



Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH  
Министарство за људска права и избјеглице БиХ

## **ANALIZA**

**usklađenosti (a) zakonske regulative nižih nivoa vlasti sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH i (b) postojećih zakona za zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina na svim nivoima u BiH sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope**

April 2024



Finansira  
Evropska unija

## UVOD

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je, uz tehničku asistenciju projekta „EU za civilno društvo – razvoj kapaciteta vlasti za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja odluka“ (EU4CS), analiziralo usklađenost postojeće zakonske regulative na nižim nivoima vlasti (Republika Srpska (u daljem tekstu RS), Federacija BiH (u daljem tekstu FBiH), Brčko Distrikt (u daljem tekstu BD) i kantoni u FBiH – Kanton Sarajevo (u daljem tekstu KS), Bosansko-podrinjski kanton Goražde (u daljem tekstu BPK), Unsko-sanski kanton (u daljem tekstu USK) i Tuzlanski kanton (u daljem tekstu TK)) sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: BiH) kao i usklađenost postojećih zakona na svim nivoima vlasti u BiH koji se odnose na zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina, sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Evrope (u daljem tekstu OK i SE), uključujući preporuke iz četvrtog ciklusa monitoringa po OK od novembra 2017. godine. Analiza bi trebala da ukaže na stepen usklađenosti postojećeg relevantnog zakonodavstva na nižim nivoima vlasti sa Zakonom BiH o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina i da, po potrebi, preporuči izmjene i dopune neophodne za potpuno usklađivanje pravnog okvira za cijelu BiH.

Konkretnije, ova Analiza obuhvata razmatranje usklađenosti entitetskih i BD zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i kantonalnih zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 12/2003, 76/2005 i 93/2008) i OK. Riječ je o sljedećim zakonima:

- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina FBiH ("Sl. novine FBiH", br. 56/2008);
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina RS („Sl. glasnik RS“ br. 2/2005);
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BD ("Sl. glasnik BD BiH", br. 41/2020 i 13/2021);
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina KS ("Sl. novine KS", br. 27/2011 i 40/2017);
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BPK ("Sl. novine BPK Goražde", br. 8/2012);
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina USK ("Sl. glasnik USK", br. 4/2012);
- Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina TK ("Sl. novine TK", br. 14/2009);

## METODOLOGIJA I STRUKTURA

Imajući u vidu predmet i cilj Analize, osnovni metod koji je u njenoj pripremi korišćen je uporednopravni metod. Riječ je o sinhronom upoređivanju sadržine, a time i materijalnopravne hijerarhijske usklađenosti, navedenih zakona sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH. Imajući u vidu da su, načelno posmatrano, svi navedeni zakoni jednoobrazne strukture, uporednopravni metod je korišten u svom višem i plodotvornijem vidu. Naime, izvršeno je upoređivanje relevantnih odredbi u okviru odgovarajućih tematskih cjelina koje predstavljaju i odgovarajuće klasifikacione jedinice u strukturi Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH – I Osnovne odredbe, II Znakovi i simboli, III Upotreba jezika, IV Obrazovanje, V Informisanje, VI Kultura, VII Ekonomsko-socijalna prava, VIII Učestvovanje u organima vlasti, IX Međunarodni nadzor i saradnja, X Kaznene odredbe i XI Prelazne i završne odredbe. Takav pristup omogućava i lakše sagledavanje usklađenosti navedenih zakona s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa nad njenim sprovođenjem.

U okviru svake tematske cjeline i , po potrebi, ako je u okviru tematske cjeline obrađen i regulisan veći broj pitanja i instituta, u okviru svakog pitanja i instituta, razmotrena je najprije usklađenost sa Zakonom BiH, a zatim i sa OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa nad njenim sprovođenjem. U slučaju uočene potpune neusklađenosti ili djelomične (ne)usklađenosti, kao i u slučaju da je, bez obzira na (ne)usklađenost po mišljenju eksperta potrebno izvršiti određene intervencije, na odgovarajućim mjestima u Analizi je ukazano na potrebu izmjene i/ili dopune relevantnog zakonodavstva. U Appendixu I sadržana je matrica usklađenosti u kojoj su, prema razmatranim pitanjima i institutima, predočeni stepen (ne)usklađenosti relevantnog zakonodavstva s OK i međusobno – sa Zakonom BiH na skali usklađeno, djelimično usklađeno, neusklađeno i ne postoji odredba/ne može se utvrditi, dok je u Appendixu II predočen sveobuhvatan pregled preporuka.

## OSNOVNE ODREDBE

Osnovnim odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1. predmet i cilj zakonskog regulisanja, 2. odnos zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava, kao i karaktera OK u unutrašnjem pravnom poretku BiH, 3. definicije pojma nacionalne manjine i određenje nacionalnih manjina, 4. sloboda samoodređenja pripadnika nacionalnih manjina i zabrane diskriminacije i asimilacije, 5. slobode organizovanja i okupljanja pripadnika nacionalnih manjina, 6. održavanje odnosa pripadnika nacionalnih manjina sa sunarodnicima i obaveze organa vlasti u tom kontekstu, 7. ovlašćenja entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave da bliže uredi prava i obaveze koje proističu iz Zakona, 8. finansijske obaveze BiH, entiteta i kantona u pogledu ostvarivanja manjinskih prava i 9. obaveze pripadnika nacionalnih manjina.

### 1. Predmet i cilj zakonskog regulisanja

#### 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Članom 1. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH propisano je da se tim zakonom utvrđuju prava i obaveze pripadnika nacionalnih manjina u BiH i obaveze organa vlasti u BiH da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine u BiH, koji je državljanin BiH. Entitetskim zakonima propisan je istovjetan predmet i cilj zakonskog regulisanja, s tim da je u Zakonu FBiH još dodato i da se ta materija uređuje u skladu sa Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 12/03 i 76/05) i Evropskom okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina, te da je predmet regulisanja još i Savjetodavno vijeće pripadnika nacionalnih manjina, ali takvo proširenje predmeta i cilja zakonskog regulisanja ne predstavlja narušavanje načela usklađenosti pravnih akata slabije pravne snage s aktom jače pravne snage. Dakle, načelno posmatrano, entitetsko zakonodavstvo je u pogledu predmeta i cilja zakonskog regulisanja usklađeno sa Zakonom BiH. U entitetskom regulisanju predmeta i cilja zakonskog regulisanja pažnju privlači određenje prema kome organi vlasti u FBiH i RS imaju obavezu da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine **koji je državljanin Federacije odnosno Bosne i Hercegovine** u slučaju FBiH, odnosno koji je **državljanin BiH i RS**, u slučaju RS. Iako, načelno posmatrano, sa stanovišta nadležnosti entiteta, postoji potreba isticanja entitetskog državljanstva kao uslova za ostvarivanje obaveze entitetskih organa vlasti (što se posebno odnosi npr. na određenje nacionalne manjine u entitetu, finansijske obaveze, pomoć organizacijama pripadnika nacionalnih manjina, održavanje kontakata sa sunarodnicima, itd), ipak bi se moglo

postaviti pitanje da li bi entitetski organi vlasti bili u obavezi da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet **svakog pripadnika nacionalne manjine, dakle individualni identitet**, nezavisno od njegovog entitetskog državljanstva. U tom smislu, iako su, kao što je istaknuto, entitetski zakoni u pogledu predmeta i cilja zakonskog regulisanja, načelno posmatrano, usklađeni sa Zakonom BiH, moglo bi se razmotriti eventualno uklanjanje zahtjeva državljanstva u odredbama entitetskih zakona kojima se određuje predmet i cilj zakonskog regulisanja, a koje se odnose na obavezu organa vlasti da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet **svakog pripadnika nacionalne manjine**, a da se uslov entitetskog državljanstva zadrži u odredbama kojima se definiše pojam nacionalne manjine, a time i ostvarivanje manjinskih prava u zajednici.

Trebalo bi sagledati i relevantne odredbe Zakona BD i njihovu usklađenost sa Zakonom BiH. Naime, u čl. 1. st.1. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BD jasno je predviđeno da se tim aktom propisuju ne samo prava i obaveze pripadnika nacionalnih manjina u BD, osnivanje i rad Vijeća nacionalnih manjina, uspostavljanje Fonda za nacionalne manjine, zastupljenost u organima vlasti, a što sve ne predstavlja narušavanje načela usklađenosti akata slabije pravne snage s aktom jače pravne snage, **već i obaveze organa vlasti u Distriktu prema pripadnicima nacionalnih manjina**. Izloženo određenje je jasno, jer ne postoji državljanstvo BD. Dakle, i Zakon BD je u pogledu predmeta i cilja zakonskog regulisanja usklađen sa Zakonom BiH.

Djelomičnu usklađenost u pogledu predmeta i cilja zakonskog regulisanja, naročito u onom djelu koji se odnosi na obavezu organa vlasti da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine, u odnosu na Zakon BiH, pokazuju kantonalni zakoni. Naime, u zakonima BPK, TK i KS se za tu obavezu organa vlasti, pored uslova posredovanja državljanstva BiH, zahtjeva još i da je jedno lice **stanovnik** kantona, dakle da ima prebivalište u kantonu, dok se u slučaju Zakona USK propisuje da lice, osim državljanstva BiH, **ima prebivalište, odnosno boravište u Kantonu**. Čini se da bi takve uslove trebalo izostaviti, naročito ukoliko se prihvati preporuka da se iz entitetskog zakonodavstva, u odredbama kojima se propisuju predmet i cilj zakonskog regulisanja, a u kontekstu obaveze organa vlasti da poštuju i štite, očuvaju i razvijaju etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine izostavi uslov entitetskog državljanstva.

## 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK, a ni preporuke usvojene od strane relevantnih tijela u četvrtom ciklusu monitoringa nad njenim sprovođenjem ne adresiraju pitanje eventualnog određivanja predmeta i cilja zakonskog regulisanja ostvarivanja i zaštite manjinskih prava. U tom smislu, može se stati na stanovište da je zakonodavstvo u BiH na svim nivoima u pogledu svog predmeta i cilja usklađeno s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa.

## 2. Odnos zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karakter OK u unutrašnjem pravnom poretku

### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Članom 2. Zakona BiH predviđeno je da je zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda tih manjina, sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i sloboda (st.1.) i da se OK SE neposredno primjenjuje, te da je sastavni dio pravnog sistema BiH i entiteta u BiH (st.2.). Za potpunije sagledavanje usklađenosti zakonodavstva o manjinama na nižim nivoima vlasti s izloženim odredbama, neophodno je učiniti određene napomene.

Prvim stavom tog člana, osim što se propisuje da je zaštita manjina sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava i sloboda, a što je, po sebi, poseban međunarodni standard (vidjeti dalji tekst o usklađenosti s OK), implicitno se, zbog jezičke formulacije, priznaju kolektivna manjinska prava, **jer se govori o pravima i slobodama manjina, dakle kolektiviteta**, iako je Zakon po svom nazivu posvećen zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. Priznavanje i zakonsko uređivanje načina ostvarivanja kolektivnih prava nije nepoznato u uporednom pravu, ali nije ni opšteprihvaćeno, a svakako ne predstavlja ni međunarodni standard manjinske zaštite (vidjeti tekst u odjeljku o usklađenosti s OK).

Stav 2. ističe karakter OK u unutrašnjem pravnom poretku. OK je po odredbi tog stava sastavni dio pravnog sistema BiH i entiteta u BiH, što znači da ona **kao takva, dakle kao međunarodni ugovor čija je BiH strana ugovornica, obavezuje BiH i organe vlasti u njoj**. Drugim riječima, BiH i organe vlasti u njoj ne obavezuju odredbe zakona koji bi u unutrašnji pravni poredak transformisao OK, već sama OK. S druge strane, u izloženoj odredbi stava 2. tog člana Zakona BiH posebnu pažnju privlači formulacija prema kojoj se ona **neposredno primjenjuje**. U pogledu karaktera obaveza koje proističu iz OK važno je ukazati na teorijsku podjelu na tzv. samoizvršne i prenosnoizvršne međunarodne ugovore. U prvu kategoriju bi spadali međunarodni ugovori čije su odredbe primjenjive pred sudovima I od strane organa izvršno-upravne vlasti bez daljeg I bližeg uređivanja aktima unutrašnjeg prava, dok bi u kategoriju prenosnoizvršnih ugovora spadali oni međunarodni ugovori koji sadrže odredbe čija primjena iziskuje dalju normativnu razradu aktima unutrašnjeg prava, tačnije koji sadrže odredbe koje su višeg nivoa apstraktnosti i neodređenosti, te ih je, u cilju primjene, neophodno dalje razraditi aktima unutrašnjeg prava. U kontekstu te podjele, trebalo bi istaći da OK sadrži odredbe koje nemaju samoizvršni karakter (vidjeti tekst u odjeljku o usklađenosti s OK), te bi, u tom kontekstu, određenje prema kojem se OK neposredno primjenjuje trebalo razumjeti vrlo usko i više u smislu prvobitne zakonske formulacije koja je postojala – u smislu direktne primjene, dakle primjene koja ne iziskuje transformisanje odredbi OK u domaće zakonodavstvo, već obaveznost OK kao međunarodnog ugovora.

Entitetski zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina nisu u svemu usklađeni s odredbama Zakona BiH o odnosu zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karakteru OK u unutrašnjem pravnom poretku. Naime, dok je Zakon FBiH u tom pogledu potpuno usklađen, Zakon RS ne sadrži odredbe o odnosu zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karakteru OK u unutrašnjem pravnom poretku, te bi ga, u tom smislu, trebalo dopuniti, tim prije jer je OK sastavni dio pravnog sistema RS. Zakon BD propisuje da se OK direktno primjenjuje u Distriktu, a u skladu s članom 2. Ustava Bosne i Hercegovine, ali se takvo određenje donekle može problematizovati, jer član 2. Ustava BiH ne spominje direktnu primjenu OK, već samo Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Svakako je upotreba pojma **direktna primjena** u Zakonu BD svrsishodnija u odnosu na pojam neposredne primjene OK.

Kantonalno zakonodavstvo o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u pogledu odnosa zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karaktera OK u unutrašnjem pravnom poretku pokazuje različit stepen usklađenosti sa Zakonom BiH. Naime, s jedne strane, pojedini kantonalni zakoni, kao što je slučaj sa zakonima BPK, USK i KS, osim OK, spominju i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima što je za svaku pohvalu (vidjeti tekst u odjeljku o usklađenosti s OK), ali, s druge strane, spominju da su ti međunarodnopravni instrumenti sastavni dio pravnog sistema kantona što nije formulacija koja je u skladu s relevantnom odredbom Zakona BiH koja propisuje da je OK sastavni dio pravnog sistema BiH i entiteta. U tom smislu, trebalo bi razmotriti eventualno uklanjanje takve formulacije iz kantonalnog zakonodavstva u kojem je sadržano. Svakako je suvišno i diskutabilno određenje sadržano u Zakonu KS prema kome se, osim

OK i Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, ***i drugi međunarodni pravni dokumenti o ljudskim pravima i pravima nacionalnih manjina***, neposredno primjenjuju i da su sastavni dio pravnog sistema Kantona. Možda najkorektniju i u tom smislu uzornu formulaciju koja može poslužiti u eventualnim izmjenama drugog kantonalnog zakonodavstva sadrži Zakon TK koji jasno propisuje da se OK primjenjuje (trebalo bi izostaviti pojam neposredno) u Kantonu kao dio pravnog sistema Federacije.

## 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Član 1. OK jasno propisuje da je zaštita nacionalnih manjina i prava i sloboda lica koja pripadaju tim manjinama sastavni dio međunarodne zaštite ljudskih prava, te se u tom smislu može stati na stanovište da su formulacije sadržane u zakonima u BiH, osim u dijelu koji se odnosi na kolektivna prava (a što nije narušavanje OK), u svemu u skladu s OK. U Objašnjenjima uz OK koja je pripremio komitet eksperata nadležan za pripremu teksta Konvencije, iako on ne predstavlja njeno autoritativno tumačenje, jasno se ističe da implementacija OK ne implicira priznavanje kolektivnih prava.<sup>1</sup>

U kontekstu razmatranja usklađenosti odredbi relevantnih zakona u BiH u pogledu karaktera OK u unutrašnjem pravnom poretku s OK, trebalo bi istaći i da se u Objašnjenjima uz OK napominje da su odredbe OK programskog tipa i da neće biti direktno primjenljive, te da ostavljaju državama članicama mjeru diskrecije u sprovođenju ciljeva koje su preuzele da postignu.<sup>2</sup> Dakle, i takav stav može biti osnov za preispitivanje zakonskih formulacija o neposrednoj primjeni odredbi OK, tim prije što je BiH jedina država ugovornica OK koja svojim zakonodavstvom na različitim nivoima propisuje njenu neposrednu primjenu.

U pogledu razmatranja usklađenosti odredbi relevantnih zakona u BiH u pogledu odnosa zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava, trebalo bi napomenuti da, osim OK, i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, iako je njena namjera da se zaštite i unaprijede regionalni i jezici manjina, a ne jezičke manjine kao takve, ima značaja i za zaštitu nacionalnih manjina, te da bi se u eventualnim izmjenama zakonodavstva na različitim nivoima moglo predvidjeti da se i ona, u kontekstu zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, izričito spomene kao dio pravnog sistema BiH.

Preporuke usvojene od strane relevantnih tijela u četvrtom ciklusu monitoringa nad sprovođenjem OK ne adresiraju pitanja odnosa zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karaktera OK u unutrašnjem pravnom poretku BiH.

## 3. Definicija pojma nacionalne manjine i određenje nacionalnih manjina

### 3.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH u članu 3. sadrži definiciju pojma nacionalne manjine i izričito određuje koje grupe stanovnika imaju taj status. U stavu 1. tog člana propisano je da je nacionalna manjina, u smislu tog zakona, dio stanovništva-državljana BiH koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne istorijske prošlosti i drugih karakteristika. U stavu 2. istog člana predviđeno je da BiH štiti položaj i ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina: Albanaca, Crnogoraca, Čeha, Italijana, Jevreja,

<sup>1</sup> Framework Convention for the Protection of National Minorities, Explanatory Report, H (95) 10, par.13, <https://rm.coe.int/16800c10cf>

<sup>2</sup> *Ibid.* par.11

Mađara, Makedonaca, Nijemaca, Poljaka, Roma, Rumuna, Rusa, Rusina, Slovaka, Slovenaca, Turaka i Ukrajinaca i drugih koji ispunjavaju uslove iz stava 1. tog člana. Za potpunije sagledavanje usklađenosti zakonodavstva o manjinama na nižim nivoima vlasti s izloženim odredbama, neophodno je učiniti određene napomene.

