

Edin Hodžić

POLITIČKA PARTICIPACIJA NACIONALNIH MANJINA U LOKALNOJ VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

aktuelno stanje, perspektive i putevi napretka



ANALITIKA

Centar za društvena istraživanja

Edin Hodžić

POLITIČKA PARTICIPACIJA NACIONALNIH MANJINA U LOKALNOJ VLASTI U BOSNI I HERCEGOVINI

aktuelno stanje, perspektive i putevi napretka



Naslov originala: Political Participation of National Minorities in Local Governance in Bosnia and Herzegovina: State of the Art, Prospects and Ways Forward

Naslov: Politička participacija nacionalnih manjina u lokalnoj vlasti u BiH: aktuelno stanje, perspektive i putevi napretka

Prevod sa engleskog: Kanita Halilović

Autor: Edin Hodžić

Recenzent: Kristin Henrard

Izdavač: Analitika – Centar za društvena istraživanja

Godina: 2011

© Analitika – Centar za društvena istraživanja
Sva prava pridržana

Adresa izdavača: Kaptol 5, 71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina
info@analitika.ba
www.analitika.ba

Lektura: Amela Šehović

Dizajn: Adla Isanović

DTP: Samira Salihbegović

Stavovi i mišljenja izneseni u ovoj publikaciji isključivo su stavovi i mišljenja autora i ne odražavaju nužno stavove i mišljenja Analitike – Centra za društvena istraživanja, niti donatora publikacije.

Ova publikacija nastala je kao rezultat istraživačkog projekta „Politička participacija nacionalnih manjina u lokalnoj upravi u Bosni i Hercegovini“, koji je podržan od strane Local Government and Public Service Reform Initiative - Open Society Foundations.



Sadržaj

1. Uvod	5
2. Analitički okvir.....	8
2.1. Središnje pitanje i glavne teme	8
2.2. Struktura i metodologija istraživanja	10
3. Konceptualni i međunarodnopravni okvir.....	11
3.1. Teorijska razmatranja	11
3.2. Okvirna konvencija, međunarodni standardi i praksa Savjetodavnog odbora	13
3.2.1. Priroda Okvirne konvencije i značaj njenog člana 15	13
3.2.2. Razumijevanje političke participacije manjina u skladu sa Okvirnom konvencijom	15
3.2.3. Efikasna politička participacija manjina?.....	17
3.2.4. Specifičnosti mehanizama konsultacija	18
3.2.5. Politička participacija manjina na različitim nivoima vlasti	20
4. Opća razmatranja: priroda obaveza i pravni okvir u BiH.....	23
5. Predstavljanje manjina u BiH	24
5.1. Pravni okvir	24
5.2. Izbori za rezervirana mesta za manjine iz 2008. godine	26
5.3. Praksa političkog predstavljanja manjina	29
6. Konsultativni mehanizmi i prakse	33
6.1. Opći konsultativni mehanizmi	33
6.2. Savjetodavna tijela na državnom, entitetskom i kantonalnom nivou.....	34
6.3. Mehanizmi konsultacija iz lokalne perspektive	39
6.3.1. Uvod i kontekst	39
6.3.2. Problem diskursa i ukupnog pristupa	40
6.3.3. Problem sastava konsultativnih tijela	40
6.3.4. Dominacija općih konsultativnih mehanizama i generalizirani pristup konsultacijama	41
6.3.5. Ograničeni raspon tema i sagovornika	43
6.3.6. Nedostatak mobilizacije i koordinacije aktera iz reda manjina na lokalnom nivou	44
6.3.7. Nedostatak informacija o mnoštvu potencijalnih mehanizama konsultacija	45
6.3.8. Neefikasnost konsultativnih mehanizama za manjine iz lokalne perspektive	46
7. Zaključci i temeljni problemi	47
8. Preporuke	49
9. Bibliografija	51
O autoru	58
Prilog: Izbor slučajeva i intervju	59

1. Uvod

Pitanje participacije pripadnika nacionalnih manjina, kao dijela ustavne kategorije 'ostalih',¹ u političkom i javnom životu Bosne i Hercegovine (BiH), redovno izaziva zabrinutost međunarodnih organizacija i institucija.² Kako ovi međunarodni akteri rječito navode, etnička raspodjela vlasti kroz složene mehanizme kolektivne političke jednakosti tri dominantne etničke grupe u državi (Srba, Hrvata i Bošnjaka – koji se u Ustavu nazivaju konstitutivnim narodima)³ jedna je od glavnih prepreka za ravnopravnu participaciju u javnim poslovima pripadnika nacionalnih manjina i drugih osoba koje ne pripadaju konstitutivnim narodima.⁴

Diskriminacija i isključenost heterogene ustavne kategorije 'ostalih'⁵ u BiH, koja uključuje i pripadnike nacionalnih manjina, zaista su evidentni u različitim institucijama i oblastima.⁶ Primjer isključenosti manjinskih etnokulturalnih grupa iz javnih poslova koji se najčešće spominje jeste ekskluzivno etnički koncipiran Ustav Bosne i Hercegovine, koji, između ostalog, sprječava izbor pripadnika manjina u tročlano Predsjedništvo BiH i njihovo delegiranje u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.⁷ Međutim, čini se da su ove izričite mehanizme isključenosti koji su ugrađeni u Ustav potpuno zasjenili složeniji i suptilniji mehanizmi na nivou zakona i politika koji se odnose na postupke donošenja odluka na lokalnom, općinskom nivou.

Iako takva isključenost 'ostalih' zasigurno predstavlja diskriminaciju, isključenost iz političkog života jedne kategorije iz ove heterogene grupe – kategorije nacionalnih manjina – predstavlja kršenje drugog važnog prava – prava pripadnika nacionalnih manjina da učestvuju u političkom životu, u skladu s novijim međunarodnim instrumentima manjinskih prava. Naime, tokom posljednje decenije prošlog vijeka, doneseni su novi međunarodni instrumenti grupnih i manjinskih prava⁸, kojima se priznaje i potvrđuje identitet i status manjina u nacionalnim ustavnim i političkim sistemima. Iznimno važna, čak prijelomna osobina ovih novih međunarodnih pravnih standarda jest izričito priznanje prava manjina da učestvuju u javnim poslovima. Ovaj novi standard političke participacije manjina formuliran je kao njihovo pravo da se očituju o javnim „pitanjima koja ih se tiču”.⁹

1 Prema Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH (2003) – u daljem tekstu: Zakon o manjinama BiH, u Bosni i Hercegovini je priznato 17 nacionalnih manjina: Albanci, Crnogorci, Česi, Italijani, Jevreji, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci.

2 Vidjeti, npr.: Venecijanska komisija 2005; Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije 2006; Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina 2008a; Odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Seđić i Finci 2009.

3 Vidjeti Ustavni sud Bosne i Hercegovine 2000.

4 Vidjeti, naprimjer, Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina 2004, par. 99.

5 O specifičnostima kategorije 'ostalih' vidjeti, naprimjer, Hodžić i Stojanović 2011, str. 54–55, i Bogdanović 2008.

6 Vidjeti, naprimjer, Kulenović i drugi 2010.

7 Venecijanska komisija 2005; Bogdanović 2008; Bieber 2004; Miličević 2002; Hodžić i Stojanović 2011.

8 Deklaracija UN-a o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina 1992 - u daljem tekstu: Deklaracija UN-a o manjinama; Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina 1995.

9 Član 2 (3) Deklaracije UN-a o manjinama (1992); član 15 Okvirne konvencije.

Na osnovu ovih novih standarda, regionalne institucije za ljudska prava, među njima prvenstveno Savjetodavni odbor (u dalnjem tekstu: SO) za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (u dalnjem tekstu: Okvirna konvencija), su interpretirali pravo manjina na kolektivnu političku participaciju kao prilično „snažno” pravo, koje su stoga počele primjenjivati bezuvjetno, prenoseći manjinski kulturni identitet direktno u domen politike. Ovo je donekle iznenadjuće, jer su čak i optimističniji stručnjaci isprva bili skeptični u pogledu mogućnosti i dometa Okvirne konvencije¹⁰, između ostalog, zbog njenog statusa *okvirnog* međunarodnog instrumenta.¹¹ Međutim, kako tvrde pojedini utjecajni komentatori, SO za Okvirnu konvenciju pokazao se veoma uspješnim u osiguranju kolektivne političke participacije manjina u skladu sa odgovarajućim odredbama ovog instrumenta.¹² Državni izvještaji i mišljenja SO u kontekstu okvirne konvencije¹³, kao i razni drugi politički dokumenti evropskih institucija,¹⁴ sugeriraju da se koncept političke participacije manjina već duboko ukorijenio u panevropski političko-pravni poredak.

Efikasna participacija manjina u javnim poslovima širok je koncept. Prvo, ona se može tumačiti kao participacija u užem smislu, kao postojanje predstavnika u izabranim tijelima na različitim nivoima vlasti, u izvršnim organima, ili u savjetodavnim tijelima, odborima i javnim vijećima. Participacija također može značiti članstvo u „poludržavnim tijelima, kao što su privredne i industrijske komore, u tijelima koja predstavljaju privredu i rad, u tijelima socijalnog osiguranja, u sindikatima, udruženjima poslodavaca i tripartitnim tijelima, te u odborima javnih radio-televizijskih preduzeća”. Pored toga, participacija u javnim poslovima može obuhvatati različite oblike autonomije – od teritorijalnih i federalnih aranžmana do kulturne autonomije.¹⁵ Praksa SO za Okvirnu konvenciju, međutim, pokazuje da je pažnja ponajviše usmjerena na predstavljanje manjina u izabranim tijelima i u različitim oblicima konsultacija, dok su mehanizmi participacije u izvršnoj vlasti, u javnoj upravi, te u pravosudnim i drugim organima gotovo zanemareni.¹⁶

U svom posljednjem Mišljenju o Bosni i Hercegovini, Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju potvrdio je da ovaj dvostruki mehanizam predstavljanja i konsultacija s manjinama na različitim nivoima vlasti nije na odgovarajući način zaživio u političkom sistemu i praksi u Bosni i Hercegovini.¹⁷ U ovom istraživačkom projektu upravo se istražuje koliko se ovo važno pravo koje se razvija provodi u složenom pravnom sistemu Bosne i Hercegovine i u podjednako složenoj praksi odlučivanja u državi, s fokusom na lokalni nivo vlasti. Drugim riječima, u ovoj studiji se istražuju mehanizmi isključenosti i uključenosti manjina u postupke odlučivanja na nivou općinskih vlasti.

10 Vidjeti, naprimjer, Gilbert 1996; Keller 1998.

11 O specifičnostima okvirnih konvencija kao regulatornih instrumenata u međunarodnom pravu, vidjeti, naprimjer, Matz-Luck 2009.

12 Henrard 2008, str. 118–121.

13 Vidjeti, naprimjer, Verstichel 2003 i Auerbach 2011.

14 Vidjeti, naprimjer, CSCE (sada OSCE) 1990, par. 35; SO za Okvirnu konvenciju 2008b; Parlamentarna skupština Vijeća Evrope 2003, par. 11(v.); Venecijanska komisija 2005b, i Venecijanska komisija 2008.

15 Verstichel 2010, str. 75.

16 Ibid., str. 76.

17 Vidjeti SO za Okvirnu konvenciju 2008a.

Važno je istaći da se čak i pripadnici konstitutivnih naroda u određenom kontekstu (tj. u pojedinim dijelovima države) mogu nalaziti u situaciji manjine i da se kao takvi mogu smatrati manjinama u smislu međunarodnih instrumenata manjinskih prava.¹⁸ Međutim, prema Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH, manjina je definirana kao „dio stanovništva – državljana BiH koji ne pripadaju nijednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja”.¹⁹ Ovaj istraživački projekat bavi se nacionalnim manjinama samo u ovom drugom smislu.

U strukturi ove studije, najprije je ukratko izložen konceptualni i međunarodnopravni okvir. Nakon ovih uvodnih razmatranja, istražujemo pravni okvir, kao i praksu participacije pripadnika manjina u odlučivanju na lokalnom nivou u BiH. Iako su političko predstavljanje i mehanizmi konsultacija analizirani odvojeno, i u različitim poglavljima, svjesni smo međusobne povezanosti ova dva mehanizma, koji se prepliću kroz cijelu studiju.

18 Vidjeti: Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju 2004, par. 28; Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju 2008a, par. 41; Venecijanska komisija 2002, par. 16.

19 Zakon o manjinama BiH, član 3.

2. Analitički okvir

2.1. Središnje pitanje i glavne teme

Važno je ponoviti da se ovaj istraživački projekat bavi isključivo nacionalnim manjinama u skladu s njihovom definicijom u državnom pravnom poretku Bosne i Hercegovine. Kao takva, kategorija manjina u svrhu ovog istraživanja ne uključuje konstitutivne narode kada se nalaze u situaciji manjine, uprkos već spomenutoj činjenici da se Okvirna konvencija može tumačiti tako da se njena zaštita proširuje i na njih.

Cilj je ove studije da pruži odgovor na sljedeće istraživačko pitanje: U kojoj mjeri postojeći pravni i institucionalni mehanizmi u BiH, kao i praksa odlučivanja, omogućavaju efikasnu participaciju nacionalnih manjina u postupcima odlučivanja na nivou lokalne vlasti?

Ovo je pitanje podijeljeno na nekoliko operativnih pitanja.

Na prvom mjestu, u studiji je pažljivo razmotreno u kojoj je mjeri pravnim, regulatornim i administrativnim okvirom u BiH stvoreno poticajno okruženje za participaciju manjina u lokalnim postupcima odlučivanja, u smislu političkog predstavljanja manjina u izabranim tijelima na općinskom nivou, kao i u smislu konsultativnih mehanizama na tom nivou vlasti. Bilo je neizbjegljivo da analiziramo i zakone i regulativu na višim nivoima vlasti (kantonalnom, entitetskom, državnom) i lokalne akte (kao što su statuti i odluke), te institucije podrške, kao što su savjetodavna tijela za manjine na različitim nivoima vlasti.²⁰ Međutim, naša je perspektiva uvijek bila presudno određena fokusom naše studije: kada god smo posmatrali strukture za participaciju manjina na višim nivoima, činili smo to analizirajući njihov utjecaj na lokalne, općinske strukture i na koordinaciju sa ovim nivoom vlasti, koji je isključivi predmet našeg istraživanja.

Da bi se pravni, regulatorni i administrativni okvir u Bosni i Hercegovini ocijenio *de jure* i *de facto* u odnosu na međunarodne standarde, bilo je važno utvrditi u kojoj se mjeri i sa kakvim posljedicama međunarodni i regionalni pravni i politički dokumenti o političkoj participaciji manjina uopće odnose na lokalni nivo vlasti. Naročito je trebalo vidjeti u kojoj mjeri praksa implementacije člana 15 Okvirne konvencije donosi i konkretan zahtjev za participacijom manjina u lokalnim javnim poslovima.

Shodno tome, proučene su najbolje uporedne prakse, naročito prakse država članica Vijeća Evrope koje se odnose na političku participaciju manjina u lokalnim vlastima, a posebna je

20 Što se tiče savjetodavnih tijela na višim nivoima vlasti, pažnja je isključivo bila usmjerena na prirodu konsultacija između ovih tijela i manjinskih grupa, političkih predstavnika, lokalnih savjetodavnih tijela, nevladinih organizacija i lokalnih vlasti.

pažnja posvećena najboljim i najefikasnijim uporednim mehanizmima konsultacija s manjinama u lokalnim javnim poslovima.

Najprije je istražena efikasnost političkog predstavljanja na nivou lokalnih vlasti, uzimajući u obzir i prirodu predstavljanja (supstancialnu ili deskriptivnu) i kanale komunikacije koje lokalni manjinski predstavnici koriste u komunikaciji s manjinama, kao i mjeru u kojoj su mehanizam političkog predstavljanja i mehanizmi konsultacija s manjinama zapravo bili u uzajamnom djelovanju. Drugim riječima, u studiji je analizirano da li postoji razlika između intenziteta i kontinuiteta institucionalnog dijaloga s pripadnicima manjina u lokalnim strukturama u kojima su manjine imale političkog predstavnika, u odnosu na općine u kojima političko predstavljanje manjina nije osigurano.

Sljedeće pitanje se odnosilo na efikasnost trenutnih mehanizama konsultacija na nivou lokalnih vlasti u BiH. Konkretnije, u studiji je sagledano:

- kakvi mehanizmi konsultacija s manjinama postoje;
- koji je raspon temeljnih oblasti i tema konsultacija i da li je taj raspon u skladu sa odgovarajućim standardima Vijeća Evrope i sa uporednim standardima;
- u kojoj mjeri ovakva konsultativna infrastruktura zadovoljava potrebe lokalnih vlasti u koje su uključene manjine u poređenju s najboljim uporednim praksama;
- da li su kriteriji za uključivanje predstavnika manjina u postupak konsultacija nediskriminatorski, te na kojem osnovu su manjine uključene ili isključene (npr. veličina grupe, snaga političke mobilizacije i sl.);
- koliko su ovi mehanizmi zaista funkcionalni i efikasni u svakodnevnim postupcima odlučivanja na nivou lokalnih vlasti, u smislu da manjinama pružaju konkretne mogućnosti da utječu na rezultate politike.

Analizirali smo prirodu, aktivnost i komunikacijske kanale kako posebnih mehanizama koji se odnose isključivo na manjine, tako i središnjih mehanizama participacije građana na lokalnom nivou. Posebni mehanizmi obuhvataju administrativne službenike i odjele unutar lokalnih uprava koji se bave manjinskim pitanjima, savjetodavna tijela i komisije za nacionalne manjine u općinskim vijećima/skupštinama (u Federaciji BiH, odnosno u Republici Srpskoj), dok središnji mehanizmi obuhvataju mehanizme koji su predviđeni entitetskim zakonima o lokalnoj samoupravi ili koje zagovara međunarodna zajednica, kao što su mjesne zajednice (u dalnjem tekstu: MZ), javne rasprave, anketiranje građana, konsultacije o strateškim planovima, konsultacije o finansiranju projekata, sati građana itd. Kod središnjih participatornih i konsultativnih mehanizama, poseban naglasak stavljen je na to da li su oni inkluzivni i otvoreni za nacionalne manjine i da li su manjinske grupe upoznate s njima.

2.2. Struktura i metodologija istraživanja

Da bi se odgovorilo na pitanja koja su postavljena u analitičkom okviru, primijenjen je kvalitativni oblik istraživanja na više nivoa:

- *Izvršena je analiza zahtjeva iz Okvirne konvencije i uporedne državne prakse u odnosu na Konvenciju u oblasti političke participacije manjina kroz pregled cjelokupne javno dostupne komunikacije između SO za Okvirnu konvenciju i država članica.* Analiza se odnosila na mjeru u kojoj države poštuju član 15 Konvencije, koji se odnosi na participaciju nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima. Međutim, analizu smo ograničili samo na političku participaciju, u skladu sa ciljem ove studije. Pregled je obuhvatio svih 40 država za koje su dostupni sljedeći dokumenti: izvještaji država, mišljenja SO-a o izvještajima država, komentari država na mišljenja SO-a, te rezolucije Komiteta ministara Vijeća Evrope za dostupne cikluse izvještaja.²¹
- *Studije slučaja:* Da bi se sveobuhvatno istražilo u kojoj mjeri nacionalne manjine učestvuju u lokalnom javnom životu i uzajamno djeluju s lokalnim vlastima, te da bi se istražio eventualni utjecaj različitih faktora na njihovu participaciju, odabранo je devet jedinica lokalne samouprave radi provođenja studija slučaja. Pored sekundarnih izvora koji su prikupljeni o ovim općinama (uključujući odgovarajuće izvještaje i lokalne akte), primarno istraživanje obavljeno je putem intervjuja.²² Bitno je istaći da su u mnogim slučajevima i ispitivači prikupljali akte, dokumente i odluke lokalnih vlasti od sagovornika kada su akti koji su važni za participaciju manjina spomenuti tokom intervjuja.
- *Provedena je analiza relevantnih zakona i dokumenata* – na nivou državnih, entitetskih, kantonalnih i lokalnih vlasti – da bi se odgovorilo na prvo pitanje, tj. u kojoj mjeri pravni, administrativni i regulatorni okvir doprinosi političkoj participaciji manjina.
- *Provedeno je sekundarno istraživanje* koje je obuhvatilo mjerodavne studije o političkoj participaciji manjina, s naročitim naglaskom na kontekst Evrope i jugoistočne Evrope, da bi se pružio uporedni pregled najbolje prakse, koji bi mogao utjecati na preporuke za poboljšanje političke participacije manjina u BiH. Pored toga, provedeno je i istraživanje važnih sekundarnih izvora o BiH, uključujući međunarodne i domaće izvještaje o participaciji manjina u ovoj zemlji, da bi se prikupili podaci relevantni za šest pitanja koja su postavljena u ovoj studiji.

21 Detaljan uvid u analitički okvir koji je primijenjen u analizi zahtjeva iz Okvirne konvencije, kao i detaljni rezultati pregleda komunikacije SO-a sa svim 40 država članica Konvencije, dostupni su u odvojenom izvještaju.

22 Detaljan opis izbora slučajeva i izbora osoba s kojima su obavljeni razgovori nalazi se u prilogu ovom izvještaju.

3. Konceptualni i međunarodnopravni okvir

3.1. Teorijska razmatranja

Konceptualna osnova za uvođenje političke participacije manjina, kao nove međunarodne pravne i političke kategorije, u diskurs o pravima manjina povezana je s najmanje dvije temeljne promjene: sa izmijenjenim i evolutivnim shvatanjem političkog predstavljanja i sa sve većom preokupacijom suštinskom jednakošću, koja se shvata kao jednakost ne samo u zakonu, već i u praksi.²³ Drugo, ova je promjena dio opće promjene paradigme u zaštiti manjina. Kao što objašnjava Ghai:

U prošlosti je postojala prevelika tendencija posmatranja manjinskih prava iz perspektive većine, kao i 'izgradnje nacije', što zahtijeva zajedničku i isključivu lojalnost i homogenizaciju javnog i privatnog prostora. Sada je jasno da je današnji pristup obilježen preokupacijom pronalaženjem zasebne političke i društvene uloge za manjine.²⁴

Na sličan način, i drugi autori posmatraju ovu promjenu kao preokret od koncepta zaštite ka paradigmama jačanja manjinskih identiteta. Prema ovom gledištu, „cilj prava na participaciju nije izričito zaštita identiteta manjina, već jačanje manjina kao aktera kako bi se one same zaštitile kroz demokratski dijalog, demokratsko zajedničko upravljanje i demokratsko zajedničko odlučivanje.”²⁵

Značaj i razmjere ove promjene u paradigmama mogu se vidjeti i u činjenici da su u općoj literaturi o političkoj participaciji manjine obično povezane sa obespravljenim, zapostavljenim i ranjivim grupama, čija participacija treba biti posebno osigurana mehanizmima građanske participacije, poduzimanjem dodatnih napora ili koraka u ovom cilju, tj. prevladavanjem jezičkih prepreka (npr. komuniciranjem na jeziku manjine), kako bi predstavnici manjina zaista mogli učestvovati ili biti konsultirani u lokalnim postupcima odlučivanja. Međutim, za razliku od pristupa participaciji u kontekstu manjinskih prava, opća literatura o participaciji obično ne preporučuje uspostavljanje participatornih mehanizama koji se odnose isključivo na manjine. Temeljna je ideja da reprezentativnost participatornih prostora i mehanizama predstavlja ključni kriterij njihove efikasnosti, te da sve grupe u društvu treba da budu uključene. U suprotnom, participatori mehanizmi ne ispunjavaju opći kriterij prihvaćenosti (u zajednici) i legitimnosti i stoga se ne mogu smatrati svrshishodnim.²⁶

23 Eksplanatorni izvještaj uz Okvirnu konvenciju iz 1995. godine, par. 80; SO za Okvirnu konvenciju 2008b par. 14–15; Ghai 2001, str. 5; općenito vidjeti, naprimjer, Barnard i Hepple 2000.

