim promjenama u BiH.

4.3. Procjena «statusa quo»

Kao prvi korak u analizi, promatraćemo nabrojane aspekte postojećeg stanja, odnosno «statusa quo».

Kriterij učinkovitosti	Procjena «statusa quo»	Komentar
Raspoloživost drugoj najbrojnijoj skupini	visoka	Činjenice pokazuju da je druga najbrojnija skupina (Hrvati u FBiH, Bošnjaci u RS) najčešće koristila etnički veto.
Raspoloživost trećoj najbrojnijoj skupini	vrlo niska	Činjenice pokazuju da treća najbrojnija skupina (Srbi u FBiH, Hrvati u RS) nije imala efektivan pristup etničkom vetu.
Učinkovitost zadnje instance	razumna	Potvrđena su 4 od 6 slučajeva etničkog veta (3 od 4 u FBiH i 1 od 2 u RS) koje su pokrenuli predstavnici manjina izvan vladajuće koalicije
Zaštita od zloupotrebe	visoka	Potvrđen je samo 1 od 18 slučajeva etničkog veta (1 od 9 u FBiH i 0 od 9 u RS) koje su pokrenuti kao rezultat raskola u vladajućoj koaliciji
Razina namjenske upotrebe	razumna	Većina slučajeva etničkog veta bila je vezana za pitanja izričito navedena kao pitanja of značaja za vitalni nacionalni interes
Primjenljivost na nove zakone	apsolutna	Svi novi zakoni podliježu etničkom vetu
Primjenljivost na postojeće zakone	vrlo niska	Etnički se veto ne primjenjuje na postojeće zakone. Razmatranje ustavnosti zakona pred entitetskim ustavnim sudom zahtijeva trećinu članova parlamenta, što je obično daleko iznad boja manjinskih predstavnika u većini parlamenata

Kriterij proaktivnosti	Procjena «statusa quo»	Komentar
Utjecaj manjine na dnevni red	vrlo nizak	Poslovnici većine subnacionalnih parlamenata zahtijevaju većinu glasova da bi se novo pitanje uvrstilo na dnevni red
Sudjelovanje manjine u raspravi	nisko	Dosta se zakona usvaja po kratkom postupku bez javne rasprave (hitni postupak). Kad je ima, javna je rasprava obično ograničena na administrativna tijela i organizacije, u kojima manjine nisu dovoljno zastupljene.



Kriterij cijene	Procjena «statusa quo»	Komentar
Otpor promjenama	nizak – srednji	Vladajuće etničke partije zasigurno ne podržavaju svesrdno načela ustavne reforme iz 2002., ali nema otvorene opstrukcije. Međutim, veći pritisak može dovesti do otpora.
Administrativni trošak	sredni – visok	Postojeći sistem je dalek od idealnog, ali broj novostvo-renih pozicija je negdje oko 25 u BiH.

Kriterij fleksibilnosti	Procjena «statusa quo»	Komentar
Fleksibilnost	srednja	Postojeći sistem je relativno fleksibilan. Reorganizacija subnacionalne razine (ukidanje ili preuređenje entiteta/ kantona ili federalne jedinice) u suštini zahtijeva samo definiranje novog autoriteta koji će odlučivati o etničkom vetu (jedan od očitih izbora bio bi Ustavni sud BiH).

4.4. Liječenje boljki: sistem «poboljšanog etničkog veta»

Gornja procjena «statusa quo» ukazuje na ono što se može unaprijediti, ponajprije u pogledu učinkovitosti i proaktivnosti.

Najslabije tačke postojećeg sistema etničkog veta su:

- Vrlo niska raspoloživost etničkog veta trećoj najbrojnijoj skupini u entitetu (Srbima u FBiH i Hrvatima u RS).
- Vrlo niska primjenljivost etničkog veta na postojeće zakone koji mogu sadržati diskriminirajuće ili štetne odredbe po prava manjina
- Vrlo mal utjecaj manjina na dnevni red
- Vrlo mala šansa manjina da iskažu svoje mišljenje u debati o zakonima

Stoga razvijamo alternativu «poboljšanog etničkog veta» uključivanjem sljedećih poboljšanja u odnosu na postojeći sistem:

