

Проф. др Владимир Ђурић, виши научни сарадник

Институт за упоредно право, Београд

УСТАВНОПРАВНИ И УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА УГОВОРНИХ ТЕЛА САВЕТА ЕВРОПЕ – између стварања и тумачења права –

Уговорна тела Савета Европе прате спровођење одређених конвенција у државама уговорницама (Оквирна конвенција за заштиту националних мањина, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима). Имплементација тих конвенција у унутрашњем правном поретку уговорних страна у првом реду изискује поступање по препорукама релевантних тела која прате њихову примену. Реч је о препорукама Саветодавног комитета Оквирне конвенције, Комитета експерата Европске повеље и Комитета министара чијим се актима завршавају одговарајући циклуси мониторинга. У раду се се на основу анализе правне природе препорука сагледавају отворена питања уставноправног и управноправног карактера која се односе на процес њихове имплементације и указује да се такав процес може кретати између стварања и тумачења права.

Кључне речи: Оквирна конвенција; Европска повеља о регионалним и мањинским језицима; Уговорна тела; Препоруке.

1. УВОД

Под окриљем Савета Европе (у даљем тексту: СЕ) усвојен је већи број међународних уговора у области људских и мањинских права које су уговорне стране дужне да имплементирају. Имплементација се спроводи у унутрашњем правном поретку сваке од уговорних страна на различите начине – усвајањем и изменама одговарајућег законодавства, предузимањем конкретних управних радњи и мера, усвајањем одговарајућих планско-стратешких докумената, итд. Међу уго-

ворима који су усвојени под окриљем Савета Европе посебну пажњу заслужују Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (у даљем тексту: ОК) и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (у даљем тексту: ЕПРМЈ), јер је реч о два мултилатерална међународна уговора од изузетног значаја за заштиту националних мањина. ОК је заправо једини мултилатерални инструмент међународног права који је у целини посвећен заштити националних мањина, док је ЕПРМЈ међународни уговор чији је фокус на заштити језика као европског културног наслеђа, при чему је намера Повеље да се заштите и унапреде регионални и језици мањина, а не језичке мањине као такве.¹ Но, и поред тога, јасно је да ЕПРМЈ има значај и за заштиту језичких мањина.² Иако делимично регулишу сродну материју, између тих уговора постоје и разлике. Једна од разлика између ових аката састоји се у томе што ЕПРМЈ, за разлику од ОК, садржи два концентрична круга обавеза за уговорне стране – 1) да примене одредбе другог дела на све регионалне или мањинске језике који се говоре на њиховој територији и који су у складу са дефиницијом тих појмова која је у њој садржана, као и да 2) по питању сваког од језика који је прецизиран у време ратификације, прихватања или одобравања примене најмање 35 ставова и потставова одабраних међу одредбама трећег дела. Дакле, ЕПРМЈ једним делом предвиђа алтернативно постављене обавезе од којих стране уговорнице у броју од 35. самостално преузимају обавезе за језике које саме одреде, док ОК садржи обавезе које се једнако односе на све уговорне стране, као и, начелно посматрано, на све националне мањине на њиховој територији.

Обе конвенције предвиђају систем мониторинга над њиховим спровођењем у оквиру кога се, од стране релевантних тела СЕ усвајају одређене препоруке. Будући да државе приступајући тим конвенцијама прихватају да буду адресати препорука, у анализи имплементације препорука релевантних тела СЕ најпре би требало размотрити питање садржине и карактера обавеза које проистичу из тих конвенција.

2. САДРЖИНА И КАРАКТЕР ПРЕУЗЕТИХ ОБАВЕЗА

Све обавезе које имају уговорне стране ОК и ЕПРМЈ, начелно посматрано, према својој садржини, могу се поделити у две групе – у

¹ Р. Thornberry, М. А. М. Estebanez, *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2004, 137.

² Ш. Етер, „Европска повеља о регионалним или мањинским језицима”, *Механизми за имплементацију мањинских права* (ур. В. Брашанац), Регионални центар за мањине, Београд 2007, 128.

обавезе које су материјалноправног карактера и обавезе које су процедуралног карактера, тачније које се односе на извештавање о примени конвенција. Но, реч је о две стране истог процеса, јер се имплементација конвенција, тачније обавеза које из њих проистичу, а следствено томе и подношење извештаја о њиховој примени, заиста могу сматрати јединственим процесом.

Садржински посматрано, конвенције, у извесном смислу, али у различитом циљу (ОК у циљу заштите мањина, а ЕПРМЈ у циљу заштите језика) третирају сличну материју и проблематику и садрже одредбе којима се уређују донекле истоветне области друштвеног живота – забрана дискриминације, култура, медији, образовање, употреба језика у односима с органима управе, економски и друштвени живот, прекогранична размена, итд. Штавише, у појединим случајевима обе конвенције садрже потпуно истоветне обавезе.³ На основу тога намеће се закључак да су за државе које су чланице обе конвенције правци њиховог имплементирања донекле конвергентни, ако не и делимично потпуно истоветни.

Важно је истаћи да обе конвенције садрже одредбе према којима се Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода даје изванредан примат у односу на њих, а што може бити од значаја положај конвенција у унутрашњем правном поретку уговорних страна. Тако, ОК прописује да се за права и слободе који произлазе из начела садржаних у њој, у оној мери у којој су она предмет одговарајуће одредбе Конвенције за заштиту људских права и основних слобода или Протокола уз њу, сматра да су у складу с њиховим

³ Примера ради, чл. 7. ст. 1, т. д ЕПРМЈ садржи обавезу која се односи на све регионалне или мањинске језике и њом је предвиђено да се државе чланице обавезују на стварање услова за олакшање и/или охрабривање употребе регионалних или мањинских језика у говору и писању, у јавном и приватном животу, док је чл. 10, ст. 1. ОК предвиђено да се стране уговорнице обавезују признати право сваког припадника националне мањине на коришћење, слободно и без ометања, свог језика, приватно и јавно, усмено и писмено. Такође, према чл. 10. ст. 2, т. ф ЕПРМЈ (која је опционог карактера) државе чланице, колико је то год разумно могуће, преузимају обавезу да одобре или охрабре употребу, ако је неопходно заједно са именом на званичном језику државе, традиционалних облика имена места на регионалним или мањинским језицима, док је чл. 11. ст. 3. ОК прописано да ће оне настојати истакнути традиционалне локалне називе, називе улица и друге топографске ознаке намењене јавности такође на мањинском језику. Истоветно се може истаћи и за обавезу (додуше опциону) уговорних страна садржану у чл. 10. ст. 5. ЕПРМЈ да допусте употребу и усвајање породичних имена на регионалним или мањинским језицима, на захтев оних који су заинтересовани, а што је, сличном формулацијом чл. 11. ст. 1. ОК прописано као обавеза уговорних страна да признају да свака особа која припада националној мањини има право користити своје презиме и име на мањинском језику те да јој оно буде службено признато, у складу с модалитетима које предвиђа њихов правни систем.

