

Zaštita nacionalnih manjina na lokalnoj razini u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini

Dobrić Jambrović, Dana; Vranješ, Nevenko

Source / Izvornik: **Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 2020, XI., 79 - 96**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.32984/gapzh.11.1.5>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:622562>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

dr. sc. Dana Dobrić Jambrović *

dr. sc. Nevenko Vranješ **

ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA NA LOKALNOJ RAZINI U HRVATSKOJ I BOSNI I HERCEGOVINI

S obzirom na to da pojedinci u najvećoj mjeri svoje potrebe i interese ostvaruju na razini koja im je teritorijalno najbliža, lokalna bi vlast trebala biti ključno uporište za realizaciju manjinske politike. Glavno istraživačko pitanje rada odnosi se na ulogu lokalnih jedinica u implementaciji načela jednakosti i osiguranju zaštite nacionalnih manjina od diskriminacije. Kao teorijski okvir istraživanja odabrana je tripartitna tipologija obveza država u zaštiti općih ljudskih prava na temelju koje su ponuđeni prijedlozi za jačanje uloge lokalnih jedinica u ostvarivanju prava manjina. Zatim je primijenjena komparativna metoda istraživanja radi usporedbe regulacije položaja manjina u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini. Cilj je utvrditi koji su standardi manjinske politike primijenjeni na lokalnoj razini promatranih zemalja te u kojoj mjeri oni odgovaraju predloženim instrumentima jačanja uloge lokalnih jedinica. Svrha je rada na temelju rezultata istraživanja oblikovati preporuke za unaprjeđenje statusa manjina te jačanje kulturne autonomije na lokalnoj razini Hrvatske i Bosne i Hercegovine.

Ključne riječi: proaktivna manjinska politika, lokalna samouprava, integracija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina.

1. UVOD

Postajući strankom međunarodnog ugovora o statusu nacionalnih manjina, države preuzimaju obveze poštivanja, zaštite i ispunjavanja manjinskih prava i sloboda. U međunarodnom pravu država čini cjelinu neovisno o svome unitarnom ili federalnom ustrojstvu te upravno-teritorijalnoj podjeli. S tim u vezi država je kao cjelovit

* Dr. sc. Dana Dobrić Jambrović, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Rijeci i redovita članica Akademije pravnih znanosti Hrvatske (*Assistant Professor, Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Rijeka and full member of the Croatian Academy of Legal Sciences*):
ddobric@pravri.hr

ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9131-5846

** Dr. sc. Nevenko Vranješ, docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci, uže znanstveno područje politički sustav (*Assistant Professor, Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka, narrow scientific field political system*): nevenko.vranjes@fpn.unibl.org

ORCID ID: orcid.org/0000-0003-0006-9449

entitet vezana obvezama koje proizlaze iz međunarodnih ugovora čija je stranka. Središnja je vlast primarno odgovorna za promicanje i zaštitu manjinskih prava¹, dok lokalne jedinice u tome imaju komplementarnu ulogu. Nakon ratifikacije međunarodnih ugovora država bi trebala u što većoj mjeri uključiti niže razine vlasti u njihovu implementaciju. Zapravo, lokalne su vlasti te koje u najvećoj mjeri praktično primjenjuju regulatorni okvir za prava nacionalnih manjina. Zbog toga je ključno osigurati njihovu participaciju već u postupcima oblikovanja manjinske politike. Prednost je institucionalizirane suradnje središnje i lokalnih vlasti pozitivan utjecaj koji ona ima na razinu provedbe međunarodnih obveza države u svim područjima, pa tako i u vezi s nacionalnim manjinama. S druge strane, uspješno ispunjenje obveza lokalnih jedinica ovisi o stupnju funkcionalne i fiskalne decentralizacije, posebice u odnosu na društvena, kulturna i gospodarska prava. U pravilu, proaktivniju i autonomniju ulogu u zaštiti i promicanju manjinskih prava imaju lokalna tijela u decentraliziranim državama.

Glavno istraživačko pitanje rada odnosi se na ulogu i odgovornost lokalnih jedinica u implementaciji načela jednakosti i osiguranju zaštite nacionalnih manjina od diskriminacije. Stoga je kao teorijski okvir rada odabrana tripartitna tipologija obveza država u zaštiti općih ljudskih prava na temelju koje su istaknuti prijedlozi za jačanje uloge lokalnih jedinica u ostvarivanju prava nacionalnih manjina. Nakon razrade teorijskog okvira provedena je komparativna analiza mehanizama i instrumenata manjinske politike na lokalnoj razini u Hrvatskoj (RH) te Bosni i Hercegovini (BiH). Države su odabrane sa svrhom dobivanja uvida o različitosti primijenjenih standarda s aspekta države članice i nečlanice Europske unije (EU). Stanje utvrđeno u objema zemljama potom je analizirano u odnosu na instrumente jačanja uloge lokalnih jedinica koji su predloženi u teorijskom okviru radi oblikovanja preporuka za implementaciju daljnjih mjera manjinske politike.

2. JAČANJE ULOGE LOKALNIH JEDINICA U PODRUČJU MANJINSKIH PRAVA

Obveze lokalnih vlasti u vezi s manjinskim pravima trebale bi slijediti klasičnu tripartitnu tipologiju obveza država: dužnost poštivanja, zaštite i ispunjavanja prava.² Prvo, lokalna tijela i službe ne smiju kršiti zajamčena prava nacionalnih manjina svojim postupanjem ili propuštanjem postupanja. Drugo, obveza zaštite pretpostavlja oblikovanje i donošenje mjera kojima se osigurava da treća strana ne krši prava i slobode pojedinca. I treće, lokalna vlast mora primjenjivati pozitivne mjere kako bi olakšala uživanje prava i sloboda. Ispunjenje obveza u pravilu nadziru središnja tije-

¹ Đurić; Knežević Bojović 2018, 15.