- Da bi se omogućilo korištenje etničkog veta trećem najbrojnijem (tj. najmalobrojnijem) konstitutivnom narodu u entitetu, pravo pokretanja etničkog veta na kantonalnoj razini treba proširiti na predstavnike takve skupine na entitetskoj razini (u Domu naroda FBiH i Vijeću naroda RS).
Na taj se način trećem najbrojnijem narodu u entitetu omogućuje bolji pristup mehanizmu etničkog veta.
- Zahtjevanu jednu trećinu članova entitetskog ili kantonalnog parlamenta potrebnu za pokretanje postupka ocjene ustavnosti pred entitetskim ustavnim sudovima treba ublažiti davanjem tog prava većini izabranih predstavnika konstitutivnog naroda na entitetskoj ili kantonalnoj razini.
Time bi se deblokirao proces dovođenja postojećeg zakonodavstva (donesenog prije 2002.) u sklad s načelima ustavne reforme iz 2002.
- Potrebno je ukinuti poslovničke odredbe kojima se za stavljanje pitanja na dnevni red traži većina glasova. Manjine moraju imati pravo predlaganja u parlamentu bez prethodne dozvole većine.

- Korištenje «hitnog postupka» za usvajanje zakona u kratkim rokovima bez prethodne javne rasprave mora se jako ograničiti. Istovremeno, javna rasprava mora uključivati javne pretese.

Procjena alternativnog sistema «poboljšanog etničkog veta», zasnovana na istim kriterijima kao i ranije, data je u tablicama koje slijede.

Kriterij učinkovitosti	Procjena «poboljšanog etničkog veta»	Komentar
Raspoloživost drugoj najbrojnijoj skupini	visoka (nepromijenjena)	
Raspoloživost trećoj najbrojnijoj skupini	srednja - visoka (unaprijeđena)	Djelovanje izabranih predstavnika na entitetskoj razini može kompenzirati manjak izabranih predstavnika na regionalnoj razini..
Učinkovitost zadnje instance	razumna (nepromijenjena)	
Zaštita od zloupotrebe	visoka (nepromijenjena)	
Razina namjenske upotrebe	razumna (nepromijenjena)	
Primjenljivost na nove zakone	apsolutna (nepromijenjena)	
Primjenljivost na postojeće zakone	razumna (unaprijeđena)	Manjinski predstavnici mogu uputiti postojeće zakone na postupak ocjene ustavnosti pred entitetskim ustavnim sudovima

Kriterij proaktivnosti	Procjena «poboljšanog etničkog veta»	Komentar
Utjecaj manjine na dnevni red	razuman (unaprijeđen)	Manjine mogu predložiti pitanja za raspravu i odlučivanje u parlamentima. Na kraju se odlučuje većinski.
Sudjelovanje manjine u raspravi	razumno (unaprijeđeno)	Manjine imaju mogućnost sudjelovanja u javnoj raspravi i javnim pretresima

Kriterij cijene	Procjena «poboljšanog etničkog veta»	Komentar
Otpor promjenama	srednji - visok (povećan = otežana promjena)	Vladajuće etničke stranke mogu se usprotiviti svemu što jača poziciju manjina na onome što vide kao svoj «nacionalni domen».
Administrativni troškovi	srednji - visoki (nepromijenjeni)	Novi sistem ne traži uvođenje dodatnog administrativnog aparata



Kriteriji fleksibilnosti	Procjena «poboljšanog etničkog veta»	Komentar
Fleksibilnost	srednja (nepromijenjena)	

4.5. Jedan čovjek, jedan glas: «vladavina većine»

Poduzmimo sada jedan misaoni eksperiment i vratimo se u vrijeme prije 2002. te zamislimo da je tadašnja ustavna reforma dovela do ustanovljavanja svih ostalih stubova ustavne reforme, *osim etničkog veta*.

Na taj način, eliminiranjem etničkog veta, a *zadržavanjem svega ostalog* iz ustavne reforme iz 2002. (umjesto prostog povratka na 200), dobijamo alternativu koju ćemo nazvati «vladavinom većine». Pri tome mislimo na većinu na subnacionalnoj razini.

Naravno, u svjetlu kasnijih činjenica znamo da je (nažalost) etnički veto jedini dio reforme iz 2002. koji funkcionira u većem ili manjem obimu. No, najprije ćemo procijeniti mogućnost ukidanja etničkog veta i zadržavanja svega ostalog u odnosu na «status quo».

