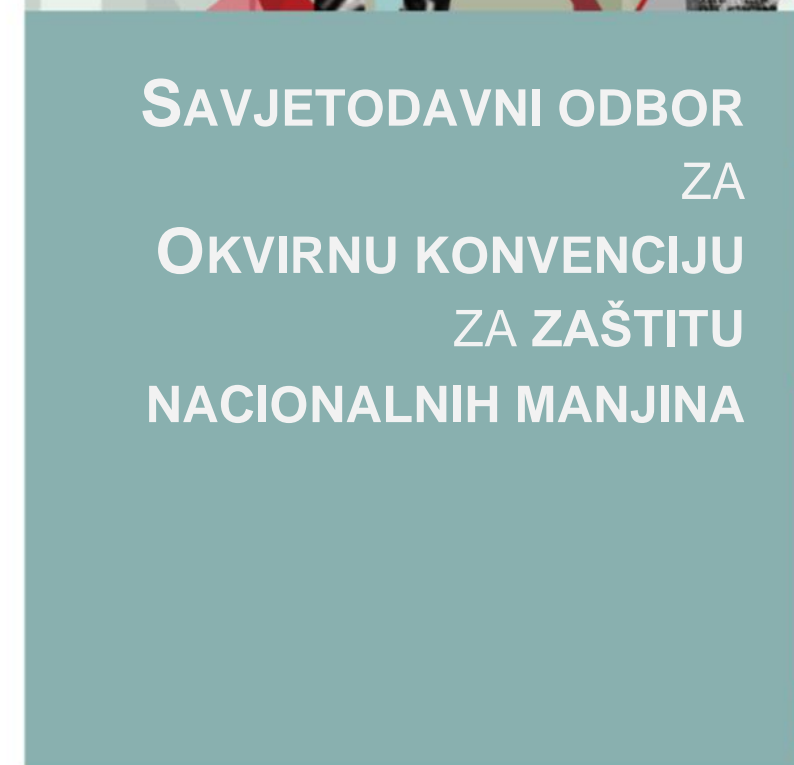




PETO MIŠLJENJE O BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak



SAVJETODAVNI ODBOR
ZA
OKVIRNU KONVENCIJU
ZA ZAŠTITU
NACIONALNIH MANJINA

Usvojeno 8. februara 2024.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2023)5

Objavljeno 24/06/2024

Sekretarijat Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina
Savjet/Vijeće Evrope
F-67075 Strasbourg Cedex
Francuska

www.coe.int/minorities

SADRŽAJ

SAŽETAK NALAZA.....	4
PREPORUKE	6
Preporuke za hitno djelovanje	6
Dalje preporuke	6
Praćenje ostvarivanja ovih preporuka.....	7
POSTUPAK PRAĆENJA	8
Naknadne aktivnosti u vezi s preporukama iz Četvrtog mišljenja Savjetodavnog odbora	8
Priprema državnog izvještaja za peti ciklus	8
Posjeta zemlji i usvajanje Petog Mišljenja	8

SAŽETAK NALAZA

1. Bosanskohercegovačko društvo ostaje duboko podijeljeno po etničkim linijama, s podjelama i otvorenim političkim i retoričkim neprijateljstvom između tri konstitutivna naroda (Bošnjaka, Srba i Hrvata), što i dalje obilježava društveni diskurs. Posljednjih godina ta situacija postala je još krhkija, a rizik od sukoba se povećao. Sve veće neprijateljstvo između entiteta u zemlji, koje se na brojne načine ispoljilo u 2023. godini, blokira normalno vođenje poslova u zemlji, nauštrb ukupnog napretka zemlje u cjelini, uključujući nacionalne manjine, čija udruženja nisu primila državna sredstva od 2020. godine jer državne vlasti nisu usvojile budžet.