Najprije, primjetno je da definicija pojma nacionalne manjine iz stava 1. tog člana, osim negativnog određenja da je riječ o licima koja ne pripadaju konstitutivnim narodima BiH, sadrži samo objektivne kriterijume koje ta lica moraju posjedovati i ispoljavati kako bi objektivno imala drugačiji identitet kako u odnosu na konstitutivne narode BiH, tako i u odnosu na druge nacionalne manjine. Takvi objektivni kriterijumi često su sadržani u uporednom pravu. Dakle, ta odredba ne sadrži nikakvo upućivanje na subjektivne kriterijume – primjera radi da je riječ o licima koja, uz ispunjavanje objektivnih kriterijuma, iskazuju želju za očuvanjem, razvojem i unapređenjem svog zajedničkog identiteta. Ipak, trebalo bi ukazati da je u Zakonu sadržano upućivanje i na „druge karakteristike” što, s jedne strane, može biti osnov i za druge objektivne, ali i subjektivne kriterijume u određivanju nacionalnih manjina u BiH, dok je, s druge strane, važno da taj kriterijum u praksi primjene Zakona BiH ne bude tumačen i primjenjivan diskriminatorno.

Definicija pojma nacionalne manjine iz stava 1. tog člana upućuje da je riječ o licima koja imaju državljanstvo BiH. O značaju kriterijuma državljanstva i usklađenosti tog zahtjeva u definiciji pojma nacionalne manjine s odredbama OK i shvatanjima relevantnih tijela koja vrše monitoring nad njenim sprovođenjem u državama članicama biće više riječi u narednom odjeljku (posvećenom usklađenosti s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa). Na ovom mjestu u Analizi bi trebalo samo ukazati na činjenicu da je BiH složenog državnog uređenje, te da, osim državljanstva BiH, postoji i entitetsko državljanstvo koje može biti legitiman kriterijum u određivanju pojma nacionalne manjine u entitetskom zakonodavstvu.

U stavu 2. ovog člana Zakona BiH određene su grupe državljana koje u BiH uživaju status nacionalnih manjina (17 grupa), ali je sadržano određenje prema kome taj status, tačnije zaštitu ravnopravnosti od strane BiH, mogu uživati i **drugi koji ispunjavaju uslove iz stava 1. tog člana**. U tom smislu, moglo bi se postaviti pitanje na koji način i u kojem postupku bi i druge grupe državljana BiH mogle da dobiju taj status. Imajući u vidu da je 17 grupa koje već uživaju taj status određeno Zakonom BiH, jasno je da bi Parlamentarna skupština trebalo da bude organ nadležan za priznavanje takvog statusa u formi zakonske odredbe, ali bi trebalo jasnije urediti pravni postupak koji bi započinjao na osnovu inicijative grupe zainteresovanih državljana koji smatraju da ispunjavaju kriterijume sadržane u stavu 1. tog člana Zakona BiH.

Entitetski zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u potpunosti su usklađeni sa Zakonom BiH kako u pogledu kriterijuma prisutnih u definiciji pojma nacionalne manjine koja je takođe sadržana u entitetskim zakonima, tako i u pogledu nabiranja grupa državljana koje imaju taj status i mogućnosti da i drugi koji ispunjavaju te uslove steknu taj status. Zakon BD je takođe usklađen sa Zakonom BiH u pogledu kriterijuma sadržanih u definiciji pojma nacionalna manjina, s tim što, donekle razumljivo, navodi da je riječ o dijelu stanovništva koje ima prebivalište u BD.

Kantonalni zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina su takođe u potpunosti usklađeni sa Zakonom BiH u pogledu kriterijuma sadržanih u definiciji pojma nacionalne manjine. Takođe, i kantonalni zakoni koji nabrajaju nacionalne manjine (npr. Zakon USK i Zakon TK) to čine u potpunosti u skladu s Zakonom BiH, ali bi se osnovano moglo postaviti pitanje da li je zaista nužno da se kantonalnim zakonodavstvom nabrajaju grupe koje imaju status nacionalnih manjina, jer takav pristup može implicirati zaključak da su kantoni nadležni za eventualno priznavanje statusa nacionalne manjine. Možda je najbolja formulacija koja je sadržana u kantonalnom zakonodavstvu

koja može biti uzor u eventualnim i preporučljivim, ali ne i nužnim izmjenama kantonalnog zakonodavstva, ona iz Zakona KS prema kojoj taj Kanton štiti položaj i ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina definisanih zakonima o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine.

### 3.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

U kontekstu razmatranja pitanja usklađenosti definicije pojma nacionalne manjine i određenja nacionalnih manjina koja su sadržana u zakonodavstvu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina na svim nivoima u BiH, trebalo bi istaći da nijedan međunarodnopravni akt, uključujući i OK, ne sadrži pravno obavezujuću definiciju pojma „nacionalna manjina”. Ipak, uprkos pomanjkanju takve definicije, u praksi pojedinih međunarodnih tijela, naročito Savjetodavnog komiteta OK, istaknuto je da bi iz određenja pojma nacionalne manjine koje je sadržano u nacionalnim zakonodavstvima država članica trebalo izostaviti kriterijum državljanstva.<sup>3</sup> U tom smislu, Savjetodavni komitet je u svom Četvrtom mišljenju o sprovođenju OK u BiH istakao da opšta primjena kriterijuma državljanstva od strane BiH za pristup pravima zaštićenim OK nije nažalost u skladu sa trenutnim naporima usmjerenim na razvijanje nijansiranijeg pristupa korištenju kriterijuma državljanstva u zaštiti nacionalnih manjina,<sup>4</sup> te je vlastima BiH ponovo uputio preporuku da favorizuju inkluzivan pristup u pogledu djelokruga primjene OK i obezbjede pristup pravima pripadnicima nacionalnih manjina koja nisu navedena u Zakonu BiH.<sup>5</sup> Ograničenje ličnog opsega primjene OK kroz kriterijum državljanstva koji isključuje osobe koje pripadaju tzv. novim manjinama ipak odražava situaciju koja (još uvijek) preovladava u gotovo svim državama članicama OK. Štaviše, pojedine države članice OK kojima je Savjetodavni komitet OK uputio istovjetne ili slične preporuke ističu da se u Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima jasno propisuje da su manjinski jezici" oni koji su tradicionalno u upotrebi na određenoj teritoriji jedne države *od strane državljanata te države* koji čine bročano manju grupu od ostatka stanovništva te države. Dakle, u izloženom kontekstu, iako je Savjetodavni komitet OK uputio BiH odgovarajuću preporuku, ipak se može stati na stanovište da su odredbe zakonodavstva BiH o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u pogledu definicije tog pojma i određenja grupa koje uživaju taj status u skladu s uporednim rješenjima i ostalim relevantnim međunarodnopravnim aktima, te da ne zahtijevaju odgovarajuće izmjene.

4.Sloboda samoodređenja pripadnika nacionalnih manjina i zabrana diskriminacije i asimilacije

#### 4.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH u članu 4. uređuje pitanja slobode samoodređenja pripadnika nacionalnih manjina i zabrane asimilacije. Prema stavu 1. tog člana, svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvim i ne smije doći u nepovoljan položaj zbog takvog opredjeljenja, a bilo kakav oblik

---

<sup>3</sup> Thematic Commentary No. 4 on the scope of application of the Framework Convention on the Protection of National Minorities (2016), paras 29 and 30.

<sup>4</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, ACFC/OP/IV(2017)007, par.20 – U istom paragrafu svog Mišljenja, Savjetodavni komitet smatra da, iako državljanstvo može biti legitiman zahtev u oblastima kao što su zastupljenost u parlamentu i određene javne funkcije, opšta primjena ovog kriterijuma ipak deluje kao ograničenje u odnosu na garancije povezane sa drugim važnim oblastima koje pokriva OK, kao što su nediskriminacija i jednakost, kao i određena kulturna i jezička prava.

<sup>5</sup> *Ibid.* par.23



diskriminacije po tom osnovu je zabranjen. Stavom 2. istog člana propisano je da nije dozvoljena asimilacija pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji.

Entitetski zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina sadrže istovjetne odredbe i potpuno su usklađeni sa Zakonom BiH. Zakon BD nešto drugačije uređuje tu materiju. Naime, Zakon BD najprije ne sadrži odredbu prema kojoj svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom, ali sadrži odredbu prema kojoj se zabranjuje svaki oblik diskriminacije, prema nacionalnim manjinama i licima koja pripadaju nacionalnim manjinama, nešto preciznije i sistemski kvalitetnije u odnosu na državni i entitetske zakone, propisujući da je riječ o diskriminaciji po svim osnovama propisanim Zakonom o zabrani diskriminacije BiH. S druge pak strane, Zakon BD u svom članu 4. stavovi 3. i 4. predviđa da se, u svrhu garantovanja prava ili sprečavanja zloupotreba prava pripadnika nacionalnih manjina, prikupljaju podaci o identifikaciji pripadnika nacionalnih manjina na osnovu prava na opredjeljenje takvih osoba i dokumenata o građanskom statusu (st.3.), te da se neće priznati pravo za ostvarivanje nekog prava propisanog tim zakonom pojedincu, ukoliko se u smislu stava 3 tog člana utvrdi da se drugačije izjašnjavao i ostvario određena prava po osnovu takvog izjašnjavanja u posljednjih pet godina (stav 4.). Iako da je Zakon BD jedini zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH koji tretira problematiku eventualne zloupotrebe slobode samoodređenja i nacionalnog izjašnjavanja, ipak bi trebalo istaći da u postojećem normativnom okviru izložene odredbe Zakona BD nemaju sistemski kvalitet. Naime, BD nije nadležan da samostalno uređuje pitanje eventualne zloupotrebe prava na samoodređenje i nacionalno izjašnjavanje, a izložene odredbe Zakona BD koje tretiraju tu problematiku, bez uporišta u Zakonu BiH, mogu roditi značajne pravne probleme i posljedice. Ne sporeći potrebu normativnog regulisanja pitanja eventualne zloupotrebe prava na samoodređenje i nacionalno izjašnjavanje, ipak bi trebalo istaći da je to pitanje u nadležnosti BiH i entiteta, te da ga je potrebno regulisati njihovim zakonodavstvom.

Kantonalno zakonodavstvo o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina je uglavnom usklađeno s izloženim odredbama Zakona BiH. Zakoni BPK, USK i KS sadrže istovjetne odredbe. S druge pak strane, Zakon TK ne sadrži takve odredbe, te bi ga, u tom smislu, trebalo dopuniti.

#### 4.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Odredba člana 4. stav 1. Zakona BiH doslovno je preuzeta iz člana 3. stav 1. OK i njom je u potpunosti u skladu s OK garantovano pravo na slobodnu samoidentifikaciju. Stav 2. istog člana Zakona BiH zabranjuje bilo koji oblik prisilne asimilacije i to na mnogo jasniji i snažniji način u odnosu na član 16. OK koji tretira tu materiju, te je u tom smislu i on u skladu s OK.

Iako je Savjetodavni komitet OK u svom Mišljenju o sprovođenju OK u BiH u okviru četvrtog ciklusa monitoringa u nekoliko odjeljaka istakao da je informisan o slučajevima *ad hoc* mijenjanja izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti s ciljem ostvarivanja izvjesnih pogodnosti, te da takve zloupotrebe podrivaju i banalizuju razumijevanje i podršku pravima nacionalnih manjina u društvu,<sup>6</sup> on ipak nije usvojio posebnu preporuku kojom bi vlastima u BiH sugerisao odgovarajuće izmjene zakonodavstva u cilju sprečavanja daljih zloupotreba prava na samoodređenje i nacionalno izjašnjavanje. Važno je međutim podsjetiti da pravo na slobodnu samoidentifikaciju nije bez ograničenja, tj. ispunjavanja objektivnih kriterija utvrđenih članom 3. stav 1. Zakona BiH, te da sve vlasti u cijeloj BiH imaju zakonsku obavezu da razvijaju i primjenjuju jasno definirana sredstva za efikasno suzbijanje takvih zloupotreba prava na slobodu samoidentifikacije, jer takve zloupotrebe

---

<sup>6</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.22

podrivaju sveukupno prihvatanje bilo kojeg sistema pozitivnih mjera neophodnih za očuvanje i promoviranje specifičnosti (specifičnog identiteta) nacionalnih manjina.

U kontekstu zabrane diskriminacije, iako *stricto sensu* nije materija zakonodavstva o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, trebalo bi istaći da je Savjetodavni komitet OK u više odjeljaka u svom Mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa ukazao da bi, u cilju djelotvorne primjene principa zabrane diskriminacije, trebalo izmijeniti relevantni normativni okvir – primjera radi, omogućiti da i lica koja pripadaju nacionalnim manjinama mogu biti izabrana za ombudsmana, za članove Predsjedništva, itd (više o tome u odjeljcima koji su posvećeni učestvovanju u organima vlasti).

## 5. Sloboda organizovanja i okupljanja pripadnika nacionalnih manjina

### 5.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH u članu 5. propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodu organizovanja i okupljanja radi izražavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta.

Entitetski zakoni sadrže istovjetne odredbe i u svemu su usklađeni sa Zakonom BiH (izuzev što Zakon FBiH precizira da je riječ o „mirnom okupljanju“). Zakon BD nešto drugačijom normativnom tehnikom i šire u odnosu na Zakon BiH predviđa da se pripadnicima nacionalnih manjina u Distriktu garantuje i omogućava ostvarivanje prava na slobodu organizovanja mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli, radi ispoljavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, tradicijskih, jezičkih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta, kao i ostala prava i slobode propisani Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Evrope. No, i izložena formulacija se može smatrati usklađenom s navedenom odredbom Zakona BiH, iako joj u izvjesnom smislu nedostaje sistemski kvalitet. Naime, u njoj su sloboda organizovanja i okupljanja spojene u **slobodu organizovanja mirnog okupljanja**, a sistemski kvalitet nedostaje i zbog toga što bi se teško moglo stati na stanovište da je, primjera radi, sloboda misli zagarantovana pripadnicima nacionalnih manjina samo radi ispoljavanja i zaštite njihovih kulturnih, vjerskih, tradicijskih, jezičkih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta. Imajući u vidu izloženo, moglo bi se stati na stanovište da bi navedenu odredbu Zakona BD trebalo precizirati.

S izloženom odredbom Zakona BiH u svemu su u skladu zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina USK i TK. S druge pak strane, Zakon BPK propisuje da se pripadnicima nacionalnih manjina u Kantonu garantuje i omogućava ostvarivanje prava na slobodu organizovanja mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli radi ispoljavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, tradicijskih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta. Imajući u vidu izloženu odredbu, i za nju bi se moglo istaći istovjetno stanovište kao i za relevantnu odredbu Zakona BD. Zakon KS propisuje da se radi ispoljavanja i zaštite svojih kulturnih, vjerskih, tradicijskih, obrazovnih, socijalnih, ekonomskih i političkih sloboda, prava, interesa, potreba i identiteta, pripadnicima nacionalnih manjina u Kantonu garantuje i omogućava ostvarivanje prava na slobodu organizovanja, mirnog okupljanja, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i slobodu misli, što je odredba koja nešto preciznije reguliše predmetnu materiju.

### 5.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Imajući u vidu da su izložene odredbe zakonodavstva o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u skladu s članom 7. OK koji tretira tu materiju, kao i da u preporukama relevantnih tijela u procesu monitoringa nad sprovođenjem OK u BiH nije bilo spominjanja ove problematike, može se stati na stanovište da je zakonodavstvo u BiH na svim nivoima usklađeno s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa.

6. Održavanje odnosa pripadnika nacionalnih manjina sa sunarodnicima i obaveze organa vlasti u tom kontekstu

#### 6.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 6, predviđa da BiH omogućava, podstiče i finansijski pomaže održavanje i razvitak odnosa između pripadnika nacionalnih manjina u BiH sa pripadnicima istih nacionalnih manjina u drugim državama i sa narodima u njihovim matičnim državama.

Entitetski zakoni predviđaju istovjetno rješenje, s tim da je njima propisano da omogućavanje, podsticanje i finansijsko pomaganje održavanja takvih odnosa pada na teret odgovarajućeg entiteta i obuhvata i odnose sa sunarodnicima u drugom entitetu. Zakon RS predviđa još i da je Vlada RS dužna, uz prethodno mišljenje Saveza nacionalnih manjina RS, donijeti odluku kojom će biti bliže određeni kriterijumi i način raspodjele sredstava za te namjene. Dakle, može se stati na stanovište da su entitetski zakoni u tom smislu usklađeni sa Zakonom BiH. Član 6.stav 2. Zakona BD predviđa da BD finansijski podržava, u okviru svojih budžetskih sredstava, održavanje i razvoj odnosa između udruženja pripadnika nacionalnih manjina koja imaju registrovano sjedište na teritoriji BD s pripadnicima udruženja nacionalnih manjina koja imaju registrovano sjedište u Republici Srpskoj, Federaciji Bosne i Hercegovine, te s drugim državama i narodima u njihovim matičnim državama. Načelno posmatrano, i ta je odredba u skladu s Zakonom BiH, ali bi trebalo izvršiti izmjene, jer Zakon BiH ne predviđa mogućnost održavanja odnosa pripadnika nacionalnih manjina i/ili njihovih udruženja s drugim državama. Drugim riječima, u izloženoj odredbi Zakona BD bi prijedlog „s“ trebalo zamijeniti prijedlogom „u“.

Odredbe zakona BPK, USK i KS su u svemu usklađene sa Zakonom BiH. Zakon TK ne spominje izričito održavanje odnosa sa sunarodnicima.

#### 6.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Odredbe zakonodavstva na svim nivoima u BiH u pogledu održavanje odnosa pripadnika nacionalnih manjina sa sunarodnicima i obavezama organa vlasti u tom kontekstu u potpunosti su u skladu s članom 17. OK. U preporukama relevantnih tijela SE u okviru četvrtog ciklusa monitoringa nema onih koji se izričito odnose na eventualnu (ne)usklađenost BiH zakonodavstva s odredbama OK i potrebu njegovog mijenjanja.

7. Ovlašćenja entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave da bliže urede prava i obaveze koje proističu iz Zakona

#### 7.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 7. propisuje da će entiteti, kantoni, gradovi i opštine u BiH, u okviru svojih ovlašćenja, svojim zakonima i drugim propisima potpunije urediti prava i obaveze koje proističu iz tog zakona i međunarodnih konvencija kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalne manjine. Ova odredba jasno odražava složeno državno uređenje BiH i predstavlja pravni osnov da BiH, ali i entiteti, kao i njihovi kantoni i jedinice lokalne samouprave, u primjeni državnog Zakona poštuju i slede svoje nadležnosti. Najšire posmatrano, takva obaveza entiteta nije u svemu ispunjena, jer

entitetsko zakonodavstvo u velikoj mjeri sadrži istovjetna rješenja kao i Zakon BiH. Isto bi se moglo zaključiti i za Zakon BD, kao i kantonalno zakonodavstvo. Štaviše, kantonalno zakonodavstvo u slučaju zakona BPK, USK, i KS potpuno obesmišljava rješenje sadržano u čl. 7. Zakona BiH, jer sadrži odredbe prema kojima se na pitanja koja nisu regulisana tim zakonima neposredno primjenjuju zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH i FBiH! Dakle, umjesto da u skladu sa Zakonom BiH potpunije uređuju materiju zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina, kantonalni zakoni, u većini slučajeva, upućuju na primjenu državnog i federalnog zakonodavstva. Takva situacija nije pravno logična i predstavlja poseban i teško otklonjiv vid neusklađenosti sa Zakonom BiH, jer iziskuje reviziju čitavog kantonalnog zakonodavstva o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.