² O različitim pristupima o obvezama države glede ljudskih prava v. Hajjar Leib 2011; Engle Merry 2016; Bodig 2016.

la: resorna ministarstva, nacionalna tijela za zaštitu nacionalnih manjina i ombudsmeni. No, smatramo da bi korisno bilo uspostaviti i određene individualne ili kolektivne oblike neovisnih lokalnih mehanizama zaštite poput povjerenika, komisija za nadzor provođenja manjinskih politika ili specijaliziranih agencija za borbu protiv diskriminacije. Iako su moguće različite nadležnosti i strukture tih mehanizama, njihove su koristi višestruke. Ako se nadzorni mehanizmi ustroje na razini najbližoj građanima, vjerojatno će veći broj pripadnika nacionalnih manjina kojima je narušeno neko pravo podnijeti pritužbu na postupanje lokalnih tijela. Osim toga, osigurali bi dodatnu vidljivost uloge lokalnih vlasti u osnaživanju položaja nacionalnih manjina. Dakako, da bi se ispunili standardi učinkovitosti i djelotvornosti, potrebno je osigurati dovoljno ljudskih i financijskih resursa te ispuniti uvjet jednake dostupnosti mehanizma svim stanovnicima područja njegove nadležnosti.

Postoji još nekoliko elemenata čija bi implementacija doprinijela povećanju uloge lokalnih jedinica. Klasificirali smo ih u sljedeće kategorije: prikladan regulatorni okvir, kontinuirana suradnja s višim razinama vlasti, jačanje upravnih kapaciteta, podizanje svijesti građana i primjena načela dobrog (lokalnog) upravljanja. Uz prilagodbu nacionalnog zakonodavstva, središnja bi tijela trebala oblikovati preporuke, smjernice i strategije za unaprjeđenje sustava zaštite nacionalnih manjina na razini lokalnih jedinica. Ovisno o kvaliteti izrade, preporučeni *soft law* instrumenti mogli bi biti učinkovit mehanizam na temelju kojega bi lokalne jedinice razvile najbolju praksu u provedbi manjinskih prava. Uz opisanu jednosmjernu komunikaciju, važno je potaknuti i održavati suradnju između lokalnih i središnjih tijela. Suradnja bi trebala obuhvatiti kontinuiran i slobodan protok informacija, dijalog kao vid dvosmjerne komunikacije te partnerstvo, tj. dijeljenje odgovornosti u svim fazama oblikovanja i provođenja politika.³ Nacionalna udruženja lokalnih jedinica preuzela bi, prema potrebi, koordinativnu ulogu. Na takav bi se način postigao, za manjinska prava ključan, integrirani pristup uređenja sustava umjesto dosadašnje koncentracije aktivnosti na razini središnje vlasti.

U međunarodnim dokumentima u tom se kontekstu ističe i važnost izgradnje upravnih kapaciteta. To bi se moglo ostvariti edukacijom i usavršavanjem članova lokalnih političkih tijela te lokalnih službenika. Navedene mjere čine jedan dio elemenata potrebnih za izgradnju kulture manjinskih prava u lokalnoj zajednici. Drugi su dio aktivnosti kojima je svrha podizanje svijesti građana o potrebi i načinima zaštite manjina, a za koje smatramo da bi svakako trebale biti brojnije. Pretpostavlja se da će aktivnosti biti djelotvornije ako se organiziraju i provode u suradnji s civilnim društvom.⁴ Zapravo, organizacije civilnoga društva trebale bi biti ključan strateški i operativni partner lokalnih vlasti. U najvećem broju slučajeva imaju savjetodavnu ulogu

³ Više o institutu participacije u političkom odlučivanju v. *Musa; Dobrić Jambrović* 2018.

⁴ UN Human Rights Council 2018, 7.

te djeluju kao resurs za jačanje upravnih kapaciteta lokalnih jedinica u planiranju i provedbi manjinskih politika. Organizacije civilnoga društva otvoren su kanal komunikacije između građana i lokalne vlasti. Njihovo aktivno sudjelovanje u oblikovanju, provedbi, praćenju i procjeni sustava zaštite nacionalnih manjina jedan je od preduvjeta njihove učinkovite integracije u lokalno upravljanje, zapošljavanje u upravnim tijelima i pružanje javnih usluga.

Na kraju valja istaknuti važnost implementacije načela dobrog lokalnog upravljanja za povećanje učinkovitosti lokalnih tijela i službi te adekvatnu provedbu manjinskih prava.⁵ Što se tiče političkih procesa, potrebno je u skladu s načelima nediskriminacije i participacije omogućiti svima jednako pravo sudjelovanja na izborima i referendumu te poticati dijalog s vijećima i organizacijama civilnoga društva nacionalnih manjina. U okviru političkih struktura ključna su načela odgovornosti, transparentnosti i učinkovitosti. Njihovu konkretnu primjenu nalazimo u osnivanju vijeća i koordinacija vijeća nacionalnih manjina, institutu lokalnog „ombudsmana“ te javnosti rada lokalnih političkih i upravnih tijela. Konačno, javne politike trebaju biti oblikovane uzimajući u obzir načela supsidijarnosti, nediskriminacije, učinkovitosti i uključenosti. Uz što veću mjeru prilagodbe lokalnog upravljanja proklamiranim načelima i standardima, snažno lokalno vodstvo i kvalitetne javne službe mogu znatno doprinijeti jačanju uloge lokalnih jedinica u promoviranju i zaštiti prava nacionalnih manjina.

3. ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA NA LOKALNOJ RAZINI U RH

U Ustavu RH priznate su 22 nacionalne manjine kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s međunarodnim instrumentima zaštite.⁶ Osim Ustavom, pravni položaj nacionalnih manjina uređen je Međunarodnim paktom o političkim i građanskim pravima, Međunarodnom konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (dalje u tekstu: MKURD), Europskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina (dalje u tekstu: OKZNM), Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina (dalje u tekstu: UZPNM)⁷ te većim brojem *lex specialis*.⁸ Priznaje im se i osigurava ostvarivanje niza posebnih prava koja uživaju pojedinačno ili

⁵ Detaljnije v. Dobrić 2016.

⁶ Ustav RH, I. Izvorišne osnove.

⁷ Riječ je o organskom zakonu koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora i koji je zbog te činjenice znatno ojačao položaj nacionalnih manjina.

⁸ Hrvatska se ubraja među prve srednjoeuropske zemlje koje su položaj i prava nacionalnih manjina uredile posebnim zakonom. Bio je to Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj donesen 1991.

zajedno s ostalim pripadnicima iste ili druge nacionalne manjine.⁹ Prema UZPNM-u, nacionalna manjina definirana je kao skupina hrvatskih državljana čiji su pripadnici tradicionalno nastanjeni na teritoriju RH te imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.¹⁰ S obzirom na to da je javnosti zaštita manjinskih prava u najvećoj mjeri vidljiva na državnoj razini, pojavila se potreba analiziranja uloge i povećanja vidljivosti lokalnih jedinica u provedbi manjinske politike. U nastavku analiziramo područja u kojima su lokalne jedinice dužne provoditi mjere.