2. Te političke podjele govore o ukorijenjenim etničkim podjelama, koje se, uprkos najboljim naporima nekih zajednica i međunarodnim naporima, i dalje usađuju kroz obrazovni sistem – kroz segregirane škole i različite nastavne planove i programe za konstitutivne narode. Reprodukcijski obrazovnog sistema etničkih podjela iz prošlosti pokazuje se u neavljenju mučnom historijom 1990-ih, a posebno historijom ranijeg dvadesetog veka, ili kroz jednostranu, pristrasnu nastavu koja ne odražava različitost iskustava traumatičnog rata u Bosni i Hercegovini. Tome doprinose i tri različita nastavna plana i programa geografije. Stanje se nije promijenilo od 2017. godine, a Savjetodavni odbor uznemiren je izjavama mnogih njegovih sagovornika da su mladi sve spremniji na nasilje.

3. Osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama i dalje su diskriminirane u pristupu političkim funkcijama i u političkom učešću općenito, pri čemu se ne provode ključne presude Evropskog suda za ljudska prava – neke još od 2009. godine – kao ni novije presude od svojeg donošenja (sve do 2023. godine). Ta situacija je stvorila klimu u kojoj su ljudi u Bosni i Hercegovini cinični i nemaju povjerenja u demokraciju i vladavinu prava, a posebno u institucije vlasti na svim nivoima, a jedan od razloga je i to što se sudske presude na domaćem nivou ne provode. Bosna i Hercegovina je također dobila status kandidata za Evropsku uniju u decembru 2022. godine, a rješavanje sistemske diskriminacije u pristupu političkim pravima jedan je od uvjeta za pristupanje.

4. Iseljavanje je ključni izazov s kojim se suočava Bosna i Hercegovina jer zemlju napušta sve više mladih – posebno onih u potrazi za poslom ili fakultetskim obrazovanjem. To je ključno pitanje koje utiče na integraciju društva u cjelini. S obzirom na njihovu malu brojčanu veličinu, iseljavanje posebno utiče na nacionalne manjinske zajednice.

5. U svojem posljednjem mišljenju iz 2017. godine, Savjetodavni odbor je ponovio i ponovo naglasio mnoge svoje prethodne tvrdnje i ocjene iz trećeg ciklusa, održanog 2013. godine. U

vrijeme usvajanja, mnoge preporuke iz prethodnih mišljenja nisu bile provedene, te stoga Savjetodavni odbor mnoge od njih ponavlja i u ovom mišljenju.

Besplatna samoidentifikacija i popis stanovništva

6. Pojedinci i dalje zloupotrebljavaju pravo na samoidentificiranje kako bi pristupili izbornim mjestima, javnim pozicijama i socioekonomskim pravima rezerviranim za pripadnike nacionalnih manjina, a vlasti trebaju ispitati kako da urede tu situaciju. Od 2013. godine nije održan nijedan popis, a rezultati, iako objavljeni, kritikuju se kao nepouzdana. To znači da postoji nedostatak pouzdanih podataka čak i o broju pripadnika nacionalnih manjina jer su različiti predstavnici manjina podnijeli dokaze koji pokazuju da su pripadnici njihove grupe pogrešno prebrojani na posljednjem popisu. To zahtijeva obnovljene napore da se krene naprijed u razvoju novog popisa što je prije izvodljivo i da se ispitaju alternativne metode prikupljanja pouzdanih podataka.

Podrška manjinskim kulturama i identitetima

7. U Bosni i Hercegovini je priznato čak 17 nacionalnih manjina, što dovodi do raznolikog spektra potreba i interesa. Neke grupe primaju podršku od „država matica“, a neke samo od Bosne i Hercegovine. To znači da postoji donekle neujednačena politika zaštite i promocije manjinskih kultura i identiteta, što se može ispraviti analizom potreba – izgradnjom, dugoročno gledano, politike nacionalnih manjina na tom temelju.

