УНИВЕРЗИТЕТ У ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

и

ЕВРОПСКА ОРГАНИЗАЦИЈА ЗА ЈАВНО ПРАВО

МЕЂУНАРОДНИ САВЕЗ ПРАВНИКА

ИНСТИТУТ ЗА УПОРЕДНО ПРАВО

ЗБОРНИК РАДОВА

„Право: узрок или посљедица“

Том I

COLLECTION OF PAPERS

“Law: cause or effect”

Vol. I

XIV Научни скуп поводом Дана Правног факултета,
Међународни научни скуп
одржан 25. октобра 2025. год. на Палама

УДК 34(082) ISBN 978-99997-47-06-6

Источно Сарајево, 2026. год.

UNIVERSITY OF EAST SARAJEVO
FACULTY OF LAW

and

EUROPEAN PUBLIC LAW ORGANIZATION

INTERNATIONAL UNION OF LAWYERS

INSTITUTE FOR COMPARATIVE LAW

COLLECTION OF PAPERS
"Law: cause or effect"
Vol. I

ЗБОРНИК РАДОВА
„Право: узрок или посљедица“
Том I

The XIV Scientific conference on
The occasion of the Day of the Faculty of Law,
International scientific conference,
held in Pale, 25 October 2025

UDC 34(082) ISBN 978-99997-47-06-6

East Sarajevo, 2026

ЗБОРНИК РАДОВА
XIV Научног скупа поводом Дана Правног факултета,
који је у организацији
Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву,
и суорганизацији
Европске организације за јавно право,
Међународног савеза правника и
Института за упоредно право,
одржан 25. октобра 2025. год. на Палама, на тему:
„ПРАВО: УЗРОК ИЛИ ПОСЉЕДИЦА“

Издавач
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву
Алексе Шантића 3, 71420 Пале
тел. 00387 57 226 609 / факс 00387 57 226 892
http://www.pravni.ues.rs.ba / *dekanat@pravni.ues.rs.ba*

За издавача
Проф. др Горан Марковић, декан

Коуредници
Проф. др Димитрије Ћеранић
Проф. др Горан Марковић
Проф. др Свјетлана Ивановић
Проф. др Сања Голијанин
Доц. др Сања Крешталица
Проф. др Самир Аличић
Проф. др Радислав Лале

Лектор и коректор за српски језик
Проф. др Нина Ћеклић

Лектор и коректор за енглески језик
Мр Нинослава Радић, наставник страног језика

Техничка припрема
Проф. др Димитрије Ћеранић
Доц. др Брано Хаџи Стевић / Доц. др Мирјана Пупић
Доц. др Ђорђе Перишић / Виши асс. Ивана Лазаревић, ма
Виши асс. Љубана Сладић, ма / Доц. др Драгана Дамјановић
Проф. др Ђорђе Мариловић / Невена Пустивук

Штампа
Графомарк, Лакташи

Тираж
65 примјерака

Зборник је реферисан у HeinOnline, EBSCO OPEN ACCESS и Central and Eastern European Online Library (CEEOL)

COLLECTION OF PAPERS
The XIV Scientific conference on The occasion of The Day of The Faculty of Law, on general topic "Law: cause or effect", which is organized Faculty of Law, University of East Sarajevo,
in cooperation with the
European Public Law Organization,
International Union of Lawyers, and
Institute for Comparative Law,
on 25. October 2025, in Pale

Publisher
Faculty of Law, University of East Sarajevo
Alekse Šantića Str. 3, 71420 Pale
phone. 00387 57 226 609 / fax 00387 57 226 892
http://www.pravni.ues.rs.ba / *dekanat@pravni.ues.rs.ba*

For the Publisher
Full Professor Goran Marković, dean

Edited by
Associate Professor Dimitrije Ćeranić
Full Professor Goran Marković
Associate Professor Svjetlana Ivanović
Associate Professor Sanja Golijanin
Assistant Professor Sanja Kreštalica
Full Professor Samir Aličić
Associate Professor Radislav Lale

Proofreading for the Serbian language
Full Professor Nina Ćeklić

Proofreading for the English language
Ninoslava Radić, MA (Linguistics), English language teacher

Technical preparation
Associate Professor Dimitrije Ćeranić
Assistant Professor Brano Hadži Stević / Assistant Professor Mirjana Pupić
Assistant Professor Đorđe Perišić / Senior Teaching Ass. Ivana Lazarević
Senior Teaching Ass. Ljubana Sladić / Assistant Professor Dragana Damjanović
Associate Professor Đorđe Marilović / Nevena Pustivuk

Printing
Grafomark, Laktaši

Circulation
65 copies

COLLECTION OF PAPERS included in base of journals and e-books: HeinOnline, EBSCO OPEN ACCESS and Central and Eastern European Online Library (CEEOL)

УДК/UDC 323.15(497.6)
ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Научни саветник др Владимир Ђурић

Институт за упоредно право Београд

МАЊИНСКО ЗАКОНОДАВСТВО У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ – ИЗАЗОВИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

У овом раду припремљена је анализа усклађености постојеће законске регулативе на нижим нивоима власти са Законом о заштити права припадника националних мањина Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ). Задатак је био да се анализирају постојећи закони на свим нивоима власти у БиХ који се односе на заштиту права припадника националних мањина како би се проценила њихова усклађеност са Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина Савета Европе (у даљем тексту: ОК и СЕ), укључујући препоруке из одговарајућег циклуса мониторинга по ОК, као и да се оцени усклађеност постојеће законске регулативе на нижим нивоима власти – Република Српска (РС), Федерација БиХ (ФБиХ), Брчко Дистрикт (БД) и кантони у Федерацији – Кантон Сарајево (КС), Босанско-подрињски кантон Горажде (БПК), Унско-сански кантон (УСК) и Тузлански кантон (ТК)).

Анализа би требало да укаже на степен усклађености постојећег релевантног законодавства на нижим нивоима власти са Законом БиХ о заштити права припадника националних мањина и да, по потреби, препоручи измене и допуне неопходне за потпуно усклађивање правног оквира за целу БиХ.

Кључне речи: Националне мањине; Закони; Босна и Херцеговина; Ентитети; Оквирна конвенција.

1. УВОД

Рад би требало да буде фокусиран на законе о заштити права припадника националних мањина који су усвојени на нижим нивоима власти у БиХ, те да њим не би требало да буде обухваћено целокупно законодавство којим се у БиХ на свим нивоима власти регулише начин остваривања мањинских права у различитим областима друштве-

Владимир Ђурић, *vdjuric12@gmail.com.*

ног живота. У том смислу, разматрани су усклађеност ентитетских и БД закона о заштити права припадника националних мањина, као и кантоналних закона о заштити права припадника националних мањина са Законом о заштити права припадника националних мањина БиХ[1] и ОК. Реч је о следећим законима:

- Закон о заштити права припадника националних мањина ФБиХ;[2]
- Закон о заштити права припадника националних мањина РС;[3]
- Закон о заштити права припадника националних мањина БД;[4]
- Закон о заштити права припадника националних мањина КС);[5]
- Закон о заштити права припадника националних мањина БПК;[6]
- Закон о заштити права припадника националних мањина УСК;[7]
- Закон о заштити права припадника националних мањина ТК.[8]

Имајући у виду предмет и циљ рада, основни метод који је у његовој припреми коришћен је упоредноправни метод. Реч је о синхроном упоређивању садржине, а тиме и материјалноправне хијерархијске усклађености, наведених закона са Законом о заштити права припадника националних мањина БиХ. Имајући у виду да су, начелно посматрано, сви наведени закони једнообразне структуре, упоредноправни метод је коришћен у свом вишем и плодотворнијем виду. Наиме, извршено је упоређивање релевантних одредби у оквиру одговарајућих и, према аутору, одабраних тематских целина које представљају и одговарајуће класификационе јединице у структури Закона о заштити права припадника националних мањина БиХ – Основне одредбе, Знакови и симболи, Употреба језика, Учествовање у органима власти. Такав приступ омогућава и лакше сагледавање усклађености наведених закона са ОК и препорукама из одговарајућих циклуса

[1] Закон о заштити права припадника националних мањина БиХ, *Службени лист БиХ*, бр. 12/03, 76/05 и 93/08.

[2] Закон о заштити права припадника националних мањина ФБиХ, *Службене новине ФБиХ*, бр. 56/08.

[3] Закон о заштити права припадника националних мањина РС, *Службени гласник РС*, бр. 2/05.

[4] Закон о заштити права припадника националних мањина БД, *Службене гласник БД БиХ*, бр. 41/20 и 13/21.

[5] Закон о заштити права припадника националних мањина КС, *Службене новине КС*, бр. 27/11 и 40/17.

[6] Закон о заштити права припадника националних мањина БПК, *Службене новине БПК Горажде*, бр. 8/12.