Što se tiče očuvanja kulturne autonomije, lokalne jedinice dužne su u statutima izričito propisati ostvarenje prava na službenu uporabu jezika i pisma, nacionalne zastave i simbola. Uporabu jezika i pisma u radu lokalnih tijela moraju omogućiti kada pripadnici nacionalnih manjina čine najmanje 1/3 stanovništva ili je takva obveza propisana međunarodnim ugovorom ili statutom lokalnih jedinica. Potrebno je osigurati i određen broj službenika koji mogu poduzimati potrebne radnje na relevantnom jeziku i pismu.¹¹ Također, lokalne jedinice financiraju udruge, zaklade i ustanove koje su nacionalne manjine osnovala za obavljanje kulturne, izdavačke, muzejske, arhivske, knjižnične i znanstvene djelatnosti. Prema kriterijima koje utvrde tijela lokalnih jedinica na prijedlog vijeća nacionalnih manjina, iz lokalnog proračuna osigurat će se sredstva za sufinanciranje radijskih i televizijskih programa namijenjenih manjinama ako se nalaze u vlasništvu lokalnih jedinica.¹²

U obrazovanju su lokalne jedinice nositelji mjera ako su preuzele decentralizirane funkcije osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja.¹³ Obvezne su organizirati redovite oblike nastave na jeziku i pismu nacionalnih manjina, dvojezičnu nastavu te njegovanje jezika i kulture. Za učenike za koje ne postoji mogućnost organiziranja takve nastave iz objektivnih razloga organiziraju se posebni oblici: seminari, ljetne i zimске škole, dopisno-konzultativna nastava, nastava na daljinu. Dodatno, Nacionalna strategija za prava djece od 2014. do 2020. i Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije usmjerene su prema podizanju kvalitete života djece romske nacionalne manjine. Nastoje se osigurati obvezatan pristup integriranom predškolskom odgoju i obrazovanju te provoditi programi stručnog usavršavanja nastavnog osoblja za specifičnosti rada u višekulturnoj sredini. Konačno, potrebno je izraditi i programe poticanja roditeljskih kompetencija kako bi se roditelji Romi potaknuli na aktivnijem odnosu prema obrazovanju svoje djece.

⁹ Za katalog prava v. UZPNM, čl. 7.

¹⁰ UZPNM, čl. 5.

¹¹ Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u RH, čl. 5., 21., st. 1.

¹² UZPNM, čl. 15.

¹³ Izmjenama Ustava RH 2001. decentralizirane su određene javne funkcije: osnovno i srednje obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb i vatrogastvo. Prve tri kategorije poslova preuzela su samo 34 grada, a poslove vatrogastva još „nekoliko desetaka lokalnih jedinica, uglavnom gradova“ (Koprić 2018, 40).

U odnosu na Rome predložene su i mjere za poboljšanje kvalitete stanovanja i rješavanje imovinsko-pravnih odnosa u romskim naseljima. Naglasak je stavljen na primjenu socijalnih programa stambenog zbrinjavanja, zamjenu stambenih jedinica koje nije moguće legalizirati, sanaciju i izgradnju kuća za romske obitelji na područjima posebne državne skrbi, unaprjeđenje stanja okoliša i dr.¹⁴

Prema politici zapošljavanja¹⁵, u upravnim tijelima lokalnih jedinica trebaju biti zastupljene one nacionalne manjine koje imaju pravo na razmjernu zastupljenost u lokalnom vijeću.¹⁶ Lokalne jedinice dužne su donijeti plan prijma u službu kojim se planira zapošljavanje potrebna broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti. Ako ona nije osigurana, lokalne jedinice dužne su takvu činjenicu navesti u natječaju za primanje u službu.¹⁷ Jedna je od obveza i izrada akcijskih planova za uključivanje Roma na tržište rada. Predložene mjere uključuju stjecanje dodatnih znanja i vještina radi povećanja konkurentnosti Roma, organiziranje radionica o samozapošljavanju, odobravanje specifičnih kredita za mikrofinanciranje obrta i poticaja poslodavcima za zapošljavanje Roma.

Zastupljenost u političkim tijelima lokalnih jedinica jamči se nacionalnim manjinama koje u lokalnom stanovništvu sudjeluju s 5 – 15 % pripadnika preko jednog predstavnika, dok nacionalne manjine koje su zastupljene s više od 15 % imaju pravo na razmjernu zastupljenost.¹⁸ Drugoj kategoriji osigurava se i pravo na zamjenika načelnika ili gradonačelnika. Uz opće, propisane su i dodatne mjere. Ako na temelju izbornih rezultata ne bude ostvarena potrebna razina zastupljenosti, povećat će se broj članova lokalnog vijeća pripadnicima određene nacionalne manjine ili raspisati dopunski izbori. U lokalnom upravljanju, ali mimo političkih tijela, nacionalne manjine mogu sudjelovati preko formiranog vijeća ili izabranog predstavnika čije su ovlasti u pravilu savjetodavne.¹⁹ No, imaju i nadzornu funkciju spram općih akata lokalnih jedinica. Sredstva za njihov rad, uključujući administrativne poslove i određene aktivnosti utvrđene programom rada vijeća, osiguravaju se u lokalnom pro-

¹⁴ Nacionalna strategija za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020.

¹⁵ Sociodemografske promjene na tržištu rada, nove ideje o političkoj zastupljenosti i kulturološke promjene utjecale su na prilagodbu metoda upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, stavljajući naglasak na pristup upravljanja različitošću. V. *Peters; Schröter; von Maravić* 2013; *Andrews et al.* 2015.

¹⁶ ZLP(R)S, čl. 56a.

¹⁷ Od 2009. do 2017. primjećuje se kontinuiran pad broja zaposlenih pripadnika manjina (sa 609 na 455), odnosno njihov udio u ukupnu broju zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica (s 4,7 % na 3,31 %). Blag porast bilježi se 2018. kada su zaposlena 463 pripadnika manjina, ali s jednakim postotkom udjela (3,31 %) jer raste i broj ukupno zaposlenih. Tijekom godina broj lokalnih jedinica koje su obvezne osigurati zastupljenost smanjuje se, dok se, s druge strane, povećava broj lokalnih jedinica koje zapošljavaju nacionalne manjine iako to nisu dužne činiti. (*Vukojičić Tomić* 2017, 179–180; Vlada RH 2018, 2019, 2019a.)

¹⁸ UZPNM, čl. 20., st. 1. – 3., Zakon o lokalnim izborima, čl. 104., st. 1. – 2.

¹⁹ UZPNM, čl. 24., st. 1. – 3.

računu.²⁰ Posebne mjere uključivanja u upravljanje odnose se na Rome. Primjerice, edukacije izabranih predstavnika Roma o načinima participacije, jačanje kapaciteta udruga, uključivanje u radna i savjetodavna tijela lokalnih jedinica.

4. ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA NA LOKALNOJ RAZINI U BIH

Prije analize položaja nacionalnih manjina potrebno je razjasniti terminološku neodumicu. Naime, Ustav BiH i nekoliko drugih akata koriste se terminom „ostali“. Pod kategorijom „ostali“ „treba podrazumijevati i tražiti sve ono što nas zanima kada su u pitanju nacionalne manjine u BiH“.²¹ Sasvim je drugo pitanje hoće li se to u Ustavu i pronaći jer se nacionalne manjine u navedenom aktu pod tim nazivom i u smislu njihovih prava ne spominju nijednom riječju. Samo se u preambuli Ustava BiH, u zagradi, navodi kako „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav BiH.“²²

Pravni okvir zaštite nacionalnih manjina obuhvaća nekoliko razina i ide od međunarodnopravnih akata, preko Ustava BiH i zakona na razini BiH pa do entitetskih, kantonskih i lokalnih propisa. Međunarodnopravni akti zaštite jesu OKZNM, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i MKURD. Prihvaćen je i niz preporuka visokog povjerenika za nacionalne manjine, Preporuke iz Osla o jezičnim pravima nacionalnih manjina, Preporuke iz Lunda za učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina u javnom životu i Preporuke iz Bolzana o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima.²³

Ipak, Ustav BiH ne sadržava odredbe koje bi pripadnicima nacionalnih manjina omogućile pasivno biračko pravo za Predsjedništvo i Parlamentarnu skupštinu BiH, što su međunarodni subjekti, ponajprije Europski sud za ljudska prava (ECHR), prepoznali kao bitan vid diskriminacije.²⁴ Za člana Predsjedništva BiH mogu biti birani samo kandidati koji se izjašnjavaju kao pripadnici triju konstitutivnih naroda kao i u Dom naroda Parlamentarne skupštine sastavljen od po pet delegata. Najmanje tri presude ECHR-a utvrdile su istaknute oblike diskriminacije: *Sejdić, Finci v. BiH*, *Zornić v. BiH* i *Pilav v. BiH*. Osim što je presudama potvrđena diskriminacija, državi je naložena izmjena Ustava BiH i izbornog zakonodavstva kako bi se konstituiralo pasivno biračko pravo za „ostale“.²⁵ Međutim, presude do danas nisu implementirane. U od-

²⁰ UZPNM, čl. 28., st. 1., čl. 31., st. 2.

²¹ *Nagradić* 2016, 195.

²² Ustav BiH, Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH, 25/09.

²³ *Raosavljević* 2014.

²⁴ Čl. IV. i V. Ustava BiH.

²⁵ *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina; Case of Zornić v. Bosnia And Herzegovina; Case of Pilav v. Bosnia And Herzegovina.*

nosu na Ustav BiH, precizno određenje nacionalnih manjina nalazimo u čl. 3. Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina (ZZPPNM). Nacionalna manjina dio je stanovništva državljana BiH koji ne pripada nijednom od triju konstitutivnih naroda, a čine je ljudi istog ili sličnog etničkog podrijetla, tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti te bliske ili srodne povijesti i drugih obilježja. Time je priznat status 17 nacionalnih manjina.

Što se tiče lokalnih politika, one uglavnom ne artikuliraju potrebe manjina. Većina projekata potpore nacionalnim manjinama realizira se s državne razine i ovisi gotovo potpuno o donatorskim sredstvima međunarodne zajednice. Ako i postoji uloga lokalnih jedinica u realizaciji projekata, ona je minorna. Konzultacije na lokalnoj razini najčešće zaobilaze nacionalne manjine. Također, slaba je medijska vidljivost položaja, rada i ukupna djelovanja manjina na svim razinama vlasti, osobito na lokalnoj.

Izborni zakon BiH tek je 2008. omogućio nacionalnim manjinama da imaju svoje predstavnike u lokalnoj vlasti. On propisuje barem jedno mjesto „ostalima“ ako u izbornoj jedinici nacionalna manjina sudjeluje s najmanje 3 % stanovništva. Po popisu iz 1991., samo je pet općina ispunjavalo taj uvjet. Analizom uzorka statuta lokalnih jedinica (uzorak je obuhvatio statute jedinica u statusu grada, njih 14) utvrdili smo da: 1) u šest gradova statuti ne daju pripadnicima nacionalnih manjina nikakva jamstva o zastupljenosti u gradskim skupštinama, odnosno vijećima, 2) u preostalim osam analiziranih statuta jamči se jedno mjesto u gradskoj skupštini, odnosno vijeću.

Zakon o lokalnoj samoupravi (dalje u tekstu: ZLS), na snazi u Republici Srpskoj, propisuje da lokalne jedinice osiguravaju proporcionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i grupa ostalih u tijelima lokalnih jedinica, uključujući dužnosnike koji se ne biraju izravno: predsjednika i potpredsjednika skupštine te zamjenika gradonačelnika, odnosno načelnika općine. Nadalje, predsjednik skupštine i gradonačelnik, odnosno načelnik ne mogu biti iz reda istoga konstitutivnog naroda i grupa ostalih, osim ako jedan konstitutivni narod ima natpolovičnu većinu prema posljednjem popisu stanovništva. Statutom lokalnih jedinica i drugim općim aktima, uključujući i akte koji se odnose na unutarnju organizaciju, utvrđuju se konkretni načini osiguranja zastupljenosti konstitutivnih naroda i „ostalih“ u lokalnim tijelima.²⁶ S druge strane, Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH ne spominje nacionalne manjine ni ostale narode.²⁷

Pitanje koje se otvara kod svih lokalnih izbora kandidiranje je i izbor predstavnika „ostalih“ s aspekta njihova legitimnog predstavljanja. Naime, pripadnici „ostalih“ nalaze se na posebnoj listi. Glasanje za tu listu (bilo preferencijalno ili za ukupnu li-

²⁶ ZLS, čl. 4.

²⁷ ZPLSFBH, 49/06, 51/09.

stu) isključuje glasanje za stranačke liste ili druge nezavisne kandidate. Na osnovi analize posljednjih lokalnih izbora 2016. utvrdili smo da je u ukupno 24 predstavnička tijela u BiH izabrano 27 pripadnika „ostalih“.²⁸ Nezavisnih kandidata bilo je 13, dok je preostalih 14 bilo kandidirano iz političkih stranaka, i to nacionalne orijentacije, dakle onih koji se poistovjećuju s bošnjačkim, srpskim ili hrvatskim narodom. Stoga se opravdano postavlja pitanje legitimnog predstavljanja „ostalih“, posebice imajući u vidu činjenicu da nacionalne stranke, usmjeravajući svoje birače k listama „ostalih“, svjesno i planski „žrtvuju“ dio svoga biračkog tijela ne bi li se „domogli“ i tog, najčešće jednog, mandata u lokalnim predstavničkim tijelima. Još uočavamo i pad participacije „ostalih“ u lokalnim predstavničkim tijelima. Na lokalnim izborima provedenim 2008. izabrano je ukupno 35 vijećnika, 2012. izabrano ih je 29, a 2016. njih 27.

Nadalje, nacionalne manjine imaju pravo na korištenje vlastitim jezikom kao i na to da natpisi institucija, imena ulica, lokalni nazivi, topografske oznake i dr. budu napisani na jeziku nacionalnih manjina ako u lokalnoj zajednici (gradu, općini i naseljenome mjestu) ima više od 1/3 pripadnika nacionalnih manjina u odnosu na ukupan broj stanovnika zajednice. Taj je uvjet ispunjen samo u Općini Prnjavoru. No, praksa je pokazala da pripadnici nacionalnih manjina i ne traže ostvarivanje posebnih prava jer nisu primjenjiva u životu. Primjerice, manje od 10 % pripadnika svake nacionalne manjine i govori svoj manjinski jezik.²⁹

Posebna pozornost posvećena je Romima u okviru *Akcionog plana za rješavanje problema Roma (2017. – 2020.) u oblastima zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite*. U ostvarivanju tih prava lokalne jedinice sudjeluju provođenjem svojih izvornih nadležnosti. Konkretnije, na lokalnoj razini zaposlit će se Roma koordinatora/medijatora u najpogodniju instituciju kako bi se pratilo provođenje mjera plana. Mjere koje će se provoditi obuhvaćaju izradu planskih programa za legalizaciju ili relokaciju stambenih naselja, realizaciju infrastrukturnih projekata, izgradnju socijalnih stambenih jedinica i dr. Unatoč navedenom, položaj Roma u BiH i dalje je težak.³⁰

Treba istaknuti da državni i entitetski zakoni nisu međusobno harmonizirani u prihvaćanju konkretnih mjera pozitivne diskriminacije za zapošljavanje. Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zaposlenje u upravnim tijelima i drugim javnim službama na svim razinama proporcionalno svomu udjelu u broju stanovnika u skladu sa zakonima koji reguliraju to područje. Također, nadležne vlasti (država, entiteti, kantoni i općine) mogu propisima privremeno utvrditi i veće kvote za zapošljavanje te poduzimati i druge odgovarajuće mjere za postizanje brže i potpunije ravnopravnosti nacionalnih manjina.³¹

²⁸ Centralna izborna komisija BiH 2016.

²⁹ Parlamentarna skupština BiH 2006.

³⁰ Vijeće ministara BiH 2017.

³¹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH 2014.

5. KOMENTARI REZULTATA ISTRAŽIVANJA

Istraživanjem pravnih izvora i strateških dokumenata u manjinskoj politici dobiven je uvid u instrumente i mjere koje bi lokalne jedinice obiju zemalja trebale primjenjivati radi zaštite i promicanja prava nacionalnih manjina. Slijedi njihova analiza u odnosu na predložene mjere za povećanje učinkovitosti lokalnih jedinica, a koje su razrađene u prvom dijelu rada. Cilj je analize utvrditi koje su od predloženih mjera osigurane u promatranim zemljama te oblikovati preporuke za daljnje unaprjeđenje.

Prvi element odnosi se na prikladan regulatorni okvir manjinske politike. RH je ratificirala temeljne međunarodne ugovore o pravima nacionalnih manjina te na temelju odredaba Ustava RH prihvatila UZPNM kao organski zakon te desetak zakona i naputaka kao *lex specialis*. Također, trenutačno su aktualna i četiri strateška dokumenta za razdoblje od 2013./2014. do 2020. Osim zakonodavstva o manjinama na gotovo svim razinama vlasti, BiH je kao sastavni dio Ustava BiH inkorporirala OKZNM, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Konvenciju o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije te niz drugih preporuka. Trenutačno je aktualan samo jedan strateški dokument koji se odnosi na Rome.

Drugi element, institucionalizirana suradnja središnje i lokalnih vlasti u oblikovanju manjinske politike, te treći element, učinkoviti nadzorni mehanizmi nad njezinim provođenjem, poželjno je analizirati usporedno jer je sustav nadzora upravo jedan od oblika suradnje dviju razina vlasti. Što se tiče zahtjeva za izvještavanje lokalnih jedinica o ispunjenju propisanih obveza, u RH oni nisu propisani jedino u vezi s načelnim odredbama o jamstvu posebnih prava i sloboda te poštivanju ravnopravnosti. O provođenju ostalih mjera obvezno je izvještavanje Savjeta za nacionalne manjine, pučkog pravobranitelja ili nekoga od radnih tijela Vlade, primjerice Vijeća za djecu te ministarstava. Pritom strateški dokumenti detaljnije razrađuju aktivnost izvještavanja nego zakonski akti. Također, u mnoštvu slučajeva nije definirano razdoblje u kojem se prikupljaju podatci o kojima se izvještava (ili se rabi pojam „kontinuirano“), kao ni rok za dostavu izvješća. Posebnu specifičnost u tome ima BiH. Zbog prirode ustavnopolitičkog i upravno-pravnog sustava ta zemlja na državnoj razini ima minimum nadležnosti nad nacionalnim manjinama te uglavnom ujedinjuje podatke entiteta, kantona i lokalnih zajednica pa ih posredstvom državnog Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice plasira međunarodnim subjektima nadležnima za ljudska prava. Institucija koja preko godišnjih i posebnih izvještaja tretira stanje nacionalnih manjina jest ombudsman za ljudska prava BiH. Naposljetku, najvećom količinom podataka raspolažu vijeća nacionalnih manjina uspostavljena na svim razinama vlasti. Vijeća su razvila vlastiti godišnji sustav monitoringa i izvještavanja.

Drugi oblici suradnje u kojima sudjeluju hrvatske lokalne jedinice obuhvaćaju savjetovanja, konzultacije te zajedničku izradu programa aktivnosti. Primjerice, Ured za

ljudska prava i prava nacionalnih manjina (ULJPPNM) surađuje s tijelima lokalnih jedinica u organizaciji seminara o ulozi i unaprjeđenju rada predstavnika i vijeća nacionalnih manjina, organizira javne rasprave u kojima sudjeluju predstavnici državnih tijela, tijela lokalnih jedinica, organizacija civilnoga društva, profesionalnih udruga i znanstvene zajednice, ministarstva u suradnji s predstavnicima lokalnih vlasti oblikuju program aktivnosti i mjere za unaprjeđenje stanja prostora i okoliša lokacija naseljenih Romima.³² U BiH, najvišu razinu angažiranosti lokalnih vlasti nalazimo u vezi s Romima i njihova stambenog zbrinjavanja. Nema unificiranog i simetričnog pristupa svim nacionalnim manjinama, nego on ovisi o godišnjim planovima i programima rada Vijeća nacionalnih manjina (državna razina) i manjinskih udruženja. Stupanj realizacije aktivnosti iz programa ovisi prije svega o „dobroj volji“ lokalnih vlasti, njihovim financijskim mogućnostima i partikularnom odnosu prema nacionalnim manjinama.³³

Četvrti element, izgradnja i/ili jačanje upravnih kapaciteta, posebno je važna za očuvanje kulturne autonomije nacionalnih manjina. U godišnjem planu osposobljavanja i usavršavanja službenika neke od hrvatskih lokalnih jedinica predviđaju broj službenika i sredstva kojima će financirati učenje stranog jezika. No, formulacija koja se u planovima upotrebljava jest „učenje stranog jezika za potrebe radnog mjesta“. Ne možemo sa sigurnošću reći koliki se udio financiranih tečajeva odnosi na potrebe poduzimanja radnji na službenom jeziku i pismu nacionalnih manjina. Edukativne aktivnosti za predstavnike lokalnih vlasti i službenike na središnjoj razini organiziraju resorna ministarstva, ULJPPNM i Državna škola za javnu upravu. Programi su sadržajem usmjereni na provedbu OKZNM-a, primjere dobre prakse u radu predstavnika i vijeća nacionalnih manjina, primjenu UZPNM-a i korištenje e-Sustavom za praćenje provedbe UZPNM-a, modele suradnje lokalnih vlasti i organizaciju civilnoga društva (uključujući udruge nacionalnih manjina) u pripremi, provedbi, praćenju i vrednovanju lokalnih politika i dr.³⁴ Važno je spomenuti i publikaciju nekoliko priručnika o mehanizmima ostvarenja prava, primjerice Priručnik o UZPNM-u, Gradovi za jednakost – ostvarivanje načela jednakosti na lokalnoj razini, Priručnik za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina. U BiH ne nalazimo da je pozornost posvećena tim pitanjima na bilo kojoj razini vlasti.

Sljedeći element ključan za izgradnju kulture manjinskih prava podizanje je svijesti o potrebi i načinima zaštite nacionalnih manjina. U RH ključnu ulogu u ostvarenju tog elementa imaju resorna ministarstva, Savjet za nacionalne manjine, ULJPPNM te pravobranitelji. Primjerice ULJPPNM održao je niz seminara i okruglih stolova s

³² ULJPPNM, www.pravamanjina.gov.hr/nacionalne-manjine/ostvarivanje-prava-romske-nacionalne-manjine/nacionalni-program-za-rome/prostorno-uredjenje/396.

³³ Parlamentarna skupština BiH 2006.

³⁴ Državna škola za javnu upravu, www.dsju.hr/dsju/program/workshop/list.

predstavnicima medija i nacionalnih manjina o manjinskim pravima i negativnim učincima stereotipa i predrasuda. Organizirani su i zasebni seminari za novinare radi afirmacije izjednačena i objektivna izvješćivanja o nacionalnim manjinama. Zaključci seminara medijski su prezentirani radi senzibilizacije šire javnosti o pravima nacionalnih manjina. Pravobraniteljica za djecu predstavila je Konvenciju o pravima djeteta tiskanu istodobno na hrvatskom i dvama romskim jezicima radi promocije tolerancije i razumijevanja raznolikosti u društvu.³⁵ Dodatno, predstavnici i vijeća nacionalnih manjina vrlo su aktivni u organiziranju tribina o multikulturalnosti, položaju i ostvarenju prava nacionalnih manjina, manjinskim izborima i sl. U BiH aktivnosti podizanja svijesti o položaju nacionalnih manjina ne inicira nijedna razina vlasti. Također, slaba je medijska vidljivost nacionalnih manjina, osobito na lokalnoj razini.

Konačno, potrebno je utvrditi koja su od načela dobrog upravljanja primijenjena na lokalnoj razini. U RH, što se tiče političkih struktura, standardi transparentnosti, odgovornosti i učinkovitosti rada lokalnih političkih i upravnih tijela ostvareni su regulacijom prava na izbor predstavnika i vijeća nacionalnih manjina, njihovim nadzornim ovlastima te pravom svih građana na pristup informacijama. Predstavnik ili vijeće bira se ovisno o udjelu pripadnika nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu, a nadziru opće akte lokalnih jedinica. Javnost rada lokalnih tijela postiže se, primjerice, obvezom objavljivanja informacija na službenim internetskim stranicama lokalnih jedinica, sudjelovanja na sjednicama lokalnih vijeća te podnošenja zahtjeva nadležnom tijelu.³⁶ Na lokalnoj razini u BiH osnivaju se isključivo udruženja i savezi nacionalnih manjina, a njihova suradnja s lokalnom vlasti nije institucionalizirana. Temelji se na povremenim kontaktima koje, u pravilu, iniciraju udruženja radi realizacije svojih programskih ciljeva. Sloboda pristupa informacijama ostvaruje se u skladu s postojećim standardima reaktivne transparentnosti, po zahtjevu, a uvode se i standardi proaktivne transparentnosti prema načelima „Partnerstva za otvorenu vlast“.³⁷ Sve lokalne jedinice imaju službene internetske stranice te je količina objavljenih informacija zadovoljavajuća. Nadalje, u političkim procesima primijenjeni su standardi nediskriminacije i participacije u objema zemljama. S jedne strane, jamči se pravo sudjelovanja na izborima za lokalna politička tijela (aktivno i pasivno) te pravo sudjelovanja na referendumu. Potonji nije reguliran jedino u distriktu Brčkom. Osim toga, u RH predstavnici i vijeća nacionalnih manjina imaju savjetodavne ovlasti u donošenju političkih odluka lokalnih tijela. No, savjetodavne aktivnosti kao i izravan dijalog lokalnih jedinica s građanima provode se vrlo rijetko.

³⁵ Vlada RH 2008.

³⁶ Zakon o pravu na pristup informacijama, čl. 12., 17.

³⁷ Ured koordinatora za reformu javne uprave, www.parco.gov.ba/hr/2018/12/03/usvojena-politika-i-standardi-proaktivne-transparentnosti/.

U javnim politikama potrebno je prije svega ostvariti načelo supsidijarnosti, i to fiskalnom i funkcionalnom decentralizacijom. U RH decentralizirane funkcije preuzela je tek trećina gradova, dok su ih u BiH preuzele sve lokalne jedinice. Također, oko 60 % lokalnih jedinica u objema zemljama nema dovoljan financijski kapacitet, pa primjerice ne mogu u zadovoljavajućoj mjeri financirati kulturne, izdavačke i dr. djelatnosti nacionalnih manjina. U objema zemljama načelo uključivosti razrađeno je u politici zapošljavanja koja jamči pravo na razmjernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravnim tijelima lokalnih jedinica, a načelo nediskriminacije pravom na jednak pristup javnim uslugama. Posebna prava jamče se u obrazovanju i stanovanju, posebice u odnosu na Rome. Naposljetku, načela participacije i učinkovitosti ostvaruju se, doduše rijetkim, konzultiranjem pripadnika i udruga nacionalnih manjina o provođenju i učincima javnih politika.

6. ZAKLJUČAK

U radu su uspoređeni položaj i modalitet ostvarenja prava nacionalnih manjina u RH i BiH. Metodnom pravne analize i deskripcije analizirani su regulatorni okvir i popratni dokumenti manjinske politike, odnos središnjih i lokalnih vlasti u njezinu oblikovanju, provedbi i praćenju, načini podizanja svijesti i izgradnje lokalnih upravnih kapaciteta za jačanje kulturne autonomije te mjera primjene načela dobrog upravljanja u kontekstu manjinskih prava. Smatramo da bi se primjenom standarda navedenih elemenata ostvario integrirani pristup uređenju manjinske politike, ali i osnažila provedba prava nacionalnih manjina u političkim procesima, strukturama i javnim politikama na lokalnoj razini. Stoga smo, u skladu s istaknutim pristupom, oblikovali preporuke za unaprjeđenje sustava zaštite nacionalnih manjina u promatranim zemljama.

Vezano uz regulatorni okvir, u BiH je nužno što prije implementirati presude ECHR-a te „ostalima“ priznati pasivno biračko pravo u pogledu državnih tijela vlasti. Implementacija bi za posljedicu imala izmjenu Ustava BiH, a potom i izbornog zakonodavstva. Izmjene izbornog zakonodavstva moraju osigurati i legitimno predstavljanje nacionalnih manjina u lokalnim predstavničkim tijelima te spriječiti da tridesetak mogućih mandata manjinskih predstavnika u ukupno 145 lokalnih jedinica bude predmetom „izbornog inženjeringa“. Također, u objema zemljama ne bi trebalo zanemariti ni važnost strateških dokumenata. Nacionalne strategije, ovisno o kvaliteti izrade, koristan su mehanizam unaprjeđenja prakse lokalnih jedinica. Zato bi trebalo lokalnim jedinicama povjeriti veću ulogu u oblikovanju i veću odgovornost u provedbi strategija. Na taj bi se način povećala suradnja središnje i lokalne razine u ostvarenju manjinske politike. S druge strane, lokalne vlasti trebale bi donositi i vlastite akcijske planove temeljene na kontinuiranu dijalogu s pripadnicima nacio-

nalnih manjina i partnerstvu s manjinskim udruženjima. Dakle, i u lokalnim javnim politikama potrebno je povećati intenzitet i razinu suradnje tijela vlasti i civilnoga društva.

No, kako bismo pripadnike nacionalnih manjina uopće potaknuli na odaziv i suradnju, potrebno je na lokalnoj razini organizirati aktivnosti usmjerene prema podizanju svijesti o potrebi i načinima njihove zaštite. Uz češću medijsku prezentaciju, očekuju se inicijative lokalnih vlasti u osmišljavanju tematskih edukacija i tribina. Posebne bi edukacije trebale biti osigurane za lokalne službenike, osobito usmjerene prema učenju jezika i pisma nacionalnih manjina.

Što se tiče RH te političkih struktura i procesa, izbori za predstavnike i vijeća nacionalnih manjina nisu adekvatno promovirani u medijima pa bi državne i lokalne institucije trebale upućivati na njihovu važnost. A nakon provedenih izbora, ističemo značenje češćeg uključivanja predstavnika u rad tijela lokalnih jedinica. Pritom je ključna inicijativa obiju strana. U tom kontekstu također predlažemo na razini lokalne zajednice održati radionice o ulozima i ovlastima predstavnika i vijeća. Konačno, u objema zemljama odgovornost lokalnih jedinica za ispunjenje mjera manjinske politike trebalo bi detaljnije urediti, odnosno specificirati o kojim su podacima dužne izvještavati i u kojim rokovima. Trebalo bi razmotriti i mogućnost imenovanja lokalnog povjerenika za zaštitu nacionalnih manjina.