24 Ghai 2001, str. 3.

25 Malloy 2010, str. 4.

26 Vidjeti, naprimjer, Rowe, Marsh i Frewer 2004; Rowe i Frewer 2000.

Iz perspektive jačanja manjina, pravo manjina na političku participaciju na prvi pogled djeluje kao da je u suprotnosti s liberalnim shvatanjem demokratije, u kojem se liberalna neutralnost države prema etnokulturnim identitetima kombinira sa ekskluzivnošću individualističke paradigmе prava.²⁷ Ono što također može zvučati problematično jest i činjenica da se u doba „krize demokratije“ ili „demokratskog deficit-a“, kao i sve manje zainteresiranosti građana općenito da učestvuju u političkom životu²⁸, naročit naglasak stavlja na osiguranje političke participacije manjina. Ovo može djelovati još neobičnije ako se ima u vidu da je u međunarodnom pravu o ljudskim pravima sama „demokratska“ priroda člana 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji se odnosi na političku participaciju, poznata po svojoj dvosmislenosti. Naime, ova jedina globalno obavezujuća odredba o političkoj participaciji ne ukazuje ni na jedan određeni institucionalni oblik ili kvalitet političke participacije izvan minimalističkog fokusa na „istinske i periodične izbore“.²⁹ Pored toga, pojedini komentatori izražavaju zabrinutost zbog činjenice da se odvojenom političkom participacijom manjina prešutno priznaje njihova isključenost iz društva, te da bi „ona, u vlastitim normativnim okvirima, mogla unaprijed biti osuđena na neuspjeh“.³⁰

Međutim, prema stavu koji preovladava u međunarodnom pravu o ljudskim pravima, prednosti političke participacije manjina zasjenjuju njene skrivene opasnosti. Prema općeprihvaćenoj analogiji sa ženskim pravima u ovoj oblasti, kada se radi o zastupanju njihovih stavova i interesa, osobe koje pripadaju ovim grupama u najboljem su položaju da razumiju i iznesu svoje posebne stavove i poglede na različite političke projekte.³¹ Također, participacija pripadnika manjina u javnoj sferi u isto je vrijeme i pitanje priznanja i ima značajnu simboličku vrijednost, koja može potaknuti intenzivniju participaciju manjina.³² Kao takva, politička participacija manjina služi zaštiti, afirmaciji i unaprjeđivanju manjinskog identiteta.³³

U sasvim praktičnom smislu, prisustvo pripadnika manjina u procesima odlučivanja znači da se „diskriminirajući standardi i prakse mogu lakše eliminirati“.³⁴ Uz to, činjenica da se međunarodne obaveze koje se tiču participacije manjina podjednako odnose na autoritarne i na demokratske države podrazumijeva međunarodni konsenzus o tome da „demokratija, sama po sebi, nije u stanju zaštiti interes ugroženih manjina“.³⁵ Prema tome, iz perspektive manjinskih prava, demokratska vladavina smatra se nedovoljnom garancijom da će izabrana demokratska većina na bilo kom nivou vlasti štititi i interes etnokulturnih manjina.

27 McGarry 2010, str. 67–70.

28 Vidjeti, naprimjer, Norris 2010; DeBardeleben i Pammet 2009.

29 Steiner 1988.

30 Crowley 2001, str. 100.

31 Henrard 2008; općenito vidjeti Phillips 1995.

32 Vidjeti Phillips 1995.

33 Verstichel 2010, str. 78.

34 Petruševska 2009, str. 19.

35 Wheatley 2002, str. 225.

Kada je riječ o obliku demokratskog procesa u odnosu na društvenu uključenost i isključenost iz perspektive manjina, u teoriji o demokratiji mogu se odrediti četiri opća modela:

- *model proste predstavničke demokratije*, gdje se od manjina traži da se priključe postojećim središnjim kanalima participacije u kojima dominiraju političke elite;
- *deliberativni model demokratije*, u kojem postoji komunikacija između pojedinaca, uključujući pripadnike manjina, i elita, ali bez posebnih mehanizama za manjine;
- *model predstavljanja različitosti*, gdje postoje posebne organizacije i mehanizmi za manjine, kroz koje se ostvaruje njihova participacija;
- i, na kraju, *puni asocijativni model demokratije*, u kojem se naglasak stavlja na zasebno, često profesionalno organiziranje, i na direktnu participaciju manjina.³⁶

Svaki od ovih modela ima zasebne institucionalne mehanizme političkog uključivanja: prosta predstavnička demokratija podrazumijeva mehanizam općih izbora i opće pravo glasa; deliberativni model podrazumijeva snažno civilno društvo i brojne javne mehanizme i mjesta za raspravu; predstavljanje različitosti podrazumijeva posebne mehanizme za predstavljanje manjina u predstavničkim tijelima (kao što su rezervirana mjesta, niži izborni prag, podrška za manjinske političke stranke); i, na kraju, puni asocijativni model počiva na odvojenim institucionalnim mehanizmima za manjine čak i na nivou rasprave, pri čemu se formiraju odvojena mjesta za diskusiju, gdje predstavnici manjina definiraju svoja mišljenja i stavove i komuniciraju s političkim institucijama društva u cjelini.³⁷ Unutar ovog veoma korisnog konceptualnog okvira, političko predstavljanje manjina u različitim oblicima može se posmatrati kao predstavljanje različitosti, dok se mehanizmi konsultacija s manjinama mogu odrediti kao oblik direktnе participacije manjina.

3.2. Okvirna konvencija, međunarodni standardi i praksa Savjetodavnog odbora

3.2.1. Priroda Okvirne konvencije i značaj njenog člana 15

Iako ne postoji međunarodno prihvaćena definicija političke participacije³⁸, efikasna participacija manjina smatra se dijelom šireg shvatanja participacije u javnim poslovima. Prema riječima Maxa van der Stoela, bivšeg visokog komesara za nacionalne manjine OSCE-a, politička participacija podrazumijeva uvjet da se „manjine ... osjećaju aktivnim i ravnopravnim

36 Tholen i De Vries 2004.

37 Ibid., str. 465.

38 Pojedina nastojanja da se elaborira ovaj koncept mogu se naći u: Komitet UN-a za ljudska prava, 1996; Ghai 2001, str. 4.

pripadnicima države".³⁹ U duhu ove programske platforme, do sada su razvijena dva glavna mehanizma participacije manjina u javnim poslovima: a) političko predstavljanje manjina u predstavnicičkim tijelima i institucijama; b) mehanizmi konsultacija s pripadnicima manjina o politikama koje imaju naročit značaj za njih.⁴⁰

Okvirna konvencija zasigurno je ključni međunarodni instrument ljudskih prava kada se radi o nizu važnih prava manjina, uključujući pravo na političku participaciju. Povrh toga, Okvirna konvencija jedini je pravno obavezujući međunarodni instrument posvećen pravima manjina. Međutim, njenoj implementaciji i izradi standarda pristupa se izuzetno pažljivo i oprezno. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju upotrebljava individualizirani pristup u nadgledanju prakse i politika država u ovoj oblasti i u angažmanu u dijalogu s državama potpisnicama u cilju ispunjenja standarda iz Konvencije.⁴¹ Čini se da ovaj međunarodni ugovor podrazumijeva postepen pristup njegovoj implementaciji: ispunjenje standarda u određenoj fazi u procesu praćenja nužno ne znači da će oni u budućnosti biti dovoljni za ispunjenje zahtjeva Konvencije.⁴² Konvencija se izričito prihvata u svojoj evolutivnoj dimenziji: s promjenom okolnosti i odnosa između većina i manjina u državama potpisnicama, javljat će se nova pitanja, koja će zahtijevati nove modele i pristupe u političkoj participaciji manjina.⁴³

Pored toga, priroda ovog instrumenta manjinskih prava je takva da se pretežno sastoji od „odredbi programskog tipa u kojima se izlažu ciljevi za koje se strane obavezuju da će ih slijediti”.⁴⁴ Kao takve, odredbe Konvencije ne mogu se direktno primjenjivati u državama potpisnicama. Umjesto toga, državama se ostavlja velika sloboda procjene u pogledu načina na koji će primjenjivati odredbe Konvencije, dok se „provedba principa izloženih u okvirnoj Konvenciji vrši ... kroz državne zakone i odgovarajuću politiku vlasti”.⁴⁵ Takav pristup je u skladu i sa općim konceptom okvirnih konvencija u međunarodnom pravu, u kojima „okvir služi kao pravno obavezujuća smjernica za regulaciju od strane države, a koja se prilagođava konkretnim potrebama država potpisnica”.⁴⁶ U skladu s tim, „određena mjera koja vodi do efikasne participacije u jednoj državi članici ne mora nužno imati isti efekat u nekom drugom kontekstu.”⁴⁷

Uprkos njenom statusu „najmekše” verzije „čvrstog prava” (hard law), izvještaji i analize ukazuju na to da Okvirna konvencija ima veliki utjecaj u domaćim pravnim sistemima država članica. Naprimjer, fokusirajući se na sudsku praksu nacionalnih sudova, Francesco Palermo je pokazao da sudovi često primjenjuju odredbe Okvirne konvencije direktno, kao standard za ispitivanje domaćih zakona i praksi, ili indirektno, pozivajući se na „’duh’ i normativne ‘prinципе’

39 Van der Stoel 2001, citiran u Henrard 2007, str. 35.

40 Vidjeti: OSCE, 1999; SO za Okvirnu konvenciju, 2008b. Uporediti sa Malloy i drugi 2008, str. 73–74.

41 Uporediti sa Marko 2010, str. 225–230.

42 SO za Okvirnu konvenciju, 2008b, par. 149.

43 Ibid., par. 150.

44 Eksplanatorni izvještaj uz Okvirnu konvenciju iz 1995. godine, par. 11.

45 Ibid., par. 13. Također vidjeti Malloy i drugi 2008, str. 88–92.

47 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 148.

Okvirne konvencije kao dodatne tekstualne elemente za tumačenje domaćih pravnih odredbi koje se preispisuju (u pojedinim slučajevima čak i ako Okvirna konvencija nije ratificirana, tj. nije stupila na snagu kao dio državnog pravnog sistema)".⁴⁸ U ovom smislu, Ustavni sud Bosne i Hercegovine također ponekad koristi Okvirnu konvenciju kao referentnu tačku, između ostalog, u slučajevima koji se tiču vitalnih nacionalnih interesa.⁴⁹

Smatra se da član 15 Okvirne konvencije, te članovi 4 (o nediskriminaciji) i 5 (o pravu na kulturu i identitet), predstavljaju „tri ugla trougla, koji zajedno čine glavnu osnovu Okvirne konvencije”.⁵⁰ Član 15, kao suština međunarodnopravnog okvira ove studije, glasi:

Ugovorne će strane stvoriti neophodne uvjete za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, naročito u onima koji se tiču njih.

Prema SO za Okvirnu konvenciju, participacija manjina formulirana je tako da, uz participaciju u javnim poslovima, sadrži i društvene i kulturne komponente.⁵¹ Ova je veza istančana, iako ponekad nije dovoljno objašnjena: čini se da je pažnja SO-a u ovom kontekstu, barem u početku, bila usmjerenja na javne poslove, dok je participacija u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu donekle zanemarena, naročito kada je riječ o njenoj vezi sa participacijom u javnim poslovima.⁵² U Tematskom komentaru SO-a o članu 15, značajna pažnja se posvećuje ekonomskim, društvenim i kulturnim dimenzijama participacije manjina,⁵³ što označava preokret ka njihovom ozbiljnijem razmatranju.⁵⁴

3.2.2. Razumijevanje političke participacije manjina u skladu sa Okvirnom konvencijom

U rasvjetljavanju koncepta političke participacije manjina, vrijedi istaći nekoliko pitanja. Prvo, važno je razumjeti značenje izraza „poslovi koji se tiču njih” u kontekstu vladavine koja uključuje manjine. Prema tradicionalnom shvatanju zaštite manjina, pitanja koja se tiču manjina bila bi ograničena na jezik, kulturu i religiju (u skladu sa članom 27 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima). Međutim, na evropskom nivou uspostavljanja standarda, čini se da se naglasak stavlja na političku participaciju u širem smislu. Prema tom stanovištu, politička participacija manjina, u skladu s mjerodavnim tumačenjem člana 15 Okvirne konvencije, čak nije ni isključivo ograničena na pitanja koja konkretno i direktno utječu

48 Palermo 2008, navedeno u Marko 2010, str. 226–227.

49 Vidjeti, naprimjer, Ustavni sud BiH 2000a, par. 55 i 57; Ustavni sud BiH 2000b, par. 63; Ustavni sud BiH 2005, par. 32.

50 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 13.

51 Općenito vidjeti Ibid.

52 Marko 2010, str. 249–250.

53 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 23–68.

54 Općenito vidjeti Henrard 2010.

na njih kao manjine, već i na ona koja utječu na njih u generalnom smislu, kao na „članove društva u cjelini”. Na ovaj način osigurava se ne samo to da manjine imaju pravo da se izjasne o pitanjima koja se tiču njih, već i da mišljenja i gledišta manjina oblikuju opći pravac u kojem se društvo razvija.⁵⁵ Kao što potvrđuje Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju, manjine treba da budu uključene u odlučivanje o gotovo svim pitanjima. Štaviše, stajališta manjina treba da budu uključena u strukture odlučivanja na različitim nivoima.⁵⁶

Drugo, nosilac prava predviđenog članom 15 zaslužuje naročitu pažnju. Mada se Konvencija u cjelini odnosi na pojedince kao pripadnike manjina, „uživanje određenih prava, uključujući pravo na efikasnu participaciju, ima kolektivnu dimenziju. To znači da se pojedina prava mogu efikasno uživati jedino u zajednici s drugim pripadnicima manjina.”⁵⁷ Međutim, iz formulacije člana 15 Okvirne konvencije donekle je nejasno da li on predviđa supstancialno ili deskriptivno predstavljanje.⁵⁸ Također je nejasno da li ova dva aspekta predstavljanja treba da se podudaraju u svakom pojedinačnom slučaju. Drugim riječima, nejasno je da li interes manjina u kontekstu člana 15 uvijek treba da zastupaju pripadnici manjina. Čini se da je praksa SO-a u ovom smislu nedorečena, iako je Odbor u nekoliko navrata dao prednost podudarnosti između deskriptivnog i supstancialnog predstavljanja, zbog čega su ga pojedini komentatori argumentovano kritikovali.⁵⁹ No, bez obzira na ovu konceptualnu nedorečenost (ili kao način njenog prevazilaženja), da bi se političko predstavljanje manjina efikasno realiziralo, „važno je da se manjine slože oko zajedničke strategije i zajedničkih ciljeva koje treba postići putem predstavljanja u konkretnom izabranom tijelu”.⁶⁰

Sam član 15 Okvirne konvencije spominje pripadnike manjina, a ne predstavnike, što bi moglo navesti na zaključak da se ovaj instrument bavi identitetom, a ne manjinskim legitimitetom osoba iz reda manjina koje su konkretno uključene u politički život. Drugim riječima, čini se da ovaj član govori o onima koji su *pripadnici*, a ne nužno *predstavnici* manjina. Međutim, u tematskom Komentaru SO-a govori se o participaciji kroz „prisustvo predstavnika manjina u izabranim tijelima”.⁶¹ Pored toga, pojedini komentatori tvrde da je kod ovog oblika participacije ključno to da predstavnici manjina budu „ovlašteni da predstavljaju manjinu ili manjine i da postoji veza u odgovornosti između izabranih predstavnika i manjine ili manjina koje oni predstavljaju”.⁶² Predstavnici manjina u parlamentima ne moraju se nužno uklapati u ovakav način predstavljanja (imajući u vidu činjenicu da oni mogu, naprimjer, biti izabrani bez obzira na svoju etničku

55 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 17.

56 Ibid., par. 73.

57 Ibid., par. 6.

58 Pitkin (1967) deskriptivno predstavljanje definira kao naprsto zajednički identitet sa određenom grupom ili pripadnost određenoj grupi, dok supstancialno predstavljanje podrazumijeva djelovanje u njihovom interesu ili u njihovo ime.

59 Vidjeti Verstichel 2003.

60 Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 92.

61 Ibid., par. 81.

62 Verstichel 2010, str. 79. Vidjeti i: Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju, 2008b, par. 92 („Izabrani predstavnici... treba da se staraju da predstavljaju interes svih pripadnika nacionalnih manjina u svom izbornom tijelu.”).

pripadnost ili kroz dominantne stranke), ali ovaj je model bez sumnje važan za savjetodavna tijela za manjine.⁶³ Drugim riječima, ono što je najvažnije u ovom kontekstu nije predstavljanje "u ogledalu" (iako će i identitet pritom vjerovatno igrati važnu ulogu), već odnos odgovornosti.⁶⁴ Činjenica da gotovo uvijek postoji više različitih manjina nego što ima mjesta za manjine u izabranom ili konsultativnom tijelu bez sumnje naglašava činjenicu da je u ovom pogledu zapravo najvažnija odgovornost.

Srođno pitanje odnosi se na raspon manjinskih grupa koje zapravo treba da budu predstavljene i konsultirane. SO za Okvirnu konvenciju često navodi da države potpisnice Konvencije treba da usvoje *inkluzivan i fleksibilan pristup*: što je više manjinskih grupa obuhvaćeno mehanizmima participacije, to bolje.⁶⁵ Odbor je u različitim prilikama naveo da države treba da usvoje otvorene i fleksibilne definicije grupa u ovom smislu, što bi i stanovnicima iz reda manjina koji nemaju državljanstvo date države omogućilo da budu uključeni u odlučivanje.⁶⁶ Sve manjine, uključujući i one brojčano male, naročito treba da budu predstavljene u konsultativnim mehanizmima koji se isključivo odnose na manjine.⁶⁷

3.2.3. Efikasna politička participacija manjina?

Prema članu 15 i prema praksi implementacije Okvirne konvencije, participacija manjina treba biti efikasna. Konkretna obaveza, prema samom ovom instrumentu, donekle je slabija, jer se odnosi na „stvaranje uvjeta” koji su potrebni za efikasnu participaciju manjina. Međutim, tokom implementacije Okvirne konvencije, pojam efikasne participacije manjina dobio je prilično snažno značenje: on podrazumijeva ne samo obavezu stalnog dijaloga s manjinama o politikama koje ih se tiču, već i zahtjev da takav dijalog bude konstruktivan i, prema nekim autoritativnim analizama, da se mišljenja manjina reflektiraju u samim odlukama.⁶⁸ Na taj način, insistiranje na efikasnoj političkoj participaciji manjina odgovara i na primjedbu da konsultacije kao mehanizam participacije općenito predstavljaju puko simbolično zalaganje i zamazivanje očiju.⁶⁹ Čini se da je samo značenje političke participacije manjina pretrpjelo odlučan iskorak od slabe participacije, zasnovane na praksi prostog konsultiranja i obaveštavanja, ka snažnoj participaciji, koja podrazumijeva „partnerstvo ili prepuštanje kontrole”.⁷⁰ U ovom smislu, član 15 Okvirne konvencije, kao i cijela Konvencija, autoritativno se tumači tako da predviđa „obaveze rezultata za države članice: one su dužne osigurati uvjete za efikasnu participaciju, ali najprikladniji načini postizanja ovog cilja ostavljeni su njima na volju”.⁷¹ Štaviše, „odrednica 'efikasan' kod prava pripadnika

63 Uporediti sa Verstichel 2010, str. 80.

64 Ibid., str. 82.

65 Verstichel 2003; vidjeti i Auerbach 2011, str. 13–15.

66 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 100–101.

67 Ibid., par. 109.

68 Uporediti sa ibid., par. 18–19; vidjeti Henrard 2007, str. 38; također i Henrard 2008.

69 Vidjeti Arnstein 1969.

70 Loizos i Clayton 1997, citirano u Brett 2003, str. 5.

71 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 10.

manjina na efikasnu participaciju u javnim poslovima odnosi se na činjenicu da 'prisustvo' predstavnika manjina u postupcima odlučivanja treba pretočiti u 'utjecaj' na ishod odlučivanja.⁷²

Uprkos insistiranju na utjecaju tokom odlučivanja, prisustvo predstavnika manjina u odgovarajućim političkim institucijama samo po sebi neće imati značaja. U ovom smislu, treba istaći da politička participacija manjina može obuhvatati niz mehanizama - od individualnih glasačkih prava do ravnopravnog predstavljanja grupa.⁷³ Političko predstavljanje manjina predviđeno je u različitim državama članicama Okvirne konvencije na različite načine – od integracije manjinskih kandidata u dominantne stranke do garantiranja mjesta u državnim, odnosno lokalnim parlamentima (kao u Sloveniji, Hrvatskoj, na Kosovu i u BiH).⁷⁴ Međutim, manjine su, prema definiciji, nedominantne grupe i kao takve uvijek će biti nadglasane od većine. Prema tome, ono što je naročito važno u ovom kontekstu jest praksa konsultiranja s manjinama o nacrtima zakonskih i političkih projekata. Zbog toga se u stručnim mišljenjima često naglašava da čak i tamo gdje je političko predstavljanje manjinskih grupa institucionalno osigurano, to je samo početak njihove političke participacije, a ne njen kraj.⁷⁵

3.2.4. Specifičnosti mehanizama konsultacija

Prema korisnoj tipologiji konsultativnih mehanizama, razlikuju se četiri vrste ovakvih aranžmana koji se primjenjuju u različitim evropskim zemljama:

- mehanizmi zajedničkog odlučivanja (gdje manjinska konsultativna vijeća imaju izvorno pravo odlučivanja ili se njihovo mišljenje mora čuti prije donošenja određenih odluka);
- mehanizmi konsultacija (koji obuhvataju niz institucionalnih opcija – od jednomanjinskih do višemanjinskih tijela, od specijaliziranih do općih, od onih koja su sastavljena isključivo od pripadnika manjina do onih koja uključuju i zvaničnike vlasti, pa sve do onih koja su isključivo sastavljena od zvaničnika vlasti – npr. predsjednika ili premijera, do različitih kontakt tačaka za komuniciranje s manjinama unutar različitih državnih institucija i organa, kao što su ministarstva);
- mehanizmi koordinacije (koji se sami po sebi ne smatraju konsultativnim mehanizmima, već imaju oblik interministarskih radnih grupa zaduženih za usmjeravanje manjinskih pitanja u vladine politike);
- mehanizmi manjinske samouprave (razna vijeća i slična tijela koja su osnovana da bi organizirala i animirala pojedine manjine i da bi im omogućila samoupravu u pitanjima kulturne autonomije).⁷⁶

72 Verstichel 2010, str. 75.

73 Marko, citirano u Malloy i drugi 2008, str. 73.

74 Vidjeti: Venecijanska komisija 2008; Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 72; Auerbach 2011, str. 27–28.