одредбама (чл. 23. ОК).⁴ ЕПРМЈ предвиђа да се ниједан део Повеле не сме схватити у смислу ограничавања или укидања било којег од права које јамчи Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (чл. 4. ст. 1).⁵

У погледу карактера материјалноправних обавеза које проистичу из ОК и ЕПРМЈ важно је указати на теоријску поделу на тзв. самоизвршне и преносноизвршне међународне уговоре. У прву категорију би спадали међународни уговори чије су одредбе примењиве пред судовима и од стране органа извршно-управне власти без даљег и ближег уређивања актима унутрашњег права, док би у категорију преносноизвршних уговора спадали они међународни уговори који садрже одредбе чија примена изискује даљу нормативну разраду актима унутрашњег права, тачније који садрже одредбе које су вишег нивоа апстрактности и неодређености, те их је, у циљу примене, неопходно даље разрадити актима унутрашњег права.⁶ У контексту те поделе, требало би истаћи да ОК И ЕПРМЈ садрже одредбе које имају како самоизвршни, тако и преносноизвршни карактер.⁷ Одредби преносноизвршног карактера је у оба инструмента много више, па отуда и не чуди да се у Коментару (Мишљењу) уз ОК изричито наводи да она садржи углавном одредбе програмског типа у којима се утврђују циљеви за које се уговорне стране обавезују да ће их следити, те да оне (одредбе), које *неће бити директно примењиве* (подвукао В. Ђ.), остављају дотичним државама меру дискреције у спровођењу циљева, омогућавајући им на тај начин да узму у обзир посебне околности,⁸ а

⁴ Тумачење ОК у складу с Европском конвенцијом не значи с друге стране да би Европска конвенција успоставила максималне стандарде. Вид. Р. Hilpold, „Article 23“, *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 569.

⁵ Следствено тој одредби, ако постоји било каква сумња о опсегу било које одредбе ЕПРМЈ, то мора бити тумачено на начин који је у складу с правилима Европске конвенције. Вид. Ј. М. Woehrling, *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005, 82.

⁶ О подели међународних уговора на самоизвршне и преносноизвршне вид. В. Ђурић, *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд 2007.

⁷ Примера ради, већ изложена одредба чл. 11. ст. 1. у делу којом предвиђа право сваке особе која припада националној мањини да користи своје презиме и име на мањинском језику је самоизвршна, односно не изискује никакву даљу нормативну разраду, док је низ одредби којима се упућује на модалитете утврђене националним законодавством, или којима се уз гипкије формулације као што су “тамо где постоји потребан број”, “оправдана потреба”, итд., остављају извесне маргине слободе државама чланицама, заправо преносноизвршног карактера и за своју имплементацију изискују законске и друге мере.

⁸ Framework Convention for the protection of national Minorities, Explanatory report, Н (95) 10. <https://rm.coe.int/16800c10cf>, 27. септембар 2022.

да се у појединим теоријским радовима и коментарима посвећеним ЕПРМЈ наводи да су, нормативно гледано, стандарди садржани у њој прилично уопштено срочени, више као циљеви политике него као конкретни правни стандарди које административне власти и судови могу одмах да примењују,⁹ тачније да је веома мало одредби у ЕПРМЈ за које би се могло рећи да се примењују директно.¹⁰

Према чл. 25. ОК, свака страна уговорница обавезала се да ће у року од годину дана од ступања на снагу ОК у односу на њу поднети Генералном секретару СЕ пуну информацију о законодавним и другим мерама предузетим у циљу спровођења начела утврђених у ОК, као и да ће, након тога, достављати Генералном секретару периодично и кад год Комитет министара СЕ (у даљем тексту: КМ) то затражи, даље информације од значаја за спровођење ОК. Будући да према чл. 26. ОК у оцењивању мера које су чланице предузеле за остварење начела утврђених у ОК КМ помаже Саветодавни комитет који чине независни експерти (у даљем тексту: СК), јасно је да на страни сваке уговорнице стоји и обавеза да се сарађује и с тим телом.¹¹ Сличне обавезе процедуралног карактера проистичу и из ЕПРМЈ. Наиме, према чл. 15. те Конвенције, уговорне стране ће подносити периодично генералном секретару СЕ у форми коју ће прописати КМ извештаје о њиховој политици коју спроводе у складу са Делом II. Повеље, као и о мерама које су предузеле примењујући оне одредбе Дела III. које су прихватиле. Први извештај би требало поднети у року од годину дана након ступања на снагу ЕПРМЈ у односу на уговорну страну, а друге извештаје у раздобљу од три године након првог извештаја. Будући да према чл. 16. ЕПРМЈ извештаје који се подносе генералном секретару СЕ разматра Комитет експерата који чине независни експерти (у даљем тексту: КЕ), јасно је да свака уговорна страна има обавезу да сарађује с тим телом.¹²

У том смислу, припрема и подношење државних извештаја је једна од међународних обавеза која проистиче из чланства у конвенцијама. Извештавање се међутим не састоји само од припреме и подношења државних извештаја. Напротив, смисао подношења државних

⁹ Ш. Етер, 129.

¹⁰ J. M. Woehrling, 30. У том смислу чини се чудним став појединих држава да ЕПРМЈ садржи обавезе које су самоизвршне – Ш. Етер, 146.

¹¹ Више о целокупном процесу у К. Topidi, „Articles 24-26“, *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006, 573–587.

¹² Више о том процесу вид. I. Lasagabaster, „Articles 15 to 17. Application of The Charter“, *Shaping language rights, Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation* (eds. A. Nogueira, E. J. Ruiz Vieytez, I. Urrutia), Council of Europe Publishing, Strasbourg 2011, 394–406.

