

ISSN 1512-6706

**REVIJA ZA PRAVO
I EKONOMIJU**

**REVIEW FOR LAW
& ECONOMICS**

Godina 25., broj 1., Mostar 2024.

**REVIJA ZA PRAVO I EKONOMIJU
REVIEW FOR LAW AND ECONOMICS**

Izdavač – Publisher

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

Za izdavača – For Publisher

dekan prof. dr. Amra Jašarbegović

Uredništvo – Editorial Board

prof.dr. Anita Duraković,
glavni i odgovorni urednik – Editor in Chief
prof. dr. Jozo Čizmić
prof. dr. Goran Koevski
van. prof. Ramajana Demirović
MA Aldin Jelovac, viši asistent

Adresa uredništva: Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, Univerzitetski kampus b.b., 88 104 Mostar

Časopis izlazi polugodišnje. Radovi se klasificiraju i referiraju po UDC i JEL publikacijama, London, Pittsburgh i Sydney, a svi prilozi iz Revije za pravo i ekonomiju referiraju se u EBSCO bazi.

SADRŽAJ:

IZVORNI NAUČNI RADOVI

Dr. sc. Šejla Šećerović

ODREĐENA RAZMATRANJA U POGLEDU KOLIZIONIH NORMI ZA SPOROVE USLJED KLEVETE U PRAVU BIH I EU	7
---	----------

PRETHODNO SAOPĆENJE

Prof. dr Sadržmir Karović, vanredni profesor

Prof. dr Suad Orlić, vanredni profesor

SVRSISHODNOST I PRIMJENA NAČELA KONTRADIKTORNOSTI (RASPRAVNOSTI) U KRIVIČNOM POSTUPKU BOSNE I HERCEGOVINE	29
--	-----------

PREGLEDNI NAUČNI RADOVI

Dr. sc. Armina Hubana, vanredna profesorica

Alema Memić, bachelor poslovne ekonomije

PRIMJENA MARKOWITZEVOG MODELA U KREIRANJU OPTIMALNOG PORTFOLIJA NA TRŽIŠTU KAPITALA BOSNE I HERCEGOVINE	51
--	-----------

Dr. sc. Cvija Jurković, docentica

Mag. iur. Ivan Tomić, asistent

Mag. iur. Antonija Skoko, asistentica

USTAVNOPRAVNI I KAZNENOPRAVNI ASPEKT INSTITUTA POMILOVANJA	69
---	-----------

Mr. sci. Elmida Burina

ANALIZA EKONOMSKOG SUVERENITETA I POLITIKA EUROPSKE UNIJE: IMPLIKACIJE BUDŽETA, MONETARNE UNIJE I STRATEGIJÂ NA DRŽAVE ČLANICE	94
---	-----------

STRUČNI ČLANAK

MA Emir Kadrić

OSNOVNE KARAKTERISTIKE SISTEMA ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE S FOKUSOM NA OSTVARIVANJE I ZAŠTITU PRAVA OSIGURANIKA	117
--	------------

IZVORNI NAUČNI RADovi

Dr. sc. Šejla Šećerović

JP Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo, Podružnica TE „Tuzla“, Tuzla, stručni saradnik za nabavke i ugovaranje

ODREĐENA RAZMATRANJA U POGLEDU KOLIZIONIH NORMI ZA SPOROVE USLJED KLEVETE U PRAVU BIH I EU

Sažetak: U radu se nastoje istražiti uzroci i (ne)opravdanost nepostizanja unifikacije kolizionih pravila za sporove nastale usljed klevete obilježene inostranim elementom u pravu EU, te ispitati adekvatnost težišnih kontakata kod normiranja ovih pravila u pravu BiH i EU.

Metodologija istraživanja uključuje temeljnu analizu relevantnih pravnih okvira s ciljem identifikacije postojećih nedostataka u ovoj oblasti. Rezultati istraživanja ukazuju da nepostojanje unificiranih kolizionih pravila u ovoj oblasti doprinosi pravnoj nesigurnosti i nepredvidljivosti u rješavanju sporova, te razvoju klevetničkog turizma. Istovremeno, dolazi se do zaključka da postojeće opšte koliziono pravilo u pravu BiH nije adekvatno za primjenu na sporove nastale usljed klevete.

Na osnovu ovih zaključaka, u radu se ističe potreba za usvajanjem jedinstvenog kolizionog mehanizma za ove sporove, uz davanje prijedloga za postizanje tog cilja. Također se naglašava važnost reforme ove oblasti u BiH, kako bi se adekvatno adresirali postojeći nedostaci i unaprijedila zaštita i sigurnost stranaka.

Ključne riječi: kleveta, mjerodavno pravo, kolizione norme, Uredba Rim II, lex loci delicti, lex loci damni

1. Uvodna razmatranja

Dok je značaj prava na zaštitu ugleda i časti kao jednog od osnovnih prava ličnosti u stalnom porastu, istovremeno raste i stepen ugroženosti ovog prava usljed klevete kao najčešćeg načina njegove povrede. Kleveta učinjena putem masovnih medija, te naročito ona učinjena objavljivanjem posredstvom Interneta, usljed prirode delikta tvori veze sa velikim brojem različitih pravnih sistema, što je sa aspekta međunarodnog privatnog prava čini izrazito izazovnim i složenim problemom koji zahtijeva pažljivo razmatranje i analizu. Naime, uprkos zajedničkim elementima pri definisanju klevete (jedinstvena definicija ne postoji) kao radnje nanošenja štete ugledu fizičkih ili pravnih lica iznošenjem ili pronošanjem neistinitih činjenica o tom fizičkom ili pravnom licu, različiti pravni sistemi na različit način pristupaju uređivanju ovog delikta u okviru svog nacionalnog zakonodavstva, što je rezultat različitog uspostavljanja ravnoteže između zaštite ugleda i časti s jedne i s druge strane slobode izražavanja. Imajući u vidu da smatramo nemogućim usklađivanje supstantivnih prava država, to je unifikacija pravila

međunarodnog privatnog prava jedino što preostaje. I dok postoje u određenoj mjeri unificirana pravila o određivanju međunarodne nadležnosti koja se primjenjuju i na sporove nastale povodom klevete, situacija je znatno složenija kad su u pitanju kolizione norme slijedom kojih se određuje mjerodavno pravo za ovu vrstu sporova, koje nisu unificirane ni na nivou Evropske unije.

U ovom se radu upravo razmatraju razlozi nepostojanja unificiranog kolizionog mehanizma na nivou Evropske unije u pogledu sporova nastalih usljed klevete, s posebnim fokusom na glavne prijedloge oko odabira težišnog kontakta koji su predstavljeni tokom pregovora koji su prethodili donošenju Uredbe (EZ) br. 864/2007 o pravu mjerodavnom za vanugovornu odgovornost za štetu (Uredba Rim II)¹, a kojom su na sveobuhvatan način uređena koliziona pravila za vanugovornu odgovornost za štetu na nivou Unije. Zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa oko odabira poveznice za sporove nastale povodom klevete, ovi su predmeti eksplicitno isključeni iz polja primjene Uredbe Rim II. Fokus ovog rada je istovremeno i na nedostacima domaćeg kolizionog pravila slijedom kojeg se određuje mjerodavno pravo za sporove usljed klevete. Cilj je da se kroz temeljnu analizu kolizionih pravila identifikuju postojeći nedostaci i potencijalni problemi u njihovoj primjeni.

Dakle, ovim se radom istražuje adekvatnost primjene *lex loci delicti commissi* i *lex loci damni* kao osnovnih predloženih pristupa kod uspostavljanja pravila o određivanju mjerodavnog prava za sporove usljed klevete, s ciljem razumijevanja na koji bi se način ta pravila primjenjivala u praksi i koje bi bile njihove praktične implikacije. Kroz ovo istraživanje, nastoji se doprinijeti boljem razumijevanju pravnih izazova i mogućih rješenja u pogledu kolizionih pravila za sporove u vezi sa klevetom obilježenom međunarodnim elementom, kako u pravu Evropske unije, tako i u pravu Bosne i Hercegovine.

U namjeri postizanja rezultata istraživanja, pored normativno – dogmatskog metoda koji je omogućio detaljno proučavanje pravnih instrumenata i normi, te pravne doktrine kako bi se razumjeli pravni okvir i pravila koja regulišu odnosnu oblast, korištene su i metode analize i sinteze koje su omogućile sistematično razdvajanje, proučavanje i sintetiziranje podataka iz različitih izvora. Također, induktivni i deduktivni metod su omogućili razumijevanje šireg konteksta teme istraživanja i izvođenje zaključaka.

Strukturalna organizacija rada je takva da se nakon uvodnih razmatranja analiziraju pregovori koji su prethodili donošenju Uredbe Rim II, te potom ispituje potreba za unifikacijom. Nakon ovog dijela, slijedi razmatranje principa *lex loci damni* i *lex loci delicti* kao osnovnih prijedloga iznesenih prilikom pregovaranja oko utvrđivanja poveznice za određivanje prava mjerodavnog za sporove usljed klevete. Na koncu, detaljno se analizira domaće koliziono pravilo koje se primjenjuje na sporove ove vrste.

¹ Uredba (EZ) br. 864/2007 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. jula 2007. godine o pravu koje se primjenjuje na vanugovorne obaveze („Rim II”), „Službeni list Evropske unije“ br. L 199/40

2. O kleveti

Potreba za protekcijom ugleda i časti od klevetničkih izjava nije novijeg datuma. Naprotiv, ona postoji još od antičkih vremena.² Sadržaj povrede, te objekt, način i razlozi zaštite ugleda i časti su oblikovani društvenim okolnostima, kao i stepenom razvoja društva i opšteprihvaćenim moralnim vrijednostima koje su njegovane u određenom vremenskom periodu. U današnjici se zaštita od klevete nastoji postaviti u okvire demokratskih načela koja omogućavaju ostvarivanje slobode izražavanja, ali uz istovremeno obezbjeđivanje primjene najviših standarda zaštite ljudskih prava.

U najvećem broju zakonodavstava, kleveta je kažnjiva pod prijetnjom krivičnopравnih sankcija, premda je posljednjih decenija vidljiv trend prelaska zaštite ugleda i časti u građanskopravnu sferu. Bosna i Hercegovina se pridružila ovom trendu te je, doduše pod pritiskom međunarodne zajednice, izvršila potpunu dekriminalizaciju klevete, učinivši to prva u regionu kada su u periodu od 2001. do 2003. godine usvojeni entitetski Zakoni o zaštiti od klevete, te onaj u Brčko Distriktu.³ Stoga je pomalo u nevjerici i sa otporom i kritikom praćeno ponovno kriminalizovanje klevete u Republici Srpskoj 2023. godine,⁴ tim više što je ovaj korak unazad u pogledu njegovanja demokratskih principa u manjem bosanskohercegovačkom entitetu potaknut političkim interesima, a ni u kom slučaju nedovoljnom zaštitom ugleda i časti. Usvajanjem izmjena i dopuna Krivičnog zakona RS, kleveta je ponovno definisana kao krivično djelo i za nju su propisane krivičnopравne sankcije

U Federaciji Bosne i Hercegovine odgovornost za klevetu ipak ostaje regulisana Zakonom o zaštiti od klevete⁵ (u daljem tekstu: ZZK F BiH) kao *lex specialis* propisom, uz supsidijarnu primjenu Zakona o obligacionim odnosima.⁶ Članom 4. ZZK F BiH, kleveta je definisana kao „radnja nanošenja štete ugledu fizičkog ili

2 Vidi šire, Čolaković M., Bubalo L., *Građanskopravna odgovornost za klevetu u sudskoj praksi Bosne i Hercegovine*, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 12, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 2014., 353

3 Handalić Š., *Međunarodna nadležnost sudova u predmetima klevete*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 30, vol. 15, Zenica, 2023., 48 – 49

4 Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama krivičnog zakonika Republike Srpske („Službeni glasnik Republike srpske“ br. 73/23)

Odredbe o kriminalizaciji klevete su bile predmetom apelacije, međutim, Ustavni sud BiH je svojom Odlukom u predmetu broj U-21/23 ustanovio da kriminalizacija klevete, izuzev u jednom dijelu, nije u suprotnosti sa ustavnim poretkom.

5 Zakon o zaštiti od klevete Federacije Bosne i Hercegovine – ZZK FBiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 19/03, 73/05

6 Zakon o obligacionim odnosima, („Sl. list SFRJ“, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989 - odluka USJ i 57/1989, „Sl. list RBiH“, br. 2/1992, 13/1993 i 13/1994 i „Sl. novine FBiH“, br. 29/2003 i 42/2011) *Odnos između ZZK i ZOO će biti predmetom analize posebnog rada, s obzirom na to da je naročito zanimljiv. Naime, ZZK-om je propisano da je riječ o lex specialis propisu međutim, u praksi je ostvarivanje ovog principa onemogućeno.*

pravnog lica iznošenjem ili pronošenjem izražavanja neistinitih činjenica identifikovanjem tog fizičkog ili pravnog lica trećem licu⁴. Definicije klevete u uporednom pravu uglavnom imaju slične, zajedničke elemente.⁷ Ono što međutim udaljava materijalna prava država kad se radi o kleveti, jeste uređivanje ovog prava u okviru nacionalnog zakonodavstva, počevši od propisivanja različitog stepena krivice kod utvrđivanja odgovornosti, preko različitog poimanja lažne izjave, razlikovanja izjave i mišljenja, propisivanja kruga odgovornih lica, pa do procesnih pravila prema kojima se spor vodi.

Takvo stanje ima različite implikacije u međunarodnom privatno – pravnom prometu i praksi. Primjerice, ove različitosti znače i da u ovisnosti od toga koje će se pravo kao mjerodavno primijeniti u konkretnom slučaju, ovisi i ostvarivanje zaštite prava, uspjeha u parnici, a u konačnici i način i visina naknade štete.

3. Potreba za unifikacijom kolizionih pravila u predmetima klevete

Različitosti između materijalnih prava država o kojima je bilo prethodno riječ, uzrokovale su stanje neusklađenosti koje se teško može prevazići, što čini naročito izazovnim rješavanje sporova nastalim povredom ugleda i časti usljed klevete onda kada su obilježeni međunarodnim elementom. Primjerice, pretpostavimo li da su engleske novine objavile članak koji sadrži klevetničke izjave kojim se vrijeđa ugled državljanina Bosne i Hercegovine, nije svejedno hoće li se spor rješavati prema britanskom ili bosanskohercegovačkom pravu. Osim što svaka od ovih država na različit način pristupa utvrđivanju odgovornosti za klevetu, veliki je raspon i u dosuđenim iznosima na ime naknade štete koji se u prosjeku kreću po nekoliko desetina hiljada funti pa do 350.000,00 £ u Engleskoj,⁸ dok su u Bosni i Hercegovini to najčešće iznosi od dvije ili tri hiljade, pa do pet hiljada konvertibilnih maraka.⁹

Zadatak kolizionih normi međunarodnog privatnog prava je između ostalog upravo rješavanje sukoba zakona. Imajući u vidu da koliziona pravila u ovoj oblasti nisu unificirana čak ni na nivou Evropske unije, mjerodavno pravo će se određivati prema nacionalnom zakonu o međunarodnom privatnom pravu foruma koji postupa. To u suštini znači i da u zavisnosti od toga pred sudom koje države tužitelj pokrene spor, u konačnici ovisi i koje će pravo biti mjerodavno. Ovaj je fenomen poznat kao klevetnički turizam i podrazumijeva pažljivo razmatranje odabira foruma pred kojim će se spor pokrenuti, s ciljem ishodovanja povoljnijeg rezultata u parnici. Drugim riječima, tužitelj razmatra potencijalna zakonodavstva

7 Handalić, *op.cit.*, 47 – 52

8 *Davies v Carter* [2021] EWHC 3021 (QB), *Glenn v Kline* [2021] EWHC 468 (QB), *Nicklin J in Lachaux v Independent Print Ltd & Anor* [2021] EWHC 1797

9 Ustavni sud BiH AP 1347/15 „Službeni list BiH 79/17“, Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske, 92 0 P 030510 16 Rev od 1.6.2017. godine

koja su povezana sa slučajem, te podnosi tužbu pred forumom one države čije je materijalno pravo njemu najviše naklonjeno.¹⁰

Dakle, klevetnički turizam je globalni problem omogućen nepostojanjem unificiranih kolizionih normi koje bi se primjenjivale na sporove nastale povodom klevete. Naime, uprkos snažnim naporima oko postizanja konsenzusa povodom težišnog kontakta slijedom kojeg će se određivati mjerodavno pravo za ovu vrstu sporova, pregovori koji su prethodili donošenju Uredbe br. 864/2007 o pravu mjerodavnom za vanugovornu odgovornost za štetu u građanskim i trgovačkim stvarima (Uredba Rim II) kojom su unificirane kolizione norme u oblasti vanugovorne odgovornosti u građanskim i trgovačkim sporovima na nivou Evropske unije¹¹ nisu urodili plodom, zbog čega ova oblast nije unificirana ni na nivou Unije. U konačnici su zbog snažnih pritisaka suprotstavljenih interesa, snažnog medijskog lobija, ali i potrebe za zaštitom osnovnih ljudskih i moralnih vrijednosti, te obaveze postizanja principa pravičnosti, svi prijedlozi odbačeni, a kleveta izričito isključena iz polja primjene ove Uredbe.

Neki autori navode harmonizaciju supstantivnih prava država članica Evropske unije kao način borbe sa klevetničkim turizmom, dok drugi smatraju da je ograničavanje uspostavljanja osnova nadležnosti predviđenih Uredbom br. 1215/2012 o nadležnosti, priznanju i izvršenju stranih sudskih odluka (Uredba Brisel I recast)¹² rješenje.¹³ Imajući u vidu raznolikost u pristupu uspostavljanju ravnoteže između zaštite prava na ugled i čast s jedne strane i s druge strane slobode izražavanja, čemu je pozadina između ostalog i različit sistem vrijednosti koje njeguje jedno društvo, čini se da je postizanje harmonizacije čak i one minimalne, među supstantivnim pravima iracionalno očekivati. Drugim riječima, malo je vjerovatno da postoji ikakva šansa da države pronađu zajedničko tlo kad je riječ o usklađivanju materijalnih prava u pogledu zaštite prava na ugled i čast, odnosno zaštitu slobode izražavanja. Uostalom, ima li se u vidu da harmonizacija ne rješava problem disperzije u rješenjima s obzirom na to da obavezuje države samo na minimalne zajedničke standarde, pri čemu im ostavlja na raspolaganju mogućnost da propišu i veći stepen zaštite određenog prava što u konačnici države

10 Primjerice, zbog snažne naklonjenosti materijalnog prava tužiteljima, što je opet posljedica vrijednosti koje njeguje englesko pravo, ova je država postala glavnim odredištem klevetničkog turizma. *Vidi šire*, Sanchez T., *London, Libel Capital No Longer? The Draft Defamation Act 2011 and the Future of Libel Tourism*, 9 U.N.H. L. REV. 469, 2011

11 Sa izuzetkom države Danske.

12 Uredba (EU) br. 1215/2012 Evropskog parlamenta i Vijeća od 12. decembra 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinačena), „Službeni list Evropske unije“ br. L 351/1

13 Meier, F. M., *Unification of choice-of-law rules for defamation claims*, *Journal of Private International Law*, vol. 12, no. 3, 2016., 493

uglavnom i koriste što sve vodi i većoj rascjepkanosti rješenja, da se zaključiti da ovo nije adekvatan način da se stane u kraj klevetničkog turizmu.¹⁴

Ni ograničavanje osnova nadležnosti Uredbom Brisel I recast nije realistično za očekivati. Pregovori oko posljednjeg revidiranja Uredbe Brisel I nisu uključivali diskurs oko sporova u vezi sa klevetom. Štaviše, radna grupa nije pomenula ove vrste sporova, što govori u prilog činjenici da zasebna pravila o međunarodnoj nadležnosti rezervisana isključivo za ove vrste sporova, neće biti donesena u skorije vrijeme.¹⁵ Tako da jedino rješenje koje preostaje jeste unificiranje kolizionih normi kako bi se dokinuo klevetnički turizam, ali jednako i obezbijedila pravna sigurnost, predvidljivost i efikasnost u rješavanju sporova. Međutim, nije nimalo jednostavno postizanje unifikacije kolizionih normi u ovoj oblasti, o čemu svjedoči i primjer Evropske unije.

Trenutačna situacija na nivou Evropske unije u kojoj se mjerodavno pravo u sporovima u vezi sa klevetom obilježenom inostranim elementom određuje spram nacionalnih zakona o međunarodnom privatnom pravu država članica, čini značajno otežanim za stranke u postupku da predvide koje će pravo biti mjerodavno za njihov potencijalni spor, kao i predviđanje ishoda njihove parnice. Unifikacijom kolizionih normi na nivou Unije bi se upravo postigla veća pravna sigurnost i predvidljivost kako za tužitelja, tako i za tuženog.¹⁶

Nasuprot ovakvom stajalištu, postoje autori koji smatraju da unifikacija kolizionih normi ne bi doprinijela predvidljivosti u pogledu ishoda spora, s obzirom na to da bi unificirano koliziono pravilo u ovoj spornoj stvari morao biti komplikovan tekst. Međutim, ovakav argument ne stoji prvenstveno iz razloga što koliziono pravilo ne mora biti kompleksno, niti komplikovano. Čak i ako koliziono pravilo bude usvojeno u vidu kompleksnog teksta, to ne znači nužno nepredvidljivost ishoda spora. U konačnici, u svakom slučaju bi jedinstveno koliziono pravilo bilo predvidljivije od potencijalne primjene 27 različitih pravila. Dalja je argumentacija ovih autora da bi čak i kad bi bila usvojena unificirana pravila bilo teško predvidjeti ishod parnice, s obzirom na to da postoji mogućnost da bi sudovi različitih država članica na različit način interpretirali isto materijalno pravo. I u ovom slučaju bi barem imali jedinstveno koliziono pravilo koje bi se interpretiralo na identičan način, a pritom ukoliko je materijalno pravo jasno, nema mjesta njegovoj različitoj primjeni u različitim državama članicama.¹⁷

14 *Vidi šire o harmonizaciji*, Petrović, Anita, *Politika zaštite potrošača u funkciji izgradnje unutarnjeg europskog tržišta*, IBU Repository, 550
dostupno na: www.omeka.ibu.edu.ba/items/show/1083 /pristup stranici: 29. mart 2024. godine/

15 Meier, *op.cit.*, 493

16 *Ibid.*, 501

17 *Ibid.*, 502

4. Pregovori oko težišnog kontakta za klevetu prilikom donošenja Uredbe Rim II

Prvobitna ideja o uključivanju vanugovornih obaveza nastalih kršenjem prava privatnosti i drugih ličnih prava, uključujući i klevetu u polje primjene Uredbe Rim II, usljed nemogućnosti iznalaženja kompromisa u pogledu adekvatnog težišnog kontakta kod kolizione norme, nažalost nije realizovana. Naime, preliminarnim nacrtom teksta Prijedloga Uredbe Rim II od maja 2002. godine, Evropska je komisija najprije predložila da osnovna poveznica kod kolizione norme za povredu prava ličnosti bude mjesto uobičajenog boravišta oštećenog.¹⁸ Na ovaj bi se način spriječila primjena različitih mjerodavnih materijalnih prava na dijelove štete nastale iz istog štetnog događaja, u onim slučajevima kad bi se tužbe podnosile slijedom principa mozaika nadležnosti uspostavljenog u slučaju *Shevill*.¹⁹ Snažan pritisak i otpor medijskog lobija je osujetio ovakav prijedlog Komisije, s obzirom na to da je postojala doza straha da se ovakvim rješenjem ostavlja mogućnost za stvaranje situacija u kojima bi bez obzira na to što nijedan primjerak publikacije nije distribuiran u državi uobičajenog boravišta oštećenog, te uprkos činjenici da je izdavač postupao u skladu sa zakonskom legislativom države suda, sudovi bili prinuđeni prihvatiti tužbene zahtjeve protiv tuženih izdavača sa sjedištem u državi suda na osnovu stranog prava.²⁰

Stoga se Komisija ipak u Prijedlogu Uredbe Rim II odlučila da i ovu vrstu sporova podvede pod opšti kolizioni režim propisan ovom Uredbom. Drugim riječima, uz izostanak postojanja zajedničkog uobičajenog boravišta stranaka, mjerodavno bi bilo pravo države u kojoj je nastala ili će nastati šteta. Uz to je Uredbom predviđena i odstupajuća klauzula prema kojoj se u slučaju kad sve okolnosti slučaja upućuju na to da je vanugovorna obaveza u očito užoj vezi sa drugom državom, primjenjuje pravo te države. Ovaj je prijedlog međutim usljed ponovnih snažnih pritisaka medija izmijenjen od strane Evropskog parlamenta u prvom čitanju, tako da je prema novom rješenju mjerodavno pravo države u kojoj nastupaju ili je naizglednije da će nastupiti najvažniji element ili elementi povrede ili štete, uz korekciju ovog pravila u korist primjene prava države s kojom je spor očito u bližoj vezi, kao što su primjerice država kojoj je publikacija ili emitovanje namijenjeno, jezik publikacije, podatak o količini prodaje ili obimu publike u nekoj državi u odnosu na ukupnu količinu ili publiku, ili kombinacija više ovih elemenata. Ovo se pravilo trebalo primjenjivati i na objave putem Interneta, a prema dodatnom stavu u prijedlogu, pravo države uobičajenog boravišta izdavača bilo bi mjerodavno za povrede prava ličnosti i privatnosti nastale kao posljedica postupanja sa ličnim podacima. Ovakav je prijedlog usljed izmjena u korist medijskog lobija prouzrokovao disbalans u zaštiti interesa među suprotstavljenim stranama

18 Vrbljanac D., *Pravo mjerodavno za povrede prava osobnosti u novom ZMPP-U: Je li prihvaćeno rješenje najbolje?*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. X, 1/2019, 411

19 *Vidi šire o principu mozaika*, Handalić, *op.cit.*, 56 – 59

20 Vrbljanac, *op.cit.*, 411

zbog čega ga je Evropska komisija i odbila, obrazlažući svoju odluku činjenicom da takvo rješenje snažno favorizuje izdavače, te ne predstavlja odraz pristupa koji je prihvaćen u većini država članica Evropske unije.²¹

Sve to je za posljedicu imalo isključivanje iz Izmijenjenog prijedloga Uredbe medijskih i sličnih delikata. Ipak, u drugom čitanju kao narednoj fazi zakonodavnog postupka, ponovno je i to u istom obliku dodano koliziono pravilo kako je bilo i ranije u prijedlogu odluke Evropskog parlamenta u prvom čitanju, te je ponovno odbijeno. U konačnici, delegacija Evropskog parlamenta je s obzirom na nemogućnost iznalaženja kompromisnog rješenja koje bi bilo prihvaćeno od strane svih država članica odlučila povući svoje izmjene koje se tiču kolizionih normi u pogledu sporova u vezi sa povredom ugleda i časti širenjem neistinitih tvrdnji.²²

Isključivanje sporova u vezi sa klevetom iz polja primjene Uredbe Rim II značilo je potencijalnu primjenu velikog broja materijalnih prava na isti tužbeni zahtjev proizašao iz istog pravnog i činjeničnog stanja. Drugim riječima, kad uspostavi svoju međunarodnu nadležnost, sud svake države članice određuje mjerodavno pravo prema nacionalnom zakonu o međunarodnom privatnom pravu, pri čemu su koliziona rješenja različita. Dok neki zakonici o međunarodnom privatnom pravu kreću od primjene *lex fori*, većina ih usvaja neki model principa *lex loci delicti* koji podliježe različitim tumačenjima u svakom od njih. Republika Hrvatska pak slijedi kolizioni mehanizam sadržan u Uredbi Rim II, s obzirom na to da se zakonodavac u ovoj državi odlučio proširiti polje primjene ove Uredbe i na sporove u vezi sa klevetom.

S obzirom na to da ovakvo stanje udaljava od unifikacije što opet onemogućava uspostavljanje i ispravno funkcionisanje unutarnjeg tržišta i ujedno jedinstvenog pravosudnog područja u građanskim stvarima, zadržavanje *statusa quo* je nepoželjno. U tom smislu, nekoliko je opcija na raspolaganju zakonodavcu u Evropskoj uniji kako bi prevazišao problem neusklađenosti, među kojima i mogućnost iskorištavanja mehanizma pojačane saradnje radi uređivanja oblasti kolizije zakona u slučaju klevete i prava ličnosti, po uzoru na način na koji je to učinjeno donošenjem Uredbe vijeća (EU) br. 1259/2010 od 20. decembra 2010. godine o provedbi pojačane saradnje u području prava primjenjivog na razvod braka i zakonsku rastavu (u daljem tekstu: Uredba Rim III). Mehanizam pojačane saradnje je omogućio primjenu Uredbe Rim III u onim državama koje su za to izrazile volju, dok ostale države koje nisu željele učestvovati u usvajanju ove Uredbe nisu obavezane na njezinu primjenu, mada im je ostavljena mogućnost da naknadno odluče pristupiti njezinoj primjeni. Na identičan bi se način mogla urediti i pravila o određivanju mjerodavnog prava za klevetu. Ostale opcije su inkorporiranje zasebnog kolizionog mehanizma za sporove u vezi sa klevetom u Uredbu Rim II, proširenje primjene trenutnih rješenja ove Uredbe i na sporove

21 *Ibid.*, 414

22 *Ibid.*, 415

ove vrste ili donošenje zasebne uredbe kojom bi se uređivali samo sporovi u vezi sa klevetom.

Nepostojanje idealnog rješenja kod određivanja težišnog kontakta za ovu vrstu sporova ne upućuje na zaključak o opravdanosti odustajanja od njegovog unificiranja ili na opravdanost zadržavanja takvog stanja. Naprotiv, ono govori o ozbiljnosti problema postojanja ogromne diskrepance među državama u ovoj oblasti i samim time urgentnosti uređivanja ove materije na jedinstven način, makar to značilo i prihvatanje drugog najboljeg rješenja kad ono idealno ne postoji. Postojanje unificiranih kolizijskih pravila u ovoj oblasti bi istovremeno značilo i nadležnost Suda Evropske unije za njihovo tumačenje i na taj način usmjeravanje sudske prakse u jednom zajedničkom pravcu, nesumnjivo onom koji bi uzeo u obzir sve okolnosti i specifičnosti ove vrste sporova.