Kriterij učinkovitosti	Procjena «vladavine većine»	Komentar
Raspoloživost drugoj najbrojnijoj skupini	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Raspoloživost trećoj najbrojnijoj skupini	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Učinkovitost zadnje instance	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Zaštita od zloupotrebe	savršena (unaprijeđena)	Nema etničkog veta, pa ni zloupotrebe
Razina namjenske upotrebe	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Primjenljivost na nove zakone	nikakva (smanjena)	Isključivo većina odlučuje
Primjenljivost na postojeće zakone	vrlo niska (nepromijenjena)	

Kriterij proaktivnosti	Procjena «vladavine većine»	Komentar
Utjecaj manjine na dnevni red	vrlo nizak (nepromijenjen)	
Sudjelovanje manjine u raspravi	nisko (nepromijenjeno)	

Kriteriji cijene	Procjena «vladavine većine»	Komentar
Otpor promjenama	srednja (smanjena = lakša provedba)	Manjine bi se sigurno usprotivile, ali nije isključeno da se vladajuće etničke stranke mogu dogovoriti o ukidanju etničkog veta.
Administrativni troškovi	niska - srednja (unaprijeđeni)	Ukidanje etničkog veta ponešto pojeftinjuje administrativnu strukturu

Kriterij fleksibilnosti	Procjena «vladavine većine»	Komentar
Fleksibilnost	visoka (unaprijeđena)	Na ovo rješenje ne utječe preuređenje subnacionalne razine

4.6. Inkluzivna demokracija: «benevolentna vladavina većine»

Da bi se otklonila svaka pomisao da je alternativa «vladavina većine» uključena u studiju samo da bi se alternative koje uključuju etnički veto učinile privlačnijim, sljedeća alternativa pokušava inkorporirati što više unarjeđenja iz «poboljšanog etničkog veta» u «vladavinu većine», bez samog etničkog veta.

Novu ćemo alternativu nazvati «benevolentnom vladavinom većine». Zapravo, dosta dobronamjernih ljudi u Bosni i Hercegovini, koji su smoreni etničkim partikularizmom i političkim podjelama, intuitivno se opredjeljuju za ovu alternativu.

Jedan nedostatak «benevolentne vladavine većine» leži u činjenici da je njeni zagovornici obično razmatraju na razini BiH, dok na subnacionalnoj razini daju tek neodređene konture uređena zemlje (no, uglavnom ne poriču potrebu za postojanjem subnacionalne razine vlasti u BiH, čak i ako je vide u potpuno drugačijem svjetlu).

Prema tome, da bi stvari bile konkretnije, «benevolentnu vladavinu većine» ćemo definirati kao «vladavinu većine» u koju su ugrađena sljedeća unaprijeđenja iz «poboljšanog etničkog veta»:

- Zahtjevanu jednu trećinu članova entitetskog ili kantonalnog parlamenta potrebnu za pokretanje postupka ocjene ustavnosti pred entitetskim ustavnim sudovima treba ublažiti davanjem tog prava većini izabranih predstavnika konstitutivnog naroda na entitetskoj ili kantonalnoj razini.
Time bi se deblokirao proces dovođenja postojećeg zakonodavstva (donesenog prije 2002.) u sklad s načelima ustavne reforme iz 2002.
- Potrebno je ukinuti poslovničke odredbe kojima se za stavljanje pitanja na dnevni red traži većina glasova. Manjine moraju imati pravo predlaganja u parlamentu bez prethodne dozvole većine.
- Korištenje «hitnog postupka» za usvajanje zakona u kratkim rokovima bez prethodne javne rasprave mora se jako ograničiti. Istovremeno, javna rasprava mora uključivati javne pretrise.