## 7.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK, a ni preporuke iz Četvrtog ciklusa monitoringa nad njenim sprovođenjem ne sadrže rješenja od značaja za obaveze nižih nivoa vlasti u pogledu implementacije i bližeg uređivanja manjinskih prava.

## 8. Finansijske obaveze BiH, entiteta i kantona u pogledu ostvarivanja manjinskih prava

### 8.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 8. predviđa da su BiH, entiteti, kantoni, gradovi i opštine u BiH dužne u okviru svojih budžetskih sredstava osigurati sredstva radi ostvarivanja prava koja pripadaju nacionalnim manjinama po osnovu tog zakona.

Entitetski zakoni ne implementiraju izloženu odredbu Zakona BiH na identičan način. Zakon FBiH ističe da je samo FBiH dužna, u okviru svojih budžetskih sredstava, osiguravati sredstva radi ostvarivanja prava koja pripadaju nacionalnim manjinama na osnovu tog Zakona, kao i za aktivnosti udruženja pripadnika nacionalnih manjina. S druge pak strane, Zakon RS sadrži nešto preciznije određenje. Naime, on predviđa da su RS, gradovi i opštine, dužni predvidjeti u svojim budžetima sredstva za pomoć udruženjima građana koja okupljaju pripadnike nacionalnih manjina, a u cilju ostvarivanja prava propisanih ovim zakonom. No, načelno posmatrano, može se stati na stanovište da su oba rješenja usklađena s izloženom odredbom Zakona BiH. Zakon BD najpreciznije i najpotpunije uređuje pitanje finansijskih obaveza u pogledu ostvarivanja manjinskih prava. Tim Zakonom je najprije predviđeno da BD osigurava, u okviru svojih budžetskih sredstava, sredstva radi ostvarivanja prava koja pripadaju pripadnicima nacionalnim manjinama na osnovu tog zakona, kao i za aktivnosti udruženja pripadnika nacionalnih manjina. Posebnu pažnju zavređuje rješenje sadržano u tom Zakonu prema kome se u BD uspostavlja Fond za nacionalne manjine za podršku finansiranja programa i projekata čiji je cilj zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina, očuvanje i promocija njihovih različitih kulturnih, etničkih, jezičkih, tradicionalnih i vjerskih identiteta te kulturnog naslijeđa. Fond se finansira iz budžeta BD, a propisano je i da se kriterijumi za podršku programima i projektima i način upravljanja Fondom uređuju aktom Vlade BD, a na prijedlog Odjeljenja za stručne i administrativne poslove. Izložene odredbe mogu poslužiti kao uzor u eventualnim izmjenama entitetskog zakonodavstva, ukoliko se stane na stanovište da bi entitetsko zakonodavstvo trebalo da sadrži preciznije formulacije.

Kantonalno zakonodavstvo o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina propisuje da kantoni obezbjeđuju, u okviru svojih budžetskih sredstava, sredstva radi ostvarivanja prava koja pripadaju nacionalnim manjinama na osnovu njihovog zakona, kao i za aktivnosti udruženja pripadnika nacionalnih manjina. Vlade kantona, kantonalni organi uprave, kantonalne upravne organizacije i stručne službe organa vlasti kantona, u okviru svojih budžetskih sredstava, planiraju i osiguravaju sredstva za ostvarivanje prava koja pripadaju nacionalnim manjinama na osnovu svakog

kantonalnog zakona, a dodjeljuju ih na osnovu javnog poziva za finansiranje troškova rada i projekata aktivnosti udruženja pripadnika nacionalnih manjina koja imaju registrovano sjedište u kantonu, u skladu sa propisima kojima se utvrđuju opći kriteriji za raspodjelu sredstava za rad neprofitnih organizacija i udruženja koja se finansiraju-sufinansiraju iz budžeta odgovarajućeg kantona. U okviru kantonalnog zakonodavstva posebno rješenje sadrži Zakon KS koje jedino propisuje da Vijeće nacionalnih manjina KS učestvuje u odabiru (selekciji) projektnih aktivnosti i troškova rada udruženja pripadnika nacionalnih manjina koji se financiraju u okviru planiranih i osiguranih budžetskih sredstava, a dodjeljuju se na osnovu javnog poziva. Načelno posmatrano, izložena rješenja su u skladu sa Zakonom BiH.

## 8.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK svojim odredbama ne uređuje pitanje finansiranja obaveza državnih organa, naročito u državama koje imaju složeno državno uređenje. Ipak, u preporukama Savjetodavnog komiteta i Komiteta ministara u Četvrtom ciklusu monitoringa nad sprovođenjem OK u BiH sadržana je i preporuka prema kojoj se vlasti u BiH pozivaju da pružaju strukturiraniju, sadržajniju i redovnijiu podršku kulturnim projektima nacionalnih manjina. Iako je na osnovu takve preporuke jasno da Savjetodavni komitet i Komitet ministara stoje na stanovištu da podrška projektnom (su)finansiranju kulturnih projekata u BiH nije adekvatna, to, samo po sebi, ne znači i da je neophodno vršiti izmjene i dopune relevantnog zakonodavstva.

## 9. Obaveze pripadnika nacionalnih manjina

### 9.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Članom 9. Zakona BiH utvrđeno je da su pripadnici nacionalnih manjina, u gradovima, opštinama i mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima) gdje čine većinu, dužni poštovati prava pripadnika drugih nacionalnih manjina, kao i konstitutivnih naroda u BiH, uvažavajući načela njihove potpune ravnopravnosti. S obzirom na demografsku situaciju u BiH prema kojoj ne postoje jedinice lokalne samouprave, niti naseljena mjesta u kojima nacionalne manjine predstavljaju (apsolutnu ili relativnu) većinu lokalnog stanovništva, čini se da je ova odredba praktično irelevantna. U tom smislu bi trebalo posmatrati činjenicu da od svih zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina na nižim nivoima vlasti jedini Zakon RS sadrži istovjetnu odredbu.

### 9.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK u članu 21. predviđa da se ništa u njoj neće tumačiti kao da implicira bilo kakvo pravo na angažovanje u bilo kojoj aktivnosti ili vršenje bilo kakvog čina suprotno osnovnim principima međunarodnog prava, a posebno suverenoj jednakosti, teritorijalnom integritetu i političkoj nezavisnosti država. Iako su odredbe Zakona BiH i RS, načelno posmatrano, usklađene s OK, čini se da bi izložena formulacija čl. 21. OK mogla da bude iskorištena u eventualnim izmjenama zakonodavstva, naročito ukoliko se stane na stanovište da je određenje prema kome su pripadnici nacionalnih manjina dužni poštovati prava pripadnika drugih nacionalnih manjina, kao i konstitutivnih naroda u BiH, ali *samo u sredinama u kojima čine većinu stanovništva*, neprikladna. U preporukama relevantnih tijela koja prate sprovođenje OK u Četvrtom ciklusu monitoringa za BiH nije bilo onih koje se odnose na ovu problematiku.

## ZNAKOVI I SIMBOLI

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje su posvećene znakovima i simbolima regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1. isticanje i nošenje manjinskih znakova i simbola i 2. isticanje službenih simbola uz manjinske simbole.

### 1. Isticanje i nošenje manjinskih znakova i simbola

#### 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH predviđa da pripadnici nacionalnih manjina, njihova udruženja, institucije i drugi subjekti i vidovi organizovanja i djelovanja mogu slobodno isticati i nositi znakove i simbole nacionalne manjine kojoj pripadaju, kao i njihovih organizacija, udruženja i institucija (čl.10.st.1.).

Odredbe gotovo istovjetne sadržine imaju i entitetski zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina. Zakon FBiH sadrži identičnu odredbu, dok Zakon RS ističe da to pravo imaju pripadnici nacionalnih manjina, izostavljajući njihova udruženja, institucije i druge subjekte i vidove organizovanja i djelovanja kao subjekte tog prava. No, zaključujući *argumentum a maiori ad minus*, može se stati na stanovište da je i Zakon RS usklađen sa Zakonom BiH. Ipak, radi preciznosti, odredba Zakona RS bi mogla biti terminološki usklađena sa odgovarajućom odredbom Zakona BiH. Zakon BD sadrži istovjetnu odredbu kao i Zakon RS, tako da se sve što je istaknuto za Zakon RS odnosi i na Zakon BD.

Kantonalno zakonodavstvo sadrži potpuno istovjetne odredbe kao i Zakon BiH, izuzev Zakona TK koji predviđa da pripadnici nacionalnih manjina, njihova udruženja, institucije i oblici organizovanja i djelovanja mogu slobodno isticati i nositi znakove i simbole nacionalne manjine kojoj pripadaju izostavljajući znakove i simbole njihovih organizacija, udruženja i institucija, ali se i takvo određenje po načelu *argumentum a maiori ad minus* može smatrati usklađenim sa Zakonom BiH. No, moglo bi se, kao i u slučaju Zakona RS i Zakona BD, razmotriti da li bi terminološka unifikacija doprinijela jasnijoj slici usklađenosti.

#### 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK ne sadrži odredbe kojima se izričito regulišu pitanja izbora i isticanja manjinskih simbola, ali se ta pitanja mogu podvesti pod član 5. OK koji predviđa obavezu ugovornih strana da unapređuju uslove neophodne da pripadnici nacionalnih manjina održavaju i razvijaju svoju kulturu, kao i da očuvaju bitne elemente svog identiteta, odnosno veru, jezik, tradiciju i kulturno nasljeđe. Za ovu problematiku, iako spadaju u tzv. *soft law*, važne su i Ljubljanske smjernice Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS u kojima se izričito ističe da bi države trebalo da promoviraju integraciju poštujući tvrdnje i osjetljivost i manjinskih i većinskih grupa u vezi sa isticanjem i upotrebom simbola u zajedničkom javnom prostoru, kao i da, iako su dužne da vode računa o slobodi izražavanja, bi trebalo da izbjegavaju upotrebu simbola koje izazivaju podjele i obeshrabruju takvo prikazivanje od strane nedržavnih aktera. Tamo gde je prikladno, ističu Ljubljanske smjernice, trebalo bi tražiti mogućnosti za promovisanje inkluzivnih simbola.<sup>7</sup> Na tragu izloženog, Savjetodavni komitet OK u svojim preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa ponavlja svoj poziv vlastima na svim nivoima da preduzmu odlučne mjere za unapređenje međukulturnog dijaloga i međusobnog razumijevanja

---

<sup>7</sup> The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 2012, par. 50,

između različitih etničkih i vjerskih zajednica u Bosni i Hercegovini,<sup>8</sup> a Komitet ministara u svojoj Rezoluciji o sprovođenju OK u BiH, među preporuke koje iziskuju hitnu akciju, uvrštava i poziv vlastima da preduzmu rezolutne mjere za promovisanje interkulturalnog dijaloga i međusobnog razumijevanja između različitih etničkih i vjerskih zajednica.<sup>9</sup> No, izložene preporuke, iako veoma važne, naročito u kontekstu primjene relevantnog zakonodavstva, ne iziskuju njegove izmjene.

## 2. Isticanje službenih simbola uz manjinske simbole

### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH propisuje da se na organizovanim manifestacijama, skupovima, uz simbole nacionalnih manjina obavezno ističu i drugi službeni simboli (državni, entitetski, kantonalni, gradski i opštinski) u skladu sa važećim propisima.

Entitetski zakoni na različite načine tretiraju ovu materiju. Dok Zakon FBiH u svemu sadrži istovjetnu odredbu kao i Zakon BiH, Zakon RS propisuje da su pripadnici nacionalnih manjina, prilikom upotrebe znakova i simbola, obavezni isticati službene znakove i simbole BiH, RS, kao i simbole i znakove opština i gradova, u skladu sa njihovim propisima. Takvo određenje može implicirati da su pripadnici manjina u takvoj obavezi i prilikom privatne upotrebe simbola, a što bi predstavljalo značajno ograničavanje ovog prava. U tom smislu, potrebno je uskladiti Zakon RS s državnim Zakonom. Istovjetan komentar bi zasluživala i odredba Zakona BD prema kojoj su, prilikom upotrebe znakova i simbola, pripadnici nacionalnih manjina dužni isticati službene znakove i simbole BD.

Kantonalno zakonodavstvo na donekle različit način uređuje isticanje službenih simbola uz manjinske. Naime, zakoni BPK i TK predviđaju da se uz simbole nacionalnih manjina, obavezno ističu i drugi službeni simboli (državni, federalni, kantonalni i općinski) u skladu sa važećim propisima, dok zakoni USK i KS propisuju da se, uz simbole nacionalnih manjina, obavezno ističu (samo) službeni simboli Kantona u skladu s kantonalnim propisima. U tom smislu, zakone USK i KS bi trebalo izmijeniti.

### 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Sve što je u odjeljku o usklađenosti s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa istaknuto za nošenje i isticanje manjinskih znakova i simbola važi i za problematiku isticanja službenih simbola uz manjinske.

## UPOTREBA JEZIKA

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje su posvećene upotrebi jezika regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1. pravo pripadnika manjine da koristi svoj jezik; 2. pravo pripadnika manjine da koristi svoje ime i prezime na jeziku manjine; 3. korišćenje manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i topografske oznake.

## 1. Pravo pripadnika manjine da koristi svoj jezik

### 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

---

<sup>8</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par. 73

<sup>9</sup> Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina

Budući da je zaštita jezičkih prava je od suštinskog značaja za opstanak nacionalnih manjina, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH u članu 11. stav 1. najprije propisuje da BiH priznaje i štiti pravo svakom pripadniku nacionalne manjine u BiH korištenje svog jezika slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno.

Entitetskim zakonima je predviđeno da entiteti priznaju i štite pravo svakom pripadniku nacionalne manjine da upotrebljava svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno, čime su ti zakoni u svemu usklađeni sa Zakonom BiH. Istovjetno rješenje sadržano je i u Zakonu BD.

Kantonalno zakonodavstvo donekle različito uređuje pravo pripadnika nacionalnih manjina da koriste svoj jezik. Naime, zakoni BPK, USK i KS sadrže istovjetnu odredbu kao i Zakon FBiH, osim što predviđaju da to pravo priznaje i štiti kanton, ali je otvoreno pitanje da li je kantonalni nivo vlasti nadležan za jamstvo i zaštitu ovog vida manjinskih prava. S druge pak strane, Zakon TK ne sadrži odredbu o individualnom pravu pripadnika nacionalnih manjina na korištenje manjinskih jezika. Iako izostanak takve odredbe ne znači po sebi da se to pravo ne priznaje i ne štiti i u tom kantonu, ipak bi trebalo razmotriti mogućnost izmjene tog zakona i potpunog usklađivanja sa Zakonom BiH i FBiH.

#### 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Izložena odredba Zakona BiH predstavlja doslovnu reprodukciju člana 10. stav 1. OK. U preporukama relevantnih tijela SE u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nema onih koje adresiraju problematiku prava pripadnika nacionalnih manjina da slobodno i bez ometanja, usmeno i pismeno, privatno i javno koriste svoj jezik.

### 2. Pravo pripadnika manjine da koristi svoje ime i prezime na jeziku manjine

#### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH predviđa u članu 11. stav 2. da pravo pripadnika nacionalne manjine na korištenje svog jezika podrazumijeva i pravo pripadniku nacionalne manjine da koristi svoje ime i prezime na jeziku manjine i da zahtijeva da kao takvo bude u javnoj upotrebi. Svi zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina koji su u BiH donijeti na nižim nivoima vlasti, izuzev Zakona TK, propisuju istovjetno rješenje, te su, u tom smislu, usklađeni sa Zakonom BiH. Razumje se, trebalo bi dopuniti Zakon TK i obezbijediti da i on bude u potpunosti usklađen sa Zakonom BiH.

#### 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Zakonodavstvo o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina donijeto na različitim nivoima vlasti u BiH nije, makar terminološki, usklađeno s relevantnim odredbama OK. Naime, OK u članu 11.st.1. predviđa da se ugovorne strane obavezuju da priznaju da svako lice koje pripada nacionalnoj manjini ima pravo da koristi svoje prezime (patronim) i ime na manjinskom jeziku, što je garantovana i zakonodavstvom u BiH, ali i **pravo na njihovo zvanično priznanje, u skladu sa modalitetima predviđenim njihovim pravnim sistemom**. Zakonske odredbe prema kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da zahtijevaju da njihovo ime i prezime na manjinskom jeziku kao takvo bude u javnoj upotrebi nije isto što i pravo na zvanično priznanje čiji modaliteti moraju biti predviđeni unutrašnjim pravnim sistemom. U smislu izloženog, svo zakonodavstvo o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u BiH bi trebalo uskladiti s OK. Relevantna tijela SE koja prate sprovođenje OK u državama ugovornicama u svojim preporukama u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nisu isticala takav zahtjev.



### 3. Korištenje manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i topografske oznake

#### 3.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 12. predviđa da će u gradovima, opštinama i mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima), u kojima pripadnici nacionalne manjine čine većinu stanovništva, organi vlasti obezbijediti da se jezik manjine koristi između tih pripadnika i organa vlasti, da natpisi institucija budu ispisani na jeziku manjine, te da lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu ispisani i istaknuti i na jeziku manjine koja to zahtijeva (stav 1.), ali i da gradovi i opštine mogu svojim statutima utvrditi da prava iz prethodnog stava mogu koristiti pripadnici nacionalne manjine i kada ne čine većinu stanovništva, već kada čine u gradu, opštini ili naseljenom mjestu više od jedne trećine stanovništva (stav 2.).

Entitetski zakoni na različit način uređuju pitanje korištenja jezika manjina u odnosima s organima vlasti i u ispisivanju topografskih oznaka. Naime, Zakon FBiH u članu 9. stav 1. propisuje istovjetnu odredbu kao što je ona koja je sadržana u članu 12. stav 1. Zakona BiH, ali u stavu 2. tog člana propisuje da gradovi i opštine mogu svojim statutima utvrditi da pripadnici nacionalnih manjina mogu koristiti prava u vezi s korištenjem manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i u topografskim oznakama i kada ne čine većinu stanovništva, što nije usklađeno sa zahtjevom sadržanim u članu 12. stav 2. Zakona BiH prema kojem je to moguće, ali samo ako pripadnici manjina čine više od jedne trećine stanovništva. Ni Zakon RS nije u potpunosti usklađen sa Zakonom BiH budući da u vezi s ovim pitanjem predviđa u članu 9. stav 1. da u opštinama, gradovima i mjesnim zajednicama u kojima pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva organi vlasti obezbjeđuju da se jezik manjine koristi između tih pripadnika i organa vlasti, da natpisi institucija budu ispisani na jeziku manjine, te da lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu istaknuti i na jeziku manjine koja to zahtijeva. S druge pak strane, Zakon RS u stavu 2. člana 9. uređuje da opštine i gradovi mogu u svojim statutima utvrditi da prava iz stava 1. tog člana mogu koristiti pripadnici nacionalne manjine i kada ne čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, već kada u gradu, opštini, mjesnoj zajednici ili naseljenom mjestu **tradicionalno stanuje znatan broj lica pripadnika nacionalne manjine**. Izložena odredba člana 9. stav 2. Zakona RS može poslužiti kao uzor u eventualnim izmjenama zakonodavstva naročito u kontekstu pitanja numeričkog praga za korištenje manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i u topografskim oznakama, a što proističe iz međunarodnih standarda o kojima će više riječi biti u narednom odjeljku. Zakon BD restriktivno i neusklađeno sa Zakonom BiH uređuje ovu materiju. Naime, Zakon BD predviđa da su organi i institucije BD dužni omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina da mogu podnositi usmene ili pismene zahtjeve, kao i obraćati se organima vlasti na jeziku te nacionalne manjine kada pripadnici nacionalne manjine čine najmanje jednu trećinu stanovništva na teritoriji BD, čime iz ostvarivanja tih prava u potpunosti isključuje upotrebu manjinskih jezika u topografskim oznakama.