5. Dva osnovna pristupa kod određivanja mjerodavnog prava: mjesto porijekla i mjesto odredišta sadržaja

Pregovori koji su prethodili usvajanju Uredbe Rim II i o kojima je bilo riječi u prethodnom dijelu rada, iznjedrili su dva osnovna pristupa rješavanju problema oko kolizije zakona u sporovima nastalim usljed klevete. Jedan pristup, koji je zastupao i Evropski parlament, daje prednost pravu porijekla sadržaja (pravo izdavača, distributera, kreatora sadržaja), dok drugi pristup koji je preferirala Evropska komisija daje prednost pravu odredišta sadržaja, odnosno principu *lex loci damni*.²³

5.1. Pravo porijekla sadržaja

Porijeklo sadržaja, odnosno mjesto nastanka štetnog događaja (*lex loci delicti commissi*) uglavnom kolidira sa mjestom sjedišta izdavača. Ovakav pristup prednost daje pravu mjesta „djelovanja“ u odnosu na pravo mjesta gdje su nastupile štetne posljedice. Određivanje mjerodavnog prava prema sjedištu izdavača jednostavno je i predvidljivo pravilo koje vodi do primjene jednog materijalnog prava, te na taj način rješava problem višestruke vezanosti slučaja sa velikim brojem država.²⁴ Povezanost sporova nastalih povodom klevete sa velikim brojem pravnih sistema proizilazi iz njihove prirode, imajući u vidu da se klevetnički sadržaj objavljen putem printanih medija ili posebice onaj objavljen putem Interneta i njegove posljedice šire skoro neograničeno. Premda ovaj pristup nema negativan efekat na slobodu govora, spočitava mu se da snažno naginje na stranu medija i na taj način stvara neravnotežu među interesima stranaka.²⁵

²³ Nagy C. I., *The word is a dangerous weapon: jurisdiction, applicable law and personality rights in EU law – missed and new opportunities*, Journal of Private International Law, 2012., 283

²⁴ Meier, *op.cit.*, 511

²⁵ *Ibid.*

Postavlja se pitanje ko treba da snosi posljedice nekontrolisanog širenja informacija koje je danas dostupno. U pogledu ugovornih obaveza, ovaj pristup polazi od pretpostavke da tržišni operateri prodaju svoje proizvode ili nude svoje usluge u skladu sa pravom svoje države, zbog čega rizik prekograničnih transakcija pada na kupca ili primaoca usluga koji prihvata na sebe rizik u vezi sa izvršavanjem ugovora. Kako bi izdejstvovali primjenu prava koje je za njih najpovoljnije, izdavači bi mogli tako mogli tražiti zakonodavstva koja nude najniži standard zaštite od potencijalne klevete (*domicile shopping*). Međutim, ovakav pristup nije odgovarajući za primjenu na vanugovorne obaveze jer izdavači odlučuju proširiti svoje aktivnosti na druge države, dok oštećeni ne stupaju ni u kakve ugovorne obaveze sa izdavačima. Zapravo je lice oštećeno klevetom u potpunosti nesvjesno da će postati stranka u parnici prije nego je njegov ugled zapravo i narušen. Bilo bi nepravedno nametati oštećenom primjenu materijalnog prava koje izdavač može naprosto jednostrano izabrati i prije nego što je oštećeni postao stranka u parnici. Dakle, ovo pravilo nije neutralno i snažno favorizuje interese izdavača. Ono ne uzima u obzir legitimna očekivanja žrtve da bude zaštićena zakonom svog društvenog okruženja. Preporuka primjene ovog principa kao težišnog kontakta postoji samo u slučaju da je propraćeno minimalnom harmonizacijom materijalnih prava,²⁶ o kojoj smo već govorili i za koju smatramo da nije adekvatno rješenje.

5.2. Pravo odredišta sadržaja

Pristup koji daje prednost mjestu odredišta sadržaja podrazumijeva određivanje mjerodavnog prava slijedom principa *lex loci damni*, za koji se odlučio i evropski zakonodavac prilikom uspostavljanja kolizionog mehanizma u Uredbi Rim II.²⁷ Drugim riječima, mjerodavno pravo se određuje prema mjestu gdje je nastupila direktna šteta, neovisno o tome gdje je nastao štetni događaj koji ju je prouzrokovao ili gdje su nastupile posredne posljedice štetne radnje. U sporovima nastalim usljed klevete, mjesto nastanka neposredne ili direktne štete je mjesto gdje je povrijeđena reputacija, odnosno ugled i čast oštećenog, a to je prema ovom pristupu mjesto gdje je klevetnički sadržaj distribuiran, pod pretpostavkom da oštećeni u tom mjestu uživa reputaciju. Slijedom ovog principa, ukoliko za oštećenog šteta nastupi u jednoj državi, biće mjerodavno samo pravo te države. Međutim, ukoliko je sadržaj distribuiran u više država, te je šteta po ugled oštećenog također nastupila u više država, primjenjuje se princip mozaika, što u konačnici znači i primjenu prava tih različitih država (problem višestrukog objavljivanja). Drugačije rečeno, objava klevetničkog sadržaja u printanoj formi znači i povezanost slučaja sa pravom svakog mjesta u kojem je taj klevetnički materijal emitovanjem ili distribuiranjem stavljen na uvid javnosti,²⁸ što je

²⁶ *Ibid.*, 512

²⁷ Nagy, *op.cit.*, 283

²⁸ Aldag O., *Jurisdiction after Brexit and the Applicable Law on Cyber Defamation Claims in the United Kingdom's and Germany's Private International Law*, *Anglo - German Law Journal*, vol. 3, 2017., 13

posebno problematično u slučaju objave takvog sadržaja putem Interneta²⁹ usljed njegove sveprisutnosti širom svijeta.

Naime, osim ukoliko nije određeno neko targetiranje ili usmjeravanje za objavljivanje sadržaja na Internetu, princip *lex loci damni* potencijalno izlaže klevetnički sadržaj svim pravnim sistemima. Ipak, čak i u slučaju da postoji neka forma targetiranja ili usmjeravanja sadržaja objavljenog na Internetu, sporni sadržaj bi i dalje bio izložen velikom broju različitih prava, s obzirom na to da se većina publikacija u isto vrijeme distribuiraju u mnogim državama i u printanoj formi.³⁰

Da se zaključiti iz navedenog da, uprkos činjenici da je mjesto povrede u skladu sa ciljem postizanja pravne sigurnosti i predvidljivosti, ovaj princip ipak narušava ravnotežu između stranaka u korist oštećenog. Naime, potencijalna primjerna različitih zakona ima „hladeći efekat“ na slobodu govora, te bi uz to stvorilo ogroman prostor za razvoj *forum shoppinga* usljed činjenice da tužitelj može podnijeti tužbu u svakoj državi članici u kojoj je sporni sadržaj distribuiran i u kojoj je nastupila šteta po njegov ugled. Dodatno, čak i kad bi tužitelj podnio tužbu pred sudom koji ima nadležnost nad cjelokupnom nastalom štetom, primjena velikog broja različitih materijalnih prava na jedan tužbeni zahtjev bi bila veoma zahtjevna u praksi, s obzirom na to da bi bilo nužno kvantificirati štetu na nacionalnoj osnovi. Svako mjerodavno pravo bi bilo mjerodavno samo za određeni dio ukupne štete, što bi bilo skoro nemoguće za riješiti. Na koncu, nespojivo je sa stvarnošću da se ugled „cijepa“ na različite teritorije, obzirom na fluentnost ugleda i činjenicu da prelazi nacionalne granice.³¹

6. Šta dalje?

Očigledno je da idealnog rješenja u pogledu normiranja kolizionog pravila za sporove nastale usljed povrede ugleda i časti klevetom, nema. Pristup koji daje prednost pravu porijekla sadržaja pri određivanju mjerodavnog prava, jednako kao i onaj koji favorizuje pravo odredišta sadržaja, predmetom su kritike i evidentno sadrže određene manjkavosti.

Međutim, neophodno je napomenuti da kolizioni mehanizam zadužen za određivanje mjerodavnog prava za sporove povodom vanugovorne odgovornosti za štetu predviđen Uredbom Rim II koji polazi od *lex loci damni* kao opšteg principa, nije bez izuzetka. Ovi se izuzeci doduše primjenjuju samo ukoliko su razlozi za odstupanje opravdani, odnosno shodno ciljevima Uredbe onda kada je iz svih okolnosti slučaja jasno da je nezakonito postupanje očito jače povezano s

29 Lutzi T., *Internet Cases in EU Private International Law – Developing a Coherent Approach*, *International & Comparative Law Quarterly*, 2017., 1 – 2

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

nekom drugom državom, s obzirom na to da je zakonodavac utvrdio opće pravilo.³² Tako se može izbjeći primjena prava države u kojoj je nastupila neposredna šteta ukoliko stranke imaju zajedničko uobičajeno boravište u kojem je slučaju mjerodavno pravo te države, ili ukoliko je nastali spor bliže povezan sa pravom neke druge države kada se primjenjuje pravo države sa kojom je spor bliže vezan.

Korigovanje opšte poveznice primjenom izuzatka u slučaju zajedničkog uobičajenog boravišta stranaka, odgovarajuće je i u sporovima nastalim usljed klevete sa međunarodnim elementom budući da obezbjeđuje pravnu sigurnost, jednoobraznost u postupanju i određuje jedinstveno materijalno pravo. S druge strane, u pogledu problema višestrukog objavljivanja sudovi bi u sporovima usljed klevete mogli primijenjivati pravo koje je najbliže povezano sa slučajem, umjesto više različitih prava. Međutim, određeni autori smatraju da bi bilo u potpunosti nepredvidljivo na koji bi način sud koristeći se svojim diskrecionim pravom, tumačio i primjenjivao ovu odredbu. Nadalje oni ističu da bi primjena prava koje je najbliže povezano sa slučajem u situacijama kad postoji više različitih mjerodavnih prava usljed objave sadržaja u velikom broju država, bilo bi u suprotnošću sa principom pravne sigurnosti, s obzirom na to da sudovima nisu date nikakve smjernice na osnovu kojih bi određivali koja je to država sa kojom klevetnički sadržaj očigledno bliže povezan.³³

Nasuprot ovakvom shvatanju, smatramo da propisivanje izbjegavajuće klauzule u vidu određivanja mjerodavnog prava prema principu najbliže veze upravo odgovara predmetima nastalim povodom klevete. Prvenstveno, princip najbliže veze nije novina u evropskom međunarodnom pravu, nego je sastavni dio Uredbe Rim II i primjenjuje se dugi niz godina, što znači da su se razvili i određeni standardi i praksa u pogledu tumačenja ove odredbe. Uostalom, tumačenje odredbe o najbližoj vezi od strane nacionalnih sudova država članica je ograničeno okvirima tumačenja koja daje Evropski sud, kao i opštim ciljevima Uredbe Rim II. Nadalje smatramo da ni činjenica da sudovima nisu date smjernice temeljem kojih bi određivali koja je to država sa kojom je predmetni spor najbliže povezan nije dovoljan razlog za njezino neprimjenjivanje. Smisao je principa najbliže veze da se sagledavanjem svih činjenica i okolnosti slučaja *in concreto* dođe do zaključka da je nastali spor *očigledno* bliže povezan sa pravom neke države. Sudu dakle i nisu neophodne posebne smjernice obzirom da govorimo o *očiglednom*. Uostalom, ne treba se gubiti iz vida niti da je sud stručna institucija, te da ne dolazi prvi put u susret sa primjenom ovog principa, nego ga je vjerovatno već imao priliku primjenjivati nebrojeno puta i to ne samo u oblasti vanugovorne odgovornosti za štetu. U nedostatku idealnog rješenja, princip najbliže veze je prema našem mišljenju dobar način za prevazilaženje problema višestrukog vezivanja, kao i drugih implikacija koje proizilaze iz prirode i specifičnosti ove vrste sporova, čak i u pogledu sporova nastalih objavljivanjem klevetničkog sadržaja putem Interneta.

32 Uredba Rim II, (14)

33 Meier, *op.cit.*, 510

U konačnici, iako daleko od idealnog, podvođenje klevete pod opštim režim Uredbe Rim II je značajno bolje rješenje od održavanja postojećeg stanja. Uprkos činjenici da je u većini država članica Evropske unije prihvaćen princip *lex loci delicti commissi* kao osnovni princip kod određivanja mjerodavnog prava u sporovima povodom utvrđivanja vanugovorne odgovornosti, imajući u vidu da je komparacijom nacionalnih prava država članica Unije Evropska Komisija došla do zaključka da se praktična primjena ovog načela razlikuje onda kad se faktički elementi slučaja prostiru u više država, smatramo da je pristup koji prednost daje pravu porijekla sadržaja manje odgovarajući.³⁴ Uostalom, upravo je različita interpretacija principa *lex loci delicti commissi* bila glavnim razlogom priklanjanja principu *lex loci damni* u Uredbi Rim II, te bi bilo nelogično primjenjivati ga na sporove nastale povodom klevete. Ujedno, smatramo da je osporavanje poveznice *locus damni* zbog favoriziranja interesa oštećenog, odnosno neuzimanja u obzir u dovoljnoj mjeri interesa štetnika, argument koji ne stoji. Sam zakonodavac u Evropskoj uniji je pravdao usvajanje ove poveznice upravo njezinom sposobnošću da uspostavi pravičnu ravnotežu među interesima stranaka.³⁵

Podvođenje sporova usljed klevete pod opšti režim Uredbe Rim II bi dokinulo trenutno stanje neusaglašenosti i disharmonije koja postoji u međunarodnom privatnom pravu Evropske unije u pogledu ove oblasti. Jednako bi se uz ovakvo makar nesavršeno rješenje, postigao određeni stepen pravne sigurnosti kakav trenutno ne postoji, a istovremeno bi se suočilo i sa problemom klevetničkog turizma. Također, slijeđenje poznatih principa bi osiguralo i koherentnost kolizionih pravila u oblasti vanugovorne odgovornosti za štetu na nivou Evropske unije.

7. Određivanje mjerodavnog prava u predmetima povodom klevete u BiH

S obzirom na to da je Bosna i Hercegovina država sa složenim pravnim poretom, sporovi obilježeni inostranim elementom su uređeni Zakonom o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim oblastima³⁶ (u daljem tekstu: ZMPP) koji se na jednakim osnovama, preuzet sukcesijom od bivše Jugoslavije, primjenjuje u oba bosanskohercegovačka entiteta. Premda je u vrijeme donošenja vrijedio za moderan i napredan zakon, danas je ZMPP zastario i ne prati trendove u oblasti koju reguliše. Naprotiv, ovaj zakon slijedi određene poveznice i principe koji su davno napušteni u oblasti međunarodnog privatnog

34 Alihodžić J., *The general choice of law rule for non – contractual obligations according to Rome II Regulation*, Human, Vol. 4, Issue 1, 2014., 24

35 Kunda I., *Uredba Rim II: Ujednačena pravila o pravu mjerodavnom za izvanugovorne obveze u Europskoj Uniji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 28., br.2/2007, 1285

36 Zakon o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima, „Sl.list SFRJ“, br. 43/082 i br. 72/82 – 1645 „Sl list R BiH“ 2/92-5, 13/94-189

prava. Stoga ne iznenađuje činjenica da u pogledu klevete ZMPP ne sadrži zasebna pravila koja bi uređivala isključivo sporove u vezi sa klevetom, bilo da se radi o međunarodnoj nadležnosti ili određivanju mjerodavnog prava.

Nepostojanje zasebne kolizione norme za sporove u vezi sa klevetom upućuje na primjenu opšteg kolizionog pravila iz člana 28. ovog zakona koje se primjenjuje na sve sporove u vezi sa vanugovornom odgovornošću za štetu. Prema ovoj odredbi, na sporove u vezi sa vanugovornom odgovornošću za štetu, izuzev ukoliko nije nešto drugačije određeno, primjenjuje se kao mjerodavno pravo mjesta gdje je radnja izvršena ili pravo mjesta gdje je posljedica nastupila, u zavisnosti od toga koje je od ova dva prava povoljnije za oštećenog. Riječ je dakle o remodeliranom principu *lex loci delicti* sa snažno naglašenom zaštitnom ulogom u korist oštećenog.

Pritom se u pogledu protivpravnosti radnje zahtijeva da je ona protivpravna prema pravu bilo kojeg od tih mjesta, što u praksi znači omogućavanje oštećenom da zahtijeva naknadu štete koja je pretrpljena u onim državama u kojima postupanje štetnika ne bi bilo protivpravno. Na ovaj se način došlo do pravne nesigurnosti u odnosu na štetnika, s obzirom na to da je on morao djelovati ne samo u skladu sa pravom države u kojoj poduzima određenu radnju, nego i u skladu s pravom svake one države u kojoj je njegova radnja mogla imati učinak.³⁷

Izuzev što na ovaj način konstruisana koliziona odredba iz člana 28. ZMPP-a stvara pravnu nesigurnost i naglašeno štiti interese oštećenog, istovremeno ona stavlja enorman teret na sud u pogledu ispitivanja svih potencijalnih materijalnih prava sa kojima je predmetni spor povezan, kako bi se utvrdilo koje je od njih najpovoljnije. Uprkos postojanju različitih shvatanja o tome ko vrši izbor povoljnijeg prava za oštećenog, pri čemu neki autori povjeravaju ovaj zadatak oštećenom, dok najveći dio ipak smatra da izbor treba prepustiti sudu,³⁸ zbog činjenice da zakonom nije eksplicitno određeno čije je to pravo, stava smo da je ipak pravo i obaveza suda da odabir povoljnijeg prava vrši *ex officio*. Ovo najprije iz razloga što je sud stručni organ dok to stranka ne mora biti, čime se ostavlja mogućnost odabira manje povoljnog prava usljed čega se gubi zaštitna funkcija koju ova odredba promovira.

Uzme li se preovladajuće stanovište o odabiru povoljnijeg prava kao ispravno, odredba člana 28. ZMPP-a u kontekstu povreda prava ličnosti, odnosno ugleda i časti klevetom, naročito onda kad se ovi sporovi javljaju kao povrede učinjene putem Interneta, stavlja prevelik teret na sud da razmatranjem svakog od tih potencijalnih prava sa kojima je slučaj povezan, utvrdi najpovoljnije. Drugačije rečeno, usljed prirode klevete čije se posljedice prelivaju iz jednog zakonodavstva u drugo, naročito onda kad se radi o povredama učinjenim objavljivanjem sadržaja u *cyber* prostoru kad se najčešće radi o mogućnosti pristupanja sadržaju bilo gdje u svijetu, u bilo kojem trenutku i od strane bilo koga, sud će imati preveliki broj

³⁷ Vrbljanac, *op.cit.*, 418

³⁸ Pejić D., *Vanugovorna odgovornost za štetu u međunarodnom privatnom pravu*, Godišnjak Pravnog fakulteta, god. II, 1/2011, Niš, 117

materijalnih prava za razmatranje. Sve to odugovlači trajanje postupka, neefikasno je i izrazito nepravično.

U vrijeme konstruisanja odredbe iz člana 28. ZMPP-a, Internet još uvijek nije postojao, te se nije mogao uzeti u obzir uticaj na ovakav način normirane kolizione odredbe na predmete povodom klevete. Međutim, čak i ukoliko se isključe povrede ugleda i časti nastale objavljivanjem klevetničkog sadržaja putem Interneta, ovako normirano koliziono pravilo nije adekvatno za primjenu na sporove povodom klevete. Prekomjerna zaštita oštećenog obavezom odabira za njega povoljnijeg prava među nekoliko opcija može imati negativan učinak na slobodu medija, s obzirom na to da znači primjenu najmanje povoljnog prava za tuženog svaki put kad nastane spor ove vrste. Osim što je na ovaj način normirano koliziono pravilo nepravično, ono je i nepredvidljivo. Ovo iz razloga što je nemoguće predvidjeti gdje će nastupiti štetne posljedice, a time i koja će sve materijalna prava biti razmatrana kao potencijalno primjenjiva. Posebno je problematično ovdje što sudovi u Bosni i Hercegovini imaju poteškoće kod razlikovanja mjesta nastanka štetnog događaja, mjesta nastanka štete i mjesta gdje su nastupile posredne posljedice štetne radnje.³⁹

Sve naprijed navedeno upućuje na zaključak o nužnosti izmjene važećeg kolizionog pravila. Imajući u vidu da je fokus ovog rada na poveznicama u pogledu sporova usljed povrede ugleda i časti klevetom, i prijedlozi oko izmjena će ostati isključivo na tom tragu. Razmotri li se sve što je u ovom radu izneseno u pogledu rješenja oko kolizionih normi za predmete usljed klevete, domaći zakonodavac bi u pogledu ove vrste sporova mogao usvojiti rješenje po uzoru na opšti kolizioni mehanizam predviđen Uredbom Rim II. S obzirom na to da Bosna i Hercegovina pretenduje na članstvo u Evropskoj uniji, dogodi li se u skorijoj budućnosti pristupanje, najtoplije preporuke su za domaćeg zakonodavca da slijedi primjer susjedne Hrvatske i proširi primjenu Uredbe Rim II i na ovu vrstu sporova. U konačnici, i samo ograničavanje postojećeg pravila iz člana 28. ZMPP-a na primjenu prava mjesta nastupanja neposredne štete se čini boljim rješenjem od trenutnog.

8. Zaključak

Nemogućnost usklađivanja materijalnih prava država članica u pogledu sporova nastalih povodom povrede ugleda i časti usljed klevete, ostavilo je kao jedinu opciju usklađivanje normi međunarodnog privatnog prava. Potreba za unifikacijom kolizionih pravila proizilazi iz činjenice da trenutna situacija osim što odražava pravnu nesigurnost i nepredvidljivost za stranke, ostavlja isuviše

³⁹ Za primjer mogu poslužiti sporovi usljed nastanka saobraćajnih nezgoda obilježenih međunarodnim elementom, u kojim slučajevima tumačeći odredbu člana 28. ZMPP-a sudovi u slučaju nastanka saobraćajne nezgode na teritoriju Bosne i Hercegovine nerijetko dosuđuju štetu prema cijenama u inostranstvu, primjerice u Njemačkoj što je vidljivo iz odluke Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 58 0 P 014283 08 Rev, od 16.03.2010. godine.

širok prostor za razvoj klevetničkog turizma. Riječ je o fenomenu ishodovanja povoljnijeg prava usljed pažljivog odabira foruma pred kojim će se pokrenuti postupak nastao povodom klevete. Klevetnički turizam je omogućen upravo činjenicom da se usljed nepostojanja unificiranih kolizionih pravila u pogledu klevete čak ni na nivou Evropske unije, na ove predmete primjenjuju norme nacionalnog zakona o međunarodnom privatnom pravu postupajućeg foruma kako bi se odredilo mjerodavno pravo, a koje se međusobno značajno razlikuju.

Upravo iz tog razloga smatramo da je usvajanje jedinstvenog kolizionog mehanizma za predmete klevete obilježene inostranim elementom neophodno, uprkos stavovima određenih autora kako se unifikacijom neće obezbijediti veća pravna sigurnost ili predvidljivost. Neslaganje sa ovakvom argumentacijom je izrazio i zakonodavac u Evropskoj uniji, o čemu svjedoče pregovori koji su prethodili donošenju Uredbe Rim II tokom kojih se pokazala snažna volja za rješavanjem pitanja adekvatnog težišnog kontakta za sporove ove vrste. Sukob interesa dvaju strana, snažni pritisci medija, potreba za postizanjem principa pravičnosti i drugi razlozi su doveli do podjele stavova koji su zastupali Evropska komisija i Evropski parlament, tako da su ova dva tijela slijedila dva različita pristupa ovoj problematici. U radu su problematizovana oba ova pristupa.

Kad je riječ o pravu u Bosni i Hercegovini, neadekvatnost kolizivne norme domaćeg ZMPP-a za sporove usljed klevete koja je prekomjerno naklonjena interesima oštećenog je također obrazložena u radu. U tom je smislu istaknuto nekoliko prijedloga za prevazilaženje trenutnog stanja u ovoj oblasti. Za put Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji, najboljom se opcijom čini oslušivanje pulsa evropskog međunarodnog privatnog prava. Tako, do pomaka u pogledu unifikacije kolizionog mehanizma za sporove usljed uzrokovane klevetom na nivou Evropske unije, za domaćeg je zakonodavca najbolja opcija da usvoji rješenje po uzoru na opšti režim iz Uredbe Rim II.

Smatramo neophodnim ponovno istaknuti da ne postoji idealno rješenje u pogledu odabira težišnog kontakta za sporove povodom klevete ili uspostavljanja jedinstvenog kolizionog mehanizma. Svaki od prijedloga ima određene nedostatke. Ali i s nedostacima, jedinstvena rješenja su daleko bolja solucija od trenutnog stanja, kad je riječ o evropskom međunarodnom privatnom pravu. Jednako tako, kad je riječ o domaćem zakonodavstvu, ova oblast vapi za izmjenama. Do postizanja ovih ciljeva, u ovom su radu iznesena određena razmišljanja koja bi mogla biti od koristi prilikom uređivanja predmetne oblasti na drugačiji način od trenutnog.

Literatura

Knjige i članci

1. Aldag, Ole, *Jurisdiction after Brexit and the Applicable Law on Cyber Defamation Claims in the United Kingdom's and Germany's Private International Law*, Anglo - German Law Journal, vol. 3, 2017.
2. Alihodžić, Jasmina, *The general choice of law rule for non – contractual obligations according to Rome II Regulation*, Human, Vol. 4, Issue 1, 2014.
3. Čolaković, Maja, Bubalo, Lana, *Građanskopravna odgovornost za klevetu u sudskoj praksi Bosne i Hercegovine*, Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 12, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 2014.
4. Handalić, Šejla, *Međunarodna nadležnost sudova u predmetima klevete*, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, br. 30, vol. 15, Zenica, 2023.
5. Kunda, Ivana, *Uredba Rim II: Ujednačena pravila o pravu mjerodavnom za izvanugovorne obveze u Europskoj Uniji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 28., br.2/2007
6. Lutzi, Tobias, *Internet Cases in EU Private International Law – Developing a Coherent Approach*, International & Comparative Law Quarterly, 2017.
7. Meier, François Michel, *Unification of choice-of-law rules for defamation claims*, Journal of Private International Law, vol. 12, no. 3, 2016.
8. Nagy, Csongor István, *The word is a dangerous weapon: jurisdiction, applicable law and personality rights in EU law – missed and new opportunities*, Journal of Private International Law, 2012.
9. Pejić, Dragana, *Vanugovorna odgovornost za štetu u međunarodnom privatnom pravu*, Godišnjak Pravnog fakulteta, god. II, 1/2011
10. Sanchez, Thomas, *London, Libel Capital No Longer? The Draft Defamation Act 2011 ad the Future of Libel Tourism*, 9 U.N.H. L. REV. 469, 2011.
11. Vrbljanac, Danijela, *Pravo mjerodavno za povrede prava osobnosti u novom ZMPP-U: Je li prihvaćeno rješenje najbolje?*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. X, 1/2019

Pravni akti

12. Uredba (EZ) br. 864/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. jula 2007. godine o pravu koje se primjenjuje na vanugovorne obaveze („Rim II”), „Službeni list Europske unije“ br. L 199/40
13. Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. decembra 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinačena), „Službeni list Europske unije“ br. L 351/1
14. Ukaz o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama krivičnog zakonika Republike Srpske („Službeni glasnik Republike srpske“ br. 73/23)
15. Zakon o zaštiti od klevete Federacije Bosne i Hercegovine – ZZK FBiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 19/03, 73/05

16. Zakon o obligacionim odnosima, („Sl. list SFRJ“, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989 - odluka USJ i 57/1989, „Sl. list R BiH“, br. 2/1992, 13/1993 i 13/1994 i „Sl. novine FBiH“, br. 29/2003 i 42/2011)
17. Zakon o rješavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u određenim odnosima, „Sl. list SFRJ“, br. 43/082 i br. 72/82 – 1645 „Sl. list R BiH“ 2/92-5, 13/94-189

Sudska praksa

18. Ustavni sud BiH, U-21/23
19. Ustavni sud BiH AP 1347/15 „Službeni list BiH 79/17“
20. Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, broj: 58 0 P 014283 08 Rev, od 16.03.2010. godine
21. Presuda Vrhovnog suda Republike Srpske, 92 0 P 030510 16 Rev od 1.6.2017. godine
22. Davies v Carter [2021] EWHC 3021 (QB)
23. Glenn v Kline [2021] EWHC 468 (QB)
24. Nicklin J in Lachaux v Independent Print Ltd & Anor [2021] EWHC 1797

Internet izvor

25. Petrović, Anita, Politika zaštite potrošača u funkciji izgradnje unutarnjeg europskog tržišta, IBU Repository, dostupno na: www.omeka.ibu.edu.ba/items/show/1083

Šejla Šećerović, Ph.D.

JP Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo, TE “Tuzla” Branch, Tuzla, expert associate for procurement and contracting

Abstract: The paper aims to investigate the causes and (un)justification for the lack of unification of collision rules for disputes arising from defamation marked with a foreign element in EU law, and to examine the adequacy of connecting factors in regulating these rules in the law of BiH and EU.

The research methodology includes a thorough analysis of relevant legal frameworks to identify existing deficiencies in this area. The research results indicate that the absence of unified collision rules in this area contributes to legal uncertainty and unpredictability in resolving disputes, as well as the development of defamation tourism. At the same time, it is concluded that the existing general conflict rule in BiH law is not adequate for application to disputes arising from defamation.

Based on these conclusions, the paper highlights the need for adopting a unified collision mechanism for these disputes, and proposes ways to achieve this goal. It also emphasizes the importance of reforming this area in BiH to adequately address the existing deficiencies and enhance the protection and security of the parties involved.

Key words: defamation, applicable law, collision norms, Rome II Regulation, *lex loci delicti*, *lex loci damni*

PRETHODNO SAOPĆENJE

Prof. dr Sadmir Karović, vanredni profesor

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku, zaposlen u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Bosna i Hercegovina, Stalni edukator u JU Centar za edukaciju sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine

Prof. dr Suad Orlić, vanredni profesor

Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Stalni edukator u JU Centar za edukaciju sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine

SVRSISHODNOST I PRIMJENA NAČELA KONTRADIKTORNOSTI (RASPRAVNOSTI) U KRIVIČNOM POSTUPKU BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak: Suštinski razlog i motiv aktualiziranja i problematiziranja primjene načela kontradiktornosti (raspravnosti) u krivičnom postupku Bosne i Hercegovine jeste njegova procesna uloga i važnost za svestrano i sveobuhvatno sagledavanje određene krivične stvari i osumnjičenog, odnosno optuženog lica, te donošenja ispravne i zakonite odluke od strane suda kojom se krivična stvar rješava. S obzirom na procesne faze ili stadije krivičnog postupka (prethodni i glavni postupak), intencija je da se utvrdi primjena ovog načela u pojedinim procesnim fazama. Iako zakonodavac nije taksativno propisao ovo procesno načelo, analizom zakonskog teksta, odnosno procesnih odredbi primjećujemo da se ono artikuliše kroz cijeli krivični postupak, manje ili više u određenim procesnim fazama. Promatrano kroz prizmu donošenja ispravne i zakonite odluke suda, primjećujemo suštinsku ulogu i važnost kontradiktornosti (raspravnosti) između suprotstavljenih stranaka, odnosno njihovih navoda i argumenata (optužba i odbrana). S tim u vezi, kontradiktornost, odnosno raspravnost je u punom kapacitetu prisutna u fazi glavnog postupka, posebno na glavnom pretresu, odnosno dokaznom postupku kada se sučeljavaju dokazi optužbe i odbrane, te kritički preispituju u smislu zadovoljenja restriktivnih zakonskih uslova, odnosno pravilne primjene materijalnog i procesnog prava.

Ključne riječi: Načelo kontradiktornosti (raspravnosti), krivični postupak, prethodni postupak, glavni postupak.