Procjena «benevolentne vladavine većine» u odnosu na «status quo» data je u tablicama koje slijede:

Kriterij učinkovitosti	Procjena «benev. vladavine većine»	Komentar
Raspoloživost drugoj najbrojnijoj skupini	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Raspoloživost trećoj najbrojnijoj skupini	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Učinkovitost zadnje instance	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Zaštita od zloupotrebe	savršena (unaprijeđena)	Nema etničkog veta, nema zloupotrebe
Razina namjenske upotrebe	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Primjenljivost na nove zakone	nikakva (smanjena)	Nema etničkog veta
Primjenljivost na postojeće zakone	razumna (unaprijeđena)	Manjinski predstavnici mogu uputiti postojeće zakone na postupak ocjene ustavnosti pred entitetskim ustavnim sudovima

Kriterij proaktivnosti	Procjena «benev. vladavine većine»	Komentar
Utjecaj manjine na dnevni red	razuman (unaprijeđen)	Manjine mogu predložiti pitanja za raspravu i odlučivanje u parlamentima. Na kraju se odlučuje većinski.
Sudjelovanje manjine u raspravi	razumno (unaprijeđeno)	Manjine imaju mogućnost sudjeovanja u javnoj raspravi i javnim pretresima

Kriterij cijene	Procjena «benev. vladavine većine»	Komentar
Otpor promjenama	srednje - visoko (povećan = teže ostvariv)	Prihvatanje ove alternative podrazumijeva da vladajuće većine prihvate iste demokratske prakse.
Administrativni troškovi	niski - srednji (poboljšani)	Ukidanje etničkog veta donekle pojeftinjuje administraciju

Kriterij fleksibilnosti	Procjena «benev. vladavine većine»	Komentar
Fleksibilnost	visoka (unaprijeđena)	Na ovu alternativu ne utječe preuređenje subnacionalnih jedinica

4.7. Usporedna analiza

Ukoliko tri navedene alternative uporedimo sa «statusom quo», dobijamo sljedeću tablicu:

Kriterij	«poboljšani etnički veto»	«vladavina većine»	«benevolentna vladavina većine»
Kriteriji učinkovitosti			
Raspoloživost drugoj najbrojnijoj skupini	visoka (nepromijenjena)	nikakva (smanjena)	nikakva (smanjena)
Raspoloživost trećoj najbrojnijoj skupini	srednja – visoka (poboljšana)	nikakva (smanjena)	nikakva (smanjena)
Učinkovitost zadnje instance	razumna (nepromijenjena)	nikakva (smanjena)	nikakva (smanjena)
Zaštita od zloupotrebe	visoka (nepromijenjena)	savršena (unaprijeđena)	savršena (unaprijeđena)
Razina namjenske upotrebe	razumna (nepromijenjena)	nikakva (smanjena)	nikakva (smanjena)
Primjenljivost na nove zakone	apsolutna (nepromijenjena)	nikakva (smanjena)	nikakva (smanjena)
Primjenljivost na postojeće zakone	razumna (unaprijeđena)	vrlo niska (nepromijenjena)	razumna (unaprijeđena)
Kriteriji proaktivnosti			
Utjecaj manjine na dnevni red	razuman (unaprijeđen)	vrlo nizak (nepromijenjen)	razuman (unaprijeđen)
Sudjelovanje manjine u raspravi	razumno (unaprijeđeno)	nisko (nepromijenjeno)	razumno (unaprijeđeno)
Kriteriji cijene			
Otpor promjenama	srednji - visok (teže ostvarivo)	srednji (lakše ostvarivo)	srednji - visok (teže ostvarivo)
Administrativni troškovi	srednji - visoki (nepromijenjeni)	niski - srednji (poboljšani)	niski - srednji (poboljšani)
Kriteriji fleksibilnosti			
Fleksibilnost	srednja (nepromijenjena)	visoka (poboljšana)	visoka (poboljšana)

Ako ukratko sumiramo gornju tabelu, dobijamo sljedeće:

- «Poboljšani etnički veto» dominira nad «statusom quo» po skoro svim kriterijima. Ako bi se mogao nadvladati dodatni otpor, «status quo» bi trebalo napustiti u korist «poboljšanog etničkog veta».
- «Poboljšani etnički veto» uvjerljivo dominira nad ostalim opcijama kada je riječ o učinkovitosti zaštite manjinskih prava u procesu odlučivanja. «Vladavina većine» i «benevolentna vladavina većine» su bolji od «poboljšanog etničkog veta» kada je riječ o sprječavanju zloupotrebe radi borbi za moć u vladajućim koalicijama. «Poboljšani etnički veto» i «benevolentna vladavina većine» slični su kada je riječ o uklanjanju diskriminirajućih odredbi postojećih zakona donesenih prije 2002.
- «Poboljšani etnički veto» i «benevolentna vladavina većine» nude uporediv prostor za proaktivno djelovanje manjina, puno više nego ostale dvije opcije.
- «Vladavina većine» u pogledu cijene prednjači pred ostalim alternativama. Riječ je vjerovatno o alternativni koja proizvodi najmanje otpora i koja je manje skupa od ostalih. Ona vjerovatno predstavlja put najmanjeg otpora kojim bi se BiH kretala bez međunarodnog nadzora.