Kantonalno zakonodavstvo na veoma različit način reguliše problematiku korištenja manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i u topografskim oznakama. Naime, pojedini kantonalni zakoni, kao što je to slučaj sa zakonima BPK i USK predviđaju da su organi uprave, javne ustanove i javna preduzeća u Kantonu dužni omogućiti pripadnicima nacionalnih manjina da mogu podnositi usmene ili pismene zahtjeve, kao i obraćati se organima vlasti na jeziku te nacionalne manjine, dakle nezavisno od učešća u ukupnom stanovništvu, ali i bez suštinskog korištenja manjinskih jezika u odnosima između tih pripadnika i organa vlasti, jer se ne predviđa obaveza organa vlasti da koriste manjinske jezike, već samo mogućnost da se sastavljaju akti na jezicima nacionalnih manjina. Zakon KS uopšte i ne govori o korištenju manjinskih jezika u odnosima između pripadnika manjina i organa vlasti, ali propisuje da su, u cilju obezbjeđivanja prava pripadnika

nacionalne manjine na privatno i javno, usmeno i pismeno korištenje manjinskih jezika, kantonalni organi državne službe i druge kantonalne institucije i javne službe obavezni preduzimati sve potrebne mjere i radnje, te angažovati prevodioca za jezik pripadnika nacionalne manjine, kad to situacija nalaže. Zakon TK uopšte i ne predviđa korištenje manjinskih jezika u odnosima između pripadnika manjina i organa vlasti, već se isključivo fokusira na korištenje manjinskih jezika u topografskim oznakama.

Kantonalno zakonodavstvo je prilično šaroliko i u pogledu rješenja o korištenju manjinskih jezika u topografskim oznakama. Zakoni BPK, USK i KS propisuju da organi vlasti u kantonu obezbjeđuju da imena ulica i drugih topografskih oznaka koje postavlja kanton, budu ispisani i istaknuti i na jeziku nacionalne manjine koja to zahtijeva i čini većinu stanovništva na području koje se obilježava, kao i onda kada ne čine većinu stanovništva na području koje se obilježava, kada utvrde da je zahtjev opravdan, pri čemu u najmanju ruku nije jasno ne samo kako bi se utvrdilo da li pripadnici nacionalnih manjina čine većinu stanovništva u ulici, već ni kako i na osnovu čega bi se utvrđivalo da li je zahtjev opravdan. S druge strane, Zakon TK predviđa da će u gradu, općini, mjesnoj zajednici ili naseljenom mjestu, u kojima pripadnici nacionalne manjine čine većinu stanovništva, organi vlasti osigurati da natpisi institucija, lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka, namijenjenih javnosti, budu ispisani i istaknuti i na jeziku manjine koja to zahtijeva, te da grad i opština mogu svojim statutima utvrditi da ta prava mogu ostvarivati pripadnici nacionalne manjine i kada ne čine većinu stanovništva, već kada čine u gradu, opštini ili naseljenom mjestu više od jedne trećine stanovništva.

Može se zaključiti da zakonodavstvo u BiH u pogledu korištenja manjinskih jezika u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i organa vlasti, kao i u topografskim oznakama nije usklađeno i da to upućuje na potrebu njegove značajne revizije. Takav zaključak dobija posebno na značaju ukoliko se razmotri usklađenost odredbi relevantnog zakonodavstva s odredbama OK i preporukama relevantnih tijela iz Četvrtog ciklusa monitoringa.

### 3.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Odredbe o korištenju manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i u topografskim oznakama sadržane u zakonodavstvu na različitim nivoima trebalo bi da implementiraju članove 10.stav 2. i 11.stav 3. OK. Prema članu 10.stav 2. OK, u oblastima u kojima pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno ili u značajnom broju, ako ta lica to traže i gdje takav zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, strane ugovornice će nastojati da obezbijede, koliko je to moguće, uslove koji bi omogućili upotrebu manjinskog jezika u odnosima između tih lica i organa uprave. Dakle, prema članu 10.stav 2. OK, korištenje manjinskih jezika u odnosima između pripadnika manjina i organa uprave nije obaveza, ali će ugovorne strane nastojati da obezbijede uslove za takvu upotrebu i to **u oblastima u kojima pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno ili u značajnom broju**, dakle bez izričitog propisivanja numeričkog kriterijuma. Slično se predviđa i članom 11. stav 3. OK. Naime, prema toj odredbi, u oblastima koje tradicionalno naseljava značajan broj pripadnika nacionalne manjine, strane će nastojati, u okviru svog pravnog sistema, uključujući, gdje je to prikladno, sporazume sa drugim državama, i uzimajući u obzir njihove specifične uslove, da prikažu tradicionalna lokalna imena, nazive ulica i druge topografske oznake namijenjene javnosti i na jeziku manjine kada postoji dovoljna potražnja za takvim oznakama. Dakle, ni u slučaju korištenja manjinskih jezika u topografskim oznakama OK ne nameće čvrstu obavezu ugovornim stranama, ali one imaju dužnost da nastoje da to obezbijede u oblastima **koje tradicionalno naseljava značajan broj pripadnika nacionalne manjine i kada postoji dovoljna potražnja za takvim oznakama**. Takve formulacije mogu upućivati na potrebu da se nacionalnim zakonodavstvom utvrdi određeni numerički prag, ali je Savjetodavni komitet OK u svom Tematskom komentaru o jezičkim pravima

istakao da numerički pragovi ne smiju predstavljati nepotrebnu prepreku za službenu upotrebu određenih manjinskih jezika u oblastima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina, bilo tradicionalno ili u značajnom broju.<sup>10</sup> U svom Četvrtom mišljenju o sprovođenju OK u BiH Savjetodavni komitet OK je izričito istakao da stoji na stanovištu da je prag od jedne trećine suviše visok da bi se osiguralo efektivno uživanje prava iz člana 10. stav 2. OK, te je u jednoj od svojih preporuka ukazao da bi vlasti trebalo da preispitaju, u konsultaciji sa predstavnicima nacionalnih manjina, zakonodavstvo, politiku i praktičnu situaciju upotrebe manjinskih jezika u odnosu na organe uprave, u cilju eliminisanja prepreka za upotrebu manjinskih jezika u odnosima sa organima uprave u geografskim područjima u kojima živi značajan broj pripadnika nacionalnih manjina.<sup>11</sup> Sličnu preporuku Savjetodavni komitet je dao i u pogledu korištenja manjinskih jezika u topografskim oznakama. Naime, Savjetodavni komitet je istakao da bi vlasti trebalo da preispitaju, u konsultaciji sa predstavnicima nacionalnih manjina, zakonodavstvo, politiku i praktičnu situaciju upotrebe manjinskih jezika u cilju eliminisanja barijera za upotrebu manjinskih jezika za topografske oznake u geografskim oblastima koje su tradicionalno ili u značajnoj mjeri naseljene pripadnicima nacionalnih manjina.<sup>12</sup> Dakle, zakonodavstvo u BiH na svim nivoima nije usklađeno s OK, niti s preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa.

## OBRAZOVANJE

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje su posvećene obrazovanju regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1. osnivanje i vođenje privatnih institucija za obrazovanje; 2. obrazovanje na jeziku nacionalne manjine u javnim obrazovnim ustanovama; 3. dodatna nastava za pripadnike nacionalnih manjina i 4. obaveze obrazovnih vlasti.

1. Osnivanje i vođenje privatnih institucija za obrazovanje i stručno usavršavanje
  - 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Član 13. stav 1. Zakona BiH predviđa da će entiteti i kantoni u Federaciji BiH svojim zakonima utvrditi mogućnosti pripadnicima nacionalnih manjina na osnivanje i vođenje vlastitih privatnih institucija za obrazovanje i stručno usavršavanje. Iako bi svakako sa stanovišta manjinske zaštite bilo bolje da je u izloženoj odredbi zajamčeno **pravo** pripadnika manjina da osnivaju i vode privatne obrazovne ustanove (naročito imajući u vidu da je to međunarodni standard – vidjeti naredni odjeljak), ipak je jasno da ona pruža široki okvir za obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina. U stavu 2. istog člana Zakon BiH propisuje da su finansiranje takvih institucija dužne osigurati nacionalne manjine. Prema izloženoj odredbi stava 2. jasno je da osnivanje i vođenje privatnih obrazovnih ustanova ne bi trebalo da stvara finansijske obaveze za javne vlasti, ali nije jasno zašto bi finansiranje takvih ustanova trebalo da osiguraju **isključivo** nacionalne manjine, odnosno njihovi pripadnici (naročito imajući u vidu da to nije međunarodni standard – vidjeti naredni odjeljak) i zašto takve finansijske obaveze ne bi mogle, primera radi, da imaju matične države.

Zakon FBiH uopšte ne predviđa mogućnost da pripadnici nacionalnih manjina osnivaju i vode privatne obrazovne ustanove i ustanove za stručno usavršavanje. Iako je, načelno posmatrano, jasno da bi pripadnici nacionalnih manjina kao državljani BiH i FBiH to mogli da učine kao i druga lica koja

---

<sup>10</sup> ACFC Thematic Commentary No. 3 on the Language Rights of Persons belonging to National Minorities (2012), para. 57.

<sup>11</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.97

<sup>12</sup> *Ibid*, par.100

imaju državljanstvo, možda bi se moglo razmotriti da se i u Zakonu FBiH uvrsti identična odredba. Zakon RS propisuje da pripadnici nacionalnih manjina mogu osnivati i voditi privatne institucije za obrazovanje i stručno usavršavanje i da su dužni da osiguraju njihovo finansiranje. Dakle, Zakon RS je u svemu usklađen sa Zakonom BiH, ali bi, u slučaju eventualnih izmjena Zakona BiH trebalo izvršiti i odgovarajuće izmjene i Zakona RS. Zakon BD predviđa da pripadnici nacionalnih manjina **imaju pravo** osnovati privatne ustanove za obrazovanje i stručno usavršavanje u skladu s tim zakonom i zakonima iz oblasti obrazovanja BD, što je svakako ispravnija formulacija u odnosu na onu koja je sadržana u zakonima BiH i RS. Međutim, i Zakon BD propisuje da su finansiranje takvih privatnih ustanova dužni osigurati osnivači privatnih ustanova.

Kantonalno zakonodavstvo na različite načine uređuje ovu materiju. Zakoni BPK i USK sadrže istovjetne odredbe kojima se predviđa da pripadnici nacionalne manjine imaju pravo osnivati i voditi vlastite privatne ustanove za obrazovanje i stručno usavršavanje, te organizovati posebne oblike obrazovanja, u skladu sa mogućnostima i potrebama svojih pripadnika. Uz pohvalu što je u tim slučajevima normativno postulirano **pravo** na osnivanje i vođenje takvih ustanova, nije jasno zbog čega su zakonodavci tih kantona propisali da su resorna ministarstva obrazovanja, radi ostvarivanja tog prava, obavezna obezbijediti finansijska sredstva za osposobljavanje nastavnika koji će izvoditi nastavu na jeziku nacionalne manjine, obezbijediti prostor i druge uvjete za izvođenje dodatne nastave, kao i štampanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina! Očigledno je riječ o grešci koju bi trebalo ispraviti odgovarajućim izmjenama. Zakon KS, osim što predviđa da pripadnici nacionalne manjine imaju pravo osnivati i voditi vlastite privatne ustanove za obrazovanje i stručno usavršavanje, dodaje još i pravo da organizuju posebne oblike obrazovanja, u skladu sa mogućnostima i potrebama svojih pripadnika, **kao i organizovati dopunsku nastavu za učenike osnovnih i srednjih škola na maternjem jeziku-jeziku nacionalne manjine, u cilju očuvanja identiteta nacionalne manjine kojoj pripadaju**. Dakle, Zakon KS organizovanje dopunske nastave za učenike u javnim obrazovnim ustanovama postulira kao pravo pripadnika nacionalnih manjina, što je rješenje koje odstupa od ostalih zakonskih uređenja u BiH. Zakon TK uopšte ne propisuje pravo i mogućnost pripadnika nacionalnih manjina da osnivaju i vode privatne obrazovne ustanove i ustanove za stručno usavršavanje.

## 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK u članu 13. stavovi 1.i 2. predviđa da će ugovorne strane, u okviru svojih obrazovnih sistema, priznati da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da osnivaju i upravljaju svojim privatnim ustanovama za obrazovanje i obuku (st.1.) , te da ostvarivanje tog prava neće povlačiti nikakve finansijske obaveze za strane. Imajući u vidu izložene odredbe, jasno je da bi na odgovarajućim mjestima u različitim zakonima u BiH trebalo izvršiti izmjene priznavši **pravo** pripadnika nacionalnih manjina da ustanovljavaju i vode privatne obrazovne ustanove, kao i ukinuti ograničenje da su isključivo oni dužni obezbijediti finansiranje takvih ustanova, ali uz ogradu da osnivanje i vođenje takvih ustanova ne rađa obaveze za javne vlasti. U Četvrtom ciklusu monitoringa relevantna tijela SE nije imala preporuke u vezi s članom 13. OK.

## 2. Obrazovanje na jeziku nacionalne manjine u javnim obrazovnim ustanovama

### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 14. stav 2. predviđa da su obrazovne vlasti u BiH, u okviru svog obrazovnog programa (predškolskog, osnovnog i srednjeg), obavezne da u školama u kojima učenici - pripadnici jedne nacionalne manjine čine najmanje jednu trećinu obezbijede obrazovanje na jeziku te manjine. Izložena odredba koja se odnosi na **javne obrazovne ustanove** zahtjeva dvije opaske. Najprije, postavlja se pitanje šta je obuhvaćeno takvim obrazovanjem, tačnije da li se ono odnosi na

cjelokupno obrazovanje, dakle ono koje se odvija iz svih predmeta. Odgovor na to pitanje sadržan je u stavu 1. istog člana Zakona BiH prema kome pripadnici nacionalne manjine mogu učiti jezik, književnost, istoriju i kulturu i na jeziku manjine kojoj pripadaju. Upotreba veznika „i“ ispred određenja „na jeziku manjine kojoj pripadaju“ upućuje na namjeru zakonodavca da takvo obrazovanje bude dvojezično, te da se odnosi na sadržaje isključivo iz jezika, književnosti, istorije i kulture. Druga napomena se odnosi na numerički uslov koji mora biti ispunjen za organizovanje takvog vida nastave. Naime, postavlja se pitanje da li je prag od jedne trećine učenika suviše visoko postavljen, te da li je činjenica da je on (ne)ispunjen (ili nesrazmjerno po razredima) dovoljan pokazatelj za izvođenje takve nastave, naročito imajući u vidu međunarodne standarde u toj oblasti (vidjeti naredni odjeljak) i nejasnoću u pogledu krajnje formulacije odredbe tog stava u pogledu zahtjeva roditelja (a naročito bez određenog broja zahtjeva za takvom nastavom).

Zakon FBiH je u svemu usklađen s izloženim rješenjem iz Zakona BiH, dok Zakon RS nešto drugačije uređuje to pitanje. Naime, u članu 11. stav 1. Zakon RS predviđa da se obrazovanje na jeziku nacionalne manjine obezbjeđuje u okviru predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja u opštinama, gradovima i u naseljenim mjestima **u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva**. S jedne strane, izloženo rješenje odstupa od onoga koje je sadržano u Zakonu BiH i uvodi veoma visok i donekle nelogičan numerički prag (većina stanovništva, a ne učenika). S druge pak strane, zbog činjenice da Zakon RS ne sadrži odredbu prema kojoj pripadnici nacionalne manjine mogu učiti jezik, književnost, istoriju i kulturu i na jeziku manjine kojoj pripadaju, izloženo rješenje se odnosi na cjelokupnu nastavu, a ne samo na sadržaje iz jezika, književnosti, istorije i kulture. Imajući u vidu izloženo, jasno je da bi Zakon RS trebalo uskladiti s rješenjima iz Zakona BiH u pogledu numeričkog praga (naročito ukoliko se on smanji), dok bi, s druge strane, rješenje iz Zakona RS o mogućnosti cjelokupne nastave na jezicima manjina trebalo biti uzor u razmatranju budućih zakonskih promjena na svim nivoima. Zakon BD uopšte ne predviđa mogućnost izvođenja nastave na manjinskim jezicima, tačnije obrazovanja na manjinskim jezicima, već samo dodatne nastave, te bi ga, u tom smislu, trebalo dopuniti.

Kantonalno zakonodavstvo na različite načine uređuje ovu materiju. Zakoni BPK, USK i TK su usklađeni sa Zakonom BiH, kako u pogledu obima nastave, tako i u pogledu numeričkog praga koji je postavljen kao uslov za organizovanje takve nastave. Zakon KS, slično kao i Zakon RS, zbog izostavljanja odredbe prema kojoj pripadnici nacionalne manjine mogu učiti jezik, književnost, istoriju i kulturu i na jeziku manjine kojoj pripadaju, zapravo omogućava cjelokupnu nastavu iz svih predmeta i sadržaja na manjinskim jezicima, ali je u pogledu numeričkog uslova za takvu nastavu usklađeno sa Zakonom BiH. Izmjene kantonalnog zakonodavstva bi trebalo vršiti nakon izmjena Zakona BiH i Zakona FBiH.

## 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK u članu 14. stav 2. predviđa da će ugovorne strane nastojati da obezbijede, u oblastima koje tradicionalno ili u značajnom broju naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina, ako postoji dovoljna potražnja, koliko je to moguće i u okviru svojih obrazovnih sistema, da pripadnici tih manjina imaju adekvatne mogućnosti za dobijanje nastave na ovom jeziku. Dakle, OK za izvođenje nastave na manjinskim jezicima, propisuje uslov da se ona odvija u oblastima u kojima tradicionalno ili u značajnom broju naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina i ako postoji dovoljna potražnja za takvom nastavom. U tom smislu, Savjetodavni komitet OK je u svom mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nad sprovođenjem OK, uz opasku da Zakon RS zadržava stroži uslov za izvođenje nastave na manjinskim jezicima, ponovo uputio vlastima preporuku da pojačaju svoje napore i

zauzmu proaktivan pristup za razvoj nastave na manjinskim jezicima u oblastima gdje su pripadnici nacionalnih manjina tradicionalno ili u značajnom broju naseljeni.<sup>13</sup>

### 3. Dodatna nastava za pripadnike nacionalnih manjina

#### 3.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

U članu 14. stav 2. Zakon BiH predviđa još i da su obrazovne vlasti u BiH, u okviru svog obrazovnog programa (predškolskog, osnovnog i srednjeg), obavezne da u školama u kojima učenici - pripadnici jedne nacionalne manjine čine jednu petinu, omoguće dodatnu nastavu o jeziku, književnosti, istoriji i kulturi manjine kojoj pripadaju, ako to zahtijeva većina njihovih roditelja.