[7] Закон о заштити права припадника националних мањина УСК, *Службени гласник УСК*, бр. 4/12.

[8] Закон о заштити права припадника националних мањина ТК, *Службене новине ТК*, бр. 14/09.

мониторинга над њеним спровођењем. У случају уочене потпуне или делимичне (не)усклађености, као и у случају да је, без обзира на (не)усклађеност по мишљењу аутора потребно извршити одређене интервенције, на одговарајућим местима у раду је указано на потребу измене и/или допуне релевантног законодавства.

2. ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Основним одредбама Закона о заштити права припадника националних мањина БиХ регулисана су питања која на начелан начин уређују мањинску заштиту у БиХ.

2.1. Предмет и циљ законског регулисања

Чланом 1 Закона о заштити права припадника националних мањина БиХ прописано је да се тим законом утврђују права и обавезе припадника националних мањина у БиХ и обавезе органа власти у БиХ да поштују и штите, очувају и развијају етнички, културни, језички и верски идентитет сваког припадника националне мањине у БиХ, који је држављанин БиХ.

Ентитетским законима прописан је истоветан предмет и циљ законског регулисања. У ентитетском нормирању предмета и циља законског регулисања пажњу привлачи одређење према коме органи власти у ФБиХ и РС имају обавезу да поштују и штите, очувају и развијају етнички, културни, језички и верски идентитет сваког припадника националне мањине који је држављанин Федерације односно БиХ у случају ФБиХ, односно који је држављанин БиХ и РС, у случају РС. Иако, начелно посматрано, са становишта надлежности ентитета, постоји потреба истицања ентитетског држављанства као услова за остваривање обавезе ентитетских органа власти (што се посебно односи нпр. на одређење националне мањине у ентитету), ипак би се могло поставити питање да ли би ентитетски органи власти били у обавези да поштују и штите, очувају и развијају етнички, културни, језички и верски идентитет сваког припадника националне мањине, дакле индивидуални идентитет, независно од његовог ентитетског држављанства. У том смислу, иако су, као што је истакнуто, ентитетски закони у погледу предмета и циља законског регулисања, начелно посматрано, усклађени са Законом БиХ, могло би се размотрити евентуално укључивање захтева држављанства у одредбама ентитетских закона којима се одређује предмет и циљ законског регулисања, а које се односе на обавезу органа власти да поштују и штите, очувају и развијају етнички, културни, језички и верски идентитет сваког припадника националне мањине, а да се услов ентитетског држављанства

задржи у одредбама којима се дефинише појам националне мањине, а тиме и остваривање мањинских права у заједници.

Законима БПК, ТК и КС се за ту обавезу органа власти, поред услова поседовања држављанства БиХ, захтева још и да је једно лице становник кантона, дакле да има пребивалиште у кантону, док се у случају Закона УСК прописује да лице, осим држављанства БиХ, има пребивалиште, односно боравиште у Кантону. Чини се да би такве услове требало изоставити, нарочито уколико се прихвати препорука да се из ентитетског законодавства, у одредбама којима се прописује предмет и циљ законског регулисања, а у контексту обавезе органа власти да поштују и штите, очувају и развијају етнички, културни, језички и верски идентитет сваког припадника националне мањине изостави услов ентитетског држављанства.

2.2. Однос заштите мањинских права и међународне заштите људских права и карактер ОК у унутрашњем правном поретку

Чланом 2 Закона БиХ предвиђено је да је заштита националних мањина и права и слобода тих мањина, саставни део међународне заштите људских права и слобода (ст. 1) и да се ОК СЕ непосредно примењује, те да је саставни део правног система БиХ и ентитета у БиХ (ст. 2). За потпуније сагледавање усклађености законодавства о мањинама на нижим нивоима власти с изложеним одредбама, неопходно је учинити одређене напомене.

Првим ставом тог члана, осим што се прописује да је заштита мањина саставни део међународне заштите људских права и слобода, имплицитно се, због језичке формулације, признају колективна мањинска права, ***јер се говори о правима и слободама мањина, дакле колективитета,*** иако је Закон по свом називу посвећен заштити права припадника националних мањина. Признавање и законско уређивање начина остваривања колективних права није непознато у упоредном праву, али није ни општеприхваћено, а свакако не представља ни међународни стандард мањинске заштите (видети текст у одељку о усклађености с ОК).

Став 2 истиче карактер ОК у унутрашњем правном поретку. ОК је по одредби тог става саставни део правног система БиХ и ентитета у БиХ, што значи да она ***као таква, дакле као међународни уговор чија је БиХ страна уговорница, обавезује БиХ и органе власти у њој.*** Другим речима, БиХ и органе власти у њој не обавезују одредбе закона који би у унутрашњи правни поредак трансформисао ОК, већ сама ОК. С друге стране, у изложеној одредби става 2 тог члана Закона БиХ посебну пажњу привлачи формулација према којој се о-

на ***непосредно примјењује***. У погледу карактера обавеза које проистичу из ОК важно је указати на теоријску поделу на тзв. самоизвршне и преносноизвршне међународне уговоре. У прву категорију спадали би 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.[9] У контексту те поделе, требало би истаћи да ОК садржи одредбе које немају самоизвршни карактер (видети текст у одељку о усклађености с ОК), те би, у том контексту, одређење према којем се ОК непосредно примјењује требало разумети врло уско и више у смислу првобитне законске формулације која је постојала – у смислу директне примјене, дакле примјене која не изискује трансформисање одредби ОК у домаће законодавство, већ обавезност ОК као међународног уговора.

Ентитетски закони о заштити права припадника националних мањина нису у свему усклађени са одредбама Закона БиХ о односу заштите мањинских права и међународне заштите људских права и карактеру ОК у унутрашњем правном поретку. Наиме, док је Закон ФБиХ у том погледу потпуно усклађен, Закон РС не садржи одредбе о односу заштите мањинских права и међународне заштите људских права и карактеру ОК у унутрашњем правном поретку, те би га, у том смислу, требало допунити, тим пре јер је ОК саставни део правног система РС.

Кантонално законодавство о заштити права припадника националних мањина у погледу односа заштите мањинских права и међународне заштите људских права и карактера ОК у унутрашњем правном поретку показује различит степен усклађености са Законом БиХ. Наиме, с једне стране, поједини кантонални закони, као што је случај са законима БПК, УСК и КС, осим ОК, спомињу и Европску повељу о регионалним или мањинским језицима што је за сваку похвалу (видети текст у одељку о усклађености с ОК), али, с друге стране, спомињу да су ти међународноправни инструменти саставни део правног система кантона што није формулација која је у складу с релевантном одредбом Закона БиХ која прописује да је ОК саставни део правног система БиХ и ентитета. У том смислу, требало би размотрити евентуално уклањање такве формулације из кантоналног законодавства у

[9] В. Ђурић, *Устав и међународни уговори*, Београд 2007.

којем је садржано. Свакако је сувишно и дискутабилно одређење садржано у Закону КС према коме се, осим ОК и Европске повеље о регионалним и мањинским језицима, ***и други међународни правни документи о људским правима и правима националних мањина***, непосредно примењују и да су саставни део правног система Кантона. Можда најкоректнију и у том смислу узорну формулацију која може послужити у евентуалним изменама другог кантоналног законодавства садржи Закон ТК који јасно прописује да се ОК примењује (требало би изоставити појам непосредно) у Кантону као део правног система Федерације.

Члан 1 ОК јасно прописује да је заштита националних мањина и права и слобода лица која припадају тим мањинама саставни део међународне заштите људских права, те се у том смислу може стати на становиште да су формулације садржане у законима у БиХ, осим у делу који се односи на колективна права (а што није нарушавање ОК), у свему у складу са ОК. У Објашњењима уз ОК која је припремио комитет експерата надлежан за припрему текста Конвенције, иако он не представља њено ауторитативно тумачење, јасно се истиче да имплементација ОК не имплицира признавање колективних права.[10] У контексту разматрања усклађености одредби релевантних закона у БиХ у погледу карактера ОК у унутрашњем правном поретку с ОК, требало би истаћи и да се у Објашњењима уз ОК напомиње да су одредбе ОК програмског типа и да неће бити директно применљиве, те да остављају државама чланицама меру дискреције у спровођењу циљева које су преузеле да постигну.[11] Дакле, и такав став може бити основ за преиспитивање законских формулација о непосредној примени одредби ОК, тим прије што је БиХ једина држава уговорница ОК која својим законодавством на различитим нивоима прописује њену непосредну примену.

[10] Framework Convention for the Protection of National Minorities, Explanatory Report, H (95) 10, пар. 13, *https://rm.coe.int/16800c10cf*, 14. мај 2026.

У Коментарима ОК истиче се да је појам „националне мањине“ преузет како би се изражавало о индивидуалним правима која се уживају у заједници као супротности колективним правима која се уживају од стране група – T. H. Mallory, “The Title and Preambule“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005, 50.