извештаја је и да се кроз процес њихове припреме који заправо започиње одмах након окончања једног циклуса мониторинга објективно и разумно у оквиру државе размотри остваривање конвенција, као и да се оствари сарадња с релевантним телима СЕ. При томе, релевантна тела СЕ су припремила и смернице за припрему државних извештаја којима државни извештаји морају бити саобразни.¹³ Након подношења државног извештаја започиње мониторинг од стране КЕ и СК. Током сваког циклуса праћења, релевантна тела СК и КЕ испитују периодични извештај државе; тамо где је потребно, упућују уговорној страни низ питања о било којим нејасним областима извештаја; организују посету држави на лицу места, ради сусрета са властима, невладиним организацијама или било којим другим надлежним телом у циљу процене примене конвенција; испитују све даље информације које су доставила удружења и друга тела легално основана у дотичној држави и која су заинтересована за примену конвенција; усвајају свој извештај, односно коментаре, укључујући препоруке државама, на основу добијених информација, и обраћају се КМ, заједно са предлозима за додатне препоруке које треба упутити дотичној држави. Након тога држава може упутити своје коментаре на налазе и мишљења СК и КЕ. У том смислу, читав процес изискује одређени степен координације у оквиру државе, односно најчешће подразумева постојање органа који је надлежан за координирање тих послова. Од кључне је важности да државни извештаји, према смерницама за њихову припрему, садрже ажуриране, поуздане и релевантне податке, одређене где год је то могуће и примерено по старости, полу и географској дистрибуцији. У државним извештајима потребно је навести и податке о подизању свести о одређеној конвенцији, као и, што је посебно важно, податке о имплементацији препорука. Заправо, читав процес извештавања почиње подношењем извештаја који најпре разматра релевантно стручно тело СЕ (СК или КЕ), бива праћен додатним питањима (по потреби) тих тела која могу учинити и посету држави уговорници и која разматрају и алтернативне извештаје и која доносе своја мишљења, односно виђења имплементације конвенција у државама чланицама која садрже и препоруке тих тела. Након тога, државе имају могућност да доставе своје коментаре, а читав процес се завршава усвајањем акта под називом Препоруке КМ у случају ЕПРМЈ,

¹³ Committee of Ministers, Outlines for State reports, <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>, 29. септембар 2022; Committee of Ministers, Outlines for the periodical reports on the implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages to be presented by the States Parties <https://rm.coe.int/cm-2019-69-outlines-2019-en/168094521a>, 29. септембар 2022.

односно Резолуције КМ у случају ОК чиме се и завршава одређени циклус мониторинга.

3. ПРЕПОРУКЕ РЕЛЕВАНТНИХ ТЕЛА

Имајући у виду описани процес мониторинга и улогу релевантних тела, јасно је да се може говорити о већем броју извора препорука, тачније већем броју аката у којима су садржане (препоруке садржане у мишљењима и виђењима СК и КЕ и препоруке садржане у актима КМ). Такође, препоруке сличне или истоветне садржине могу се наћи и у оквиру различитих аката и фаза процеса мониторинга. Имајући у виду поступак формулисању и усвајању препорука, јасно је да препоруке релевантних тела СЕ по својој садржини, карактеру и степену општости могу бити веома различите. Оне могу донекле имати и временски континуитет, уколико се понављају у узастопним циклусима мониторинга над спровођењем конвенција. Такође, оне се донекле могу и садржински преклапати, како због тога што ОК и ЕПРМЈ једним делом регулишу сродна питања у погледу употребе мањинских језика, тако и због чињенице да КМ понекад дословно преузима формулацију закључних препорука СК или КЕ (али се у већини случајева стил и формат закључних препорука СК и препорука у резолуцијама КМ разликују)¹⁴, при чему, неретко, закључне препоруке СК и КЕ представљају сублимацију и генерализацију препорука садржаних у тексту њихових мишљења и извештаја. Основно питање у вези с препорукама релевантних тела је питање њиховог карактера.

Говорити о карактеру препорука релевантних тела значи размотрати њихов *правни карактер* и то како у смислу њихове обавезности, тако и у смислу непосредне спроводљивости, као и утврдити да ли сама релевантна тела утврђују оквире и начин за њихову имплементацију, тачније поступање по препоруци. За потпуно разумевање правног карактера препорука мониторинг тела СЕ важно је учинити једну претходну напомену. Наиме, основна карактеристика улоге СК и

¹⁴ У теоријским коментарима таквог приступа се јасно истиче да се тиме отежава непосредно поређење препорука, те је неопходно темељно испитивање да ли су нека питања замагљена или искључена. Вид. о томе: А. Filipi, „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina“, *Mehanizmi za implementaciju manjinskih prava* (ur. V. Brašanac), Regionalni centar za manjine, Beograd 2007, 114. С друге пак стране, чињеница да КМ у својим резолуцијама позива стране уговорнице да узму у обзир мишљења СК чак и у случајевима када не усваја у потпуности формулације које су у њима садржане, сведочи да КМ у процесу мониторинга није виша, жалбена инстанца у односу на СК која би могла да поништи мишљење СК Вид. D. Rein, „Commentary of Articles 24–26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities“, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities, A Commentary* (ed. R. Hofmann, T. H. Malloy, D. Rein), Brill Nijhoff, Leiden–Boston 2018, 338.

КЕ је да ОК и ЕПРМЈ прате кроз формулисање својих мишљења, односно извештаја и виђења (у којима су садржане њихове препоруке) на основу *правних критеријума* и да утврђују степен имплементације конвенција од страна уговорница и испуњавање њихових правних обавеза.¹⁵ Ипак, процес мониторинга над имплементацијом конвенција није судског карактера и СК и КЕ не могу да примају, разматрају и одлучују о индивидуалним представкама, нити да примају, разматрају и одлучују о међудржавним представкама. У том смислу, поступак разматрања државних извештаја и усвајања мишљења, односно извештаја тих комитета, због чињенице да читав механизам мониторинга није судски, а ни квазисудски, структурално посматрано, има карактер истражног, а не контрадикторног поступка.¹⁶ С друге стране, улога КМ који чине министри спољних послова примарно је на контроли процеса мониторинга до обима у којем он може да буде политизован.¹⁷ Дакле, КМ носи превасходно политичку одговорност за мониторинг над применом конвенција. Међутим, у пракси процес мониторинга над применом конвенција није попримио искључиво политички карактер и не зависи (само) од воље уговорних страна, иако уговорне стране могу истаћи да сматрају да су неке од препорука релевантних тела испуњене. Напротив, имајући у виду велики степен подударности између препорука и налаза КМ и налаза и препорука садржаних у мишљењима и извештајима СК и КЕ, могло би се истаћи да, иако немају непосредни међународноправни ефекат, препоруке СК и КЕ нису потпуно правно ирелевантне.¹⁸ Разуме се, препоруке КМ, иако је он политичко тело и упркос чињеници да су његове препоруке изузетно високог степена општости, као и да према члану 15.б. Статута СЕ¹⁹ следи да нису обавезујуће за државе чланице,²⁰ за сваку страну уговорницу која у доброј вери извршава ОК и ЕПРМЈ, требало би да имају и специфичан значај, а што се посебно односи на државе које настоје да остваре пријем у ЕУ, имајући у виду

¹⁵ У том смислу за СК вид. К. Topidi, 580.

¹⁶ *Ibid.*, 581.

¹⁷ *Ibid.*, 585.

¹⁸ *Ibid.*, 586.