Zakon FBiH je u svemu usklađen s izloženom odredbom Zakona BiH. Zakon RS međutim, prilično liberalno i bez postuliranja bilo kakvog numeričkog kriterijuma, propisuje da se, ako pripadnici nacionalnih manjina to zahtijevaju, obezbjeđuje učenje njihovog jezika, književnosti, istorije i kulture na jeziku manjine kojoj pripadaju kao dodatna nastava. Dakle, kako Zakon RS ističe, nezavisno od broja pripadnika nacionalne manjine, u skladu sa opštim aktima o izvođenju nastave. Zakon BD prilično restriktivno i svakako suprotno Zakonu BiH s kojim bi trebalo da se uskladi propisuje da se za pripadnike nacionalne manjine organizuje dodatna nastava za učenje jezika, književnosti, historije i kulture u okviru predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja, **pod uslovom da većina roditelja to zahtijeva i da je moguće osigurati kadrovske pretpostavke za izvođenje nastave**, pri čemu kriterijume za organizovanje takve dodatne nastave utvrđuje šef Odjeljenja za obrazovanje!

Kantonalno zakonodavstvo prilično jednoobrazno reguliše ovo pitanje. Naime, u svim kantonalnim zakonima sadržano je rješenje prema kome će resorno kantonalno ministarstvo obezbijediti dodatnu nastavu o jeziku, književnosti, historiji i kulturi manjine kojoj pripada najmanje jedna petina učenika, ako to zahtijeva većina njihovih roditelja, pri čemu nastavni plan i program dodatne (ali i cjelokupne) nastave donosi resorni ministar, uz prethodno mišljenje vijeća nacionalnih manjina kantona i osigurava nastavni materijal za takvo obrazovanje ( samo se u Zakonu TK navodi da se to čini na prijedlog Pedagoškog zavoda). Inače, svi kantonalni zakoni, izuzev Zakona TK, propisuju obavezu javnih vlasti da osiguraju nastavu maternjeg jezika za pripadnike nacionalnih manjina.

#### 3.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK ne sadrži odredbe posvećene dodatnoj nastavi u javnim obrazovnim ustanovama, ustanovama, ali pod istim uslovima (u oblastima koje tradicionalno ili u značajnom broju naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina, ako postoji dovoljna potražnja) predviđa učenje manjinskih jezika. U tom smislu, Savjetodavni komitet OK je u svom mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nad sprovođenjem OK, u istoj preporuci koja je navedena u prethodnom odjeljku posvećenom usklađenosti s OK, pozvao vlasti da pojačaju svoje napore i zauzmu proaktivan pristup za razvoj nastave o manjinskim jezicima u oblastima gdje su pripadnici nacionalnih manjina tradicionalno ili u značajnom broju naseljeni,<sup>14</sup> a što je potvrdio i Komitet ministara u svojoj rezoluciji.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.117, 121

<sup>14</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par. 121

<sup>15</sup> Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina

#### 4. Obaveze obrazovnih vlasti

##### 4.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

U članu 14. stav 3. Zakon BiH predviđa da su, radi ostvarivanja prava na obrazovanje na manjinskim jezicima i dodatne nastave za pripadnike manjina, nadležne obrazovne vlasti obavezne da obezbijede finansijska sredstva za osposobljavanje nastavnika koji će izvoditi nastavu na jeziku nacionalne manjine, prostor i druge uslove za izvođenje dopunske nastave, kao i štampanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina.

Zakon FBiH sadrži istovjetnu odredbu. Zakon RS nešto preciznije, zbog raspodjele nadležnosti među različitim nivoima vlasti, propisuje da se radi ostvarivanja tih prava obezbjeđuju potrebna finansijska sredstva u budžetu Republike Srpske, za realizaciju programa u oblasti osnovnog i srednjeg obrazovanja, a u budžetima opština i gradova u oblasti predškolskog obrazovanja, a odnose se na osposobljavanje nastavnika koji će izvoditi nastavu na jeziku nacionalne manjine, prostor i druge uslove za izvođenje dodatne nastave i štampanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina. Zakon BD normira da se samo u svrhu izvođenja dodatne nastave osiguravaju potrebna finansijska sredstva u budžetu BD, na prijedlog Odjeljenja za obrazovanje, uz saglasnost Vlade BD.

Zakoni BPK i USK sadrže očiglednu omašku jer propisuju finansijske obaveze obrazovnih vlasti u pogledu privatnih obrazovnih ustanova, ali na način koji odgovara obavezama u pogledu javnih ustanova za obrazovanjem na manjinskim jezicima i dodatnom nastavom za pripadnike nacionalnih manjina. Zakon KS je u svemu usklađen sa Zakonom BiH, dok Zakon TK uopšte ne sadrži odredbu o finansijskim obavezama obrazovnih vlasti, te bi ga u tom smislu trebalo dopuniti.

##### 4.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK propisuje u članu 12. stav 2. da će ugovorne strane, između ostalog, obezbediti adekvatne mogućnosti za obuku nastavnika i pristup udžbenicima, i olakšati kontakte među učenicima i nastavnicima različitih zajednica, ali u cilju podsticanja poznavanja kulture, istorije, jezika i vere svojih nacionalnih manjina i većine, što je inače određeno koje nedostaje u zakonodavstvu BiH na različitim nivoima. Otuda i ne čudi što je Savjetodavni komitet OK je u svom mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nad sprovođenjem OK u jednoj od preporuka ponovio svoj poziv vlastima da pruže povećanu i aktivniju podršku razvoju školskih udžbenika i drugih materijala dizajniranih posebno za nastavu manjinskih jezika,<sup>16</sup> a što je potvrdio i Komitet ministara u svojoj rezoluciji.<sup>17</sup>

## INFORMISANJE

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje su posvećene informisanju regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1. osnivanje privatnih sredstava javnog informisanja (medija) i 2. obaveze javnih medijskih servisa.

#### 1. Osnivanje privatnih sredstava javnog informisanja (medija)

##### 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

---

<sup>16</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.122

<sup>17</sup> Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina

Zakon BiH u članu 15. propisuje da pripadnici nacionalnih manjina u BiH imaju pravo na osnivanje radio i televizijskih stanica, izdavanje novina i drugih štampanih informativnih glasila na jezicima manjine kojoj pripadaju.

Entitetski zakoni su u svemu usklađeni s izloženom odredbom Zakona BiH. Zakon BD, osim odredbe o pravu na osnivanje sredstava javnog informisanja, tome još pridodaje da se to može činiti u skladu s propisima iz te oblasti koji se primjenjuju u BD, te da sredstva javnog informisanja koja su osnovana i izdata u tom smislu podršku za svoj rad mogu ostvariti putem programa i projekata koji se finansiraju iz Fonda.

Svi kantonalni zakoni takođe predviđaju isto pravo pripadnika manjina u kantonu.

#### 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK u članu 9. stav 3. predviđa da ugovorne strane neće ometati stvaranje i upotrebu štampanih medija od strane pripadnika nacionalnih manjina, te da će, u pravnom okviru radio i televizijskog emitovanja, obezbjediti, koliko je to moguće, i uzimajući u obzir odredbu stava 1. tog člana, da se pripadnicima nacionalnih manjina da mogućnost stvaranja i korištenja sopstvenih medija. Savjetodavni komitet OK je u svom mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nad sprovođenjem OK sa žaljenjem primijetio da su zakonske odredbe o privatnom emitovanju ostale mrtvo slovo na papiru,<sup>18</sup> ali u pogledu osnivanja privatnih sredstava informisanja i privatnog emitovanja nije uputio nikakvu preporuku vlastima.

#### 2. Obaveze javnih medijskih servisa

##### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 16. stav 1. predviđa da su radio i televizijske stanice koje ostvaruju ulogu javnog servisa/službe, a čiji su osnivači Bosna i Hercegovina, entiteti, kantoni, gradovi i opštine, obavezne da u svojim programskim šemama predvide posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina, a mogu obezbijediti i druge sadržaje na jezicima manjina, kao i emisije na službenim jezicima o pripadnicima nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini. U stavu 2. istog člana Zakon BiH propisuje da su radio i televizijske stanice kao javni servisi BiH dužni najmanje jednom sedmično obezbijediti posebnu informativnu emisiju za pripadnike nacionalnih manjina, na njihovom jeziku, dok u stavu 3. normira da će entiteti i kantoni svojim propisima utvrditi prava iz stava 1. tog člana, polazeći od razmjera zastupljenosti nacionalnih manjina u entitetu, kantonu, gradu i opštini.

Zakon FBiH je u svemu usklađen sa Zakonom BiH u pogledu obaveza javnih medijskih servisa, s tim da u članu 12. stav 3. precizira da će kantoni svojim propisima utvrditi ta prava, na osnovu procenta zastupljenosti nacionalnih manjina u kantonu, gradu i opštini. Zakon RS je takođe usklađen sa Zakonom BiH u pogledu obaveza javnih medijskih servisa, s tim što opštinama i gradovima prepušta da svojim propisima utvrde ta prava pripadnika nacionalnih manjina, polazeći od razmjera zastupljenosti nacionalnih manjina u opštini, gradu i naseljenom mjestu (naravno, otvoreno je pitanje kakvu ulogu u kontekstu informisanja ima zastupljenost nacionalnih manjina u naseljenom mjestu). Važno je istaći da Zakon RS predviđa da su upravni i redakcijski odbori radio i tv stanica čiji su osnivači Republika, opštine i gradovi dužni obezbijediti učešće pripadnika nacionalnih manjina prilikom utvrđivanja programske šeme koja se odnosi na nacionalne manjine, uz prethodno mišljenje Saveza i Savjeta nacionalnih manjina. Zakon BD koji je takođe usklađen sa Zakonom BiH, slično kao i Zakon RS, predviđa da je upravni i redakcijski odbor javnih radio i tv stanica čiji je osnivač BD dužan

---

<sup>18</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.88



osigurati učešće pripadnika nacionalnih manjina prilikom utvrđivanja programske sheme, koja se odnosi na nacionalne manjine. No, Zakon BD ide i korak dalje u odnosu na državno i entitetsko zakonodavstvo predviđajući da su i privatne radio i TV stanice koje finansiraju svoje programske sadržaje dijelom iz budžeta BD dužne u svojim programima osigurati dio sadržaja za pripadnike nacionalnih manjina, u skladu s propisima Regulatorne agencije za komunikaciju.

Kantonalno zakonodavstvo na različite načine uređuje ovu materiju. BPK i USK ne utvrđuju prava pripadnika manjina na informisanje u javnim medijskim servisima na osnovu procentualne zastupljenosti pripadnika manjina, već propisuju da su ti servisi u obavezi da osiguraju najmanje četiri puta godišnje posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina i druge sadržaje na jezicima nacionalnih manjina, kao i emisije na službenim jezicima u kantonu o pripadnicima nacionalnih manjina u kantonu. Zakon TK u članu 10. stav 1. predviđa numerički kriterijum za ostvarivanje prava na informisanje pripadnika nacionalnih manjina propisujući da su radio i televizijske stanice koje imaju ulogu javnog servisa, a čiji su osnivači Kanton, grad ili opština, obavezne u svojim programima realizovati posebne informativne emisije za pripadnike nacionalne manjine na njenom jeziku najmanje jednom sedmično, ako su pripadnici nacionalne manjine zastupljeni najmanje sa 20 posto u ukupnom stanovništvu Kantona i grada, odnosno sa najmanje 30 posto u ukupnom stanovništvu opštine, dodajući u stavu 2. istog člana da će radio i televizijske stanice kao javni servisi osigurati, najmanje dva puta godišnje, i druge sadržaje na jezicima manjina, kao i emisije na službenim jezicima u Kantonu, o pripadnicima nacionalnih manjina u Kantonu. Zakon KS, osim što propisuje da su Javno preduzeće Televizija Kantona Sarajevo, odnosno drugi javni emiteri čiji je osnivač Kanton, obavezni u svojim programskim šemama realizovati posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina, a mogu obezbijediti i druge sadržaje na jezicima nacionalnih manjina, kao i emisije, na službenim jezicima konstitutivnih naroda, o pripadnicima nacionalnih manjina u Kantonu, u članu 16. stav 2. predviđa i da javni servisi omogućavaju pripadnicima i udruženjima nacionalnih manjina koja imaju registrovano sjedište na teritoriji Kantona da učestvuju u kreiranju programa namijenjenih nacionalnim manjinama.

Načelno posmatrano, cjelokupno zakonodavstvo u BiH, usvojeno na nižim nivoima od državnog, usklađeno je s njim, ali bi ga, zbog ravnopravnosti i jednoobraznosti, naročito u pogledu mogućnosti da predstavnici manjina učestvuju u kreiranju programa koji je njima namijenjen, ipak trebalo dopuniti i uskladiti.

## 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK u članu 9. stav 1. i stav 4. sadrži odredbe koje mogu da budu od značaja u pogledu obaveza javnih medijskih servisa, Naime, OK u članu 9. stav 1, između ostalog, predviđa da će strane ugovornice, u okviru svojih pravnih sistema, osigurati da lica koja pripadaju nacionalnim manjinama ne budu diskriminisana u pogledu pristupa medijima. U stavu 4. istog člana, OK propisuje da će u okviru svojih pravnih sistema, ugovorne strane usvojiti adekvatne mjere kako bi olakšale pristup medijima za pripadnike nacionalnih manjina i kako bi promovisale toleranciju i dozvolile kulturni pluralizam. Savjetodavni komitet OK je u svom Mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nad sprovođenjem OK sa žaljenjem primijetio da su zakonske odredbe o javnom emitovanju na jezicima manjina ostale mrtvo slovo na papiru.<sup>19</sup> To tijelo je vlastima BiH uputilo preporuke da pojačaju napore kako bi osigurale da javne radio i televizijske stanice ispune svoje zakonske obaveze u vezi sa uključivanjem posebnih programa za nacionalne manjine u svoje programske šeme, da preduzmu odlučne mjere za stimulisanje emitovanja programa na jezicima manjina, te da pojačaju svoje

---

<sup>19</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.88

napore, uključujući kroz istraživanje mogućnosti poboljšanog pristupa stručnom obrazovanju u ovoj oblasti, kako bi osigurale da pripadnici nacionalnih manjina imaju efikasan pristup medijima.<sup>20</sup> Slične preporuke su se našle i u Rezoluciji Komiteta ministara SE kojom je okončan Četvrti ciklus monitoringa.<sup>21</sup> Izložene preporuke ne upućuju na nužnost zakonskih izmjena.

## KULTURA

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje su posvećene kulturi regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1. osnivanje kulturnih ustanova i društava i briga o održavanju kulturnog nasljeđa; 2. sadržaji na jezicima nacionalnih manjina u institucijama kulture i 3. obezbjeđivanje zastupljenosti manjina u programima i sadržajima ustanova kulture.

### 1. Osnivanje kulturnih ustanova i društava i briga o održavanju kulturnog nasljeđa 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 17. stav 1. propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo osnivati biblioteke, videoteke, kulturne centre, muzeje, arhive, kulturna, umjetnička i folklorna društva i sve druge oblike slobode kulturnog izražavanja, te brinuti se o održavanju svojih spomenika kulture i kulturnog nasljeđa. Očigledno je riječ o osnivanju privatnih kulturnih ustanova i drugih oblika organizovanja (npr. udruženja). U izloženoj odredbi posebnu pažnju privlači određenje prema kome pripadnici manjina imaju pravo da se brinu o održavanju svojih spomenika kulture i kulturnog nasljeđa, čini se da je namjera zakonodavca išla za tim da se pripadnicima manjina to prava garantuje u kontekstu *privatnih* spomenika kulture i kulturnog nasljeđa, a ne i javnih, tačnije onih spomenika kulture i kulturnog nasljeđa koji su pod zaštitom javnih vlasti, jer je tome posvećena posebna odredba Zakona BiH (vidjeti odjeljak br.3. u okviru ove cjeline).

Entitetski zakoni sadrže istovjetne odredbe. Zakon BD ne sadrži odredbu o osnivanju privatnih ustanova i zaštiti privatnih spomenika kulture i kulturnog nasljeđa, ali to, samo po sebi, ne znači i da nije usklađen sa Zakonom BiH. Takođe, svo kantonalno zakonodavstvo usklađeno je sa Zakonom BiH.

### 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Izložena odredba Zakona BiH, kao i ostale odredbe koje su posvećene kulturi, preuzima određene elemente očuvanja i unapređenja kulturnog identiteta nacionalnih manjina koji su navedeni u članu 5. OK i, načelno posmatrano, u skladu je s njom. Savjetodavni komitet OK je u svom mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nad sprovođenjem OK uputio preporuku vlastima u BiH na svim nivoima da pruže strukturiraniju, značajniju, proaktivniju i redovniju podršku nacionalnim manjinama kako bi očuvale i razvijale svoje kulturno naslijeđe i jezike, uključujući savremene manifestacije kulture, kao i da dosljednije uključe predstavnike nacionalnih manjina u donošenje odluka o dodjeli takve podrške.<sup>22</sup> Preporuku koja poziva na strukturiraniju, značajniju, proaktivniju i redovniju podršku kulturnim projektima nacionalnih manjina sadrži i Rezolucija

---

<sup>20</sup> *Ibid.* par.92,93.

<sup>21</sup> Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina

<sup>22</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.66

Komiteta ministara SE kojom je okončan Četvrti ciklus monitoringa.<sup>23</sup> Načelno posmatrano, izložene preporuke ne upućuju nužno na izmjene zakonodavstva, ali bi se takve izmjene mogle razmotriti, naročito u kontekstu uključivanja predstavnika manjina u donošenje odluka o dodjeli takve podrške.

## 2. Sadržaji na jezicima nacionalnih manjina u institucijama kulture

### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH predviđa da će se u gradovima, opštinama, mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima), u kojima pripadnici nacionalne manjine čine preko jedne trećine stanovništva, u institucijama za kulturne aktivnosti obezbijediti sadržaj na jezicima nacionalne manjine. Ostavljajući po strani važno pitanje šta bi tačno trebalo da znači *obezbjeđivanje sadržaja na jezicima nacionalnih manjina u institucijama za kulturne aktivnosti*, trebalo bi istaći da je numerički prag koji je postuliran u izloženoj odredbi izuzetno visok.