- Otpor na koji bi se naišlo kod implementacije bilo «poboljšanog etničkog veta» bilo «benevolentne vladavine većine» bio bi sličan po intenzitetu, i veći od cijene održavanja statusa quo. Mešutim, pri tome «benevolentna vladavina većine» ima tu prednost da je manje skupa u pogledu administracije.
- Konačno, kad se radi o fleksibilnosti, tj. sposobnosti adaptacije rješenja nekom novom uređenju subnacionalne razine vlasti u BiH, «vladavina većine» i «benevolentna vladavina većine» su u prednosti i pred «statusom quo» i pred «poboljšanim etničkim vetom». To vjerojatno znači da bi novo ustavno uređenje na razini BiH vjerojatno vodilo većinskom (i vjerojatno ne tako benevolentnom) modelu ako se detalji subnacionalnog uređenja precizno ne odrede.

5. Zaključci i preporuke

5.1. Anatomija problema zaštite manjinskih prava i etničkog veta

Problem zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj (entitetskoj i kantonalnoj) razini vlasti u Bosni i Hercegovini je vrlo realan. U pet navrata u razdoblju 2003-2007., entitetski ustavni sudovi su stavili van snage diskriminirajuće parlamentarne odluke na temelju etničkog veta koji su zatražili manjinski predstavnici.

Od tih diskriminirajućih odluka, tri su bili zakoni usvojeni u parlamentima FBiH, RS i Kantona Sarajevo. Ostale diskriminirajuće odluke bile su vezane za izbor dužnosnika Skupštine Zeničko-Dobojskog i amandmane na ustav Posavskog Kantona. U tih pet slučajeva nadležna vijeća entitetskih ustavnih sudova utvrdila su da se osporenim odlukama narušavaju vitalni nacionalni interesi manjina, tj. konstitutivnih naroda koji čine manjinu populacije u FBiH, RS; Sarajevskom Kantonu, Zeničko-Dobojskom Kantonu i Posavskom Kantonu, respektivno.

Zaštita manjina na subnacionalnoj razini je nov problem koji se javio uporedo sa stvaranjem subnacionalne razine vlasti s neovisno izabranim zakonodavnim, izvršnim i sudskim tijelima u post-Daytonskoj BiH. Za razliku od BiH u cjelini, skoro svaka subnacionalna jedinica (entitet ili kanton) ima značajnu većinu jednog, a znatno manje manjine druga dva konstitutivna naroda: Hrvata, Bošnjaka i Srba.

Etnički veto je jedan od četiri stuba ustavne reforme iz 2002. kojom su subnacionalni ustavi izmijenjeni s ciljem potvrđivanja i ostvarivanja statusa tri konstitutivna naroda kao skupina s jednakim kolektivnim pravima u svim subnacionalnim jedinicama.

Ostali stubovi ustavne reforme iz 2002. - proglašenje jednakosti Bošnjaka, Srba i Hrvata u ustavima oba entiteta i svih kantona u FBiH, stvaranje dodatnih pozicija u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti po principu etničkog pariteta da bi se zastupili svi konstitutivni narodi, te dovođenje nacionalne strukture zaposlenih u javnoj upravi u sklad s predratnim popisom stanovništva – ili nisu potpuno implementirani, ili još nisu proizveli željene rezultate. Činjenice ukazuju na to da je etnički veto (nažalost) jedini mehanizam uveden 2002. koji je učinkovito korišten za zaštitu manjinskih prava.

Unatoč njegovoj nepopularnosti u građanskim i liberalnim krugovima, činjenice govore da etnički veto ne narušava legitimnu volju većine i ne guši zakonodavni proces. Sve u svemu bilo

je 36 slučajeva etničkog veta tokom pet proteklih godina, što u najgorem slučaju čini ispod 5% pitanja koja je razmatrala Narodna skupština RS i manje od jednog postotka pitanja koja su razmatrali parlamenti FBiH i kantona.