1. Pojam, značaj i svrsishodnost načela kontradiktornosti (raspravnosti)

Prilikom razmatranja određenog pojma, odnosno osnovnog krivičnoprocesnog načela, njegove svrsishodnosti, praktične primjene i drugih procesnih odrednica i specifičnosti, prije svega neophodno je odrediti, odnosno formulisati i definisati taj pojam koji je u fokusu interesovanja. Značaj krivičnoprocesnih načela proizilazi

već iz njihove definicije kao sredstava koja su, po svojoj prirodi, dejstvu i obimu, pogodna za postizanje određenog cilja u njegovom postupku.¹ Definisanje načela kontradiktornosti, odnosno njegovog značenja, predstavlja polaznu osnovu za svestranije sagledavanje ovog krivičnoprocesnog načela koji zavređuje posebnu pažnju u savremenim krivičnoprocesnim sistemima u svijetu. U naučnoj literaturi prepoznajemo suštinski identična shvatanja i definicije ovog procesnog načela. Kontradiktornost (*od lat. contra – protivrječiti*) predstavlja mogućnost i pravo stranaka i obavezu suda da svakoj stranci obezbijedi da se izjasni o svakom dokazu, činjenici i svakom prijedlogu suprotne stranke (teza-antiteza), te da izloži svoj stav i ponudi zaključak, iako konačan zaključak daje sud.² Kontradiktorno raspravljanje postiže se omogućavanjem prava strankama da stavljaju svoje prijedloge (koji mogu biti specifični ili opšti), da postavljaju pitanja i iznose svoje mišljenje, te da izvode svoje dokaze.³

Sam pojam kontradiktornosti (raspravnosti) nije novina, već je riječ o pojmu koji prepoznajemo i identifikujemo u svakodnevnoj komunikaciji među ljudima u različitim životnim situacijama. U različitim sferama, odnosno oblastima ljudskog djelovanja i egzistencije, uobičajeno je da postoje različita ili oprečna mišljenja i stavovi o istim stvarima, događajima i procesima koji nas okružuju, a koji su predmet interesovanja, odnosno različitih rasprava. Različite protivrječnosti su sastavni dio naše svakodnevnice. Ovaj pojam je prisutan u naučnoj, stručnoj ali i opštoj javnosti, s obzirom da su zaista rijetke situacije kada postoji koncenzus, odnosno potpuno isti ili identični stavovi i mišljenja o različitim stvarima i društvenim fenomenima. S obzirom da generalno u pravnoj nauci i struci ne postoje konačna rješenja i odgovori koja nisu podvrgnuta kritičkom (pre) ispitivanju i provjeri, taj kritički sud preispitivanja je neophodno promatrati upravo iz ugla konradiktornosti ili raspravnosti različitih, odnosno oprečnih stavova o određenom pitanju koje je predmet diskusije. Zakonska rješenja su po svom sadržaju, svrsi i drugim specifičnostima, podložna, odnosno podvrgnuta naučno - stručnoj kritici, posebno u kontekstu preispitivanja kompatibilnosti sa realnim društvenim potrebama savremenog čovjeka. Suprotstavljene stranke kroz raspravu, iznošenjem suprotnih teza, za i protiv (teza-antiteza), imaju realnu mogućnost da iskristališu i donesu ispravnu odluku ili pronađu srazmjeran, odnosno adekvatan odgovor u odnosu na konkretnu stvar ili pitanje o kojem se raspravlja u konkretnom slučaju.

U tom kontekstu, u različitim raspravama, možemo primjetiti suprotstavljene stavove, teze (navode) među ljudima, preciznije među različitim stranama sa prisutnom intencijom pronalaženja i formulisanja najboljih rješenja i odgovora na

1 Jekić, Z, Škulić, M (2005) Krivično procesno pravo, Pravni fakultet, Univerzitet u Istočnom Sarajevu, str. 15.

2 Stojanović, Z, Škulić, M, Delibašić, V (2018) Osnovi krivičnog prava, Krivično procesno pravo, Krivični postupak kroz praktičnu primenu, Knjiga II, JP Službeni glasnik, Beograd, str. 75.

3 Simović, M, Simović, V, Govedarica, M (2021) Krivično procesno pravo, Uvod i opšti dio, Šesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću, str. 91.

određena pitanja i probleme koji su predmet rasprave. S druge strane, donošenje određenih odluka bez prethodne raspravnosti koja se ostvaruje kroz sučeljavanje različitih, odnosno suprotstavljenih stavova, navoda ili teza, po prirodi stvari bi bilo jednostrano i parcijalno. Parcijalan ili jednostran pristup prilikom razmatranja i sagledavanja određenog fenomena, stvari ili događaja onemogućava svestrano i sveobuhvatno sagledavanje i donošenje ispravne odluke. U centru pažnje je čovjek kao voljno biće u svojstvu aktivnog i pasivnog sudionika, odnosno aktera određenih društvenih procesa i događaja koji nas neposredno okružuju u svakodnevnom životu. Međutim, prilikom opšteg razmatranja ovog pojma neophodno je uspostaviti i naglasiti jasnu diferencijaciju u primjeni, cijeneći da kontradiktornost ili raspravnost možemo promatrati prije svega kroz prizmu svrsishodne upotrebe na planu postizanja društveno prihvatljivih i korisnih ciljeva i s druge strane, kroz prizmu destruktivne primjene, odnosno zloupotrebe od strane učesnika ili aktera koja se praktično operacionalizira kroz različite oblike opstrukcije.

Savremene krivično procesne sisteme u svijetu, odnosno krivične postupke nije moguće zamisliti bez primjene načela kontradiktornosti (raspravnosti), djelimično ili u punom kapacitetu u zavisnosti od procesne faze postupanja, a u vezi postupanja nadležnih krivičnoprocesnih subjekata, tačnije suprotstavljenih stranaka na planu rasvjetljavanja i rješenja određene krivične stvari i donošenja ispravne i zakonite odluke od strane suda.⁴ Također, ne smijemo ignorisati ili zanemariti značajan doprinos u primjeni načela kontradiktornosti (raspravnosti) u krivičnom postupku od strane pomoćnih ili sporednih krivičnoprocesnih subjekata (ovlaštena službena lica, branilac, svjedoci, vještak i dr.). U tom kontekstu, mogućnost krivičnihopravnih stranaka da iznesu sopstveni stav o krivičnoj stvari, ali i da se izjasne o stavu suprotstavljene stranke, kao okosnice načela kontradiktornosti, čine ugaoni kamen postupka utvrđivanja odlučnih činjenica.⁵ Kontradiktornost je glavna, ako ne i najvažnija, odlika akuzatornog kaznenog postupka.⁶ Analizom zakonskog teksta, odnosno procesnih odredbi zakona o krivičnom postupku, primjećujemo da zakonodavac nije taksativno formulisao, odnosno propisao ovo procesno načelo, kao i da nije u katalogu osnovnih pojmova definisao njegovo značenje. Međutim, ovo procesno načelo ostvaruje se, odnosno

4 S obzirom na veoma dinamične i intenzivne reformske procese u zadnje dvije decenije, na današnjem stepenu krivičnog procesnog prava, ne može se prepoznati jasna linija razgraničenja, odnosno diferencijacije između pojedinih pravnih instituta koji predstavljaju mješavinu dva velika pravna sistema, evropskog kontinentalnog sistema i anglosaksonkse pravne tradicije, cijeneći da isti poprimaju univerzalnost sa određenim modifikacijama prilagođenim realnim specifičnostima pojedinih nacionalnih pravnih sistema. U tom kontekstu, neophodno je promatrati svrsishodnost i primjenu načela kontradiktornosti (raspravnosti) u krivičnom postupku.

5 Knežević, S (2012) Načelo kontradiktornosti (raspravnosti) u krivičnom postupku *Pravo - teorija i praksa*, Vol. 29, br. 7-9/12, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet privredna akademija, Novi Sad, str. 86.

6 Mrčela, M, Bilušić, I (2016) Konfrontacijska mjerila, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 23, broj 2/2016, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, str. 373.

proizilazi iz samog procesnog položaja koji se zasniva na propisanim ovlaštenjima koje je zakonodavac propisao nadležnom tužiocu, i s druge strane osumnjičenom, odnosno optuženom licu u krivičnom postupku na planu ostvarivanja procesnih funkcija optužbe i odbrane.

Osnovni preduслови za realizaciju načela kontradiktornosti jesu: a) odvojenost glavnih krivičnoprocesnih funkcija; b) procesna ravnopravnost stranaka; c) prisustvo stranaka u krivičnom postupku, prilikom izvođenja procesnih radnji.⁷ U različitim krivično procesnim sistemima u svijetu primjećujemo prisutnost, odnosno primjenu ovog načela u različitim procesnim formama, s obzirom na različita zakonska rješenja kao i određene specifičnosti nacionalnog pravnog sistema, te da se pojedina zakonska rješenja u reformskim procesima prilagođavaju i modifikuju, kako bi se postigla adekvatnost zakonske norme ali i neposredan zakonski cilj. Svoje utemeljenje ovo načelo nalazi u pravilu rimskog prava – *audiatur et altera pars* (neka se čuje i druga strana).⁸ Međutim, u vezi prisutnosti, odnosno primjene ovog načela, primjećujemo da se ono ne primjenjuje na isti način, odnosno ne primjenjuje u punom kapacitetu u svim procesnim fazama, s obzirom na određene specifičnosti krivičnog postupka koji je kao takav normiran i uslovljen restriktivnim zakonskim uslovima. Ovo načelo, u našem krivičnom procesnom zakonodavstvu, u manjem ili većem obimu zastupljeno je u različitim stadijima krivičnog postupka. S tim u vezi, raspravno načelo ili načelo kontradiktornosti u pretežnoj mjeri je zastupljeno na glavnom pretresu, dok je u ograničenom obimu zastupljeno u prethodnom postupku (istraga i postupak optuživanja), u drugostepenom postupku kao drugoj procesnoj fazi glavnog postupka i u procesnim situacijama koje se odvijaju u pismenoj formi.

Naime, ovo načelo dolazi do izražaja, preciznije u punom kapacitetu se primjenjuje na glavnom pretresu kojom prilikom dolazi do izražaja kontradiktornost (raspravnost) sa intencijom suprotstavljenih stranaka da uvjere sud na nesumnjiv i pouzdan način u ispravnost stavova, odnosno navoda koje zastupaju. U anglosaksonskoj pravnoj tradiciji se koristi termin „izvan razumne sumnje“ kao dokazni standard koji se sve više koristi i kod nas, iako se ne radi o zakonskom pojmu, prilikom donošenja ispravne i zakonite odluke kojom se konkretna krivična stvar rješava. S obzirom na glavni predmet krivičnog postupka, intencija u primjeni ovog načela u krivičnom postupku jeste svestrano i sveobuhvatno sagledavanje određene krivične stvari od strane nadležnih krivičnoprocesnih subjekata kao suprotstavljenih stranaka koje imaju mogućnost, odnosno pravo da se izjasne o stavovima, odnosno navodima druge suprotstavljene strane (optužba i odbrana). Kontradiktornost, odnosno raspravnost se po prirodi krivične stvari nameće kao imperativ i proizilazi iz osnovnih procesnih funkcija optuživanja, odbrane i presuđenja. Primjena načela kontradiktornosti u našem krivičnom

7 Knežević, S (2023) Krivično procesno pravo, Opšti dio, Treće, izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije, Niš, str. 84.

8 Mirkov, Ž (2020) Krivičnoprocedna načela u funkciji saslušavanja okrivljenog kao dokazne radnje, Civitas, god 10, br. 2, Fakultet za pravne i poslovne studije Dr Lazar Vrkatić, Novi Sad, str. 76.

postupku daje korisne rezultate, i to: a) stvara uslove i omogućuje utvrđivanje materijalne istine, b) pored utvrđivanja činjeničnog stanja, u krivičnom postupku se često javlja i potreba razjašnjenja izvjesnih pravnih pitanja, posebno prilikom podvođenja činjeničnog stanja pod odgovarajuće odredbe krivičnog zakona (npr. pitanje postojanja krivičnog djela, pitanje pravne kvalifikacije krivičnog djela), c) najposlije, iz načela kontradiktornosti rezultira jednaki tretman stranaka pred sudom.⁹

Navedena suštinska konceptualna suprotstavljenost teza, odnosno navoda se artikuliše po prirodi krivične stvari kroz cijeli krivični postupak (prethodni i glavni postupak), polazeći od osnovne funkcije tužioca koja se odnosi na krivično gonjenje i procesuiranje izvršilaca krivičnih djela (funkcija optužbe) i s druge strane funkcije odbrane (materijalna i formalna odbrana) koja se ostvaruje opovrgavanjem (pobijanjem/napadanjem) navoda optužbe. Također, načelo kontradiktornosti (raspravnosti) je usko povezano i uslovljeno sa drugim krivičnoprocesnim načelima (načelo akuzatornosti, načelo usmenosti, načelo neposrednosti i dr.), i u toj konstelaciji odnosa i njegovoj nepobitnoj procesnoj koheziji je nužno promatrati i njegovu svrsishodnost i praktičnu operacionalizaciju. Načela neposrednosti i raspravnosti su od posebnog značaja u raspravnom modelu postupka, imajući u vidu da se njihovim dosljednim sprovođenjem jača položaj odbrane što doprinosi stranačkoj ravnopravnosti i pravičnosti postupka u cjelini.¹⁰

2. Primjena načela kontradiktornosti (raspravnosti) u prethodnom postupku

Uvažavajući da načelo kontradiktornosti (raspravnosti) nije zastupljeno u istoj mjeri i na isti način u različitim procesnim fazama krivičnog postupka u Bosni i Hercegovini, posebnu pažnju ćemo usmjeriti upravo na primjenu ili ostvarivanje ovog načela kao i njegovu svrsishodnost u određenim fazama postupanja nadležnih krivičnoprocesnih subjekata. U cilju potpunog i svestranog rasvjetljavanja i rješenja određene ili konkretne krivične stvari, zakonodavac je propisao krivičnoprocesne norme koje determiniraju okvir i pravno normiraju djelatnost krivičnoprocesnih subjekata u vezi sa neposrednim postupanjem i preduzimanjem odgovarajućih aktivnosti na planu realizacije krivičnoprocesnog zadatka.¹¹

9 Ilić, M (2001) Krivično procesno pravo, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, priredila Hajrija Sijerčić-Čolić, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, str. 53-54.

10 Bajović, V (2020) Načelo neposrednosti kao paradigma pravičnosti raspravnog procesnog modela, Harmonius, god IX, br. 2020, Harmonius - Akademija za pravne studije, str. 29.

11 Karović, S, Simović, M (2020) Rasvjetljavanje i rješenje krivične stvari u krivičnom postupku Bosne i Hercegovine - raskol između normativnog i stvarnog, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, Godina 10, Broj 10, Panevropski univerzitet „Aperion“, Banja Luka, str. 202.

S obzirom na prirodu, strukturu i druge specifičnosti krivičnog postupka u Bosni i Hercegovini¹², isti se sastoji iz četiri procesne faze ili stadija i to: 1. istraga, 2. postupak optuživanja, 3. glavni pretres i 4. postupak po pravnim lijekovima, pri čemu istraga i postupak optuživanja čine prethodni postupak, dok glavni pretres i postupak po pravnim lijekovima čine glavni postupak. Suština prethodnog postupka se praktično operacionalizira kroz djelatnost nadležnih krivičnoprocesnih subjekata na planu rasvjetljavanja i razjašnjenja krivične stvari na nivou postojanja osnovi sumnje da je izvršeno određeno krivično djelo (faza istrage), odnosno na nivou postojanja osnovane sumnje kao materijalnopravnog uslova za stavljanje pod optužbu i podizanje optužnice. Sasvim je jasno da ovo načelo u svom punom kapacitetu nije zastupljeno, odnosno prisutno u prethodnom postupku. S obzirom da dominantnu ili odlučujuću odluku na planu donošenja odluka od strane nadležnog tužioca kao najvećeg autoriteta u pogledu pokretanja i sprovođenja istrage, sprovođenja ili operacionalizacije određenih krivičnoprocesnih radnji kao i podizanja optužnice, ipak obrise ovog načela pronalazimo i ovoj procesnoj fazi postupanja.

Uvažavajući naprijed navedeno, prethodni postupak onemogućava da se određeno lice neopravdano izvodi pred sud, odnosno da se određena krivična stvar neopravdano iznosi pred sud, bez (dovoljno) potrebnih dokaza i zadovoljenja dokaznog standarda koji se manifestuje u postojanju višeg stepena sumnje, odnosno osnovane sumnje da je izvršeno određeno krivično djelo od strane poznatog lica. Dosljedna primjena procesnih normi omogućava adekvatnu zaštitu kataloga prava i univerzalnih garancija osumnjičenog, odnosno optuženog lica u krivičnom postupku.¹³ U prethodnom postupku (istraga i postupak optuživanja) neophodno je naglasiti diferencijaciju između krivične stvari u nepravom smislu na nivou postojanja osnovi sumnje da je izvršeno određeno krivično djelo (faza istrage) i krivične stvari u pravom smislu kada je zadovoljen dokazni standard, odnosno postojanje osnovane sumnje kao materijalnopravni uslov za podizanje optužnice (postupak stavljanja pod optužbu). S obzirom na pravnu prirodu, svrsishodnost, praktičnu primjenu, kao i nadležnost krivičnoprocesnih subjekata primjećujemo da se načelo kontradiktornosti (raspravnosti) ne ostvaruje u punom kapacitetu u određenim procesnim fazama, te je intencija autora upravo da za

12 Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine - „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/5, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13 i 65/18; Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine - „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 09/09, 12/10, 08/13, 59/14 i 74/20; Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske - „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 53/12, 91/17, 66//18 i 15/21) i Zakon o krivičnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine - „Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“ br. 10/03, 48/04, 06/05, 12/07, 14/07, 21/07, 27/14, 3/19 i 16/20.

13 Karović, S (2023) Savremeni izazovi u krivičnom pravu Bosne i Hercegovine – očekivanja i stvarnost, Zbornik radova, Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – in memoriam dr Stefan Andonović, urednik Jovana Rajić, Čalić, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Beograd, str. 642.

potrebe ovog rada ukažu na primjenu u pojedinim procesnim fazama i skrenu pažnju na određene razlike i specifičnosti.

a) Kontradiktornost (raspravnost) u fazi istrage

Istraga kao prva faza prethodnog postupka počinje nakon utvrđivanja postojanja osnova sumnje da je izvršeno određeno krivično djelo kao materijalnopravnog uslova za pokretanje, odnosno sprovođenje istrage od strane nadležnog tužioca. Pored postojanja osnova sumnje da je izvršeno određeno krivično djelo kao materijalnopravnog uslova, potrebno je zadovoljiti i drugi formalni uslov, a to je izdavanje naredbe o sprovođenju istrage od strane nadležnog tužioca. Tužilački koncept istrage u Bosni i Hercegovini prepoznaje tužioca kao jedinog zakonom ovlaštenog autoriteta za pokretanje i sprovođenje istrage, cijeneći da je zakonodavac znatno ili radikalno izmijenio uloge krivičnoprocesnih subjekata u fazi istrage zadnjom (opštom) reformom krivičnog procesnog zakonodavstva iz 2003. godine.

Kao što je već naglašeno, načelo kontradiktornosti (raspravnosti) nije zastupljeno u ovoj fazi u punom kapacitetu, polazeći od same prirode istrage, prije svega tajnost istrage. Iako se navedeno načelo proklamira u značajnom dijelu udžbeničke ali i literature s područja teorije krivičnog procesnog prava, treba kazati kako u sistemu kontinentalno – evropskog krivičnog postupka ono ne može u cijelosti biti implementirano s obzirom na njegov specifičan ustroj, a misleći tu prvenstveno na istragu kao reliktnog negdašnjeg inkvizitorskog postupka.¹⁴ Nadležni tužilac ima potpunu autonomnost i samostalnost prilikom utvrđivanja osnova sumnje da je izvršeno određeno krivično djelo, tako da nije obavezan prethodno obavijestiti sud o tome ili pribaviti bilo kakvu saglasnost ili dozvolu od strane suda. Također, osumnjičeno lice protiv kojeg je usmjerena određena krivična istraga u inicijalnoj ili početnoj fazi uopšte i nije obaviješteno da se protiv njega sprovodi istraga, odnosno sprovode određene aktivnosti (npr. prikupljanje obavještenja, vršenje određenih provjera, pribavljanje određene dokumentacije i dr.). U ovoj fazi postupanja nadležnog tužioca i ovlaštenih službenih lica kojima tužilac značajne istražno-dokazne aktivnosti povjerava na izvršenje, odnosno realizaciju, načelo kontradiktornosti (raspravnosti) nije uopšte zastupljeno iz prostog razloga što osumnjičeno lice uopšte i ne zna da se protiv njega sprovodi istraga, ne zna šta mu se stavlja na teret, pravna kvalifikacija krivičnog djela, činjenični opis i dr. Dakle, u ovoj fazi postupanja tužioca i ovlaštenih službenih lica, osumnjičeno lice kao i eventualno njegov branilac koji ostvaruje formalnu odbranu nema mogućnost da se suprotstavi stavovima suprotne stranke, odnosno nema mogućnost da iznese vlastiti ili sopstveni stav u odnosu na krivičnu stvar u nepravom smislu.

Također, u ovoj fazi postupanja ne ostvaruje se ni pravo na odbranu osumnjičenog u istrazi što se po prirodi stvari odnosi i na nemogućnost

¹⁴ Halilović, H (2019) Krivično procesno pravo, Knjiga prva: Uvod i temeljni pojmovi, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerzitet u Sarajevu, str. 60.

ostvarivanja načela kontradiktornosti. O sprovođenju istrage sud se upoznaje tek nakon podnošenja prijedloga, odnosno zahtjeva nadležnog tužioca prema sudu, tačniji sudiji za prethodni postupak u cilju pribavljanja naredbe za sprovođenje određene krivičnoprocesne radnje (radnje dokazivanja, posebne istražne radnje). U toj fazi odlučivanja sud, odnosno sudija za prethodni postupak koji razmatra opravdanost prijedloga, odnosno zahtjeva, prvi put se upoznaje ili obavještava o postojanju osnova sumnje da je izvršeno određeno krivično djelo. Opštepoznato je da se određene opšte radnje dokazivanja mogu preduzimati po naredbi nadležnog tužioca, odnosno bez prethodnog pribavljanja naredbe nadležnog suda (npr. vršenje uviđaja, saslušanje svjedoka). S druge strane, osumnjičeno lice kao i eventualno njegov branilac prilikom sprovođenja određenih dokaznih radnji, odnosno krivičnoprocesnih radnji se obavještavaju o razlozima sprovođenja tih radnji, i to je praktično prvo saznanje ili obavještavanje osumnjičenog lica o njegovom krivičnoprocesnom statusu. U samoj suštini načela kontradiktornosti je pružanje mogućnosti optuženom da se suprotstavi optužnoj tezi ovlaštenog tužioca, pri čemu mogućnost oponiranja optuženog prema tužiocu kao suprotnoj stranki u krivičnom postupku nije propisana u odnosu na početnu aktivnost ovlaštenog tužioca kojom se ulazi u krivičnu proceduru. Naime, kada je u pitanju istražni stadij krivičnog postupka, treba istaći da je ostvarenje načela kontradiktornosti limitirano već u samoj inicijalnoj fazi ovog stadija krivičnog postupka kroz nemogućnost optuženog i njegovog branioca da izjave bilo kakvo pravno sredstvo protiv naredbe o provođenju istrage, koju donosi ovlašteni tužilac, kojim bi pokrenuli postupak preispitivanja osnovanosti pokretanja istrage. Na takvo što ukazuje odredba iz člana 181.st.1.ZKP BiH po kojoj naredba postaje izvršna odmah po donošenju, osim ako donosilac naredbe nije drugačije odredio.

U kontekstu razmatranja ostvarivanja načela kontradiktornosti (raspravnosti) u fazi istrage kao prvog stadija prethodnog postupka, posebnu pažnju zavređuje ispitivanje osumnjičenog kao opšta radnja dokazivanja u krivičnom postupku Bosne i Hercegovine u vezi ostvarivanja ovog načela, s obzirom da je zakonodavac u članu 78 stav 2. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine propisao da će se na početku ispitivanja osumnjičenom saopštiti za koje krivično djelo se tereti i osnove sumnje protiv njega, a poučiće se i o propisanim pravima.¹⁵ Zapisnik o ispitivanju osumnjičenog mora zadovoljavati propisane (restriktivne) uslove i takav zapisnik se može koristiti kao prihvatljiv dokaz za efikasno vođenje i okončanje krivičnog postupka. U vezi ostvarivanja načela kontradiktornosti

15 Usljed nemogućnosti optuženog i njegovog branioca da podnesu prigovor na donijetu naredbu o provođenju istrage, procesna odredba iz člana 78.st.2.ZKP BiH predstavlja početak ostvarivanja načela kontradiktornosti u krivičnoj proceduri, odnosno u prvoj fazi prethodnog postupka, pri čemu kršenje ove odredbe ima direktne implikacije na krajnji ishod, odnosno osnovanost optužbe. Naime, shodno navedenoj procesnoj odredbi, u slučaju da osumnjičeni u fazi istrage ne bude ispitan, odnosno ne bude mu saopšteno za koje krivično djelo se tereti i osnove sumnje protiv njega, a optužnica bude potvrđena, Sud je dužan donijeti na osnovu odredbe člana 283.tačka e.) ZKP BiH, presudu kojom se optužba odbija (Presuda Vijeća Apelacionog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, broj: S1 2K 002596 14 Kžk od 15.07. 2015. godine).

(raspravnosti) pored ispitivanja osumnjičenog kao opšte radnje dokazivanja u krivičnom postupku, osumnjičeni se u toku istrage može suočiti sa svjedokom iz čega proizilazi da se može izjasniti o navodima svjedoka koji ga terete ali i da iznese sve činjenice koje mu idu u korist. Analizom navedenog člana u stavu 2. tačka c) primjećujemo da je zakonodavac propisao da se osumnjičeni može izjasniti o djelu koje mu se stavlja na teret i iznijeti sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist i ako to učini u prisustvu branioca, da je takav njegov iskaz dopušten kao dokaz na glavnom pretresu i da bez njegove saglasnosti može biti pročitani i korišćen na glavnom pretresu. Ono što je važno naglasiti u kontekstu primjene ovog procesnog načela jeste da će se osumnjičeno lice ispitati prije okončanja istrage od strane nadležnog tužioca i (ili) ovlaštenih službenih lica po ovlaštenju nadležnog tužioca. Iz navedenog proizilazi da osumnjičeno lice ima mogućnost da se prvi put u istrazi suprotstavi stavu suprotne stranke, odnosno tužioca koji je izdao naredbu za sprovođenje istrage kao i naredio sprovođenje određenih krivičnoprocesnih radnji, uključujući sprovođenje krivičnoprocesnih radnji za koje je propisano pribavljanje naredbe od strane nadležnog suda. U ovoj fazi se ostvaruje pravo na materijalnu i formalnu odbranu, a samim tim se ostvaruje i djelimično načelo kontradiktornosti (raspravnosti), cijeneći da je tužilac *dominus litis* u prvoj procesnoj fazi prethodnog postupka, odnosno da u fazi istrage dominantnu istražno-dokaznu ulogu ima nadležni tužilac koji rukovodi istom i vrši nadzor nad radom ovlaštenih službenih lica koja po njegovom nalogu (naredbi) sprovode na provedbenom nivou određene krivičnoprocesne radnje (radnje dokazivanja, posebne istražne radnje).

Pored navedenog, značajno je istaći da je zakonodavac u članu 78 stav 5. istog zakona, propisao ako se osumnjičeni dobrovoljno odrekne prava da ne odgovara na postavljena pitanja, mora mu se i u tom slučaju omogućiti da se izjasni o svim činjenicama i dokazima koji mu idu u korist. U vezi ostvarivanja načela kontradiktornosti (raspravnosti) značajno je naglasiti i član 78. stav 2. tačka d) istog zakona, u kojem je zakonodavac propisao da osumnjičeno lice ima pravo u toku istrage razmatrati spise i razgledati pribavljene predmete koji mu idu u korist, osim ako je riječ o spisima i predmetima čije bi otkrivanje moglo dovesti u opasnost cilj istrage. Međutim, navedena odredba po svom sadržaju izaziva određene nejasnoće i dileme praktične prirode, s obzirom da nadležni tužilac autonomno i samostalno vrši procjenu i odlučuje koje spise i predmete će omogućiti na uvid, odnosno razgledanje osumnjičenom licu, a koje neće jer bi takvo otkrivanje moglo dovesti u opasnost cilj istrage. S obzirom da nadležni tužilac neće omogućiti razgledanje svih raspoloživih spisa, odnosno predmeta, primjećujemo da će takva odluka uticati i na (ne)ostvarivanje ovog načela koje je predmet interesovanja u ovom radu.

Također, značajno je navesti i član 47. stav 1. istog zakona koji je kompatibilan prethodno navedenoj zakonskoj odredbi, članu 78. stav 2 tačka d) istog zakona, a koji propisuje pravo branioca da pregleda spise i dokumentaciju. S druge strane, postavlja se intrigantno pitanje procesne naravi, da li će nadležni tužilac namjerno

onemogućiti razgledanje spisa i predmeta koji su odlučujući, odnosno ključni sa aspekta utvrđivanja, odnosno dokazivanja postojanja krivičnog djela i krivice u konačnici, cijeneći da je on apsolutni autoritet u fazi istrage. Dakle, kritički promatrano, nadležni tužilac ima realnu mogućnost da omogući uvid, odnosno razmatranje spisa i predmeta koji su manje relevantni i važni promatrano kroz prizmu dokaznog prava. Dominantna istražno dokazna uloga nadležnog tužioca koja proizilazi iz njegove rukovodne i nadzorne uloge u vezi njegovog autonomnog i samostalnog vršenja procjene i donošenja odluka u fazi istrage, onemogućava ostvarivanje prava na odbranu u punom procesnom kapacitetu što se svakako neposredno odražava i na (ne)ostvarivanje načela kontradiktornosti (raspravnosti) u punom procesnom kapacitetu, u ovoj procesnoj fazi. Načelo kontradiktornosti je pretpostavka za ostvarenje procesne ravnoteže stranaka u krivičnom postupku koja se materijalizuje kroz jednakost oružja stranaka i ovo načelo je u direktnoj funkciji ostvarenja temeljnog prava optuženog - prava na odbranu. Pravo odbrane koje se u znatnoj mjeri ostvaruje putem načela kontradiktornosti temelji se na pravu optuženog da ispituje svjedoka optužbe, kao i svjedoka odbrane pod istim uslovima. Pravo optuženog da ispituje svjedoka optužbe temelji se na mogućnosti optuženog da ospori iskaz i diskredituje tvrdnju svjedoka optužbe, pri čemu je pretpostavka za realizaciju ovog prava odbrane da optuženi i njegov branilac prisustvuju ispitivanju svjedoka optužbe i istom postavljaju pitanja u oba stadija krivičnog postupka, odnosno kako u toku prvog ispitivanja u istrazi, tako i kasnije na glavnom pretresu.¹⁶ Puno ostvarivanje jednakosti oružja stranaka u krivičnom postupku i u okviru istog prava na odbranu podrazumjeva i da stranke u postupku mogu predlagati dokaze, kao i da budu upoznate sa svim dokazima suprotne strane. Od ostvarivanja ovih garancija, koje omogućuju jednakost oružja i kontradiktornost stranaka u krivičnom postupku zavisi djelotvornost, odnosno efikasnost prava na odbranu optuženog.¹⁷

b) Kontradiktornost (raspravnost) u fazi postupka optuživanja

Nakon sprovođenja istrage slijedi postupak stavljanja pod optužbu, odnosno podizanje optužnice od strane nadležnog tužioca protiv poznatog lica, ukoliko iz prikupljenih dokaza proizilazi postojanje osnovane sumnje koja upućuje na

16 Uskraćivanje odbrani da unakrsno ispituje svjedoka optužbe čiji su iskazi samo pročitani na glavnom pretresu predstavlja direktno kršenje procesne jednakosti stranaka. Shodno tome, na iskazima svjedoka čiji su iskazi samo pročitani na glavnom pretresu ne može se zasnivati presuda u odlučujućem dijelu (Rješenje vijeća Apelacionog odjelje nja Suda Bosne i Hercegovine, broj: X-KRŽ-05/139 (1) od 15.03.2010. godine) Razlozi za ovakvu zakonsku regulativu proizilaze iz koncepta pravičnog suđenja koje proklamuju najvažniji međunarodni dokumenti o ljudskim pravima - Evropska konvencija o ljudskim pravima (član 6.st.3.tač.d), kao i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (čl.14.st.3.tač.e) koji propisuju, odnosno omogućavaju svakom ko je optužen za krivično djelo da ima pravo da ispituje svjedoka suprotne strane, odnosno da unakrsno ispita svjedoka optužbe, što afirmiše načelo kontradiktornosti na glavnom pretresu i potvrđuje njegov značaj u kontekstu potpunog ostvarivanja prava na odbranu optuženog.