Entitetski zakoni sadrže istovjetne odredbe kao i Zakon BiH. Zakon BD ne sadrži odredbu o sadržaju na jezicima nacionalnih manjina u institucijama kulture, ali to, samo po sebi, ne znači i da nije usklađen sa Zakonom BiH. Takođe, kantonalno zakonodavstvo BPK i USK usklađeno je sa Zakonom BiH, dok zakonodavstvo TK i KS ne sadrži odredbe o sadržaju na jezicima nacionalnih manjina u institucijama kulture.

### 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

U OK, a ni preporukama relevantnih tijela u Četvrtom ciklusu monitoringa nema ničega što bi se odnosilo na ovu problematiku, tako da se, načelno, ono što je izloženo u okviru odjeljka 1.2. ove cjeline može odnositi i na ova pitanja.

## 3. Obezbeđivanje zastupljenosti manjina u programima i sadržajima ustanova kulture

### 3.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

U članu 17. stav 3. Zakon BiH predviđa da su arhivi, muzeji, ustanove za zaštitu kulturno-istorijskog i graditeljskog naslijeđa u BiH i entitetima dužne u svojim programima i sadržajima obezbijediti i srazmjernu zastupljenost svih nacionalnih manjina u BiH i štititi spomeničko blago i kulturnu baštinu nacionalnih manjina. Važno je istaći i pohvaliti da izložena odredba ne predviđa nikakav numerički kriterijum za vršenje tih obaveza od strane navedenih ustanova.

Entitetsko zakonodavstvo je u svemu usklađeno sa Zakonom BiH u pogledu ovog pitanja. Zakon BD ovu obavezu donekle relativizuje propisujući da su Arhiv BD, muzeji i ustanove za zaštitu spomenika kulture u BD dužni u svojim programima i sadržajima **voditi računa** o srazmjernoj zastupljenosti svih nacionalnih manjina u BD i štititi spomeničko blago i kulturnu baštinu nacionalnih manjina, te bi ga, u tom smislu, trebalo uskladiti sa Zakonom BiH.

Zakonodavstvo BPK, USK i KS u svemu je usklađeno sa Zakonom BiH, dok Zakon TK predviđa da su arhivi, muzeji i druge javne ustanove za zaštitu kulturno-istorijskog i graditeljskog naslijeđa u Kantonu obavezne kroz svoju djelatnost osigurati *odgovarajuću zaštitu kulturno-istorijskog i graditeljskog naslijeđa* svih nacionalnih manjina u Kantonu, izostavljajući obavezu srazmjerne zastupljenosti nacionalnih manjina u programima i sadržajima kulturnih ustanova, te bi ga, u tom smislu, trebalo dopuniti.

---

<sup>23</sup> Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina

### 3.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

U OK, a ni preporukama relevantnih tijela u Četvrtom ciklusu monitoringa nema ničega što bi se odnosilo na ovu problematiku, tako da se, načelno, ono što je izloženo u okviru odjeljka 1.2. ove cjeline može odnositi i na ova pitanja.

#### **EKONOMSKO-SOCIJALNA PRAVA**

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje su posvećene ekonomsko-socijalnim pravima regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1.pravo na srazmjerno zaposlenje u organima uprave i javnim službama i 2. preduzimanje mjera za postizanje potpunije ravnopravnosti.

#### 1. Pravo na srazmjerno zaposlenje u organima uprave i javnim službama

##### 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 18.stav 1. predviđa da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zaposlenje u organima uprave i drugim javnim službama na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u broju stanovništva prema posljednjem popisu u BiH, u skladu sa zakonima koji regulišu ovo područje.

Entitetsko zakonodavstvo donekle različito reguliše pitanje prava na srazmjerno zaposlenje. Naime, Zakon FBiH predviđa pravo na zaposlenje srazmjerno postotku učestvovanja u stanovništvu pripadnika nacionalnih manjina, ali prema popisu iz 1991. i to u organima državne službe i drugim javnim službama na svim nivoima. U tom smislu, trebalo bi izvršiti odgovarajuće izmjene Zakona FBiH i precizirati da je riječ o zaposlenju u organima uprave (zaposlenje u organima drugih grana vlasti nije propisano Zakonom BiH, već je uređeno kroz institut zastupljenosti) i to srazmjerno rezultatima posljednjeg popisa stanovništva. Zakon RS ovo pitanje takođe reguliše kroz institut srazmjerne zastupljenosti u organima vlasti (vidjeti odjeljak posvećen toj problematici). Interesantno je i važno istaći da Zakon RS u članu 15. sadrži odredbu koja je u Zakonu BiH ukinuta, a prema kojoj se u gradovima, opštinama i mjesnim zajednicama u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, u finansijskim, bankarskim, poštanskim i drugim službama javnog sektora, kroz uplatnice, obrasce i formulare, te u bolnicama, domovima za stara lica i drugim socijalnim ustanovama obavezno omogućava upotreba jezika manjina. Izložena odredba je od izuzetnog značaja za zaštitu manjinskih jezika, te bi bilo svrsishodno razmotriti njeno ponovno uvrštavanje u Zakon BiH i ostale zakone na nižim nivoima vlasti. Zakon BD u članu 15. stav 2. restriktivnije u odnosu na Zakon BiH propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zaposlenje u organima javne uprave i drugim institucijama Distrikta i javnim službama, ali ne srazmjerno njihovog učešća u broju stanovnika, već u skladu sa Statutom BD i propisima BD koji regulišu oblast zapošljavanja. Izloženu odredbu bi trebalo uskladiti s rješenjem iz Zakona BiH, ne samo zbog njegove jače pravne snage, već i zbog toga što obim takvog zaposlenja ne bi trebalo da zavisi od rješenja iz Statuta i zakonodavstva BD.

Kantonalno zakonodavstvo je, načelno posmatrano, usklađeno sa Zakonom BiH u pogledu rješenja o zapošljavanju, ali, umjesto pojma organi uprave, sadrži pojam „organi državne službe“.

##### 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK u članu 15. propisuje da će ugovorne strane stvoriti uslove neophodne za efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, posebno onima koji se tiču njih. U tom smislu, zapošljavanje u organima uprave i javnim službama je jedna od mjera kojima se implementira navedeni član OK. U preporukama relevantnih tijela u Četvrtom ciklusu monitoringa nema ničega što bi se neposredno odnosilo na problematiku srazmjernog zapošljavanja u organima uprave i javnim službama, ali su sadržane preporuke koje se odnose na socio-ekonomski položaj Roma, a kojima se, između ostalog, upućuje i na zapošljavanje Roma, kao i na napore koji bi trebalo da budu preduzeti na lokalnom nivou. Razumje se, takve preporuke ne iziskuju nužno izmjene zakonodavstva.

## 2. Preduzimanje mjera za postizanje potpunije ravnopravnosti

### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

U članu 18. stav 2. Zakon BiH predviđa da nadležne vlasti - država, entiteti, kantoni, opštine itd. svojim propisima mogu privremeno utvrditi i veće kvote za zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina, te preduzimati i druge odgovarajuće mjere za postizanje brže i potpunije ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina. Riječ je o preduzimanju mjera za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti.

Entitetsko zakonodavstvo na različite načine pristupa pitanju mjera za postizanje pune ravnopravnosti. Naime, dok Zakon RS uopšte ne sadrži odredbu o takvim mjerama, Zakon FBiH u članu 15. predviđa da će nadležne vlasti FBiH, kantona, grada i opština svojim propisima utvrditi stimulatívne mjere za zapošljavanje i veće kvote za zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina (**dakle, postulira to kao obavezu!**), te preduzimati i druge odgovarajuće mjere za postizanje brže i potpunije ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina. Zakon BD uopšte ne sadrži odredbu o takvim mjerama.

Kantonalno zakonodavstvo, umjesto da definiše i precizira takve mjere, uglavnom uopšteno stvara pravni osnov za njihovo buduće propisivanje. Zakoni BPK i USK predviđaju da nadležne vlasti kantona utvrđuju stimulatívne mjere za zapošljavanje i veće kvote za zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina te preduzimaju i druge odgovarajuće mjere za postizanje brže i potpunije ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u domenu ekonomsko - socijalnih prava. Zakon TK sadrži istovjetnu odredbu uz dodatak da će se takve mjere utvrditi provedbenim propisima tih vlasti, dok Zakon KS propisuje da se takve mjere utvrđuju u saradnji s udruženjima nacionalnih manjina koja imaju registrovano sjedište na teritoriji Kantona.

Načelno propisano, izostanak odredbi o preduzimanju mjera za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti ne znači da zakoni koji ne sadrže odredbe o tome nisu usklađeni sa Zakonom BiH, jer on stvara pravni osnov za njihovo preduzimanje, baš kao što ni doslovno preuzimanje odredbi iz Zakona BiH ne znači automatski i usklađenost s tim zakonom, jer izostaje suštinska implementacija naloga da se takve mjere dizajniraju i preciznije odrede zakonodavstvom slabije pravne snage.

### 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

OK u članu 4. stav 2. predviđa da se ugovorne strane obavezuju da, po potrebi, usvoje adekvatne mjere u cilju unapređenja, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune i efektivne jednakosti između pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većine, te da će, u tom smislu, voditi računa o specifičnim uslovima pripadnika nacionalnih manjina. Prema stavu 2. istog člana, takve mjere neće se smatrati aktom diskriminacije. U preporukama relevantnih tijela u Četvrtom ciklusu monitoringa nema ničega što bi se neposredno odnosilo na

problematiku mjera za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti, ali su sadržane mnoge preporuke koje se odnose na socio-ekonomski položaj Roma i neophodnost unapređivanja njihovog položaja. Razumje se, takve preporuke ne iziskuju nužno izmjene zakonodavstva, osim ukoliko bi se pristupilo preciznijem propisivanju i zakonskom regulisanju takvih mjera.

## UČESTVOVANJE U ORGANIMA VLASTI

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje su posvećene učestvovanju u organima vlasti regulisana su sljedeća pitanja i instituti – 1. učešće u zakonodavnoj vlasti i predstavničkim tijelima; 2. učešće u sudskoj i izvršnoj vlasti i 3. Savjetodavna tijela za pitanja nacionalnih manjina.

### 1. Učešće u zakonodavnoj vlasti i predstavničkim tijelima

#### 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u materiji učestvovanja u organima vlasti najprije sadrži načelnu odredbu prema kojoj pripadnici nacionalnih manjina koje su navedene u članu 3. tog zakona imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH. Dakle, riječ je o srazmjernoj zastupljenosti *u svim organima vlasti*, a srazmjera se određuje *spram učešća pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu* prema posljednjem popisu. U pogledu učešća u zakonodavnoj vlasti, član 20. stav 1. Zakona BiH sadrži upućujuću odredbu prema kojoj će se način i kriterijumi izbora predstavnika nacionalnih manjina u parlamentima, skupštinama i savjetima bliže urediti izbornim zakonima BiH i entiteta te statutima i drugim propisima kantona, gradova i opština.

Zakoni entiteta veoma slično regulišu ovu materiju, ali na nešto drugačiji nomotehnički način. Naime, Zakon FBiH u sklopu odjeljka o socio-ekonomskim pravima (*sic*) propisuje da se zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnim organima vlasti na svim nivoima osigurava prema Izbornom zakonu BiH. S druge pak strane, Zakon RS propisuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i javnim službama srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu, precizirajući da su predstavnici nacionalnih manjina u strukturama vlasti predstavnici svih manjina, te da su dužni štititi interese svih nacionalnih manjina. Takva odredba bi trebalo da se nađe i u drugim zakonima u kojima je izostavljena. Zakon RS međutim sadrži odredbu prema kojoj će se način zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u zakonodavnoj (ali i izvršnoj i sudskoj) vlasti, kao i u javnim službama urediti propisima Republike Srpske, opština i gradova. Budući da je to pitanje regulisano Izbornim zakonom BiH, čini se da je izložena odredba Zakona RS, u postojećim okolnostima, u smislu zakonodavne vlasti donekle prevaziđena. Zakon BD uopšte ne sadrži odredbu o srazmjernoj zastupljenosti u organima vlasti, naročito zakonodavne vlasti, te bi ga, u tom smislu, trebalo dopuniti.

Kantonalno zakonodavstvo uglavnom predviđa da se zastupljenost u kantonalnim skupštinama osigurava pripadnicima nacionalnih manjina prema Izbornom zakonu BiH, a što podrazumijeva i pravo pripadnika nacionalne manjine da može biti imenovan na sve funkcije u organima vlasti kantona (Zakon TK jedini ne propisuje izričito pravo na imenovanje na sve funkcije u organima vlasti kantona).

## 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Kao što je istaknuto, OK u članu 15. propisuje da će ugovorne strane stvoriti uslove neophodne za efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina i u javnim poslovima, posebno onima koji se tiču njih. U preporukama relevantnih tijela u Četvrtom ciklusu monitoringa nema onih koja se neposredno odnose na zakonska rješenja o učešću pripadnika nacionalnih manjina u zakonodavnoj vlasti i predstavničkim tijelima na svim nivoima vlasti u BiH. Izuzetak su preporuke koje se odnose na lokalna predstavnička tijela i suzbijanje zloupotrebe prava na nacionalno samoodređenje. Naime, Savjetodavni komitet OK je u svom mišljenju u Četvrtom ciklusu monitoringa vlastima BiH uputio preporuku da obezbjede da mogućnosti predstavljanja u opštinskim vijećima i skupštinama koje su zakonom predviđene za pripadnike nacionalnih manjina budu djelotvorne u praksi, te da bi, u tom cilju, trebalo da preispitaju kriterijume za uključivanje predstavnika nacionalnih manjina na partijske liste, kako bi se spriječila zloupotreba sistema od strane kandidata koji ne predstavljaju nacionalne manjine.<sup>24</sup> U kontekstu zakonskih odredbi o srazmjernoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima vlasti posebno bi trebalo istaći da je Savjetodavni komitet (a tome se načelno priklonio i Komitet ministara u svojoj Rezoluciji kojom je okončan Četvrti ciklus monitoringa -vidjeti odjeljak o usklađenosti s OK i preporukama u kontekstu sudske i izvršne vlasti), pozvao vlasti BiH da *izmjene zakonodavstvo kako bi se omogućilo da i pripadnici nacionalnih manjina mogu biti ombudsmeni.*<sup>25</sup> U kontekstu izloženog, jasno je da su izvjesne izmjene zakonodavstva neophodne – ako je pitanje mogućnosti da pripadnici nacionalnih manjina budu na funkciji ombudsmana pre za izmjene Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava BiH, dotle je pitanje suzbijanja zloupotreba u pogledu samoodređenja i nacionalne pripadnosti materija koja bi trebalo da bude regulisana zakonima o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.

### 2. Učešće u sudskoj i izvršnoj vlasti

#### 2.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Član 20. stav 2. Zakona BiH predviđa da će se način zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti, kao i javnim službama urediti posebnim zakonima i drugim propisima BiH, entiteta, kantona, gradova i opština.

Zakon FBiH ne sadrži odredbu kojom bi se, makar i na načelan način, utvrđivalo pravo pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u izvršnoj i sudskoj vlasti, kao i javnim službama. Zakon RS sadrži odredbu prema kojoj će se način zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti (i zakonodavnoj), kao i u javnim službama urediti propisima Republike Srpske, opština i gradova. Zakon BD uopšte ne sadrži odredbu kojom bi se, makar i načelno, predviđalo pravo pripadnika nacionalnih manjina na zastupljenost u izvršnoj i sudskoj vlasti.

Kantonalno zakonodavstvo, iako propisuje pravo na zaposlenje u organima državne službe, kantonalnim institucijama i drugim javnim službama, ne propisuje i pravo na zastupljenost u organima izvršne i sudske vlasti. Pravo na zaposlenje u organima državne službe, kantonalnim institucijama i drugim javnim službama nije isto što i pravo na zastupljenost u određenim organima vlasti (primera radi, jedno lice koje pripada nacionalnoj manjini može biti zaposleno u sudstvu kao radnik na pisarnici, ali pravo na zastupljenost podrazumijeva da neki od pripadnika manjina moraju biti sudije!). U tom smislu, neophodno je izvršiti odgovarajuće izmjene kantonalnog zakonodavstva.

---

<sup>24</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.128

<sup>25</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.43.

## 2.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Osim što u članu 15. OK propisuje da će ugovorne strane stvoriti uslove neophodne za efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, posebno onima koji se tiču njih, za ovu problematiku je važno ukazati da u preporukama relevantnih tijela u Četvrtom ciklusu monitoringa ima onih koje se neposredno odnose na zakonska, ali i ustavna rješenja o učešću pripadnika nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti. U tom smislu, posebno bi trebalo istaći da Komitet ministara SE u Rezoluciji kojom je okončan Četvrti ciklus monitoringa u preporuke koje iziskuju momentalnu akciju najprije uvrštava onu kojom se vlasti pozivaju da bez daljeg odlaganja promjene Ustav i druge relevantne zakonske odredbe kako bi se eliminisalo isključenje „Ostalih“, uključujući pripadnike nacionalnih manjina (i „konstitutivnih naroda“ čija etnička pripadnost ne odgovara njihovom mjestu prebivališta) iz kandidovanja i održavanja javne službe.<sup>26</sup> Savjetodavni komitet u svom Mišljenju u okviru četvrtog ciklusa monitoringa u jednoj od preporuka ponavlja svoj poziv vlastima da ubrzano napreduju ka izmjeni Ustava i relevantnih zakonskih odredbi kako bi se eliminisala diskriminacija na osnovu etničke pripadnosti i mjesta stanovanja, a posebno isključenje iz kandidovanja za Predsjedništvo i članstvo u Doma naroda BiH pripadnika nacionalnih manjina.<sup>27</sup> Razumje se, riječ je o materiji koja je ustavnopravnog karaktera, te je jasno da se ne bi mogla regulisati zakonskim normama.

### 3. Savjetodavna tijela za pitanja nacionalnih manjina

#### 3.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH propisuje u članu 21. da će Parlamentarna skupština BiH osnovati Savjet nacionalnih manjina BiH *kao posebno savjetodavno tijelo* koje će sačinjavati pripadnici nacionalnih manjina navedenih u članu 3. tog zakona, te da će Odluku o formiranju Savjeta nacionalnih manjina BiH Parlamentarna skupština BiH donijeti u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu tog zakona. Članom 22. predviđeno je da će Savjet nacionalnih manjina BiH davati mišljenja, savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini BiH o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u BiH, te da, u skladu sa tim stavom, može delegirati stručnjaka u radu ustavnopravnih komisija oba doma, Zajedničke komisije za ljudska prava, prava djeteta, mlade, imigraciju, izbjeglice, azil i etiku i drugih komisija i radnih tijela Parlamentarne skupštine BiH. Savjet nacionalnih manjina BiH je najvažnije tijelo koje osigurava kako efikasno ostvarivanje prava lica koje pripadaju nacionalnim manjinama, tako i efikasno učešće u političkim pitanjima značajnim za njih. Savjet je prema odredbama Zakona BiH isključivo savjetodavno tijelo. Budući da je riječ isključivo o savjetodavnom tijelu, moglo bi se razmotriti da li se i u kojoj mjeri može ojačati uloga Savjeta, a time i uloga nacionalnih manjina u procesu donošenja odluka o pitanjima značajnim za njih, kroz uvođenje određenih ovlaštenja u procesu odlučivanja – primjera radi u sferi dodjele sredstava za konkretne projekte koje vode organizacije nacionalnih manjina, naročito imajući u vidu preporuke relevantnih tijela u procesu monitoringa nad primjenom OK (vidjeti sljedeći odjeljak).

Zakon BiH u članu 23. stav 1. predviđa da će Parlament FBiH i Narodna skupština RS formirati Savjete nacionalnih manjina FBiH i RS kao i savjetodavna tijela čiji će se djelokrug i način rada urediti entitetskim propisima.

Entitetskim zakonodavstvom su na različiti način uređena pojedina pitanja od značaja za sastav i rad savjeta nacionalnih manjina na entitetskom nivou. Zakon FBiH propisuje u svom članu

<sup>26</sup> Resolution CM/ResCMN(2019)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Bosnia and Herzegovina

<sup>27</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.49



16. da se u cilju zaštite prava nacionalnih manjina osniva Vijeće nacionalnih manjina FBiH kao Savjetodavno tijelo Parlamenta FBiH za zaštitu pripadnika nacionalnih manjina, utvrđuje sastav, način izbora, način rada, finansiranje i druga pitanja za rad Vijeća. Članom 17. uređena je materija sastava Vijeća. Prema tom članu, Vijeće manjina FBiH sastoji se od predstavnika nacionalnih manjina iz člana 3. tog zakona koje delegiraju njihova udruženja. Broj članova Vijeća manjina Federacije određuje se tako da se na svakih 1.000 članova udruženja pripadnika nacionalnih manjina bira po jedan predstavnik u Vijeće manjina FBiH sa tim da ni jedna nacionalna manjina ne može imati više od pet predstavnika izuzev Roma koji mogu imati najviše sedam predstavnika. Djelokrug rada Vijeća regulisan je članom 18. Zakona FBiH. Prema odredbama tog člana, Vijeće manjina FBiH prati stanje i primjenu propisa, zauzima stavove, daje prijedloge i preporuke organima vlasti u FBiH o svim pitanjima koja su od značaja za položaj i ostvarivanje prava pripadnika svih nacionalnih manjina u FBiH. Vijeće manjina FBiH povremeno će delegirati predstavnike u Komisiju za ustavna pitanja i Komisiju za ljudska prava i slobode i druge komisije i radna tijela oba Doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Vijeće manjina FBiH donosi svoj Statut, Poslovnik o radu, Program rada i programe rada svojih radnih tijela. Član 19. Zakona FBiH propisuje da se Statutom i Poslovnikom o radu Vijeća manjina FBiH utvrđuju način izbora rukovodstva, stalna i povremena tijela, način sazivanja i rada, vrijeme i mjesto održavanja sjednica i druga pitanja od značaja za rad Vijeća. Zakon RS u članu 17. predviđa da će Narodna skupština RS osnovati Savjet nacionalnih manjina RS kao posebno savjetodavno tijelo koje će sačinjavati pripadnici nacionalnih manjina iz člana 2. tog zakona. Narodna skupština RS bira Savjet nacionalnih manjina RS iz reda kandidata koje predlaže Savez nacionalnih manjina. Dakle, za razliku od FBiH, Zakon RS izričito propisuje da članove Savjeta u RS bira NS. Oni se biraju na prijedlog Saveza nacionalnih manjina RS. Iako je u nekoliko odredbi Zakona RS spomenut taj Savez, njegov sastav i položaj nisu određeni Zakonom RS, te bi se u tom smislu, moglo razmotriti da se ta materija uredi Zakonom RS. Prema članu 18. Zakona RS, Savjet nacionalnih manjina davaće mišljenja, savjete i prijedloge Narodnoj skupštini RS i drugim republičkim organima o svim pitanjima koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u Republici Srpskoj. Prema stavu 2. člana 18. Savjet nacionalnih manjina RS može delegirati stručnjaka u Odboru za ustavna pitanja Narodne skupštine Republike Srpske. Zakonom RS nisu regulisana pitanja unutrašnje organizacije i rada (npr. sazivanja i održavanja sjednica, način odlučivanja, itd) Savjeta, niti je upućeno da se ta materija reguliše opštim aktima Savjeta, te bi tu materiju svakako, makar i upućujućim i ovlašćujućim normama, trebalo na određeni način regulisati odredbama Zakona RS.

Iako Zakon BiH propisuje obavezu ustanovljavanja savjetodavnih tijela samo na entitetskom nivou, takva tijela su predviđena i zakonodavstvom BD, kao i kantonalnim zakonodavstvom. Zakon BD predviđa da je Vijeće nacionalnih manjina savjetodavno tijelo Skupštine BD koje daje preporuke, mišljenja, savjete i prijedloge o pitanjima koja se odnose na prava pripadnika nacionalnih manjina, a čini ga po jedan predstavnik iz svake nacionalne manjine zastupljene u BD. Predstavnici nacionalnih manjina imenuju se u Vijeće, na osnovu javnog poziva i kriterija, koje utvrđuje Skupština BD. Zakon BD, za razliku od entitetskog zakonodavstva, jasno propisuje da mandat članova Vijeća traje četiri godine s pravom obnavljanja mandata samo jednom i da članovi Vijeća imaju pravo na naknadu za rad određujući i njenu visinu. Vijeće donosi Poslovnik o radu kojim se uređuje način izbora predsjedavajućeg i zamjenika predsjedavajućeg Vijeća, način odlučivanja i sazivanja sjednica, kao i druga pitanja od značaja za rad Vijeća. Vijeće donosi Poslovnik o radu natpolovičnom većinom od ukupnog broja članova, uz prethodno dobijenu saglasnost Komisije. Prema članu 17. Zakona BD, Vijeće nacionalnih manjina ima sljedeće nadležnosti: 1. daje preporuke i mišljenja na programe i projekte koji se odnose na prava pripadnika nacionalnih manjina; 2. izjašnjava se na nacrt zakona i drugih propisa koji se odnose na prava pripadnika nacionalnih manjina; 3. daje preporuke za rješavanje pitanja koja se odnose na ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina; 4. priprema

i podnosi Vladi i Skupštini periodične izvještaje o statusu prava pripadnika nacionalnih manjina u BD; 5. saraduje i koordinira s državnim i entitetskim institucijama koje se odnose na ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina; 6. organizuje aktivnosti za podizanje svijesti o zaštiti i unapređenju prava pripadnika nacionalnih manjina i jača dijalog s udruženjima nacionalnih manjina; 7. daje preporuke za finansiranje programa i projekata iz Fonda usmjerenih na zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina; 8. obavlja i druge poslove iz oblasti zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina; 9. prikuplja podatke o identifikaciji pripadnika nacionalnih manjina. Kantonalno zakonodavstvo prilično ekstenzivno reguliše pitanja od značaja za organizaciju, sastav i nadležnosti vijeća za nacionalne manjine. Razumje se, navođenje svih odredbi kantonalnog zakonodavstva bi uveliko prevazišlo prirodu i svrhu ove Analize. Na ovom mjestu bi međutim svakako trebalo navesti da su pojedinim odredbama kantonalnih zakona, iako načelno posmatrano svi kantonalni zakoni vijeća nacionalnih manjina određuju kao savjetodavna tijela kantonalnih parlamenata, vijećima dodijeljena ovlaštenja koja prevazilaze savjetodavnu ulogu. Tako je, primjera radi, Zakonom KS propisano da Vijeće nacionalnih manjina tog Kantona, između ostalog, *daje prijedloge za izmjenu i dopunu prijedloga zakona, odluka i drugih akata u obliku amandmana*, što svakako prevazilazi isključivo savjetodavnu ulogu tog tijela. Budući da Zakon BiH ne obavezuje kantone na ustanovljavanje savjetodavnih tijela za pitanje nacionalnih manjina, njihova „margina slobode“ u regulisanju pitanja od značaja za formiranje, sastav, djelokrug i rad takvih tijela je velika. U tom smislu, postojeće kantonalno zakonodavstvo ne iziskuje potrebu usaglašavanja sa Zakonom BiH, ali, ako se stane na stanovište da bi trebalo ojačati ulogu takvih tijela, onda bi i kantonalno zakonodavstvo trebalo da bude podvrgnuto odgovarajućim izmjenama i dopunama.

### 3.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Ustanovljavanje savjetodavnih tijela za pitanja nacionalnih manjina je u skladu s već izloženim članom 15. OK, jer omogućava efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkim pitanjima značajnim za njih, kao što je predviđeno tim članom OK. U Mišljenju u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa, Savjetodavni komitet OK je najprije konstatovao da su politizovana priroda imenovanja članova savjeta i neophodnost postizanja konsenzusa o jednom predstavniku za svaku od sedamnaest priznatih nacionalnih manjina doveli u praksi do zastoja u pogledu nekih manjina čija su mjesta u savjetima ostala upražnjena.<sup>28</sup> Savjetodavni komitet je vlastima u BiH uputio preporuke kojima ih je pozvao da preispitaju odredbe koje regulišu članstvo u državnom Savjetu za nacionalne manjine i drugim vijećima na entitetskom i kantonalnom nivou (posebno u tom kontekstu spominjući KS i TK) kako bi se osiguralo da manjine same odrede svoje predstavnike i da razmotre proširenje mandata savjeta, kako bi im se omogućilo da utiču na donošenje odluka o pitanjima koja utiču na prava pripadnika nacionalnih manjina.<sup>29</sup> Na bazi tih preporuka Savjetodavnog komiteta, i Komitet ministara SE je u Rezoluciji kojom je okončan Četvrti ciklus monitoringa pozvao vlasti u BiH da preispitaju odredbe koje regulišu članstvo u državnom Savjetu za nacionalne manjine i drugim sličnim savjetima kako bi se obezbedilo da manjine same odrede svoje predstavnike i da razmotre proširenje mandata savjeta, kako bi im se omogućilo da utiču na donošenje odluka o pitanjima koja utiču na prava pripadnika nacionalnih manjina. U izloženom smislu bi trebalo opredijeliti i buduće izmjene i dopune relevantnog zakonodavstva.

---

<sup>28</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.133

<sup>29</sup> *Ibid.* par.135, 136

## MEĐUNARODNI NADZOR I SARADNJA

Odredbom Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koja je posvećena učestvovanju u organima vlasti regulisano je pitanje saradnje i razmjene iskustava sa vladama i institucijama zainteresovanih država.

### 1. Saradnja i razmjena iskustava sa vladama i institucijama zainteresovanih država

#### 1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva

Zakon BiH u članu 24. sadrži programsku odredbu prema kojoj će BiH će sarađivati i razmjenjivati iskustva sa vladama i institucijama zainteresovanih država, kao i sa međunarodnim institucijama, radi što potpunijeg ostvarivanja prava čovjeka i prava nacionalnih manjina.

Entitetsko zakonodavstvo djelomično sadrži slična rješenja. Naime, Zakon FBiH propisuje da će organi vlasti u FBiH sarađivati i razmjenjivati iskustva sa nadležnim organima zainteresiranih država kao i sa međunarodnim institucijama radi što potpunijeg ostvarivanja prava nacionalnih manjina. Zakon RS ne sadrži takvu odredbu, pa bi ga, u tom smislu, a imajući u vidu značaj međunarodne saradnje u zaštiti nacionalnih manjina, moglo dopuniti. Ovakve odredbe entitetskog zakonodavstva bi mogle biti dopunjene i normama o neophodnosti saradnje s nadležnim državnim organima i međunarodnim tijelima u procesu monitoringa nad primjenom OK, ali i drugih međunarodnih akata od značaja za nacionalne manjine, naročito ukoliko se zakonodavstvo dopuni izričitim spominjanjem i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima. Zakon BD ne sadrži odredbu o međunarodnoj saradnji. Kantonalno zakonodavstvo (izuzev Zakona TK), uprkos činjenici da kantoni nemaju nadležnosti u oblasti spoljnih odnosa, sadrži odredbe o međunarodnoj saradnji. No, takve odredbe ne bi trebalo smatrati suvišnim i suprotnim Zakonu BiH, jer mogu imati značaj upravo za pitanje učešća kantonalnih organa u procesu monitoringa nad primjenom OK i drugih međunarodnopravnih akata.

#### 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Ok u članu 18. sadrži odredbe o prekograničnoj saradnji i zaključivanju bilateralnih i multilateralnih ugovora s drugim državama o zaštiti nacionalnih manjina. U Četvrtom ciklusu monitoringa relevantna tijela nisu uputila vlastima BiH niti jednu preporuku koja se neposredno odnosi na zakonska rješenja u pogledu međunarodne saradnje. Savjetodavni komitet je u svom Mišljenju uputio preporuku vlastima da pažljivo razmotre uticaj podrške iz inostranstva, posebno na sektor obrazovanja, i, gdje je to prikladno, da preispitaju svoje obrazovne politike kako bi se osiguralo da one odgovaraju cilju promovisanja međusobnog poštovanja, razumijevanja i povjerenja. , a ne za dalje učvršćivanje podjela ili segregacije po etničkim linijama,<sup>30</sup> ali se ta preporuka odnosi na nešto drugačiji kontekst. U Trećem ciklusu monitoringa Savjetodavni komitet je preporučio vlastima da nastave saradnju na regionalnom nivou u zaštiti manjina.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.145

<sup>31</sup> Advisory Committee on the Framework Convention For The Protection Of National Minorities, Third Opinion on Bosnia and Herzegovina, par.187

## **KAZNENE ODREDBE**

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje imaju kazneni karakter regulisano je pitanje inkriminacije određenih djelatnosti.

### **1. Inkriminacija određenih djelatnosti**

#### **1.1. Usklađenost relevantnog zakonodavstva**

Zakon BiH u članu 25. propisuje da je zabranjena i kažnjiva svaka radnja, podsticanje, organizovanje i pomaganje djelatnosti koje bi mogle ugroziti opstanak neke nacionalne manjine, izazvati nacionalnu mržnju, dovesti do diskriminacije ili stavljanja pripadnika nacionalne manjine u neravnopravan položaj. Dakle, inkriminisane su kako radnje, tako i podsticanje, organizovanje i pomaganje određenih djelatnosti. Riječ je o djelatnostima koje bi 1. mogle ugroziti opstanak neke nacionalne manjine, 2. izazvati nacionalnu mržnju i/ili 3. dovesti do diskriminacije ili stavljanja pripadnika nacionalne manjine u neravnopravan položaj. Stavom 2. istog člana predviđeno je da se krivično gonjenje i sankcionisanje počinitelaca takvih djela vrši prema odgovarajućem krivičnom ili prekršajnom zakonodavstvu u Bosni i Hercegovini.

Zakon FBiH ne sadrži kaznene odredbe što bi svakako trebalo promijeniti i omogućiti jaču pravnu zaštitu i djelotvorniju primjenu Zakona. Zakon RS svojim kaznenim odredbama predviđa prekršaje i prekršajnu odgovornost propisujući da će se novčanom kaznom od 2.000,00 KM do 10.000,00 KM kazniti se za prekršaj pravno lice ako: 1. u programskoj šemi ne predvidi posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina (član 13. tog zakona) ili 2. ne omogući upotrebu jezika nacionalnih manjina u skladu sa članom 15. tog zakona. Takođe, za te prekršaje kazniće se odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom u iznosu od 200,00 KM do 1.000,00 KM. Zakon BD propisuje da se izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti, a koje se mogu dovesti u vezu s odredbama ovog zakona, kažnjava u skladu s Krivičnim zakonom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Kantonalno zakonodavstvo, s izuzetkom Zakona KS, ne sadrži kaznene odredbe.

#### **1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa**

OK ne nameće ugovornim stranama obavezu inkriminacije određenih djelatnosti, ali govori o zabrani diskriminacije. Relevantna tijela u procesu monitoringa nisu uputila preporuke koje se odnose na ova pitanja.

## **PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

Odredbama Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH koje imaju prelazni i završni karakter, osim stupanja na snagu Zakona, regulisano je pitanje roka za usklađivanje akata slabije pravne snage.

### **1. Usklađivanje akata slabije pravne snage**

#### **1.1. Usklađivanje relevantnog zakonodavstva**

Članom 26. Zakona BiH predviđeno je da će RS, FBiH i BD donijeti i uskladiti svoje propise o pravima nacionalnih manjina, kao i druge zakone i propise u kojima se propisuju ili štite prava nacionalnih manjina, sa tim zakonom u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu tog zakona. Imajući u vidu izloženi rok, kao i neusklađenosti na koje je novom Analizom ukazano, jasno je da je u kratkom roku neophodno pristupiti izmjenama i dopunama relevantnog zakonodavstva. Zbog prirode ove Analize, pažnja neće biti usmjerena na prelazne i završne odredbe entitetskog, BD i kantonalnog zakonodavstva.

## 1.2. Usklađenost s OK i preporukama iz Četvrtog ciklusa monitoringa

Imajući u vidu da je usklađivanje relevantnog zakonodavstva u BiH pitanje unutrašnjeg karaktera, relevantna tijela SE se u okviru Četvrtog ciklusa monitoringa nisu bavila tom problematikom.

### ZAKLJUČAK

Zakonodavstvo o pravima pripadnika nacionalnih manjina u BiH veoma je razučeno i usvojeno je na različitim nivoima vlasti, što odražava složeno državno uređenje BiH i predstavlja pravni osnov da BiH, ali i entiteti, kao i njihovi kantoni, u primjeni državnog Zakona poštuju i slede svoje nadležnosti. Relevantno zakonodavstvo ima različiti stepen kako međusobne usklađenosti, u smislu hijerarhijske usklađenosti akata slabije pravne snage s aktima jače pravne snage, tačnije sa Zakonom BiH koji je akt najjače pravne snage u ovoj materiji, tako i sa OK i preporukama relevantnih tijela koja vrše proces monitoringa nad njenom primjenom u BiH.

Zakonodavstvo o pravima pripadnika nacionalnih manjina koje je usvojeno na nižim nivoima vlasti od državnog u velikoj mjeri sadrži istovjetna rješenja kao i Zakon BiH. Štaviše, kantonalno zakonodavstvo koje postoji u četiri kantona FBiH u velikoj mjeri sadrži odredbe prema kojima se na pitanja koja nisu regulisana tim zakonima neposredno primjenjuju zakoni o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina BiH i FBiH! Takva situacija nije pravno logična i predstavlja poseban i teško otklonjiv vid neusklađenosti sa Zakonom BiH, jer iziskuje razmatranje nadležnosti i potrebe za njegovim postojanjem, pa i revizije čitavog kantonalnog zakonodavstva o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.

Potreba za usklađivanjem kako sa OK i preporukama relevantnih tijela koja prate njeno sprovođenje, tako i za preciziranjem i međusobnim usklađivanjem zakonodavstva u cilju poboljšanja njegovog sistemskog kvaliteta, detektovana je ovom Analizom u različitim tematskim cjelinama i u vezi s različitim pitanjima i institutima koji su tim zakonodavstvom regulisani.