Osim toga, unatoč nešto ciničnijim gledištima, činjenice pokazuju da etnički veto nije bio pogodan instrument za razračunavanja između stranaka u vladajućim koalicijama. Entitetski ustavni sudovi su odobrili znatno više slučajeva etničkog veta koji su bili zadnja instanca otpora dominantnoj volji parlamentarne većine.

Činjenice također pokazuju da su najveći broj slučajeva etničkog veta pokrenule druge po brojnosti skupine u entitetima: Hrvati u FBiH i Bošnjaci u RS, dok su najmalobrojnije skupine u entitetima (Srbi u FBiH i Hrvati u RS) bile općenito spriječene u korištenju etničkog veta.

Kao instrument blokade, etnički veto se odnosi na nove zakone koje usvajaju parlamenti. No, postoji značajan skup zakona donesenih prije 2002. koji sadrže odredbe koje manjine na subnacionalnoj razini smatraju problematičnim, ali nemaju mogućnost, zbog svoje male brojnosti, dati ih na preispitivanje pred entitetskim ustavnim sudovima.

Također, poslovnici parlamenata na subnacionalnoj razini efektivno lišavaju manjinske predstavnike mogućnosti da kandidiraju pitanja na raspravu i daju prijedloge na odlučivanje protiv volje ili prioriteta parlamentarne većine.

Konačno, značajan broj zakona se na subnacionalnoj razini usvaja po tzv. «hitnom postupku», tj. u kratkom vremenu i bez javne rasprave. Time se značajno ograničava mogućnosti manjinskih predstavnika da sudjeluju u procesu odlučivanja i izraze svoje interese. Javna rasprava i kada se vodi obično ne uključuje javne pretese i ograničena je na upravna tijela i organizacije u kojima su manjine nedovoljno zastupljene.

5.2. Alternativni pristupi

Ova studija istražuje realnost upotrebe etničkog veta (tekuće stanje ili «status quo»), zatim jedan teorijski slučaj prostog ukidanja etničkog veta i vraćanja na neograničeno većinsko odlučivanje na subnacionalnoj razini, te dvije poželjnije opcije: poboljšanje etničkog veta ispravnog glavnih uočenih nedostataka u sistemu, te nešto liberalniju i benevolentniju vladavinu većine bez primjene etničkog veta.

S stanovišta daljnje zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini, najpovoljnija opcija je unaprjeđenje sistema etničkog veta. Iako se time povećava cijena prevazilaženja dodatnog otpora i ne smanjuju administrativni troškovi, to je najdemokratskija opcija koja promovira inkluziju i otvorenost.

Liberalni i benevolentni većinski sistem koji bi ukinuo etnički veto, ali prihvatio politiku inkluzije i otvorenosti ipak bi predstavljao korak nazad u smislu zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini, iako ne toliki korak unazad kao vraćanje na stanje prije 2002. Privlačnost tog liberalnog i benevolentnog pristupa je u perspektivi jednostavnijeg i jeftinijeg sistema. No, ta opcija također podrazumijeva prevazilaženje otpora prema prihvatanju demokratske, otvorene i inkluzivne prakse u političkom životu.

Ono što zabrinjava je činjenica da vraćanje na većinsku vladavinu prije 2002. bez instaliranja elemenata inkluzije i otvorenosti vjerojatno predstavlja put najmanjeg otpora kojim bi BiH krenula bez međunarodnog prisustva i nadzora.



5.3. Politički kontekst

Izgledno je ponovno otvaranje debate o ustavnoj reformi u BiH, nakon godinu i pol dugog unutarnjeg konflikta. Jedno od središnjih, ako ne i najvažnije pitanje predstojeće rasprave o ustavnim promjenama bit će preuređenje i preslaganje subnacionalnih razina vlasti: entiteta i kantona. I pored svih razlika među akterima, čini se da se jedino *neće* desiti ukidanje subnacionalne razine vlasti kao takve.

Stoga problem zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini neće nestati, kakav god dogovor na razini BiH bio postignut. Bilo bi pogrešno ignorirati tu činjenicu u kontekstu ustavne rasprave, ponavljati greške iz prošlosti, ili primjenjivati još manje učinkovita «rješenja».