75 Reynolds 2007, str. 26; uporediti sa Eide 2001, par. 38–50.

76 Odbor stručnjaka za pitanja koja se tiču zaštite nacionalnih manjina (DH-MIN) 2006, par. 9–25.

Iz perspektive SO-a za Okvirnu konvenciju, konsultacije mogu imati više oblika. Odbor cjeni i *ad hoc* konsultacije u obliku različitih okruglih stolova, tematskih rasprava i sličnih načina kontaktiranja s manjinama. Ovakvi komunikacijski kanali takođe se mogu pojavljivati u različitim varijantama, od „konsultativnih mehanizama do posebnih parlamentarnih aranžmana”.⁷⁷ Međutim, Odbor daje nedvosmislenu prednost institucionalnom pristupu, pri čemu favorizira model koordinacijskog ili savjetodavnog vijeća za nacionalne manjine. Važno je istaći da formiranje ovakvih vijeća ne predstavlja kraj konsultacija, jer Odbor smatra da vlasti treba da nastoje da se konsultiraju s manjinskim organizacijama i drugim manjinskim akterima i van ovakvih tijela, između ostalog, da bi doprli i do onih manjina čije vodstvo nije naročito politički aktivno.⁷⁸ Posebni parlamentarni odbori koji se bave manjinskim pitanjima također su se pokazali korisnim u omogućavanju efikasne participacije manjina. Prema mišljenju SO-a za Okvirnu konvenciju, ovi odbori ne moraju djelovati odvojeno od drugih parlamentarnih tijela, jer koordinacija i komunikacija između ovakvih odbora, kao i preko stranačkih granica, može pomoći u realizaciji ciljeva uključivanja manjinskih pitanja u odgovarajuće politike.⁷⁹

Ono što je važno jeste da SO za Okvirnu konvenciju naglašava kako ne treba praviti izbor između ova dva kanala političke participacije manjina i kako se puna i efikasna participacija manjina u principu ne može postići koristeći samo jedan mehanizam.⁸⁰ U isto vrijeme, iako ne mogu sami po sebi osigurati *efikasnu* participaciju pripadnika manjina, mehanizmi konsultacija „naročito su važni u zemljama u kojima ne postoje aranžmani koji omogućavaju participaciju pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu i drugim izabranim tijelima”.⁸¹ Štaviše, u takvim situacijama, „da bi se njihovo predstavljanje poboljšalo, treba razmotriti alternativne kanale, kao što su posebni aranžmani kojima se omogućava predstavljanje manjina”.⁸² Ova logika se odnosi na sve nivoe vlasti.⁸³

Također se naglašava da države treba da intenzivno promoviraju postojanje i rad konsultativnih tijela kako bi pripadnici manjina bili upoznati s njihovim mandatom i glavnim funkcijama.⁸⁴ Ovakva tijela treba da budu organizirana na principima stalnosti i redovnog sastajanja.⁸⁵

77 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 70 i 113–114.

78 Vidjeti Verstichel 2003, str. 190–191; Weller 2010.

79 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 95–96.

80 Vidjeti SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 71 i 106.

81 Ibid., par. 106.

82 Ibid., par. 87.

83 Uporediti sa: Odbor stručnjaka za pitanja koja se tiču zaštite nacionalnih manjina (DH-MIN) 2006, par. 29.

84 Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju, 2008a, paragraf 117.

85 Ibid., paragraf 118.

3.2.5. Politička participacija manjina na različitim nivoima vlasti

Praksa implementacije Okvirne konvencije čini se nedorečenom u odnosu na organiziranje inkluzivne vlasti u odnosu na manjine u veoma decentraliziranim i federalnim sistemima. Drugim riječima, nije uvijek jasno da li je potrebno istovremeno osigurati konsultativne mehanizme na svim nivoima organizacije državne vlasti, tj. na svim nivoima na kojima se donose relevantne odluke.⁸⁶ Iz perspektive ove studije, nema sumnje da je od ključne važnosti da se utvrdi da li su i pod kojim uvjetima i lokalne vlasti ravnopravno obuhvaćene članom 15 Okvirne konvencije.

Na prvi pogled, ne čini se da je nivo grada ili općine⁸⁷ najprikladniji za vladavinu koja uključuje manjine u tradicionalnom smislu, jer su nadležnosti vezane za identitet (obrazovanje, jezik i kulturu) obično rezervirane za više nivoa vlasti. U BiH, naprimjer, općine imaju prilično limitiranu ulogu u donošenju odluka u ovom kontekstu, koja je uglavnom ograničena na oblasti kulture i obrazovanja.⁸⁸ Međutim, treba se prisjetiti novijih tokova u uspostavljanju standarda u Evropi, prema kojima manjine treba da učestvuju u odlučivanju u širem smislu, što seže dalje od pitanja koja su direktno povezana sa identitetom.

S druge strane, pojedini komentatori tvrde da efikasnost participacije manjina u procesima odlučivanja može uveliko zavisiti od nivoa vlasti. Ovo gledište je optimističnije prema participaciji manjina na lokalnom nivou. Naime, dok je na nivou centralne države vjerovatno teško postići, a pogotovo garantirati, bilo šta osim simboličkog predstavljanja manjina, efikasna participacija manjina na regionalnom i lokalnom nivou može obećavati puno više u smislu stvarnog učinka.⁸⁹ Drugi idu korak dalje i tvrde da je „pripadnicima manjina potrebna najveća zaštita upravo na lokalnom nivou”. Razlog je to što se oni često nalaze u perifernim područjima i pograničnim regijama, daleko od centra, i što visok stepen decentralizacije u evropskom kontekstu postavlja najveću odgovornost za praćenje i rješavanje manjinskih pitanja u ruke lokalnih vlasti.⁹⁰ Na sličan način, pojedini utjecajni komentatori sugeriraju da je potrebno osigurati participaciju manjina na svim nivoima gdje se donose odluke, uključujući regionalni i lokalni nivo.⁹¹

Prema Eksplanatornom izvještaju uz Okvirnu konvenciju, mjere u ovoj oblasti treba da budu usmjerene ka „efikasnoj participaciji pripadnika nacionalnih manjina u postupcima odlučivanja i u izabranim tijelima i na državnom i na lokalnom nivou”.⁹² SO u svom Komentaru o članu 15

86 Auerbach 2011, treće poglavlje.

87 U ovom izvještaju se naizmjenično koriste termini 'općina' i 'jedinica lokalne vlasti' budući da su gradovi i općine „jedinice lokalnih vlasti” u Bosni i Hercegovini.

88 Važno je istaći da, prema Zakonu o principima lokalne samouprave u FBiH iz 2006. godine (član 8), nadležnosti općina obuhvataju „osiguranje i zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u skladu sa Ustavom”, te osnivanje, finansiranje i unapređenje ustanova osnovnog obrazovanja, kao i ustanova u oblasti kulture i sporta. Uporediti sa Zakonom o lokalnoj samoupravi RS (2004), članovi 12–26.

89 Palermo i Woelk 2003, str. 229.

90 Malloy i drugi 2008, str. 25.

91 Eide 2001, par. 38 i 48; Reynolds 2007, str. 26.

92 Eksplanatorni izvještaj uz Okvirnu konvenciju 1995, par. 80.

također poziva na uspostavljanje regionalnih i lokalnih konsultativnih mehanizama, pored onih na državnom nivou, „naročito u oblastima gdje su ovlasti odlučivanja decentralizirane”.⁹³ Pored toga, „države članice se pozivaju da se pobrinu da vlasti nižeg nivoa poštuju obaveze koje proizilaze iz Okvirne konvencije. Da bi se postigao ovaj cilj, često je potrebno posebno jačanje svijesti na lokalnom i regionalnom nivou.”⁹⁴ Potvrda tumačenja da vlast u kojoj učestvuju manjine obuhvata i lokalni nivo došla je od SO-a za Okvirnu konvenciju i u kontekstu BiH: Odbor je izričito pozdravio činjenicu da je općina Tuzla formirala Vijeće nacionalnih manjina.⁹⁵

U Komentaru SO-a također se navodi da se „države članice … pozivaju da ojačaju participaciju pripadnika nacionalnih manjina… u lokalnim izabranim vijećima”.⁹⁶ U kontekstu konsultativnih mehanizama, naprimjer, tvrdi se, na osnovu prakse država u primjeni Okvirne konvencije, da jedno centralno konsultativno tijelo nije dovoljno za osiguranje efikasne participacije manjina. Sudeći po novijoj praksi implementacije Okvirne konvencije, stavlja se sve veći naglasak na „višeslojno i višedimenzionalno omogućavanje konsultacija”.⁹⁷ S tim u vezi, „praksa konsultacija s manjinama pokazuje da treba osigurati konsultacije na svim nivoima, u zavisnosti, naravno, od demografske i geografske rasprostranjenosti date manjine unutar države.”⁹⁸

Pored aspekta predstavljanja manjina, države potpisnice primjenjuju različite konsultativne mehanizme za manjine na različitim nivoima vlasti. Iako konsultativni mehanizmi na državnom nivou privlače najveću pažnju SO-a za Okvirnu konvenciju,⁹⁹ pojedine države imaju i posebne konsultativne strukture na nivou lokalnih vlasti. Naprimjer, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Hrvatske (2002) predviđa da u svakoj općini gdje živi više od 200 pripadnika određene manjine ili gdje jedna manjina čini više od 1,5 posto stanovništva, takva manjina ima pravo da formira lokalno manjinsko vijeće,¹⁰⁰ uz dodatnu mogućnost formiranja koordinacije više manjinskih vijeća unutar jedne jedinice lokalne vlasti, kao i iz više takvih jedinica.¹⁰¹ U Srbiji su formirani savjeti nacionalnih manjina za različite manjine, a njihovi se predstavnici delegiraju u Državni savjet za nacionalne manjine.¹⁰² Važno je istaći da je pritom obuhvaćena i lokalna dimenzija participacije, jer su institucije vlasti na svim nivoima, uključujući i lokalne vlasti, obavezne da se konsultiraju sa savjetima nacionalnih manjina prilikom odlučivanja o pitanjima koja ih se tiču.¹⁰³

93 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 115.

94 Ibid., par. 132.

95 SO za Okvirnu konvenciju 2008a, par. 206.

96 SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 84.

97 Odbor stručnjaka za pitanja koja se tiču zaštite nacionalnih manjina (DH-MIN) 2006, par. 8.

98 Ibid., par. 23.

99 Uporediti sa Auerbach 2011, str. 42.

100 Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (2002), član 24 (1).

101 Ibid., član 33.

102 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002), članovi 18 i 19; vidjeti i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (2009).

103 Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002), član 19.

Konačno, važno je napomenuti da porast broja mehanizama političke participacije manjina može dovesti do fragmentacije i preklapanja u radu različitih institucija i tako postati kontraproduktivan. U ovom smislu, SO za Okvirnu konvenciju naglašava značaj koordinacije i usmjeravanja manjinskih pitanja kroz sve strukture upravljanja. Zbog toga Odbor podstiče formiranje specijaliziranih organa vlasti koji će služiti kao mjesto kontakta među različitim mehanizmima, između vlasti i manjina, te kao mehanizam uključivanja manjinskih pitanja u zvanične politike.¹⁰⁴

104 Vidjeti Auerbach 2011, str. 33–35.

4. Opća razmatranja: priroda obaveza i pravni okvir u BiH

U Bosni i Hercegovini Okvirna konvencija ima ustavni status, jer čini aneks dejtonskog Ustava (1995), i to kao jedan od 15 „dodatnih sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini”.¹⁰⁵ Prema tome, Konvencija je već 1995. godine stekla status izvora prava u BiH, mada ju je država ratificirala tek 2000. godine.

Ustavi bosanskohercegovačkih entiteta (Federacije BiH – u dalnjem tekstu: FBiH, i Republike Srpske – u dalnjem tekstu: RS) na sličan način govore o općim pravima manjina. Ustav Republike Srpske navodi zaštitu prava „etničkih grupa i drugih manjina” kao jednu od osnova ustavnog poretku ovog entiteta.¹⁰⁶ Ustav FBiH sadrži još snažniju odredbu, koja predviđa ispunjenje najvišeg standarda ljudskih prava priznatih, između ostalog, Deklaracijom o manjinama UN-a¹⁰⁷ i Okvirnom konvencijom.¹⁰⁸ Štaviše, u kontekstu ove studije je važno istaći da se Ustavom FBiH utvrđuje da svaka općina, u vršenju svojih nadležnosti, „poduzima sve potrebne mjere u cilju osiguranja zaštite prava i sloboda... utvrđenih u instrumentima navedenim u aneksu”.¹⁰⁹ Ova odredba, dakle, propisuje i obavezu lokalnih vlasti da osiguraju ispunjenje prava koja su priznata Okvirnom konvencijom i Deklaracijom UN-a. Ukratko, manjinska prava, uključujući pravo manjina na političku participaciju, u BiH predstavljaju Ustavom garantirana prava i, kao takva, ona treba da se realiziraju na svim nivoima vlasti.

Zakoni na temelju kojih se provode odgovarajuće odredbe Okvirne konvencije u BiH su uvedeni 2003. godine, i to usvajanjem Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina, kao i entitetskih zakona koji su usvojeni 2004. i 2008. godine u RS-u¹¹⁰, odnosno u FBiH¹¹¹. Pored toga, Kanton Tuzla u FBiH također je usvojio Zakon o manjinama¹¹², dok je u Kantonu Sarajevo takav zakon trenutno u fazi javne rasprave.¹¹³

105 Aneks 1 Ustava Bosne i Hercegovine, 1995.

106 Član 5 Ustava Republike Srpske (1992).

107 Aneks Ustava FBiH (1994), u vezi sa odredbom člana 2 (Odjeljak 2A).

109 Odjeljak VI, član 1 Ustava FBiH (1994).

110 Zakon o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina RS (2004) – u dalnjem tekstu: Zakon o manjinama RS-a.

112 Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Kantona Tuzla (2009) – u dalnjem tekstu: Zakon o manjinama Kantona Tuzla.

113 Vidjeti Nacrt zakona o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina Kantona Sarajevo (2011).

5. Predstavljanje manjina u BiH

5.1. Pravni okvir

Kada je riječ o predstavljanju manjina, Zakon o manjinama BiH iz 2003. godine predviđa da pripadnici manjina „imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu”¹¹⁴. Pojedinosti mehanizama i kriterija za provedbu ove odredbe Zakona prepušteni su izbornim zakonima BiH, te zakonskim odredbama i odgovarajućim pravilima i propisima na entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou.¹¹⁵ Međutim, tek je Izmjenama i dopunama Izbornog zakona iz 2001. godine, a koje su usvojene 2004. godine, uvedena odredba o rezerviranim mjestima za predstavnike manjina u općinskim vijećima. Dodjela mjesta trebala je biti vršena u skladu s pragom od 3 posto na osnovu popisa stanovništva iz 1991. godine: *najmanje jedno mjesto rezervirano je u onim općinama u kojima pripadnici manjina čine do 3 posto stanovništva, dok su u općinama gdje ima više od 3 posto pripadnika manjina garantirana najmanje dva mesta.*¹¹⁶ To je u principu značilo da je svaka općina sa značajnim brojem pripadnika manjina bila obavezna garantirati najmanje jedno mjesto u svom vijeću ili skupštini¹¹⁷ za predstavnika manjina. Međutim, imajući u vidu da su navedene izmjene stupile na snagu nakon isteka roka za prijavu kandidata za lokalne izbore 2004. godine, ova nova odredba nije mogla biti primijenjena u praksi.¹¹⁸

Izmjenama i dopunama Izbornog zakona iz 2008. godine uvedena je drugačija, općenitija odredba, koja se na prvi pogled čini manje povoljnom za manjine. Prema novom rješenju, najmanje jedno mjesto treba biti rezervirano za pripadnike manjina u onim općinama gdje manjine čine više od 3 posto stanovništva.¹¹⁹ Međutim, kao što će pokazati analiza u sljedećem dijelu, ovo rješenje ne mora nužno biti manje povoljno za predstavljanje manjina, ako se ima u vidu da Zakon jedino utvrđuje procenat manjina iznad kojeg se imperativ njihovog zastupanja ne može ignorirati. Zauzvrat, Zakon ostavlja znatnu slobodu pojedinačnim općinama da donesu vlastite propise koji se odnose na predstavljanje manjina.

Nužno je istaći da je koncept predstavljanja koji je predviđen Zakonom bez sumnje supstancialne naravi, budući da naglašava već spomenuti ključni odnos odgovornosti.¹²⁰ Naime, prema Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH, „predstavnici nacionalnih manjina u strukturama vlasti predstavnici su svih nacionalnih manjina i obavezni su štititi interes svih nacionalnih manjina.”¹²¹

114 Zakon o manjinama BiH, član 19.

115 Član 20 Zakona o manjinama BiH. Vidjeti i član 16 Zakona o manjinama RS-a.

116 Član 37 Zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH (2004).

117 Tijela zakonodavne vlasti na lokalnom nivou u FBiH se zovu općinska vijeća, dok je u RS riječ o skupštinama općine.

118 SO za Okvirnu konvenciju, 2004, par. 104. Vidjeti Hadžimešić 2008.

119 Izborni zakon BiH (nezvanični, prečišćeni tekst), član 13.14, stav 2.

120 Vidjeti fusnote 62–64, *supra*, kao i propratni tekst.

121 Zakon o manjinama BiH, član 20, stav 3. Vidjeti i Zakon o manjinama RS-a, član 16.

Praksa političkog predstavljanja manjina na lokalnom nivou relativno je nova pojava u Bosni i Hercegovini – počela je s posljednjim općinskim izborima iz 2008. godine. Zakonska garancija jednog rezerviranog mjesta za manjine u općinskim vijećima u općinama gdje manjine čine više od 3 posto stanovništva prema popisu iz 1991. godine nije poštovana u svim takvim općinama, što predstavlja jasno kršenje zakonske obaveze uvedene Izmjenama i dopunama Izbornog zakona iz 2008. godine. Naime, podaci iz popisa iz 1991. godine pokazuju da veoma mali broj općina u BiH ispunjava brojčani prag.¹²² Međutim, čak i neke od njih, kao što su Sarajevo Centar i Bileća¹²³, nisu osigurale rezervirano mjesto za manjine.

Centralna izborna komisija BiH uputila je općine da njihovi statuti treba da budu usklađeni sa Izbornim zakonom kako bi se na vrijeme omogućilo prijavljivanje manjinskih kandidata tamo gdje je to potrebno.¹²⁴ Uprkos tome, čini se da podaci o tome gdje se ova zakonska odredba zapravo treba primjenjivati nisu jasno precizirani.¹²⁵

S pozitivnije strane gledano, treba naglasiti da su mnoge jedinice lokalnih vlasti u Bosni i Hercegovini u kojima manjine nužno ne čine 3 posto populacije ili više, njih ukupno 32¹²⁶, odlučile iskoristiti svoje diskreciono pravo i osigurati jedno ili čak dva rezervirana mesta za predstavnike manjina u općinskom vijeću, odnosno skupštini. Ipak, jasno je da postoji neravnoteža u brojčanom smislu: iako su mnoge takve općine, prema popisu iz 1991. godine, imale prilično mali procenat manjinskog stanovništva¹²⁷, pojedine općine sa značajnim procentom pripadnika manjina nisu osigurale rezervirana mesta za manjine u lokalnim tijelima zakonodavne vlasti.¹²⁸

Iako su pojedini autori i komentatori kritikovali ovu uočenu nedosljednost¹²⁹, takav pristup nije nužno pogrešan. Naime, ne postoji međunarodni standard, a pogotovo ne državni, koji utvrđuje dovoljno značajan broj pripadnika manjina kada se radi o garantiranju njihovog političkog predstavljanja. Štaviše, brojčani kriterij, iako uživa značajnu reputaciju u akademskim i stručnim krugovima, nije jedini. U diskursu o pravima manjina često se sugeriraju i drugi kriteriji u tom smislu, kao što su nivo političke mobilizacije i organizacije manjinskog stanovništva ili dovoljno

122 Prema procjeni koju su napravili Crnjanski-Vlajčić i Fetahagić (2009, str. 15), samo pet općina u BiH (Sarajevo Centar, Novi Grad Sarajevo, Bileća, Prnjavor i Trebinje) ispunjava ovaj kriterij.

123 Ibid.

124 SO za Okvirnu konvenciju 2008a, par. 196.

125 Ovo je naročito problematično ako se ima u vidu nejasan status znatnog broja osoba koje su se izjašnjavale kao Jugosloveni u mnogim općinama širom BiH. Vidjeti podatke na web stranici Federalnog zavoda za statistiku, na adresi <http://www.fzs.ba/popis.htm> (stranica posjećena u julu 2011.).

126 Crnjanski-Vlajčić 2009, str. 14.

127 Neke od takvih općina su npr. Trnovo (0,2%), Donji Vakuf (0,3%) i Gradačac (0,51%). Vidjeti Ibid., str. 15.

128 Naprimjer, Sarajevo Centar (5,59%), Bosanski Brod/Brod (2,94%) i Kreševo (2,98%). Iako su ove brojke dovoljno ilustrativne, treba istaći da su stvarni postoci manjinskog stanovništva vjerovatno nešto niži, imajući u vidu da je kategorija 'ostali' u popisu iz 1991. godine obuhvatala i osobe koje se nisu nacionalno izjasnile ili je njihova nacionalnost bila nepoznata. Vidjeti podatke o nacionalnoj strukturi općina prema popisu iz 1991. godine, na adresi <http://www.fzs.ba/Dem/Popis/nacionalni%20sastav%20stanovnistva%20po%20opština.pdf> (stranica posjećena u julu 2011).

129 Vidjeti, naprimjer, Crnjanski-Vlajčić i Fetahagić 2009.

snažan zahtjev.¹³⁰ Konačno, u kontekstu BiH, općinama su nedostajali koordinacija i osnova za poređenja, jer ne postoji koordinaciono tijelo zaduženo za neku vrstu kontrole kvaliteta brojčanih pragova i upotrebe diskrecionih prava u smislu predstavljanja manjina u svim općinama. Da bi se utvrdila nedosljednost u ovoj oblasti, potrebni su određeni standardi i koordinacija. U nedostatku takvih standarda i koordinacije, prirodna je posljedica da se praksa općina širom BiH u kontekstu garantiranja mjesta za manjine očekivano i opravdano razlikuje.

Pored toga, treba se zapitati da li su 32 jedinice lokalne vlasti (od ukupno 144 u BiH¹³¹) dovoljne kada je u pitanju zastupanje manjina. Naime, treba istaći da dominantni pristup na evropskom nivou – predstavljanje manjina kroz dominantne stranke, bez rezerviranih mjesta¹³² – nije naročito realistična opcija za predstavljanje manjina u BiH. Razlog leži u činjenici da je većina političkih stranaka u BiH, bilo eksplicitno ili indirektno, posvećena zaštiti interesa jednog od tri konstitutivna naroda.¹³³ U takvim okolnostima, rezervirana mjesta za manjine ne samo da predstavljaju koristan mehanizam za mobilizaciju manjina, već su i poticaj dominantnim strankama da uopće ponude kandidate iz redova manjina. Takođe je potrebno postaviti pitanje o tome koji bi trebalo da budu kriteriji i ciljevi političke participacije manjina na lokalnom nivou u specifičnom kontekstu BiH. Ako je jedan od ciljeva multikulturalna vlast, onda se proširenje prakse rezerviranih mjesta i izvan aktuelne 32 jedinice lokalne vlasti u BiH čini kao korak u pravom smjeru.

Međutim, ovo je zasebno pitanje, mada usko povezano s primarnim usmjerenjem naše studije, te kao takvo neće biti sveobuhvatno istraženo u ovom radu. Umjesto toga, najprije ćemo se pozabaviti pitanjem kako su izbori za rezervirana manjinska mjesta provedeni u konkretnim općinama.