¹⁹ Statute of the Council of Europe, <https://rm.coe.int/1680935bd0>, 29. септембар 2022.

²⁰ У том ставу се истиче да у одговарајућим случајевима, закључци КМ могу имати облик препорука владама чланица, а КМ може захтевати од влада чланица да га обавесте о радњама које су предузеле у вези са таквим препорукама. На основу таквог одређења, у релевантним коментарима, а у контексту правног домашаја мониторинг механизма, *stricto sensu*, наводи се да препоруке немају обавезујућу снагу и да њихово непоштовање нема никакве правне или политичке последице (I. Lasagabaster, 402), односно, да нити једна обавезујућа одлука не може бити донета од стране мониторинг тела (G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002, 201).

чињеницу да се напредак на пољу поштовања мањинских права у процесу европских интеграција сагледава кроз призму поштовања конвенција. У сваком случају, поштовање и примена конвенција сагледава се у процесу мониторинга примарно кроз призму испуњавања препорука релевантни тела.

Известан правни значај препорука релевантних тела не значи, сам по себи, да су такве препоруке и непосредно примењиве. Наиме, начин изражавања и степен одређености препорука релевантних тела СЕ могу бити веома различити. У том смислу, за извршавање препорука често је неопходно ближе одредити начин њиховог спровођења и органе који би у оквиру унутрашњег правног поретка требало да их спроведу, а то обично релевантна тела не чине, препуштајући самој уговорној страни да то одреди. У том смислу, а на трагу онога што је у контексту међународних уговора и њихових одредби речено о подели на самоизвршне и преносноизвршне, и све препоруке би се могле поделити на оне које су непосредно примењиве и на оне које нису подобне да буду непосредно примењене.

Напослетку, али не и најмање важно, у контексту односа самих релевантних тела према имплементацији властитих препорука требало би истаћи да она (релевантна тела) најчешће класификује препоруке на *хитне*, тачније оне које изискују моментално деловање, и на *даље* препоруке које не изискују хитну акцију у циљу њиховог спровођења. Разуме се, релевантна тела понекад наводе у препорукама и који би ниво и/или органи власти у оквиру уговорних страна требало да по њима поступе.

У вези с имплементацијом препорука релевантних тела СЕ у унутрашњем правном поретку уговорних страна намећу се значајна питања уставноправног и управноправног карактера. Реч је о питањима на који начин приступити имплементацији препорука, да ли њихова имплементација може да подразумева проширивање надлежности појединих нивоа организовања јавне власти, како одредити начин на који би поједине препоруке требало извршавати, ко сноси одговорност за њихово имплементирање, итд. Будући да је Босна и Херцеговина (у даљем тексту: БиХ) уговорна страна обе конвенције даљу пажњу би требало посветити изложеним питањима у БиХ контексту.

4. УСТАВНОПРАВНИ И УПРАВНОПРАВНИ АСПЕКТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА УГОВОРНИХ ТЕЛА САВЕТА ЕВРОПЕ У БИХ

Приступање БиХ ОК И ЕПРМЈ била је њена уставна обавеза. Наиме, према чл. II 7. Устава, БиХ ће остати или постати страна уговорница међународних споразума побројаних у Анексу I а у њему се изричито наводе ЕПРМЈ И ОК. У складу с тим, БиХ је приступила ОК 24. фебруара 2000. и она је за њу ступила на снагу на међународном плану 1. јуна 2000.²¹ За ЕПРМЈ БиХ је депоновала своју ратификацију 21. 09.2010. и она је за њу на међународном плану ступила на снагу 1. јануара 2011.²² Сви чланови ОК обавезују БиХ, док је у свом ратификационом инструменту за ЕПРМЈ БиХ назначила да за албански, црногорски, чешки, италијански, мађарски, македонски, немачки, пољски, ромски, румунски, русински, словачки, словеначки, турски, украјински, јидиш и ладино језик прихвата одређене обавезе из Дела III ЕПРМЈ, а додатно је преузела и одређене обавезе за ромски језик.²³ Имајући у виду сложено државно уређење, прва питања која у контексту имплементације препорука уговорних тела у БиХ завређују пажњу су питања статуса конвенција у унутрашњем праву и надлежности за њихову имплементацију.

Уставом БиХ, чланом II 1. предвиђено је да ће *БиХ и оба ентитета* осигурати највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода. Међутим, већ у ст.2. тог члана који је посвећен међународним стандардима јасно се наводи само Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Том одредбом прописује се да се права и слободе предвиђени у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода и у њеним протоколима директно примењују у БиХ и да имају приоритет над свим осталим законима. Међутим, директна примена чак и ОК и ЕПРМЈ је у уставном систему БиХ, према појединим теоретичарима,²⁴ а и пракси Уста-

²¹ <https://www.coe.int/en/web/minorities/bosnia-and-herzegovina>, 22. септембар 2022.

²² <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treaty-num=148>, 22. септембар 2022.

²³ Подаци о Декларацији БиХ уз ратификациони инструмент на <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=&numSte=148&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949>, 22. септембар 2022.

²⁴ С. Steiner, N. Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010, 144. N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012, 17. Наведени аутори, с позивом на схватање Дома за људска права, стоје на становишту да права садржана у тим инструментима важе генерално, а не само онда када би та права требало да уживају сва лица, без разлике (тј. само у вези с дискриминацијом). Вид. С. Steiner, N. Ademo-

вног суда БиХ,²⁵ изведена из члана II 4. Устава који предвиђа да је уживање права и слобода предвиђених међународним споразумима из Анекса I Устава обезбеђено свим лицима у БиХ без дискриминације, а што, према члану II 7. не зависи од тога да ли је БиХ већ чланица, или би требало да постане чланица тих споразума. У контексту изложених одредби могло би се поставити питање које место у хијерархији правног поретка БиХ и њених ентитета имају ОК и ЕПРМЈ. Начелно посматрано, језичким тумачењем, не би се могло стати на искључиво становиште да те две конвенције и у унутрашњем поретку БиХ имају исту правну снагу као и Европска конвенција, тим пре што и саме, као што је истакнуто, на извештан начин предвиђају међународноправни примат те Конвенције у односу на њих. С друге пак стране, јасно је да је за имплементацију конвенција нужно да закони у БиХ буду с њима у складу, иако, Устав БиХ не предвиђа изричито да конвенције имају јачу правну снагу од закона.²⁶ Штавише, према чл. 2. ст.2. Закона о заштити права припадника националних мањина,²⁷ ОК директно се примењује и саставни је део правног система БиХ и ентитета у БиХ, али такво одређење би требало разумети не формално, у смислу хијерархијски јаче правне снаге, нити заиста непосредне примене свих одредби ОК, већ управо у смислу онога што та одредба Закона и каже – да се ОК *као међународни уговор* може директно примењивати, разуме се, у случају да су њене одредбе подесне за директно примењивање и да је *саставни део правног поретка* БиХ и ентитета.