[11] Framework Convention for the Protection of National Minorities, Explanatory Report, H (95) 10, пар. 11.

2.3. Дефиниција појма националне мањине и одређење националних мањина

Закон о заштити права припадника националних мањина БиХ у члану 3 садржи дефиницију појма националне мањине и изричито одређује које групе становника имају тај статус. У ставу 1 тог члана прописано је да је национална мањина, у смислу тог закона, део становништва-држављана БиХ који не припадају ни једном од три конститутивна народа, а сачињавају је људи истог или сличног етничког порекла, исте или сличне традиције, обичаја, вероваља, језика, културе и духовности и блиске или сродне историјске прошлости и других карактеристика. У ставу 2 истог члана предвиђено је да БиХ штити положај и равноправност припадника националних мањина: Албанаца, Црногораца, Чеха, Италијана, Јевреја, Мађара, Македонаца, Немаца, Пољака, Рома, Румуна, Руса, Русина, Словака, Словенаца, Турака и Украјинаца и других који испуњавају услове из става 1 тог члана. За потпуније сагледавање усклађености законодавства о мањинама на нижим нивоима власти с изложеним одредбама , неопходно је учинити одређене напомене.

Најпре, приметно је да дефиниција појма националне мањине из става 1 тог члана, осим негативног одређења да је реч о лицима која не припадају конститутивним народима БиХ, садржи само објективне критеријуме које та лица морају поседовати и испољавати како би објективно имала другачији идентитет како у односу на конститутивне народе БиХ, тако и у односу на друге националне мањине. Такви објективни критеријуми често су садржани у упоредном праву. Дакле, та одредба не садржи никакво упућивање на субјективне критеријуме – примера ради да је реч о лицима која, уз испуњавање објективних критеријума, исказују жељу за очувањем, развојем и унапређењем свог заједничког идентитета. Ипак, требало би указати да је у Закону садржано упућивање и на „друге карактеристике” што, с једне стране, може бити основ и за друге објективне, али и субјективне критеријуме у одређивању националних мањина у БиХ, док је, с друге стране, важно да тај критеријум у пракси примене Закона БиХ не буде тумачен и примењиван дискриминаторно.

Дефиниција појма националне мањине из става 1 тог члана упућује да је реч о лицима која имају држављанство БиХ. О значају критеријума држављанства и усклађености тог захтева у дефиницији појма националне мањине с одредбама ОК и схватањима релевантних тела која врше мониторинг над њеним спровођењем у државама чланицама биће више речи у наредном одељку (посвећеном усклађености с ОК и препорукама из одговарајућег циклуса мониторинга). На овом

месту би требало само указати на чињеницу да је БиХ сложеног државног уређење, те да, осим држављанства БиХ, постоји и ентитетско држављанство које може бити легитиман критеријум у одређивању појма националне мањине у ентитетском законодавству.

У ставу 2 овог члана Закона БиХ одређене су групе држављана које у БиХ уживају статус националних мањина (17 група), али је садржано одређење према коме тај статус, тачније заштиту равноправности од стране БиХ, могу уживати и ***други који испуњавају услове из става 1 тог члана.*** У том смислу, могло би се поставити питање на који начин и у којем поступку би и друге групе држављана БиХ могле да добију тај статус. Имајући у виду да је 17 група које већ уживају тај статус одређено Законом БиХ, јасно је да би Парламентарна скупштина требало да буде орган надлежан за признавање таквог статуса у форми законске одредбе, али требало би јасније уредити правни поступак који би започињао на основу иницијативе групе заинтересованих држављана који сматрају да испуњавају критеријуме садржане у ставу 1 тог члана Закона БиХ.

Ентитетски закони о заштити права припадника националних мањина у потпуности су усклађени са Законом БиХ како у погледу критеријума присутних у дефиницији појма националне мањине која је такође садржана у ентитетским законима, тако и у погледу набрајања група држављана које имају тај статус и могућности да и други који испуњавају те услове стекну тај статус. Закон БД такође је усклађен са Законом БиХ у погледу критеријума садржаних у дефиницији појма национална мањина, с тим што, донекле разумљиво, али и упитно, наводи да је реч о делу становништва које има пребивалиште у БД.

Кантонални закони о заштити права припадника националних мањина такође су у потпуности усклађени са Законом БиХ у погледу критеријума садржаних у дефиницији појма националне мањине. Такође, и кантонални закони који набрајају националне мањине (нпр. Закон УСК и Закон ТК) то чине у потпуности у складу са Законом БиХ, али основано би се могло поставити питање да ли је заиста нужно да се кантоналним законодавством набрајају групе које имају статус националних мањина, јер такав приступ може имплицирати закључак да су кантони надлежни за евентуално признавање статуса националне мањине. Можда је најбоља формулација садржана у кантоналном законодавству, која може бити узор у евентуалним и препоручљивим, али не и нужним, изменама кантоналног законодавства, она из Закона КС према којој тај кантон штити положај и равноправност припадника националних мањина дефинисаних законима о заштити права припадника националних мањина БиХ и ФБиХ.

У контексту разматрања питања усклађености дефиниције појма националне мањине и одређења националних мањина која су садржана у законодавству о заштити права припадника националних мањина на свим нивоима у БиХ, требало би истаћи да ниједан међународноправни акт, укључујући и ОК, не садржи правно обавезујућу дефиницију појма „национална мањина”.[12] Ипак, упркос помањкању такве дефиниције, у пракси појединих међународних тела, нарочито Саветодавног комитета (у даљем тексту СК) ОК, истакнуто је да би из одређења појма националне мањине које је садржано у националним законодавствима држава чланица требало изоставити критеријум држављанства.[13] У том смислу, СК је у свом Четвртом мишљењу о спровођењу ОК у БиХ истакао да општа примена критеријума држављанства од стране БиХ за приступ правима заштићеним ОК није нажалост у складу са тренутним напорима усмереним на развијање нијансиранијег приступа коришћењу критеријума држављанства у заштити националних мањина,[14] те је властима БиХ поново упутио препоруку да фаворизују инклузиван приступ у погледу делокруга примене ОК и обезбеде приступ правима припадницима националних мањина која нису наведена у Закону БиХ.[15] Ограничење личног опсега примене ОК кроз критеријум држављанства који искључује особе које припадају тзв. новим мањинама ипак одражава ситуацију која (још увек) преовладава у готово свим државама чланицама ОК. Штавише, поједине државе чланице ОК којима је СК ОК упутио истоветне или сличне препоруке истичу да се у Европској повељи о регионалним или мањинским језицима јасно прописује да су „мањински језици“ они који су традиционално у употреби на одређеној територији једне државе *од стране држављана те државе* који чине бројчано мању групу од остатка становништва те државе.[16] Дакле, у изложеном контексту, иако је СК ОК упутио БиХ одговарајућу препоруку, ипак се може стати на становиште да су одредбе законодавства БиХ о заштити права припадника националних мањина у погледу дефиниције

[12] Више о томе у: H. J. Heintze, „Article 1“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005, 82–85.

[13] Thematic Commentary No. 4 on the scope of application of the Framework Convention on the Protection of National Minorities (2016), пар. 29 и 30.

[14] Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, ACFC/OP/IV(2017)007, пар. 20.

[15] *Ibid.*, пар. 23.

[16] Тако, примера ради, одговара СР Немачка на примедбе да се у одређењу мањине наводи да је реч о групи држављана. О појму „мањинских језика“ видети више у J. M. Woehrling, *The European Charter for the Regional and Minority Languages, A Crtitical Commentary,* Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005, 57.

тог појма и одређења група које уживају тај статус у складу с упоредним решењима и осталим релевантним међународноправним актима, те да не захтевају одговарајуће измене.

2.4. Слобода самоодређења припадника националних мањина и забрана дискриминације и асимилације

Закон о заштити права припадника националних мањина БиХ у члану 4 уређује питања слободе самоодређења припадника националних мањина и забране асимилације. Према ставу 1 тог члана, сваки припадник националне мањине има право да слободно бира да се према њему опходе или не опходе као таквом и не сме доћи у неповољан положај због таквог опредељења, а било какав облик дискриминације по том основу забрањен је. Ставом 2 истог члана прописано је да није дозвољена асимилација припадника националних мањина противно њиховој вољи.