5.2. Izbori za rezervirana mjesta za manjine iz 2008. godine

Izmjenama i dopunama Izbornog zakona iz 2008. godine u osnovi su uvedeni „odvojeni izborni sistemi na istom glasačkom listiću” za lokalne izbore.¹³⁴ Prema aktuelnom sistemu

130 Naprimjer, iako u drugačijem kontekstu, u Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima (1992), kombiniraju se kriteriji značajnog broja pripadnika manjina i potreba i želja manjinskog stanovništva. Slično tome, Preporuke iz Oslo o jezičkim pravima nacionalnih manjina (1998) također sadrže kriterije značajnog broja pripadnika manjina i dovoljnog zahtjeva. Međutim, nijedan od ovih instrumenata ne utvrđuje koji je to značajan broj pripadnika manjina u svrhu uživanja konkretnih manjinskih prava. U općem smislu, Keller (1998, str. 42) objašnjava da će potreba za posebnim mjerama u oblasti manjinskih prava uvijek zavisiti „od veličine i od okolnosti date manjine”. Prema riječima Keller, ovaj drugi faktor obuhvata obrasce diskriminacije, ugroženost manjinske kulture i posvećenost same grupe očuvanju svog zasebnog identiteta.

131 RS ima 61 općinu i dva grada (Istočno Sarajevo i Banju Luku), FBiH 78 općina i dva grada (Sarajevo i Mostar), dok je Brčko Distrikt Ustavom BiH priznat kao zasebna jedinica lokalne vlasti nezavisna od oba bh. entiteta.

132 Venecijanska komisija 2000; Venecijanska komisija 2005b.

133 Vidjeti Hodžić i Stojanović 2011, str. 95–96.

134 Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR 2008, par. 14.

političkog predstavljanja manjina na lokalnom nivou, jedan glasač ima jedan glas i može birati da glasa na općim glasačkim listićima u skladu sa sistemom proporcionalne reprezentacije, ili da glasa za odvojenu listu manjinskih kandidata prema većinskom sistemu, prema kojem je izabran onaj kandidat koji dobije najveći broj glasova.¹³⁵ Venecijanska komisija je naglasila da ovaj sistem dovodi u pitanje jednako pravo glasa i uvodi različitu težinu glasa u zavisnosti od odluke glasača da li će učestvovati u jednom ili u drugom izbornom sistemu.¹³⁶ Ovaj stav je u skladu sa općim mišljenjem Komisije o posebnim glasačkim mehanizmima za manjine, imajući u vidu da je ovo savjetodavno tijelo već izrazilo stav da dvostruko pravo glasa i slična drastična odstupanja od pravila o jednakom pravu glasa treba primjenjivati s oprezom i jedino ako nisu moguće druge opcije za participaciju manjina.¹³⁷ Međutim, ovaj se sistem ne primjenjuje samo u BiH. Slični mehanizmi postoje i u regiji (npr. u Hrvatskoj), kao i u drugim zemljama centralne i istočne Evrope.¹³⁸

Na lokalnim izborima 2008. godine, niz aktera je iskoristio mogućnosti predviđene Izbornim zakonom da predlože svoje kandidate za manjinske liste. To su učinile političke stranke, manjinske organizacije, kao i nezavisni kandidati. Čini se da je ova odredba Zakona dovela u neravnopravan položaj manjinske kandidate, u zavisnosti od načina kandidiranja na manjinskim listama. Prvo, nezavisni kandidati treba da dostave najmanje 40 potpisa kojima se podržava njihova kandidatura, što nije zahtjev za kandidate stranaka i manjinskih organizacija.¹³⁹ Pored toga, kako je istakao jedan od naših sagovornika, kandidati manjinskih organizacija i samostalni kandidati imaju manje šanse za uspjeh čak i kada se porede s manjim strankama, koje često imaju više članova i glasača čak i u poređenju s brojem samih pripadnika manjina u konkretnoj općini. Ovo se može potkrnjepiti činjenicom da samo 10 od 35 izabranih manjinskih predstavnika u općinskim vijećima/skupštinama širom BiH ne potječe iz političkih stranaka.¹⁴⁰ Dakle, u ovakovom sistemu javlja se problem dvostrukog predstavljanja – predstavljanja stranačkih interesa i predstavljanja interesa manjina, što se, prema riječima mnogih naših sagovornika, kao i prema pojedinim ranijim studijama o ovoj temi¹⁴¹, očito provodi na štetu manjina. Uistinu, umnogome je nelogično da je u slučaju sukoba stranačkih i manjinskih interesa manjinski predstavnik iz dotične stranke obavezan (na osnovu Zakona!) da prekrši stranačku disciplinu, što je teško očekivati, pogotovo u bosanskohercegovačkom kontekstu.¹⁴²

135 Izborni zakon BiH, član 13.14, stav 11 i 12.

136 Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR 2008, par. 14.

137 Venecijanska komisija 2008, par. 48, 71 i 72.

138 Vidjeti, naprimjer, Bochsler 2010.

139 Izborni zakon BiH, član 13.14, stav 4 (b).

140 Crnjanski-Vlajčić i Fetahagić 2009, str. 13–14.

141 Corni 2009; Crnjanski-Vlajčić i Fetahagić 2009.

142 O faktorima koji generalno utječu na stranačku disciplinu, vidjeti, naprimjer, Depauw i Martin 2009. Treba priznati da se situacija u ovom domenu možda počela mijenjati posljednjih godina. Naprimjer, u Južnoj Americi su zabilježene postepene promjene u pravcu veće odgovornosti parlamentarnih zastupnika glasačima umjesto stranačkim liderima. Vidjeti, naprimjer, Carey 2003. Za neke podatke o praksi u BiH u ovoj oblasti vidjeti Kotlo 2006, str. 169–171.

Ovaj konceptualni i praktični sukob između političkog predstavljanja manjina kroz dominantne stranke ili kroz manjinske stranke i organizacije nije karakterističan samo za BiH.¹⁴³ Međutim, treba istaći da se integrativni pristup participaciji manjina korištenjem dominantnih političkih stranaka suočava s velikim izazovima u BiH. Naime, kao što je već spomenuto, većina političkih stranaka, a zasigurno one snažnije, definirane su, direktno ili indirektno, kao etničke stranke jednog od tri konstitutivna naroda. U takvim okolnostima, zastupanje zasebnih interesa manjina je teško, ako ne i sasvim nemoguće. Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, „teško je zamisliti da bi stranka koja se zalaže za unapređenje interesa jedne etničke ili vjerske grupe mogla osigurati pravično i adekvatno predstavljanje pripadnika drugih etničkih ili vjerskih grupa.”¹⁴⁴

Predstavljanje manjina kroz manjinske organizacije je također doživjelo kritike u slučaju BiH. Kao što se navodi u jednoj studiji, ako bi predložile kandidata za lokalne izbore, „ove bi organizacije stekle politički karakter, a to je nešto što organizacije pripadnika nacionalnih manjina kao udruženja građana ne treba da imaju.”¹⁴⁵ Uistinu, kao što je potvrđeno u mnogim razgovorima koji su vođeni u toku rada na ovoj studiji, manjinske organizacije se najviše bave pitanjima kulture ili, u slučaju mnogih romskih organizacija, poboljšanjem socioekonomskih prava romskog naroda i zaštitom od diskriminacije u različitim oblastima, kao što su zapošljavanje ili obrazovanje. I kritičari ovog pristupa predstavljanju manjina, kao i predstavnici organizacija sa kojima smo razgovarali, međutim, zanemaruju činjenicu da je jedan od najsnažnijih argumenata za političku participaciju manjina upravo to što ona doprinosi zaštiti njihovih kulturnih i drugih interesa i pitanja koja se tiču njihovog identiteta.

S druge strane, kao što je već istaknuto, izbor predstavnika manjina u lokalna vijeća/skupštine kroz dominantne stranke uz poštivanje odredbe Izbornog zakona o efektivnom zastupanju interesa manjina, moglo bi značiti i uvođenje više multietničkih programa ovih stranaka i korak naprijed ka uključivanju manjinskih pitanja u većinske politike.¹⁴⁶ Uz to, ako bi takva mogućnost i mogla postojati, ona bi u svakom slučaju bila vjerovatnija na lokalnom nivou, gdje je odlučivanje više vezano za svakodnevne životne probleme, a manje za simbolične i stvarne sukobe među etničkim grupama, što je upravo slučaj na nivou entiteta i države.

Međutim, uprkos ovim važnim konceptualnim razmatranjima, kada je zakonodavac predvidio da manjinski predstavnici u lokalnim vijećima/skupštinama treba da predstavljaju sve manjine

143 Naprimjer, u svojoj reakciji na nezadovoljstvo SO-a činjenicom da stranke nacionalnih manjina nisu imale koristi od izuzeća od izbornog praga na parlamentarnim izborima, Poljska je odgovorila da se pripadnicima manjina „daju vodeća mesta na izbornim listama” dominantnih političkih stranaka i da to „može biti pokazatelj da su pitanja koja se tiču nacionalnih i etničkih manjina obuhvaćena političkim programima ovih stranaka”. Vidjeti Auerbach 2011, str. 27.

144 Evropski sud za ljudska prava 2006.

145 Corni 2009, str. 22.

146 Uporediti sa: SO za Okvirnu konvenciju 2008a, par. 198 („Savjetodavni odbor također očekuje da većinske stranke [u Bosni i Hercegovini] neće zloupotrijebiti mogućnost predlaganja kandidata nacionalnih manjina...”).

i da zastupaju njihove interese, jasno je da je on pritom bio orijentisan na sami ishod: bez obzira na način na koji je kandidat s manjinske liste izabran (putem središnjih političkih stranaka, manjinskih nevladinih organizacija ili samostalno, kao nezavisni kandidat), on je predstavnik svih nacionalnih manjina i dužan je štititi njihove interese.

U nastavku ćemo ispitati kako se ova odredba provodi u praksi u općinama koje smo obuhvatili ovim istraživanjem. Ovaj mehanizam političke participacije manjina ispitani je i odvojeno i u vezi s praksom konsultacija s manjinama.

5.3. Praksa političkog predstavljanja manjina

Podsjetimo, sve jedinice lokalne samouprave, osim dvije (Sarajevo Centar i Bijeljina), koje su obuhvaćene ovih istraživačkim projektom imaju najmanje jednog predstavnika manjina u lokalnom vijeću/skupštini (pri čemu je Brčko jedina jedinica lokalne vlasti s dva predstavnika manjina u skupštini Distrikta). Od sedam općina sa manjinskim predstavnicima, u samo dvije (Doboj i Prnjavor) izabrani predstavnici manjina dolaze iz redova manjinskih organizacija. U preostale četiri jedinice lokalne vlasti, politički predstavnici manjina dolaze iz političkih stranaka.

Većina sagovornika potvrdila je da je garantirano političko predstavljanje manjina na lokalnom nivou novija pojava i da još uvijek nije značajnije zaživjelo u praksi političkog života u BiH. Naprimjer, kampanje za obrazovanje javnosti, kao i promoviranje koncepta i prakse glasanja za odvojene manjinske liste, do sada su bili neodgovarajući.¹⁴⁷ Prema riječima osoba s kojima smo obavili razgovore, mnogi su vjerovali da imaju dvostruko pravo glasa (kao u Sloveniji, naprimjer), pa su zbog toga glasali i za središnje i za manjinske liste, čime su svoje glasačke listiće učinili nevažećim.¹⁴⁸

U svim smo općinama, bez obzira na stvarnu situaciju, uočili postojanje svijesti o izuzetnoj važnosti izbora predstavnika manjina u općinsko vijeće: čini se da se utjecaj na odlučivanje iz perspektive manjinskih organizacija, a često i po mišljenju lokalnih vlasti, povezuje sa izborom predstavnika u lokalno vijeće/skupštinu, koji bi iznosio probleme i stavove manjina. To nije neočekivano, jer ovaj vid političke participacije manjina ima veliku ulogu u javnim raspravama o ovom pitanju. Relevantne studije i stručna mišljenja, naprimjer, prvenstveno se bave analizom koncepta i prakse rezerviranih mjeseta za manjine u lokalnim vijećima/skupštinama.¹⁴⁹ Imajući u vidu složenost mogućih načina konsultacija i čestu percepciju uzaludnosti nastojanja pripadnika nacionalnih manjina u ovom kontekstu (što će biti elaborirano u narednom poglavljju ovog izvještaja), nedostatak interesa za konsultacije kao zaseban vid političke participacije manjina nije iznenađujući.

147 Uporediti sa: Biro za ljudska prava 2008, str. 27–34.

148 Ovo je, naprimjer, predstavljalo naročit problem u Banjoj Luci. Vidjeti Ibid., str. 29.

149 Crnjanski-Vlajčić i Fetahagić 2009; vidi i Čorni 2009.

Međutim, primijetili smo preovlađujuću percepciju neizvjesnosti u odnosu na statistiku i način na koji se ona prenosi u rezervirana mjesta za manjine u općinskim vijećima/skupštinama. Mnogi sagovornici naveli su da nijedna općina u BiH nema više od 3 posto pripadnika nacionalnih manjina na svojoj teritoriji. Pojedini smatraju da se kategorija Jugoslovena iz popisa iz 1991. godine također uzima u obzir u mnogim općinama da bi se povećali postoci manjina.¹⁵⁰ Neki od sagovornika, naročito predstavnici OSCE-a koji se bave i pitanjima manjina na lokalnom nivou, istakli su da postoji strah da će čak i sadašnja odredba Izbornog zakona o posebnim izbornim listama za manjinske predstavnike biti ukinuta i da će opći izbori ostati jedini kanal za participaciju manjina.

Tamo gdje su predstavnici manjina prisutni u općinskim vijećima/skupštinama, oni ponekad djeluju kao osnova za okupljanje pripadnika manjina radi korištenja općih mehanizama konsultacija u svrhu unapređenja interesa manjina. Ovo je naročito slučaj u dvije općine (Doboj i Prnjavor), u kojima predstavnici manjina dolaze iz redova manjinskih organizacija, a ne iz političkih stranaka. Štaviše, pitanje utjecaja na plan rada lokalnih vlasti u takvim se slučajevima (kako iz perspektive predstavnika samih vlasti, tako i u vizuri aktera iz reda manjina) ponekad više shvata kao zadatak predstavnika manjina u općinskim vijećima/skupštinama, a mnogo manje kao aktivnost koja bi se mogla vršiti kroz konsultacije i druge kanale komuniciranja s općinskim vlastima. Značaj i potencijal predstavnika nacionalnih manjina u okviru općinskog vijeća/skupštine ilustrira slučaj Doboja. Naime, kako su istakli naši sagovornici, sporazum o saradnji između gradonačelnika i koordinacije nacionalnih manjina u Doboju, kao kreativni mehanizam komunikacije osoba koje pripadaju manjinama i organizacija manjina sa lokalnim vlastima, dobrim dijelom je uveden zahvaljujući aktivnom angažmanu predstavnika manjina u općinskoj skupštini Doboja.

Kao što je potvrđeno i u nekim prethodnim studijama, pozicija predstavnika manjina je nesumnjivo značajna. Djelovanje predstavnika manjina koji nisu u političkim strankama pozitivno su ocijenili i akteri iz redova manjina i nezavisni posmatrači, dok se kandidati političkih stranaka obično posmatraju kao „vojnici svojih stranaka”, bez istinskog interesa i ulaganja napora u zastupanje stavova i gledišta manjina.¹⁵¹ Osim stvarnog iskustva, među našim sagovornicima prisutan je opći osjećaj da je situacija sa političkom participacijom generalno bolja tamo gdje predstavnici u općinskim vijećima/skupštinama potječu iz manjinskih organizacija, a ne iz političkih stranaka. Može se primijetiti značajan nedostatak povjerenja u samu mogućnost da se interesi manjina zastupaju kroz same političke stranke. Međutim, iako sadašnja studija nema dovoljno čvrstu osnovu da dovede u pitanje taj stav koji, čini se, predstavlja dominantnu dogmu participacije manjina u BiH, treba istaći da je, barem djelimično, riječ o samoispunjajućem proročanstvu. Čini se da u općinama koje smo analizirali sama činjenica da predstavnik dolazi iz redova političke stranke ima obeshrabrujući efekat na manjine u smislu uspostavljanja odnosa

150 Prema popisu iz 1991. godine, zapravo je najmanje pet općina u BiH imalo više od 3 posto pripadnika manjina, ne računajući kategoriju Jugoslovena. Vidjeti fusnotu 122, *supra*.

151 Vidjeti Crnjanski-Vlajčić i Fetahagić 2009. To je potvrđeno i u studiji koja je obuhvatila tri općine u Bosni i Hercegovini (Prijedor, Tuzlu i Banju Luku). Vidjeti Čorni 2009.

odgovornosti. To je, na kraju, i pitanje prihvatanja i priznanja, koje je dvosmjerno: često manjine uopće nisu zainteresirane da ih zastupaju osobe koje imaju stranački, a ne manjinski legitimitet. Iako, kako se često navodi, one nisu naročito zainteresirane za politička pitanja u sklopu svojih općih aktivnosti, naše je istraživanje pokazalo da su organizacije manjina u BiH možda već izrazile istinski politički stav: one žele biti predstavljene u lokalnim vijećima/skupštinama, barem djelimično, nezavisno od političkih stranaka.

Kao konceptualno pitanje, ali i u praktičnom smislu, politička participacija manjina na lokalnom nivou u BiH obično se posmatra kroz prizmu političkog predstavljanja, a često se i izjednačava s njim. Kako nam je potvrdio jedan predstavnik manjina u općinskom vijeću/skupštini, on djeluje kao „neka vrsta mosta između općine i manjina“. To su nam potvrdili i predstavnici lokalnih izvršnih vlasti: nadležni općinski organi (npr. oni koji se bave socijalnim pitanjima i odnosima s civilnim društvom, ekonomskim razvojem itd.) često su isticali da komuniciraju i koordiniraju djelovanje s predstvincima manjina u općinskim vijećima/skupštinama i da njihovu ulogu smatraju veoma važnom jer im pomaže u radu.

Međutim, ponekad je nejasno koga predstavnici manjina u općinskim vijećima/skupštinama uistinu predstavljaju. Iako je većina onih s kojima smo razgovarali pokazala da im je jasno da predstavljaju sve nacionalne manjine na teritoriji općine, zabilježili smo i pojedine kreativne odgovore, kao što je npr. stav da predstavljaju sve stanovnike općine, uključujući i konstitutivne narode. S druge strane, organizacije manjina imaju pomiješane utiske o radu članova općinskih vijeća/skupština iz reda manjina u zastupanju njihovih interesa. Pored općeg stava da manjinski predstavnici koji dolaze iz političkih stranaka zapravo ne predstavljaju nijednu manjinu, organizacije manjina često izražavaju utisak pristrasnosti manjinskog predstavnika i tvrde da on afirmira jedino interes manjine kojoj pripada. Takvo mišljenje u pogledu nekoliko općina izrazili su i pojedini nezavisni posmatrači i eksperti. Dobojski i Prnjavor se smatraju izuzecima jer predstavnici manjina u tim općinama, prema riječima gotovo svih naših sagovornika, efikasno predstavljaju sve manjine.

Još jedan značajan problem u praksi predstavljanja nacionalnih manjina jest poteškoća (i objektivna i subjektivna) manjinskog predstavnika da utvrdi i zastupa manjinske interese i različite manjinske stavove o konkretnim lokalnim politikama. Razlog tome je činjenica da su koordinacije manjinskih organizacija uspostavljene i formalizirane u samo dvije analizirane općine, u kojima su formirani regionalno Vijeće manjina regije Dobojski i Vijeće manjina opštine Prnjavor kao koordinacijski mehanizmi nevladinih organizacija nacionalnih manjina. U ovim općinama se održavaju redovni sastanci na kojima učestvuju i politički predstavnici manjina i rukovodstva manjinskih organizacija, a na kojima se razgovara o konkretnim problemima i definiraju se platforme i stavovi koje predstavnik manjina zatim iznosi u općinskom vijeću/skupštini. To je vjerovatno rezultat generalno bolje koordinacije manjinskih organizacija u RS, u poređenju s FBiH, ako se imaju u vidu postojanje, uloga i aktivnosti Saveza nacionalnih manjina RS-a. Generalno govoreći, čini se da ove općine u pravilu postižu bolje rezultate u efikasnoj političkoj participaciji na lokalnom nivou, što potvrđuju i predstavnici OSCE-a i akteri iz reda manjina, i lokalne vlasti i nezavisni posmatrači.

Uistinu, u takvim je okolnostima manjinskim predstavnicima sigurno lakše da ispunjavaju svoju obavezu iz Izbornog zakona o zastupanju svih manjina i njihovih interesa. Mnogi sagovornici ističu podjele i različite stavove među samim manjinskim zajednicama, pa čak i unutar iste zajednice, zbog čega je nemoguće takvu različitost i često veoma sukobljene stavove i zahtjeve, pretočiti u konstruktivan manjinski glas. Međutim, važno je istaći da cilj političke participacije manjina nije nužno taj da se manjinama omogući da govore jednim glasom. Iako SO generalno podržava koordinaciju manjinskih glasova i stavova na liniji onoga što je na tom planu urađeno u Prnjavoru i Doboju¹⁵², u isto vrijeme je nužno i da u postupcima odlučivanja učestvuje cijeli niz manjinskih aktera i da se u tim procesima reflektiraju njihova različita mišljenja.¹⁵³ Međutim, opravdano se može postaviti pitanje kako jedan politički predstavnik, koji ne radi puno radno vrijeme, naročito u odsustvu konsultativnih mehanizama posvećenih manjinama (a koji su elaborirani u nastavku teksta), objektivno može obavljati takvu sveobuhvatnu koordinacijsku funkciju.

Ono što je svakako pozitivno jeste da, kada je riječ o njihovom položaju unutar lokalnih vijeća/skupština, predstavnici manjina uglavnom ističu da djeluju ravnopravno s drugim članovima vijeća/skupštine, bez obzira na to da li su u određenoj političkoj stranci ili ne. Također su potvrđili da imaju mogućnost da utječu na odlučivanje kroz različita radna tijela općinskih vijeća/skupština, među kojima su i tijela koja se bave manjinskim pitanjima u širem smislu, kao što su komisije za kulturno naslijeđe, ljudska prava itd. Pojedini su ispitanici potvrđili da su članovi jedne do dvije takve komisije i da se u tom smislu ne osjećaju kao politički predstavnici drugog reda. Ovo je saznanje sigurno ohrabrujuće i služi kao dodatni pokazatelj da političko predstavljanje manjina polako zaživljava na lokalnom nivou u BiH.

152 Vidjeti SO za Okvirnu konvenciju 2008b, par. 92.

153 Vidjeti ibid., par. 100–101 i 109.

6. Konsultativni mehanizmi i prakse

6.1. Opći konsultativni mehanizmi

Mehanizmi neposrednog učešća građana u procesima odlučivanja na lokalnom nivou u BiH su propisani Zakonom o principima lokalne samouprave u FBiH¹⁵⁴ i Zakonom o lokalnoj samoupravi RS-a¹⁵⁵. Prema zakonu u RS-u, ti mehanizmi su: referendum, zbor građana, građanska inicijativa, mjesna zajednica, paneli građana, prijedlozi, sati građana u skupštinama općina i drugi oblici koji nisu izričito zabranjeni zakonom.¹⁵⁶ U FBiH, ovi su mehanizmi, uz mjesne zajednice, također i referendumi, mjesni zborovi građana, inicijative i drugi oblici neposrednog izjašnjavanja.¹⁵⁷ Važno je reći da je općinama data mogućnost da svojim statutima detaljnije definiraju participatorne mehanizme.

Mjesne zajednice, kao tradicionalni mehanizmi građanske participacije koji su bili naročito popularni u bivšoj Jugoslaviji, obavezne su u FBiH, dok se u RS-u formiraju na dobrovoljnoj osnovi.¹⁵⁸ U FBiH, mjesne zajednice imaju status pravnog lica, što nije slučaj u RS-u. Zakon u FBiH lokalnim vlastima daje mogućnost i da dio svojih nadležnosti prenesu na mjesne zajednice, uz osiguravanje potrebnih finansijskih sredstava.¹⁵⁹

Općenito govoreći, postojeći pravni okvir za participaciju građana zasigurno ne sprečava participatorne prakse na lokalnom nivou, mada je isuviše općenit da bi osigurao da do participacije zaista i dođe. Nažalost, lokalni statuti obično nisu ništa detaljniji od samog zakonskog okvira, a trenutno ne postoje ni odgovarajuće upute ni protokoli koji bi ponudili smjernice lokalnim vlastima o načinima efikasne organizacije participatornih procesa na nivou lokalnih vlasti.¹⁶⁰

Uz mehanizme propisane zakonima, pojedine lokalne vlasti usvojile su i posebne odluke koje se odnose na neposredno angažiranje građana, kao što su odluka o proceduri javnih rasprava, odluka o provođenju ankete u lokalnim zajednicama radi utvrđivanja prioriteta u realizaciji projekata, kao i odluka o postupku odabira projekata nevladinih organizacija u skladu s kriterijima.¹⁶¹ Pored toga, međunarodna zajednica je u BiH uložila veliki trud u uvođenje participatornih mehanizama i procesa na nivou lokalnih vlasti kroz mnoštvo projekata tehničke

154 Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (2006).

155 Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a (2004).

156 Ibid., član 99.

157 Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH, član 43–45.

158 Zakon o lokalnoj samoupravi RS-a (2004), član 106; Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (2006), član 24.

159 Zakon o principima lokalne samouprave u FBiH (2006), član 27 i 30.

160 Vidjeti Mišić-Mihajlović i Jusić 2010.

161 Ibid., str. 198–199. Vidjeti takođe CEECN 2006.

pomoći. Ovi projekti, između ostalog, obuhvataju procese strateškog planiranja (npr., lokalni razvoj i strategije za okoliš), u kojima se obično formiraju posebni odbori za planiranje¹⁶² ili partnerske grupe koje okupljaju široki niz aktera, planiranje kapitalnih investicija, participatorno budžetiranje itd.

Konsultativna tijela posvećena isključivo manjinama svakako su zasebna institucija, koja djelimično počiva na spoznaji da opći konsultativni mehanizmi nisu dovoljni da omoguće efikasnu političku participaciju manjina. Međutim, kao što će biti pokazano u narednoj sekciji, opći konsultativni mehanizmi su značajni, i kao osnova za razumijevanje specifičnosti konsultacije manjina na lokalnom nivou u BiH, ali i kao koncept i praksa koji imaju veliki utjecaj na samu predodžbu o potrebi za konsultativnim mehanizmima posvećenim manjinama u specifičnom kontekstu BiH.

6.2. Savjetodavna tijela na državnom, entitetskom i kantonalm nivou

Na osnovu odgovarajućih zakona o zaštiti manjina na različitim nivoima vlasti, tj. državnim i entitetskim zakonima, te zakonom u Kantonu Tuzla¹⁶³, formirani su savjeti/vijeća nacionalnih manjina kao savjetodavna tijela zakonodavnih organa, a čiji je zadatak zaštita nacionalnih manjina. Uz ta vijeća, na državnom nivou je 2002. godine formiran i Odbor za Rome pri Vijeću ministara BiH.¹⁶⁴

Treba reći da je nakon donošenja Zakona bilo potrebno veoma dugo vremena da se formiraju ova tijela na svim nivoima vlasti, uprkos zakonski određenom roku.¹⁶⁵ Savjet nacionalnih manjina RS-a počeo se sastajati 2007. godine, Vijeće nacionalnih manjina BiH formirano je u aprilu 2008, a Vijeće nacionalnih manjina FBiH svoj prvi sastanak je održalo u decembru 2009.

162 Ovi procesi su ponekad nastojali da eksplisitno uključe i nacionalne manjine. Npr., općine koje su učestvovali u OSCE-ovom projektu UGOVOR (u periodu od 2004. do 2008 godine) uspostavile su Komisije za planiranje općinskog razvoja, koje su rukovodile procesom planiranja i koje su se sastojale od različitih vladinih i nevladinih aktera. Prema opisu poslova i zadatka ovih Komisija, one su morale imati barem jednog predstavnika manjinskih grupa (OSCE BiH, bez datuma). Općinski razvojni program zasnovan na poštivanju ljudskih prava, kojeg provodi UNDP, i u okviru kojeg su strategije razvoja lokalnih vlasti također pripremljene na participatoran način, zalagao se za to da „manjinske grupe, ugroženi i marginalizirani, također imaju glas i pravo odlučivanja u oblikovanju razvoja općina u BiH“ (UNDP, 2006).

163 Iako su svi kantoni bili obavezni da usvoje odgovarajuće zakone, Kanton Tuzla je jedini koji je to do sada uradio.

164 Odbor se sastoji od niza aktera, među kojima je devet predstavnika relevantnih ministarstava na državnom i entitetskom nivou, te devet predstavnika romske zajednice.

165 Međutim, ti zakoni nisu usvojeni u isto vrijeme: zakon na nivou BiH je usvojen 2003. godine (i izmijenjen i dopunjjen 2005. godine), zakon u RS-u je usvojen 2004. godine, a zakon u FBiH tek 2008. godine. Zakon o manjinama Kantona Tuzla je usvojen 2009. godine.

godine.¹⁶⁶ Vijeće nacionalnih manjina općine Tuzla formirano je tek nedavno, u maju 2010. godine¹⁶⁷ i, prema riječima nekoliko naših sagovornika, još uvijek nije operativno.

Rad ovih tijela reguliran je zakonima o zaštiti prava nacionalnih manjina na državnom nivou, na nivou entiteta i kantona, kao i posebnim pravilnicima i statutima ovih tijela.

U skladu sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, Vijeće manjina BiH „davat će mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH”.¹⁶⁸ U Pravilniku Vijeća dalje se pojašnjava da su ciljevi Vijeća „poštivanje i zaštita, očuvanje i razvoj etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta svakog pripadnika nacionalnih manjina u BiH koji je građanin BiH”.¹⁶⁹ Štaviše, prema Pravilniku, Vijeće „podržava rad registrovanih udruženja građana pripadnika nacionalnih manjina u BiH”.¹⁷⁰ Ova je odredba naročito važna iz perspektive ove studije, jer su mnoge manjinske organizacije u BiH u osnovi lokalnog karaktera.¹⁷¹

Entitetski zakoni, kao i zakon Kantona Tuzla o pravima nacionalnih manjina sadrže slične odredbe o savjetodavnim tijelima na nivou odgovarajućih parlamenta. Sva tri savjetodavna tijela imaju u osnovi slične funkcije: davanje mišljenja, savjeta i prijedloga parlamentu – ali ponekad i drugim organima – u oblastima vezanim za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.¹⁷² Zakon Kantona Tuzla, što je važno, sadrži izričitu odredbu da će Vijeće nacionalnih manjina u ovom kantonu davati mišljenja, prijedloge i preporuke vlastima i skupštini Kantona Tuzla o pitanjima od važnosti za stanje i realizaciju prava pripadnika nacionalnih manjina ne samo u cijelom kantonu, već i u pojedinačnim gradovima i općinama.¹⁷³

U Zakonu FBiH također se navode kriteriji za članstvo u Vijeću nacionalnih manjina FBiH i predviđa se da, na svakih 1.000 članova, organizacija manjina ima pravo na jednog predstavnika

166 Biro za ljudska prava i ToPeer 2010b, str. 5. Nacrt Odluke o usvajanju Statuta i Nacrt Odluke o usvajanju Pravilnika o radu Vijeća nacionalnih manjina, koje je predložio Odbor za zaštitu ljudskih prava i sloboda Predstavničkog doma Parlamenta FBiH, nisu usvojeni 2010. godine u Domu naroda FBiH zbog nedostatka potrebne većine (Parlament FBiH, 2010). Prema intervjuu s predsjednicom Vijeća nacionalnih manjina FBiH Sanjom Bogdanović, status ovog savjetodavnog tijela zbog toga nije riješen, iako je Vijeće usvojilo Statut i Pravilnik koje tek treba da odobre oba doma. Prema riječima Bogdanovićeve, Vijeće radi bez radnih prostorija, Parlament FBiH nije imenovao službenika koji bi mu pružao logističku podršku, a ni budžet Vijeća nije usvojen. Tokom cijele godine rada Vijeća, predsjednici domova, njihovi zamjenici, sekretari, pa čak ni administrativni odbori, nisu mogli primiti njegove predstavnike, iako im je Vijeće više puta upućivalo pismene zahtjeve. (Vidjeti: <http://www.san.ba/index.php?id=16094>, stranica posjećena 22. maja 2011.).

167 Biro za ljudska prava i ToPeer 2010b, str. 55.

168 Zakon o manjinama BiH, član 22.

169 Pravilnik Vijeća nacionalnih manjina BiH (2006), član 4.

170 Ibid., član 5.

171 Podatke o organizacijama nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini vidjeti na adresi: http://www.nacionalnemanjinabih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=24&Itemid=38 (stranica posjećena u junu 2011.).

172 Zakon o manjinama RS-a, član 18 i Zakon o manjinama FBiH, član 18; Zakon o manjinama Kantona Tuzla (2009), član 14.

173 Zakon o manjinama Kantona Tuzla, član 16.

u Vijeću. Maksimalan broj predstavnika po manjini je pet, sa izuzetkom Roma, koji mogu imati najviše sedam predstavnika.¹⁷⁴ U RS je izbor kandidata u većoj mjeri centraliziran jer se 15 članova Savjeta nacionalnih manjina Republike Srpske bira u Narodnoj skupštini RS-a, sa spiska kandidata koje predlaže Savez nacionalnih manjina Republike Srpske¹⁷⁵ - nevladina organizacija koja okuplja predstavnike različitih manjinskih organizacija s cijelog područja Republike Srpske. U Kantonu Tuzla, delegate u Vijeću biraju odgovarajuće manjinske organizacije, nezavisno od struktura vlasti i u skladu s formulom prema kojoj, u zavisnosti od broja članova, organizacija može imati od jednog do tri delegata u Vijeću.¹⁷⁶

Sva četiri savjetodavna tijela za pitanja manjina u BiH na višim nivoima vlasti sastoje se isključivo od osoba koje predstavljaju manjinske nevladine organizacije i ne uključuju predstavnike vlasti i druge aktere. Međutim, zakonima je uglavnom predviđena mogućnost *ad hoc* učešća njihovih predstavnika u različitim radnim tijelima parlamenta, kao što su komisije za ustavna pitanja ili ljudska prava.¹⁷⁷

Osim ovih savjetodavnih tijela kao konsultativnih mehanizama za pitanja koja se tiču svih manjina, specifična situacija Roma se odražava i u strukturi institucija vlasti posvećene manjinama u BiH. Savjetodavni Odbor za Rome pri Vijeću ministara BiH nadležan je za razmatranje materijala i propisa u svojoj oblasti odgovornosti. Ovo tijelo većinom glasova izdaje preporuke i daje mišljenja o pitanjima koja se tiču nacionalnih manjina u BiH, naročito Roma.¹⁷⁸ Prema članu 6 Pravilnika, Odbor sarađuje sa svim nadležnim organima vlasti, institucijama, javnim emiterima i drugim javnim tijelima na državnom i entitetskom nivou kao i na nivou Brčko Distrikta, direktno ili putem Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH.

Međutim, sva ova konsultativna tijela nailaze na ozbiljne prepreke u svom osnovnom djelovanju, kao i u koordinaciji i savjetovanju o manjinskim pitanjima u veoma složenim i često nepovezanim strukturama vlasti u BiH. Pored toga, izražena je ozbiljna sumnja i zabrinutost zbog toga što je postupak izbora predstavnika u ovim konsultativnim tijelima isuviše politiziran, te kao takav ne uvažava stavove organizacija nacionalnih manjina (što je slično problemima koji su već navedeni u kontekstu izbora za garantirana mjesta za manjinske predstavnike u općinskim vijećima/skupštinama).¹⁷⁹

Prema Drugom mišljenju o BiH SO-a za Okvirnu konvenciju, „Savjetodavni odbor za Rome, zajedničko tijelo koje se sastoji od predstavnika Roma i nadležnih ministarstava, osnovano 2003.

174 Zakon o manjinama FBiH, član 17.

175 Zakon o manjinama RS-a, član 17.

176 Zakon o manjinama Kantona Tuzla, član 15.

177 Učešće predstavnika savjetodavnih tijela za manjine u tim tijelima utvrđuju sljedeći propisi: Zakon o manjinama BiH, član 22 (uključujući izmjene i dopune iz 2005. godine, član 12), Zakon o manjinama FBiH, član 18, Zakon o manjinama RS-a, član 18, Zakon o manjinama Kantona Tuzla, član 18–19.

178 Pravilnik Odbora za Rome (2005), član 3.

179 Uporediti sa: SO za Okvirnu konvenciju 2008a, par. 209.

godine, nastavilo je raditi i dalo je značajan doprinos u pripremi akcionih planova za Rome u oblastima stanovanja, zdravstvene zaštite i zapošljavanja.”¹⁸⁰ Ipak, SO navodi da, mada je Odbor nastavio raditi uz podršku Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, „finansijski i ljudski resursi koji su mu dodijeljeni nisu dovoljni da bi on ispunjavao svoj zadatok pokretanja, koordinacije, praćenja i ocjenjivanja implementacije različitih akcionih planova za unapređenje situacije Roma. Čini se da je saradnja s drugim nivoima vlasti, naročito s kantonima, povremena, te da je utjecaj Odbora na aktivnosti lokalnih vlasti u praksi prilično ograničen.”¹⁸¹ SO poziva vlasti da povećaju finansijske i ljudske resurse koji su na raspolaganju Odboru za Rome kako bi on mogao efikasno koordinirati i pratiti implementaciju akcionih planova.¹⁸²

U svom Drugom mišljenju, SO za Okvirnu konvenciju je pozdravio osnivanje odgovarajućih vijeća za nacionalne manjine.¹⁸³ Prema ovom mišljenju, Savjet nacionalnih manjina RS-a, naprimjer, „već je podnio više prijedloga vlastima i Skupštini Republike Srpske, čiji su rezultat veća budžetska davanja za aktivnosti nacionalnih manjina u 2008. godini.”¹⁸⁴

Međutim, prema informacijama koje je SO dobio tokom posjete BiH, problemi su nastali u postupku imenovanja predstavnika nacionalnih manjina u vijeće na državnom nivou: „Vlasti su navodno odlučile imenovati određene predstavnike među onima koje su predložile organizacije nacionalnih manjina, bez uzimanja u obzir preovladavajućih stavova unutar datih manjina. Štaviše, samo deset od 17 priznatih nacionalnih manjina uspjelo je imenovati svoje predstavnike u Vijeće.”¹⁸⁵ Ako se prisjetimo standarda iz Okvirne konvencije, sve manjine, uključujući i one manje brojne, treba da imaju predstavnike u savjetodavnom tijelu.¹⁸⁶ Svakako je moguće da u BiH trenutno ima manje od 17 različitih nacionalnih manjina, što takođe istakli neki od naših sagovornika i što bi sljedeći popis stanovništva mogao i pokazati. Međutim, takav proces izbora članova Vijeća može biti i pokazatelj da su pojedini manjinski glasovi neopravdano utišani u postupku imenovanja.¹⁸⁷ U svakom slučaju, kao što SO naglašava, „transparentnost procesa formiranja savjetodavnih tijela za nacionalne manjine nužna je radi izgradnje povjerenja i garantiranja efikasnog funkciranja ovih tijela.”¹⁸⁸ U tom smislu, „vlasti treba da osiguraju da se postupak imenovanja članova Vijeća provede na transparentan način i da se donesu jasna i precizna pravila postupka.”¹⁸⁹

Kada je riječ o savjetodavnim vijećima, SO u svojim preporukama poziva vlasti da preduzmu sve potrebne mjere – uključujući dodjelu finansijskih i ljudskih resursa – da bi nedavno

180 Ibid., par. 208.

181 Ibid., par. 210.

182 Ibid., par. 212.

183 Mišljenje je objavljeno prije osnivanja Vijeća nacionalnih manjina u FBiH.

184 SO za Okvirnu konvenciju, par. 205.

185 Ibid., par. 209.

186 Vidjeti fusnote 65–67, *supra*, i prateći tekst.

187 Uporediti sa: SO za Okvirnu konvenciju 2008a, par. 209.

188 Ibid.

189 Ibid., par. 214.

formirano državno vijeće moglo potpuno i efikasno vršiti svoju funkciju.¹⁹⁰ Istraživanje koje je provedeno o radu Vijeća nacionalnih manjina na državnom i entitetskom nivou pokazuje¹⁹¹ da su ova tijela opterećena mnogim izazovima koji stoje na putu njihove efikasnosti. Govoreći o preprekama efikasnom funkcioniranju Vijeća, predstavnici ovog konsultativnog tijela koji su učestvovali u istraživanju ukazali su na niz problema s kojima se suočavaju u radu, među kojima se ističu¹⁹²:

- nezainteresiranost političkih aktera (stranaka, izvršnih i zakonodavnih vlasti, lokalnih vlasti, međunarodne zajednice) za manjinska pitanja, što se ispoljava u sporosti i nedosljednosti u implementaciji Zakona o zaštiti manjina, naročito na lokalnom nivou;
- nedovoljna budžetska sredstva za vijeća manjina i za organizacije na lokalnom nivou;
- nedostatak administrativne i tehničke podrške vijećima, npr. u vidu dodjele kancelarijskog prostora, profesionalnog tehničkog sekretara i stručnih savjetnika;
- nedovoljno definirana uloga vijeća kao „isključivo konsultativnih tijela“ koja mogu realizirati svoje ciljeve i inicijative samo preko drugih institucija i organa vlasti;
- neefikasna komunikacija sa zakonodavnim vlastima;
- nedostatak interesa medija za rad vijeća;
- slaba saradnja među vijećima, kao i sa sličnim tijelima u regionu;
- neodgovarajući nivo znanja i vještina predstavnika vijeća o funkcioniranju vlasti, o tehnikama lobiranja, o odnosima s javnošću itd.;¹⁹³
- nepoznat broj pripadnika manjina (zbog nepostojanja državnog popisa) i njihovih organizacija;
- nezainteresiranost organizacija nacionalnih manjina za rad vijeća.

Rezultati pomenutog istraživanja također su pokazali da su vijeća rijetko upućivala inicijative različitim organima vlasti (i sa stanovništa predstavnika vijeća i sa stanovišta anketiranih parlamentaraca), kao i da su njihove manjinske organizacije rijetko prenosile inicijative vijećima.¹⁹⁴ Što se tiče saradnje s različitim institucijama, 32% predstavnika je izjavilo da se najkvalitetnija saradnja realizira s lokalnom zajednicom, a ne sa institucijama na višim nivoima vlasti.¹⁹⁵ Većina

190 SO za Okvirnu konvenciju 2008a, par. 211.

191 Ured za ljudska prava i ToPeer 2010b.

192 Međutim, kada im je postavljeno pitanje o faktorima podrške, iz Vijeća nacionalnih manjina FBiH su istakli odbore za ljudska prava oba doma parlamenta i saradnju sa organizacijama nacionalnih manjina i drugim udruženjima građana, te postojanje ključnih dokumenata (Statuta i Pravilnika). U isto vrijeme, vijeća RS-a i BiH su istakla uvjete za rad, određena finansijska sredstva (Vijeće nacionalnih manjina BiH), stručnu i administrativnu podršku, poboljšanje saradnje s medijima, te veću motivaciju i timski rad među predstavnicima (naročito Vijeće nacionalnih manjina BiH) (Ibid., str. 9–10). Uz to, govoreći o akterima s kojima treba da sarađuju, predstavnici manjina su istakli značaj izgradnje odnosa među vijećima, s parlamentarnim radnim tijelima, s lokalnim organizacijama nacionalnih manjina, te sa srodnim tijelima u zemljama regiona (Ibid., str. 10).

193 Intervjuirani predstavnici su ukazali na značaj izgradnje kapaciteta i znanja, naročito u odnosu na zakone o nacionalnim manjinama i uopće na pravne procedure, donošenje politika i tehnike lobiranja, kao i na najbolju praksu u regionu (Ibid., str. 10).

194 Ibid., str. 21–22, 33.

195 Ibid., str. 20.

je izjavila da je obavještavala organizacije čiji su članovi o aktivnostima svog vijeća.¹⁹⁶ Autori studije daju niz preporuka za povećanje efikasnosti rada vijeća, s ciljem poboljšanja njihovog rada, izgradnje kapaciteta i znanja, te saradnje među vijećima, s organima vlasti, s organizacijama manjina i sa odgovarajućim tijelima iz regiona.¹⁹⁷

6.3. Mehanizmi konsultacija iz lokalne perspektive

6.3.1. Uvod i kontekst

Navedeni pregled statusa odgovarajućih međunarodnih instrumenata u bosanskohercegovačkim zakonima o pravima manjina na različitim nivoima vlasti jasno pokazuje da, pored državnog i entitetskog nivoa, slični konsultativni mehanizmi mogu i treba da budu uspostavljeni na nižim nivoima vlasti, uključujući općine. Također, u kontekstu ove studije važno je istaći da Zakon o manjinama BiH uvodi obavezu entiteta, kantona, gradova i općina u BiH da vlastitim zakonima i propisima detaljnije razrade prava i obaveze ne samo iz državnog zakona, već i iz međunarodnih instrumenata koji se odnose na pitanja od značaja za manjine.¹⁹⁸ Štaviše, kao što je predviđeno izmjenama i dopunama državnog Zakona o nacionalnim manjinama iz 2005. godine, nadležni organi na svim nivoima, uključujući općine, mogu provoditi privremene programe pozitivne diskriminacije u oblasti zapošljavanja, te „poduzimati druge odgovarajuće mјere za postizanje brže i potpunije jednakosti pripadnika nacionalnih manjina“.¹⁹⁹

Iako na nivou lokalnih jedinica vlasti u BiH ne postoji nijedno manjinsko konsultativno tijelo nalik onima na višim nivoima vlasti, struktura konsultativnih mehanizama koji se odnose na manjine razdijeljena je među nekoliko drugih institucija na lokalnom nivou. Prvo, lokalne skupštine/vijeća u općinama Banja Luka i Tuzla formirale su komisije za nacionalne manjine kao stalna radna tijela lokalnih skupština/vijeća. Uz to, u izvršnim vlastima na lokalnom nivou, različiti odjeli se bave manjinskim pitanjima u okviru svojih poslova i zadataka, kao što su Odjel za zdravstvenu i socijalnu zaštitu, nevladine organizacije, nacionalne manjine i pitanja povratka izbjeglica u Bijeljini, Odjel za lokalni ekonomski razvoj u Prnjavoru, Odjel za izbjeglice i raseljena lica, povratnike i nacionalne manjine u Banjoj Luci i Odjel za razvoj, poduzetništvo i druge djelatnosti u Tuzli. Pored toga, kao što je već rečeno u dijelu o metodologiji, jedna od općina koja je obuhvaćena ovom studijom – Zenica – ima kancelariju za Rome u okviru lokalne izvršne vlasti.

Međutim, većina naših ispitanika potvrđuje da su sva ova tijela neefikasna u dopiranju do manjina i u omogućavanju da glas pripadnika manjina suštinski utječe na rad ovih tijela i na donošenje odluka na lokalnom nivou. U sljedećim dijelovima ovog izvještaja opisujemo pojedine aspekte neefikasnosti konsultacija s manjinama na lokalnom nivou i faktore koji na to utječu.

196 Ibid., str. 21.

197 Za više informacija vidjeti Ibid., str. 41–42.

199 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH (2005), član 8.

6.3.2. Problem diskursa i ukupnog pristupa

Rezultati našeg istraživanja na lokalnom nivou pokazuju da se manjine najčešće shvataju kao socijalna kategorija (kao penzioneri i studenti) ili kao ugrožene grupe koje treba konsultirati u procjenjivanju njihovih potreba u toku različitih aktivnosti, kao što je akcione planiranje. Ovo je vjerovatno, barem djelimično, uzrokovano i načinom na koji različite međunarodne razvojne agencije u BiH zagovaraju programe strateškog planiranja, pri čemu se manjine često navode kao jedna od ranjivih grupa koja treba biti obuhvaćena.²⁰⁰ To je razlog zašto pripadnici nacionalnih manjina, naprimjer, učestvuju u fokus grupama i sličnim tehnikama koje se koriste prilikom formuliranja politika u određenim sektorima (npr. stambene politike ili socijalne zaštite).

Slično tome, sama odluka da se kancelarija za Rome u Zenici formira u okviru Centra za socijalni rad, umjesto da se njeno funkcioniranje proširi kroz ukupne strukture lokalne izvršne vlasti, ilustrira zamisao i glavnu funkciju ovog mehanizma, a naročito njegovu nedovoljnu konsultativnu ulogu u kontekstu donošenja odluka, o kojoj smo obaviješteni tokom intervjuja.

6.3.3. Problem sastava konsultativnih tijela

Za razliku od konsultativnih tijela na višim nivoima vlasti, u organima na općinskom nivou koji su zaduženi za konsultacije s manjinama rijetko su angažirani pripadnici manjina izvan političkih stranaka. Naprimjer, naši sagovornici iz organizacija manjina izriču kritike na rad i efikasnost Komisije za zaštitu prava nacionalnih manjina Općinskog vijeća Tuzla, kao i na njen sastav, ističući da je ovo tijelo u potpunosti sastavljeno od osoba iz političkih stranaka.²⁰¹ Zaista, mada Komisija ima široke nadležnosti, što otvara prostor za značajan i kreativan rad na terenu²⁰², naši su sagovornici potvrdili da je potencijal koji nudi ovo stalno radno tijelo u okviru Općinskog vijeća Tuzla neiskorišten. Isto se odnosi i na Banju Luku, gdje se čini da Vijeće nacionalnih manjina u okviru Skupštine grada Banja Luka ima još veće nadležnosti,²⁰³ ali isto tako ne obuhvata članove iz redova organizacija manjina,²⁰⁴ iako je odredbom skupštinskog Poslovnika

200 Vidjeti tekst u fusnoti 162, *supra*.

201 Vidjeti i Odluku o imenovanju predsjednika i članova Komisije za zaštitu prava nacionalnih manjina Općinskog vijeća Tuzla (2008).

202 Prema članu 53 Poslovnika Općinskog vijeća Tuzla (2005), Komisija „razmatra sva pitanja vezana za zaštitu prava nacionalnih manjina predviđena međunarodnim konvencijama, ustavima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Kantona Tuzla... predlaže potrebne mjere za zaštitu ovih prava Općinskom vijeću... prikuplja podatke i Vijeću podnosi analize, informacije i izvještaje o stanju na terenu u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina na teritoriji općine Tuzla”.

203 Prema članu 98 Poslovnika Skupštine (2006), Vijeće „prati provođenje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina... prati provođenje zakonskih odredbi o zaštiti nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja, informisanja, kulture, ekonomskih i socijalnih prava, kao i učešću u institucijama lokalnih vlasti; sarađuje sa organizacijama nacionalnih manjina formiranih na teritoriji grada”.

204 Vidjeti Dokument broj 07-013-606/08 o imenovanju članova Vijeća nacionalnih manjina Skupštine grada Banja Luka.

predviđen mješoviti sastav Vijeća.²⁰⁵ U obje jedinice lokalne vlasti izneseni su prijedlozi da se ova praksa promijeni uvođenjem pravila po kome će predstavnici organizacija manjina činiti više od 50 posto članova komisija za manjine. Neki od naših sagovornika bili su optimistični i tvrdili da će ova negativna praksa biti izmijenjena prije sljedećih lokalnih izbora 2012. godine.

6.3.4. Dominacija općih konsultativnih mehanizama i generalizirani pristup konsultacijama

Generalno se može reći da se konsultacije s manjinama u općinama koje su obuhvaćene ovim istraživanjem uglavnom shvataju tako da su ne samo tjesno povezane sa općim konsultacijskim mehanizmima, kao što su budžetsko planiranje, rasprave o nacrtima zakona, procjene potreba različitih korisnika usluga i sl., već i da se provode upravo kroz ove mehanizme.

Ovu opću činjenicu potrebno je staviti u odgovarajući kontekst. Naime, opći participatori mehanizmi u BiH prilično su slabi, nedovoljno razrađeni i rijetko se koriste. Istraživanja pokazuju da je participacija građana u praksi slaba. Prema posljednjem istraživanju o participaciji građana koje je proveo CCI²⁰⁶, iako je većina ispitanika zainteresirana za rad i funkciranje svoje općine (63,6%), većina građana ima malo iskustva u participaciji kroz različite participatorne mehanizme.²⁰⁷ Samo 40,1% ispitanih građana svjesno je da participacija ima efekta, a samo 19,3% u potpunosti ili većim dijelom ima povjerenje u rad svojih lokalnih vlasti. Od onih koji participiraju, većina je izjavila da participira kroz mjesne zajednice (31,5%), što ih čini najčešće korištenim mehanizmom građanske participacije.²⁰⁸ Ovi obeshrabrujući rezultati su potvrđeni, možda u još pesimističnijem tonu, tokom razgovora koje smo obavili.

Imajući u vidu veliku neefikasnost općih mehanizama participacije, to što manjine imaju slabu korist od njih ne predstavlja iznenađenje. Takođe nije iznenađujuće, kao što je istakao jedan od naših sagovornika, da se manjinske organizacije konsultiraju najviše dva puta godišnje, što je uglavnom povezano s budžetskim ciklusima općina. Većina osoba s kojima smo razgovarali potvrdila je da je njihovo iskustvo s konsultacijama na lokalnom nivou uglavnom negativno.

205 Poslovnik Skupštine, član 99 (Vijeće treba da se sastoji od predsjednika, zamjenika i pet članova, među kojima su i predstavnici gradskog vijeća i predstavnici nacionalnih manjina).

206 Istraživanje CCI-ja o participaciji građana kontinuirano se već pet godina provodi u Banjoj Luci, Bijeljini, Gradišci, Tesliću, Trebinju, Zenici, Čapljini, Mostaru, Prozoru, Doboju, Sarajevu, Tuzli, Srebrenici i Bihaću. U 2011. godini, 0,8% ispitanika se izjasnilo kao 'ostali'.

207 CCI BiH 2011, str. 15–16.

208 Ibid. Uprkos tome što mjesne zajednice predstavljaju tradicionalne mehanizme angažiranja građana, one su danas opterećene nizom problema, kao što su nestabilni izvori finansiranja, nedostatak ovlaštenja, netransparentno imenovanje predstavnika lokalne zajednice, slabi kapaciteti itd. (Bajrović i Stojanović 2008, str. 29–39), što posljedično može umanjiti povjerenje građana u ove mehanizme. Prema istraživanju Svjetske banke iz 2009. godine, manji broj ispitanika nego ranije smatra da su mjesne zajednice institucije kojima treba vjerovati (Svjetska banka 2009, str. 34). Međutim, zanimljivo je da je 81% ispitanika koji su participirali putem mjesnih zajednica sastanke vijeća mjesne zajednice opisalo kao najkorisniji način participacije (Ibid.).

Naše je istraživanje potvrdilo da se mjesne zajednice u kojima su manjine teritorijalno koncentrirane u značajnom broju mogu koristiti kao mehanizmi komunikacije manjina s općinskim vlastima, što se ponekad i radi. Neki od naših sagovornika potvrdili su, naprimjer, da su među najaktivnijim pojedine mjesne zajednice u Kaknju, Zenici i Tuzli, gdje su Romi u relativnoj većini. Generalno govoreći, međutim, suprotno od rezultata pojedinih općih istraživanja na ovu temu²⁰⁹, mjesne zajednice se ne smatraju naročito uspješnim mehanizmom participacije iz perspektive pripadnika manjina, i to iz različitih razloga. Neki od tih razloga su, npr., predodžba o nedovoljnom broju pripadnika manjina u mjesnim zajednicama i opća predodžba o neefikasnosti mjesnih zajednica kao participatornog mehanizma. Mjesne zajednice imaju manji participatori potencijal naročito u RS, zbog njihovog već spomenutog nesigurnog statusa u strukturi lokalne vlasti u ovom bosanskohercegovačkom entitetu.

Što se tiče općinskih vlasti, one često ističu opće participatorne mehanizme i naglašavaju da ovi mehanizmi, uz političke predstavnike manjina u općinskim vijećima/skupštinama, eliminiraju potrebu za odvojenim i posebnim mehanizmima konsultacija za manjine na lokalnom nivou. I pojedini pripadnici nacionalnih manjina se slažu s ovim stavom i navode primjere kada su učestvovali u javnim raspravama o različitim nacrtima dokumenata o politikama i utjecali na same odluke putem tih mehanizama. Prnjavor i Doboј, koje mnogi smatraju primjerima dobre prakse, ilustriraju ovaj problem. Naime, u okolnostima bliske saradnje između manjinskih organizacija i predstavnika manjina, ovi drugi, čini se, u isto vrijeme djeluju i kao *de facto* konsultacijski mehanizmi. Da parafraziramo jednog od naših sagovornika, čini se da oni u takvoj situaciji funkcioniраju ne kao jedan od mostova, već kao jedini most između nacionalnih manjina i lokalnih vlasti.

Ma koliko bila ohrabrujuća, ovakva situacija ima i svoje loše strane. Najprije, mogućnosti jednog predstavnika da preuzeme ulogu kanala efikasne političke participacije manjina bez sumnje su upitne. U takvim okolnostima, često su potrebni skraćeni postupci za konsultacije, tako da manjinske organizacije nerijetko postaju sinonimi za manjine u cjelini. To nije u skladu sa Okvirnom konvencijom, koja, prema stavu SO-a, zahtijeva što širi krug sagovornika. Pored toga, kao što su to potvrdili i naši sagovornici, uključujući predstavnike manjinskih organizacija, aktivizam u okviru manjinskih organizacija je veoma slab a učešće u zajedničkim aktivnostima, osim kulturnih događaja i proslava, rijetko ide dalje od samih rukovodstava organizacija. Ova činjenica naročito čini upitnom praksu korištenja organizacija manjina kao mehanizma za ovaj oblik konsultacije s manjinama.

Međutim, čak i u ovom slučaju, konsultacija sa manjinama često zavisi od lične inicijative izabranog predstavnika i drugih aktera iz reda manjina. Ni u jednoj općini nisu uvedene institucionalne procedure za komunikaciju s manjinama. Uprkos tom općem trendu, postoje i određene naznake da se ova situacija mijenja, kao što pokazuje primjer potpisanih sporazuma između gradonačelnika i manjinskih nevladinih organizacija u Doboju.

209 Vidjeti Svjetska banka 2009, str. 34.

Još jedna negativna posljedica generaliziranog pristupa konsultacijama s manjinskim akterima na lokalnom nivou jeste i to da se nevladine organizacije nacionalnih manjina rijetko tretiraju drugačije od ostalih nevladinih organizacija. Ovo je donekle iznenađujuće, budući da smo zabilježili pojedine inovativne prakse konsultacija s vjerskim zajednicama, kao što je, naprimjer, slučaj sa posebnim sastancima i forumima s vjerskim vođama u općini Sarajevo Centar. To, međutim, nije slučaj s manjinskim organizacijama i drugim manjinskim akterima. Čak i pri raspoljeli sredstava, one se ne tretiraju uvijek kao zasebna kategorija nevladinih organizacija.²¹⁰ Istina, posljednjih godina pojedine su općine rezervirale dio svojih budžeta upravo za manjinske organizacije. U monitoring izvještaju Biroa za ljudska prava (2008) daje se niz primjera općina koje su odvojile budžetska sredstva za organizacije nacionalnih manjina (npr. Banja Luka, Prijedor, Gradiška, Doboј, Bijeljina, uz ministarstva na višem nivou, kao što su Ministarstvo prosvjete i kulture RS-a ili Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS-a), koje su podržale nacionalne manjine kroz budžetska sredstva usmjerena u različite oblasti u kojima su prisutni problemi (stanovanje, obrazovanje itd., naročito u slučaju romskog stanovništva), ili koje su jednostavno podržale manjinske organizacije kroz donacije date različitim nevladnim organizacijama u općini. Međutim, uprkos ovim pozitivnim dešavanjima, uočeni su i znatni problemi jer kriteriji za dodjelu sredstava često nisu transparentni. Štaviše, sredstva koja su na raspolaganju za manjinske organizacije uglavnom se usmjeravaju u ostvarivanje kulturnih prava pripadnika manjina u dатој općini.²¹¹

6.3.5. Ograničeni raspon tema i sagovornika

Konsultacije s manjinama često se shvataju isključivo u finansijskom smislu – kao pitanje budžetskih razmatranja i dodjele sredstava. Praksa participacije pripadnika manjina u izradi posebnih sektorskih politika veoma je rijetka. Jedan od primjera je učešće romskih predstavnika u izradi različitih programa u oblasti stambenog zbrinjavanja. Međutim, čak i u ovom domenu navedeni su znatni problemi. Nepostojanje jasnih kriterija za imenovanje pripadnika manjina u različite komisije i slična *ad hoc* tijela koja su relevantna za manjine (kao što je npr. tijelo posvećeno pitanjima obrazovanja Roma) u izvršnoj vlasti na različitim nivoima može, kao što se i dešavalo, rezultirati izborom manje kvalificiranog kandidata ili kandidata koji nema dovoljnu podršku manjinskih organizacija.

U uskoj vezi s tim je i tumačenje izraza „pitanja koja se tiču njih” kada se radi o konsultacijama s manjinama. Većina sagovornika shvata ta pitanja kao teme koje su u vezi s funkcioniranjem manjinskih organizacija i kulturnih klubova i koje su stoga usko povezane s finansijskim pitanjima. Ovo nije iznenađujuće jer se većina organizacija manjina u BiH bavi kulturom, radom

210 Kako je jedan od naših sagovornika, predstavnik manjinske organizacije iz Kaknja, ilustrativno istakao: „organizacije koje rade s ljudima i koje predstavljaju ljudе, i one koje se bave problemima pčela, pčelarstvom ili poljoprivredom... dva su različita svijeta”, te ih tako i treba tretirati.

211 Vidjeti Corni 2009, str. 19.

na dokumentiranju i arhiviranju i proslavom praznika. S druge strane, neki sagovornici su istakli da se ova pitanja isključivo odnose na teme koje se najdirektnije tiču manjina, kao što su provedba akcionalih planova za Rome, opći razvojni planovi i budžeti. Teme izvan ovih kategorija, naročito one koje se općenito tiču zajedničkog odlučivanja na lokalnom nivou, nijednom nisu spomenute tokom razgovora koje smo vodili.

U pogledu raspona sagovornika u kontekstu konsultacija, predstavnici lokalne vlasti koje smo intervjuirali po pravilu ukazuju na organizacije manjina, dok smo u samo jednom slučaju utvrdili da konsultacije obuhvataju kanale i sagovornike van zvanično registriranih nevladinih organizacija manjina, te da su one proširene i na opću populaciju manjina u jedinici lokalne vlasti. Ovakav pristup sigurno nije u skladu sa odgovarajućim standardima iz Okvirne konvencije koji su izloženi u trećem poglavlju ovog izještaja.

6.3.6. Nedostatak mobilizacije i koordinacije aktera iz reda manjina na lokalnom nivou

Tamo gdje se konsultacije vide kao neadekvatne, predstavnici lokalne uprave i sagovornici iz pojedinih manjinskih organizacija često upravo manjine smatraju odgovornim za takvu situaciju, i to zbog nepostojanja političke mobilizacije, nepoznavanja svojih prava i nezainteresiranosti za političku participaciju. I sagovornici iz reda manjina i predstavnici međunarodnih organizacija koji rade na lokalnom nivou u ovoj oblasti često su izražavali stav da se za slab kvalitet participacije manjina općenito, a naročito konsultacija s njima, krivica velikim dijelom može pripisati manjinama. Pojednostavljeno rečeno, pojedini su sagovornici kritikovali manjinske organizacije da su isuviše usmjerene na samo jedan aspekt života. Prema ovom gledištu, romske organizacije se bave gotovo isključivo socio-ekonomskim statusom i „humanitarnim pitanjima”, dok su aktivnosti drugih organizacija manjina ograničene na kulturne programe i projekte. U oba slučaja poklanja se nedovoljna pažnja širim pitanjima participacije i odlučivanja u važnim oblastima. Kako su mnogi naši sagovornici potvrdili, politička participacija kao takva nije ključni dio aktivnosti većine organizacija, iako neke obavljaju određene funkcije u domenu konkretnih politika, kao što je praćenje provedbe akcionalog plana za Rome. Važno je istaći da smo rijetko mogli uočiti čak i naznake svijesti o tome da je država dužna da osigura uslove za efektivnu participaciju manjina u donošenju odluka.

U istom kontekstu, pojedine osobe s kojima smo razgovarali naglasile su slabu koordinaciju i podjele između manjinskih grupa, te čak (ponekad i više) unutar određene grupe. Štaviše, kako su istakli pojedini sagovornici, u nekim lokalnim sredinama podjele unutar zajednice manjina su tako ozbiljne da je nemoguće doći do artikuliranog stava manjina o politikama koje ih se tiču. Uistinu, treba ponoviti činjenicu da su među jedinicima lokalnih vlasti koje su bile predmet ovog istraživanja redovne i formalne koordinacijske platforme za različite manjinske nevladine organizacije formirane samo u Prnjavoru i Doboju. U drugim lokalnim sredinama, iako postoje primjeri manjinskih saveza (kao što je koordinacija romskih

organizacija općina Sarajevo Centar i Kakanj) koji su, kako je navedeno, imali i određenog uspjeha u zajedničkim projektima, manjinske organizacije učestvuju u širim koalicijama pretežno s općim nevladinim organizacijama. S druge strane, uglavnom ne postoji komunikacija i koordinacija s drugim manjinskim nevladinim organizacijama u cilju izražavanja stavova manjina koji se zatim mogli prenijeti u mehanizam zajedničkog odlučivanja.

Dodatni element ovakvog gledanja na organizacije manjina kao na nesigurne i nepouzdane sagovornike u očima lokalne uprave jest i primjedba da su te organizacije nestabilne: svake godine neke od njih prestanu s radom, a nove se pojave. Međutim, to je opća karakteristika nevladinih organizacija u BiH, te ne može poslužiti kao opravdanje za neodgovarajuću komunikaciju s manjinama o pitanjima koja se tiču konkretnih politika.

Situacija u RS na prvi pogled se čini boljom, imajući u vidu postojanje Saveza nacionalnih manjina sa sjedištem u Banjoj Luci. Međutim, prema riječima nekih od naših sagovornika, čak je i slika u RS-u u ovom pogledu daleko od idealne: prema informacijama koje smo dobili, reforme Saveza, koje se, između ostalog, poduzimaju i da bi on bolje reflektirao lokalnu dimenziju manjinskog organiziranja, tek treba da budu poduzete. Za sada, predstavnici pojedinih lokalnih organizacija obavijestili su nas da njihova komunikacija sa Savezom nacionalnih manjina RS-a nije zadovoljavajuća. Većina ispitanika u FBiH izrazila je žaljenje što ne postoji slična asocijacija svih nacionalnih manjina u ovom entitetu. U isto vrijeme, predstavnik Vijeća nacionalnih manjina FBiH spomenuo je saradnju uglavnom sa općim organizacijama koje se bave ljudskim pravima. Ova činjenica se može povezati s problemom resursa s kojim se Vijeće suočava, kao i sa poteškoćama u dopiranju do manjinskih organizacija na lokalnom nivou. No, takva situacija može značiti i da je država još uvijek u fazi uspostavljanja standarda i da se konstruktivna koordinacija manjinskih organizacija u svrhu političke participacije manjina još uvijek ne smatra prioritetom. Ipak, obaviješteni smo da je postupak formiranja takve asocijacije organizacija nacionalnih manjina u toku u Kantonu Tuzla.

6.3.7. Nedostatak informacija o mnoštvu potencijalnih mehanizama konsultacija

Pojedini sagovornici potvrdili su nam da pripadnici manjina često nisu informirani o pravu na participaciju u javnim poslovima i o načinu na koji to mogu uraditi, čak ni na lokalnom nivou, odnosno možda naročito na tom nivou. Cijeli sistem rješavanja manjinskih pitanja toliko je podijeljen i decentraliziran da pripadnici manjina često ne znaju gdje mogu dobiti važne informacije o tome kako, gdje i kada mogu participirati, te o važnim odlukama koje bi trebalo da razmotre. Drugim riječima, relevantne informacije nisu organizirane tako da budu lako dostupne manjinskim organizacijama u mnoštvu nivoa vlasti u BiH, kao i u nizu institucija i odjela na jednom te istom nivou vlasti.

Čini se da čak ni kancelarija za Rome u Zenici do sada nije pokazala kao obećavajući mehanizam u smislu omogućavanja boljeg protoka informacija između općine i ove manjine. Međutim, pojedini su sagovornici istakli da bi poboljšani mehanizam ove vrste bio koristan, i to kao posebno određeno mjesto gdje se nude objedinjene informacije o participaciji manjina na lokalnom nivou (koji bi bio povezan s konsultativnim mehanizmima na istom nivou, kao i na višim nivoima vlasti). Isti ispitanici također su izrazili žaljenje što takav ured za informiranje i koordinaciju ne postoji u okviru lokalnih vlasti.

6.3.8. Neefikasnost konsultativnih mehanizama za manjine iz lokalne perspektive

Tokom razgovora koje smo obavili rijetko je izražena svijest i potreba za posebnim konsultativnim mehanizmima za manjine na nivou lokalnih vlasti.

U istom kontekstu, prilično je iznenađujuće to da se čini da su pripadnici manjina više upoznati s konsultativnim mehanizmima na višim nivoima vlasti (naročito s Vijećem nacionalnih manjina BiH) nego s mogućnostima uključivanja u postupke odlučivanja na lokalnom nivou. Štaviše, jedan broj naših sagovornika naglasio je da je situacija sa konsultativnim mehanizmima i praksama mnogo bolje na višim nivoima vlasti u poređenju s lokalnim nivoom. Zaista, čak i kada postoje mehanizmi koji su relevantni za participaciju manjina na lokalnom nivou (kao što su komisije za manjinska pitanja općinskih vijeća/skupština u Banjoj Luci i Tuzli), oni nisu institucionalizirali transparentne metode konsultacija i uključivanja manjina.

U isto vrijeme, tokom naših razgovora pokazalo se da konsultativna tijela za manjine na nivou entiteta i države nemaju odgovarajuće mehanizme za komunikaciju s manjinama na lokalnom nivou i za pružanje pomoći manjinama da lokalnim vlastima prenesu svoje probleme i stavove. Ovo nije iznenađujuće, budući da ovakva vertikalna komunikacija nije izričito stavlјena u nadležnost ovih tijela, koja uglavnom imaju savjetodavnu ulogu u pogledu odluka i politika na nivou vlasti na kom su i formirana.²¹² Pored toga, pojedini sagovornici navode već spomenuti problem nedostatka sredstava, koji onemogućava savjetodavna tijela na entitetskom nivou da ozbiljnije obuhvate i lokalnu dimenziju konsultacija. Drugi za neaktivnost krive manjine i njihove organizacije jer su ova konsultativna tijela u principu otvorena za različite vrste zahtjeva i inicijativa. Čini se da ova vertikalna komunikacija među različitim participatornim mehanizmima manjina bolje funkcioniра u RS, jer općine i regije imaju svoje predstavnike u Savezu nacionalnih manjina, te u Savjetu nacionalnih manjina RS-a.

212 Odgovarajući zakoni ne sprečavaju izričito vijeća da komuniciraju s nižim nivoima vlasti (vidjeti član 18 Zakona o manjinama FBiH, koji kaže da Vijeće FBiH „prati stanje i primjenu propisa, zauzima stavove, daje prijedloge i preporuke organima vlasti u Federaciji...”; uporediti sa članom 16 Zakona o manjinama u Tuzli i članom 18 Zakona o manjinama RS-a). Međutim, imajući u vidu gore nabrojane probleme i nedostatak sredstava s kojima se suočavaju ova savjetodavna tijela, ovakva sveobuhvatna savjetodavna uloga ne čini se realnom mogućnošću u trenutnoj situaciji.

7. Zaključci i temeljni problemi

Uprkos koracima koje je država poduzela u pravcu omogućavanja efikasne političke participacije manjina, uključujući uvođenje rezerviranih manjinskih mjeseta na lokalnom nivou i formiranje konsultativnih tijela na nivou države i entiteta, kao i na pojedinim nižim nivoima vlasti, manjine u BiH još uvijek nemaju odgovarajuće mogućnosti za konstruktivnu participaciju.

Iako politička participacija manjina u teoriji odražava, ali i označava promjenu u paradigmi u oblasti prava manjina, od diskursa zaštite ka diskursu njihovog jačanja i zajedničkog odlučivanja, do ove promjene u paradigmi u BiH još nije došlo. Manjine se još uvijek tretiraju kao jedna od ugroženih grupa u skladu s konceptima i idejama vezanim za opću političku participaciju građana ili u kontekstu općeg diskursa društvene uključenosti/isključenosti. Mnogi važni akteri još uvijek razumiju političku participaciju manjina u kontekstu etike brige i zaštite, finansijskih potreba i budžetskih razmatranja, a ne kao pitanje zajedničkog odlučivanja u sektorima od naročitog značaja za manjine, kao i u širim aspektima političkog života. U takvoj vizuri, politička participacija manjina uglavnom se vidi kao *ad hoc* mehanizam rješavanja problema, a ne kao kontinuirani dijalog koji pripadnicima manjina omogućava da izraze svoje probleme i stavove u odlučivanju, istovremeno utječući na opće pravce razvoja društva.

Elementi sistema participacije manjina i pojedini participatorni instrumenti za pripadnike manjina koji su disperzirani na različitim nivoima vlasti i u različitim institucijama, ukazuju na to da participacija manjina zaživjava u bosanskohercegovačkom pravnom i političkom sistemu i praksi. Međutim, kada se posmatraju iz perspektive lokalnih vlasti, mehanizmi participacije manjina su slabi i uglavnom neefikasni u predstavljanju glasova manjina unutar lokalne političke zajednice.

Jedan od osnovnih problema je dominantno shvatanje da je za manjine od ključne važnosti da imaju političkog predstavnika u lokalnom vijeću/skupštini. Štaviše, moglo bi se reći da se pitanje političke participacije manjina na lokalnom nivou izjednačava s političkim predstavljanjem, dok je proces konsultacija i dalje zanemaren, ne samo u smislu pravnog okvira i prakse, već i u pogledu općeg javnog diskursa i politika o političkoj participaciji manjina u BiH. U isto vrijeme, čak je i praksa političkog predstavljanja manjina uglavnom neefikasna, jer je u procjepu između dva trenutno nepomirljiva esencijalizma: između insistiranja na uključivanju političke participacije manjina putem političkih stranaka, s jedne, te općeprihvaćenog stava unutar manjinske zajednice u BiH da politički predstavnici manjina treba da potječu isključivo iz redova organizacija manjina, s druge strane.

Tamo gdje politički predstavnici manjina potječu iz manjinskih organizacija, opći kvalitet političke participacije manjina uistinu se smatra boljim i efikasnijim, što također može biti i samoispunjajuće proročanstvo. Problem je, međutim, što se u takvim okolnostima koncentracija političke participacije u procesu predstavljanja čini mnogo višom, čime se uklanja potreba za odvojenim konsultativnim mehanizmima bilo koje vrste. Uz to, mogućnosti pomirenja pomenuta dva stava

o političkom predstavljanju manjina nisu ozbiljno ni razmotrene ni pokušane, iako bi se time poboljšala situacija u značajnoj većini općina gdje manjinski politički predstavnici potječu iz političkih stranaka.

Suočeni sa neefikasnošću općih konsultativnih mehanizama za sve građane i s neodgovarajućom komunikacijom s konsultativnim tijelima za manjine na višim nivoima vlasti, pripadnici manjina nemaju institucionalne mogućnosti za kontinuiranu participaciju u odlučivanju na lokalnom nivou. Konsultacije s manjinama po pravilu se obavljaju *ad hoc* i ograničene su na nekoliko pitanja, kao što su donošenje budžeta i raspodjela sredstava različitim manjinskim nevladinim organizacijama. Iako nismo uočili obrasce marginalizacije određenih manjinskih organizacija, može se primjetiti da su konsultacije s manjinama uglavnom usmjerene ka manjinskim nevladinim organizacijama i da se rijetko proširuju na manjinske grupe koje su slabije organizirane, što je također u suprotnosti sa sveobuhvatnim participatornim duhom Okvirne konvencije.

Kada se posmatra sa stajališta lokalnog nivoa vlasti, cjelokupni sistem konsultacija s manjinama najbolje se može opisati riječima jednog od naših sagovornika: „Ovo je više sistem lobiranja, zagovaranja i forsiranja određenih aktivnosti posredstvom određenih ljudi, što zavisi od ličnih kontakata i veza unutar opštine.”²¹³ Uistinu, tamo gdje postoji bilo kakva vrsta konsultacija s manjinama, ona predstavlja složenu kombinaciju općih participatornih mehanizama (kao što su mjesne zajednice), aktivnog djelovanja manjinskih organizacija i udruženja, posebnih odjela lokalnih izvršnih vlasti, te posredničke funkcije manjinskog političkog predstavnika u općinskoj skupštini/vijeću. Kao takve, konsultacije s manjinama na lokalnom nivou mogu se posmatrati više kao haotična mreža lobiranja i rješavanja problema, nego kao institucionaliziran i konstruktivan mehanizam političke participacije, kontinuiranog dijaloga i zajedničkog odlučivanja.

213 Predstavnik OSCE-a, Banja Luka.

8. Preporuke

1. U javnom diskursu i na svim nivoima vlasti potrebno je široko promovirati specifični diskurs političke participacije manjina koji je zasnovan na jačanju i zajedničkom odlučivanju umjesto na društvenoj ugroženosti i zaštiti.
2. Prije sljedećih lokalnih izbora treba organizirati i dosljedno provoditi kampanje za podizanje svijesti, kao i promotivne aktivnosti vezane za praksu političkog predstavljanja manjina (uključujući ostvarivanje pasivnog glasačkog prava i način glasanja za manjinske predstavnike).
3. Potrebno je razraditi i istražiti načine omogućavanja konstruktivnog političkog predstavljanja manjina na lokalnom nivou kroz političke stranke, organizacije manjina i nezavisne pojedinačne kandidate. Ovo je potrebno kako bi se izbjegao osjećaj nepovjerenja i konkurenkcije između manjinskih organizacija i političkih stranaka, odnosno između manjina i većina. Ovaj potencijalni pluralizam kandidata i predstavnika iz reda manjina treba iskoristiti za dobrobit manjina u svakoj jedinici lokalnih vlasti. Međutim, to je moguće jedino ako se poštuje zakonska obaveza izabranih manjinskih predstavnika da predstavljaju sve manjine i da zastupaju njihove interese.
4. Usko povezano s prethodnim pitanjem – izabranim manjinskim predstavnicima treba osigurati potrebna logistička i druga sredstva kako bi mogli zastupati interes manjina. U isto vrijeme, akteri iz reda manjina treba i da budu otvoreni za mogućnost da ih predstavljaju izabrani članovi lokalnih skupština/vijeća iz zajednice manjina bez obzira na njihov status, te ih treba poticati da koriste ovaj važan kanal participacije na lokalnom nivou.
5. Zakoni i propisi o pravima manjina slični onima u Kantonu Tuzla treba da budu usvojeni i u drugim kantonima u FBiH. Njihovo bi usvajanje bilo naročito značajno za reguliranje i institucionaliziranje mehanizama konsultacija sa manjinama i za njihovu koordinaciju, od lokalnih jedinica vlasti pa sve do Vijeća nacionalnih manjina FBiH.
6. Potrebno je unapređivati i institucionalizirati mehanizme konsultacija lokalnih vlasti s manjinama. U skladu sa standardima iz Okvirne konvencije, ovo se naročito odnosi na općine sa značajnim manjinskim stanovništvom koje nisu osigurate jedno ili više rezerviranih mjesta za predstavnike manjina u lokalnim skupštinama/vijećima. Ovi konsultativni kanali mogu obuhvatati opće konsultativne mehanizme koji su prilagođeni specifičnom položaju manjina u postupcima odlučivanja (npr. neka vrsta foruma o manjinskim pitanjima) ili se mogu razviti takvi mehanizmi isključivo za manjine.
7. Konkretno, lokalnim vlastima potrebno je osigurati upute ili protokole formulirane na višem nivou vlasti, a koji bi služili kao smjernice o efikasnom organiziranju participatornih procesa na nivou lokalnih vlasti. Prilikom izrade ovih protokola, državne vlasti treba da budu svjesne specifičnosti pravnog statusa manjina u odnosu na konsultacije i da ove mehanizme prilagode u skladu s tim. U tom smislu, forumi o vjerskim pitanjima kao participatori mehanizmi

konsultacija s vjerskim grupama, koji su organizirani u pojedinim jedinicama lokalne vlasti u BiH, zasigurno mogu poslužiti kao izvor inspiracije.

8. Raspon pitanja o kojima se vrše konsultacije s manjinama treba proširiti van pukih budžetskih razmatranja, tako da ona obuhvate odlučivanje u generalnom smislu. U isto vrijeme, raspon aktera iz reda manjina koji se konsultiraju treba proširiti van organizacija manjina, kako bi se obuhvatili i oni akteri koji su možda slabije organizirani i manje politički aktivni.

9. Lokalne vlasti treba da formiraju odgovarajuće tačke za održavanje kontakata s manjinama na nivou izvršne vlasti, a koje bi bile odgovorne i za koordinaciju svih odjela i općinskih tijela od značaja za konsultacije s manjinama.

10. Organizacije manjina treba da razviju vlastite kapacitete i mehanizme za participaciju u postupcima odlučivanja, uključujući lokalni nivo.

11. Pored toga, organizacije manjina treba da vrše međusobnu koordinaciju kako bi lakše mogle doprijeti do lokalnih vlasti. Ova vrsta koordinacije imala bi pozitivan utjecaj i na predstavljanje manjina i na konsultacije s manjinama. Lokalno organiziranje manjina u Doboju i Prnjavoru u ovom pogledu zasigurno predstavlja primjer dobre prakse u BiH.

12. Konkretnije govoreći, potrebno je formirati asocijaciju organizacija nacionalnih manjina koja bi podržavala rad Vijeća nacionalnih manjina FBiH i omogućavala vertikalnu saradnju među lokalnim vlastima, lokalnim manjinskim akterima i vijećima/savjetima za manjine na višim nivoima vlasti.

13. Potrebno je dodatno proširiti praksu formiranja komisija od značaja za manjine kao foruma za konsultacije s manjinama u okviru općinskih skupština/vijeća. U isto vrijeme, potrebno je promijeniti dominantni pristup u ovom domenu i uvesti više manjinskih predstavnika, te veći pluralizam u članstvu ovih tijela – ne samo u smislu različitih etničkih grupa, već i različitih institucija, od predstavnika vlasti i stranaka do pojedinačnih osoba koje pripadaju manjinama.

14. Konsultativna tijela na višim nivoima vlasti treba da izrade procedure i mehanizme za komuniciranje s pripadnicima manjina i njihovim organizacijama na lokalnom nivou. U isto vrijeme, konsultativna tijela treba da imaju potrebna ovlaštenja, sredstva i kapacitete da bi mogla koristiti svoj položaj i za prenošenje interesa i mišljenja manjina institucijama lokalnih vlasti. Ovo bi bilo naročito značajno za još uvijek ogromnu većinu općina u kojima mehanizmi konsultacija s manjinama još uvijek nisu institucionalizirani.

15. Potrebno je odrediti tijelo (ili, pak, državna i entitetska tijela) čiji će zadatak biti koordinacija i promoviranje institucija, procedura i politika političke participacije manjina, te uključivanje manjinskih pitanja u politike na različitim nivoima vlasti, uz potrebna ovlaštenja da vrši ovu koordinacijsku funkciju.

9. Bibliografija

Knjige, članci i izvještaji

1. Arnstein, Sherry R. 1969, „A Ladder of Citizen Participation”, AIP Journal, str. 216–224.
2. Auerbach, Kiran 2011, *Political Participation of National Minorities: Standards and State Practice in the Implementation of Article 15 of the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Sarajevo, Analitika – Center for Social Research.
3. Bajrović, Reuf i Stojanović, Igor 2008, „Submunicipal Government and Decentralization in Bosnia and Herzegovina“, u Peteri, Gabor (ur.), *Mind Your Own Business! Community Governance in Rural Municipalities*, Budimpešta, Local Government and Public Service Reform Initiative.
4. Barnard, Catherine i Hepple, Bob 2000, „Substantive Equality”, 59 (3) Cambridge Law Journal, str. 562–585.
5. Bieber, Florian 2004, *Institutionalizing Ethnicity in the Western Balkans: Managing Change in Deeply Divided Societies*, ECMI Working Paper No. 19 (februar 2004), dostupan na: <http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/working_paper_19.pdf> [stranica posjećena 25. jula 2011].
6. Biro za ljudska prava 2008, *Godišnja analiza – II godina primjene državnog Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH i Okvirne konvencije za period novembar 2007 - novembar 2008.*, dostupno na: <<http://www.hrotuzla.org.ba/publikacije/godisnja.pdf>> [stranica posjećena 25. jula 2011].
7. Biro za ljudska prava i To Peer 2010a, *Sve o nacionalnim manjinama u BiH*, dostupno na <<http://www.hrotuzla.org.ba/publikacije/PRIRUCNIKSveonm.pdf>> [stranica posjećena 25. jula 2011].
8. Biro za ljudska prava i To Peer 2010b, *Efikasnost djelovanja vijeća/savjeta nacionalnih manjina u BiH*, dostupno na: <http://www.nacionalnemanjinebih.org/attachments/067_Analiza%20Vijeca%20Savjet.pdf> [stranica posjećena 25. jula 2011].
9. Bochsler, Daniel 2010, „Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies”, European Yearbook of Minority Issues, Vol. 11, str. 153–180.
10. Bogdanović, Sanja 2008, „Perspektive ravnopravnosti 'ostalih': Vječni posmatrači političkog i javnog života u BiH”, *Puls demokratije*, dostupno na: <<http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=952&l=bs>> [stranica posjećena 20. jula 2011].
11. Brett, Edwin A. 2003, „Participation and Accountability in Development Management”, 40 (2) Journal of Development Studies, str. 1–23.
12. Carey, John M. 2003, „Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”, 35 (2) Comparative Politics, str. 191–211.
13. Centri civilnih inicijativa BiH (CCI BiH) 2011, *Izvještaj o stanju učešća građana u odlučivanju u BiH za 2010. godinu*, dostupno na: <<http://www.cci.ba/download/docs/Izvjestaj+o+stanju+ucesca+gradjana+za+2010.pdf>> [stranica posjećena 30. jula 2011].
14. CEECN 2006, Center for Civil Initiatives: Citizens' participation in the budgeting process at local level in BiH. Central and Eastern European Citizens' Network, dostupno na: <http://www.ceecn.net/index.php?option=com_content&view=article&id=180:centres-for-civic-initiatives-1&catid=37:bosnia-and-herzegovina&Itemid=23#_ftn1> [stranica posjećena 4. aprila 2009].

15. Čorni, Aleksandar 2009, "Bosna i Hercegovina", u: Čorni, Aleksandar et al., *Prava nacionalnih manjina i lokalne politike: Studija o primjeni standarda zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH, Srbiji, Hrvatskoj i Sloveniji*, Banja Luka, Helsinški parlament građana Banja Luka, dostupno na: <http://www.hcabl.org/images/stories/pdf/studija%20manjine%20prepravke_web.pdf> [stranica posjećena 20. jula 2011].
16. Crnjanski-Vlajčić, Katarina i Fetahagić, Sead S. 2009, *(Zlo)upotrebe principa garantiranih mjesto: Politička participacija nacionalnih manjina BiH u lokalnim izborima 2008*, Sarajevo, ACIPS, dostupno na: <http://www.acips.ba/bos/uploads/istrazivanja/manjine_bosfinal.pdf> [stranica posjećena 20. maja 2010].
17. Crowley, John 2001, „The Political Participation of Ethnic Minorities”, 22 (1) International Political Science Review, str. 99–121.
18. DeBardeleben, Joan i Pammet, Jon H. (ur.) 2009, *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, London, Palgrave Macmillan.
19. Depauw, Sam i Martin, Shane 2009, „Legislative Party Discipline and Cohesion in Comparative Perspective”, u: Giannetti, Daniela i Benoit, Kenneth (ur.), *Intra-Party Politics and Coalition Governments*, New York, Routledge.
20. Eide, Asbjorn 2001, *Commentary to the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2, 2. april 2001.
21. Ghai, Yash 2001, *Public Participation and Minorities*, London, Minority Rights Group International.
22. Gilbert, Geoff 1996, „Council of Europe and Minority Rights”, 18 (1) Human Rights Quarterly, str. 160–189.
23. Hadžimešić, Lejla 2008, „Između multikulturalizma i igre brojki: Politička participacija nacionalnih manjina u BiH na lokalnom nivou”, *Puls demokratije*, dostupno na: <<http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=1092&l=bs>> [stranica posjećena 25. jula 2011].
24. Henrard, Kristin 2007, „Minority Protection in Europe: What about Effective Participation”, u: *State of the World's Minorities 2007: Events of 2006*, London, Minority Rights Group International.
25. Henrard, Kristin 2008, „Minority Protection Mechanisms as Means to Prevent and Settle Sovereignty Disputes”, u: Jovanović, Miodrag i Henrard, Kristin (ur.), *Sovereignty and Diversity*, Utrecht, Eleven International Publishing.
26. Henrard, Kristin 2010, „Participation in Social and Economic Life”, u: Weller, Marc (sa Nobbs, Katherine), ur., *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, New York, OUP.
27. Hodžić, Edin i Stojanović, Nenad 2011, *Novi/stari ustavni inženjeri?: Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdic i Finci protiv BiH*, Sarajevo, Analitika – Centar za društvena istraživanja.
28. Keller, Perry 1998, „Re-Thinking Ethnic and Cultural Rights in Europe”, 18 (1) Oxford Journal of Legal Studies, str. 29–59.
29. Kotlo, Rebeka 2006, „Democratic Role of Political Parties”, u: Dizdarevic et al., *Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina*, Sarajevo, Fond otvoreno društvo BiH.
30. Kulenović, Nedim et al. 2010, „Presuda Sejdic i Finci protiv Bosne i Hercegovine. Konkretnе posljedice – prvi pregled”, 1 (1–2) Sveske za javno pravo, str. 18–36, dostupno na: <http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Sejdic_Finci.pdf> [stranica posjećena 20. jula 2011].

31. Malloy, Tove H. et al. 2008, *Indicators for Assessing the Impact of the FCNM in its State Parties*, Bolzano, EURAC, dostupno na: <http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/FCNM_Index_Study_final_webpage.pdf> [stranica posjećena 10. maja 2011].
32. Malloy, Tove H. 2010, „Convergence in European Policy Making: What do Article 15 (FCNM) and the EU Regional Policy Have in Common”, ECMI Brief No. 23, decembar 2010, dostupno na: <http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/brief_23.pdf> [stranica posjećena 12. maja 2011].
33. Marko, Joseph 2010, „The Council of Europe Framework Convention on the Protection of National Minorities and the Advisory Committee’s Thematic Commentary on Effective Participation”, u: Weller, Marc (sa Nobbs, Katherine), ur., *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, New York, OUP.
34. Matz-Luck, Nele 2009, „Framework Conventions as a Regulatory Tool”, 1 (3) Gottingen Journal of International Law, str. 439–458.
35. McGarry, John 2010, „Ethnic Domination in Democracies”, u: Weller, Marc (sa Nobbs, Katherine), ur., *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, New York, OUP.
36. Milićević, Neđo 2002, „Pravni položaj nacionalnih manjina nakon promjena u ustavima entiteta”, XLV Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu.
37. Mišić-Mihajlović, Snežana i Jusić, Mirna 2010, „Communication as a Prerequisite for Participation at the Local Level: The Case of Bosnia and Herzegovina”, u: Jusić, Tarik (ur.), *Communication and Community: Citizens, Media, and Local Governance in Bosnia and Herzegovina*, dostupno na: <http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Participatorne_komunikacije_Engleska_Ver2_Final.pdf> [stranica posjećena 25. jula 2011].
38. Norris, Pippa 2010, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, New York, Cambridge University Press.
39. OSCE BiH, bez datuma, *MDPC Terms of Reference, “Ugovor” project*. Available with the author.
40. Palermo, Francesco i Woelk, Jens 2003, „No Representation without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities”, 25 (3) Journal of European Integration, str. 225–247.
41. Petruševska, Tatjana (ur.) 2009, *A Guide to Minorities and Political Participation in South-East Europe*, King Baudouin Foundation and Common Values, dostupno na: <[http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05\)_Pictures,_documents_and_external_sites/09\)_Publications/PUB_1854_MinoritiesPoliticalParticipationSEE.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05)_Pictures,_documents_and_external_sites/09)_Publications/PUB_1854_MinoritiesPoliticalParticipationSEE.pdf)> [stranica posjećena 20. jula 2009].
42. Phillips, Anne 1995, *The Politics of Presence*, New York, OUP.
43. Pitkin, Hanna F. 1967, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
44. Reynolds, Andrew 2007, „Minority Members of the National Legislatures”, u: *State of the World’s Minorities 2007: Events of 2006*, London, Minority Rights Group International.
45. Rowe, Gene i Frewer, Lynn J. 2000, “Public Participation Methods: A Framework for Evaluation,” 25 (1) Science, Technology, & Human Values, str. 3-29.
46. Rowe, Gene, Marsh, Roy i Frewer, Lynn J. 2004, „Evaluation of a Deliberative Conference“, 29 (1) *Science, Technology and Human Values*, str.. 88-121.
47. Steiner, Henry J. 1988, „Political Participation as a Human Right”, Harvard Human Rights Yearbook, Vol. 1, str. 77–134.

48. Svjetska banka 2009, *From Stability to Performance: Local Governance and Service Delivery in Bosnia and Herzegovina*, dostupno na: <<http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/LocalGovernanceAndServiceDeliveryInBH.pdf>> [stranica posjećena 26. jula 2011].
49. Tholen, Berry i De Vries, Michiel S. 2004, „The Inclusion and Exclusion of Minorities in European Countries: A Comparative Analysis at the Local Level”, 70 (3) International Review of Administrative Sciences, str. 455–476.
50. UNDP BiH 2006, „RMAP 2006”, dostupno na: http://rmap.undp.ba/upload/sc/RMAP_Info_in_Short_2006.pdf [stranica posjećena 22. jula 2011].
51. Verstichel, Anelies 2003, „Elaborating a Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, European Yearbook of Minority Issues, Vol. 2, str. 165–195.
52. Verstichel, Anelies 2010, „Understanding Minority Participation and Representation and the Issue of Citizenship”, u: Weller, Marc (sa Nobbs, Katherine), ur., *Political Participation of Minorities: A Commentary on International Standards and Practice*, New York, OUP.
53. Wheatley, Steven 2002, „Democracy in International Law: A European Perspective”, 51 (2) International and Comparative Law Quarterly, str. 225–248.

Bosanskohercegovački propisi, dokumenti i jurisprudencija

1. Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10 (nezvanični, prečišćeni tekst), dostupno na: <<http://www.izbori.ba/documents/ZAKONI/POIZpw110508.pdf>> [stranica posjećena 20. jula 2011].
2. Nacrt zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Kantonu Sarajevo, 31. maj 2011, dostupno na: <http://www.nacionalnemanjinebih.org/attachments/066_Nacrt%20zakona%20manjine_Kanton%20Sarajevo.pdf> [stranica posjećena 25. jula 2011].
3. Odbor za Rome BiH 2005, Poslovnik o radu Odbora za Rome pri Savjetu ministara Bosne i Hercegovine, u: Nagradić, Slobodan, *Legalitet nacionalnih manjina 2010: Dokumenti o zaštiti prava nacionalnih manjina*, Sarajevo, Friedrich-Ebert-Stiftung, str. 94-97, dostupno na: <<http://fes.ba/publikacije/201003Legalitet-nacionalnih-manjina.pdf>> [stranica posjećena 20. jula 2011].
4. Odluka o imenovanju članova Savjeta nacionalnih manjina Skupštine grada Banja Luka, dokument br. 07-013-606/08.
5. Odluka o imenovanju predsjedavajućeg i članova Komisije za zaštitu prava nacionalnih manjina Općinskog vijeća Tuzla, Službeni glasnik općine Tuzla br. 9/08.
6. Poslovnik Općinskog vijeća Tuzla (2005), Službeni glasnik općine Tuzla br. 7/05.
7. Poslovnik Skupštine grada Banja Luka (2006), Službeni glasnik grada Banja Luka br. 10/06.
8. Savjet nacionalnih manjina BiH 2006, Poslovnik o radu Vijeća nacionalnih manjina BiH (Nacrt), dostupno na: <http://www.nacionalnemanjinebih.org/attachments/063_Poslovnik%20VNM%20BiH.doc> [stranica posjećena 25. jula 2011].

9. Ustav Bosne i Hercegovine (1995), dostupno na: <http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf> [stranica posjećena 20. juna 2011].
10. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (1994) sa amandmanima, dostupno na: <http://www.parlamentfbih.gov.ba/hrv/parlament/o_parlamentu/ustavfbih.html> [stranica posjećena 20. juna 2011].
11. Ustav Republike Srpske (1992) sa amandmanima, dostupno na: <http://www.ustavnisud.org/upload/4_8_2009_48_ustav_srpski.pdf> [stranica posjećena 20. juna 2011].
12. Ustavni sud BiH 2000a, U 5/98-III (treća djelimična odluka), 1. juli 2000.
13. Ustavni sud BiH 2000b, U-5/98-IV (četvrta djelimična odluka), 18. i 19. august 2000.
14. Ustavni sud BiH 2004, Odluka br. U-8/04, 25. juni 2004.
15. Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske (2004), Službeni glasnik RS br. 101/04.
16. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH (2006), Službene novine Federacije BiH br. 51/06.
17. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH (2003), Službeni glasnik BiH br. 12/03 i 76/05.
18. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske (2004), Službeni glasnik RS br. 2/04.
19. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH (2008), Službene novine Federacije BiH br. 56/08.
20. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Kantona Tuzla (2009), Službene novine Tuzlanskog Kantona br. 14/09.

Zakoni drugih zemalja

1. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina Hrvatske, Narodne novine br. 155/2002, dostupno na: <<http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/310287.html>> [stranica posjećena 20. jula 2011].
2. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije br. 72/2009.
3. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Službeni list Savezne Republike Jugoslavije br. 11/2002.

Međunarodni instrumenti, dokumenti i jurisprudencija

1. CSCE (sada OSCE) 1990, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*.
2. Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina 1992, Rezolucija Generalne skupštine UN br. 47/135, 18. decembar 1992.
3. Evropski sud za ljudska prava 2006, *Artyomov protiv Rusije*, ap. br. 17582/05, Odluka o dopustivosti, 7. decembar 2006.
4. Evropski sud za ljudska prava 2009, *Seđić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, ap. br. 27996/06 i 34836/06, 22. decembar 2009.
5. Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije 2006, Zaključne napomene o BiH, UN Doc. CERD/C/BiH/CO/6, 21. mart 2006.
6. Komitet UN za ljudska prava 2006, Opći komentar br. 25: Član 25 (Participacija u javnim poslovima i izborna prava), Pravo sudjelovanja u javnim poslovima, izborna prava i pravo na jednak pristup javnim službama, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12. juli 1996
7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravim (1966, stupio na snagu 23. marta 1976), 999 UNTS 171.
8. Odbor stručnjaka za pitanja koja se tiču zaštite nacionalnih manjina (DH-MIN) 2006, *DH-MIN Handbook on Minority Consultative Mechanisms*, DH-MIN(2006)012, 20. oktobar 2006, dostupno na: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/5_intergovwork/PDF_DH-MIN_Handbook_MinConMechanisms_en.pdf> [stranica posjećena 25. jula 2011]
9. OSCE 1998, *Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities*, Visoki komesar za nacionalne manjine, 1. februar 2008, dostupno na: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dde546e4.html>> [stranica posjećena 4. augusta 2011].
10. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina 2004, *Mišljenje o Bosni i Hercegovini*, ACFC/INF/OP/I(2005)003, 27. maj 2004.
11. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina 2008a, *Mišljenje o Bosni i Hercegovini*, ACFC/OP/II(2008)005, 9. oktobar 2008.
12. Savjetodavni odbor za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina 2008b, *Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, ACFC/31DOC(2008)001, 27. februar 2008.
13. Venecijanska komisija 2000, „Electoral Law and National Minorities”, CDL-INF(2000)4, 25. januar 2000.
14. Venecijanska komisija 2002, „Meeting of the Venice Commission rapporteurs with representatives of the Bosnian authorities and of the international community on the rights of persons belonging to national minorities in Bosnia and Herzegovina”, CDL(2002)32, 5. mart 2002.
15. Venecijanska komisija 2005a, „Mišljenje o ustavnoj situaciji u BiH i ovlaštenjima visokog predstavnika”, CDL-AD(2005)004, 11. mart 2005.
16. Venecijanska komisija 2005b, „Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities’ Participation in Decision-Making Process in European Countries”, CDL-AD(2005)009, 15. mart 2005.
17. Venecijanska komisija 2008, „Report on Dual Voting for Persons Belonging to National Minorities”, CDL-AD(2008)013, 16. juni 2008.

18. Venecijanska komisija i OSCE/ODIHR 2008, „Joint Opinion on Amendments to the Election Law of Bosnia and Herzegovina”, CDL-AD(2008)012, 20. juni 2008.
19. Vijeće Evrope, Evropska povelja o regionalnim ili jezicima manjina, CETS No. 148, 5. novembar 1992.
20. Vijeće Evrope, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i eksplanatorni izvještaj, CETS No. 157, 1. februar 1995.
21. Vijeće Evrope, Parlamentarna skupština, 2003, Skupštinska debata od 29. septembra 2003. (27. sjednica), Preporuka 1623 (Prava nacionalnih manjina).
22. Visoki komesar OSCE-a za nacionalne manjine, *Preporuke iz Lunda o efektivnoj participaciji manjina u javnom životu*, septembar 1999.

Ostalo

1. Centralna izborna komisija BiH 2011, Lokalni izbori 2008, dostupno na:
<http://www.izbori.ba/Mandati27102008/index.asp> [stranica posjećena 25. jula 2011].
2. Federalni zavod za statistiku 2011, “Stanovništvo prema izjašnjenju o nacionalnoj pripadnosti po opštinama: Popis 1991,” dostupno na:
<http://www.fzs.ba/Dem/Popis/Nacionalnost%20opcine%20Popis%201991.pdf> [stranica posjećena 25. jula 2011].
3. Parlament FBiH 2010, „Održane 17. i 18 vanredna sjednica Doma naroda Parlamenta FBiH”, 24. septembar 2010, dostupno na: <http://www.parlamentfbih.gov.ba/bos/parlament/info/saopcenja.html> [stranica posjećena 25. jula 2011].

O autoru

Edin Hodžić je diplomirao na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu a magistrirao međunarodno pravo ljudskih prava na Univerzitetu Oxford. Trenutno je doktorant pri Institutu za komparativno pravo Pravnog fakulteta Univerziteta McGill. Član je i Centra za ljudska prava i pravni pluralizam koji djeluje pri Pravnom fakultetu McGill univerziteta. Od 2002. do 2005. godine radio je kao projekt koordinator u Mediacentru Sarajevo, a nakon toga, do sredine 2007. godine, kao analitičar u Tužilaštvu BiH. Od 2008. do 2010. godine bio je i glavni odgovorni urednik online magazina Puls demokratije koji je izdavao Fond otvoreno društvo BiH. Trenutno radi kao voditelj programa za javno pravo pri Centru za društvena istraživanja Analitika iz Sarajeva (www.analitika.ba). Njegovi istraživački interesi su u oblastima konstitucionalizma i međunarodnih ljudskih prava, sa posebnim fokusom na teoriju i praksu kolektivnih i prava manjina, te tranzicijsku pravdu. U više navrata radio je na različitim istraživačkim projektima i objavio nekoliko radova u oblasti prava.

Prilog: Izbor slučajeva i intervjuji

1. Izbor slučajeva

Slučajevi koje smo odabrali su općine Centar (Sarajevo), Kakanj, Zenica i Tuzla u FBiH, Bijeljina, Doboј, Prnjavor i grad Banja Luka u RS, te Brčko Distrikt kao zasebna jedinica lokalne samouprave.

S ciljem odabira pravih općina, primijenjen je pristup koji podrazumijeva izbor najsličnijih slučajeva. Imajući u vidu da u većini istraživanja najsličnijih slučajeva postoji tendencija da se traže razlike u kontekstima koji su približno slični u pogledu što je moguće većeg broja faktora, izuzev varijabli od teorijskog interesa,²¹⁴ odabrane su općine koje imaju značajan procenat stanovnika koji su se izjasnili kao pripadnici različitih nacionalnih manjina.

Nažalost, posljednji dostupni zvanični podaci su oni iz popisa iz 1991. godine²¹⁵ i od tada nije bilo zvaničnih procjena o broju pripadnika nacionalnih manjina po općinama u BiH.²¹⁶ Kako bismo dobili bolji uvid i u trenutne procente populacije nacionalnih manjina, uzeli smo, kao veoma uslovan ekvivalent, broj osoba koje su glasale za kandidate iz reda nacionalnih manjina na posljednjim lokalnim izborima 2008. godine.²¹⁷ Svesni smo da je ovaj ekvivalent problematičan iz najmanje tri razloga. Prije svega, nisu sve općine koje su 1991. godine imale značajan procenat nacionalnih manjina uvele i rezervirana mjesta za nacionalne manjine u općinskom vijeću/skupštini (od 141 općine u BiH, 32 jedinice lokalne samouprave, uključujući i Brčko Distrikt, imaju predstavnike manjina u vijeću/skupštini). Drugi razlog je taj što prije lokalnih izbora iz 2008. godine nisu organizirane značajne javne kampanje usmjerene na podizanje svijesti pripadnika nacionalnih manjina o mogućnosti glasanja za kandidata sa odvojene liste za nacionalne manjine. Na kraju, činjenica je da su ne samo pripadnici nacionalnih manjina, već i ostali građani u općinama, mogli odlučiti da glasaju za posebne liste za nacionalne manjine na lokalnim izborima. Pored toga, važno je istaći i činjenicu da je oko 30 općina u BiH formirano tokom ili nakon rata. Iz tog razloga, odlučili smo da uključimo i one općine koje su imale značajnu populaciju nacionalnih manjina prije rata, a koje nemaju rezervirana mjesta za manjine u lokalnim vijećima/skupštinama.

Vođeni ambicijom da imamo dovoljno značajan broj slučajeva, ali i imajući u vidu objektivna logistička i vremenska ograničenja, odlučili smo se za devet studija slučaja. Kako bismo odabrali konačnih devet jedinica lokalne samouprave, sačinili smo sveobuhvatnu listu općina, koju smo nakon toga sužavali u skladu s kriterijima koje ćemo opisati u nastavku.

214 To omogućava istraživanju da zanemari značajan broj varijabli uz pretpostavku da su one jednake.

215 Popis iz 1991. godine je posljednji popis koji je obavljen u BiH, te je kao takav jedini zvanični izvor informacija o broju pripadnika nacionalnih manjina u BiH.

216 Rat u BiH u periodu od 1992. do 1995. godine uzrokovao je značajne unutrašnje i vanjske migracije stanovništva.

217 Za podatke o lokalnim izborima iz 2008. godine vidjeti Centralna izborna komisija 2011.

Prvobitna lista je uključivala općine koje su prije rata imale relativno značajan procenat nacionalnih manjina. Iako "značajan broj" može biti dosta subjektivan termin, korišten je prag od "ispod 3 posto" pripadnika nacionalnih manjina koji je naveden u izmjenama Izbornog zakona BiH iz 2004. godine s ciljem uvođenja barem jednog mjesto za nacionalne manjine u lokalnim vijećima/skupštinama. Prvobitno smo interpretirali ovaj kriterij tako da podrazumijeva da populacija manjina bude što je moguće bliže pragu od 3 posto. Ipak, ovaj smo parametar učinili znatno fleksibilnim, imajući u vidu da je 1991. godine populacija nacionalnih manjina u velikoj većini općina u BiH činila značajno ispod 3 posto stanovništva. Sudeći prema popisu iz 1991. godine, samo Trebinje, Prnjavor i Bileća su zapravo ispunjavali prag od 3 procenta pripadnika nacionalnih manjina.²¹⁸ Pored toga, broj osoba koje su glasale za kandidate iz reda nacionalnih manjina na lokalnim izborima 2008. godine čini znatno manje od 1 posto ukupnog broja glasača.

Za prvobitno široki krug općina, opredijelili smo se za prag od najmanje 0.5 posto pripadnika nacionalnih manjina u skladu sa popisom iz 1991. godine – što je neizbjegno subjektivan kriterij. Isti prag smo koristili i u pogledu procenta osoba koje su po pojedinim općinama glasale za predstavnike nacionalnih manjina na lokalnim izborima 2008. godine. Dodatni kriterij za lokalne izbore iz 2008. godine bio je taj da broj osoba koje su glasale za kandidate iz reda manjina treba da bude najmanje 100, kako bismo bili sigurni da postoji dovoljno značajna zajednica manjina u općini (imajući u vidu da se broj stanovnika po općinama značajno promjenio od 1991. godine naovamo) koja bi omogućila da provedemo istraživanje i da identificiramo relevantne sagovornike za intervjuje.

Uzeli smo u obzir i općine koje nemaju predstavnike manjina u lokalnim vijećima/skupštinama, ali koje su 1991. godine imale značajan broj pripadnika nacionalnih manjina. Imajući u vidu da smo mogli istražiti samo devet slučajeva, opredijelili smo se za to da barem jedan takav slučaj (sa značajnom populacijom manjina prema popisu iz 1991., ali bez predstavnika manjina u općinskom vijeću/skupštini) bude iz FBiH, a jedan iz RS. U tom smislu, jednostavno smo odabrali one slučajeve iz te kategorije koji su imali najveću populaciju nacionalnih manjina - Centar (Sarajevo) u FBiH i Bijeljinu u RS.²¹⁹

Broj općina koje su imale i odgovarajući procenat glasova za predstavnike manjina i odgovarajuću populaciju nacionalnih manjina prema popisu iz 1991. godine, a u skladu sa pragom od 0.5 posto, sužen je na 13.

Imajući u vidu da, kao što je već navedeno, pristup koji podrazumijeva najsličnije slučajevе uzima u obzir razlike koje su od značaja za konkretnu studiju, različit pravni i institucionalni okvir korišten je kao kriterij i potencijalni faktor koji utječe na participaciju nacionalnih manjina na lokalnom

218 Vidjeti Federalni zavod za statistiku 2011.

219 Bileću smo isključili budući da je riječ o maloj općini koja je pretrpjela i značajne migracije nakon rata, pa je postojala objektivna mogućnost da ne bismo imali dovoljno relevantnih sagovornika za našu studiju.

nivou. Stoga smo odlučili da odaberemo Distrikt Brčko kao zasebnu jedinicu lokalne uprave u BiH, a da za ostale slučajeve usvojimo princip prema kojem bi, od preostalih osam općina, četiri bile iz FBiH, a četiri iz RS. Imajući u vidu i razlike u relevantnom zakonskom i institucionalnom okviru na nivou kantona, željeli smo odabrat i općine iz različitih kantona u FBiH.

Drugi posebni aspekti koji su bili od interesa za ovu studiju su institucionalni mehanizmi. Željeli smo da analiziramo spektar postojećih mehanizama i saznamo kako oni utječu na političko učešće manjina, bilo pojedinačno ili u kombinaciji sa drugim mehanizmima. Takvi mehanizmi su, npr., rezervirana mjesta za manjine u općinskom vijeću/skupštini, posebna savjetodavna tijela u okviru lokalnih vijeća/skupština (lokalne komisije ili savjeti nacionalnih manjina), službenici ili odjeljenja za nacionalne manjine unutar lokalne administracije. Nažalost, podaci prikupljeni iz sekundarnih izvora bili su odveć ograničeni da bismo mogli identifikovati druge faktore (npr. utvrditi postojanje grupe civilnog društva), ali prikupljene informacije kombinirane su sa ciljanim telefonskim pozivima općinama, putem kojih smo tražili informacije o tome da li imaju savjetodavne komitete ili druga posebna tijela za nacionalne manjine.

Stoga smo smanjili broj selektiranih općina (pored ranije odabranih općina Centar Sarajevo i Bijeljina) na osnovu postojanja takvih tijela: (neformalna) kancelarija predstavnika nacionalnih manjina u skupštini opštine Dobojski (RS), administrativni službenik za Rome u Zenici (FBiH), komisija za nacionalne manjine u lokalnoj skupštini i ured za nacionalne manjine u Banja Luci (RS), komisija za nacionalne manjine u Tuzli (FBiH). Preostala dva slučaja izabrana su na osnovu dodatnih kriterija za izbor slučajeva – visoka stopa nacionalnih manjina prije rata (1991) i danas (koristeći izborne rezultate iz 2008. kao indikator), uzimajući istovremeno i ukupan broj glasova za predstavnike manjina, kao i udio glasova za manjinske liste u odnosu na ukupan broj glasova na izborima. Na ovaj način izabrana su preostala dva slučaja: Kakanj (FBiH) i Prnjavor (RS).²²⁰

2. Intervjui

Po odabiru slučajeva pripremljen je polu-struktuirani vodič za intervjuje u skladu sa analitičkim okvirom, nakon čega su identificirani relevantni respondenti, tj. pripadnici različitih zainteresovanih strana (*stakeholders*) kao što su: predstavnici lokalne uprave, članovi manjinskih organizacija, predstavnici međunarodnih organizacija, kao i nezavisni eksperti. Različiti respondenti su najvećim dijelom odgovarali na identična pitanja (iako su za pojedine respondentе bila pripremljena posebna pitanja gdje je to bilo neophodno) kako bi se dobio uvid u to kako različite grupe percipiraju različite aspekte političkog učešća manjina.²²¹

220 Novo Sarajevo je isključeno jer je geografski blizu opštine Sarajevo Centar koja je već bila odabrana, tj. jer su obje općine dio grada Sarajeva. Preostala općina u FBiH bila je Kalesija, pored Tuzle, u odnosu na koju je općina Kakanj imala značajno veći ukupan broj i udio glasova za nacionalne manjine na izborima 2008., pa je stoga i izabrana. U RS-u, Prnjavor je prije svega izabran jer je ta općina imala najveći procenat pripadnika nacionalnih manjina prije rata.

221 Detaljan vodič za intervjuje može se dobiti na zahtjev.

Iako je neke od naših respondenata teško klasificirati, s obzirom da se mogu svrstati u nekoliko zainteresovanih grupa istovremeno, slijedeća tabela daje pregled intervjuja prema tipu respondenata²²²:

Grupe respondenata	Broj
Predstavnici NVO-a nacionalnih manjina ²²³	23
Predstavnici lokalne uprave	11
Predstavnici nacionalnih manjina u lokalnim općinskim vijećima/ skupštinama	8
Eksperti / predstavnici međunarodnih i bh. organizacija aktivnih u oblasti prava manjina	15
UKUPNO	57

Važno je napomenuti da su mnogi respondenti koji predstavljaju NVO-e nacionalnih manjina ili koju su nezavisni eksperti također bili predstavnici savjetodavnih tijela za nacionalne manjine na različitim nivoima vlasti. Naime, sedam respondenata su u vrijeme provođenja ovog istraživanja također bili članovi (ili predsjednici) savjetodavnih tijela za manjine na entitetskom ili državnom nivou.

Predstavnici zainteresovanih strana (*stakeholders*) su odabrani za respondentе na osnovу relevantnosti njihove pozicije (npr. izabrani predstavnici manjina), ali smo također koristili i metodu 'sniježne lopte' (*snow-ball* metoda), tako što su respondentи preporučivali druge potencijalne sagovornike u slučajevima kada je bilo teško dobiti informacije o njima na drugi način (obično kod manjih zajednica za koje nije bilo pouzdanih informacija). Osim toga, u općinama sa većim brojem organizacija nacionalnih manjina (npr. Tuzla ili Banja Luka), respondentи su odabrani na osnovу preporuka i njihove spremnosti da učestvuju u intervjuima. Svjesni smo potencijalnih ograničenja takvog pristupa, pošto je moguće da smo izostavili neke važne respondentе, ali vremenska i finansijska ograničenja, kao i problem identificiranja i kontaktiranja različitih potencijalnih sagovornika na lokalnom nivou značajno su utjecali na naše opredjeljenje za *snow-ball* metodu u tom kontekstu. Ipak, vjerujemo da su ukupan broj i raznolikost respondenata koje smo uspjeli obuhvatiti ovom studijom dovoljno ilustrativni da se informacije koje smo od njih prikupili shvate ozbiljno i da, zajedno sa drugim relevantnim izvorima koje smo koristili, poput zakona i dostupnih sekundarnih izvora, posluže kao osnova za zaključke i preporuke istraživanja.

Intervjui su obavljeni lično u svim općinama koje smo obuhvatili studijom. Samo u nekoliko iznimnih slučajeva, kada važan respondent nije mogao da se sretne sa našim istraživačem, intervjui su obavljeni telefonom.

222 Osobe koje su bile pripadnici više od jedne grupe istovremeno brojni su samo jednom. Brojevi u tabeli predstavljaju ukupan broj intervjuisanih osoba.

223 Dva takva NVO-a djelovala su izvan okvira svojih općina, na regionalnom ili državnom nivou. Jedna NVO koja je aktivna na nivou države nije locirana niti u jednoj od općina obuhvaćenih studijom, ali je preporučena kao važan respondent.

Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na sveukupno unaprijeđenje procesa njihovog donošenja.