17 Ivičević, Karas, E (2013) Dokazna snaga rezultata istrage prema prijedlogu novele Zakona o kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 2/2013, str.694.

zaključak da je izvršeno određeno krivično djelo. S druge strane, istraga se može okončati i na drugi način, tačnije obustavom istrage od strane nadležnog tužioca ako nije zadovoljen materijalnopravni uslov (osnovana sumnja) za podizanje optužnice. Međutim, primjećujemo da i u ovoj procesnoj fazi prethodnog postupka dominantnu ulogu na planu vršenja procjene i donošenja odluke o podizanju optužnice pripada nadležnom tužiocu koji autonomno i samostalno donosi odluku. Također, evidentno je da postoji i kontrolna uloga suda, odnosno sudije za prethodno saslušanje koji nakon prijema i uvida u optužni akt utvrđuje da li isti zadovoljava sve restriktivne zakonske uslove, te u zavisnosti od navedenog donosi odluku o (ne)potvrđivanju optužnice.¹⁸ Shodno navedenom, a cijeneći prije svega zakonom propisana ovlaštenja nadležnih krivičnoprocesnih subjekata u ovoj procesnoj fazi, primjećujemo da se načelo kontradiktornosti (raspravnosti) ne primjenjuje zbog nemogućnosti osumnjičenog, odnosno njegovog branioca koji ostvaruje njegovu formalnu odbranu da utiče ili se na određen način suprotstavi donošenju odluke nadležnog tužioca u vezi stavljanja pod optužbu, odnosno podizanja optužnice.

Također, pored neostvarivanja načela kontradiktornosti (raspravnosti), evidentno je da se u ovoj procesnoj fazi ne ostvaruje u punom kapacitetu pravo na odbranu. Nakon potvrđivanja optužnice, sudija za prethodno saslušanje dostavlja optužnicu optuženom i njegovom braniocu.¹⁹ Načelo kontradiktornosti (raspravnosti) moguće je djelimično promatrati kroz primjenu prethodnih prigovora s obzirom da je zakonodavac propisao razloge za prigovor i odluku o prigovoru. Prethodnim prigovorima se: a) osporava nadležnost, b) ističu okolnosti iz člana 224. stav (1) tačka d) ovog zakona, c) ukazuje na formalne nedostatke u optužnici, d) osporava zakonitost dokaza, e) zahtijeva spajanje ili razdvajanje postupka, f) osporava odluka o odbijanju zahtjeva za postavljanje branioca na osnovu člana 46. stav (1) ovog zakona.²⁰ Iz naprijed navedenog primjećujemo da se prethodni prigovori po svom sadržaju i prirodi primarno odnose na formalni aspekt optužnog akta, odnosno optužnice, te iz tog razloga smatramo da se ovo načelo ostvaruje djelimično.

18 Detaljnije vidjeti član 228. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine - Odlučivanje o optužnici. U ovoj fazi postupanja odlučujuću ulogu ima sudija za prethodno saslušanje u vezi potvrđivanja ili odbijanja svih ili pojedinih tačaka optužnice u propisanim rokovima. Potvrđivanje optužnice od strane sudije za prethodno saslušanje praktično omogućava procesnu transformaciju ili prelazak u sljedeću procesnu fazu odnosno glavni postupak, tj. glavni pretres kada se određena krivična stvar u pravom smislu iznosi i optuženi izvodi pred sud. S druge strane, kontrolna uloga suda koja se operacionalizira kroz nadležnost sudije za prethodno saslušanje u vezi odlučivanja o optužnici, mora zadovoljiti svrhu, kako bi se izbjeglo neopravdano vođenje krivičnog postupka (glavni postupak). U tom kontekstu, posebnu pažnju u vezi svestranog sagledavanja i sveobuhvatne analize, zavređuju krivični predmeti koji u konačnici rezultiraju oslobađajućom presudom.

19 Član 228. Stav 4. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine

20 Član 223. stav 1. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine

3. Primjena načela kontradiktornosti (raspravnosti) u glavnom postupku

Kao što se može zaključiti iz naprijed navedenog, nakon okončanja prethodnog postupka, tačnije nakon potvrđivanja optužnice od strane sudije za prethodno saslušanje slijedi sljedeća procesna faza, a to je glavni postupak koji obuhvata glavni pretres i podnošenje pravnih lijekova. U pogledu primjene ili ostvarivanja načela kontradiktornosti (raspravnosti) u prethodnom i glavnom postupku postoji značajna razlika, s obzirom da nakon potvrđivanja optužnice se u punom kapacitetu ostvaruje pravo na odbranu ali istovremeno dolazi do izražaja i ostvarivanje kontradiktornosti, odnosno raspravnosti između suprotstavljenih stranaka, s jedne strane nadležnog tužioca i s druge strane osumnjičenog (materijalna odbrana), odnosno njegovog branioca koji ostvaruje njegovu formalnu odbranu.

a) Primjena načela kontradiktornosti (raspravnosti) na glavnom pretresu

Zastupljenost raspravnog načela na glavnom pretresu u krivičnom procesnom zakonodavstvu BiH (kako na državnoj, tako i na entitetskoj i razini Brčko distrikta BiH) naročito je došla do izražaja sa uvođenjem novog toka dokaznog postupka, a što je rezultat novih zakonskih rješenja od 2003. godine. Naime, uvođenjem novog toka dokaznog postupka, po kojem se dokazi na glavnom pretresu izvode onom redom kojim se daje inicijativa suprotstavljenim stranama u postupku, izražena je težnja da se pruži prilika suprotstavljenim stranama u postupku da iznesu svoje navode i kritički se osvrnu, odnosno pobiju navode suprotne strane. Pored navedenog, veća zastupljenost raspravnog načela na glavnom pretresu u našem krivičnom procesnom zakonodavstvu je i rezultat još jedne promjene po kojoj je uz sudsko ispitivanje svjedoka i vještaka prihvaćeno i stranačko ispitivanje ovih osoba, i to tako da se primat daje upravo stranačkom ispitivanju. Na taj način, pravo ispitivanja je dato strankama (i braniocu) u obliku direktnog, unakrsnog i dodatnog ispitivanja.

Uvažavajući da se u glavnom postupku, tačnije glavnom pretresu iznosi krivična stvar u pravom smislu pred sud, te da dokazni postupak kao njegov centralni stadij ili faza predstavlja suštinski spor ravnopravnih stranaka, u ovoj procesnoj fazi ne postoje limiti ili ograničenja koja su postojala u prethodnom postupku (istraga i postupak optuživanja), gdje je dominantnu ali i superiornu ulogu imao nadležni tužilac. U glavnom postupku dolazi do izražaja upravo ravnopravnost stranaka, tako da istovremeno i kontradiktornost, odnosno raspravnost zaprima jednu sasvim drugu procesnu dimenziju kojom prilikom svaka strana ima realnu procesnu mogućnost da iznese sopstveni stav i navode kao i da se izjasni na stavove i navode druge stranke u odnosu na konkretna procesna pitanja koja su važna i odlučujuća sa aspekta efikasnog vođenja i okončanja krivičnog postupka. Zbog toga se u glavnom postupku, odnosno na glavnom pretresu ostvaruje puna primjena raspravnog načela iz razloga što ovo načelo,

u sadržajnom smislu, omogućava strankama u postupku da pred sudom iznose svoje navode i argumente za njih, kao i da se izjasne o navodima suprotne stranke, prije nego što sud donese odluku povodom onog što je predmet raspravljanja u postupku.²¹ S obzirom na prirodu krivičnog postupka u Bosni i Hercegovini, teret dokazivanja ima nadležni tužilac koji samim iznošenjem određene krivične stvari ima teret da na temelju prikupljenih dokaza opravda vlastiti krivičnopravni zahtjev, odnosno optužni akt. Međutim, u glavnom postupku nadležni tužilac sa druge strane ima ravnopravnu stranku koja upravo kroz operacionalizaciju načela kontradiktornosti (raspravnosti) nastoji da razjasni određena procesna pitanja koja su primarno usmjerena na ostvarivanje prava na odbranu u punom kapacitetu i opovrgavanje navoda optužbe. U ovoj procesnoj fazi optuženi, odnosno njegov branilac imaju uvid, odnosno pred sobom sve dokaze koji terete optuženog, a u vezi postojanja obilježja bića konkretnog krivičnog djela što nije bio slučaj u fazi prethodnog postupka, tačnije istrage kada je nadležni tužilac imao mogućnost da ograniči pristup, odnosno uvid pojedinim, uglavnom ključnim dokazima (predmeti, dokumenti i dr.).

Analizom odredbi koje determiniraju procesno postupanje nadležnih subjekata na glavnom pretresu, tačnije dokaznom postupku, primjećujemo da je zakonodavac upravo kroz te procesne odredbe (direktno, unakrsno i dodatno ispitivanje) artikulisao ovo načelo, kako bi se određena krivična stvar u potpunosti razjasnila i rasvjetlila, odnosno kako bi sud stekao uvjerenje i donio ispravnu i zakonitu odluku kojom se konkretna krivična stvar rješava. S obzirom da je zakonodavac dozvolio, odnosno propisao direktno, unakrsno i dodatno ispitivanje, očigledno je da je intencija da se određena krivična stvar u potpunosti razjasni, odnosno rasvijetli, da se navodi stranaka (optužba i odbrana) ukrste i „filtriraju“ kroz prizmu kontradiktornosti, kako bi se određena krivična stvar svestrano i sveobuhvatno sagledala, a dokazi suprotnih stranaka koji idu u korist i teret optuženog kritički preispitali, prije donošenja ispravne i zakonite odluke. Pored naprijed navedenog, izvođenje dokaza, odnosno njihov redoslijed izvođenja ukazuje na primjenu ovog načela, odnosno kontradiktornost (raspravnost) kojom prilikom se dokazi optužbe i odbrane konradiktorno izvode, tako da svaka stranka ima mogućnost da iznese određene dokaze ali i da se izjasni, tačnije suprotstavi dokazima suprotne stranke (replika, duplika). Osim ako sudija, odnosno vijeće u interesu pravde ne odredi drugačije, dokazi se na glavnom pretresu izvode sljedećim redom: a) dokazi optužbe, b) dokazi odbrane, c) dokazi optužbe kojima se pobijaju navodi odbrane (replika), d) dokazi odbrane kao odgovor na pobijanje (duplika), e) dokazi čije je izvođenje naredio sudija, odnosno vijeće, f) sve dokaze relevantne za izricanje krivičnopravne sankcije.²²

Iz navedenog primjećujemo da nadležni tužilac u ovoj procesnoj fazi nema dominantnu ili superiornu ulogu i praktično na temelju pribavljenih dokaza nastoji

21 Sijerčić - Čolić, H (2012): Krivično procesno pravo, knjiga I, treće izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet, Sarajevo, str.101.

22 Član 261. stav 2. Zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine

da krivičnopravni zahtjev, odnosno optužni akt u procesnom kontekstu učini opravdanim i svrsishodnim. Neuspjeh postupajućeg tužioca u vezi sa nemogućnošću zadovoljenja standarda dokazivanja u smislu postojanja obilježja bića konkretnog krivičnog djela na određen način devalvira i obezvređuje cjelokupne istražne i dokazne aktivnosti na planu prikupljanja, odnosno, pribavljanja dokaza.²³ U pravilu, svi dokazi trebaju biti izvedeni u prisustvu optuženog na glavnom pretresu, radi poštivanja načela kontradiktornosti postupka.²⁴ Dakle, kroz načelo kontradiktornosti (raspravnosti) svi dokazi optužbe su podložni raspravi, a u cilju kritičkog preispitivanja osnovanosti krivičnopravnog zahtjeva nadležnog tužioca i opovrgavanja navoda optužbe od strane odbrane. Načelo kontradiktornosti se sastoji u pravu svake procesne stranke da se izjasni o procesnim radnjama protivne stranke pre nego što nadležni sud na tim procesnim radnjama utemelji odluku.²⁵

b) Primjena načela kontradiktornosti (raspravnosti) prilikom podnošenja pravnih lijekova

Također, pored glavnog pretresa kao prve faze glavnog postupka, neophodno je naglasiti da se ovo načelo primjenjuje i u sljedećoj procesnoj fazi glavnog postupka, žalbenom postupku u kojem se ostvaruje dostavljanjem žalbe protivnoj stranci radi davanja odgovora na nju. Žalba je u bosansko-hercegovačkim krivičnim postupcima ustanovljena kao redovan, jedinstven, suspenzivan, devolutivni, ekstenzivni, dvostrani i potpuni pravni lijek protiv presuda i rješenja donijetih u prvostepenom sudskom postupku.²⁶ Kroz prizmu kontradiktornosti (raspravnosti) moguće je promatrati djelovanje nadležnih procesnih subjekata prilikom podnošenja pravnih lijekova, kako bi se pravilnom primjenom materijalnog i procesnog prava otklonile određene procesne anomalije. Procesna rješenja o mogućnosti stranaka da prisustvuju sjednici vijeća na kojoj se odlučuje o žalbi, kao i da, u skladu sa članom 304.st.3.ZKP BiH, predlažu čitanje spisa i daju objašnjenja za navode u žalbi i odgovoru, potvrđuju da ova faza glavnog postupka u značajnoj mjeri korespondira sa osnovnim postulatima načela kontradiktornosti. Dakle, i u ovoj se fazi kritički preispituje odluka suda sa intencijom suprotstavljenih stranaka da iskoriste mogućnost podnošenja pravnih

23 Karović, S, Simović, M (2021) Kvalitativna komponenta u radu procesnih subjekata kao faktor efikasnosti krivičnog postupka u Bosni i Hercegovini, Revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 2/2021, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 53.

24 Simović, M, Babić, M, Simović, V (2019) Zbirka sudskih odluka iz krivičnopravne materije - druga knjiga, Privredna štampa, Sarajevo, str.355.

25 Matijašević Obradović J, Subotin M (2020) Načelo kontradiktornosti kao opšti element prava na pravičan postupak u praksi krivičnog suda Srbije i Evropskog suda za ljudska prava, Pravo - teorija i praksa, Godina XXXVII, br. 1/20, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet privredna akademija, Novi Sad, str. 34.

26 Govedarica, M (2024) Pravni lijekovi u krivičnim postupcima u Bosni i Hercegovini, JP Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, a.d Istočno Novo Sarajevo, str. 11.

lijekova, odnosno iznesu svoje navode i argumente kao i da se izjasne o navodima suprotne stranke.

Ova druga faza glavnog postupka, kroz pružanje mogućnosti procesnim strankama u postupku da drugostepenom sudu, pri preispitivanju odluke prvostepenog krivičnog suda, ukazuju na određene nepravilnosti ili greške suda u donošenju odluke o konkretnoj krivičnoj stvari, takođe je u funkciji zaštite raspravnog načela ili načela kontradiktornosti. Naime, u ovoj drugoj fazi glavnog postupka može se od strane procesnih stranaka u postupku, pri podnošenju pravnog lijeka, odnosno žalbe, u žalbenom osnovu ukazati na određene nepravilnosti i greške pri donošenju sudske odluke o krivičnoj stvari koje su u uskoj vezi sa ovim načelom. U tom smislu, nepoštivanje, odnosno neprimjenjivanje načela kontradiktornosti od strane suda na glavnom pretresu, na koji se ukazuje u žalbenom postupku, dobija svoju potvrdu onda kada se optuženi i njegov branilac, pri osporavanju, odnosno pobijanju sudske odluke pri podnošenju žalbe pozivaju na postojanje apsolutno bitne povrede odredaba krivičnog postupka kao žalbenog osnova iz čl. 297. st. 1. tač.c. ZKP BiH koji se odnosi na održavanje glavnog pretresa bez prisustva osobe čije je prisutnost na glavnom pretresu obavezna, a u vezi sa članom 247. ZKP BiH koji se odnosi na zabranu suđenja u odsustvu optuženog²⁷ kao jedne od strana u ravnopravnom sporu stranaka pred sudom u krivičnom postupku.

4. Zaključak

Aktualiziranje i problematiziranje primjene načela kontradiktornosti (raspravnosti) u krivičnom postupku Bosne i Hercegovine proizilazi iz same procesne prirode ovog načela ali i njegove uloge i važnosti na planu svestranog i sveobuhvatnog sagledavanja određene krivične stvari, uloge i odnosa osumnjičenog, odnosno optuženog lica, te donošenja ispravne i zakonite odluke od strane suda kojom se konkretna krivična stvar koja je predmet krivičnog postupka u konačnici rješava. Iz naprijed navedenog proizilazi da se ovo načelo ne primjenjuje u punom kapacitetu u svim procesnim fazama, s obzirom na prirodu i određene specifičnosti krivičnog postupka u Bosni i Hercegovini. Naime, primjećujemo da se ovo načelo djelimično primjenjuje u prethodnom postupku, tačnije u fazi istrage i postupku optuživanja, odnosno podizanja optužnice,

²⁷ Naše krivičnoprocesno zakonodavstvo, odnosno državno i entitetska, te distriktno krivičnoprocesno zakonodavstvo zabranjuju suđenje u odsustvu optuženog, te je isto propisano kao jedna od bitnih povreda odredaba krivičnog postupka koja se odnosi na održavanje pretresa bez prisustva osoba, u koje spada i optuženi, čija je prisutnost na glavnom pretresu obavezna. Zabrana suđenja u odsustvu optuženog koja je normirana procesnom odredbom iz člana 297.st.1.tač.c. ZKP BiH o održavanju pretresa bez osobe čija je prisutnost na glavnom pretresu obavezna kao bitna povreda procesnih odredaba krivičnog prava u značajnoj mjeri odstupa od načela kontradiktornosti, čime se otežava i ne doprinosi potpunom i adekvatnom rasvjetljavanju i rješanju određene krivične stvari i shodno tome donošenju pravilne i zakonite sudske odluke.

cijeneći da u prethodnom postupku dominantna istražno - dokazna uloga pripada nadležnom tužiocu, posebno u dijelu koji se odnosi na donošenja odluku u vezi pokretanja i sprovođenja istrage, sprovođenja određenih krivičnoprocesnih radnji, tužilačke procjene prikupljenih dokaza u istrazi i donošenja odluke o stavljanju pod optužbu. Naime, konspirativnost (tajnost) ali i druge specifičnosti istrage kao prve procesne faze prethodnog postupka praktično onemogućava ostvarivanje ovog načela u punom kapacitetu. Također, nadležni tužilac autonomno i samostalno vrši tužilačku procjenu i donosi odluku na temelju prikupljenih dokaza o stavljanju pod optužbu, odnosno podizanju optužnice. U vezi sa tim, neophodno je uspostaviti određene kontrolne, odnosno nadzorne mehanizme prilikom donošenja odluka od strane nadležnog tužioca na planu kritičkog preispitivanja, kako bi se spriječile moguće nepravilnosti ali i eventualni razni oblici zloupotrebe, odnosno samovolje u postupanju. U tom kontekstu neophodno je napomenuti da procesni zakoni u Bosni i Hercegovini na sva četiri nivoa, propisuju dužnost suda, tužioca i drugih organa koji učestvuju da sa jednakom pažnjom ispituju i utvrđuju kako činjenice koje terete osumnjičenog, odnosno optuženog, tako i one koje im idu u korist. Također, postavlja se pitanje svrsishodnosti prethodnih prigovora na optužnicu, nakon potvrđivanja optužnice od strane sudije za prethodno saslušanje, u kontekstu primjene načela kontradiktornosti (raspravnosti)..

Međutim, ovo načelo se ostvaruje u punom kapacitetu u glavnom postupku, posebno na glavnom pretresu, odnosno dokaznom postupku kada stranke imaju mogućnost iznošenja svojih stavova, navoda i argumenata kao i mogućnost da se izjasne o navodima suprotne stranke. U tom kontekstu, potrebno je posebno apostrofirati, odnosno naglasiti procesnu važnost direktnog, unakrsnog i dodatnog ispitivanja koje praktično omogućava kritičko preispitivanje i svestrano sagledavanje krivične stvari ali i svojstva optuženog lica, odnosno njegov odnos prema krivičnom djelu i druge specifičnosti relevantne i važne za ispravno i zakonito donošenje odluke od strane suda kojom se konkretna krivična stvar rješava.

LITERATURA:

1. Bajović, V (2020) Načelo neposrednosti kao paradigma pravičnosti raspravnog procesnog modela, *Harmonius*, god IX, br. 2020, *Harmonius - Akademija za pravne studije*;
2. Govedarica, M (2024) Pravni lijekovi u krivičnim postupcima u Bosni i Hercegovini, JP Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, a.d, Istočno Novo Sarajevo;
3. Halilović, H (2019) Krivično procesno pravo, Knjiga prva: Uvod i temeljni pojmovi, Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerzitet u Sarajevu;

4. Ilić, M (2001) Krivično procesno pravo, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, priredila Hajrija Sijerčić-Čolić, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu;
5. Ivičević, Karas, E (2013) Dokazna snaga rezultata istrage prema prijedlogu novele Zakona o kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, broj 2/2013, str.694.
6. Jekić, Z, Škulić, M (2005) Krivično procesno pravo, Pravni fakultet, Univerzitet u Istočnom Sarajevu;
7. Karović, S (2023) Savremeni izazovi u krivičnom pravu Bosne i Hercegovine – očekivanja i stvarnost, Zbornik radova, Uporednopravni izazovi u savremenom pravu – in memorian dr Stefan Andonović, urednik Jovana Rajić, Čalić, Institut za uporedno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Beograd;
8. Karović, S, Simović, M, M (2020) Rasvjetljavanje i rješenje krivične stvari u krivičnom postupku Bosne i Hercegovine - raskol između normativnog i stvarnog, Godišnjak Fakulteta pravnih nauka, Godina 10, Broj 10, Panevropski univerzitet „Aperion“, Banja Luka;
9. Karović, S, Simović, M, M (2021) Kvalitativna komponenta u radu procesnih subjekata kao faktor efikasnosti krivičnog postupka u Bosni i Hercegovini, Revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 2/2021, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd;
10. Knežević, S (2012) Načelo kontradiktornosti (raspravnosti) u krivičnom postupku Pravo - teorija i praksa, Vol. 29, br. 7-9/12, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet privredna akademija, Novi Sad;
11. Knežević, S (2023) Krivično procesno pravo, Opšti dio, Treće, izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, Centar za publikacije, Niš;
12. Matijašević Obradović, J, Subotin, M (2020) Načelo kontradiktornosti kao opšti element prava na pravičan postupak u praksi krivičnog suda Srbije i Evropskog suda za ljudska prava, Pravo - teorija i praksa, Godina XXXVII, br. 1/20, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Univerzitet privredna akademija, Novi Sad;
13. Mirkov, Ž (2020) Krivičnoprocedna načela u funkciji saslušavanja okrivljenog kao dokazne radnje, Civitas, god 10, br. 2, Fakultet za pravne i poslovne studije Dr Lazar Vrkatić, Novi Sad.
14. Mrčela, M, Bilušić, I (2016) Konfrontacijska mjerila, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 23, broj 2/2016, Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu, Zagreb;
15. Sijerčić - Čolić, H (2012) Krivično procesno pravo, knjiga I, treće izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet, Sarajevo;
16. Simović, M, Babić, M, Simović, V (2019) Zbirka sudskih odluka iz krivičnopravne materije - druga knjiga, Privredna štampa, Sarajevo;

17. Simović, N, M, Simović, M, V, Govedarica, M (2021) Krivično procesno pravo, Uvod i opšti dio, Šesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću;
18. Stojanović, Z, Škulić, M, Delibašić, V (2018) Osnovi krivičnog prava, Krivično procesno pravo, Krivični postupak kroz praktičnu primjenu, Knjiha II, JP Službeni glasnik, Beograd;

PROPISI:

1. Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine - „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/5, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07, 15/08, 58/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13 i 65/18;
2. Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine - „Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 09/09, 12/10, 08/13, 59/14 i 74/20;
3. Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske - „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 53/12, 91/17, 66//18 i 15/21) i
4. Zakon o krivičnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine - „Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine“ br. 10/03, 48/04, 06/05, 12/07, 14/07, 21/07, 27/14, 3/19 i 16/20.

Sadmir Karović, Ph.D., Associate Professor

Faculty of Law University in Travnik, employed in the State Agency for investigations and protection, Bosnia and Herzegovina, ducator at the Center for the education of judges and prosecutors of the Federation of Bosnia and Herzegovina

Suad Orlić, Ph.D., Associate Professor

Faculty of Law University in Zenica, educator at the Center for the education of judges and prosecutors of the Federation of Bosnia and Herzegovina

APPROPRIATENESS AND APPLICATION OF THE PRINCIPLE OF CONTRADICTION (FAIRNESS) IN THE CRIMINAL PROCEDURE OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary: The essential reason and motive for actualizing and problematizing the application of the principle of adversariality (reasonableness) in the criminal proceedings of Bosnia and Herzegovina is its procedural role and importance for a comprehensive assessment of a certain criminal matter and the suspect, i.e. the accused person, and the making of a correct and legal decision by of the court where the criminal matter is resolved. With regard to procedural phases or stages of criminal proceedings (preliminary and main proceedings), the intention is to determine the application of this principle in certain procedural phases. Although the legislator did not explicitly prescribe this procedural principle, by analyzing the legal text, that is, the procedural provisions, we notice that it is articulated throughout the entire criminal procedure, more or less in certain procedural phases. Observed through the prism of making a correct and legal decision of the court, we notice the essential role and importance of contradictions (reasonableness) between opposing parties, that is, their allegations and arguments (accusation and defense). In this regard, the adversarial nature, i.e. the debate is present in its full capacity at the stage of the main proceedings, especially at the main trial, i.e. the evidentiary proceedings when the evidence of the prosecution and the defense are confronted, and critically reviewed in terms of the satisfaction of restrictive legal conditions, i.e. the correct application of the material and procedural law.

Key words: Principle of adversariality (reasonableness), criminal procedure, preliminary procedure, main procedure.

PREGLEDNI NAUČNI RADOVI

Dr. sc. Armina Hubana, vanredna profesorica
Ekonomskog fakulteta Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru
Alema Memić, bachelor poslovne ekonomije
Hercegovinalijek, d.o.o. Mostar, ekonomski analitičar

PRIMJENA MARKOWITZEVOG MODELA U KREIRANJU OPTIMALNOG PORTFOLIJA NA TRŽIŠTU KAPITALA BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak: Ovaj rad predočava kreiranje investicionog portfolija sastavljenog od dionica sa Sarajevske i Banjalučke berze. Prilikom selekcije dionica u portfolio analizirani su rizik i prinos, pri čemu je rizik izražen pomoću standardne devijacije, dok se prinos mjeri rastom cijene dionice između dva perioda. Nivo rizika portfolija je determinisan i brojem vrijednosnih papira u portfoliju. Cilj rada jest sistematizirano izložiti teorijski okvir te konstruisati efikasan portfolio na bh dioničkom tržištu primjenom Markowitzeve moderne teorije portfolija.

Teorijski doprinos se temelji na analizi prednosti i ograničenja Markowitzeve portfolio teorije, a empirijski u kreiranju optimalnog portfolija selekcijom dionica, koristeći Excelov program Solver. Aktivna strategija upravljanja portfolijom je omogućila promjenu strukture portfolija tokom posmatranog perioda, što je uz zadane nivoe rizika omogućilo ostvarenje maksimalnog prinosa.

Ključne riječi: portfolio, rizik, prinos, diverzifikacija, optimizacija

1. Uvod

Portfolio predstavlja skup imovine koju posjeduje pojedinac ili organizacija da bi na bazi diverzifikacije smanjio rizik ulaganja te tako najbolje zaštitio svoje interese. U kontekstu finansija, portfolio se posmatra u investicijskom smislu, tj. on se sastoji od vrijednosnih papira, a u ovom radu će se promatrati kao portfolio dionica. Pri kreiranju portfolia, investitor provodi „trade off“ na relaciji prinos – rizik, selektujući dionice iz različitih sektora u cilju diverzifikacije.

Zahvaljujući prethodno navedenim parametrima kreiran je portfolio na temelju Markowitzeve teorije kako bi se postigla redukcija rizika. Model profesora Harrya Markowitza iz 1952. godine, koji je nagrađen i Nobelovom nagradom 1990. godine, smatra se prekretnicom u modernoj portfolio teoriji. Markowitzev model, koji se još naziva i MV model (mean-variance model), minimizira rizik uz zadani očekivani prinos ili maksimizira prinos uz zadani nivo rizika. Cilj modernog upravljanja portfoliom je optimiziranje odnosa očekivanog prinosa i pripadajućeg rizika, a maksimizacija očekivanog prinosa više nije glavni cilj investitora kao u tradicionalnoj teoriji portfolia. Osnovna ideja Markowitzevog modela je naći ravnotežu između rizika i prinosa, te izabrati portfolio dionica koji donosi najveću

mogući prinos uz najmanji mogući rizik. Portfolio koji za zadanu stopu rizika ima najveću stopu prinosa, odnosno portfolio koji za zadanu stopu prinosa ima minimalan rizik, Markowitz je nazvao efikasnim portfolioom. Investitor, koristeći se Markowitzevim modelom, bira portfolio čiji odnos očekivanog prinosa i očekivanog rizika odgovara njegovom ličnom profilu i stavu prema riziku.