Jezička prava

8. Nedostatak adekvatne podrške manjinskim jezicima guši provođenje niza članova Okvirne konvencije – pošto se osobe koje mogu govoriti i djelovati na jezicima manjina ne mogu naći na ključnim položajima u medijima i lokalnim upravama. Pored toga, na snazi su i dalje visoki pragovi za upotrebu manjinskih jezika u upravi, odnosno upravama, za topografske oznake i za obrazovanje na jezicima manjina. Pragovi od 50% ili 33% za pristup manjinskim pravima očigledno su previsoki. Ipak, postoji mogućnost proaktivnog pristupa vlasti, što bi trebalo iskoristiti u više situacija. Nadalje, nastavu manjinskih jezika kroz dodatne časove treba proširiti proaktivnim pristupom vlasti.

Položaj Roma

9. Novim Akcionim planom koji je na snazi i mjerama koje se odnose na ključne oblasti stanovanja, zdravstvene zaštite, obrazovanja i zapošljavanja postignut je ograničen napredak u podršci Romima, koji čine brojčano najveću nacionalnu manjinu. Te mjere moraju biti adekvatno finansirane i moraju rješavati dugoročna pitanja. Ipak, zabrinjavaju statistički

podaci o položaju Roma, a naročiti razlozi za zabrinutost postoje u predškolskom obrazovanju – koje je u toj zemlji općenito problematično – gdje potpuni nedostatak sistematiziranog i kvalitetno kontroliranog pristupa mnogu romsku djecu ostavlja u nepovoljnom položaju u obaveznom obrazovanju – što dovodi do povećanja stope napuštanja školovanja i do lošijih rezultata. Kompleksni sistem zdravstvenog osiguranja nekim Romima također može onemogućiti pristup zdravstvenoj zaštiti. Uprkos aktivnim organizacijama civilnog društva, koje obavljaju važan i izazovan posao, romske žene i djevojčice suočavaju se s posebno teškom situacijom, što znači da mnoga njihova prava zaštićena Okvirnom konvencijom ostaju

neostvarena. To je posebno alarmantno i zahtijeva odlučno djelovanje.

Političko i javno učešće

10. Vijeća nacionalnih manjina jedini su praktičan način da parlamentarci na različitim nivoima saslušaju razloge za zabrinutost pripadnika nacionalnih manjina. Tim vijećima se, međutim, daju različiti statusi u zakonu, i pridaju im se različiti nivoi pažnje u tim parlamentarnim tijelima. Potrebno je preispitati njihovu ulogu i iznijeti statutarna ovlaštenja tih vijeća kako bi ona praktično i operativno mogla funkcionirati kao zastupnici nacionalnih manjina u zemlji.

PREPORUKE

11. Savjetodavni odbor smatra da bi ove zaključne napomene i preporuke mogle poslužiti kao temelj za rezoluciju koju Komitet ministara treba usvojiti u vezi s provođenjem Okvirne konvencije od strane Bosne i Hercegovine.

12. Vlasti se pozivaju da uzmu u obzir detaljna zapažanja i preporuke sadržane u ovom Mišljenju Savjetodavnog odbora. Posebno trebaju poduzeti sljedeće mjere kako bi dalje poboljšali provođenje Okvirne konvencije:

Preporuke za hitno djelovanje

13. Savjetodavni odbor poziva vlasti da poduzmu djelotvorne mjere za podsticanje integracije društva u cjelini kroz obrazovni sistem – primjenom jedinstvenog nastavnog plana i programa, posebno iz geografije i historije, i slijedeći te potom provodeći višeperspektivni pristup za podsticanje kritičkog mišljenja. Također trebaju osigurati odgovarajuću obuku nastavnika u tom pogledu i odgovarajuća finansijska i materijalna sredstva za djelotvorno ukidanje svih slučajeva segregiranog ili monoetničkog obrazovanja, zamjenjujući ga inkluzivnim obrazovanjem.

14. Savjetodavni odbor poziva vlasti da sistematiziraju ponudu predškolskog obrazovanja i podignu svijest o značaju takvog obrazovanja među pripadnicima romske manjine, posebno među roditeljima.