U cilju usklađivanja s OK, preporukama relevantnih tijela, kao i s međunarodnim standardima manjinske zaštite uopšte, nužno je izvršiti i/ili razmotriti izmjene državnog, ali i ostalog zakonodavstva u vezi s nizom pitanjima, a naročito onima u pogledu određenja nacionalne manjine, sticanja tog statusa, numeričkim kriterijumima za ostvarivanje pojedinih prava u oblastima upotrebe manjinskih jezika (naročito u odnosima između pripadnika nacionalnih manjina i organa vlasti, isticanja topografskih oznaka i zvaničnog priznavanja imena i prezimena pripadnika nacionalnih manjina na manjinskim jezicima) obrazovanja i kulture, kao i u pogledu zabrane diskriminacije i učestvovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, naročito onima koji su od značaja za njih (npr. mogućnost obavljanja određenih funkcija, sastav i djelokrug savjeta za nacionalne manjine, itd).

U cilju međusobnog usklađivanja relevantnog zakonodavstva, odgovora na specifične izazove u BiH kontekstu i unapređenja njegovog sistemskog kvaliteta neophodno je izvršiti i/ili razmotriti izmjene državnog, ali i ostalog zakonodavstva njegovim preciziranjem u vezi s nizom pitanjima, a naročito onima koja se odnose na zloupotrebu prava na samoodređenje i nacionalno izjašnjavanje, dužnosti pripadnika nacionalnih manjina, održavanje odnosa sa sunarodnicima, isticanje i upotrebu znakova i simbola, zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina kao uslovu za obim emitovanja programa na javnim medijskim servisima, kao i na eventualno uvođenje prekršajnih odredbi u relevantno zakonodavstvo.

APPENDIX I

**MATRICA USKLAĐENOSTI**

**SIMBOLI:** Usklađeno +  
 Djelomično usklađeno ±  
 Neusklađeno –  
 Ne postoji odredba/ne može se utvrditi ?

**OSNOVNE ODREDBE**

Zakoni	Predmet i cilj zakonskog regulisanja		Odnos zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karakter OK u unutrašnjem pravnom poretku		Definicija pojma nacionalne manjine i određenje nacionalnih manjina		Sloboda samoodređenja pripadnika nacionalnih manjina i zabrana diskriminacije i asimilacije		Sloboda organizovanja i okupljanja pripadnika nacionalnih manjina		Održavanje odnosa pripadnika nacionalnih manjina sa sunarodnicima i obaveze organa vlasti u tom kontekstu		Ovlašćenja entiteta, kantona i jedinica lokalne samouprave da bliže urede prava i obaveze koje proističu iz Zakona		Finansijske obaveze u pogledu ostvarivanja manjinskih prava		Obaveze pripadnika nacionalnih manjina	
	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost
ZBiH	+		+		+		+		+		+		+		±		+	
ZFBiH	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	±	±	+	?	?
ZRS	+	+	+	–	+	+	+	+	+	+	+	+	+	±	±	+	+	+
ZBD	+	+	+	+	+	+	+	±	+	±	+	+	+	±	±	+	?	?
ZBPK	+	±	+	±	+	+	+	+	+	±	+	+	+	–	±	+	?	?
ZUSK	+	±	+	±	+	+	+	+	+	+	+	+	+	–	±	+	?	?
ZTK	+	±	+	+	+	+	+	±	+	+	+	?	+	±	±	+	?	?
ZKS	+	±	+	±	+	+	+	+	+	±	+	+	+	–	±	+	?	?

ZNAKOVI I SIMBOLI								
Zakoni	Isticanje i nošenje manjinskih znakova i simbola				Isticanje službenih simbola uz manjinske simbole			
	OK		Međusobna usklađenost		OK		Međusobna usklađenost	
	ZBiH	+				+		
ZFBiH	+		+		+		+	
ZRS	+		+		+		±	
ZBD	+		+		+		±	
ZBPK	+		+		+		+	
ZUSK	+		+		+		±	
ZTK	+		+		+		+	
ZKS	+		+		+		±	
UPOTREBA JEZIKA								
Zakoni	Pravo pripadnika manjine da koristi svoj jezik		Pravo pripadnika manjine da koristi svoje ime i prezime na jeziku manjine		Korištenje manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i topografske oznake			
	OK		Međusobna usklađenost		OK		Međusobna usklađenost	
	ZBiH	+			-		-	
ZFBiH	+		+		-	+	±	
ZRS	+		+		-	+	±	
ZBD	+		+		-	+	-	
ZBPK	+		+		-	+	±	
ZUSK	+		+		-	+	±	
ZTK	?		?		-	?	±	
ZKS	+		+		-	+	±	
OBRAZOVANJE								
Zakoni	Osnivanje i vođenje privatnih institucija za obrazovanje i stručno usavršavanje		Obrazovanje na jeziku nacionalne manjine u javnim obrazovnim ustanovama		Dodatna nastava za pripadnike nacionalnih manjina		Obaveze obrazovnih vlasti	
	OK		Međusobna usklađenost		OK		Međusobna usklađenost	
	ZBiH	±			±		±	+
ZFBiH	±		?		±	+	+	

ZRS	±	+	±	±	±	+	+	+	
ZBD	±	+	±	?	±	-	±	±	
ZBPK	±	+	±	+	±	±	±	±	
ZUSK	±	+	±	+	±	±	±	±	
ZTK	±	?	±	+	±	±	?	?	
ZKS	±	+	±	±	±	±	+	+	
Zakoni	<b>INFORMISANJE</b>								
	Osnivanje privatnih sredstava javnog informisanja (medija)				Obaveze javnih medijskih servisa				
	OK		Međusobna usklađenost		OK		Međusobna usklađenost		
ZBiH	+				+				
ZFBiH	+		+		+		+		
ZRS	+		+		+		+		
ZBD	+		+		+		+		
ZBPK	+		+		+		+		
ZUSK	+		+		+		+		
ZTK	+		+		+		+		
ZKS	+		+		+		+		
Zakoni	<b>KULTURA</b>								
	Osnivanje kulturnih ustanova i društava i briga o održavanju kulturnog nasljeđa			Sadržaji na jezicima nacionalnih manjina u institucijama kulture		Obezbeđivanje zastupljenosti manjina u programima i sadržajima ustanova kulture			
	OK	Međusobna usklađenost		OK	Međusobna usklađenost		OK	Međusobna usklađenost	
ZBiH	+			+			+		
ZFBiH	+	+		+	+		+	+	
ZRS	+	+		+	+		+	+	
ZBD	+	?		+	?		+	±	
ZBPK	+	+		+	+		+	+	
ZUSK	+	+		+	+		+	+	
ZTK	+	+		+	?		+	±	
ZKS	+	+		+	?		+	+	



### EKONOMSKO-SOCIJALNA PRAVA

Zakoni	Pravo na srazmjerno zaposlenje u organima uprave i javnim službama		Preduzimanje mjera za postizanje potpunije ravnopravnosti	
	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost
ZBiH	+		+	
ZFBiH	+	±	+	+
ZRS	+	±	?	?
ZBD	+	±	?	?
ZBPK	+	+	+	+
ZUSK	+	+	+	+
ZTK	+	+	+	+
ZKS	+	+	+	+

### UČESTVOVANJE U ORGANIMA VLASTI

Zakoni	Učešće u zakonodavnoj vlasti i predstavničkim tijelima		Učešće u sudskoj i izvršnoj vlasti		Savjetodavna tijela za pitanja nacionalnih manjina	
	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost	OK	Međusobna usklađenost
ZBiH	+		+		±	
ZFBiH	+	+	+	?	±	+
ZRS	+	+	+	+	±	+
ZBD	+	?	+	?	±	+
ZBPK	+	+	+	-	±	+
ZUSK	+	+	+	-	±	+
ZTK	+	+	+	-	±	+
ZKS	+	+	+	-	±	+

### MEĐUNARODNI NADZOR I SARADNJA

Zakoni	Saradnja i razmjena iskustava sa vladama i institucijama zainteresovanih država	
	OK	Međusobna usklađenost
ZBiH	+	
ZFBiH	+	+

ZRS	+	?
ZBD	+	?
ZBPK	+	+
ZUSK	+	+
ZTK	+	?
ZKS	+	+
<b>KAZNENE ODREDBE</b>		
Inkriminacija određenih djelatnosti		
Zakoni	OK	Međusobna usklađenost
ZBiH	+	
ZFBiH	+	?
ZRS	+	+
ZBD	+	+
ZBPK	+	?
ZUSK	+	?
ZTK	+	?
ZKS	+	+
<b>PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE</b>		
Usklađivanje akata slabije pravne snage		
Zakoni	OK	Međusobna usklađenost
ZBiH	+	
ZFBiH	+	
ZRS	+	
ZBD	+	
ZBPK	+	
ZUSK	+	
ZTK	+	
ZKS	+	

## APPENDIX II

### PREGLED PREPORUKA

#### OSNOVNE ODREDBE

Predmet i cilj zakonskog regulisanja

- *Izostaviti uslov državljanstva u entitetskom i uslov prebivališta i boravišta u kantonalnom zakonodavstvu iz odredbi kojima se uređuje predmet i cilj zakonskog regulisanja;*

Odnos zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karakter OK u unutrašnjem pravnom poretku

- *Preispitati zakonske formulacije o „neposrednoj“ primjeni OK;*
- *Utvrđiti da se i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima primjenjuje i da je sastavni dio pravnog sistema;*
- *Uvrstiti u Zakon RS odredbu o odnosu zaštite manjinskih prava i međunarodne zaštite ljudskih prava i karakteru OK (ali i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima !) u unutrašnjem poretku;*
- *Razmotriti izostavljanje formulacije prema kojoj je OK (ali i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, ako se prihvati druga preporuka) sastavni dio pravnog sistema kantona;*

Definicija pojma nacionalne manjine i određenje nacionalnih manjina

- *Zakonski urediti postupak sticanja statusa nacionalne manjine za druge grupe državljana koje smatraju da ispunjavaju kriterijume sadržane u članu 3. stav 1. Zakona BiH;*
- *Razmotriti izostavljanje nabrojanja nacionalnih manjina u kantonalnim zakonima u kojima je sadržano;*

Sloboda samoodređenja pripadnika nacionalnih manjina i zabrana diskriminacije i asimilacije

- *Zakonski urediti pitanje zloupotrebe prava na samoodređenje i nacionalno izjašnjavanje u Zakonu BiH i s takvim rješenjem uskladiti entitetsko, kantonalno i zakonodavstvo BD;*

Sloboda organizovanja i okupljanja pripadnika nacionalnih manjina

- *Precizirati odredbe zakona BD i BPK o slobodi organizovanja i okupljanja pripadnika nacionalnih manjina;*

Održavanje odnosa pripadnika nacionalnih manjina sa sunarodnicima i obaveze organa vlasti u tom kontekstu

- *Precizirati odredbu Zakona BD o održavanju odnosa pripadnika nacionalnih manjina sa sunarodnicima;*

Obaveze pripadnika nacionalnih manjina

- *Razmotriti zakonske izmjene kojima bi se predvidjelo da su pripadnici nacionalnih manjina dužni (dakle uvijek i svuda) poštovati prava pripadnika drugih nacionalnih manjina, kao i konstitutivnih naroda, te da se prava koja uživaju ne mogu tumačiti da impliciraju pravo na angažovanje u bilo kojoj aktivnosti ili vršenje bilo kakvog akta suprotnog osnovnim*

*principima međunarodnog prava, a posebno suverenitetu i nezavisnosti BiH i teritorijalnom integritetu BiH, entiteta i kantona;*

## **ZNAKOVI I SIMBOLI**

Isticanje i nošenje manjinskih znakova i simbola

- *Precizirati odredbe zakona RS, BD i TK o znakovima i simbolima nacionalnih manjina predviđevši da udruženja, institucije i drugi subjekti i vidovi organizovanja i djelovanja pripadnika nacionalnih manjina mogu isticati i nositi znakove i simbole nacionalnih manjina;*

Isticanje službenih simbola uz manjinske simbole

- *Precizirati relevantne odredbe Zakona RS i BD predviđevši da su pripadnici nacionalnih manjina u obavezi da, uz simbole nacionalnih manjina, ističu i druge službene simbole na organizovanim manifestacijama i skupovima;*
- *Precizirati odredbe USK i KS da su pripadnici nacionalnih manjina u obavezi da, uz simbole nacionalnih manjina, osim kantonalnih, ističu i druge službene simbole (državne, federalne i opštinske);*

## **UPOTREBA JEZIKA**

Pravo pripadnika manjine da koristi svoj jezik

- *Dopuniti i izričito predvidjeti u Zakonu TK da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da upotrebljava svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno;*

Pravo pripadnika manjine da koristi svoje ime i prezime na jeziku manjine

- *Izmijeniti svo zakonodavstvo u BiH i umjesto određenja prema kome pravo pripadnika nacionalne manjine na korištenje svog jezika podrazumijeva i pravo da se zahtjeva da njegovo ime i prezime bude u javnoj upotrebi, predvidjeti da podrazumijeva njegovo zvanično priznanje na način uređen posebnim zakonima;*

Korištenje manjinskih jezika u odnosima s organima vlasti i topografske oznake

- *Suštinski izmijeniti odredbe svih zakona u BiH i predvidjeti da će u opštinama, gradovima i/ili mjesnim zajednicama gdje pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno ili čine više od 20% stanovništva prema posljednjem popisu, organi vlasti obezbjediti da se jezik nacionalne manjine koristi u odnosima između tih pripadnika i organa vlasti, da natpisi institucija budu ispisani na jeziku manjine, te da lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu ispisani i istaknuti i na jeziku manjine;*

## **OBRAZOVANJE**

Osnivanje i vođenje privatnih institucija za obrazovanje i stručno usavršavanje

- *Izričito predvidjeti u svim zakonima da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da osnivaju i upravljaju privatnim ustanovama za obrazovanje i stručno usavršavanje i da ostvarivanje tog prava ne podrazumijeva finansijske obaveze za organe vlasti.*

Obrazovanje na jeziku nacionalne manjine u javnim obrazovnim ustanovama

- *Razmotriti da se odgovarajućim odredbama zakona na svim nivoima predvidi mogućnost izvođenja cjelokupne nastave na manjinskim jezicima;*
- *Izmjeniti uslove za nastavu na manjinskim jezicima u javnim obrazovnim ustanovama predviđanjem da se ona odvija u obrazovnim ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja u gradovima, opštinama i mjesnim zajednicama u kojima pripadnici nacionalnih manjina tradicionalno žive ili u kojima čine više od 20% ukupnog stanovništva i ako većina učenika ili roditelja pripadnika nacionalnih manjina zahtjeva takvo obrazovanje;*

Dodatna nastava za pripadnike nacionalnih manjina

- *Ako se prihvati prethodna preporuka, predvidjeti u svim zakonima u BiH da se za pripadnike nacionalnih manjina koji to zahtijevaju, u slučaju da se ne izvodi nastava na jezicima nacionalnih manjina, u javnim obrazovnim ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja, kao dodatna nastava obezbjeđuje učenje jezika, književnosti, istorije i kulture na jeziku manjine kojoj pripadaju.*

## **INFORMISANJE**

Obaveze javnih medijskih servisa

- *Na svim nivoima zakonskog regulisanja izričito predvidjeti pravo i mogućnost da predstavnici nacionalnih manjina budu uključeni u kreiranje programa koji im je namijenjen u javnim medijskim servisima;*
- *Uskladiti i jednoobrazno regulisati razmjernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina kao uslov za obim emitovanja posebnih emisija za pripadnike nacionalnih manjina na javnim medijskim servisima;*

## **KULTURA**

Osnivanje kulturnih ustanova i društava i briga o održavanju kulturnog nasljeđa

- *Razmotriti izmjene zakonodavstva na svim nivoima u BiH kojima bi se izričito propisalo da predstavnici nacionalnih manjina učestvuju u donošenju odluka o finansijskoj podršci kulturnim projektima nacionalnih manjina;*

Sadržaji na jezicima nacionalnih manjina u institucijama kulture

- *Razmotriti izmjene zakonodavstva na svim nivoima kojima bi se numerički kriterijum učešća više od 1/3 stanovništva u gradovima, opštinama i mjesnim zajednicama koji je predviđen kao uslov za obezbjeđivanje sadržaja na jezicima nacionalnih manjina u institucijama kulture zamijenio sa 1/5 (20%);*

Obezbeđivanje zastupljenosti manjina u programima i sadržajima ustanova kulture

- *Uskladiti zakone BD i TK sa Zakonom BiH propisujući da su arhivi, muzeji, ustanove za zaštitu kulturno-istorijskog i graditeljskog nasljeđa dužne u svojim programima i sadržajima obezbjeđiti srazmjernu zastupljenost nacionalnih manjina;*

## **EKONOMSKO-SOCIJALNA PRAVA**

Pravo na srazmjerno zaposlenje u organima uprave i javnim službama

- *Izmijeniti zakone FBiH i BD predviđanjem da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zaposlenje u organima uprave i drugim javnim službama srazmjerno procentu njihovog učešća u broju stanovnika prema posljednjem popisu stanovništva;*
- *Razmotriti mogućnost da se u sve zakone, osim Zakona RS, uvrsti odredba prema kojoj se u gradovima, opštinama i mjesnim zajednicama u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine većinu (ili manji procenat!) stanovništva u finansijskim, bankarskim, poštanskim i drugim službama javnog sektora, kroz uplatnice, obrasce i formulare, te u bolnicama, domovima za stara lica i drugim socijalnim ustanovama obavezno omogućava upotreba jezika manjina;*

## **UČESTVOVANJE U ORGANIMA VLASTI**

Učešće u zakonodavnoj vlasti i predstavničkim tijelima

- *U svim zakonima u BiH precizirati da su predstavnici nacionalnih manjina u strukturama vlasti predstavnici svih manjina i da su dužni štitići interese svih manjina;*
- *U Zakonu BD izričito propisati da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na srazmjerno zastupljenost u organima vlasti;*

Učešće u sudskoj i izvršnoj vlasti

- *U zakonima FBiH, BD i kantona izričito predvidjeti da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u izvršnoj i sudskoj vlasti;*

Savjetodavna tijela za pitanja nacionalnih manjina

- *Razmotriti izmjene svih zakona u kontekstu članstva u savjetima za nacionalne manjine i proširivanju djelokruga tih tijela;*

## **MEĐUNARODNI NADZOR I SARADNJA**

Saradnja i razmjena iskustava sa vladama i institucijama zainteresovanih država

- *Dopuniti Zakon RS uvrštavanjem odredbe o saradnji i razmjeni iskustava s vladama i institucijama zainteresovanih država, kao i s međunarodnim institucijama radi što potpunijeg ostvarivanja prava čovjeka i prava nacionalnih manjina;*

## **KAZNE NE ODREDBE**

Inkriminacija određenih djelatnosti

- *Razmotriti eventualno uvođenje prekršajnih odredbi u relevantno zakonodavstvo;*

*„Ova publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH i ne odražava nužno stavove Evropske unije“*