Када се у контексту имплементације фокус пажње пренесе с питања строгог хијерархијског односа између конвенција и закона у БиХ на питање садржинске усклађености, онда би требало обрадити питање којим се све законима у правном поретку БиХ и њених ентитета имплементирају и могу имплементирати конвенције, тачније обавезе које су њима преузете. Имајући у виду широку лепезу питања и области на које се конвенције односе, јасно је да обавезе које су

вић, 148. Ипак, на овом месту би требало указати на чињеницу да многе одредбе ОК и ЕПРМЈ не садрже права, већ представљају механизме за државе уговорнице!

²⁵ У 5/06 од 29. маја 2009. у вези с ЕПРМЈ.

²⁶ У појединим радовима истакнут је став да у босанскохерцеговачком правном систему, с тачке гледишта нормативне хијерархије, *формално уставно право* има највиши положај у правном систему, а у њега спадају и додатни споразуми о људским правима из Анекса I у које спадају и ОК и ЕПРМЈ (N. Ademović, J. Marko, G. Marković, 21) тачније да би Уставни суд БиХ као мерило нормативне контроле могао узети и међународноправне механизме за заштиту људских права и слобода побројане у Анексу I у које спадају и ОК и ЕПРМЈ (С. Steiner, N. Ademović, 142).

²⁷ Закон о заштити права припадника националних мањина – ЗЗПНМ, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/03, 76/05 и 93/08.

садржане у њиховим одредбама могу да буду имплементирани мноштвом закона. То су најпре закони којима се уређује положај припадника националних мањина. Осим споменутог Закона о заштити права припадника националних мањина, у њих спадају и Закон о заштити права припадника националних мањина Републике Српске,²⁸ Закон о заштити права припадника националних мањина у Федерацији БиХ (у даљем тексту: ФБиХ),²⁹ Закон о заштити права припадника националних мањина у Тузланском кантону,³⁰ Закон о заштити права припадника националних мањина у Кантону Сарајево,³¹ али и други закони који се односе на слободу националног изјашњавања какав је, примера ради, Закон о попису становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини из 2013. године.³² Но, законодавство којим се имплементирају обавезе из конвенција нипошто не би требало сводити само на законе којима се искључиво регулише положај припадника националних мањина. Напротив, читава палета друштвених односа у БиХ и њеним ентитетима регулисана је посебним законима који, неретко, садрже одредбе које су посвећене националним мањинама, или најпросто садрже одредбе које се могу односити и применити и на припаднике националних мањина. Примера ради, коришћење језика и писама, нарочито у односима с јавним властима, осим закона о заштити мањина који су донесени на различитим нивоима организовања власти, може бити и јесте уређено читавим низом других закона – законима о судским и управним поступцима на свим нивоима; Законом о личном имену ФБиХ,³³ Законом о личном имену РС,³⁴ Законом о матичним књигама ФБиХ,³⁵ Законом о матичним књигама РС,³⁶ итд., док су положај припадника националних мањина и употреба

²⁸ Закон о заштити права припадника националних мањина – ЗЗППНМ, *Службени гласник РС*, бр. 2/05.

²⁹ Закон о заштити права припадника националних мањина у ФБиХ – ЗЗППНМФБиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 56/08.

³⁰ Закон о заштити права припадника националних мањина у Тузланском кантону – ЗЗППНМТК, *Службене новине Тузланског кантона*, бр. 14/2009.

³¹ Закон о заштити права припадника националних мањина у Кантону Сарајево – ЗЗППНМКС, *Службене новине Кантона Сарајево*, бр. 27/11.

³² Закон о попису становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини – ЗПСДСБиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 10/12 и 18/13.

³³ Закон о личном имену Федерације БиХ – ЗЛИФБиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 7/12.

³⁴ Законом о личном имену РС – ЗЛИРС, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 82/19.

³⁵ Закон о матичним књигама ФБиХ – ЗМКФБиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 37/12 и 80/14.

³⁶ Закон о матичним књигама РС – ЗМКРС, *Службени гласник Републике Српске*, бр.111/2009, 43/2013 и 66/2018.

мањинских језика у образовању такође регулисани низом закона донесеним на различитим нивоима организовања власти – Оквирним законом о основном и средњем образовању у БиХ,³⁷ Оквирним законом о средњем стручном образовању и обуци у БиХ,³⁸ Законом о високом образовању БиХ,³⁹ Законом о основном образовању РС,⁴⁰ Законом о средњем образовању РС,⁴¹ Законом о високом образовању РС,⁴² кантоналним законима о образовању, итд.

Указивање на широку палету закона који су од значаја за имплементацију конвенција отвара питање надлежности у смислу расподеле надлежности у оквиру уставноправног система БиХ. У БиХ, као сложеној држави, Уставом је утврђена подела надлежности између државног и ентитетских нивоа власти. Према члану III 1. Устава БиХ, у надлежности институција Босне и Херцеговине су следећа питања: а) спољна политика, б) спољнотрговинска политика, ц) царинска политика, д) монетарна политика како је предвиђено чланом VII, е) финансирање институција и међународних обавеза БиХ, ф) политика и регулисање питања имиграције, избеглица и азила, г) спровођење међународних и међуентитетских кривичноправних прописа, укључујући и односе с Интерполом, х) успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникацијских средстава, и) регулисање међуентитетског транспорта, ј) контрола ваздушног саобраћаја.

У овој одредби посебну пажњу би требало обратити на формулацију према којој су наведена подручја друштвеног живота у надлежности *институција* БиХ које обухватају паритетно учешће државног и/или ентитетског нивоа, тачније које су много ближе заједничким органима карактеристичним за државни савез него централним органима савезне државе.⁴³ Међу поменутим областима друштвеног живота у искључивој надлежности БиХ нема људских и мањинских права. Генерално, члан II 1. Устава важан је за утврђивање надлежности у области људских и мањинских права, према којем БиХ и оба ентитета осигуравају највиши ниво међународно признатих људских

³⁷ Оквирни закон о основном и средњем образовању у БиХ – ОЗОСОБиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 18/03 и 88/2007.

³⁸ Оквирни закон о средњем стручном образовању и обуци у БиХ – ОЗССООБиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 63/2008.

³⁹ Закон о високом образовању БиХ – ЗВОБиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 59/07 и 59/09.

⁴⁰ Закон о основном образовању РС – ЗООРС, *Службени гласник РС*, бр. 44/17.

⁴¹ Закон о средњем образовању РС – ЗСОРС, *Службени гласник РС*, бр. 41/18.