LITERATURA

1. Andrews, R.; Groeneveld, S.; Meier, K. J.; Schröter, K. (2015). *Representative Bureaucracy and Public Service Performance: Where, Why and How Does Representativeness Work*. Presented at the Annual Conference of European Group for Public Administration, Toulouse, France. https://perg-au.com/documents/2015/12/KJM_RepBureaucracy_2015wp.pdf
2. Bodig, M. (2016). *Soft Law, Doctrinal Development, and the General Comments of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, u: Lagoutte, S.; Gammeltoft-Hansen, T.; Cerone, J. (eds.). *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, str. 69-88. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198791409.003.0005>
3. Dobrić, D. (2016). *European good local governance standards in Croatia: An assessment*, u: Lhomme, D.; Musa, A.; de La Rosa, S. (eds.). *Good Local Governance: Application of European Standards for Local Public Services in France and Croatia*. Bruylant-Larcier, Bruxelles, str. 427-451.
4. Đurić, V.; Knežević Bojović, A. (2018). *Pravni okvir kulturne delatnosti nacionalnih manjina*. Institut za uporedno pravo, Beograd.
5. Engle Merry, S. (2016). *The Seductions of Quantification: Measuring Human Rights, Gender Violence, and Sex Trafficking*. The Chicago University Press, Chicago. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226261317.001.0001>
6. Hajjar Leib, L. (2011). *Human Rights and the Environment: Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives*. Brill-Nijhoff, Leiden. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004188648.i-182>

7. Koprić, I. (2018). *Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, u: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 1-56.
8. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH (2014). *Strateška platforma za rješavanje pitanja nacionalnih manjina u BiH*.
9. Musa, A.; Dobrić Jambrović, D. (2018). *Participacija na lokalnoj razini kao standard Vijeća Europe: Uloga Europske povelje o lokalnoj samoupravi i Protokola o pravu na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti*, u: Koprić, I. (ur.). *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*. Institut za javnu upravu, Zagreb, str. 273-342.
10. Nagradić, S. (2016). *Položaj nacionalnih manjina u postdejtonskoj BiH*. Društvo članova Matice srpske u RS i Narodna i univerzitetska biblioteka RS, Banja Luka.
11. Parlamentarna skupština BiH (2006). *Izveštaj Vijeća nacionalnih manjina BiH o položaju nacionalnih manjina 2010. - 2015.*
12. Peters, B. G.; Schröter, E.; von Maravić, P. (2013). *Representative bureaucracy: concept, driving forces, strategies*, u: von Maravić, P.; Peters, B. G.; Schröter, E. (eds.). *Representative bureaucracy in action: Country profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1-21. <https://doi.org/10.4337/9780857935991>
13. UN Human Rights Council (2018). *Summary of the intersessional panel discussion on the role of local government in the promotion and protection of human rights*. A/HRC/38/22. UN, Geneva.
14. Vijeće ministara BiH (2017). *Izveštaj o provedbi Akcionog plana BiH za rješavanje problema Roma u oblastima zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite 2017. – 2020. i utrošku grant sredstava za 2017.*
15. Vlada Republike Hrvatske (2006). *Nacionalni plan aktivnosti za prava i interese djece od 2006. do 2012.*
16. Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava. (2012). *Nacionalna strategija za uključivanje Roma za razdoblje od 2013. do 2020.*; dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.hr/vijesti/vlada-donijela-nacionalnu-strategiju-za-ukljucivanje-roma-za-razdoblje-od-2013-do-2020-godine/839>
17. Vlada Republike Hrvatske (2018). *Izvešće o provođenju UZPNM-a i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu RH za 2015. i 2016. za potrebe nacionalnih manjina.*
18. Vlada Republike Hrvatske (2019). *Izvešće o provođenju UZPNM-a i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu RH za 2017. za potrebe nacionalnih manjina.*
19. Vlada Republike Hrvatske (2019a). *Izvešće o provođenju UZPNM-a i o utrošku sredstava osiguranih u Državnom proračunu RH za 2018. za potrebe nacionalnih manjina.*
20. Vukojičić Tomić, T. (2017). *Zastupljenost nacionalnih manjina u hrvatskoj javnoj upravi: ocjena uspješnosti posebnih mjera zapošljavanja*. Migracijske i etničke teme, 33 (2), str. 165–189. <https://doi.org/10.11567/met.33.2.3>

Pravni izvori:

1. Ustav BiH, Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, 25/09
2. Ustav RH, NN, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
3. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, NN, 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11
4. Zakon o lokalnim izborima, NN, 144/12, 121/16, 98/19
5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN, 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19
6. Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, 97/16, 36/19
7. Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina, NN, 51/00, 56/00
8. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN, 23/13, 85/15
9. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, 49/06, 51/09
10. Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj, NN, 51/00, 56/00
11. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, Službeni glasnik BiH, 12/03, 76/05, 93/08

Sudska praksa:

1. ECHR, *Case of Pilav v. BiH*, 41939/07
2. ECHR, *Case of Sejdić and Finci v. BiH*, 27996/06, 34836/06
3. ECHR, *Case of Zornić v. BiH*, 3681/16

Mrežni izvori:

1. Centralna izborna komisija BiH, Lokalni izbori 2016. – potvrđeni rezultati, www.izbori.ba/rezultati_izbora_2016/?resId=13&langId=1#/8/0/0 (5.11.2020.)
2. Ministarstvo uprave RH, Državna škola za javnu upravu. www.dsju.hr/dsju/program/workshop/list (5.11.2020.)
3. Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. *Prostorno uređenje* <https://ljudskaprava.gov.hr/nacionalne-manjine/ostvarivanje-prava-romske-nacionalne-manjine/nacionalni-program-za-rome/prostorno-uredjenje/396> (5.11.2020.)
4. Vijeće ministara BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave. (2018). *Politika i Standardi proaktivne transparentnosti*. www.parco.gov.ba/hr/2018/12/03/usvojena-politika-i-standardi-proaktivne-transparentnosti/ (5.11.2020.)

Summary

PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES AT THE LOCAL LEVEL IN CROATIA AND BOSNIA AND HERZEGOVINA

Since the authorities closest to the citizens can respond to the needs and interests of the local community, the local government should provide key support for the implementation of minority policy. The main research question concerns the role of local government units in implementing the principle of equality and ensuring the protection of national minorities against discrimination. The tripartite typology of states' obligations in the protection of universal human rights was chosen as the theoretical framework for the research, on the basis of which proposals for strengthening the role of local government units in the protection of minority rights were offered. A comparative research method was then applied to compare the legal regulation of minorities in Croatia and Bosnia and Herzegovina. The aim is to determine which minority policy standards have been applied at the local level of the countries under consideration and to what extent they correspond to the proposed instruments for strengthening the role of local government units. Based on the research results, the purpose of this paper is to give recommendations for improving the status of minorities and strengthening cultural autonomy at the local level in Croatia and Bosnia and Herzegovina.

Key words: *proactive minority policy, local self-government, integration, Croatia, Bosnia and Herzegovina*