Ентитетски закони о заштити права припадника националних мањина садрже истоветне одредбе и потпуно су усклађени са Законом БиХ. Закон БД нешто другачије уређује ту материју. Наиме, Закон БД најпре не садржи одредбу према којој сваки припадник националне мањине има право да бира да се према њему опходе или не опходе као таквом, али садржи одредбу према којој се забрањује сваки облик дискриминације, према националним мањинама и лицима која припадају националним мањинама, нешто прецизније и системски квалитетније у односу на државни и ентитетске законе, прописујући да је ријеч о дискриминацији по свим основама прописаним Законом о забрани дискриминације БиХ. С друге пак стране, Закон БД у свом члану 4, ставови 3 и 4 предвиђа да се, у сврху гарантовања права или спречавања злоупотреба права припадника националних мањина, прикупљају подаци о идентификацији припадника националних мањина на основу права на опредељење таквих особа и докумената о грађанском статусу (ст. 3), те да се неће признати право за остваривање неког права прописаног тим законом појединцу, уколико се у смислу става 3 тог члана утврди да се другачије изјашњавао и остварио одређена права по основу таквог изјашњавања у последњих пет година (ст. 4). Иако је Закон БД једини закон о заштити права припадника националних мањина у БиХ који третира проблематику евентуалне злоупотребе слободе самоодређења и националног изјашњавања, ипак би требало истаћи да у постојећем нормативном оквиру изложене одредбе Закона БД немају системски квалитет. Наиме, БД није надлежан да самостално уређује питање евентуалне злоупотребе права на самоодређење и национално изјашњавање, а изложене одредбе Закона БД које третирају ту проблематику, без упоришта у

Закону БиХ, могу родити значајне правне проблеме и последице. Не спорећи потребу нормативног регулисања питања евентуалне злоупотребе права на самоодређење и национално изјашњавање, ипак би требало истаћи да је то питање у надлежности БиХ и ентитета, те да га је потребно регулисати њиховим законодавством.

Кантонално законодавство о заштити права припадника националних мањина углавном је усклађено са изложеним одредбама Закона БиХ. Закони БПК, УСК и КС садрже истоветне одредбе. С друге пак стране, Закон ТК не садржи такве одредбе, те би га, у том смислу, требало допунити.

Одредба члана 4, став 1 Закона БиХ дословно је преузета из члана 3, став 1 ОК и њом је у потпуности у складу с ОК гарантовано право на слободну самоидентификацију. Став 2 истог члана Закона БиХ забрањује било који облик присилне асимилације, и то на много јаснији и снажнији начин у односу на члан 16 ОК који третира ту материју, те је у том смислу и он у складу с ОК. Иако је СК ОК у свом Мишљењу о спровођењу ОК у БиХ у оквиру четвртог и петог циклуса мониторинга у неколико одељака истакао да је информисан о случајевима *ad hoc* мењања изјашњавања о националној припадности с циљем остваривања извесних погодности, те да такве злоупотребе подривају и банализују разумевање и подршку правима националних мањина у друштву,[17] он ипак није усвојио посебну препоруку којом би властима у БиХ сугерисао одговарајуће измене законодавства у циљу спречавања даљих злоупотреба права на самоодређење и национално изјашњавање.[18] Важно је, међутим, подсетити да право на слободну самоидентификацију није без ограничења, тј. испуњавања објективних критерија утврђених чланом 3, став 1 Закона БиХ, те да све власти у целој БиХ имају законску обавезу да развијају и примењују јасно дефинисана средства за ефикасно сузбијање таквих злоупотреба права на слободу самоидентификације, јер такве злоупотребе подривају свеукупно прихватање било којег система позитивних мера неопходних за очување и промовисање специфичности (специфичног идентитета) националних мањина.

[17] Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, пар. 22.

[18] Такав приступ је логичан будући да члан 3, ст. 1 ОК предвиђа право сваког припадника националне мањине да бира да буде третиран као припадник мањине. – H. J. Heintze, 118–123.

2.5. Овлашћења ентитета, кантона и јединица локалне самоуправе да ближе уреде права и обавезе које проистичу из Закона

Закон БиХ прописује у члану 7 да ће ентитети, кантони, градови и општине у БиХ, у оквиру својих овлашћења, својим законима и другим прописима потпуније уредити права и обавезе које проистичу из тог закона и међународних конвенција којима се уређују питања од значаја за националне мањине. Ова одредба јасно одражава сложено државно уређење БиХ и представља правни основ да БиХ, али и ентитети, као и њихови кантони и јединице локалне самоуправе, у примени државног закона поштују и следе своје надлежности. Најшире посматрано, таква обавеза ентитета није у свему испуњена, јер ентитетско законодавство у великој мери садржи истоветна решења као и Закон БиХ. Исто би се могло закључити и за Закон БД, као и кантонално законодавство. Штавише, кантонално законодавство у случају закона БПК, УСК и КС потпуно обесмишљава решење садржано у чл. 7 Закона БиХ, јер садржи одредбе према којима се на питања која нису регулисана тим законима непосредно примењују закони о заштити права припадника националних мањина БиХ и ФБиХ! Дакле, уместо да у складу са Законом БиХ потпуније уређују материју заштите права припадника националних мањина, кантонални закони, у већини случајева, упућују на примену државног и федералног законодавства. Таква ситуација није правно логична и представља посебан и тешко отклоњив вид неусклађености са Законом БиХ, јер изискује ревизију читавог кантоналног законодавства о заштити права припадника националних мањина.

2.6. Финансијске обавезе БиХ, ентитета и кантона у погледу остваривања мањинских права

Закон БиХ предвиђа у члану 8 да су БиХ, ентитети, кантони, градови и општине у БиХ дужни, у оквиру својих буџетских средстава, осигурати средства ради остваривања права која припадају националним мањинама по основу тог закона.

Ентитетски закони не имплементирају изложену одредбу Закона БиХ на идентичан начин. Закон ФБиХ истиче да је само ФБиХ дужна, у оквиру својих буџетских средстава, осигуравати средства ради остваривања права која припадају националним мањинама на основу тог закона, као и за активности удружења припадника националних мањина. С друге пак стране, Закон РС садржи нешто прецизније одређење. Наиме, он предвиђа да су РС, градови и општине дужни предвидети у својим буџетима средства за помоћ удружењима грађа-

на која окупљају припаднике националних мањина, а у циљу остваривања права прописаних тим законом. Но, начелно посматрано, може се стати на становиште да су оба решења усклађена са изложеном одредбом Закона БиХ. Закон БД најпрецизније и најпотпуније уређује питање финансијских обавеза у погледу остваривања мањинских права. Тим законом најпре је предвиђено да БД осигурава, у оквиру својих буџетских средстава, средства ради остваривања права која припадају припадницима националним мањинама на основу тог закона, као и за активности удружења припадника националних мањина. Посебну пажњу завређује решење садржано у том закону према коме се у БД успоставља Фонд за националне мањине за подршку финансирања програма и пројеката чији је циљ заштита права припадника националних мањина, очување и промоција њихових различитих културних, етничких, језичких, традиционалних и верских идентитета те културног наслеђа. Фонд се финансира из буџета БД, а прописано је и да се критеријуми за подршку програмима и пројектима и начин управљања Фондом уређују актом Владе БД, а на предлог Одељења за стручне и административне послове. Изложене одредбе могу послужити као узор у евентуалним изменама ентитетског законодавства, уколико се стане на становиште да би ентитетско законодавство требало да садржи прецизније формулације.

3. ЗНАКОВИ И СИМБОЛИ

Одредбама Закона о заштити права припадника националних мањина БиХ које су посвећене знаковима и симболима регулисана су следећа питања и институти – 1. истицање и ношење мањинских знакова и симбола и 2. истицање службених симбола уз мањинске симболе.

3.1. Истицање и ношење мањинских знакова и симбола

Закон о заштити права припадника националних мањина БиХ предвиђа да припадници националних мањина, њихова удружења, институције и други субјекти и видови организовања и деловања могу слободно истицати и носити знакове и симболе националне мањине којој припадају, као и њихових организација, удружења и институција (чл. 10, ст. 1).

Одредбе готово истоветне садржине имају и ентитетски закони о заштити права припадника националних мањина. Закон ФБиХ садржи идентичну одредбу, док Закон РС истиче да то право имају припадници националних мањина, изостављајући њихова удружења, институције и друге субјекте и видове организовања и деловања као субјек-

те тог права. Но, закључујући *argumentum a maiori ad minus,* може се стати на становиште да је и Закон РС усклађен са Законом БиХ. Ипак, ради прецизности, одредба Закона РС би могла бити терминолошки усклађена са одговарајућом одредбом Закона БиХ. Закон БД садржи истоветну одредбу као и Закон РС, тако да се све што је истакнуто за Закон РС односи и на Закон БД.

Кантонално законодавство садржи потпуно истоветне одредбе као и Закон БиХ, изузев Закона ТК који предвиђа да припадници националних мањина, њихова удружења, институције и облици организовања и деловања могу слободно истицати и носити знакове и симболе националне мањине којој припадају изостављајући знакове и симболе њихових организација, удружења и институција, али се и такво одређење по начелу *argumentum a maiori ad minus* може сматрати усклађеним са Законом БиХ. Но, могло би се, као и у случају Закона РС и Закона БД, размотрити да ли би терминолошка унификација допринела јаснијој слици усклађености.