⁴² Закон о високом образовању РС – ЗВОРС, *Службени гласник РС*, бр. 67/2020.

⁴³ С. Савић, „О облику државног уређења Босне и Херцеговине”, *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета* (ур. Р. Кузмановић), Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 1999, 70.

права и основних слобода, као и наведена одредба члана II 2. Националне мањине су у Уставу БиХ споменуте само у члану II 4., који предвиђа принцип недискриминације и према којем је уживање права и слобода предвиђених тим чланом (међу којима нема права мањина) или у међународним споразумима наведеним у Анексу I Устава (међу којима су изричито споменути ОК и ЕПРМЈ) осигурано свим особама у БиХ без дискриминације по било којем основу као што је пол, раса, боја коже, језик, вера, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с националном мањином, имовина, рођење или други статус. Што се тиче надлежности ентитета, чланом III 3. Устава БиХ прописано је да све владине функције и овлашћења која нису Уставом изричито поверена институцијама Босне и Херцеговине припадају ентитетима. У погледу међународних обавеза, Устав БиХ у члану III 2.б. предвиђа да ће сваки ентитет пружити сву потребну помоћ влади Босне и Херцеговине како би јој се омогућило да испоштује међународне обавезе БиХ. Имајући у виду представљене одредбе, јасно је да подела надлежности између БиХ и њених ентитета у области заштите мањина није нормативно прецизирана. Стога не чуди да су закони о заштити припадника националних мањина донесени и на државном и на ентитетском нивоу и да законодавна тела на тим нивоима имају већа за националне мањине. Међутим, питање поделе надлежности између БиХ и ентитета не темељи се само на предоченим уставним одредбама. Наиме, према члану III 5.а. Устава, БиХ ће преузети надлежност у оним стварима у којима се о томе постигне сагласност ентитета, које су предвиђене у Анексима од 5 до 8 Општег оквирног споразума или које су неопходне за очување суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног идентитета Босне и Херцеговине, у складу с поделом надлежности између институција Босне и Херцеговине, а за шта се, према потреби, могу успостављати и додатне институције за вршење таквих надлежности.

Осим тога, питање поделе надлежности у Федерацији БиХ је много сложеније. Наиме, према одељку III, члан 2. Устава ФБиХ, и Влада Федерације и кантони надлежни су за читав низ области друштвеног живота у којима би требало имплементирати ОК и ЕПРМЈ, међу којима је и јамчење и спровођење људских права.⁴⁴ Заједничке над-

⁴⁴ Осим јамчења и спровођења људских права, у те области спадају још и: здравство, политика заштите човекове околине, комуникацијска и транспортна инфраструктура, у складу с Уставом БиХ; социјална политика; спровођење закона и других прописа о држављанству; спровођење закона и прописа који се односе на држављанство и пасоше држављана БиХ са територија Федерације, као и на боравак и кретање странаца; туризам; и коришћење природних богатстава.

лежности, према Одељку III, члан 3. Устава ФБиХ, могу бити остварене заједнички или одвојено, или од стране кантона координирано од федералне власти. У погледу ових надлежности кантони и федерална власт договарају се на трајној основи. Кантони имају право утврђивати политику и спроводити законе који се тичу сваке од ових надлежности. Имајући у виду да је јамчење и спровођење људских права у заједничкој надлежности ФБиХ и кантона, као што је истакнуто, поред федералног закона о заштити припадника националних мањина и поједини кантони усвојили су своје законе о мањинама. Поред тога, у оквиру законодавних власти одређених кантона, формирана су већа националних мањина као саветодавна тела. Поред питања која су у заједничкој надлежности Федерације и кантона, Устав ФБиХ у члану 4. Одјељка III наводи искључиву надлежност кантона у коју спада низ области друштвеног живота од значаја за имплементацију ОК и ЕПРМЈ.⁴⁵

На основу представљене поделе надлежности, јасно је да не само у области законског уређивања положаја мањина, већ и у другим областима друштвеног живота релевантним за заштиту националних мањина долази до преклапања надлежности или искључиве надлежности ентитета или ентитета/кантона у случају ФБиХ. Таква је ситуација релевантна не само за поделу законодавне надлежности, већ и за сагледавање поделе надлежности између различитих административних капацитета, нарочито у контексту имплементације ОК и ЕПРМЈ у оквиру унутрашњег правног поретка под којом би требало подразумевати процес који се састоји у сарадњи, како између институција власти, тако и између институција и представника мањина и цивилног сектора, доследну примену законодавства којим се у оквиру унутрашњег поретка имплементирају конвенције, али и суделовање у при-

⁴⁵ Према том члану, кантони имају све надлежности која нису изричито додељене федералној власти, а посебно су надлежни за: успостављање и надзирање полицијских снага које ће имати јединствене федералне униформе са кантоналним ознакама; утврђивање образовне политике, укључујући доношење прописа о образовању и осигурање образовања; утврђивање и провођење културне политике; утврђивање стамбене политике, укључујући доношење прописа који се тичу уређивања и изградње стамбених објеката; утврђивање политике која се тиче регулисања и осигурања јавних служби; доношење прописа о коришћењу локалног земљишта, укључујући зонирање; доношење прописа о унапређењу локалног пословања и добротворних активности; доношење прописа о локалним постројењима за производњу енергије и осигурање њихове доступности; утврђивање политике у вези са осигурањем радија и телевизије, укључујући доношење прописа о осигурању њиховог рада и изградњи; спровођење социјалне политике и успостава служби социјалне заштите стварање и примену политике кантоналног туризма, развој туристичких ресурса; финансирање делатности кантоналне власти или њених агенција опорезивањем, задуживањем или другим средствима.

мени препорука које у процесу мониторинга издају надлежна тела СЕ и суделовање у припреми државних извештаја о примени конвенција које се не своди само на пуко достављање података, већ и на перманентно праћење спровођења конвенција и остваривања права мањина од стране различитих административних капацитета и њихову сарадњу с уговорним телима. Изложени закључак тим пре вреди имајући у виду да је чланом II 8. Устава БиХ, између осталог, предвиђена обавеза свих надлежних власти у БиХ да сарађују с надзорним телима установљеним било којим од међународних споразума наведених у Анексу I Устава.⁴⁶