5.4. Preporuke

Ova studija poziva na poboljšanje sistema etničkog veta, ne na njegovo ukidanje, koliko god se taj instrument čini nepopularnim ili anti-liberalnim.

Usprkos proklamiranoj jednakosti konstitutivnih naroda na razini cijele BiH, kršenja manjinskih prava na subnacionalnoj razini se nastavljaju događati. Odgovorna politika koja poštuje ustavne principe i vladavinu zakona ne može na to zatvarati oči i odbacivati realnost zaštite manjinskih prava u ime apstraktnih ideala kao što su «savršeni» većinski demokratski sistem koji idealizira pojedinca dok posve ignorira kolektivna prava stvarnih skupina ljudi.

Čak i ako želimo da smo imali drugačiju prošlost, i dalje se moramo suočavati s jedinom realnosti koja postoji i tražiti načine njenog poboljšanja. Problem i način na koji smo u njega zapali međusobno su povezane, ali ipak različite stvari. Ne možemo riješiti problem zaštite manjinskih prava na subnacionalnoj razini u BiH time što ćemo putovati natrag kroz vrijeme ili odbacivati sadašnje stanje stvari kao nerelevantno. Taj problem, baš kao i svaki drugi složeni problem ljudskog društva, može se rješavati samo promjenom temeljne strukture koja stvara dinamiku, koja na kraju problem reproducira iz dana u dan, iz godine u godinu.

Jedan akcijski plan usmjeren ka poboljšanju stanja zaštite manjinskih prava mogao bi se sastojati od elemenata koje smo uveli kroz alternativu «poboljšanog etničkog veta». Ti elementi obuhvataju sljedeće:

- Najmalobrojnijim konstitutivnim narodima u entitetima (Srbima u FBiH Hrvatima u RS) treba omogućiti da koriste mehanizam etničkog veta na entitetskoj i kantonalnoj razini, čak i kada nisu u dovoljnom broju zastupljeni u entitetskim i kantonalnim parlamentima.
- Zahtjevanu jednu trećinu članova entitetskog ili kantonalnog parlamenta potrebnu za pokretanje postupka ocjene ustavnosti pred entitetskim ustavnim sudovima treba ublažiti davanjem tog prava većini izabраних predstavnika konstitutivnog naroda na entitetskoj ili kantonalnoj razini. Time bi se deblokirao proces dovođenja postojećeg zakonodavstva (donesenog prije 2002.) u sklad s načelima ustavne reforme iz 2002.
- Potrebno je ukinuti poslovničke odredbe kojima se za stavljanje pitanja na dnevni red traži većina glasova. Manjine moraju imati pravo predlaganja u parlamentu bez prethodne dozvole većine.
- Korištenje «hitnog postupka» za usvajanje zakona u kratkim rokovima bez prethodne javne rasprave mora se jako ograničiti. Istovremeno, javna rasprava mora uključivati javne pretrise.



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.

Bibliografija

Pravni izvori:

Constitutional Court of BiH (2000, January 29). *Case U-5/98: Partial Decision One.*. Sarajevo: URL <http://www.ccbh.ba/>.

Constitutional Court of BiH (2000, February 18). *Case U-5/98: Partial Decision Two.* Sarajevo: URL <http://www.ccbh.ba/>.

Constitutional Court of BiH (2000, July 1). *Case U-5/98: Partial Decision Three.* Sarajevo: URL <http://www.ccbh.ba/>.

Constitutional Court of BiH (2000, August 18). *Case U-5/98: Partial Decision Four.* Sarajevo: URL <http://www.ccbh.ba/>.

Venice Commission (2001, March 2). *Opinion CDL-INF(2001)006: Implications of the decision of the Constitutional Court on Constituent Peoples.* Council of Europe: URL: <http://www.venice.coe.int>.

Venice Commission (2005, March 12). *Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative adopted by the Venice Commission at its 62nd plenary session.* Council of Europe: URL: <http://www.venice.coe.int>.

Slučajevi etničkog veta: detaljan pregled svih predmeta u vezi sa slučajevima etničkog veta može se pronaći na odgovarajućim Web stranicama entitetskih ustavnih sudova:

Ustavni sud FBiH: URL www.ustavnisudfbih.ba

Ustavni sud RS: URL: www.ustavnisud.org



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 unaprijedjenje 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.