15. Savjetodavni odbor poziva vlasti da osiguraju provedbu presuda domaćih sudova u slučajevima diskriminacije koja pogađa pripadnike nacionalnih manjina. Savjetodavni odbor ponovo poziva vlasti da ubrzano krenu naprijed s naporima da provedu presude Evropskog suda za ljudska prava koje se odnose na diskriminaciju u oblasti političkog učešća. Prioritetno je potrebno izraditi strategiju provođenja, a potom je i implementirati, u saradnji s pripadnicima nacionalnih manjina.

16. Savjetodavni odbor poziva vlasti da izvrše analizu potreba i interesa pripadnika nacionalnih manjina u održavanju i razvoju kulture, identiteta i jezika nacionalnih manjina. To bi onda trebao biti temelj nacionalne strategije za zaštitu i unapređenje prava, kulture, identiteta i jezika pripadnika nacionalnih manjina, uključujući sve niveoe vlasti – posebno lokalni.

17. Savjetodavni odbor poziva vlasti da osnaže status vijeća nacionalnih manjina, dajući im statutarna ovlaštenja u različitim parlamentarnim tijelima, sukladno potrebama pripadnika nacionalnih manjina, i da osiguraju da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u imenovanju članova manjinskih vijeća. Vlasti trebaju osigurati pravo da takva vijeća budu konsultovana o svim

pitanjima koja se tiču pripadnika nacionalnih manjina i da uspostave formalnu suradnju između svih vijeća manjina. Vijećima bi trebalo obezbijediti odgovarajuća finansijska sredstva za obavljanje funkcija neophodnih za njihov mandat. Članstvo u takvim vijećima također treba odražavati raznolikost unutar manjina, s posebnim naglaskom na rodnu i starosnu uravnoteženost. Ona također trebaju osigurati da politički i drugi zainteresirani akteri budu upoznati s djelokrugom i mandatom vijeća nacionalnih manjina.

Dalje preporuke¹

18. Savjetodavni odbor ponavlja poziv vlastima da se konsultuju s pripadnicima nacionalnih manjina o metodologiji popisa, formulaciji postavljenih pitanja i mjerama zaštite za dobrovoljne i informirane odgovore. Ispitanici bi trebali biti u mogućnosti navesti višestruku pripadnost, a anketari bi trebali biti adekvatno obučeni kako bi zabilježili slobodan i informiran izbor pojedinaca. Potrebno je uložiti zajedničke napore da se angažiraju anketari iz redova pripadnika nacionalnih manjina i da se među njima podigne svijest o značaju prikupljanja podataka.

19. Savjetodavni odbor ponavlja prethodne pozive vlastima na svim nivoima da preduzmu odlučne mjere za podsticanje interkulturalnog dijaloga i međusobnog razumijevanja između različitih etničkih i vjerskih grupa i osoba koje im pripadaju u Bosni i Hercegovini. On, nadalje poziva vlasti na svim nivoima da se suzdrže od ispoljavanja netolerancije i etnički motiviranog neprijateljstva u političkoj sferi i da takva ispoljavanja spriječe i osude, kao i da aktivno rade na promoviranju zajedničkog građanskog identiteta utemeljenog na zajedničkim interesima, u skladu s duhom podsticanja međusobnog poštovanja, tolerancije i razumijevanja među svima koji žive na teritoriji države.

20. Savjetodavni odbor ponavlja prethodne pozive vlastima da osiguraju da javni emiteri ispune obavezu proizvodnje sadržaja na jezicima manjina i za pripadnike nacionalnih manjina. Također trebaju razmotriti vrstu sadržaja koja odgovara različitim potrebama i interesima pripadnika nacionalnih manjina.

21. Savjetodavni odbor ponavlja prethodne pozive vlastima da, uz konsultacije s predstavnicima nacionalnih manjina, revidiraju zakone o prikazu topografskih oznaka u cilju uklanjanja pravnih i praktičnih prepreka za djelotvorno ostvarivanje tog prava, u cilju promoviranja vidljivosti i osnaživanja nacionalnih manjina.

¹ Preporuke u nastavku navedene su po redoslijedu odgovarajućih članova Okvirne konvencije.