Полазећи од сложене уставне структуре БиХ и донекле компликоване поделе надлежности између државног, ентитетског и кантоналног нивоа власти у питањима од значаја за имплементацију ОК и ЕПРМЈ заиста се може поставити питања на који начин би у БиХ требало имплементирати препоруке релевантних тела. Чини се да би први рационалан и правно прихватљив корак требало да буде њихово мапирање које би се састојало у класификовању препорука и њиховом концептуалном мапирању. Класификовање препорука би обухватило њихово систематизовање у оквиру одговарајућих области, тачније тематских целина које би могле бити опредељене на основу систематизације ОК као тематски ширег и, са становишта мањинских права, свеобухватнијег акта.⁴⁷ Концептуално мапирање препорука релевантних тела СЕ имало би за циљ утврђивање односа између њих, како у оквиру истог извора препорука, тачније акта у којем су садржане, тако и у оквиру различитих аката и фаза процеса мониторинга. Имајући у виду све што је изложено у погледу поступка формулисања и усвајања препорука, њиховој садржини, карактеру и степену општости, временском континуитету, односно понављају у узастопним циклусима мониторинга, као и о могућности садржинског преклапања, за сваку препоруку би требало анализирати њен значај и везу са одговарајућим члановима конвенције и тематским коментарима релевантних тела, ако они постоје, као и могућа питања на која би се требало осврнути у припреми одговора релевантним телима. Посе-

⁴⁶ У том смислу, свођење изложене уставне обавезе углавном на извештавање како се то чини у појединим коментарима (С. Steiner, N. Ademović, 526.) делује као прилично уско тумачење. С друге стране, извођење уставне обавезе примене препорука уговорних тела на основу изложене уставне обавезе би било веома широко тумачење.

⁴⁷ У том смислу, препоруке свих релевантних тела могле би бити распоређене у следеће области: I Обим примене – Национална припадност, II Равноправност и забрана дискриминације, III Култура, IV Толеранција и међукултурни дијалог, V Слобода удруживања и слобода и вероисповести, VI Медији, VII Употреба језика и писма, VIII образовање, IX Делотворно учешће у јавним пословима, друштвеном и економском животу и X Прекогранични контакти и билатерални споразуми.

бно би требало размотрити степен одређености препорука и њихову подобност да буду непосредно примењиве. Имајући у виду да, садржински посматрано, препоруке могу да буду опредељене у погледу начина спровођења и циља препоруке, тачније да релевантна тела СЕ могу да у различитом обиму формулишу циљ и начин извршења препоруке, степен одређености сваке препоруке може бити квалификован у категоријама јасно (прецизно) одређен (циљ и/или начин), начелно одређен (циљ и/или начин), одредив (циљ и/или начин) и/или неодређен (и циљ и начин). Дакле, реч је о степену одређености препорука са становишта њихове формулације од стране релевантних тела. Степен одређености препоруке је важан за разматрање и одређивање њиховог спровођења (извршења, имплементирања) од стране органа БиХ, ентитета и кантона. Наиме, препоруке код којих начин спровођења није одређен од стране релевантних тела СЕ, или у којима је начин спровођења начелно одређен, као и препоруке код којих је циљ начелно одређен, најчешће нису подобне за непосредну, директну примену и изискују одлуке надлежних органа како у погледу начина на који ће се препорука извршити у оквиру БиХ и њених ентитета, тако и ближе одређивање циља који се њеним извршењем жели постићи. Разуме се, уз поштовање уставне структуре и расподеле надлежности између БХ и њених ентитета. У том смислу, имплементација препорука релевантних тела се заиста креће у луку од могућег стварања до тумачења права.

Наиме, имајући у виду све што је изложено у погледу препорука, а полазећи од комплексности уставне структуре БиХ и честог преклапања надлежности, јасно се намеће закључак да имплементација препорука изискује већи степен сарадње међу институцијама и органима у БиХ. Штавише, могло би се размишљати и о стварању посебног механизма за имплементацију препорука првенствено у смислу начина њиховог имплементирања у БиХ, а без улажења у различите аспекте могућности институционализовања таквог механизма и свакако без преузимања надлежности од стране БиХ нивоа власти за имплементацију свих препорука са позивањем на међународноправни субјективитет БиХ и њену одговорност за примену конвенција. Наиме, иако у појединим коментарима⁴⁸ има схватања да међународноправне обавезе имплицирају овлашћења за БиХ ниво власти тако да се од искључивих надлежности ентитета стварају конкурентне надлежности државе и ентитета у случају да ентитети не изврше уставну обавезу заштите људских права и слобода на највишем нивоу, ипак је *ex constitutione* јасно да обезбеђивање највишег нивоа међународнопризна-

⁴⁸ С. Steiner, N. Ademović, 533–537.

тих људских права и слобода спада у надлежност како БиХ, тако и ентитета. У том оквиру, креирање таквог механизма би могло да почива на различитим приступима. Први могући приступ у креирању механизма би се могао означити као тематски и могао би се заснивати на формирању радних група састављених од представника надлежних институција на различитим нивоима власти за сваку дефинисану тематску целину у оквиру које би препоруке надлежних тела биле категорисане. Други приступ би се могао окарактерисати као организационо-институционални и он би се могао састојати у креирању механизма засниваног на надлежностима и административним капацитетима на различитим нивоима власти и чињеници да су одређена, углавном саветодавна тела (већа националних мањина у законодавним телима) већ формирана у области поштовања мањинских права и заштите мањина. Трећи приступ у имплементацији препорука би могао бити функционални и он би полазио од чињенице да препоруке, садржински посматрано, предвиђају: а) уставне промене, б) законске промене и ц) предузимање административних и других конкретних мера. Који год приступ да се изабере, основни задатак таквог посебног механизма који не би нужно морао бити институционализован би се, као што је истакнуто, састојао у претходном одређивању начина на који ће се свака препорука извршити у оквиру БиХ и њених ентитета, као и у ближе одређивању циља који се њеним извршењем жели постићи. Такво одлучивање се, по својој правној природи, не би могло сматрати стварањем права у ужем смислу те речи, јер не би исходovalo било каквим нормативним постулирањем које би имало репетитивну апликабилност, али ни класичним тумачењем права, јер не би подразумевало утврђивање правога смисла правних норми, будући да препоруке уговорних тела, иако нису правно ирелевантне, немају карактер правних норми.