Markowitzev model prikupio je mnogo kritika na temelju potrebe za izračunavanjem velikog broja standardnih devijacija i korelacija prinosa vrijednosnih papira koji su uzeti u analizu, što je ograničavalo njegovu praktičnu primjenu. U novije vrijeme zahvaljujući brzim računarima i razvoju specijaliziranih softvera problem optimizacije portfolia može se riješiti brzo i efikasno primjenom Markowitzevog modela. Bitno je naglasiti da možemo govoriti o pouzdanim i reprezentativnim rezultatima jedino u slučaju kada su ispunjene pretpostavke modela.

1.1. Predmet i problem istraživanja

Predmet istraživanja je analiza vrijednosnih papira (u ovom slučaju dionica) koje kotiraju na bosanskohercegovačkom tržištu kapitala (pod bosanskohercegovačkim tržištem kapitala podrazumjevamo tržište koje obuhvata Sarajevsku i Banjalučku berzu) te formiranje efikasnog portfolija. Pri tome će se koristiti Markowitzev model optimizacije portfolija, uz definisana i postavljena ograničenja. Na primjeru dionica koje kotiraju na Sarajevskoj i Banjalučkoj berzi posmatrat ćemo kretanje cijena, a samim tim i rizika i prinosa odabranih dionica u periodu od 1.12.2021. do 31.12.2022. godine.

Problem istraživanja ogleda se u maloj mogućnosti kreiranja optimalnog portfolija na bosanskohercegovačkom tržištu kapitala. Izazov je kreirati portfolio koji će imati ukupnu standardnu devijaciju manju od standardne devijacije pojedinačne aktive, uz zadovoljavajući nivo rizika i prinosa.

1.2. Cilj istraživanja

Cilj teorijskog dijela rada je objasniti Markowitzev model optimalnog portfolija i osnove portfolio analize. U empirijskom dijelu rada cilj je, u skladu s Markowitzevim modelom, a s obzirom na ograničenja domaćeg tržišta kapitala, pokušati kreirati efikasni portfolio s odabranim dionicama koristeći MS Excel, odnosno napraviti takvu kombinaciju vrijednosnih papira koja će osigurati najveći mogući prinos uz najmanji mogući rizik.

1.3. Metode istraživanja

Istraživanje se temelji na proučavanju naučno-stručne literature, internetskih izvora i podataka o prometu i cijenama dionica na službenim stranicama sarajevske i banjalučke berze. Metode koje će se koristiti u teorijskom dijelu ovog istraživanju

su: metoda analize i sinteze, metoda deskripcije, metoda komparacije, metoda indukcije i dedukcije, metoda eksplanacije. U empirijskom dijelu rada u kojem je potrebno formirati optimalan portfolio koristit će se statističko-matematička metoda za pregled statističkih mjera srednje vrijednosti, varijanse, standardne devijacije, matrice varijansi i kovarijansi te koeficijenta korelacije primjenom MS Excel, odnosno Excel-ovog alata Solver-a, kao i SPSS-a softverskog alata u domenu procjene stepena značajnosti.

2. Pregled dosadašnjih istraživanja

Markowitzev model od početka primjene izaziva pažnju mnogih istraživača, a jednostavnost modela je ključni razlog značajne primjene modela kako u domaćim tako i inostranim radovima. Radovi vezani za domaće i regionalno tržište kapitala uglavnom se bave optimizacijom Markowitzovim modelom, utvrđivanje njegovih determinanti i mogućnosti primjene na datom tržištu. Radovi se rjeđe odnose na proširivanje baznog modela ili kombinaciju s nekim komplementarnim modelima. Jedno od istraživanja odnosi se na rad Fruk, Huljak (2004) koji se bave mogućnošću ulaganja na hrvatskom tržištu kapitala koristeći se Markowitzevim modelom i modelom procjenjivanja kapitalne imovine. Živković (2005) kombinira model s teorijom igara s obzirom na turbulencije na tržištu koje mogu uzrokovati velike gubitke, ali s druge strane i dobitke. Tomić - Plazibat, Aljinović i Marasović (2006) dali teorijski prikaz Markowitzevog modela optimizacije portfolija i njegovu primjenu na hrvatskom tržištu kapitala, a Aljinović, Marasović i Šego (2008,2011) prikazali model na jednostavan način uz primjere korištenja u Excel-u i Matlab-u. Osnovnim modelom bavio se i Jakšić (2011) koji je primijenio model na 11 dionica na Zagrebačkoj berzi, zaključujući da će ovakve analize dobiti na značajnosti u budućnosti, s obzirom na razvoj tržišta kapitala. U recentnom periodu osnovna analiza se proširuje uvođenjem dodatnih alata. Tako Aljinović, Marasović Tomić-Plazibat (2005) uz originalni model bave se i višekriterijskim programiranjem kako bi u analizu uključili dodatne tržišne uslove. Fabak i Mundar (2011) se bave povezivanjem tehničke analize s Markowitzevim modelom. Glavno objašnjenje korištenja tehničke analize je da investitore zanima kretanje budućih rinosa i rizika na tržištu kapitala, pri čemu im spomenuta analiza može pomoći. Jerončić i Aljinović (2011) uz ispunjavanje definisanih ograničenja posebnu pažnju pridaju sektorskoj pripadnosti kompanije, odnosno diverzifikaciji portfolija, kako dionički tako i sektorski. Analizirali su finansijske izvještaje kompanija koje kotiraju na Zagrebačkoj berzi i na taj način ostvarili sektorsku diverzifikaciju.

Ovaj kratki pregled radova iz regiona, koji koriste Markowitzev model u svojoj analizi, ukazuje na važnost korištenja ovoga modela u akademskim krugovima. Prednosti su mu jednostavnost i široka primjena. Radovi stranih autora uglavnom kombiniraju model s komplementarnim modelima, kao što su

Markovljevi lanci za analizu tržišta kapitala. Radovi Chu (1994), Schaller i Norden (1997) Nishiyima (1998), Maheu i Mccurdyb (2000), Guidolin i Timmerman (2005), (2008), Wang i Theobald (2007), Grobys (2012) koriste parametrijske metode procjene Markovljevih lanaca u okviru swiching modela. Pri tom se testira postojanje različitih režima na tržištu kapitala (režim kontinuiranog povećanja ili kontinuiranog smanjena cijena). Kao što se vidi ovako kombinirani modeli su korišteni u svrhu predviđanja kretanja cijena predmetne aktive na tržištima kapitala.

3. Portfolio teorija

Portfolio teorija predstavlja analitički pristup selekciji i menadžmentu portfolija i može se podijeliti na tradicionalnu (klasičnu) i modernu portfolio teoriju. U posljednje vrijeme pojavljuje se i post - moderna portfolio teorija, koja je još uvijek nedovoljno afirmisana.

Tradicionalna teorija polazi od jednostavnih kvantitativnih i kvalitativnih analiza, gdje investitori sami kreiraju svoj portfolio bez ulaska u dublje tehničke analize rizika i prinosa. Zasniva se na sljedećim osnovnim pravilima:

- Investitori preferiraju viši u odnosu na niži rizik,
- Povećanje prinosa moguće je uz preuzimanje dodatnog rizika,
- Sposobnost ostvarivanja viših prinosa zasniva se od procijene i stpe tolerancije rizika od strane investitora,
- Diverzifikacijom se može umanjiti iznos rizika.

Modernu portfolio teoriju razvio je profesor Harry Markowitz u svojoj doktorskoj disertaciji. Za razliku od tradicionalnog upravljanja imovinom, koji se zasniva na fundamentalnoj analizi pojedinih dionica, sistem koji je razvio Markowitz prati portfolio imovine na osnovu kombinacije rizika i stope prinosa portfolia. To je bio potpuno novi pristup ulaganju, kasnije poznat kao Moderna portfolio teorija (MPT). Markowitzeva hipoteza i njegov rad bili su toliko revolucionarni da mu je 1990. godine dodijeljena Nobelova nagrada za izvanredno postignuće u ekonomiji.¹

Moderna teorija portfolija u idealnom svijetu počiva na pretpostavci racionalnog ponašanja investitora nesklonih riziku koji djeluje na efikasnom tržištu kapitala. Na takvom tržištu oni mogu procijeniti vjerovatnu profitabilnost investicije preko statističke analize vaganih očekivanih prinosa na osnovu normalne distribucije.²

1 Alihodžić A.: „Moderna portfolio teorija i diverzifikacija“, Časopis Bankarstvo Republika Srbija, Beograd, 2010., str. 64.

2 Marčić Z.: „Portfelj i izbor vrijednosnica“, Veleučilište „Marko Marukić“ Knin, Knin Hrvatska, 2011., str. 89.

3.1. Pretpostavke Markowitzevog modela

Markowitzev pristup upravljanja portfoliom temelji se na nekoliko pretpostavki koje se tiču ponašanja investitora:

- Investitori razmatraju svaku investicijsku alternativu kao raspored vjerovatnoća očekivanih prinosa tokom nekog vremenskog perioda;
- Investitori nastoje da maksimiziraju očekivanu korist u određenom periodu i njihove krive korisnosti pokazuju opadajuću marginalnu korisnost bogatstva;
- Investitori smanjuju rizik na osnovu varijabilnosti očekivanih prinosa;
- Investitori temelje svoje investicione odluke isključivo na osnovu očekivanog prinosa i rizika, tako da su njihove odluke funkcije krive korisnosti, očekivanog prinosa i varijanse;
- Za određeni nivo rizika investitori preferiraju veće prinose nižim. Slično, za dati nivo očekivanog prinosa investitori preferiraju niži rizik većim.

Kada su ove pretpostavke ispunjene za pojedini vrijednosni papir ili portfolio, kažemo da su efikasni ako ne postoji drugi vrijednosni papir ili portfolio koji ima veći prinos uz isti (ili niži) nivo rizika, ili niži rizik za isti (ili veći) očekivani prinos.³

3.2. Upravljanje portfoliom

Zbog dinamičkih promjena na tržištu kapitala, kao i promjena u stvavovima investitora, portfolio menadžeri moraju da donose adekvatne investicijske odluke. U tom cilju, oni koriste različite strategije u zavisnosti od sklonosti riziku, poznavanja tržišta vrijednosnih papira i investicijskih ciljeva. Osnovne strategije upravljanja portfoliom su aktivna i pasivna.

Pasivno upravljanje portfoliom pojednostavljeno se označava izrazom „kupi i drži“. Time se sugerise najjednostavniji mogući pristup investiranju. Aktivnim upravljanjem nastoje se izabrati pobjedničke investicije, one koje će zaraditi više od prosječnih na tržištu. Investitori se nastoje prilagoditi i situacijama na tržištu, pa da u uvjetima bikovog (rastućeg) tržišta nastoje držati vrijednosne papire čije cijene rastu brže od ukupnog tržišta, a u uvjetima medvjedeg (opadajućeg) tržišta vrijednosne papire čije cijene padaju sporije od ukupnog tržišta. Aktivno upravljanje obećava veće zarade od pasivnog upravljanja, ali traži i veće analitičke napore čime smanjuje nivo prilagođavanja pojedinca. Aktivno upravljanje zahtjeva i intenzivnije trgovanje što znači i veće transakcione troškove te veće poreze, ako se realizovani kapitalni dobitak oporezuje. To upućuje na opasnost da se upravljanjem koje je pobijedilo na tržištu mogu ostvariti i manji prinosi od pasivnog upravljanja kada se i jedni i drugi prinosi koriguju za troškove

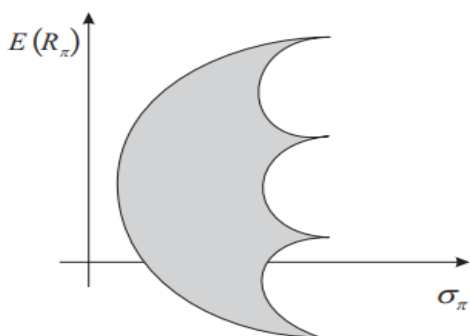
3 Popović M.S.: *Portfolio analiza, kvantitativni aspekti investiranja u hartije od vrijednosti, Postdiplomske studije "Preduzetnička ekonomija"*, Ekonomskog fakulteta u Podgorici, Podgorica, 2020., str.6-7

upravljanja: troškove analize i upravljanja portfoliom te transakcione troškove i poreze.⁴

3.3. Efikasna granica

Pretpostavimo da investitor ima slobodan izbor od N rizičnih vrijednosnih papira s poznatim očekivanim prinosom, varijansom i standardnom devijacijom, kao i matricom njihovih varijansi i kovarijansi. Skup mogućih portfolija čine svi portfoliji koji se mogu sastaviti od N zadanih rizičnih vrijednosnih papira. Svaki portfolio karakteriziran je svojim (očekivanim prinosom) i svojim rizikom (varijansom prinosa ili standardnom devijacijom) i možemo ga prikazati tačkom u koordinatnom sistemu tako da dobijemo skup kao što je prikazano na slici 1.

Slika 1. Skup mogućih portfolija



Izvor: Jeroničić M., Aljinović Z.: „*Formiranje optimalnog portfelja pomoću Markowitzevog modela uz sektorsku podjelu kompanij*“, Ekonomski preglednik, Vol. 62 No. 9-10, 2011., str. 586

Lijeva granica mogućih portfolija naziva se *skup minimalne varijanse (minimum-variance set)*. Sastoji se od tački koje za zadanu stopu prinosa imaju najmanju varijansu. Dio skupa minimalne varijanse koji prikazuju portfolije koji za zadanu standardnu devijaciju imaju maksimalni prinos naziva se *efikasnom granicom (efficient frontier)*, a portfoliji koji leže na efikasnoj granici efikasni portfoliji. Pronalaženje efikasnog portfolija zadatak ovog modela.

Matematički, efikasni portfolio možemo definisati kao rješenje sljedećeg problema:

$$\max E(R_\pi) = \pi' \cdot E(R) = \sum_{i=1}^N \pi_i \cdot E(R_i),$$

Nepoznate varijable u ovom modelu su udjeli pojedinih dionica u portfoliju. Zbog toga je u praksi potrebno koristiti programske pakete koji su u mogućnosti

⁴ Alihodžić A.: op.cit. str. 72-74

iterativnom metodom mjeriti i kombinirati udjele dionica (ili bilo kojih vrijednosnih papira) kako bi postigli optimalnu kombinaciju tj. efikasni portfolio.⁵

4. Portfolio analiza

Portfolio analiza je centralni segment portfolio menadžmenta, vještine upravljanja investicijama, čiji su sastavni elementi, pored ovog, selekcija portfolija, mjerenje performansi portfolija i revizija portfolija. Portfolio analiza je najsofisticiraniji vid finansijske analize. U njenoj osnovi, pored teorijskih koncepata iz ekonomije uopće i finansijska posebno, sadržani su metode i modeli kvantitativno orijentisanih disciplina – primjenjene matematike, statistike i teorije optimizacije.

Za istraživanja u oblasti portfolio analize dodijeljena je 1990. godine Nobelova nagrada trojici ekonomista: Harry Markowitz, za formulaciju osnovnih modela za procjenu prinosa i rizika kod vrijednosnih papira kao i za formulaciju osnovnih relacija između prinosa i rizika, sintetizovanih u tzv. tradicionalnoj teoriji portfolija (50-tih godina XX vijeka), William Sharpe za formulaciju CAPM – modela za procjenu finansijske aktive i analizu ravnoteže na tržištu kapitala (60-tih godina XX vijeka) i Merton Miller, za istraživanja u oblasti korporativnih finansijska i teoriju finansijska u neprekidnom vremenu (70-tih godina XX vijeka).

Portfolio analiza predstavlja korak dalje u odnosu na tradicionalnu analizu vrijednosnih papira u tom smislu što se njome izvršio pomak sa analize karakteristika investiranja u individualne vrijednosne papire na određivanje statističkih odnosa između individualnih vrijednosnih papira u portfolio kontekstu i karakteristika samog portfolija.⁶

4.1 Osnovne statističke kategorije

Statistika u analizi portfolija predstavlja neizostavan preduslov efikasnog portfolio menadžmenta. Statistička osnova portfolio analize usmjerena je na determinisanje očekivanog prinosa i varijanse prinosa datog portfolija sastavljenog od više različitih rizičnih vrijednosnih papira.

Prinos je osnovna motivaciona snaga koja navodi investitora da ulaže, odnosno prinos je nagrada za preduzeto investiranje. Prinos na portfolio predstavlja ponderisan prosjek prinosa na pojedinačne vrijednosne papire koji čine taj portfolio. Svakom pojedinačnom vrijednosnom papiru odgovara ponder koji izražava proporciju njegovog učešća u portfoliju. Tako, pod pretpostavkom da je u portfoliu N vrijednosnih papira, slijedi:

$$R_p = X_1R_1 + X_2R_2 + X_3R_3 + \dots + X_NR_N,$$

Odnosno:

$$R_p = \sum_{i=1}^N X_iR_i$$

5 Jeroničić M., Aljinović Z.: „Formiranje optimalnog portfelja pomoću Markowitzevog modela uz sektorsku podjelu kompanija“, Ekonomski pregladnik, Vol. 62 No. 9-10, 2011., str. 585-587

6 Popović M.S.: op.cit.str. 9

Gdje je :

R_p – prinos n,

X_i – proporcija koja odgovara učešću i-tog vrijednosnog papira u portfoliju,

R_i – prinos na i-ti vrijednosni papir.

Rizik predstavlja vjerovatnoću ostvarenja nepoželjnog događaja i mjerljiva je kategorija. U donošenju finansijskih odluka rizik se ne može izbjeći. Kroz vremensku dimenziju novčanih tokova rizik utječe na vrijednost investicija. Zato je neophodno utvrditi uzroke rizika i metode za njegovo mjerenje.

Funkcija korisnosti najbolje pokazuje odnos investitora prema riziku. Razlikuju se investitori koji imaju odbojnost prema riziku, neutralnost prema riziku i oni koji očekuju premiju na rizik. Investitor neutralan na rizik je fokusiran na očekivane prinose i ne posvećuje veliku pažnju nastanku rizika. Investitor koji je sklon riziku postavlja sebi jasne ciljeve i vjeruje i očekuje da će uz veći stepen rizika ostvariti i veće prinose.⁷

Averzija prema riziku je termin koji se odnosi na pretpostavku da će racionalni investitor pred kojim se postavlja isti prinos, a različite alternative rizika, nastojati da odabere investicijsku alternativu koja je manje rizična – ili, obrnuto, što je veći stepen rizika, većije i prinos koji će racionalni investitor zahtijevati.⁸

Rizik budućeg prinosa se mjeri disperzijom vjerovatnoće prinosa u odnosu na očekivani prinos, odnosno distribucijom (rasporedom) vjerovatnoće da će prinos biti veći ili manji od očekivanog.

Varijansa predstavlja najznačajniju mjeru rizika i definira se kao prosječno kvadratno odstupanje svakog posebnog prinosa od prosječne (očekivane) vrijednosti prinosa.

Standardna devijacija je konvencionalna mjera disperzije rizika. Ona mjeri odstupanje razdiobe od njene sredine. Što je standardna devijacija prinosa veća, odstupanje od očekivanog prinosa je veće, pa je rizik investicije veći.

Kada se prinosi dvije alternativne investicije značajno razlikuju bolja baza za poređenje rizičnosti je koeficijent varijacije (relativna mjera disperzije, mjera rizika po jedinici očekivanog prinosa), a računa se:

$$KV = \frac{\sigma}{R}$$

σ - standardna devijacija.

R – očekivani prinos.

Koeficijent varijacije je odnos između standardne devijacije (σ) i sredine distribucije vjerovatnoće (R). Što je koeficijent varijacije veći, to je relativni rizik investicije veći.

Kovarijansom se mjeri stepen slaganja varijacija promjenjivih. Kovarijansa može biti pozitivna i negativna. Ako je pozitivna, onda se varijacije promjenjivih

⁷ Momirov Lj.: "Optimizacija portfolija i očekivani efekti od aktivnosti investiranja", Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu, Novi Sad 2015., str.18

⁸ Popović M.S.: op. cit. str. 14

(npr. stope prinosa vrijednosnih papira) kreću u istom smjeru, a kod negativne se kreću u suprotnom smjeru. Kad je kovarijansa približno jednaka 0, može se zaključiti da nema pravilnosti između kretanja varijacija promjenjivih (stopa prinosa vrijednosnog papira).

Koeficijent korelacije (ρ) se koristi kao alternativna mjera odnosa između dvije slučajno promjenjive, koji je jednak:

$$\rho_{ij} = R_i R_j / \sigma_i \sigma_j \quad \text{gdje je:}$$

$\sigma_i \sigma_j$ – standardne devijacije: $R_i R_j$ – prinosi i-tog/j-tog vrijednosnog papira, respektivno.

Maksimalna vrijednost ovog koeficijenta, $\rho = +1$, izražava savršenu pozitivnu korelaciju dvije promjenjive. Pozitivna ili direktna korelacija označava promjenu varijabiliteta dvije promjenjive u istom smjeru. Kada je ovaj koeficijent jednak 0, dvije promjenjive su nezavisne, odnosno ne postoji veza između njih. Negativna ili inverzna korelacija dvije promjenjive označava promjenu vrijednosti promjenjivih u suprotnom mjeru. Ekstremni slučaj je kad je $\rho = -1$, tad imamo savršenu negativnu korelaciju.⁹ Portfolio rizik se ogleda u varijacijama prihoda na vrijednosne papire, odnosno druge komponente portfolija. U velikoj mjeri se može reducirati pažljivom selekcijom komponenti portfolija. Rizik se javlja kao posljedica varijabilnosti mogućih ishoda, a uzroci varijabilnosti se mogu podijeliti u 2 grupe: sistemske i nesistemske izvore rizika, a zajedno čine ukupan rizik varijabilnosti rezultata.¹⁰

4.2 Sistemski i nesistemski rizik

Sistemski rizik je nedjeljiv i ne može se izbjeći (nediverzificirajući rizik) jer je posljedica kretanja u ekonomiji u cjelini. Faktori koji određuju ovaj rizik su privredno - sistemske, ekonomsko – političke, čisto političke i čisto sociološke promjene u okruženju. Sistemska varijabilnost rezultata, odnosno sistemski rizik, znači da se cijene vrijednosnih papira i druge aktive kreću sistemski u skladu s glavnim utjecajnim faktorima. I ovdje je očekivanje premije za rizik sasvim realno. Ovo je važan stav moderne portfolio teorije.

Nesistemski rizik karakterističan je za određeni ekonomski subjekt, granu ili grupaciju, zato se često naziva i specifični rizik. S obzirom na to, ove rizike je moguće uspješno tretirati diverzifikacijom, a moguće ih je i izbjeći, nerealno je očekivati nagradu (premiju za rizik). Najčešći faktori koji određuju veličinu ovog rizika su: specifične promjene na tržištu (pojava supstituta i konkurencije), brze tehničko - tehnološke inovacije, pogrešne poslovne i razvojne odluke, specifična zakonska regulativa i sl. Ovaj rizik se mora istraživati i analizirati posebno za svaku kompaniju, odnosno poslovnu grupaciju. Veći udio nesistemskog rizika u

⁹ Hubana A., Halilbegović S.: „Finansijska tržišta, institucije i instrumenti“, IC Štamparija d.o.o. Mostar, Mostar, 2021., str. 64-70

¹⁰ Rovčanin A.: „Upravljanje finansijama“, Ekonomski fakultet Sarajevo, Sarajevo, 2003., str. 76

ukupnom riziku imaju one kompanije koje najvećim dijelom zavise od kretanja na tržištu.

Kao sistemski uzroci rizika najčešće se koriste: promjene kamatne stope, promjene kupovne moći, tržišne fluktuacije i politička previranja. Od uzorka nesistemskog rizika treba istaći: iskorištenost kapaciteta i tehnološke promjene, konstrukcija finansiranja, organizaciono-upravljački faktori i konjunkturane i strukturne promjene u privredi.¹¹

4.3 Diverzifikacija

Studija o povezanosti velikih berzi zaokupila je veliku pažnju teoretičara iz oblasti investiranja, koja nedvosmisleno sugerise da diverzifikacija, i to ona koja se sprovodi na različitim međunarodnim tržištima, može u velikoj mjeri smanjiti ukupan rizik portfolija. Harry Markowitz je svojim radom objasnio da ukoliko investitor posjeduje potpuno diverzificiran portfolio, takav portfolio je izložen samo djelovanju sistemskog rizika.

Povećanje broja vrijednosnih papira, tj. diverzifikacija portfolija utječe na smanjenje njegovog ukupnog rizika. Ipak, prekomjerno diverzifikovanje bi moglo utjecati na povećanje troškova analize vrijednosnih papira, povećaje transakcionih troškova, teže uočavanje dobrih investicijskih mogućnosti, te u cjelini, onemogućavanje efikasnog portfolio menadžmenta.¹²

Princip diverzifikacije je kranje jednostavan – ulaganjem u veći broj vrijednosnih papira smanjuje se mogućnost javljanja rizičnih ishoda, tj. ukupan rezultat će uvijek biti manje rizičan od bilo kojeg pojedinačnog ishoda. U dobro diverzificiranom portfoliju učešće nekog vrijednosnog papira je dovoljno malo, ako promjena stope prihoda od takvog vrijednosnog papira ima zanemarljiv utjecaj na stopu prihoda portfolija.

5. Empirijska analiza

Empirijska analiza provedena je pomoću programskog paketa Microsoft Excel-a i njegove funkcije Solvera. Na osnovu izračunate matrice varijansi i kovarijansi, očekivanog prinosa i rizika uz zadana ograničenja, Solver je odredio učešća dionica u portfoliju za koje će se zahtijevani prinos ostvariti uz najmanji rizik, odnosno uz najnižu varijansu portfolija.

Prilikom kreiranja portfolia na bosanskohercegovačkom tržištu kapitala korištena je aktivna strategija. Dakle, u pitanju je selektivno investiranje na bazi određenih predviđanja budućih događaja. U nastavku rada će biti predstavljen cjelokupni proces promjene početnog (referentnog) portfolija, a promjena sastava

¹¹ Hubana A., Halilbegović S.: op. cit. str. 61-62

¹² Ćerdić I.: „Diverzifikacija kao osnova za kreiranje optimalnog portfolija“, Škola Biznisa br.1 1/2015 „Libra Office IBSM“ D.O.O., Zrenjanin, 2015., str. 140

portfolija jeste karakteristika aktivnih portfolio menadžera. Cilj promjene sastava portfolija, koji je svojstven aktivnim portfolio menadžerima, jeste povećanje prinosa.

Prilikom primjene aktivne strategije praćeno je kretanje narednih tržišnih indeksa: SASX 10, SASX-30 i BIRS s obzirom da dionice koje su sastavni dio kreiranog portfolija pripadaju navedenim indeksima. Prilikom kreacije portfolija došlo je do promjene sastava portfolija, a sve u pokušaju kreiranja optimalnog portfolija (portfolija koji će imati standardnu devijaciju kao mjeru rizika manju od standardne devijacije svakog pojedinačnog vrijednosnog papira koji je u sastavu tog portfolija).

Strukturu početnog (referentnog) portfolija čine naredne kompanije:

Tabela 1. – Struktura (početnog) referentnog portfolija

OZNAKA	NAZIV KOMPANIJE	BERZA
TLKM-R-A	Telekom Srpske a.d. Banja Luka	BLSE
RSTT	Rudnik soli „Tuzla“ d.d. Tuzla	SASE
BHTSR	BH Telecom d.d. Sarajevo	SASE
BSNLRA	Bosnalijek D.D. Sarajevo	SASE
SOSOR	Sarajevo osiguranje D.D. Sarajevo	SASE

Izvor: Izrada autora prema podacima preuzetim sa www.sase.ba

Tabela 2. – Prikaz cijena dionica referentnog portfolija

Mjesec	TLKM-R-A	RSTT	BHTSR	BSNLRA	SOSOR
Dec. 2021	1,00	13,25	8,73	15,27	340,94
Jan. 2022	1,03	13,03	8,71	15,38	360,24
Feb. 2022	0,99	13,27	8,84	15,30	380,20
Mart 2022	1,00	14,10	8,81	15,47	405,99
April 2022	1,01	14,24	8,90	16,92	391,75
Maj 2022	1,04	14,17	9,00	16,79	393,45
Juni 2022	1,03	14,19	9,21	17,34	405,17
Juli 2022	1,04	14,54	9,05	16,55	416,85
Aug. 2022	1,06	14,94	8,99	16,86	435,14
Sep. 2022	1,13	15,20	9,49	16,85	437,12
Okt. 2022	1,07	15,31	9,50	16,68	424,38
Nov. 2022	1,10	16,02	9,63	17,12	440,08
Dec. 2022	1,13	15,93	11,24	17,29	443,80

Izvor: Izrada autora prema podacima preuzetim sa www.sase.ba

5.1 Proces kreiranja portfolija i proces optimizacije

Teorija portfolija zasniva se na varijablama koje su ključne za formiranje optimalnog portfolija, a to su: matrica korelacije, očekivani prinos dionice, te standardna devijacija. Sve tri varijable se računaju na osnovu promjena cijene dionica. Prilikom izrade ovog rada korišten je mjesečni nivo cijena za period od decembra 2021.godine do decembra 2022.godine. Početni ponderi dionica koje čine referentni portfolio odabrani su slobodnom voljom autora.

Ključni parametri koji su korišteni prilikom procesa kreiranja portfolija su:

- Matrica korelacije
- Očekivani prinos
- Standardna devijacija
- Očekivana varijansa

Tabela 3: Matrica koeficijenta korelacije referentnog portfolija

	TLKM-R-A	RSTT	BHTSR	BSNLRA	SOSOR
TLKM-R-A	1	0,01761756	0,26978738**	0,0908381*	0,13285567*
RSTT	0,01761756	1	-0,32500514**	-0,0133871	0,39093073**
BHTSR	0,26978738**	-0,32500514**	1	0,07008797	-0,2219155**
BSNLRA	0,0908381*	-0,0133871	0,07008797	1	-0,3036050**
SOSOR	0,13285567*	0,39093073**	-0,2219155**	-0,3036050**	1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

Izvor: Izračun autora

Tabela 4. – Očekivani prinos, očekivana varijansa i standardna devijacija referentnog portfolija

Očekivani prinos portfolija	0,01563
Očekivana varijansa	0,23109273
Očekivana standardna devijacija portfolija	0,48072

Izvor: Izračun autora

Očekivani prinos referentnog portfolija iznosi 0,01563 (1,56%), dok je standardna devijacija referentnog portfolija kao mjera rizika 0,48072 (48,07%).

Na osnovu prikazanih vrijednosti može se zaključiti da kreiranjem referentnog portfolija nije ostvaren postavljeni cilj - kreiranje efikasnog portfolija (standardna devijacija portfolija je veća od standardne devijacije pojedinačnih dionica u portfoliju).

Upravo zbog toga se započinje proces optimizacije koji podrazumjeva određivanje udjela pojedinih vrijednosnih papira u portfoliju za koje će prinos

portfolija biti maksimalan, dok rizik portfolija neće biti veći od unaprijed zadanog nivoa rizika.

Optimizacija referentnog portfolija izvršit će se pomoću Excelovog alata Solvera putem kojeg će se pokušati optimizirati portfolio kao glavni cilj istraživanja, odnosno, ostvariti najveći mogući prinos uz najmanji mogući rizik kao sporedni cilj ovog rada.