22. Savjetodavni odbor poziva vlasti da sistematski prikupljaju podatke o pristupu pripadnika romske manjine kvalitetnom obrazovanju u cijeloj zemlji, razvrstane, između ostalog, po spolu i geografskoj lokaciji. Na temelju toga, vlasti trebaju osmisliti ciljane mjere za rješavanje utvrđenih problema. Vlasti bi također trebale provoditi podsticajne, a ne kaznene, mjere kako bi podstakle romske roditelje da njihova djeca pohađaju školu. Također bi trebalo osigurati podsticaje za povećanje stopa pohađanja srednjeg i univerzitetskog obrazovanja, kao što su stipendije namijenjene romskim učenicima i studentima, a posebno ženama i djevojčicama. Vlasti također trebaju osigurati privremenu podršku kao što su asistenti u nastavi u školama, posebno tamo gde učenici mogu početi pohađati nastavu iznad uobičajenog uzrasta za dati razred.

23. Savjetodavni odbor ponavlja prethodne pozive vlastima da zauzmu proaktivan pristup razvoju nastave na manjinskim jezicima i podučavanja manjinskih jezika u područjima u kojima pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno ili u značajnom broju, kao i da uklone previsoke pragove postavljene u zakonodavstvu. Kod pripadnika nacionalnih manjina mora se hitno podići svijest o tom pravu, nakon čega je potrebno djelovati.

24. Savjetodavni odbor poziva vlasti da uklone zakonske odredbe kojima se diskriminiraju pripadnici nacionalnih manjina u pristupu političkim funkcijama, u skladu sa sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. One

također trebaju osigurati posebne puteve za učešće u političkom životu pripadnicima nacionalnih manjina.

25. Savjetodavni odbor poziva vlasti da osiguraju pristup adekvatnom smještaju za Rome, posebno kroz osiguranje investicija za garantiranje pristupa pitkoj vodi i električnoj energiji u područjima gdje žive Romi. Vlasti trebaju obratiti posebnu pažnju na obezbjeđivanje pravne sigurnosti posjeda te osigurati da se tamo gdje se grade nove stambene jedinice ulože naponi da se one integriraju u konurbacije putem saobraćajnih veza i pružanja usluga. Savjetodavni odbor poziva vlasti da bez daljeg odlaganja provedu mjere sadržane u Akcionom planu i osiguraju pristup zdravstvenom osiguranju svim pripadnicima romske manjine, posebno ženama i djevojčicama. Odgovarajuću pažnju treba posvetiti rodno pristrasnim ishodima zdravstvene zaštite. Vlasti bi također trebale osigurati zapošljavanje zdravstvenih medijatora kako bi se podstaklo povjerenje između institucija i Roma.

Praćenje ostvarivanja ovih preporuka

26. Savjetodavni odbor podstiče vlasti da organiziraju naknadni događaj nakon objavljivanja ovog mišljenja iz petog ciklusa. Savjetodavni odbor smatra da bi bio koristan naknadni dijalog radi razmatranja zapažanja i preporuka iznesenih u ovom Mišljenju. Nadalje, Savjetodavni odbor je spreman podržati vlasti u utvrđivanju najdjelotvornijih načina za provođenje preporuka sadržanih u ovom Mišljenju.

POSTUPAK PRAĆENJA

Naknadne aktivnosti u vezi s preporukama iz Četvrtog mišljenja Savjetodavnog odbora

27. U Neumu je 12. aprila 2019. održana konferencija o praćenju ostvarivanja preporuka iz Četvrtog mišljenja Savjetodavnog odbora. Četvrto mišljenje objavljeno je na web stranici državnog Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice.²

Priprema državnog izvještaja za peti ciklus

28. Državni izvještaj primljen je 31. avgusta 2022. godine sa zakašnjenjem od više od godinu dana. U njegovoj pripremi konsultirane su neke organizacije koje zastupaju i promovišu prava pripadnika nacionalnih manjina.