5. ЗАКЉУЧАК

Међу међународним уговорима који су закључени под окриљем СЕ посебан значај имају ОК и ЕПРМЈ, јер су од изузетне важности за заштиту националних мањина. Обе конвенције предвиђају веома сличан систем мониторинга над њиховим спровођењем који врше релевантна тела СЕ – СК, КЕ и КМ СЕ. У оквиру система мониторинга назначена релевантна тела усвајају одређене препоруке државама уговорницама. Препоруке, према својој садржини, карактеру и степеноу општости, могу бити веома различите, а могу се и садржински преклапати, како због чињенице да ОК и ЕПРМЈ једним делом регулишу сродна питања, тако и због тога што КМ своје препоруке темељи на закључним препорукама СК и КМ, а веома често дословно пре-

узима њихову формулацију. Иако, *stricto sensu*, нису обавезујуће, препоруке релевантних тела нису у потпуности правно ирелевантне. Будући да начин изражавања и степен одређености препорука могу бити веома различити, јасно је да је у циљу њиховог извршавања неопходно одредити начин њиховог спровођења и органе који би у оквиру унутрашњег правног поретка требало да их спроведу. Таква уставноправна и управноправна питања у вези с њиховим спровођењем су посебно комплексна у државама са сложеним државним уређењем као што је БиХ у којој постоји значајан опсег преклапања и/или компликоване, па и недовољно јасне расподеле надлежности у различитим областима друштвеног живота од значаја за заштиту националних мањина. У таквом нормативном оквиру имплементација препорука релевантних тела СЕ несумњиво изискује већи степен сарадње међу институцијама и органима у БиХ, нарочито у контексту препорука које нису подобне за непосредну, директну примену и које свакако не би могле бити сматране релевантним правним основом за проширивање надлежности појединих нивоа власти у БиХ или појединих институција и органа. Определивање начина на који би такве препоруке требало имплементирати, као и ближе одређивање циља који се њиховим извршењем жели постићи не би се могло сматрати стварањем права, јер не би непосредно исходovalo било каквим правним нормама, нити би се могло поимати као тумачење права, јер препоруке уговорних тела, иако нису правно ирелевантне, немају карактер правних норми. Посреди би био процес усаглашавања у сфери јавних политика који би могао имати правне импликације у унутрашњем правном поретку, а у оквиру тумачења правних норми о надлежности различитих нивоа власти и институција и органа.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Ademović, Nedim, Marko, Joseph, Marković, Goran, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo 2012;
2. Filipš, Alen, „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina“, *Mehanizmi za implementaciju manjinskih prava* (ur. V. Brašanac), Regionalni centar za manjine, Beograd 2007;
3. Hilpold, Peter, „Artice 23“, *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006;
4. Lasagabaster, Inaki, „Articles 15 to 17. Application of The Charter“, *Shaping language rights, Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts’*

- evaluation* (eds. A. Nogueira, E. J. Ruiz Vieitez, I. Urrutia), Council of Europe Publishing, Strasbourg 2011;
5. Pentassuglia, Gaetano, *Minorities in International Law*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2002;
 6. Rein, Detlev, „Commentary of Articles 24–26 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities“, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities, A Commentary* (ed. R. Hofmann, T. H. Malloy, D. Rein), Brill Nijhoff, Leiden – Boston 2018;
 7. Steiner, Christian, Ademović, Nedim, *Ustav Bosne i Hercegovine, Komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo 2010;
 8. Thornberry, Patrick, Estebanez, Maria Amor Martin, *Minority Rights in Europe: a Review of the Work and Standards of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2004;
 9. Topidi, Kyraiki, „Articles 24–26“, *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford University Press, Oxford 2006;
 10. Woehrling, Jean Marie, *The European Charter for Regional or Minority Languages, A Critical Commentary*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005;
 11. Ђурић, Владимир, *Устав и међународни уговори*, Институт за упоредно право, Београд 2007;
 12. Етер, Штефан, „Европска повеља о регионалним или мањинским језицима“, *Механизми за имплементацију мањинских права* (ур. В. Брашанац), Регионални центар за мањине, Београд 2007;
 13. Савић, Снежана, „О облику државног уређења Босне и Херцеговине“, *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета* (ур. Р. Кузмановић), Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука 1999.

Правни прописи

1. Закон о високом образовању БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 59/07, 59/09;
2. Закон о високом образовању РС, *Службени гласник РС*, бр. 67/2020;
3. Закон о заштити права припадника националних мањина у Кантону Сарајево, *Службене новине Кантона Сарајево*, бр. 27/11;
4. Закон о заштити права припадника националних мањина у Тузланском кантону, *Службене новине Тузланског кантона*, бр. 14/2009;
5. Закон о заштити права припадника националних мањина у ФБХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 56/08;
6. Закон о заштити права припадника националних мањина, *Службени гласник БиХ*, бр. 12/03, 76/05 и 93/08;
7. Закон о заштити права припадника националних мањина, *Службени гласник РС*, бр. 2/05;
8. Закон о личном имену Федерације БиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 7/12;

9. Закон о матичним књигама РС, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 111/2009, 43/2013 и 66/2018;
10. Закон о матичним књигама ФБиХ, *Службене новине Федерације БиХ*, бр. 37/12 и 80/14;
11. Закон о основном образовању РС, *Службени гласник РС*, бр. 44/17;
12. Закон о попису становништва, домаћинства и станова у Босни и Херцеговини, *Службени гласник БиХ*, бр. 10/12 и 18/13;
13. Закон о средњем образовању РС, *Службени гласник РС*, бр. 41/18;
14. Законом о личном имену РС, *Службени гласник Републике Српске*, бр. 82/19;
15. Оквирни закон о основном и средњем образовању у БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 18/03 и 88/2007.

Интернет извори

1. Bosnia and Herzegovina, Declaration contained in the instrument of ratification of ECRML deposited on 21 September 2010, <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-treaty?module=declarations-by-treaty&territoires=&codeNature=0&codePays=&numSte=148&enViguer=true&ddateDebut=05-05-1949>;
2. Committee of Ministers, Outlines for State reports, <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>;
3. Committee of Ministers, Outlines for the periodical reports on the implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages to be presented by the States Parties <https://rm.coe.int/cm-2019-69-outlines-2019-en/168094521a>;
4. Framework Convention for the protection of national Minorities, Explanatory report, H (95) 10. <https://rm.coe.int/16800c10cf>;
5. Statute of the Council of Europe, <https://rm.coe.int/1680935bd0>.

Associate Professor, Senior Research Fellow Vladimir Đurić, LL.D.

Institute of Comparative Law, Belgrade

**CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE ASPECTS OF
IMPLEMENTING RECOMENDATIONS OF COUNCIL OF
EUROPE TREATY BODIES
- between creation and interpretation of law -**

Summary

The Council of Europe treaty bodies monitor the implementation of certain conventions in the signatory states (Framework Convention for the Protection of National Minorities and European Charter for Regional or Minority Languages). The implementation of those conventions into the contracting parties' internal legal order requires, first of all, acting in line with the recommendations of the relevant bodies that monitor this implementation. These are the recommendations of the Advisory Committee of the Framework Convention, the Committee of Experts of the European Charter, and the Committee of Ministers, whose acts bring to an end the respective monitoring cycles. Based on the analysis of the legal nature of the recommendations, the paper examines open questions of a constitutional and administrative nature related to the process of their implementation, indicating that such process can move between the creation and interpretation of law.

Key words: *Framework Convention; European Charter on Regional or Minority Languages; Treaty bodies; Recommendations.*