U prvoj optimizaciji pokušalo se putem Solvera ostvariti ciljni nivo povrata od 2 % te smanjiti standardna devijacija portfolija.

Tabela 5. – Vrijednosti parametara referentnog portfolija nakon optimizacije

Ciljna stopa prinosa	0,02
Očekivana stopa prinosa	0.02
Očekivana varijansa	0.189794649
Očekivana standardna devijacija	0.435654277

Izvor: Izračun autora

Procesom optimizacije došlo je do povećanja očekivane stope prinosa sa 0.01563 (1,56%) na (0,02) 2% i do smanjenja standardne devijacije s 0,48072 (48,07%) na 0.435654277 (43,56 %). Navedeno je ostvareno uz promjene pondera pojedinačnih dionica.

Ponderi pojedinačnih dionica nakon prve optimizacije su prikazani su u tabeli 6.

Tabela 6. – Vrijednosti pondera referentnog portfolija nakon prve optimizacije

Naziv emitenta	TLKM-R-A	RSTTR	BHTSR	BSNLRA	SOSOR
Ponderi	0.06	0.19	0.27	0.24	0.24

Izvor: Izračun autora

U cilju diverzifikacije rizika ali i povećanja prinosa proširit će se referentni portfolio uvođenjem šeste dionice. Radi se o dionicama kompanije Tvornica cementa Kakanj d.d. Kakanj, a koje kotiraju na Sarajevskoj berzi i pripadaju berzanskom indeksu SASX-10, čija je tržišna cijena 16,50. U nastavku rada se ne prikazuje tabela sa novim cijenama svih šest dionica, ali je bila temelj za izradu sljedeće matrice koreliranosti.

Tabela 7. Matrica koeficijena korelacije nakon prve korekcije

	TLKM-R-A	RSTT	BHTSR	BSNLRA	SOSOR	TCMKR
TLKM-R-A	1	0,09276914*	0,08369438*	0,09200246*	0,00851828	0,5382674**
RSTT	0,09276914*	1	0,480449**	0,02026490	-0,1921501*	0,10388985*
BHTSR	0,08369438*	0,480449**	1	-0,325005**	0,0138706	0,39093073**
BSNLRA	0,09200246*	0,02026490	-0,325005**	1	0,07008797	-0,221915**
SOSOR	0,00851828	-0,1921501*	0,0138706	0,07008797	1	0,30360499**
TCMKR	0,5382674**	0,10388985*	0,39093073**	-0,221915**	0,30360499**	1

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed)

* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed)

Izvor: Izračun autora

Tabela 8. – Očekivani prinos, očekivana varijansa i standardna devijacija korigovanog portfolija

Očekivani prinos portfolija	0,01563
Očekivana varijansa	0,23109273
Očekivana standardna devijacija portfolija	0,48072

Izvor: Izračun autora

Uvođenjem nove dionice kompanije Tvornica cementa Kakanj d.d. Kakanj došlo je do povećanja očekivanog prinosa na 0,020186 (2,02%) i do smanjenja standardne devijacije na 0,42631558 (42,63%).

Drugom replikacijom pokušao se optimizirati portfolio putem Excelovog alata Solvera. Ciljna stopa prinosa je povećana na 0,03 (3%).

Tabela 9. – Vrijednosti parametara nakon druge optimizacije

Ciljna stopa prinosa	0,03
Očekivana stopa prinosa	0.03
Očekivana varijansa	0.072994885
Očekivana standardna devijacija	0.2701756558

Izvor: Izračun autora

Proces druge, a ujedno i posljednje, optimizacije nije uspješno izvršen. Došlo je do ostvarenja cilja odnosno do povećanja stope prinosa s 0,01563 (1,56%) na 0,03 (3%) i do smanjenja standardne devijacije portfolija s 0,48072 (48,07%) na 0,27017 (27,02%), ali ukupna standardna devijacija je još uvijek viša od pojedinačnih standardnih devijacija.

Konačni rezultati su ostvareni uz promjenu pondera pojedinačnih vrijednosih papira u portfoliju koji iznose:

Tabela 10. – Ponderi nakon druge optimizacije

Naziv emitenta	TLKM-R-A	RSTT	BHTSR	BSNLRA	SOSOR	TCMKR
Ponderi	0.04	0.17	0.11	0.22	0.24	0.22

Izvor: Izračun autora

Nakon posljednje optimizacije može se zaključiti:

- Dionice preduzeća Telekom Srpske a.d. Banja Luka imaju udio od 4% u formiranom portfoliju,
- Dionice preduzeća Rudnik Soli „Tuzla“ d.d. Tuzla imaju udio od 17% u formiranom portfoliju,
- Dionice preduzeća BH Telecom d.d. Sarajevo imaju udio od 11% u formiranom portfoliju,
- Dionice preduzeća Bosnalijek D.D. Sarajevo imaju udio od 22% u formiranom portfoliju,
- Dionice preduzeća Sarajevo osiguranje D.D. Sarajevo imaju udio od 24% u formiranom portfoliju,
- Dionice preduzeća Tvornica cementa Kakanj d.d. Kakanj imaju udio od 22% u formiranom portfoliju.

Istraživanje je potvrdilo da je većina vrijednosnih papira međusobno pozitivno korelirana bez obzira na pripadnost različitim sektorima privrede. U analiziranom razdbolju najjača pozitivna veza je između dionica TLKM-R-A i TCMKR (koeficijent korelacije 0,538). Najveća negativna korelacija je između dionica BSNLRA i BHTSR (koeficijent korelacije -0,325).

Kada postoji pozitivna koreliranost između dvije dionice, investitor može očekivati da će u slučaju ekspanzije privrede obje dionice ostvariti porast prinosa sličnog intenziteta, odnosno u slučaju recesije gubitke sličnog intenziteta. Zbog toga će investitor koji želi smanjiti rizik kombinirati dionice sa što nižom, odnosno po mogućnosti negativnom korelacijom.

Prethodno navedeno opravdava osporavanje cilja istraživanja, odnosno potvrđuje činjenicu da prostom diverzifikacijom nije moguće ostvariti efikasan portfolio (portfolio čija je standardna devijacija niža od standardne devijacije svake pojedinačne dionice koja je u sastavu portfolija). Efekat diverzifikacije se može postići do određenog nivoa, a to je granična vrijednost ukupnog rizika portfolija koja je jednaka sistemskom riziku

6. Zaključak

Nobelovac H. M. Markowitz je postavio temelje portfolio teorije koja se bazira na pronalaženju ravnoteže između prinosa i rizika. Osim te dvije osnovne varijable Markowitz uključuje i novu treću varijablu – međusobno kretanje

pojedinačnih vrijednosnih papira koji se nalaze unutar portfolija, tj. njihovu korelaciju. Investitor koji je diverzificirao svoje ulaganje i rukovodi se modernom teorijom portfolija, ne vodi računa o pojedinačnom riziku neke imovine, već o njenom učinku na rizičnost cijelog portfolija. Moderna portfolio teorija nudi rješenje racionalnim investitorima kako da sastave svoj portfolio. U sastavljanju portfolija nije bitna pojedina karakteristika vrijednosnog papira već njihova međusobna interakcija.

U ovom istraživačkog radu predstavljen je model kreiranja efikasnog portfolija dionica na bosanskohercegovačkom tržištu kapitala uz korištenje aktivne strategije.

Dionice koje su korištene za konstruiranje portfolija u ovom radu su dionice koje su u sastavu SASX 10, SASX-30 i BIRS. Za početni uzorak bilo je izabrano 5 dionica, ali za dalje prilagođavanje portfolija dodana je još jedna dionica. Nakon što su izdvojene dionice s pozitivnim prinosima, na temelju njihovih prosječnih dnevnih cijena, izračunate su prosječne mjesečne cijene za mjesec od decembra 2021. godine do decembra 2022. godine. Potom su na temelju istih izračunati očekivani prinosi dionica, standardna devijacija, odnosno varijansa, te korelaciona matrica. Nakon toga je postupkom optimizacije korištenjem Data Solvera u Excelu formiran portfolio po kriteriju redukcije minimalne standardne devijacije te povećanja prinosa.

Prema postavljenom cilju koji se odnosio na optimizaciju portfolija procesom diverzifikacije se došlo do ostvarenja određenog nivoa prinosa, sa 1,56% na 3% uz istovremenu redukciju rizika sa 48,07% na 27,02%, pri čemu je ukupan rizik portfolija ipak veći od rizika pojedinačnih vrijednosnih papira.

Na temelju provedene analize može se zaključiti da je moguće primijeniti Markowitzev model na bosanskohercegovačko tržište kapitala, ali prinosi pojedinih dionica, zbog, između ostalog, slabije razvijenosti tržišta, neće ponuditi značajno visok prinos.

Neki od razloga takvog ishoda su mali broj uvrštenih dionica u portfolio, općenito niska likvidnost bh tržišta kapitala, kratka vremenska serija, mali obim trgovanja, netransparentnost i informaciona asimetrija.

Markowitzev model ima veću korisnost na razvijenim tržištima zbog velikog broja tržišnih aktera kao i zbog adekvatnije regulacije tržišta, u odnosu na slabije razvijena tržišta koja karakteriziraju mali broj vrijednosnih papira, manjak likvidnosti i transparentnosti, te mala kapitalizacija.

Slično istraživanje bi moglo biti provedeno u budućnosti gdje bi se Markowitzev model mogao kombinirati s komplementarnim prognostičkim modelima u svrhu predviđanja kretanja cijena dionica ili berzanskih indeksa, s tim da bi se u analizu mogla uključiti i šira predviđanja vezana za podatke o dividendama, očekivanjima investitora, finansijskim izvještajima i slično.

LITERATURA

1. Alihodžić A.: „Moderna portfolio teorija i diverzifikacija”, Časopis Bankarstvo Republika Srbija, Beograd, 2010.
2. Čerdić I.: „Diverzifikacija kao osnova za kreiranje optimalnog portfolija“, Škola Biznisa br.1 1/2015 „Libra Office IBSM“ D.O.O., Zrenjanin, 2015.
3. Erić D., „Finansijska tržišta i instrumenti“, Beogradska bankarska akademija, Beograd, 2003.
4. Gitman J., „Fundamentals of Investing“, Pearson, Addison Wesley, 2005.
5. Hubana A., Halilbegović S.: „Finansijska tržišta, institucije i instrumenti“, IC Štamparija d.o.o. Mostar, Mostar, 2021.
6. Jeroničić M., Aljinović Z.: „Formiranje optimalnog portfelja pomoću Markowitzevog modela uz sektorsku podjelu kompanij“, Ekonomski preglednik, Vol. 62 No. 9-10, 2011.
7. Karalić A., „Trgovanje vrijednosnim papirima“, FINra, Tuzla, 2022.
8. Marčić Z.: „Portfelj i izbor vrijednosnica“, Veleučilište „Marko Marukić“ Knin, Knin Hrvatska, 2011.
9. Mishkin F. S., Eakins S. G.; „Finansijska tržišta + institucije“, Mate, Zagreb, 2005.
10. Momirov Lj.: „Optimizacija portfolija i očekivani efekti od aktivnosti investiranja”, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu, Novi Sad 2015.
11. Popović M.S.: „Portfolio analiza, kvantitativni aspekti ininvestiranja u hartije od vrijednosti, Postdiplomske studije “Preduzetnička ekonomija”, Ekonomskog fakulteta u Podgorici, Podgorica, 2020.
12. Radišić M., “Portfolio investitori u evropskim zemljama u tranziciji: procena rizika i potencijala rasta tržišta”- doktorska disertacija, Univerzitet u Novom Sadu, Fakultet tehničkih nauka – departman za industrijsko inženjerstvo menadžment, 2011.
13. Rovčanin A.: „Upravljanje finansijama“, Ekonomski fakultet, Sarajevo, 2003.
14. Schwalbe K., „Portfolio optimization – back to the basics“, Revised an Introduction to Project Managament, Kathy Schwalbe LLC, Minneapolis, Minnesota, 2010.
15. Van Horne., J. C., Washowicz J.M., „Osnove finansijskog menadžmenta“, Mate, Zagreb, 2002.
16. Živković S.: „Formiranje optimalnog portfolija dionica i mjerenje tržišnog rizika primjenom VaR metode“, Sveučilište u Ljubljani, Ekonomski fakultet, Ljubljana, 2005.

Armina Hubana, Ph.D., Associate professor

Faculty of Economics of „Džemal Bijedić“ University of Mostar

Alema Memić, bachelor of Business Economy,

Hercegovinalijek d.o.o., Mostar, economic analyst

APPLICATION OF THE MARKOWITZ MODEL IN CREATING AN OPTIMAL PORTFOLIO ON THE CAPITAL MARKET OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract: This paper presents the creation of an investment portfolio composed of shares from the Sarajevo and Banja Luka stock exchanges. During the selection of stocks in the portfolio, risk and return are analyzed, where the risk is expressed using standard deviation, while the yield is measured by the growth of the share price between two periods. The level of risk of a portfolio is also determined by the number of securities in the portfolio. The aim of this paper is to systematically present the theoretical framework and construct an effective portfolio on the BiH stock market according to Markowitz's portfolio theory.

The theoretical contribution is based on the analysis of the advantages and limitations of Markowitz's portfolio theory, and the empirical contribution is based on the creation of an optimal portfolio by selecting stocks, using the Excel program Solver. An active portfolio management strategy enabled a change in the structure of the portfolio during the observed period, which, with the set levels of risk, enabled the achievement of maximum return.

Keywords: portfolio, risk, return, diversification, optimization

Dr. sc. Cvija Jurković, docentica

Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet

Mag. iur. Ivan Tomić, asistent

Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet

Mag. iur. Antonija Skoko, asistentica

Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet

USTAVNOPRAVNI I KAZNENOPRAVNI ASPEKT INSTITUTA POMILOVANJA

Sažetak: U radu autori analiziraju ustavnopravni i kaznenopravni aspekt instituta pomilovanja. Ustavnopravni aspekt instituta pomilovanja istražuje se analizom ustavnopravnih normi u domaćem pravu i pravu država članica Europske unije te ispitivanjem odnosa ovog instituta prema načelu diobe vlasti i konceptu vladavine prava. Autori razmatraju i kaznenopravni aspekt instituta pomilovanja kroz analizu normativnog okvira i prakse nadležnih tijela. Ustavnopravnom analizom autori su utvrdili da institut pomilovanja može biti kompatibilan s načelom diobe vlasti, ali je ovaj institut teško spojiv s vladavinom prava. Ustavnopravno reguliranje instituta pomilovanja u državama članicama Europske unije u pravilu je načelno pri čemu se najčešće propisuje samo nadležno tijelo. Šef države najčešće je ovlašten za davanje pomilovanja u državama članicama Europske unije iako je ta ovlast višestruko ograničena. U Bosni i Hercegovini institut pomilovanja reguliran je s četiri zakona koji sadrže gotovo istovjetne odredbe. Na državnoj razini ovaj institut je korišten suzdržano, dok je na razini entiteta Federacije Bosne i Hercegovine u određenim razdobljima korišten kao redovni način intervencije u rezultate sudskog postupka.

Ključne riječi: pomilovanje, vladavina prava, načelo diobe vlasti, praktična primjena pomilovanja

1. Uvod

Iako se evolucija pomilovanja može pratiti još od antičkog i rimskog razdoblja pravne povijesti, primjena ovog instituta i danas izaziva podijeljene reakcije. Pobornici primjene ovog instituta naglašavaju njegov značaj kao korektiva pravičnosti i sredstva kojim se ispravlja „nepravda prava“. Protivnici primjene pomilovanja ističu da je ovaj institut ustavnopravni i kaznenopravni anakronizam kojim je vladar potvrđivao svoju suverenost. Budući da se pomilovanjem derogira primjena pravnog poretka u odnosu na konkretnog pojedinca kojemu je vladar „udijelio milost“, ovaj institut dolazi u sukob s općeprihvaćenim konceptom vladavine prava prema kojemu pravni sustav treba biti konzistentan i jednako obvezatan za svakog građanina. Također, pomilovanjem se utječe na mogućnost

vođenja kaznenog postupka ili mijenja njegov ishod zbog čega se nerijetko konstatira da ovaj institut krši načelo diobe vlasti.

Neovisno o tomu je li u pojedinačnoj definiciji naglašena njegova ambivalentnost, institut pomilovanja predstavlja kako ustavnopravni, tako i kaznenopravni institut. Ustavnopravni aspekt pomilovanja ogleda se, prije svega, u tome da većina modernih ustava izričito regulira ovlašteno tijelo za davanje pomilovanja. Prema tomu, institut pomilovanja je *materia constitutionis*. Ovlast pomilovanja najčešće je dana šefu države iako ovo tijelo u većini demokratskih država više nema neograničenu mogućnost pomilovanja po vlastitoj diskrecijskoj ocjeni. Ustavnopravni aspekt pomilovanja ogleda se i kroz utjecaj ovog instituta na načelo podjele vlasti, ali i na načelo jednakosti svih građana i vladavinu prava. Pomilovanje je nesumnjivo i kaznenopravni aspekt s obzirom na to da se njegovom primjenom sprječava kazneni progon i/ili mijenja rezultat kaznenog postupka u odnosu na pravomoćno osuđene osobe.

U radu se prikazuje pojam i evolucija pomilovanja te obrađuje ustavnopravni aspekt pomilovanja kroz ispitivanje odnosa ovog instituta prema načelu diobe vlasti i konceptu vladavine prava te se prikazuju ustavne norme o pomilovanju u Bosni i Hercegovini i državama članicama Europske unije. Nakon ustavnopravne analize autori obrađuju normativni okvir na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini te praktičnu primjenu ovog instituta na razini Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine. U radu se koriste normativna, komparativnopravna i kazuistička metoda kao temeljne pravne metode te druge pomoćne znanstvene metode.

2. Pojam i povijesni razvoj pomilovanja

Institut pomilovanja vuče korijene još iz najstarijih vremena ljudske civilizacije. Usprkos tomu, ne postoji jednoznačna definicija pomilovanja. Prema Đorđeviću institut pomilovanja je ustavnopravni i kaznenopravni institut te predstavlja „ovlaštenje nadležnog organa, najčešće šefa države, da pojedinačnim *sui generis* pravnim aktom normativne prirode utječe na djelovanje određene pravomoćne presude (što predstavlja pomilovanje u užem smislu) ili pak da, pod uvjetom da ga konkretni pravni poredak i na to ovlašćuje, spriječi, odnosno obustavi kazneno gonjenje prema određenoj osobi (abolicija).“¹ Prema Čehajić pomilovanje je „pojedinačni akt milosti koji predstavlja jednu od osnova gašenja kaznenih sankcija.“² Sličnu definiciju iznosi Rešetar navodeći da se pomilovanjem „mijenja učinak sudske odluke u vezi s izrečenom kaznenom sankcijom ili

1 ĐORĐEVIĆ, M., Ustavnopravni aspekt instituta pomilovanja, *Pravni život: časopis za pravna pitanja i praksu*, br. 12/2018, str. 683 – 699, dostupno na: <http://ricl.iup.rs/531/1/M.Dj.%20Ustavnopravni%20aspekt%20instituta%20pomilovanja.pdf> (7.4.2024.), str. 697 – 698.

2 ČEHAJIĆ, E., Komparativni prikaz instituta pomilovanja u savremenom krivičnom zakonodavstvu sa posebnim osvrtom na praktičnu primjenu ovog instituta u Bosni i Hercegovini, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, Vol. 13, No. 24, 2020., str. 69 – 83, dostupno na: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=909915> (7.4.2024.), str. 69.

sprječava donošenje te odluke u slučaju da se kazneni progon još nije dogodio.⁴³

Prvi povijesni tragovi o institutu pomilovanja sežu još od vremena Babilona, Grčke i Rima.⁴ Prema nekim autorima povijesni razvoj pomilovanja može se pratiti najmanje od 18. stoljeća prije nove ere.⁵ Jedan od najčešće citiranih povijesnih tragova potječe iz Hamurabijeva zakonika. Prema članku 129. ako žena bude uhvaćena (*in flagrante delicto*) s drugim muškarcem, oboje će biti vezani i bačeni u vodu, ali muž može oprostiti svojoj ženi, a kralj svojim robovima.⁶ Drugim riječima, ukoliko muž pomiluje ženu, isto je mogao učiniti i kralj. U kršćanskom nauku vjerojatno najpoznatiji primjer pomilovanja dogodio se kada je Pilat, po zahtjevu svjetine, oslobodio Barabu umjesto Isusa.⁷

Atenska izravna demokracija odrazila se i na način vršenja pomilovanja. U Ateni je za pomilovanje primjenjivan postupak pod nazivom *Adeia* prema kojemu je neka osoba mogla biti pomilovana ukoliko bi uspjela dobiti potporu od 6 000 građana koji su glasovali tajnim glasovanjem. Zbog takvog otežanog postupka, bio je znatno reduciran krug građana koji su mogli biti pomilovani.⁸

Rimsko pravo poznavalo je nekoliko postupaka koji su nalikovali pomilovanju: *clementia* (molba za ublažavanje kažnjenima), *venia* (oprost kazne zbog osobina zločinca ili okolnosti počinjenja djela) i *abolitio* (u slučaju smrti ili odustanka tužitelja, a dodijeljivala se i u slučaju pobjede u ratu te za vrijeme blagdana). Početno je Senat imao ovlast pomilovanja, a od doba principata i car, dok je u razdoblju dominata to pravo imao samo car.⁹

Pomilovanje je bilo poznato i u srednjem vijeku. U engleskom pravu moć pomilovanja prvi se put pojavila za vrijeme vladavine kralja Ine od Wesesxa (668

3 REŠETAR, D., Pomilovanje i amnestija, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad vol. 48, br. 1, 2014., str. 429-444, dostupno na: <https://scindeks.ceon.rs/Article.aspx?artid=0550-21791401429R> (7.4.2024.), str. 430.

4 RAŠIĆ, M., Povijest i primjena kaznenopravnih instituta pomilovanja i amnestije, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 2., dostupno na: <https://apps.unizg.hr/ректорова-награда/јавно-стари-радovi/1918/preuzmi> (7.4.2024.)

5 ECKSTEIN, P.F.; COLBY, M., PRESIDENTIAL PARDON POWER: Are There Limits and, if Not, Should There Be?, Arizona State Law Journal, Vol.51, Issue 1, 2019., str. 71 – 108, dostupno na: <https://arizonastatelawjournal.org/2019/05/07/presidential-pardon-power-are-there-limits-and-if-not-should-there-be/> (9.4.2024.), str. 73.

6 The Code of Hammurabi, par.129, dostupno na: <https://avalon.law.yale.edu/ancient/hamframe.asp> (7.4.2024.)

7 Ovaj dio zapisan je u Bibliji, konkretno u Evanđelju po Mateju, 27 i glasi: O Blagdanu je upravitelj običavao pustiti svjetini jednoga sužnja, onoga koga bi htjeli. Upravo su tada imali zloglasnog sužnja zvanog Isus Baraba. Kad su se dakle sabrali, reče im Pilat: »Koga hoćete da vam pustim: Isusa Barabu ili Isusa, koji se zove Krist?« Jer je znao da su ga predali iz zavisti. Dok je sjedio na sudačkoj stolici, poručio mu njegova žena: »Ostavi se tog pravednika jer sam danas u snu zbog njega mnogo propatila.« Ali glavari svećenički i starješine nagovoriše svjetinu da zaište Barabu, a da se Isus pogubi. Upravitelj ih nato upita: »Kojega od ove dvojice hoćete da vam pustim?« Odgovoriše: »Barabu!« Rekne im Pilat: »Što ću dakle učiniti s Isusom, koji se zove Krist?« Reknu mu svi: »Neka se raspne!«

8 ECKSTEIN, P.F.; COLBY, M., op.cit., str. 74.

9 RAŠIĆ, M., op.cit., str. 3 – 4.

– 725).¹⁰ Kraljevska pomilovanja u određenim povijesnim razdobljima prodavala su se za određeni iznos novca, a od pojave parlamenta i ovo tijelo počinje davati pomilovanja i sukobljavati se s kraljem oko ovog prerogativa.¹¹ Pored kraljeva, moć pomilovanja u srednjem vijeku koristila je i Crkva, osobito za vrijeme blagdana. Srednji vijek karakterizira širok krug subjekata koji su imali ovlast pomilovanja. Specifičan je primjer svakako njemačko pravo u kojem su i sudovi imali pravo pomilovanja u vidu ublažavanja izrečene kazne.¹²

Razvoj instituta pomilovanja nastavljen je i u novom vijeku. U Ustavu SAD propisana je ovlast predsjednika da daje pomilovanja za zločine protiv Sjedinjenih Država, osim u slučaju *impeachmenta*.¹³ U Rusiji je institut pomilovanja korišten najkasnije u doba vladavine Katarine II. Velike iz 18. stoljeća.¹⁴ U Francuskoj je nakon građanske revolucije ukinut ovaj institut kao rezultat „uništavanja svega što je bilo vezano za kraljevsku apsolutnu vladavinu, ali je ipak nakon određenog vremena reaktivirano, nakon smirivanja revolucionarnog naboja među građanima.“¹⁵

Na područjima koji čine Bosnu i Hercegovinu povijesni razvoj instituta pomilovanja nije dovoljno istražen. Prema nekim autorima prvi povijesni tragovi sežu tek od 19. stoljeća kada je sultan davao pomilovanja fermanom. U vrijeme austrougarske vladavine pomilovanje je bilo prerogativ cara. Pomilovanje je bilo poznato i u pravu stare i nove Jugoslavije pri čemu su se mijenjali organi nadležni za davanje pomilovanja.¹⁶ Od stjecanja samostalnosti institut pomilovanja u Bosni i Hercegovini reguliran je ustavnim i zakonskim normama. Na državnoj razini i razini Brčko Distrikta pomilovanje je zakonodavna materija, a na razini entiteta i ustavna materija.

3. Ustavnopravni aspekt pomilovanja

Pravna priroda i učinci instituta pomilovanja otvaraju nekoliko ustavnopravnih pitanja pri čemu će autori posebno analizirati ovaj institut u odnosu na načelo diobe vlasti i koncept vladavine prava. Budući da pomilovanje najčešće daje tijelo koje ne obavlja sudsku funkciju državne vlasti, otvara se ustavnopravni problem narušavanja načela diobe vlasti. Pomilovanje pojedinačne osobe predstavlja

10 ECKSTEIN, P.F.; COLBY, M., op.cit., str. 75.

11 RAŠIĆ, M., op.cit., str. 3 – 4.

12 Ibid., str. 8.

13 Constitution of United States, 1787, Art.2, Sec.2.

14 RAŠIĆ, M., op.cit., str.12.

15 PETROVIĆ, B.; MRKALJEVIĆ, N., Pomilovanje u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine de lege lata i de lege ferenda aktualna rješenja i perspektive, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, god. LXI, 2018., str. 50.

16 OPŠ. AKŠAMIJA, N.; JAHIĆ, K., Amnestija i pomilovanje u zakonodavstvu i praksi u Bosni i Hercegovini, Pravna misao: časopis za pravnu teoriju i praksu, broj 5 – 6, 2023, str. 46 – 48.

istodobno derogaciju pravnog poretka u odnosu na „privilegiranog“ pojedinca čime se otvara problem poštivanja načela vladavine prava i jednakosti svih građana.

3.1. Pomilovanje i načelo diobe vlasti

Načelo diobe vlasti nastalo je kao posljedica zahtjeva građanstva usmjerenih na ograničenje apsolutne monarhije kada su sve funkcije državne vlasti bile sjedinjene u osobi monarha. U takvim okolnostima kao filozofska osnova ograničenja vlasti utemeljena je ideja o diobi vlasti.

Načelo diobe vlasti u suvremenoj ustavnoj znanosti pojavljuje se u dvije varijante. U čistom modelu ili oštroj varijanti ovo načelo podrazumijeva potpunu ustrojbenu i funkcionalnu neovisnost zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.¹⁷ Budući da je takav model gotovo nemoguće provesti u zbilji, načelo diobe vlasti primjenjuje se u više ili manje ublaženoj varijanti s ciljem ograničavanja, a ne mehaničke podjele državne vlasti.¹⁸

Kako bi se odgovorilo na pitanje narušava li institut pomilovanja načelo diobe vlasti, ponajprije se mora odgovoriti na pitanje kakva je pravna priroda pomilovanja. Ukoliko se pomilovanje shvati kao ovlaštenje koje predstavlja intervenciju u kompetencije sudske funkcije države vlasti, jasno je da se pomilovanjem narušava načelo diobe vlasti. Ukoliko pomilovanje uključuje ovlast abolicije, nesumnjivo dolazi do narušavanja diobe vlasti budući da tijelo koje ne vrši sudbenu vlast sprječava vođenje sudskog postupka i procesuiranje odgovornih osoba.

Dok se abolicijom intervenira u sudski postupak, odnosno onemogućuje njegovo vođenje, pomilovanjem pravomoćno osuđenih osoba ne dolazi do miješanja u sudski postupak niti se preuzimaju ovlasti tijela koje vrše sudbenu funkciju državne vlasti. Pomilovanjem pojedinca ne mijenja se ni rezultat sudskog postupka u kontekstu krivnje počinitelja nego se određuje da se kazna neće izvršiti ili će se ublažiti. U tom smislu zaključuje i Đorđević navodeći da pomilovanje više liči na kvazizakonodavno nego li kvazisudsko ovlaštenje budući da zakon za jedan skup pravno relevantnih činjenica u odnosu na pomilovanu osobu više ne važi ili ne važi na isti način.¹⁹ Stoga se može utvrditi da pomilovanje u opisanom smislu i ne predstavlja povredu načela diobe vlasti. Suprotan zaključak vrijedi ukoliko pomilovanje zadire u sudski postupak. U nekim pravnim sustavima pomilovanje ima obilježje izvanrednog pravnog lijeka, kao što je to u Australiji i Kanadi, gdje guverneri imaju ovlast vratiti sudu predmet na ponovno odlučivanje.²⁰

17 SOKOL, S.; SMERDEL, B., Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009., str. 331.

18 Ibid., str. 332.

19 ĐORĐEVIĆ, M., Ustavno-pravni...cit. u bilj. 1, str. 694.

20 ĐORĐEVIĆ, M., Pomilovanje – uporednopravni osvrt, Strani pravni život, god. 62, br. 3, 2018., str. 163 – 180, dostupno na: <https://www.stranipravnizivot.rs/index.php/SPZ/issue/view/36> (9.4.2024.), str. 174.

Odnos između pomilovanja i načela diobe vlasti nije predmet razmatranja samo u teoriji, nego i u sudskoj praksi. U Južnoj Africi je Ustavni sud imao priliku razmatrati predmetni odnos te je ustvrdio da, iako postoji preklapanje ovlasti i funkcija između predsjednika kao predstavnika izvršne vlasti i sudbene vlasti, ovlast pomilovanja nikada nije bila dio općih funkcija sudova te je obično povjerena šefu države u mnogim nacionalnim ustavima.²¹ Ovlast šefa države da pomiluje osobe može se shvatiti i kao dio sustava provjera i ravnoteža: zakonodavno tijelo donosi zakone kojim određuje kaznena djela i kazne, sudovi sude na osnovi takvih normi, a izvršna vlast ima ovlast provjere pravičnosti konkretne primjene zakona i ukidanja rezultata sudskog postupka.

Konkretan ustavnopravni model načela diobe vlasti utječe i na način donošenja odluke o pomilovanju. Načelo diobe vlasti može se ostvariti kroz parlamentarni, polupredsjednički i predsjednički sustav. U potonja dva modela šef države ima odlučujuću ulogu u procesu pomilovanja. U parlamentarnom modelu vlasti šef države nominalno je nositelj ovlasti pomilovanja, ali tu ovlast ostvaruje uz znatno sudjelovanje nadležnih ministara i/ili sudskih tijela.²²

3.2. Odnos instituta pomilovanja i vladavine prava

Pojam vladavine prava podrazumijeva „sustav političke vlasti utemeljen na poštivanju ustava, zakona i drugih propisa, kako od strane građana, tako i od samih nositelja države vlasti.“²³ Načelo diobe vlasti i vladavina prava imaju istovjetni cilj – ograničiti silu državne vlasti općim apstraktnim pravilima koja se odnose jednako na sve ljude.²⁴ Da bi se moglo zaključiti da u nekom društvu i državi postoji vladavina prava, moraju biti ispunjene određene pretpostavke: da pravo bude općenito, svima dostupno, da ne djeluje unatrag, da bude razumljivo, konzistentno, stabilno, da ga je moguće implementirati te da ga je moguće slijediti.^{25 26}

Za razliku od odnosa načela diobe vlasti i instituta pomilovanja, institut

21 Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (CCT 23/96) [1996] ZACC 26; 1996 (4) SA 744 (CC); 1996 (10) BCLR 1253 (CC) (6 September 1996) para 117.

22 ARIAS, S.; KOUROUTAKIS, A., Separation of Power and Executive Clemency in the Civil Law World u: PASCOE, D.; NOVAK, A. (ur.), Executive Clemency: Comparative and Empirical Perspectives, Routledge, New York and London, 2021, str. 74.

23 SOKOL, S.; SMERDEL, B., op.cit., str. 48.

24 HAYEK, F. A., Politički ideal vladavine prava, Školska knjiga, Zagreb, 1994.

25 LAUC, Z., Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 32 No. 3-4, 2016., str. 45 – 67, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/179198> (9.4.2024.), str. 48.

26 Vidi: BAČIĆ, A.; BAČIĆ, P., Fiat justitia, et pereat mundus? O izvršavanju “teških” sudskih odluka u procesu vladavine (governance) ili o sudskoj produkciji i reprodukciji političkih konflikata, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Vol. 52 No. 1, 2015., str. 111 – 129, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/138129> (9.4.2024.), str. 118.

pomilovanja teško je spojiv s konceptom vladavine prava. Pomilovanje je u suprotnosti s jednim od temeljnih zahtjeva vladavine prava u području kaznenog prava - *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Umjesto ovog načela, pomilovanjem se stvara pravna situacija koju je Đorđević izvrsno opisao maksimom *nullum crimen, non obstante lege*.²⁷ Pomilovanje derogira pravni poredak za određenog pojedinca pri čemu je ovlast pomilovanja nerijetko stvar diskrecijske ocjene šefa države. Pomilovana osoba na takav način postaje privilegirani građanin koji je iznad ili izvan zakona iako možda postoje i drugi građani koji su u usporedivo sličnim situacijama, ali nisu obuhvaćeni „milošću vladara“. U biti, pomilovanje predstavlja „jedno potpuno strano tijelo koje logiku piramidalno ustrojenog sustava pravnih propisa razara u konkretno određenom slučaju od vrha do temelja.“²⁸ Pomilovanjem se krši i jedno od temeljnih pravnih načela, zabrana retroaktivnosti, budući da se poništava primjena pravne norme unatrag, kao da nije niti postojala u vrijeme počinjenja djela. Usto, nerijetko su pojedinačna pomilovanja politički motivirana i kontroverzna,²⁹ što dodatno učvršćuje zaključak o nespojivosti pomilovanja sa zahtjevima vladavine prava u demokratskoj državi.

3.3. Analiza ustavnih normi o pomilovanju u državama članicama Europske unije

Pri definiranju pomilovanja, u pravilu se polazi od toga da je nositelj tog prerogativa šef države. Institut pomilovanja poznaje većina suvremenih ustava pri čemu su ustavne norme u pravilu načelne i propisuju samo ovlaštenje za davanje pomilovanja. Budući da je Bosna i Hercegovina u procesu pristupanja Europskoj uniji, u tablici ispod prikazane su ustavne odredbe o institutu pomilovanja u državama članicama Europske unije:

DRŽAVA	TIJELO	OVLAST	OGRANIČENJA
AUSTRIJA ³⁰	Predsjednik	Smanjiti, zamijeniti ili poništiti kaznu, dati oprost od pravnih posljedica, ukinuti kazneni postupak	-

27 ĐORĐEVIĆ, M., Ustavnopravni...cit. u bilj. 1, str. 694.

28 Ibid., str. 695.

29 O ovoj temi vidi primjerice: TRENESKA DESKOSKA, R., Pardon Power of the President of North Macedonia – Uses and Misuses, Perspectives of Law and Public Administration, Vol. 12, Issue 4, 2023., str. 510 – 521, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4679802 (9.4.2024.);

ALSCHULER, A.W., The Corruption of the Pardon Power, University of St. Thomas Law Journal, Vol. 18, No. 1, 2022., str. 1 – 42, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4135551 (9.4.2024.)

30 Constitution of Austria, 1920, Art.65.

BELGIJA ³¹	Kralj uz supotpis ministra	Ukinuti ili smanjiti kaznu	Ministre te članove vlada regija i zajednica može pomilovati samo po zahtjevu donjeg doma parlamenta ili parlamenta regije/zajednice
BUGARSKA ³²	Predsjednik	-	-
CIPAR ³³	Predsjednik i/ili potpredsjednik	Ukinuti, obustaviti, ublažiti kaznu	Potreban prijedlog glavnog državnog odvjetnika i njegovog zamjenika
ČEŠKA ³⁴	Predsjednik uz supotpis premijera ili nadležnog ministra	Ukinuti ili ublažiti kaznu, odrediti brisanje iz kaznene evidencije Obustaviti kazneni postupak	-
DANSKA ³⁵	Kralj nominalno, ministar pravosuđa <i>de facto</i> ³⁶	-	Ministri se mogu pomilovati samo uz pristanak parlamenta
ESTONIJA ³⁷	Predsjednik	Ukinuti ili zamijeniti kaznu	-
FINSKA ³⁸	Predsjednik	Potpuni ili djelomični oprost od kazne	Prethodno očitovanje Vrhovnog suda
FRANCUSKA ³⁹	Predsjednik uz supotpis premijera/ministra	-	-

31 Constitution of Belgium, 1831, Art. 106, 110, 111.

32 Constitution of Bulgaria, 1991, Art. 98.

33 Constitution of Cyprus, 1960, Art. 47.

34 Constitution of Czech Republic, 1993, Art. 62 - 63.

35 Constitution of Denmark, 1953, Section 24.

36 My Constitutional Act with Explanations, Section 24, dostupno na: <https://web.archive.org/web/20130121111554/http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My%20Constitutional%20Act%20with%20explanations/Chapter%203.aspx> (3.4.2024.)

37 Constitution of Estonia, 1992, Art. 78.

38 Constitution of Finland, 1999, Section 105.

39 Constitution of France, 1958, Art. 17, 19.

GRČKA ⁴⁰	Predsjednik uz preporuku ministra pravosuđa i nakon konzultacija s vijećem koje je sastavljeno od većine sudaca	Ukinuti, ublažiti, zamijeniti kaznu, opozvati sve pravne posljedice	Za pomilovanje ministara potreban pris-tanak parlamenta
HRVATSKA ⁴¹	Predsjednik	-	-
IRSKA ⁴²	Predsjednik ili tijelo određeno zakonom	Ukinuti ili zamijeniti kaznu	-
ITALIJA ⁴³	Predsjednik uz supotpis ministra	Ukinuti ili zamijeniti kaznu	-
LATVIJA ⁴⁴	Predsjednik uz supotpis premijera/ ministra	-	-
LITVA ⁴⁵	Predsjednik	-	-
LUKSEMBURG ⁴⁶	Šef države	Ukinuti ili zamijeniti kaznu	Članove vlade može pomilovati samo na zahtjev parlamenta
MALTA ⁴⁷	Predsjednik	Ukinuti, zamijeniti ili odgoditi izvršenje kazne	Potreban savjet vlade
MAĐARSKA ⁴⁸	Predsjednik uz supotpis ministra	-	-
NIZOZEMSKA ⁴⁹	Kralj uz supotpis ministra na preporuku suda	-	-
NJEMAČKA ⁵⁰	Predsjednik, može delegirati ovu ovlast	-	-

40 Constitution of Greece, 1975, Art. 47.

41 Constitution of Croatia, 1991, Art. 98.

42 Constitution of Ireland, 1937, Art. 13.

43 Constitution of Italy, 1947, Art. 87, 89.

44 Constitution of Latvia, 1991, Art. 45, 53.

45 Constitution of Lithuania, 1992, Art. 84.

46 Constitution of Luxembourg, 1868, Art. 38, 83.

47 Constitution of Malta, 1964, Art. 93.

48 Constitution of Hungary, 2011, Art. Art. 9.

49 Constitution of Netherlands, 1814, Art. 47, 122.

50 Constitution of Germany, 1949, Art. 60.

POLJSKA ⁵¹	Predsjednik	-	Nije moguće pomilovati osobe koje je osudio Državni sud.
PORTUGAL ⁵²	Predsjednik nakon konzultacija s vladom uz supotpis premijera	-	-
RUMUNJSKA ⁵³	Predsjednik uz supotpis premijera	-	-
SLOVAČKA ⁵⁴	Predsjednik	Ukinuti ili smanjiti kaznu	-
SLOVENIJA ⁵⁵	Predsjednik	-	-
ŠPANJOLSKA ⁵⁶	Kralj uz supotpis premijera/ministra	-	Isključena mogućnost pomilovanja za predsjednika i članove vlade za djela za koja odgovaraju pred kaznenim odjelom Vrhovnog suda
ŠVEDSKA ⁵⁷	Vlada	Ukinuti ili ublažiti sankciju ili drugu pravnu posljedicu kaznenog djela U iznimnim okolnostima može odlučiti da se neće poduzimati daljnje radnje na istrazi ili kaznenom progonu.	-

Tablica 1 – ustavne norme o institutu pomilovanja u državama članicama EU

Iz ustavnopravne analize proizlazi da šef države, predsjednik ili kralj, u pretežnom broju država članica Europske unije ima ovlast pomilovanja. Švedska predstavlja izuzetak i na ustavnopravnoj razini budući da je tamošnjim ustavom ovlast pomilovanja povjerena vladi. Međutim, čak i na ustavnopravnoj razini promatrano, šef države ima ovlast samostalnog odlučivanja o pomilovanju

51 Constitution of Poland, 1997, Art. 139.

52 Constitution of Portugal, 1976, Art. 134, 140

53 Constitution of Romania, 1991, Art. 94, 100.

54 Constitution of Slovakia, 1992, Art. 102.

55 Constitution of Slovenia, 1991, Art. 107.

56 Constitution of Spain, 1978, Section 62,64,102.

57 Constitution of Sweden, 1974, Chapter 12, Part 4., Art.9.

u samo 10 država članica Europske unije. U preostalim državama šef države može pomilovati neku osobu uz supotpis premijera ili nadležnog ministra ili se zahtijeva prijedlog, mišljenje ili konzultacije drugog državnog tijela, a nerijetko su kumulativno propisani supotpis ministra i prijedlog ili drugi oblik sudjelovanja nekog drugog državnog tijela (suda, tužiteljstva, povjerenstva,...).

Ustavnopravno reguliranje je *eo ipso* načelnog karaktera što se ogleda i u regulaciji instituta pomilovanja. Ustavi država članica Europske unije sadrže mali broj odredbi o pomilovanju pri čemu se regulacija nerijetko svodi na propisivanje nadležnog tijela bez određivanja konkretnih ovlasti ili opisivanja procedure pomilovanja. Takva ustavnopravna tehnika primijenjena je u čak 11 država članica Europske unije (Bugarska, Francuska, Hrvatska, Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovenija). U ustavima 12 država članica propisuju se konkretnije ovlasti koje su sadržane u ovlasti pomilovanja i najčešće podrazumijevaju mogućnost ukidanja ili zamjene kazne. Ovlast abolicije, generalno promatrano, rijetko je uključena u ovlast pomilovanja u ustavima država članica Europske unije (Austrija, Češka, Švedska).

Izuzev ograničenja samostalnog odlučivanja, ovlast pomilovanja šefa države ograničena je i isključivanjem mogućnosti pomilovanja za određene kategorije osoba, u potpunosti ili bez zahtjeva ili suglasnosti drugog tijela. U Belgiji, Danskoj, Grčkoj i Luksemburgu šef države može pomilovati ministre samo na zahtjev ili uz pristanak parlamenta, dok je u Poljskoj i Španjolskoj u potpunosti isključena mogućnost pomilovanja za određene kategorije. U Poljskog su to osobe koje je osudio Državni sud, a u Španjolskoj predsjednik i članovi vlade za djela za koja odgovaraju pred kaznenim odjelom Vrhovnog suda.

Ustav Bosne i Hercegovine, kao i u brojnim drugim područjima, i u pogledu reguliranja pomilovanja iskazuje atipičnost. Naime, domaćim ustavom uopće se ne regulira ovlast pomilovanja.⁵⁸ U Bosni i Hercegovini na državnoj razini pomilovanje je regulirano zakonom kojim se propisuje da je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine ovlašteno dati pomilovanja osuđenim osobama.⁵⁹ Za razliku od državnog ustava, entitetski ustavi regulirali su ovlast pomilovanja. Prema čl. IV. B. 7. Predsjednik Federacije nadležan je za davanje pomilovanja za djela utvrđena federalnim zakonima, osim za ratne zločine, zločine protiv čovječnosti i

58 Često se pogrešno navodi da Ustav Bosne i Hercegovine regulira samo amnestiju, ali ne i pomilovanje. Takva tvrdnja je netočna. Amnestija se regulira samo u Aneksu 7 (Sporazum o izbjeglicama i prognanicima) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, a čiji je Aneks 4 Ustav Bosne i Hercegovine. Prema čl. VI. Aneksa 7 sve izbjeglice i prognanici koji su se vratili, a optuženi su za kazneno djelo, izuzev za ozbiljna kršenja međunarodnoga humanitarnog prava, koja su definirana u Statutu Međunarodnoga suda za ratne zločine na prostoru bivše Jugoslavije nakon 1. siječnja 1991. godine ili za kazneno djelo koje nije povezano s ratnim sukobom, nakon povratka bit će amnestirani. Ni u kojem slučaju optužbe za kaznena djela ne mogu biti podignute zbog političkih ili drugih neodgovarajućih razloga ili radi sprečavanja primjene amnestije. V. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Aneks 7, članak VI, dostupno na: https://propisi.ks.gov.ba/sites/propisi.ks.gov.ba/files/opci_okvirni_sporazum_za_mir_u_bosni_i_hercegovini.pdf (5.4.2024.)

59 čl.2. Zakona Bosne i Hercegovine o pomilovanju ("Službeni glasnik BiH", broj 93/05)

genocida.⁶⁰ U Republici Srpskoj Ustavom je propisano da Predsjednik Republike daje pomilovanja bez bilo kakvog daljnjeg određivanja ove ovlasti.⁶¹

4. Kaznenopravni okvir instituta pomilovanja u Bosni i Hercegovini

U Bosni i Hercegovini institut pomilovanja reguliran je kaznenim zakonom⁶² na svim razinama koji je *lex generalis* u ovoj oblasti te zakonom o pomilovanju na svim razinama vlasti kao *lex specialis* propisom. Potonji zakon sadrži detaljne odredbe o organima za davanje pomilovanja, kaznenim djelima za koja se pomilovanje ne može dati, o oblicima i postupku pomilovanja.⁶³

4.1. Sadržaj zakona o pomilovanju

Kao *lex generalis* u ovoj oblasti, Kazneni zakon BiH donesen je 2003., a člankom 119. koji se odnosi na institut pomilovanja, upućuje se na poseban zakon, odnosno Zakon o pomilovanju Bosne i Hercegovine koji je usvojen 2005. godine i koji se kao takav, primjenjuje i danas.⁶⁴ Završnom odredbom članka 22. Zakona o

60 čl. IV.B.7. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ("Sl. novine FBiH", br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI)

61 čl. 80. Ustava Republike Srpske ("Sl. glasnik RS", br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i "Sl. glasnik BiH", br. 73/2019 - odluka US BiH)

62 Kazneni zakon Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14 i 22/15 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 i 47/2023); Kazneni zakon Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14 i 76/14, 46/2016, 75/2017 i 31/2023); Kazneni zakon Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12 i 67/13, 64/2017, 104/2018, 15/2021, 89/2021, 73/2023, 9/2024.); Kazneni zakon Brčko Distrikta (Službeni glasnik BDBiH, 10/03, 45/04, 06/05, 21/10 i 52/11, 19/2020 , 3/2024 i 14/2024)

63 Zakon Bosne i Hercegovine o pomilovanju (Službeni glasnik BiH, 93/05); Zakon o pomilovanju (Službene novine FBiH, 22/09); Zakon o pomilovanju (Službeni glasnik RS, 34/06); Zakon o pomilovanju Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik BDBiH, 13/07).

64 Važno je spomenuti da to nije prvi ovakav zakon donesen u ovoj oblasti. Prvi zakon o pomilovanju na državnoj razini donesen je 2004.godine, međutim, tadašnji ga je Visoki predstavnik svojom odlukom stavio van snage zbog prijepornih i nejasnih odredaba koje su članovima Predsjedništva omogućavale nekontrolirano davanje pomilovanja. Prema ovom Zakonu, pomilovanje se moglo dati

pomilovanju propisana je obveza da se odredbe entitetskih zakona o pomilovanju usklade s odredbama državnog zakona.

Pomilovanje može dati Predsjedništvo BiH osuđenim osobama kojima je kaznu izrekao Sud BiH, odnosno neki drugi sud, a koji je delegirao svoju nadležnost na Sud BiH. Ova odredba se odnosi i na osuđenike kojima je kaznu izrekao sud izvan Bosne i Hercegovine, ali kaznu izvršavaju u Bosni i Hercegovini. Vrlo važno ograničenje odnosi se na vrstu kaznenih djela za koja pomilovanje nije moguće: genocid, ratne zločine i zločine protiv čovječnosti. Pomilovanje se sastoji u potpunom ili djelomičnom oslobođenju od izvršavanja kazne ili zamjeni blažom kaznom ili uvjetnom osudom⁶⁵; ukidanju ili određivanju kraćeg trajanja izrečene mjere sigurnosti zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti; ukidanja ili određivanju kraćeg trajanja pravne posljedice osude te brisanju osude.⁶⁶

Pomilovanju prethodi molba za pomilovanje koja se može podnijeti nakon pravomoćnosti presude. Molbu obično podnosi osuđena osoba, ali to mogu učiniti i osobe koje su prema odredbama Zakona o kaznenom postupku ovlaštene za podnošenje žalbe u korist optuženika.^{67 68} Iako ključnu ulogu u postupku pomilovanja ima Predsjedništvo BiH, molba se prvo podnosi Ministarstvu pravde BiH, a ako se osoba nalazi na izdržavanju kazne, molba se navedenom Ministarstvu podnosi preko uprave ustanove u kojoj se izdržava kazna. Spomenuta ustanova, prije prosljeđivanja molbe Ministarstvu pravde, dužna je sačiniti izvještaj o psihofizičkom stanju osuđenika, o njegovom ponašanju u ustanovi te druge relevantne podatke koji bi bili od značaja za odlučivanje o molbi. Uz navedeno, Ministarstvo pravde o zaprimljenoj molbi dužno je obavijestiti i prvostupanjski sud koji je sudjelovao u kaznenom postupku, a koji je dužan ustupiti sve relevantne podatke za odlučivanje o molbi za pomilovanje. Posebno je značajno da zakon obvezuje navedene organe da dostave obrazloženo mišljenje o pomilovanju posebno ističući razloge *za* i *protiv* pomilovanja, a što, prema svim važećim zakonima, čini dio odluke o pomilovanju. Radi efikasnog postupanja po molbi, ministar pravde Bosne i Hercegovine osniva Komisiju za pomilovanja koju

čak i prije početka sudskog procesa, nije postojala obveza javnog oglašavanja nakon pomilovanja, nisu bili propisani uvjeti za imenovanje Komisije za pomilovanje. V. Zakon o stavljanju van snage Zakona o pomilovanju, Službeni glasnik BiH, 54/04.

65 Prema stavku 5. i 6. Zakona o pomilovanju, kada se pomilovanjem zamjenjuje izrečena kazna uvjetnom osudom, primjenjuju se odgovarajuće odredbe kaznenog zakona o uvjetima za izricanje osude, djelovanju i opozivanju, s tim što se uz uvjetnu osudu ne određuje zaštitni nadzor niti se naređuje ispunjenje posebnih obveza. Kada se pomilovanje sastoji u ublažavanju kazne, riječ je o zamjeni izrečene kazne blažom kaznom po vrsti, a ne po mjeri.

66 Čl.4. Zakona Bosne i Hercegovine o pomilovanju (Službeni glasnik BiH, 93/05)

67 Molba se može ponoviti nakon jedne godine od dana posljednje odluke o ranijoj molbi, a ako je izrečena kazna zatvora jednu godinu ili blaža kazna, molba se može ponoviti nakon šest mjeseci od dana posljednje odluke o ranijoj molbi. Ako je izrečena kazna dugotrajnog zatvora, molba se može ponoviti nakon tri godine od dana posljednje odluke o ranijoj molbi.

68 Prema rješenjima koji su važili prije važećeg zakona, molba za pomilovanje mogla se podnijeti i po službenoj dužnosti. Donošenjem novog zakona o pomilovanju, ta je odredba prestala važiti.

čini pet članova s tim da članovi ne mogu biti osobe koje su nositelji pravosudnih funkcija.

Molba, izvještaj o molbi te obrazloženi prijedlog Ministarstva pravde dostavlja se Predsjedništvu BiH koje donosi konačnu odluku o pomilovanju. Odluka sadrži osobne podatke osobe na koje se odnosi, podatke o prvostupanjskom sudu i presudi te oblik pomilovanja (sa svim popratnim elementima) koji se osuđeniku dodjeljuje. Odluku o pomilovanju Predsjedništvo dostavlja svim tijelima koja su prethodno sudjelovala i osobi na koju se odluka odnosi. Predsjedništvo jednom godišnje obavještava Parlamentarnu skupštinu BiH o danim pomilovanjima kroz prethodnu kalendarsku godinu. Uz to, Predsjedništvo odluku objavljuje u Službenom glasniku BiH uz podatak o tome je li mišljenje prvostupanjskog suda koji je vodio kazneni postupak te Ministarstva pravde bilo pozitivno ili negativno. Ne postoji obveza da se u odluci o pomilovanju navede podatak o mišljenju, pozitivnom ili negativnom, ustanove za izvršenje kaznenih sankcija. S obzirom da su osobe koje neposredno rade s osuđenima najviše upućene u njihov psihofizički profil, ponašanje u ustanovi te potencijalnu mogućnost ponavljanja kaznenog djela, u pozitivnom pravu trebalo bi propisati obvezu uključivanja i spomenutog mišljenja u odluku o pomilovanju.

Za razliku od državne razine, institut pomilovanja na razini Federacije BiH reguliran je i na ustavnoj i na zakonskoj razini. Donošenjem Ustava FBiH stvorene su pravne pretpostavke za davanje pomilovanja na razini Federacije, dok je proces pravnog reguliranja pomilovanja upotpunjen donošenjem Zakona o pomilovanju FBiH. Odredbe federalnog zakona o pomilovanju gotovo su identične odredbama državnog zakona: pomilovanje daje predsjednik Federacije uz prethodne konzultacije s potpredsjednicima,^{69 70} molba se podnosi federalnom ministarstvu pravde, odluka se objavljuje u Službenim novinama FBiH, a predsjednik Federacije ima obvezu jednom godišnje podnijeti izvješće Parlamentu FBiH o odlukama o pomilovanju donesenim tijekom prethodne kalendarske

69 Upravo je navedeno bilo predmet mnogih rasprava, pa čak i predmet odlučivanja Ustavnog suda FBiH, ali i Ustavnog suda BiH. Sporan je bio članak 2. Zakona o pomilovanju FBiH koji propisuje da će predsjednik Federacije obaviti konzultacije s potpredsjednicima, ne propisujući pritom da su te konzultacije obvezujućeg karaktera. S druge strane, iz ustavnih rješenja je nedvojbeno da isključivo predsjednik Federacije ima ovlasti dati (potpisati) pomilovanje. Ustavotvorac precizno navodi koje su to situacije u kojima je predsjedniku potrebna suglasnost potpredsjednika. Dakle, iz navedenog se nedvojbeno može zaključiti da konzultacije ne podrazumijevaju suglasnost pa samim tim niti obvezu prihvatanja mišljenja potpredsjednika. Također, prema stavu Ustavnog suda Federacije, odredba osporenog članka 2. nije u suglasnosti s odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, jer je prema ustavnim odredbama u isključivoj nadležnosti Predsjednika Federacije da donosi odluku o pomilovanju, tako da se zakonskim odredbama njegovo pravo ne može ograničavati. V. Presuda Ustavnog suda FBiH U-34/10.

70 Za razliku od državnog zakona koji propisuje nemogućnost davanja pomilovanja za najteža kaznena djela (genocid, ratni zločin, zločin protiv čovječnosti), entitetski zakon propisivao je da se pomilovanje neće dati ni osobama koje su ranije dobile pomilovanje. Međutim, ovu je odredbu Ustavni sud Federacije proglasio neustavnom. Ustavni sud Federacije smatrao je da ista odredba proširuje krug osoba koje ne mogu dobiti pomilovanje što nije u suglasnosti s člankom IV.B.3.7. a) (VI) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. V. Presuda Ustavnog suda FBiH U-34/10.

godine. Također, federalni ministar pravde osniva Povjerenstvo za pomilovanje čiji članovi predstavljaju konstitutivne narode i Ostale (ukupno 5 članova), a sve sa svrhom učinkovitijeg postupanja po zamolbi.

I na razini entiteta Republika Srpske postoji poseban zakon kojim se regulira institut pomilovanja. Jednako kao i zakon o pomilovanju u FBiH, i zakon o pomilovanju Republike Srpske sadrži gotovo istovjetne odredbe kao i zakon na državnoj razini. Ustavnu nadležnost u oblasti pomilovanja ima Predsjednik Republike Srpske, a Ministarstvo pravde ima ista prava i obveze kao što imaju i resorna ministarstva iz dva prethodno analizirana zakona o pomilovanju. Predsjednik Republike Srpske odluku objavljuje u Službenom glasniku Republike Srpske, a između ostalog, navedena odluka sadrži i podatak o tome kakvo je bilo prethodno mišljenje prvostupajnskog suda koji je vodio kazneni postupak te je li prijedlog Ministarstva pravde u pogledu konkretnog pomilovanja bio pozitivan ili negativan.

Zbog specifičnog ustavnopravnog položaja, iako u osnovi s istovjetnim rješenjima, i na razini Brčko Distrikta postoji poseban zakon o pomilovanju. Odluku o pomilovanju donosi gradonačelnik, a ulogu resora pravde u oblasti pomilovanja ima Pravosudno povjerenstvo Brčko Distrikta koje gradonačelniku dostavlja izvješće s molbom te obrazloženi prijedlog. Konačna odluka o pomilovanju objavljuje se u Službenom glasniku Brčko Distrikta BiH, a gradonačelnik jednom godišnje obavještava Skupštinu Brčko Distrikta o odlukama donesenim tijekom prethodne kalendarske godine.

Postojanje normativne regulative u oblasti pomilovanja služi kao svojevrsni mehanizam sprječavanja zlouporabe instituta pomilovanja koji je, praktično, u rukama pojedinaca, a koji bi s obzirom na svoju pravnu prirodu, trebao isticati svoj penološki karakter i biti u službi osuđenih osoba u svrhu uklanjanja eventualnih pogrešaka suda. Iz analize normativnog okvira proizlazi da u Bosni i Hercegovini na svim razinama vlasti postoje gotovo istovjetna rješenja o pomilovanju. Propisivanjem sudjelovanja više tijela u postupku pomilovanja zakonodavac je namjeravao spriječiti koncentraciju ove ovlasti u jednom tijelu. Međutim, mišljenja drugih tijela nisu obvezujuća pa se često događa da sud dostavi negativno mišljenje, a da nadležno tijelo donose odluku o pomilovanju. Obveza nadležnih tijela da dostave izvješća o pomilovanju jednom godišnje te objavljivanje odluka u službenim glasilima ima za cilj ojačati transparentnost i omogućiti kontrolu od strane javnosti. Međutim, normativna rješenja nisu spriječila nositelje ovog prerogativa da u određenim razdobljima daju velik broj pomilovanja derogirajući time pravni poredak za širok krug subjekata.

4.2. Analiza prakse pomilovanja na razini Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine

Na razini Bosne i Hercegovine Predsjedništvo donosi odluku o pomilovanju pri čemu je u odluci dužno navesti je li mišljenje Suda i Ministarstva pravde bilo

pozitivno ili negativno. U tablici ispod prikazana je dosadašnja praksa u vezi s institutom pomilovanja:

PREDSJEDNIŠTVO BIH	BROJ	MIŠLJENJE SUDA	MIŠLJENJE MINISTARSTVA PRAVDE	OBLIK POMILOVANJA⁷¹
Sulejman Tihć 2006.g.	5	Negativno (2)	Pozitivno (2)	D.O. (4)* O.I.P.K. (1)**
Nebojša Radmanović 2006.g.	3	-	-	D.O. (3)*
Haris Silajdžić 2008.g.	1	Negativno	Pozitivno	Z.U.S.***
Nebojša Radmanović 2008.g.	1	Negativno	Pozitivno	Z.U.S.***
Željko Komšić 2009.g.	4	Negativno	Pozitivno	D.O. (3)* P.O. (1)****
Haris Silajdžić 2010. g.	1	Djelomično uvažavanje	Pozitivno	D.O. *
Željko Komšić 2011.g.	1	Negativno	Pozitivno	P.O.****
Bakir Izetbegović 2012. g.	1	Negativno	Negativno	D.O.*
Nebojša Radmanović 2013.g.	1	Negativno	Pozitivno	D.O.*
Bakir Izetbegović 2014. g.	1	Negativno	Pozitivno	D.O.*
Bakir Izetbegović 2016.g.	1	Pozitivno	Pozitivno	D.O.*
UKUPNO	20	-	-	-

Tablica 2 – praksa pomilovanja na razini Bosne i Hercegovine⁷²

Analiza prakse u vezi s institutom pomilovanja na razini Bosne i Hercegovine ukazuje da je ovaj institut korišten u malom broju slučajeva. Neki oblik pomilovanja odobren je u svega 20 slučajeva, najviše pomilovanja dano je tijekom 2006. godine, a posljednje pomilovanje dano je 2016. godine. Međutim, iako praksa nije bogata, određeni podaci su indikativni. Mišljenje Suda u pravilu je bilo negativno (u 12 slučajeva negativno, u 1 slučaju pozitivno, u 1 slučaju

⁷¹ Radi preglednosti, korišteni su skraćeni izrazi. *D.O. – djelomično oslobođenje izvršenja kazne; **O.I.P.K. – oslobođenje od izvršenja preostalog dijela kazne; ***Z.U.S. – zamjena kazne uvjetnom osudom; ****P.O. – potpuno oslobođenje od izvršenja kazne.