Posjeta zemlji i usvajanje Petog Mišljenja

29. Ovo mišljenje petog ciklusa o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (u daljnjem tekstu: Okvirna konvencija) od strane Bosne i Hercegovine usvojeno je u skladu s članom 26(1) Okvirne konvencije i pravilom 25 Rezolucije (2019)49 Komiteta ministara. Ti nalazi se temelje na informacijama sadržanim u petom državnom izvještaju, drugim pisanim izvorima, kao i informacijama koje je Savjetodavni odbor dobio iz vladinih i nevladinih izvora tokom posjeta Banja Luci, Prnjavoru, distriktu Brčko, Sarajevu i Mostaru od 24. do 28.04.2023. Savjetodavni odbor izražava zahvalnost vlastima na njihovoj suradnji prije, tokom i nakon posjete, kao i ostalim sagovornicima s kojima se susreo tokom posjete na njihovom dragocjenom doprinosu. Nacrt mišljenja, koji je Savjetodavni odbor odobrio 12.

oktobra 2023. godine, proslijeđen je vlastima Bosne i Hercegovine 18. oktobra 2023. godine radi zapažanja, prema pravilu 37 Rezolucije (2019)49. Savjetodavni odbor pozdravlja zapažanja dobijena od vlasti Bosne i Hercegovine 15. decembra 2023. godine.

30. Nijedan član iz Bosne i Hercegovine nije izabran na listu eksperata koji ispunjavaju uslove za rad u Savjetodavnom odboru od isteka mandata prethodnog eksperata 31. maja 2018. godine. Takvi članovi igraju važnu ulogu u procesu praćenja prema Okvirnoj konvenciji. Savjetodavni odbor podstiče vlasti da što prije poprave tu situaciju i na vrijeme izaberu na listu člana s odgovarajućim kvalifikacijama i iskustvom.

* * *

31. Određeni broj članova Okvirne konvencije nije obuhvaćen ovim mišljenjem. Na osnovu informacija koje su mu trenutno na raspolaganju, Savjetodavni odbor smatra da primjena tih članova ne daje povoda ni za kakva posebna zapažanja. Ovu izjavu ne treba shvatiti u smislu da su sada poduzete dovoljne mjere i da se naponi u tom pogledu mogu umanjiti ili čak zaustaviti. Umjesto toga, Savjetodavni odbor smatra da obaveze iz Okvirne konvencije zahtijevaju kontinuirani napor vlasti. Nadalje, određeno stanje stvari koje se u ovoj fazi može smatrati prihvatljivim ne mora nužno ostati takvo u daljim ciklusima praćenja. Konačno, može se dogoditi da se pitanja koja se u ovoj fazi čine relativno malim razlogom za zabrinutost s vremenom pokažu potcijenjenim.

² Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/default.aspx?id=10267&langTag=bs-BA.

Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina nezavisno je tijelo koje pomaže Komitetu ministara Vijeća Evrope u ocjeni adekvatnosti mjera koje su strane potpisnice Okvirne konvencije poduzele na provođenju načela postavljenih u njoj.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, koju je Komitet ministara Vijeća Evrope usvojio 10. novembra 1994. godine i koja je stupila na snagu 1. februara 1998. godine, utvrđuje načela koja treba poštovati, kao i ciljeve koje države moraju postići kako bi se osigurala zaštita nacionalnih manjina. Tekst Okvirne konvencije dostupan je, između ostalih, na bosanskom, hrvatskom i srpskom jeziku, kao i na jezicima nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini.

Ovo mišljenje sadrži ocjenu Savjetodavnog odbora nakon njegove 5. posjete Bosni i Hercegovini.

www.coe.int/minorities

Savjet/Vijeće Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu.

Sastoji se od 46 država članica, uključujući sve članice Evropske unije.

Sve države članice Savjeta/Vijeća Evrope potpisnice su Evropske konvencije o ljudskim pravima, sporazuma koji ima za cilj da zaštiti prava čovjeka, demokratiju i vladavinu prava.

Evropski sud za ljudska prava nadgleda primjenu Konvencije u državama članicama.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE