

Mirosław Natanek*

**DZIAŁALNOŚĆ MISJI OBWE W SARAJEWIE
W ZAKRESIE BUDOWY SYSTEMU OCHRONY PRAW
MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH
W BOŚNI I HERCEGOWINIE ZE SZCZEGÓLNYM
UWZGLĘDNIENIEM SYTUACJI ROMÓW**

**THE OSCE MISSION IN SARAJEVO WITHIN THE SCOPE
OF BUILDING A SYSTEM FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS
OF NATIONAL MINORITIES IN BOSNIA-HERZEGOVINA WITH
SPECIFIC REFERENCE TO THE ROMA COMMUNITY**

Abstarct

The OSCE mission in Sarajevo started soon after the Dayton Accords had been signed. Apart from monitoring of the implementation of this peace agreement, one of the main areas of OSCE's activity has been promoting and helping to build the rule of law in Bosnia and Herzegovina. A special task has been to create state mechanisms for monitoring the observance of basic human rights in this ethnically and socially divided country.

This paper will therefore analyse the activity of the OSCE mission in Bosnia and Herzegovina (B&H) in the above mentioned area, with particular emphasis placed on the situation of the Roma population in this country.

It will also be an attempt to assess B&H's achievements so far as well as the main setbacks and obstacles in the normalisation process and to approaching international standards.

Key words: Bosnia and Herzegovina, OSCE, human rights, Roma community

Wstęp

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) i jej aktywność jest przedmiotem wielu publikacji zarówno polskich, jak i zagranicznych. Materiały te poruszają najczęściej problematykę realizacji jej przedmiotowych zadań i celów określoną jeszcze w dokumen-

* Instytut Europeistyki, Uniwersytet Jagielloński, ul. Ingardena 3, 30-060 Kraków, adres e-mail: m.natanek@uj.edu.pl, ORCID ID: 0000-0003-2117-0773

tach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z lat 1975–1993, a doprecyzowaną w chwili zmiany nazwy i formuły działania w roku 1994. Z rzadka traktują one jednak szczegółowo o poszczególnych, geograficznie określonych obszarach działalności w ramach misji stabilizacyjnych w najbardziej zapalnych punktach. Spora jest natomiast ilość materiałów informacyjnych i sprawozdań publikowanych przez samą Organizację, jednak mają one w głównej mierze charakter informacyjny i – mimo ogromnej przydatności dla badaczy – bez odpowiedniej ich interpretacji, nie mogą mieć one charakteru naukowego¹. Niniejsza analiza skupi się więc jedynie na działalności misji OBWE w Bośni i Hercegowinie (BiH) w zakresie budowy standardów ochrony praw człowieka, a w szczególności ochrony mniejszości narodowych. Będzie oparta głównie na dostępnych w archiwach wiedeńskich dokumentach statutowych i rozstrzygnięciach podjętych przez jej ciała decyzyjne, ale także na materiałach i dokumentach, a zwłaszcza specjalistycznych opracowaniach misji w Sarajewie oraz Rady Europy. Autor w sposób szczególny spróbuje przedstawić w tym kontekście osiągnięcia misji w zakresie poprawy pozycji i statusu Romów w BiH.

Misja OBWE w Sarajewie rozpoczęła działalność bezzwłocznie po podpisaniu dokumentu z Dayton, a prócz monitoringu realizacji porozumienia pokojowego jednym z podstawowych pól jej aktywności jest promowanie i pomoc w budowie państwa prawa w Bośni i Hercegowinie. Szczególnym zadaniem było i jest tworzenie w tym podzielonym konfliktami społecznymi i narodowościowymi państwie mechanizmów kontroli przestrzegania podstawowych praw człowieka. Artykuł przedstawi zatem aktywność i rolę misji OBWE w BiH w tej dziedzinie, ale będzie również próbą oceny dotychczasowych jej osiągnięć i wskazaniem najważniejszych zadań w procesie normalizacji stosunków społecznych.

Misja OBWE w Bośni i Hercegowinie – powstanie, struktura i zadania

Bez wątpienia jednym z wydarzeń, które wywarło największy wpływ na eskalację i przebieg konfliktu na Bałkanach, było ogłoszenie niepodległości przez jedną ze składowych Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Jugosławii (FSRJ) – Bośnię i Hercegowinę 30 marca 1992 r. (zob. *Resolution 984...*). Już dokładnie miesiąc później – mimo trwającej wojny – nowe państwo przyjęte zostało w poczet członków tworzą-

¹ Zob. np. Malendowska 2017; Marcinkowski 2010; Matysiuk, Rosa 2008; Grudziński 2002; lub też Bubler 2006 oraz inne prace cytowane w artykule.

cej się właśnie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (Natanek 2018: 135). Pozwoliło to co prawda na rozmieszczenie w BiH obserwatorów międzynarodowych działających pod auspicjami KBWE/OBWE jeszcze w czasie działań zbrojnych, ale zgodnie z decyzjami Stałej Rady z czerwca 1994 oraz maja 1995 r., ich mandat kończył się z dniem 31 grudnia 1995 r. (zob. Doc. OSCE PC. DEC./40/95). Nie powinno więc dziwić, że równoległe do wydarzeń związanych z zakończeniem działań zbrojnych trwały prace i ustalenia nad formułą dalszej i trwałej obecności obserwatorów międzynarodowych w BiH.

W obecnym kształcie misja OBWE zainaugurowała działalność na terenie Bośni Hercegowiny (BiH) niemal natychmiast po wynegocjowaniu Ramowego Porozumienia Pokojowego z Dayton (RPP) i podpisaniu go w Paryżu 14 grudnia 1995 r. Przypomnieć trzeba, że rola Organizacji w wielu aspektach dotyczących wdrażania postanowień RPP miała być bardzo znacząca, co znalazło wyraz w szczegółowych zapisach dotyczących realizacji celów porozumienia. Wśród zadań krótkoterminowych znalazły się: zapewnienie bezpieczeństwa, kontrola wstrzymania ognia między walczącymi stronami, rozbrojenie i kontrola broni oraz przygotowanie i monitoring przestrzegania demokratycznych standardów procesu wyborczego w przewidzianych na 1996 rok wyborach parlamentarnych. Kluczową jednak rolę dokument przypisywał OBWE w zakresie celów długoterminowych; najogólniej rzecz ujmując, do głównych zadań misji należy: stabilizacja stosunków politycznych i społecznych w państwie, budowanie trwałych instytucji demokratycznych, wzmacnianie demokratycznych rządów oraz wspieranie rozwoju wielokulturowego i wieloetnicznego społeczeństwa demokratycznego, a przede wszystkim stworzenie mechanizmów kontroli i poszanowania podstawowych praw człowieka w BiH. Roli i zaangażowaniu OBWE w tej ostatniej kwestii poświęcony był cały Aneks nr VI porozumienia z Dayton (zob. *General Framework Agreement...*).

Warto też przypomnieć, że to sami sygnatariusze RPP zaprosili OBWE do aktywnego uczestnictwa w realizacji porozumienia pokojowego i do obecności na terenie Federacji Bośni i Hercegowiny. Konsekwencją nałożonych na OBWE zadań zawartych w RPP stała się więc nie tylko konieczność formalnego przedłużenia obecności przedstawicieli OBWE w Bośni i Hercegowinie, ale przede wszystkim wyznaczenie zadań misji w Sarajewie oraz określenie jej mandatu, który odpowiadałby potrzebom realizacji porozumienia na czas pokoju i po zaprzestaniu działań zbrojnych (Doc. OSCE SEC.GAL/110/18: 11).

Najważniejsze decyzje z tym związane podjęte zostały podczas V spotkania Rady Ministerialnej OBWE w Budapeszcie 8 grudnia 1995 r. Zdecydowała ona formalnie o utworzeniu misji OBWE w Bośni i Hercegowinie z siedzibą w Sarajewie, której mandat miał być odnawialny corocznie, a odpowiedzialność za realizację zadań organizacji na terenie BiH miał ponosić urzędujący Przewodniczący OBWE (Minister Spraw Zagranicznych państwa przewodniczącego). Jak wspomniano powyżej, poza obowiązkami dotyczącymi przygotowania i kontroli procesu wyborczego oraz kontroli procesu rozbrojeniowego, szczególne zadania nałożone zostały na misję w zakresie monitoringu przestrzegania praw człowieka, co oczywiście jest zarówno konsekwencją wydarzeń z lat 1991–1995 na Bałkanach, jak i utworzenia z BiH wieloetnicznego i wielonarodowego państwa federacyjnego. W zakresie omawianego tematu artykułu decyzja nakładała więc na obserwatorów OBWE przede wszystkim obowiązek monitoringu przestrzegania podstawowych praw człowieka, rozpoznawanie konkretnych przykładów takich sytuacji oraz podjęcie działań profilaktycznych mających na celu unikanie ich łamania w przyszłości. Głównym narzędziem realizacji tych zadań miało być przede wszystkim wsparcie działań Rzeczników Praw Człowieka (ombudsmanów)² oraz Izby Prawa Człowieka BiH. Dokument zobowiązywał także członków misji do ścisłej współpracy z innymi zainteresowanymi agendami OBWE (np. Wysokim Komisarzem ds. Mniejszości Narodowych, Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka). Przewidywano, że roczny koszt funkcjonowania misji w Sarajewie wyniesie około 245 mln szylingów austriackich, tj. około 18 mln euro (*Decision on OSCE Action...*: 6). Jak widać, dopiero decyzje podjęte przez Radę Ministerialną w Budapeszcie dały prawne podstawy do funkcjonowania i organizacji działalności obserwatorów OBWE w BiH, ale też przekształcały tymczasowy charakter ich obecności w zorganizowaną oraz planową działalność i umożliwiały permanentną obecność na terenie federacji.

Z perspektywy niemal ćwierćwiecza działalności misji można stwierdzić, że o ile jej zadania formalnie przez te lata się nie zmieniły (mandat nigdy nie był nowelizowany, a jedynie przedłużany), to jednak w różnym okresie zmieniały się priorytety jej działalności, jak również wewnętrzna organizacja pracy. Zaczynając działalność na przełomie lat 1994/95, misja składała się zaledwie z pięciu osób (włączając w to, mającego status ambasadora, szefa misji), z których wszystkie pracowały w jej

² Liczba mnoga nie jest tu użyta przypadkowo ze względu na fakt, iż – jak wiele instytucji i urzędów w Bośni i Hercegowinie – instytucja ombudsmana również podlega parytetom etnicznym, stąd funkcję tę pełnią trzy osoby. Zob. Osóbka 2011: 61–62.

siedzibie w Sarajewie, w pomieszczeniach współdzielonych z biurami Rzeczników Praw Człowieka BiH. Obecnie (stan na koniec 2017 r.) misja, prócz głównej kwatery w stolicy, posiada jeszcze osiem biur terenowych zarówno na obszarze Federacji Bośniacko-Muzułmańskiej, jak i w Republice Serbskiej oraz biuro w Dystrykcie Brčko. Wraz z realizacją zadań znacznie zwiększyła się również liczba pracowników, która osiągnęła w zeszłym roku liczbę 323 osób, z których tylko 34 jest funkcjonariuszami międzynarodowymi, reszta natomiast (289) zrekrutowana została spośród obywateli BiH (Doc. OSCE SEC.GAL/110/18: 12–13).

Działalność misji OBWE w BiH w obszarze ochrony praw człowieka

Obecnie cała aktywność misji zorganizowana jest w sposób bardzo elastyczny i podzielona na kilkanaście przenikających się wzajemnie obszarów tematycznych, których *gros* dotyczy właśnie kwestii szeroko rozumianej ochrony praw człowieka (*Organisation...*: 1–3)³. W tym zakresie podkreślić należy ogromną dynamikę zmian w obszarach funkcjonowania misji; początkowo koncentrowała się na kwestiach tolerancji, walki z dyskryminacją, handlem ludźmi i zwalczaniem tego zjawiska. W znakomitej większości przypadków służyć temu miały przede wszystkim działania w zakresie reorganizacji i szkolenia administracji publicznej i przygotowania jej do odpowiedniego reagowania i przeciwdziałania tego typu przestępstwom (*Human rights...*: 31–38). Bez wątpienia ogromne wsparcie pracowników i ekspertów OBWE otrzymał cały szeroko pojęty aparat sprawiedliwości BiH, co wiązało się zarówno z merytoryczną pomocą w zakresie wprowadzania zmian ustawodawczych w kodeksie karnym, karnym wykonawczym i w prawie procesowym oraz tak podstawowych kwestiach, jak rozpoznawanie przestępstw i prowadzenie śledztw zgodnie z międzynarodowymi standardami w tej materii. Adresatami pomocy była zarówno policja, jak i prokuratorzy i sędziowie (*Trafficking...* 2009: 7–36 oraz *Trafficking...* 2011: 27–42).

Równolegle do zmian prawnych, o których wspomniano wyżej, funkcjonariusze misji coraz bardziej skupiali się na problematyce ochrony mniejszości narodowych i etnicznych, a w szczególności statusu spo-

³ Są to: kontrola zbrojeń, walka z handlem ludźmi, rozwiązywanie i zapobieganie konfliktom, walka z terroryzmem, demokratyzacja, edukacja, wybory, ochrona środowiska, równość płci, rządy prawa, prawa człowieka, wolność mediów, współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa, sytuacja Romów i Sinti, tolerancja i niedyskryminacja, młodzież. Zob. <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina> (22.09.2018)

łecznego i równych praw dla Romów oraz społeczności Sinti; to właśnie w tych dziedzinach misja działa dzisiaj najaktywniej, co oczywiście nadal wynika z wciąż istniejących napięć społecznych o podłożu narodowym, etnicznym i religijnym.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że kilka pierwszych lat aktywności misji OBWE w BiH było tym trudniejszych, ponieważ zachodziła potrzeba zbudowania i ustanowienia w całym państwie systemu ochrony praw mniejszości narodowych niemal od podstaw. Po roku 1995 w BiH nie było bowiem, z oczywistych względów, żadnego ogólnofederacyjnego aktu prawnego, który chroniłby systemowo prawa takich mniejszości na terenie całego państwa, a rolę tę doraźnie próbowały spełniać z trudem tworzące się pod auspicjami OBWE tzw. rady mniejszości narodowych, o których niżej (*National Minorities...*: 2).

Władze BiH zdecydowały się więc w takiej sytuacji na wprowadzanie tego typu zmian metodą *top-down*, czyli budowanie krajowego systemu ochrony praw mniejszości poprzez aplikowanie standardów międzynarodowych. Tak więc mimo braku tego typu rozwiązań prawnych na poziomie krajowym Bośnia i Hercegowina przystąpiła do Konwencji Ramowej Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych (KROMN) jeszcze w 2000 r., czyli zanim Parlament federacji podjął jakiegokolwiek działania legislacyjne w tej materii (zob. www.coe.int: a). Teoretycznie pozwoliło to na wprowadzenie międzynarodowych standardów w zakresie ochrony praw mniejszości, ale ze względu na fakt, iż Konwencja nie ma rygoru samowykonalności, to bez posiadania własnych uregulowań była ona martwą literą prawa. Ratyfikacja Konwencji nie niosła więc za sobą praktycznych możliwości ochrony mniejszości w krajowym systemie prawnym. Przystąpienie BiH do Konwencji miało znaczenie czysto symboliczne, raczej o kontekście międzynarodowym, jako wyraz procesu normalizacji stosunków politycznych i społecznych w państwie. Najlepszym tego dowodem jest fakt, iż Bośnia i Hercegowina przystąpiła do KROMN, jeszcze zanim została 44. państwem członkowskim Rady Europy 22 kwietnia 2002 r., na co zresztą zapisy Konwencji pozwalały.

Nie zmienia to faktu, że ówczesne władze federacji z konieczności przyjęły w tej materii drogę aplikowania rozwiązań i standardów międzynarodowych do warunków krajowych, mimo że sytuację komplikował federacyjny ustrój państwa. Można zatem stwierdzić, że dopiero na bazie postanowień KROMN zaczęto wprowadzać do systemu prawnego BiH konkretne zapisy, których zadaniem była ochrona mniejszości narodowych i etnicznych. Był to zarazem najodpowiedniejszy moment i ogromne pole dla wparcia tego procesu oraz pomocy eksperckiej, jaką w tej dziedzinie służyć mogli funkcjonariusze misji OBWE w Sarajewie.

Prace nad odpowiednią ustawą Parlamentu federacji trwały trzy lata i ostatecznie Skupština uchwaliła *Ustawę o ochronie mniejszości narodowych* 12 kwietnia 2003 r. Ciekawostką jest bez wątpienia fakt, iż akt ten wymienia i obejmuje swoimi postanowieniami aż siedemnaście mniejszości zamieszkujących BiH, a to: Albańczyków, Czarnogórców, Czechów, Macedończyków, Niemców, Polaków, Romów, Rosjan, Rumunów, Rusinów, Słowaków, Słoweńców, Turków, Ukraińców, Węgrów, Włochów i Żydów. Nie wchodząc w szczegółową analizę prawną, trzeba podkreślić, że ustawa ta jest najważniejszym aktem prawa wewnętrznego dającym ochronę ich kulturalnych, religijnych, społeczno-ekonomicznych i politycznych wolności i praw. Z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu istotne jest, iż przewidywała proporcjonalny udział obywateli BiH należących do mniejszości w administracji publicznej i we władzach wszystkich szczebli, od federacji zaczynając, poprzez władze entytetów, kantonów, a na miastach i gminach kończąc (zob. *Zakon o zaštiti...*). W praktyce oznacza to powoływanie odpowiednich ciał doradczych przy parlamentach i organach kolegialnych poszczególnych składowych całej Federacji Bośni i Hercegowiny. Był i jest to to proces długotrwały i odbywający się wielotorowo, jednocześnie na wszystkich wspomnianych wyżej poziomach państwa.

Pierwszym efektem *Ustawy...* było formalne ustanowienie Rady Mniejszości Narodowych (RMN) w Republice Serbskiej Bośni i Hercegowiny w roku 2005. Następną RMN udało się powołać dopiero w roku 2012 na obszarach Kantonu sarajewskiego oraz Kantonu Una-Sana, a ostatnio – w roku 2016, organ taki ustanowiono na poziomie Federacji Bośniacko-Muzułmańskiej (Doc. CoE/ACFC/SR/IV(2016)007). Cofając się nieco w czasie, trudno nie wspomnieć również, iż jako drugą w kolejności – w roku 2006, powołano też Radę Mniejszości Narodowych, jako ciało doradcze dla obu izb Skupštiny BiH, składające się z siedemnastu osób, które reprezentują każdą z uznanych w ustawie mniejszości. Jest to organ opiniujący we wszystkich kwestiach, jakie dotyczą ich problemów, a powołanie jego członków jest – jak w każdym takim przypadku – konsultowane ze stowarzyszeniami i organizacjami pozarządowymi mniejszości narodowych działającymi na terenie całego państwa (<https://www.parlament.ba>).

O ile dość proste proceduralnie było utworzenie działającej w strukturach parlamentarnych Rady Mniejszości Narodowych na poziomie federacji lub też entytetów, o tyle – jak wynika z opracowań misji w Sarajewie – ogromne trudności powołanie tych ciał napotyka na poziomie samorządów. To na tym właśnie polu starania pracowników OBWE są szczególne, bowiem utworzenie tych rad miało być kolejnym elementem wzmacniania statusu mniejszości narodowych w BiH. Misja

w szczególnie sposób wspiera merytorycznie i organizacyjnie właśnie tę część prac związanych z realizacją ustawy o mniejszościach, czego wynikiem jest powolny i do dzisiaj trwający proces tworzenia rad na poziomie składowych Federacji (*National Minorities...*: 2–3).

Analizując działalność misji w BiH w obszarze ochrony praw człowieka, a zwłaszcza praw mniejszości narodowych i etnicznych, trudno nie zauważyć zainteresowania pracowników OBWE szczególną grupą etniczną, która bez wątpienia – podobnie jak w wielu innych państwach europejskich – przysparza tak władzom, jak i społeczności międzynarodowej najwięcej problemów i trosk; chodzi oczywiście o Romów i Sinti. Paradoks ich sytuacji w tym konkretnym przypadku polega na tym, iż nie biorąc pod uwagę tzw. narodów konstytutywnych w BiH (czyli Serbów, Chorwatów i Bośniackich Muzułmanów – Boszniaków), są oni najliczniejszą mniejszością w skali całej federacji. Według danych Rady Europy populacja Romów i Sinti w Bośni i Hercegowinie określana jest oficjalnie na ok. 56 tys. osób, ale w rzeczywistości dane wahają się pomiędzy 40 a 76 tys. obywateli państwa; można przy tym założyć, że jest to bez wątpienia liczba zaniżona. Problemy z dokładnym określeniem ich populacji istniały jeszcze w czasach byłej Jugosławii (FSRJ), a potwierdził je spis powszechny z roku 1991, kiedy to Romowie i Sinti świadomie nie chcieli nawet przyznawać się do przynależności do własnych grup etnicznych (www.coe.int; b).

Ze względu na fakt, iż mimo liczebności jest to również najbardziej zmarginalizowana grupa etniczna – tak w życiu politycznym, jak i społecznym – status i sytuacja Romów musiały znaleźć się w obszarze zainteresowania pracowników OBWE. Pierwsze kroki misji w tym zakresie zmierzały z oczywistych względów do prób doprecyzowania faktycznej populacji Romów i Sinti w BiH i zaczęły się jeszcze w roku 2003. Bezpośrednim powodem podjęcia tych działań był zauważalny w skali całego kraju brak dokumentów tożsamości u romskich dzieci, spowodowany sankcjonowanym kulturowo procederem porodów domowych oraz nie rejestrowania takich urodzin w urzędach. Na przykład w 1993 r. Urząd Statystyczny BiH podawał, że w niektórych rejonach kraju nie rejestruje się nawet do 40% urodzin romskich dzieci (*Analisis...*: 39). Stąd właśnie w roku 2003, we współpracy z liderami społeczności romskiej oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi Romów podjęto pilotażowy plan szeroko zakrojonej akcji informacyjnej mającej na celu wskazanie społecznościom romskim zalet podejmowania kontaktów z administracją publiczną. Na bazie doświadczeń tej akcji, po kilkumiesięcznych przygotowaniach, we wrześniu 2004 r. zrealizowano projekt ogólnokrajowy. Trzeba podkreślić ogromny wkład pracowników

misji OBWE w jego powodzenie, gdyż to dzięki nim objął on aż 92 miejsca koncentracji społeczności romskiej w 29 gminach całej Bośni i Hercegowiny, a zaangażowani w nią byli pracownicy wszystkich biur regionalnych misji. Celem kampanii było nie tyle informowanie Romów o korzyściach płynących z rejestrowania zarówno urodzin, jak i zgonów czy ślubów, ale przede wszystkim uświadomienie praw, jakie z tym się wiążą, włączając w to tak oczywiste usługi państwa, jak opieka medyczna czy prawo do edukacji. Jeśli spojrzymy na efekty tych działań, to za sukces należy uznać przede wszystkim aktywizację liderów lokalnych i romskich organizacji pozarządowych, jak również wzrost prawnej świadomości Romów i ich kontaktów z centrami pomocy prawnej w swych gminach (*Report on the Roma...*: 2–5, 11–13).

Od czasu zakończenia opisywanej kampanii informacyjnej w roku 2004 działania misji OBWE w Sarajewie w zakresie ochrony praw mniejszości narodowych (w tym romskiej) przybrały zdecydowanie charakter edukacyjny. Misja zajmuje się obecnie przygotowaniem dla nauczycieli oraz uczniów reprezentujących mniejszości i wydaniem drukiem materiałów, których główną treścią jest nauczanie własnej kultury i tradycji. Przykładem może być „Projekt Kalejdoskop”, który – wobec przystąpienia BiH do Europejskiej Karty Języków Regionalnych lub Mniejszości w 2010 r. – zwraca szczególną uwagę na naukę języków mniejszości narodowych i etnicznych. Równocześnie eksperci misji brali udział w pracach nad powstaniem rządowego dokumentu zatytułowanego *Plan działań Bośni i Hercegowiny w dziedzinie potrzeb edukacyjnych Romów*, który ostatecznie przyjęty został przez rząd federalny właśnie w 2010 r. i zapewniał równy dostęp do edukacji na wszystkich poziomach nauczania (*National Minorities...*: 3).

W ostatnich kilku latach można zauważyć bardziej kompleksowe podejście OBWE do problemu pozycji oraz roli Romów i Sinti w BiH. Obecnie aktywność pracowników misji nakierowana jest bardziej na analizę konkretnych sytuacji i potrzeb mniejszości romskiej. Misja stara się przede wszystkim działać jako zaplecze merytoryczne i tworzyć swego rodzaju *know how* dla władz wszystkich szczebli. Z dokumentów wynika, iż aktywność OBWE w tym względzie można podzielić obecnie na kilka płaszczyzn:

- Kontrolowanie władz wszystkich szczebli federacji w kontekście zobowiązań międzynarodowych Bośni i Hercegowiny w zakresie ochrony praw człowieka oraz praw mniejszości narodowych i etnicznych. Chodzi tu zarówno o kwestie standardów stanowienia prawa, jak i codzienne działania instytucji państwowych, instytucji

entytetów oraz instytucji kantonalnych, zwłaszcza organów bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wymiaru sprawiedliwości.

- Edukacja i dostęp do niej dzieci romskich. Z jednej strony pracownicy OBWE oceniają na bieżąco realizację wspomnianego już *Planu działań Bośni i Hercegowiny w dziedzinie potrzeb edukacyjnych Romów* z 2010 r. i proponują jego korekty, a z drugiej strony na bieżąco monitorują potrzeby w tym zakresie przedstawiane przez romskie NGO's.
- Zatrudnienie (poziom bezrobocie) wśród Romów, czyli problem związany z najbardziej zakorzenioną w tradycji i mentalności kwestią ciągłych zmian miejsca zamieszkania i ciągłego migrowania. Częste zmiany miejsca pobytu uniemożliwiają w praktyce podjęcie jakiegokolwiek pracy w dłuższej perspektywie, jak również dostęp do edukacji, zwłaszcza na poziomie podstawowym.
- W powiązaniu z powyższym należy również rozpatrywać nierozwiązywalne jak na razie problemy warunków mieszkaniowych Romów, czyli tworzenia gett, tzw. kartonowych osiedli, braku dostępu do wody, ogrzewania i kanalizacji.
- Z problemami mieszkaniowymi i wynikającymi z nich warunkami higienicznymi życia wiąże się też wysoka zachorowalność i fatalny dostęp Romów do najbardziej nawet podstawowej opieki medycznej.
- Dyskryminacja Romów, a w szczególności romskich kobiet – tak w życiu codziennym, w ramach własnej wspólnoty etnicznej, jak i w kontaktach z administracją publiczną (zob. *Special Report...*: 49–60).

Wszystkie te problemy powodują, iż bez wątpienia Romowie – mimo że najliczniejsi – są wśród wszystkich mniejszości narodowych w Bośni i Hercegowinie przypadkiem również najtrudniejszym i szczególnie. Mimo ogromnego wysiłku społeczności międzynarodowej i jej nacisków na władze BiH wszystkich szczebli Romowie na co dzień doświadczają wykluczenia społecznego, dyskryminacji, a często i jawnych aktów wrogości.

Wnioski

Bez wątpienia Misja OBWE w Bośni i Hercegowinie wykonała od początku 1995 r. ogromną pracę. Pozytywnie należy ocenić zwłaszcza pomoc i ekspercką wiedzę funkcjonariuszy w procesie tworzenia rad mniejszości narodowych. Nie jest to wszakże proces zakończony, jeżeli zdać sobie sprawę, że udało się ich ustanowić zaledwie kilka w skali kraju. Wydaje się, że główny problem z ich powoływaniem polega na

konieczności zachowania reprezentatywności wszystkich siedemnastu mniejszości narodowych, co nie zawsze jest możliwe ze względu na skład etniczny danej jednostki administracyjnej, jak również ze względu na niską aktywność (lub jej całkowity brak) organizacji pozarządowych reprezentujących mniejszości, które to przy powoływaniu każdej RMN muszą być konsultowane. W efekcie, jak wspomniano wyżej, poza radami mniejszości na poziomie Federacji BiH, Republiki Serbskiej BiH oraz Federacji Bośniacko-Muzułmańskiej, udało się utworzyć zaledwie dwie inne RMN na poziomie kantonów. W związku z tym należałoby przemyśleć kwestię zmiany procedur ustanawiania RMN, a być może i koncepcji *Ustawy o ochronie mniejszości narodowych*, ponieważ na tym polu wydają się one raczej hamulcem niż impulsem rozwojowym. Znakomitym przykładem potrzeby zmian prawnych ustalonych w Dayton jest przecież słynna sprawa Sejdić i Finci przeciwko Bośni i Hercegowinie, która toczyła się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i która najdobitniej udowodniła luki i niekonsekwencje między Konstytucją BiH a zasadą równości i prawem do niedyskryminacji (Kapelańska-Pręgowska 2011: 197–212).

W kontekście sytuacji Romów i Sinti w Bośni i Hercegowinie nadal nie został rozwiązany podstawowy, jak się wydaje, problem dokładnego policzenia populacji tych grup etnicznych, który przecież mógłby przełożyć się na ich reprezentatywność, zwłaszcza we władzach lokalnych. Wspominana w tekście akcja informacyjna dotycząca rejestracji dzieci przyniosła wprawdzie pewien wzrost wydawania dokumentów romskim dzieciom, ale było to wydarzenie jednorazowe i jednostkowe. Akcja nie znalazła odbicia w zauważalnym wzroście liczebności Romów i Sinti w oficjalnych statystykach. Tymczasem zaś same romskie organizacje pozarządowe szacują ich rzeczywistą liczbę na 80–100 tys. osób (*The Status...*: 19). Bez wątplenia jednak efektem pozytywnym podejmowanych przez misję OBWE w Sarajewie starań jest podjęcie dialogu z liderami mniejszości romskiej, czego wyraźnym dowodem jest wzrastająca ilość organizacji pozarządowych, które grupują Romów i Sinti. Nie wszystkie one działają w sposób permanentny, ale postęp w tej materii jest wyraźny i widoczny, a raporty OBWE donoszą o około 85 takich organizacjach w skali kraju (*Special Report...*: 49–60).

Kończąc, należałoby stwierdzić, że społeczności międzynarodowej dość łatwo przychodzi współpraca z władzami BiH najwyższych szczebli, zwłaszcza w kontekście permanentnego stanu ograniczenia suwerenności tego państwa. Znacznie gorzej wygląda sytuacja budowy społeczeństwa obywatelskiego, nie wspominając już o fundamentach tworzenia wspólnego państwa w tak różnorodnym i skonfliktowanym

bycie. Podobnie jest z przestrzeganiem praw mniejszości narodowych i etnicznych. Teoretycznie Bośnia i Hercegowina usilnie stara się spełniać międzynarodowe standardy i wymogi w tej dziedzinie, co potwierdzają zresztą raporty Rady Europy. Nie zmienia to jednak w niczym szczególnej sytuacji Romów w tym państwie. Według danych UNICEF prawie 80% dzieci romskich w Bośni i Hercegowinie żyje poniżej progu ubóstwa i jest pozbawione jakiegokolwiek dostępu do edukacji i opieki medycznej. Według tych samych danych 69% romskich rodzin zarabia miesięcznie poniżej 200 marek konwertybilnych, czyli ok. 100 euro, podczas gdy nawet w tym kraju – jednym z najbiedniejszych państw europejskich – średni miesięczny dochód wynosi ok. 700 marek, czyli ok. 350 euro (za: balkaninsight.com). Trudno bowiem dyskutować o abstrakcyjnych dla wielu kwestiach przestrzegania praw człowieka, skoro Romowie borykają się z najprostszymi problemami życia codziennego.

Bibliografia

- Analysis: Registration of Roma Population and Roma Households*, 1993, The Ministry for Human Rights and Refugees of Bosnia and Herzegovina, q. BiH Statistics Department, Statistics Bulletin 233, Sarajevo.
- Bubler A. 2006, *Federalizm w Europie Południowo-Wschodniej oraz w Bośni i Hercegowinie po porozumieniu z Dayton*, „Sprawy Międzynarodowe” [Warszawa], nr 2.
- Decision on OSCE Action for Peace, Democracy and Stability in Bosnia and Herzegovina*, Doc. OSCE (MC(5).DEC/1), Budapest, 8.12.1995.
- Fourth Report submitted by Bosnia and Herzegovina pursuant to Article 25, paragraph 2 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2016, Doc. CoE/ACFC/SR/IV(2016)007, Sarajevo.
- General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*, 1995, Doc. UN A/50/79C, S/1995/999, 30 November 1995.
- Grudziński P. 2002, *KBWE/OBWE wobec problemów pokoju i bezpieczeństwa regionalnego*, Warszawa.
- Hoi Mun Yee, *Bosnia's Roma Try to Break Out of Isolation*, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-s-roma-try-to-break-out-of-isolation-06-13-2017-2>, (22.09.2018)
- <https://rm.coe.int/1680088ea9> (a), (20.09.2018).
- https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/conventions/treaty/157/signatures?p_auth=1u8UW8SZ (b), (11.09.2018).
- <https://www.osce.org/mission-to-bosnia-and-herzegovina> (22.09.2018).
- <https://www.parlament.ba/committee/read/36> (3.09.2018).
- Human rights for social workers in theory and practice*, 2010, OSCE Sarajevo.
- Kapelańska-Pręgowska J. 2011, *Problem dyskryminacji na tle etnicznym w związku z realizacją praw wyborczych – wyrok ETPC w sprawie Sejdić i Finci p. Bośni i Hercegowinie* [w:] *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny. Perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń.

- Malendowska M. 2017, *OBWE w systemie bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa.
- Marcinkowski C. 2010, *OBWE wobec wybranych problemów bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa.
- Matysiuk R., Rosa R. 2008, *Bezpieczeństwo i prawa człowieka w systemie KBWE/OBWE*, Siedlce.
- Natanek M. 2018, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wobec problemu łamania praw człowieka i kryzysu humanitarnego podczas konfliktu bałkańskiego 1991–1995 [w:] Naruszenia praw człowieka we współczesnym świecie*, red. M. Malczyńska-Biały, K. Żarna, Rzeszów.
- National Minorities in BiH*, 2012, OSCE, Sarajevo.
- Organisation for Security and Co-operation in Europe; Mission to Bosnia and Herzegovina – Factsheet*, 2017, Sarajevo.
- Osóbka P. 2011, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa.
- Permanent Council Decision of 4 May 1995*, Doc. OSCE PC. DEC/40.
- Report on the crisis in former Yugoslavia*, Doc. CoE PA/Rep 6639, 1403-8/7/92-3-E.
- Report on the Roma Civil Registration. Information Campaign*, 2005, Sarajevo.
- Resolution 984 (1992) on Crisis in former Yugoslavia*, Doc. CoE PA/Res. 984(1992).
- Special Report on the Status of Roma in Bosnia and Herzegovina*, 2012, Sarajevo.
- Survey of OSCE Field Operation*, 2018, Doc. OSCE SEC.GAL/110/18, Vienna.
- The Status of Roma Children and Families in Bosnia and Herzegovina*, 2013, UNICEF, Sarajevo.
- Trafficking in Human Beings and Responses of Domestic Criminal Justice System*, 2009, Sarajevo.
- Trafficking in Human Beings for the Purpose of Labour Exploitation*, 2011, Sarajevo.
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina*, Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, Godina VII – Broj 12, Sarajevo, 6 maja 2003. godine.