ОК не садржи одредбе којима се изричито регулишу питања избора и истицања мањинских симбола, али се та питања могу подвести под члан 5, ст. 1 ОК који предвиђа обавезу уговорних страна да унапређују услове неопходне да припадници националних мањина одржавају и развијају своју културу, као и да очувају битне елементе свог идентитета, односно веру, језик, традицију и културно наслеђе.[19] За ову проблематику, иако спадају у тзв. *soft law*, важне су и Љубљанске смернице Високог комесара за националне мањине ОЕБС у којима се изричито истиче да би државе требало да промовишу интеграцију поштујући тврдње и осетљивост и мањинских и већинских група у вези са истицањем и употребом симбола у заједничком јавном простору, као и да, иако су дужне да воде рачуна о слободи изражавања, би требало да избегавају употребу симбола који изазивају поделе и обесхрабрују такво приказивање од стране недржавних актера. Тамо где је прикладно, истичу Љубљанске смернице, требало би тражити могућности за промовисање инклузивних симбола.[20] На трагу изложеног, СК ОК у својим препорукама из Четвртог циклуса мониторинга понавља свој позив властима на свим нивоима да предузму одлучне мере за унапређење међукултурног дијалога и међусобног разумевања између различитих етничких и верских заједница у Босни и

[19] Више о томе у G. Gilbert, “Article 5“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005, 153–172.

[20] The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 2012, пар. 50.

Херцеговини,[21] односно да, према Мишљењу из Петог циклуса, спроведу анализу потреба и интереса припадника националних мањина у очувању и развоју култура, идентитета и језика националних мањина,[22] а КМ у својим резолуцијама о спровођењу ОК у БиХ уврштава и позив властима да предузму резолутне мере за промовисање интеркултурног дијалога и међусобног разумевања између различитих етничких и верских заједница.[23] Но, изложене препоруке, иако веома важне, нарочито у контексту примене релевантног законодавства, не изискују његове измене.

3.2. Истицање службених симбола уз мањинске симболе

Закон о заштити права припадника националних мањина БиХ прописује да се на организованим манифестацијама, скуповима, уз симболе националних мањина обавезно истичу и други службени симболи (државни, ентитетски, кантонални, градски и општински) у складу са важећим прописима.

Ентитетски закони на различите начине третирају ову материју. Док Закон ФБиХ у свему садржи истоветну одредбу као и Закон БиХ, Закон РС прописује да су припадници националних мањина, приликом употребе знакова и симбола, обавезни истицати службене знакове и симболе БиХ, РС, као и симболе и знакове општина и градова, у складу са њиховим прописима. Такво одређење може имплицирати да су припадници мањина у таквој обавези и приликом приватне употребе симбола, а што би представљало значајно ограничавање овог права. У том смислу, потребно је ускладити Закон РС са државним законом. Истоветан коментар би заслуживала и одредба Закона БД према којој су, приликом употребе знакова и симбола, припадници националних мањина дужни истицати службене знакове и симболе БД.

Кантонално законодавство на донекле различит начин уређује истицање службених симбола уз мањинске. Наиме, закони БПК и ТК предвиђају да се уз симболе националних мањина, обавезно истичу и други службени симболи (државни, федерални, кантонални и општински) у складу са важећим прописима, док закони УСК и КС

[21] Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, пар. 73.

[22] Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina, пар. 76.

[23] Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina; Resolution CM/ResCMN(2024)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina, пар. 7.

прописују да се, уз симболе националних мањина, обавезно истичу (само) службени симболи Кантона, у складу с кантоналним прописима. У том смислу, законе УСК и КС би требало изменити.

4. УПОТРЕБА ЈЕЗИКА

Одредбама Закона о заштити права припадника националних мањина БиХ које су посвећене употреби језика регулисана су следећа питања и институти – 1. право припадника мањине да користи свој језик; 2. право припадника мањине да користи своје име и презиме на језику мањине; 3. коришћење мањинских језика у односима с органима власти и топографске ознаке.

4.1. Право припадника мањине да користи свој језик

Будући да је заштита језичких права од суштинског значаја за опстанак националних мањина, Закон о заштити права припадника националних мањина БиХ у члану 11, став 1 најпре прописује да БиХ признаје и штити право сваком припаднику националне мањине на коришћење свог језика слободно и без ометања, приватно и јавно, усмено и писмено.

Ентитетским законима предвиђено је да ентитети признају и штите право сваком припаднику националне мањине да употребљава свој језик слободно и без ометања, приватно и јавно, усмено и писмено, чиме су ти закони у свему усклађени са Законом БиХ. Истоветно решење садржано је и у Закону БД.

Кантонално законодавство донекле различито уређује право припадника националних мањина да користе свој језик. Наиме, закони БПК, УСК и КС садрже истоветну одредбу као и Закон ФБиХ, осим што предвиђају да то право признаје и штити кантон, али је отворено питање да ли је кантонални ниво власти надлежан за јемство и заштиту овог вида мањинских права. С друге пак стране, Закон ТК не садржи одредбу о индивидуалном праву припадника националних мањина на коришћење мањинских језика. Иако изостанак такве одредбе не значи по себи да се то право не признаје и не штити и у том кантону, ипак би требало размотрити могућност измене тог закона и потпуног усклађивања са Законом БиХ и ФБИХ.

Изложена одредба Закона БиХ представља дословну репродукцију члана 10, став 1 ОК. У препорукама релевантних тела СЕ у оквиру релевантног циклуса мониторинга нема оних које адресирају проблематику права припадника националних мањина да слободно и без ометања, усмено и писмено, приватно и јавно користе свој језик.

4.2. Право припадника мањине да користи своје име и презиме на језику мањине

Закон БиХ предвиђа у члану 11, став 2 да право припадника националне мањине на коришћење свог језика подразумева и право припаднику националне мањине да користи своје име и презиме на језику мањине и да захтева да као такво буде у јавној употреби. Сви закони о заштити права припадника националних мањина који су у БиХ донети на нижим нивоима власти, изузев Закона ТК, прописују истоветно решење, те су, у том смислу, усклађени са Законом БиХ. Разуме се, требало би допунити Закон ТК и обезбедити да и он буде у потпуности усклађен са Законом БиХ.

Законодавство о заштити права припадника националних мањина донето на различитим нивоима власти у БиХ није, макар терминолошки, усклађено с релевантним одредбама ОК. Наиме, ОК у члану 11, ст. 1 предвиђа да се уговорне стране обавезују да признају да свако лице које припада националној мањини има право да користи своје презиме (патроним) и име на мањинском језику, што је гарантовано и законодавством у БиХ, али и ***право на њихово званично признање, у складу са модалитетима предвиђеним њиховим правним системом***.[24] Законске одредбе према којима припадници националних мањина имају право да захтевају да њихово име и презиме на мањинском језику као такво буде у јавној употреби није исто што и право на званично признање чији модалитети морају бити предвиђени унутрашњим правним системом. У смислу изложеног, сво законодавство о заштити права припадника националних мањина у БиХ би требало ускладити с ОК.

4.3. Коришћење мањинских језика у односима са органима власти и топографске ознаке

Закон БиХ предвиђа у члану 12 да ће у градовима, општинама и месним заједницама (или насељеним местима), у којима припадници националне мањине чине већину становништва, органи власти обезбедити да се језик мањине користи између тих припадника и органа власти, да натписи институција буду исписани на језику мањине, те да локални називи, имена улица и других топографских ознака намењених јавности буду исписани и истакнути и на језику мањине која то захтева (став 1), али и да градови и општине могу својим статутима

[24] Више о томе у F. de Varennes, “Article 11“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005a, 329–363.

утврдити да права из претходног става могу користити припадници националне мањине и када не чине већину становништва, већ када у граду, општини или насељеном месту чине више од једне трећине становништва (став 2).

Ентитетски закони на различите начине уређују питање коришћења језика мањина у односима са органима власти и у исписивању топографских ознака. Наиме, Закон ФБиХ у члану 9, став 1 прописује истоветну одредбу као што је она која је садржана у члану 12, став 1 Закона БиХ, али у ставу 2 тог члана прописује да градови и општине могу својим статутима утврдити да припадници националних мањина могу користити права у вези с коришћењем мањинских језика у односима с органима власти и у топографским ознакама и када не чине већину становништва, што није усклађено са захтевом садржаним у члану 12, став 2 Закона БиХ према којем је то могуће, али само ако припадници мањина чине више од једне трећине становништва. Ни Закон РС није у потпуности усклађен са Законом БиХ будући да у вези с овим питањем предвиђа у члану 9, став 1 да у општинама, градовима и месним заједницама у којима припадници националне мањине чине апсолутну или релативну већину становништва органи власти обезбеђују да се језик мањине користи између тих припадника и органа власти, да натписи институција буду исписани на језику мањине, те да локални називи, имена улица и других топографских ознака намијењених јавности буду истакнути и на језику мањине која то захтева. С друге пак стране, Закон РС у ставу 2 члана 9 уређује да општине и градови могу у својим статутима утврдити да права из става 1 тог члана могу користити припадници националне мањине и када не чине апсолутну или релативну већину становништва, већ када у граду, општини, месној заједници или насељеном месту ***традиционално станује знатан број лица припадника националне мањине.*** Изложена одредба члана 9, став 2 Закона РС може послужити као узор у евентуалним изменама законодавства нарочито у контексту питања нумеричког прага за коришћење мањинских језика у односима с органима власти и у топографским ознакама. Закон БД рестриктивно и неусклађено са Законом БиХ уређује ову материју. Наиме, Закон БД предвиђа да су органи и институције БД дужни омогућити припадницима националних мањина да могу подносити усмене или писмене захтеве, као и обраћати се органима власти на језику те националне мањине када припадници националне мањине чине најмање једну трећину становништва на територији БД, чиме из остваривања тих права у потпуности искључује употребу мањинских језика у топографским ознакама.

Кантонално законодавство на веома различит начин регулише проблематику коришћења мањинских језика у односима с органима власти и у топографским ознакама. Наиме, поједини кантонални закони, као што је то случај са законима БПК и УСК предвиђају да су органи управе, јавне установе и јавна предузећа у кантону дужни омогућити припадницима националних мањина да могу подносити усмене или писмене захтеве, као и обраћати се органима власти на језику те националне мањине, дакле независно од учешћа у укупном становништву, али и без суштинског коришћења мањинских језика у односима између тих припадника и органа власти, јер се не предвиђа обавеза органа власти да користе мањинске језике, већ само могућност да се састављају акти на језицима националних мањина. Закон КС уопште и не говори о коришћењу мањинских језика у односима између припадника мањина и органа власти, али прописује да су, у циљу обезбеђивања права припадника националне мањине на приватно и јавно, усмено и писмено коришћење мањинских језика, кантонални органи државне службе и друге кантоналне институције и јавне службе обавезни предузимати све потребне мере и радње, те ангажовати преводиоца за језик припадника националне мањине, кад то ситуација налаже. Закон ТК уопште и не предвиђа коришћење мањинских језика у односима између припадника мањина и органа власти, већ се искључиво фокусира на коришћење мањинских језика у топографским ознакама.

Кантонално законодавство прилично је шаролико и у погледу рјешења о коришћењу мањинских језика у топографским ознакама. Закони БПК, УСК и КС прописују да органи власти у кантону обезбеђују да имена улица и других топографских ознака које поставља кантон, буду исписани и истакнути и на језику националне мањине која то захтева и чини већину становништва на подручју које се обележава, као и онда када не чине већину становништва на подручју које се обележава, када утврде да је захтев оправдан, при чему у најмању руку није јасно не само како би се утврдило да ли припадници националних мањина чине већину становништва у улици, већ ни како и на основу чега би се утврђивало да ли је захтев оправдан. С друге стране, Закон ТК предвиђа да ће у граду, општини, месној заједници или насељеном месту, у којима припадници националне мањине чине већину становништва, органи власти осигурати да натписи институција, локални називи, имена улица и других топографских ознака, намењених јавности, буду исписани и истакнути и на језику мањине која то захтева, те да град и општина могу својим статутима утврдити да та права могу остваривати припадници националне мањине и када

не чине већину становништва, већ када чине у граду, општини или насељеном месту више од једне трећине становништва.

Може се закључити да законодавство у БиХ у погледу коришћења мањинских језика у односима између припадника националних мањина и органа власти, као и у топографским ознакама није усклађено и да то упућује на потребу његове значајне ревизије. Такав закључак добија посебно на значају уколико се размотри усклађеност одредби релевантног законодавства с одредбама ОК и препорукама релевантних тела из одговарајућег циклуса мониторинга.

Одредбе о коришћењу мањинских језика у односима с органима власти и у топографским ознакама садржане у законодавству на различитим нивоима требало би да имплементирају чланове 10, став 2 и 11, став 3 ОК. Према члану 10, став 2 ОК, у областима у којима припадници националних мањина живе традиционално или у значајном броју, ако та лица то траже и где такав захтев одговара стварној потреби, стране уговорнице ће настојати да обезбеде, колико је то могуће, услове који би омогућили употребу мањинског језика у односима између тих лица и органа управе. Дакле, према члану 10, став 2 ОК, коришћење мањинских језика у односима између припадника мањина и органа управе није обавеза, али ће уговорне стране настојати да обезбеде услове за такву употребу и то ***у областима у којима припадници националних мањина живе традиционално или у значајном броју,*** дакле без изричитог прописивања нумеричког критеријума.[25] Слично се предвиђа и чланом 11, став 3 ОК. Наиме, према тој одредби, у областима које традиционално насељава значајан број припадника националне мањине, стране ће настојати, у оквиру свог правног система, укључујући, где је то прикладно, споразуме са другим државама, и узимајући у обзир њихове специфичне услове, да прикажу традиционална локална имена, називе улица и друге топографске ознаке намењене јавности и на језику мањине када постоји довољна потражња за таквим ознакама. Дакле, ни у случају коришћења мањинских језика у топографским ознакама ОК не намеће чврсту обавезу уговорним странама, али оне имају дужност да настоје да то обезбеде у областима ***које традиционално насељава значајан број припадника националне мањине и када постоји довољна потражња за таквим ознакама.***[26] Такве формулације могу упућивати на потребу да се националним законодавством утврди одређени нумерички праг, али је СК ОК у свом Тематском коментару о језич-

[25] F. de Varennes, ”Article 10“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005b, 311–312.

[26] F. de Varennes, (2005a), 349.

ким правима истакао да нумерички прагови не смеју представљати непотребну препреку за службену употребу одређених мањинских језика у областима у којима живе припадници националних мањина, било традиционално или у значајном броју.[27] У свом Мишљењу о спровођењу ОК у БиХ СК ОК изричито је истакао да стоји на становишту да је праг од једне трећине сувише висок да би се осигурало ефективно уживање права из члана 10, став 2 ОК, те је у једној од својих препорука указао да би власти требало да преиспитају, у консултацији са представницима националних мањина, законодавство, политику и практичну ситуацију употребе мањинских језика у односу на органе управе, у циљу елиминисања препрека за употребу мањинских језика у односима са органима управе у географским подручјима у којима живи значајан број припадника националних мањина.[28] Сличну препоруку СК је дао и у погледу коришћења мањинских језика у топографским ознакама. Наиме, СК је истакао да би власти требало да преиспитају, у консултацији са представницима националних мањина, законодавство, политику и практичну ситуацију употребе мањинских језика у циљу елиминисања баријера за употребу мањинских језика за топографске ознаке у географским областима које су традиционално или у значајној мери насељене припадницима националних мањина.[29] Дакле, законодавство у БиХ на свим нивоима није усклађено с ОК, нити с препорукама из релевантног циклуса мониторинга.

5. УЧЕСТВОВАЊЕ У ОРГАНИМА ВЛАСТИ

Одредбама Закона о заштити права припадника националних мањина БиХ које су посвећене учествовању у органима власти регулисана су следећа питања и институти – 1. учешће у законодавној власти и представничким телима; 2. учешће у судској и извршној власти и 3. саветодавна тела за питања националних мањина.

5.1. Учешће у законодавној власти и представничким телима

Закон БиХ у материји учествовања у органима власти најпре садржи начелну одредбу према којој припадници националних мањина које су наведене у члану 3 тог закона имају право на заступљеност у органима власти на свим нивоима, сразмерно проценту њиховог

[27] ACFC Thematic Commentary No. 3 on the Language Rights of Persons belonging to National Minorities (2012), пар. 57.

[28] Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina, пар. 126.

[29] *Ibid*., пар. 100.

учешћа у становништву према последњем попису у БиХ. Дакле, реч је о сразмерној заступљености ***у свим органима власти,*** а сразмера се одређује ***спрам учешћа припадника националних мањина у укупном становништву*** према последњем попису. У погледу учешћа у законодавној власти, члан 20, став 1 Закона БиХ садржи упућујућу одредбу према којој ће се начин и критеријуми избора представника националних мањина у парламентима, скупштинама и саветима ближе уредити изборним законима БиХ и ентитета те статутима и другим прописима кантона, градова и општина.

Закони ентитета веома слично регулишу ову материју, али на нешто другачији номотехнички начин. Наиме, Закон ФБиХ у склопу одељка о социо-економским правима (*sic*) прописује да се заступљеност припадника националних мањина у законодавним органима власти на свим нивоима осигурава према Изборном закону БиХ. С друге пак стране, Закон РС прописује да припадници националних мањина имају право на заступљеност у органима власти и јавним службама сразмерно проценту њиховог учешћа у становништву према последњем попису, прецизирајући да су представници националних мањина у структурама власти представници свих мањина, те да су дужни штитити интересе свих националних мањина. Таква одредба би требало да се нађе и у другим законима у којима је изостављена. Закон РС међутим садржи одредбу према којој ће се начин заступљености представника националних мањина у законодавној (али и извршној и судској) власти, као и у јавним службама уредити прописима РС, општина и градова. Будући да је то питање регулисано Изборним законом БиХ, чини се да је изложена одредба Закона РС, у постојећим околностима, у смислу законодавне власти донекле превазиђена. Закон БД уопште не садржи одредбу о сразмерној заступљености у органима власти, нарочито законодавне власти, те би га, у том смислу, требало допунити.

Кантонално законодавство углавном предвиђа да се заступљеност у кантоналним скупштинама осигурава припадницима националних мањина према Изборном закону БиХ, а што подразумева и право припадника националне мањине да може бити именован на све функције у органима власти кантона (Закон ТК једини не прописује изричито право на именовање на све функције у органима власти кантона).

Као што је истакнуто, ОК у члану 15 прописује да ће уговорне стране створити услове неопходне за ефективно учешће припадника националних мањина и у јавним пословима, посебно онима који се

тичу њих.[30] У препорукама релевантних тела у Петом циклусу мониторинга нема оних која се непосредно односе на законска решења о учешћу припадника националних мањина у законодавној власти и представничким телима на свим нивоима власти у БиХ. Изузетак су препоруке које се односе на дискриминацију и сузбијање злоупотребе права на национално самоодређење. Наиме, СК ОК је у свом мишљењу у Петом циклусу мониторинга властима БиХ упутио препоруку да да укину законске одредбе које дискриминишу припаднике националних мањина у приступу политичким функцијама, у складу са судском праксом Европског суда за људска права. Такође би требало да обезбеде посебне могућности за учешће у политичком животу за припаднике националних мањина. СК снажно подстиче власти да развију механизме за спречавање произвољне употребе избора појединца да се придружи националној мањини искључиво у сврху стицања предности као што су изборна места или јавне позиције резервисане за припаднике националних мањина.[31] У контексту законских одредби о сразмерној заступљености припадника националних мањина у органима власти посебно би требало истаћи да је СК у свом Четвртом мишљењу (а томе се начелно приклонио и КМ у својој Резолуцији којом је окончан Четврти циклус мониторинга), позвао власти БиХ да ***измене законодавство како би се омогућило да и припадници националних мањина могу бити омбудсмени***.[32]

5.2. Учешће у судској и извршној власти

Члан 20, став 2 Закона БиХ предвиђа да ће се начин заступљености представника националних мањина у извршној и судској власти, као и јавним службама уредити посебним законима и другим прописима БиХ, ентитета, кантона, градова и општина.

Закон ФБиХ не садржи одредбу којом би се, макар и на начелан начин, утврђивало право припадника националних мањина на заступљеност у извршној и судској власти, као и јавним службама. Закон РС садржи одредбу према којој ће се начин заступљености представника националних мањина у извршној и судској власти (и законодавној) , као и у јавним службама уредити прописима РС, општина и градова. Закон БД уопште не садржи одредбу којом би се,

[30] Више о томе у M. Weller, “Article 15“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005, 429–461.

[31] Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina, пар.168–169.

[32] Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, пар. 43.

макар и начелно, предвиђало право припадника националних мањина на заступљеност у извршној и судској власти.

Кантонално законодавство, иако прописује право на запослење у органима државне службе, кантоналним институцијама и другим јавним службама, не прописује и право на заступљеност у органима извршне и судске власти. Право на запослење у органима државне службе, кантоналним институцијама и другим јавним службама није исто што и право на заступљеност у одређеним органима власти (примера ради, једно лице које припада националној мањини може бити запослено у судству као радник на писарници, али право на заступљеност подразумева да неки од припадника мањина морају бити судије!). У том смислу, неопходно је извршити одговарајуће измене кантоналног законодавства.

Осим што у члану 15 ОК прописује да ће уговорне стране створити услове неопходне за ефективно учешће припадника националних мањина у јавним пословима, посебно онима који се тичу њих, за ову проблематику важно је указати да у препорукама релевантних тела у Петом циклусу мониторинга има оних које се непосредно односе на законска, али и уставна решења о учешћу припадника националних мањина у извршној и судској власти. У том смислу, посебно би требало истаћи да КМ СЕ у Резолуцији којом је окончан Пети циклус мониторинга уврштава препоруку којом се власти позивају да елиминишу правне одредбе које дискриминишу припаднике националних мањина у приступу политичким функцијама, у складу са судском праксом Европског суда за људска права и такође их позива да обезбеде посебне могућности за учешће у политичком животу за припаднике националних мањина.[33]

5.3. Саветодавна тела за питања националних мањина

Закон БиХ прописује у члану 21 да ће Парламентарна скупштина БиХ основати Савет националних мањина БиХ ***као посебно саветодавно тело*** које ће сачињавати припадници националних мањина наведених у члану 3 тог закона, те да ће Одлуку о формирању Савета националних мањина БиХ Парламентарна скупштина БиХ донети у року од 60 дана од дана ступања на снагу тог закона. Чланом 22 предвиђено је да ће Савет националних мањина БиХ давати мишљења, савете и предлоге Парламентарној скупштини БиХ о свим питањима која се тичу права, положаја и интереса националних мањина у БиХ, те да, у складу са тим ставом, може делегирати стручњака у раду

[33] Resolution CM/ResCMN(2024)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina, пар. 13.

уставноправних комисија оба дома, Заједничке комисије за људска права, права детета, младе, имиграцију, избеглице, азил и етику и других комисија и радних тела Парламентарне скупштине БиХ. Савет националних мањина БиХ је најважније тело које осигурава како ефикасно остваривање права лица које припадају националним мањинама, тако и ефикасно учешће у политичким питањима значајним за њих. Савет је искључиво саветодавно тело, па би се могло размотрити да ли се и у којој мери може ојачати његова улога. Закон БиХ у члану 23, став 1 предвиђа да ће Парламент ФБиХ и Народна скупштина РС формирати Савете националних мањина ФБиХ и РС.

Ентитетским законодавством су на различити начин уређена поједина питања од значаја за састав и рад савета националних мањина на ентитетском нивоу. Закон ФБиХ прописује у свом члану 16 да се у циљу заштите права националних мањина оснива Веће националних мањина ФБиХ као саветодавно тело Парламента ФБиХ за заштиту припадника националних мањина, утврђује састав, начин избора, начин рада, финансирање и друга питања за рад Већа. Чланом 17 уређена је материја састава Већа. Веће мањина ФБиХ састоји се од представника националних мањина из члана 3 тог закона које делегирају њихова удружења тако да се на сваких 1.000 чланова удружења припадника националних мањина бира по један представник у Веће мањина ФБиХ са тим да ни једна национална мањина не може имати више од пет представника изузев Рома који могу имати највише седам представника. Делокруг рада Већа регулисан је чланом 18 Закона ФБиХ. Према одредбама тог члана, Веће мањина ФБиХ прати стање и примену прописа, заузима ставове, даје предлоге и препоруке органима власти у ФБиХ о свим питањима која су од значаја за положај и остваривање права припадника свих националних мањина у ФБиХ. Закон РС у члану 17 предвиђа да ће Народна скупштина РС основати Савет националних мањина РС као посебно саветодавно тијело које ће сачињавати припадници националних мањина из члана 2 тог закона. Народна скупштина РС бира Савет националних мањина РС из реда кандидата које предлаже Савез националних мањина. Дакле, за разлику од ФБиХ, Закон РС изричито прописује да чланове Савета у РС бира НС. Они се бирају на предлог Савеза националних мањина РС. Иако је у неколико одредби Закона РС споменут тај Савез, његов састав и положај нису одређени Законом РС, те би се у том смислу, могло размотрити да се та материја уреди Законом РС. Према члану 18 Закона РС, Савет националних мањина даваће мишљења, савете и предлоге Народној скупштини РС и другим републичким органима о свим питањима која се тичу права, положаја и интереса националних мањина у РС.

Иако Закон БиХ прописује обавезу установљавања саветодавних тела само на ентитетском нивоу, таква тела су предвиђена и законодавством БД, као и кантоналним законодавством. Закон БД предвиђа да је Веће националних мањина саветодавно тело Скупштине БД које даје препоруке, мишљења, савете и предлоге о питањима која се односе на права припадника националних мањина, а чини га по један представник из сваке националне мањине заступљене у БД. Представници националних мањина именују се у Веће, на основу јавног позива и критерија, које утврђује Скупштина БД. Закон БД, за разлику од ентитетског законодавства, јасно прописује да мандат чланова Већа траје четири године с правом обнављања мандата само једном и да чланови Већа имају право на накнаду за рад одређујући и њену висину.

Кантонално законодавство прилично екстензивно регулише питања од значаја за организацију, састав и надлежности већа за националне мањине. Разуме се, навођење свих одредби кантоналног законодавства би увелико превазишло природу и сврху овог рада. На овом месту би међутим свакако требало навести да су појединим одредбама кантоналних закона, иако начелно посматрано сви кантонални закони већа националних мањина одређују као саветодавна тела кантоналних парламената, већима додељена овлашћења која превазилазе саветодавну улогу. Тако је, примера ради, Законом КС прописано да Веће националних мањина тог Кантона, између осталог, ***даје предлоге за измену и допуну предлога закона, одлука и других аката у облику амандмана***, што свакако превазилази искључиво саветодавну улогу тог тела. Будући да Закон БиХ не обавезује кантоне на установљавање саветодавних тела за питање националних мањина, њихова „маргина слободе“ у регулисању питања од значаја за формирање, састав, делокруг и рад таквих тела је велика.

Установљавање саветодавних тела за питања националних мањина је у складу с већ изложеним чланом 15 ОК. У Мишљењу у оквиру Петог циклуса мониторинга, СК ОК је властима у БиХ упутио препоруку којом их је позвао да ојачају статус националних савета мањина, дајући им законска овлашћења у различитим парламентарним телима, у складу са потребама припадника националних мањина и да обезбеде да припадници националних мањина учествују у именовању чланова у савете мањина. Власти би требало да утврде право да се такви савети консултују о свим питањима која се тичу припадника националних мањина и да успоставе формализовану сарадњу између свих савета

мањина.[34] На бази тих препорука СК, и КМ СЕ је у Резолуцији којом је окончан Пети циклус мониторинга позвао власти у БиХ да преиспитају одредбе које регулишу чланство у државном Савету за националне мањине како би се обезбедило да мањине саме одреде своје представнике и да размотре проширење мандата савета, како би им се омогућило да утичу на доношење одлука о питањима која утичу на права припадника националних мањина.[35]

6. ЗАКЉУЧАК

Законодавство о правима припадника националних мањина у БиХ веома је разуђено и усвојено је на различитим нивоима власти, што одражава сложено државно уређење БиХ и представља правни основ да БиХ, али и ентитети, као и њихови кантони, у примени државног Закона поштују и следе своје надлежности. Релевантно законодавство има различити степен како међусобне усклађености, у смислу хијерархијске усклађености аката слабије правне снаге с актима јаче правне снаге, тачније са Законом БиХ који је акт најјаче правне снаге у овој материји, тако и са ОК и препорукама релевантних тела која врше процес мониторинга над њеном применом у БиХ.

Законодавство о правима припадника националних мањина које је усвојено на нижим нивоима власти од државног у великој мери садржи истоветна решења као и Закон БиХ. Штавише, кантонално законодавство које постоји у четири кантона ФБиХ у великој мери садржи одредбе према којима се на питања која нису регулисана тим законима непосредно примењују закони о заштити права припадника националних мањина БиХ и ФБиХ! Таква ситуација није правно логична и представља посебан и тешко отклоњив вид неусклађености са Законом БиХ, јер изискује разматрање надлежности и потребе за његовим постојањем, па и ревизије читавог кантоналног законодавства о заштити права припадника националних мањина.

Потреба за усклађивањем како са ОК и препорукама релевантних тела која прате њено спровођење, тако и за прецизирањем и међусобним усклађивањем законодавства у циљу побољшања његовог системског квалитета, детектована је овим радом у различитим тематским целинама и у вези с различитим питањима и институтима који су тим законодавством регулисани.

[34] Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina, пар. 180.

[35] Resolution CM/ResCMN(2024)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina, пар. 5.

У циљу усклађивања с ОК, препорукама релевантних тела, као и с међународним стандардима мањинске заштите уопште, нужно је извршити и/или размотрити измене државног, али и осталог законодавства у вези с низом питањима, а нарочито онима у погледу одређења националне мањине, стицања тог статуса, нумеричким критеријумима за остваривање појединих права у областима употребе мањинских језика (нарочито у односима између припадника националних мањина и органа власти, истицања топографских ознака и званичног признавања имена и презимена припадника националних мањина на мањинским језицима), као и у погледу забране дискриминације и учествовања припадника националних мањина у јавним пословима, нарочито онима који су од значаја за њих.

У циљу међусобног усклађивања релевантног законодавства, одговора на специфичне изазове у БиХ контексту и унапређења његовог системског квалитета неопходно је извршити и/или размотрити измене државног, али и осталог законодавства његовим прецизирањем у вези с низом питањима, а нарочито онима која се односе на злоупотребу права на самоодређење и национално изјашњавање, дужности припадника националних мањина, као и истицање и употребу знакова и симбола.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Gilbert, Geoff, “Article 5“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005;
2. De Varennes, Fernand, “Article 11“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005a;
3. De Varennes, Fernand, “Article 11“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005a;
4. De Varennes, Fernand, ”Article 10“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005b;
5. Mallory, Tove H., “The Title and Preambule“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005;
6. Heintze, Hans-Joachim, „Article 1“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005;

7. Weller, Marc, “Article 15“, *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M. Weller), Oxford 2005;
8. Woehrling, Jean-Marie, *The European Charter for the Regional and Minority Languages, A Crtitical Commentary,* Council of Europe Publishing, Strasbourg 2005.

Правни извори

1. ACFC Thematic Commentary No. 3 on the Language Rights of Persons belonging to National Minorities (2012);
2. Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, ACFC/OP/IV(2017)007;
3. Advisory Committee on the Framework Convention for The Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Bosnia and Herzegovina;
4. Закон о заштити права припадника националних мањина БД, *Службене гласник БД БиХ*, бр. 41/20 и 13/21;
5. Закон о заштити права припадника националних мањина БиХ, *Службени лист БиХ*, бр. 12/03, 76/05 и 93/08;
6. Закон о заштити права припадника националних мањина БПК, *Службене новине БПК Горажде*, бр. 8/12) ;
7. Закон о заштити права припадника националних мањина КС, *Службене новине КС*, бр. 27/11 и 40/17) ;
8. Закон о заштити права припадника националних мањина РС, *Службени гласник РС*, бр. 2/05);
9. Закон о заштити права припадника националних мањина ТК, *Службене новине ТК*, бр. 14/09;
10. Закон о заштити права припадника националних мањина УСК, *Службени гласник УСК*, бр. 4/12;
11. Закон о заштити права припадника националних мањина ФБиХ, *Службене новине ФБиХ*, бр. 56/08;
12. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе;
13. Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina; Resolution CM/ResCMN(2024)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina;
14. Resolution CM/ResCMN(2024)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina;
15. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies;
16. Thematic Commentary No. 4 on the scope of application of the Framework Convention on the Protection of National Minorities (2016);

17. Framework Convention for the Protection of National Minorities, Explanatory Report, H (95) 10.

Principal Research Fellow Vladimir Đurić, LL.D.

Institute of Comparative Law Belgrade

MINORITY LEGISLATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Summary

This paper presents an analysis of the compliance of existing legislation at lower levels of government with the Law on the Protection of the Rights of Persons Belonging to National Minorities in Bosnia and Herzegovina (hereinafter: BiH). The task was to analyze existing laws at all levels of government in BiH that relate to the protection of the rights of persons belonging to national minorities in order to assess their compliance with the Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe (hereinafter: the Framework Convention and the Council of Europe), including recommendations from the relevant monitoring cycle under the Framework Convention, as well as to assess the compliance of existing legislation at lower levels of government (Republika Srpska, Federation of BiH, Brcko District and cantons in the Federation – Sarajevo Canton, Bosnian-Podrinje Canton Goražde, Una-Sana Canton and Tuzla Canton). The analysis should indicate the degree of compliance of existing relevant legislation at lower levels of government with the BiH Law on the Protection of the Rights of Persons Belonging to National Minorities and, if necessary, recommends amendments and supplements necessary for the full harmonization of the legal framework for the entire BiH.

Key words: *National minorities*; *Laws*; *Bosnia and Herzegovina*; *Entities*; *Framework Convention*.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

34(082)

НАУЧНИ скуп "Право: узрок или посљедица" (14 ; 2025 ; Пале)
Зборник радова "Право: узрок или посљедица". Том I = Collection of Paper "Law: cause or effect". Vol. I : XIV Научни скуп поводом Дана Правног факултета, Међународни научни скуп одржан 25. октобра 2025. год. на Палама / [оргнизатор] Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву ; [суорганизатори] Европска организација за јавно право... [и др.] ; [коуредници Димитрије Ћеранић ... [и др.]]. - Источно Сарајево : Правни факултет, 2026 (Лакташи : Графомарк). - 383 стр. ; 25 cm

Текст ћир. и лат. - Радови на срп., енгл. и рус. језику. - Тираж 65. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз сваки рад. - Summaries.

ISBN 978-99997-47-06-6

COBISS.RS-ID 144882689