⁷² Podaci navedeni prema podacima koji su objavljeni u Službenom glasniku BiH. V. <http://www.sluzbenilist.ba/search/searchresultextended> (10.4.2024.)

dano je mišljenje da se zamolba djelomično uvaži, a za 6 slučajeva pomilovanja nedostaju podaci). S druge strane, mišljenje Ministarstva pravde samo je u 1 slučaju bilo negativno, a u preostalim pozitivno (za 6 slučajeva nedostaju podaci). Među oblicima pomilovanja prevladava djelomično oslobođenje od izvršenja kazne koje je dano u 15 slučajeva. U po 2 slučaja kazna je zamijenjena uvjetnom osudom odnosno dano je potpuno oslobođenje od izvršenja kazne, a u 1 slučaju dano je pomilovanja u obliku oslobođenja od izvršenja preostalog dijela kazne.

Na razini Federacije Bosne i Hercegovine institut pomilovanja korišten je neusporedivo češće u odnosu na korištenje pomilovanja na razini Bosne i Hercegovini. U tablici ispod prikazana je praksa u vezi s institutom pomilovanja od uspostave entiteta Federacije Bosne i Hercegovine do danas:

PREDSJEDNIK FEDERACIJE	PODNESENE ZAMOLBE	UVAŽENE ZAMOLBE	OBLIK PO- MILOVANJA⁷³
Krešimir Zubak, 1996.god.	140	36	U.K.(5)* Z.U.S. (23)** O.I.P.K. (7)*** P.O. (1)****
Vladimir Šoljić, 1997.god.	430	396	U.K.(188)* Z.U.S. (109)** O.I.P.K. (31)*** P.O. (6)**** N.K.U.S. (62)*****
Ejup Ganić, 1998.god.	375	236	U.K.(89)* Z.U.S. (80)** O.I.P.K. (53)*** N.K.U.S. (14)*****
Ivo Andrić - Lužanski, 1999.god.	253	150	U.K.(46)* Z.U.S. (59)** O.I.P.K. (1)*** N.K.U.S. (44)*****
Ejup Ganić, 2000.god.	845	471	U.K.(342)* Z.U.S. (26)** O.I.P.K. (80)*** N.K.U.S. (23)*****

73 Radi preglednosti, korišteni su skraćeni izrazi. *U.K.- ublažavanje kazne; **Z.U.S. – kazna zatvora zamjenjuje se uvjetnom osudom; ***O.I.P.K. – oslobađanja od izvršenja preostalog dijela kazne; ****P.O. – potpuno oslobođenje; *****N.K.U.S. – neizdržani dio kazne zamjenjuje se uvjetnom osudom; *****B.O. – brisanje osude; *****I.K. – istekla kazna.

Ivo Andrić- Lužanski, 2001.god.	97	35	U.K.(10)* Z.U.S. (16)** O.I.P.K. (1)*** N.K.U.S. (8)*****
Karlo Filipović, 2001.god.	62	26	U.K.(15)* Z.U.S. (2)** O.I.P.K. (3)*** N.K.U.S. (6)*****
Safet Halilović, 2001.-2002.god.	229	80	U.K.(29)* Z.U.S. (26)** N.K.U.S. (25)*****
Niko Lozančić, 2003.- 2005.god.	1427	498	U.K.(344)* Z.U.S. (36)** O.I.P.K. (51)*** P.O. (47)**** N.K.U.S. (19)***** B.O. (1)*****
Borjana Krišto, 2009.-2011.god.	410	92	U.K.(45)* Z.U.S. (27)** O.I.P.K. (15)*** P.O. (4)**** B.O. (1)*****
Živko Budimir, 2011.-2015.god.	790	253	U.K.(132)* Z.U.S. (50)** O.I.P.K. (54)*** B.O. (7)***** I.K.(10)*****
Marinko Čavara, 2015.-2023.god.	648	133	U.K.(35)* Z.U.S. (1)** B.O. (9)***** I.K.(88)*****
Lidija Bradara, 2023. -	61	8	U.K.(5)* Z.U.S. (2)** B.O. (1)*****
UKUPNO	5767	2414	-

Tablica 3 – praksa pomilovanja na razini entiteta Federacija Bosne i Hercegovine⁷⁴

U analiziranom razdoblju od 1996. godine do danas podneseno je 5745 zamolbi za pomilovanje, a uvaženo je ukupno 2412 zamolbi. Od dužnosnika koji su davali pomilovanje brojnošću se ističu Ejup Ganić (ukupno pomilovao 707

⁷⁴ Podaci navedeni prema podacima koji su objavljeni u Službenim novinama FBiH. V. Odluke o pomilovanju, dostupno na: <http://www.sluzbenilist.ba/search/searchresultextended> (12.4.2024.)

osoba), Niko Lozančić (pomilovao 498 osoba), Vladimir Šoljić (pomilovao 396 osoba), Živko Budimir (pomilovao 253 osobe) te Ivo Andrić-Lužanski (pomilovao 185 osoba). Razdoblje Marinka Čavare ističe se po jednom posebnom pokazatelju - od 133 pomilovane osobe, za 88 osoba je već bila istekla kazna.

Iz navedene analize najznačajniji pokazatelj odnosi se na omjer broja podnesenih i uvažanih zamolbi za pomilovanje. Predmetni omjer prikazan je u grafikonu ispod:

Pomilovanje je odobreno u 2414 predmeta, dok je odbijeno u 3353 predmeta. Drugim riječima, u čak 42 % predmeta podnesena zamolba rezultirala je pomilovanjem. Takva praksa pretvorila je pomilovanje u redovan način intervencije tijela izvršne vlasti u rezultat kaznenog postupka.

U grafikonu ispod prikazan je omjer odbijenih i uvažanih zamolbi po osobama koje su vršile dužnost Predsjednika Federacije:

Iz ove analize proizlazi da su Vladimir Šoljić, Ejup Ganić te Ivo Andrić-Lužanski kao predsjednici Federacije odobravali zamolbe za pomilovanje iznad ukupnog prosjeka (42 %), Karlo Filipović odobravao je pomilovanja gotovo u istom postotku kao što je ukupan prosjek, dok su ostali odobravali pomilovanja ispod prosjeka. U ovom grafikonu posebno se ističe Vladimir Šoljić koji je pomilovao 92 % osoba koje su podnijele zamolbu za pomilovanje. Postotno, najmanje pomilovanja uvažili su Lidija Bradara (približno 13 %) te Marinko Čavara (približno 20 %).

Oblici pomilovanja u promatranom razdoblju sistematizirani su u sljedeće skupine: ublažavanje kazne, kazna zatvora zamjenjuje se uvjetnom osudom, oslobađanja od izvršenja preostalog dijela kazne; potpuno oslobođenje, neizdržani dio kazne zamjenjuje se uvjetnom osudom, brisanje osude, a uključeni su i predmeti u kojima je odobreno pomilovanje, ali je već bila istekla kazna. U grafikonu ispod prikazan je omjer korištenja ovih oblika pomilovanja:

Među oblicima pomilovanja najčešće je korišteno ublažavanje kazne. Svaki peti oblik pomilovanja dan je u obliku zamijene kazne zatvora uvjetnom osudom, dok je u 12 % predmeta neizdržani dio kazne zamijenjen uvjetnom osudom. Brisanje osude kao oblik pomilovanja primijenjeno je samo u 1% slučajeva, u 4 % predmeta kazna je istekla prije nego je dano pomilovanje. Zanimljivo je i da je potpuno oslobođenje korišteno samo u 3 % slučajeva, a najveći broj pomilovanja u obliku potpunog oslobođenja dao je Niko Lozančić (47).

5. Zaključak

Pomilovanje je ustavnopravni i kaznenopravni institut kojim nadležno tijelo onemogućava vođenje kaznenog postupka i/ili intervenira u rezultat sudskog postupka izmjenom ili ukidanjem kaznene sankcije. Povijesno promatrano, institut pomilovanja bio je akt milosti vladara te istodobno iskaz njegove suverenosti. Tijekom evolucije ovaj institut je ograničavan i po sadržaju i po opsegu, opisan

je kao ustavnopravni i kaznenopravni anakronizam ali se unatoč tome zadržao u većini suvremenih pravnih sustava.

U radu se istražio odnos ovog instituta prema načelu diobe vlasti te je utvrđeno da njihov međuodnos nije nužno proturječan. Ovaj zaključak primjenjiv je u onim pravnim sustavima u kojima pomilovanje ne uključuje ovlast abolicije. Ukoliko pomilovanje uključuje ovlast abolicije, tada nesumnjivo dolazi do narušavanja diobe vlasti s obzirom na to da tijelo koje ne obnaša sudbenu funkciju državne vlasti onemogućava sudskim tijelima obavljanje njihove funkcije. I dok pomilovanje može biti kompatibilno s načelom diobe vlasti pod određenim okolnostima, ovaj institut nespojiv je s vladavinom prava budući da se njime derogira pravni poredak u odnosu na konkretnog pojedinca čime se dovodi u pitanje pravna sigurnost, jednakost građana, predvidljivost pravnog poretka, konzistentnost i brojna druga načela na kojima se temelji koncept vladavine prava.

Pomilovanja je najčešće prerogativ šefa države, ali to pravo više nije apsolutno. U znatnom broju ustava država članica Europske unije ovlast pomilovanja šefa države uvjetovana je supotpisom premijera ili nadležnog ministra, nerijetko se zahtijeva prethodno mišljenje drugog tijela, a ovlast pomilovanja ograničena je u odnosu na vrstu djela i/ili krug subjekata. Ustav Bosne i Hercegovine je specifičan budući da ne regulira pomilovanje. Na razini Bosne i Hercegovine ovaj je institut reguliran na zakonskoj razini. Konačnu odluku o pomilovanju donosi Predsjedništvo Bosne i Hercegovine pri čemu u samom postupku sudjeluje i nadležni sud te ministarstvo pravde. Na razini entiteta pomilovanje je i ustavna i zakonska kategorija pri čemu su odredbe ovih propisa gotovo istovjetne na svim razinama. Dodatna specifičnost ustavnog uređenja Bosne i Hercegovine ogleda se u reguliranju ovog instituta i na razini Brčko Distrikta gdje je nositelj ovlasti pomilovanja gradonačelnik.

Analiza praktične primjene instituta pomilovanja ukazala je da je na razini Bosne i Hercegovini ovaj institut korišten u sporadičnom broju slučajeva s tim da je indikativno da su mišljenja o davanju pomilovanja suda i resornog ministarstva u pravilu bila dijametralno suprotna. Na razini Federacije Bosne i Hercegovine institut pomilovanja korišten je gotovo ekscesivno. Pojedinačne odluke o pomilovanju više desetaka osoba nalikuju prije na amnestiju nego li na pomilovanje kao pojedinačni akt milosti, a omjer podnesenih i uvaženih zamolbi za pomilovanja ukazuje da je pomilovanje korišteno kao redovan način izmjene rezultata sudskog postupka. Među oblicima pomilovanja prevladaju djelomično oslobođenje od izvršenja kazne na državnoj razini odnosno ublažavanje kazne na razini entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, dok je potpuno oslobođenje korišteno rijetko na obje analizirane razine vlasti u Bosni i Hercegovini. U ovom istraživanju nisu obuhvaćena kaznena djela za koje je dano pomilovanja što bi svakako bilo pogodno istraživačko pitanje za nova saznanja u ovoj oblasti.

LITERATURA:

KNJIGE I ČLANCI:

1. AKŠAMIJA, N.; JAHIĆ, K., Amnestija i pomilovanje u zakonodavstvu i praksi u Bosni i Hercegovini, *Pravna misao: časopis za pravnu teoriju i praksu*, broj 5 – 6, 2023.
2. ALSCHULER, A.W., *The Corruption of the Pardon Power*, University of St. Thomas Law Journal, Vol. 18, No. 1, 2022., str. 1 – 42, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4135551 (9.4.2024.)
3. ARIAS, S.; KOUROUTAKIS, A., *Separation of Power and Executive Clemency in the Civil Law World* u: PASCOE, D.; NOVAK, A. (ur.), *Executive Clemency: Comparative and Empirical Perspectives*, Routledge, New York and London, 2021.
4. BAČIĆ, A.; BAČIĆ, P., Fiat justitia, et pereat mundus? O izvršavanju "teških" sudskih odluka u procesu vladavine (governance) ili o sudskoj produkciji i reprodukciji političkih konflikata, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Vol. 52 No. 1, 2015., str. 111 – 129,
5. ČEHAJIĆ, E., Komparativni prikaz instituta pomilovanja u savremenom krivičnom zakonodavstvu sa posebnim osvrtom na praktičnu primjenu ovog instituta u Bosni i Hercegovini, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, Vol.13, No. 24, 2020., str. 69 – 83, dostupno na: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=909915> (7.4.2024.)
6. ĐORĐEVIĆ, M., Pomilovanje – uporednopravni osvrt, *Strani pravni život*, god. 62, br. 3, 2018., str. 163 – 180, dostupno na: <https://www.stranipravnizivot.rs/index.php/SPZ/issue/view/36> (9.4.2024.)
7. ĐORĐEVIĆ, M., Ustavnopravni aspekt instituta pomilovanja, *Pravni život: časopis za pravna pitanja i praksu*, br. 12/2018, str. 683 – 699, dostupno na: <http://ricl.iup.rs/531/1/M.Dj.%20Ustavnopravni%20aspekt%20instituta%20pomilovanja.pdf> (7.4.2024.)
8. ECKSTEIN, P.F.; COLBY, M., PRESIDENTIAL PARDON POWER: Are There Limits and, if Not, Should There Be?, *Arizona State Law Journal*, Vol.51, Issue 1, 2019., str. 71 – 108, dostupno na: <https://arizonastatelawjournal.org/2019/05/07/presidential-pardon-power-are-there-limits-and-if-not-should-there-be/> (9.4.2024.)
9. HAYEK, F. A., *Politički ideal vladavine prava*, Školska knjiga, Zagreb, 1994.
10. LAUC, Z., Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, *Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 32 No. 3-4, 2016., str. 45 – 67, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/179198> (9.4.2024.)
11. PETROVIĆ, B.; MRKALJEVIĆ, N., Pomilovanje u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine de lege lata i de lege ferenda aktualna rješenja i perspektive, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, god. LXI, 2018.

12. RAŠIĆ, M., Povijest i primjena kaznenopravnih instituta pomilovanja i amnestije, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 2., dostupno na: <https://apps.unizg.hr/ректорова-награда/јавно/стари-радови/1918/preuzmi> (7.4.2024.)
13. REŠETAR, D., Pomilovanje i amnestija, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, vol. 48, br. 1, 2014., str. 429-444, dostupno na: <https://scindeks.ceon.rs/Article.aspx?artid=0550-21791401429R> (7.4.2024.)
14. SOKOL, S.; SMERDEL, B., Ustavno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2009.
15. TRENESKA DESKOSKA, R., Pardon Power of the President of North Macedonia – Uses and Misuses, Perspectives of Law and Public Administration, Vol. 12, Issue 4, 2023., str. 510 – 521, dostupno na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4679802 (9.4.2024.)

PRAVNI AKTI I SUDSKA PRAKSA:

1. Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (CCT 23/96) [1996] ZACC 26; 1996 (4) SA 744 (CC); 1996 (10) BCLR 1253 (CC) (6 September 1996) para 117.
2. Constitution of Austria, 1920.
3. Constitution of Belgium, 1831.
4. Constitution of Bulgaria, 1991.
5. Constitution of Croatia, 1991.
6. Constitution of Cyprus, 1960.
7. Constitution of Czech Republic, 1993.
8. Constitution of Denmark, 1953.
9. Constitution of Estonia, 1992.
10. Constitution of Finland, 1999.
11. Constitution of France, 1958.
12. Constitution of Germany, 1949.
13. Constitution of Greece, 1975.
14. Constitution of Hungary, 2011.
15. Constitution of Ireland, 1937.
16. Constitution of Italy, 1947.
17. Constitution of Latvia, 1991.
18. Constitution of Lithuania, 1992.
19. Constitution of Luxembourg, 1868.
20. Constitution of Malta, 1964.
21. Constitution of Netherlands, 1814.
22. Constitution of Poland, 1997.
23. Constitution of Portugal, 1976.
24. Constitution of Romania, 1991.
25. Constitution of Slovakia, 1992.
26. Constitution of Slovenia, 1991.
27. Constitution of Spain, 1978.
28. Constitution of Sweden, 1974.

29. Constitution of United States, 1787.
30. Kazneni zakon Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14 i 22/15 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/2023 i 47/2023)
31. Kazneni zakon Brčko Distrikta (Službeni glasnik BDBiH, 10/03, 45/04, 06/05, 21/10 i 52/11, 19/2020 , 3/2024 i 14/2024)
32. Kazneni zakon Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14 i 76/14, 46/2016, 75/2017 i 31/2023)
33. Kazneni zakon Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10, 1/12 i 67/13, 64/2017, 104/2018, 15/2021, 89/2021, 73/2023, 9/2024.)
34. Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Aneks 7, članak VI, dostupno na: https://propisi.ks.gov.ba/sites/propisi.ks.gov.ba/files/opci_okvirni_sporazum_za_mir_u_bosni_i_hercegovini.pdf (5.4.2024.)
35. Presuda Ustavnog suda FBiH U-34/10.
36. The Code of Hammurabi, dostupno na: <https://avalon.law.yale.edu/ancient/hamframe.asp> (7.4.2024.)
37. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (“Sl. novine FBiH”, br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI)
38. Ustav Republike Srpske (“Sl. glasnik RS”, br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i “Sl. glasnik BiH”, br. 73/2019 - odluka US BiH)
39. Zakon Bosne i Hercegovine o pomilovanju (“Službeni glasnik BiH”, broj 93/05)
40. Zakon o pomilovanju (Službene novine FBiH, 22/09)
41. Zakon o pomilovanju (Službeni glasnik RS, 34/06)
42. Zakon o pomilovanju Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik BDBiH, 13/07).
43. Zakon o stavljanju van snage Zakona o pomilovanju, Službeni glasnik BiH, 54/04.

INTERNET IZVORI:

1. My Constitutional Act with Explanations, Section 24, dostupno na: <https://web.archive.org/web/20130121111554/http://www.thedanishparliament.dk/Publications/My%20Constitutional%20Act%20with%20explanations/Chapter%203.aspx> (3.4.2024.)
2. Odluke o pomilovanju, dostupno na: <http://www.sluzbenilist.ba/search/searchresultextended> (10.4.2024.)

Cvija Jurković, PhD, Assistant Professor

University of Mostar, Faculty of Law

Ivan Tomić, LLM, Teaching Assistant

University of Mostar, Faculty of Law

Antonija Skoko, LLM, Teaching Assistant

University of Mostar, Faculty of Law

CONSTITUTIONAL AND CRIMINAL ASPECT OF THE INSTITUTE OF PARDON

Summary: In the paper, the authors analyze the constitutional and criminal aspects of the pardon institute. The paper deals with the institution of pardon through the analysis of constitutional norms in domestic law and the law of the member states of the European Union, and examines the relationship of this institution to the principle of separation of powers and the concept of the rule of law. The paper also considers the criminal law aspect of the pardon institute through the analysis of the normative framework and practice of competent authorities. Through constitutional and legal analysis, the authors determined that the institution of pardon can be compatible with the principle of separation of powers, but this institution is incompatible with the rule of law. The constitutional regulation of the institute of pardon in the member states of the European Union most often includes only the determination of the competent authority. The head of state is most often authorized to grant pardons in the member states of the European Union, although this authority is limited in many ways. In Bosnia and Herzegovina, the pardon institute is regulated by four laws that contain almost identical provisions. At the state level, this institute was used in a small number of cases, while in the entity of the Federation of Bosnia and Herzegovina it was used in certain periods as a regular method of intervention in the results of court proceedings.

Key words: pardon, rule of law, principle of separation of powers, practical aspect of pardon

Mr. sci. Elmida Burina

Doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

ANALIZA EKONOMSKOG SUVERENITETA I POLITIKÂ EUROPSKE UNIJE: IMPLIKACIJE BUDŽETA, MONETARNE UNIJE I STRATEGIJÂ NA DRŽAVE ČLANICE

Sažetak: Ovaj rad istražuje uticaj politika Europske unije na ekonomski suverenitet njenih članica, fokusirajući se na budžet, monetarnu uniju i zajedničke politike.

Uzimajući u obzir Ugovor iz Maastrichta iz 1992., analizira se proces prenošenja dijela ekonomskog suvereniteta država članica na supranacionalne institucije EU, u kontekstu globalizacije i integracije, istražujući kako se to reflektovalo na oblikovanje i upravljanje njihovim ekonomskim politikama.

Budžet Europske unije, kao centralna tema, analizira se u kontekstu njegove strukture i funkcija, s naglaskom na analitičko proučavanje uticaja raspodjele sredstava na ekonomske politike i prioritete država članica. Ova analiza pruža uvid u složene mehanizme financijskog upravljanja unutar EU.

Detaljna pažnja na eurozonu otkriva kako zajednička valuta i usklađena monetarna politika utiču na fiskalnu autonomiju država članica. Također, istražuje se kako ekonomski suverenitet balansira s potrebom za političkom sinergijom unutar Europske unije i željom za očuvanjem nacionalne autonomije.

Rad rasvjetljava dinamiku i izazove prenosa suvereniteta, analizira raspodjelu nadležnosti i razmatra mogućnosti za postizanje balansa između nezavisnosti i integracije.

Ključne riječi: Europska unija, ekonomski suverenitet, budžet EU, monetarna unija, eurozona, nacionalna autonomija, integracija.

1. Uvod

Od potpisivanja Ugovora iz Maastrichta, iz 1992., koji je uveo koncept zajedničke valute, do danas, ekonomske politike Europske unije (u nastavku: EU) i njezina unutrašnja struktura značajno su evoluirali, povećavajući stepen međuzavisnosti među državama članicama. Ovaj rad proučava uticaj takve integracije na ekonomske politike država članica, posebno kroz EU budžet i eurozonu.

U doba globalizacije i sve veće zavisnosti od drugih zemalja, koncept ekonomskog suvereniteta, kao i suvereniteta općenito, postaje sve kompleksniji, kako u svijetu, tako i unutar same Unije. Tako Europska unija, kao jedinstveni politički entitet, predstavlja intrigantno područje za istraživanje dinamike promjena ekonomskog suvereniteta država članica i supranacionalnih ekonomskih politika, gdje nacionalni interesi moraju biti usklađeni sa supranacionalnim ciljevima.

Analiza budžeta EU u radu otvara raspravu o financijskim prioritetima i raspodjeli sredstava, odražavajući kako takva strategija EU utiče na ekonomski suverenitet svake članice. Razmatraju se i dugoročne koristi eurozone na fiskalnu politiku država članica, kao i implikacije usklađene monetarne politike na ekonomske strategije i odluke na nacionalnom nivou.

Ističe se važnost postizanja ravnoteže između zajedničkih interesa i individualnih strategija država članica. Rad detaljno ispituje kako se ekonomske politike EU preklapaju s autonomijom država članica, kako se suverenitet može odraziti unutar integrirane ekonomske strukture i kako se konstantno osigurava da integracija ne narušava sposobnost pojedinačnih država da upravljaju svojim ekonomijama u skladu s njihovim potrebama.

Kroz ovaj uvod, postavlja se okvir za razumijevanje složenih veza između suvereniteta, ekonomske politike i integracije unutar Europske unije. Rad nastoji ponuditi uvid u razvoj ekonomskog okvira EU i njegov uticaj na budućnost Unije i država članica.

2. Budžet Europske unije

U kontekstu inherentne kompleksnosti Europske unije, budžet EU je ključan za implementaciju zajedničkih politika i ciljeva, reflektirajući ekonomske prioritete Unije, te značajno utičući na ekonomski suverenitet članica. U ovom poglavlju, podvrgava se analizi strukture i funkcionalnosti budžeta EU, s posebnim naglaskom na njegov uticaj na političku dinamiku i suverenitet država članica.

Budžet predlaže Europska komisija, a odobravaju ga zajedno, uz dugotrajne i teške konsultacije, Europski parlament i Vijeće ministara, dakle i predstavništvo građana zemalja članica i predstavništvo njihovih vlada.

Prema čl. 314. Ugovora postupak usvajanja budžeta traje od 1. jula do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu. Međutim, u praksi ovaj postupak počinje mnogo ranije.¹ Postupak usvajanja budžeta, propisan članom 272. Ugovora o Europskoj uniji, kao složen proces, uključuje više koraka i zahtijeva saradnju i usklađivanje između različitih institucija Unije, tj. između Komisije, Vijeća i Parlamenta.

Osnovne faze u ovom procesu uključuju:

- a) Komisija na temelju prijedloga rashoda koje joj dostavlja svaka ustanova Europske unije izrađuje prednacrt budžeta (the Preliminary Draft Budget) i predaje ga najkasnije do 1. septembra Vijeću;
- b) Zatim, Vijeće dvotrećinskom većinom utvrđuje nacrt budžeta (the Draft Budget), pri čemu ima ovlast izmijeniti prijedlog Komisije, i dostavlja ga do 5. oktobra Parlamentu;
- c) U daljnjem postupku Vijeće i Parlament odlučuju o izmjenama budžeta, te ga Parlament konačno usvaja.

¹ Imamović - Čizmić, K., Budžet EU, <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2020/04/Bud%C5%BEet-EU.pdf>, 14.12.2023.

Iako su ovlasti odlučivanja Parlamenta o budžetu tokom vremena rasle, u postupku usvajanja budžeta još je uvijek najmjerodavnija volja Vijeća.

Nakon usvajanja budžeta Komisija je zadužena za njegovu provedbu (čl. 274. UEZ). Njezino opće ravnateljstvo nadležno za budžet (the Budget Directorate-General) postavlja konkretna financijska i budžetska pravila, potiče pravilno upravljanje financijama drugih ravnateljstava Komisije, nadzire godišnji budžetski postupak i izrađuje godišnji financijski izvještaj koji dostavlja Vijeću i Parlamentu (čl. 275. UEZ).

Druga opća ravnateljstva Komisije odgovorna su za provedbu programa Unije u vlastitim područjima te upravljaju financijskim sredstvima koja su im za to dodijeljena.

Prvi stepen budžetske kontrole provodi se unutar svake ustanove, dok vanjsku kontrolu provodi Europski revizijski sud (the European Court of Auditors). Budžet Europske unije potpuno se financira iz vlastitih sredstava (čl. 269. UEZ).²

Zbog višestruke uključenosti institucija EU u proces donošenja budžeta EU, kroz različite faze usvajanja, osigurava se ravnoteža moći između institucija (Europskog parlamenta, Europske komisije i Vijeća EU), što prati određene pravne i proceduralne rigoroznosti utvrđene ugovorima EU (predaja i izmjena dokumenta, glasanja, odobrenja), zahtjeva visok nivo transparentnosti i odgovornosti u upravljanju javnim sredstvima (revizija i nadzor od strane Europskog revizijskog suda dalje učvršćuju ovu posvećenost), kao i oprez pri usklađivanju često konfliktnih interesa sa interesima svih država članica, politikama EU i širim ciljevima, što predstavlja jedinstven izazov u multilateralnom kontekstu, gdje je supranacionalno odlučivanje prepleteno sa nacionalnim suverenitetom.

Proces donošenja budžeta je pokazatelj kako se institucionalne nadležnosti i funkcije međusobno prepliću, uzimajući u obzir harmonizaciju između kolektivnih i pojedinačnih interesa država članica, kao i stratejskih interesa same Unije, što je ključno u kreiranju konsenzusa i izgradnji zajedničkih politika Unije.

2.1. Struktura i funkcija budžeta Europske unije

Budžet Europske unije predstavlja godišnji financijski plan koji omogućava EU da provodi svoje politike i programe kroz različite sektore i regije. Utvrđuju ga Europski parlament i Vijeće i on je ključni instrument za alokaciju i upravljanje sredstvima koja su na raspolaganju Uniji za postizanje njenih ciljeva.

Prema članu 311. Ugovora o funkcionisanju Europske unije, Vijeće, odlučujući u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, jednoglasno i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom usvaja odluku kojom se utvrđuju odredbe o sistemu vlastitih sredstava Unije. U tom kontekstu može uspostaviti nove kategorije vlastitih sredstava ili ukinuti postojeće kategorije. Ta odluka stupa na snagu tek nakon što je države članice odobre u skladu sa svojim ustavnim odred-

² Đurđžević, Z., Proračun Europske unije, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004., str. 187., <https://hrcak.srce.hr/file/8893>, 15.12.2023.

bama. Vijeće uredbama, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom, utvrđuje provedbene mjere za sistem vlastitih sredstava Unije u onoj mjeri u kojoj se to predviđa odlukom donesenom na temelju trećeg stava. Vijeće odlučuje uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.³

Struktura budžeta Europske unije u kontekstu ekonomskog suvereniteta može se razumjeti kroz dva ključna aspekta: izvore prihoda i kategorije rashoda. Oba aspekta igraju značajnu ulogu u oblikovanju ekonomske politike i suvereniteta država članica.

Rashodi Europske unije se financiraju приходima iz različitih izvora, a to su:

- vlastita sredstva;
- višak prihoda EU, tj. iznos koji preostane nakon izvršenja plaćanja iz prethodne godine;
- ostali izvori: ponajprije novčane kazne koje plaćaju preduzeća koja prekrše propise Unije o tržišnom natjecanju, povrati i porez na plaće.⁴

Izvori prihoda budžeta Europske unije iz vlastitih sredstava su kategorije:

- Tradicionalni vlastiti resursi⁵; Vlastita sredstva čine više od 90% prihoda.⁶ Uključuju carine na uvoz iz zemalja izvan EU. U periodu od 2021-2027., koliko traje posljednji višegodišnji finansijski okvir EU, države članice će moći zadržati 25% naplaćenih carina.⁷ Tradicionalna vlastita sredstva Europske unije obuhvataju različite vrste prihoda koji proizlaze iz vanjske trgovine. Ovi prihodi, pored navedenih prihoda od carina, uključuju razne pristojbe i premije.
- PDV bazirani vlastiti izvori; Odnose se na dio prikupljenih prihoda od poreza na dodatnu vrijednost (PDV) koja Europska unija prikupi od država članica. Dio prihoda od PDV se prenosi direktno na EU, što utiče na ekonomski suverenitet država članica, a koliki je taj iznos zavisi od jedinstvene pozivne stope koju je odredila EU, a ona je prema članu 2., st.1b: „0,30% za sve države članice na ukupan iznos prihoda od PDV prikupljenih od svih oporezivih isporuka podijeljen s ponderiranom

3 Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list EU, C 202/182, od 7.6.2016., https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, 22.1.2024.

4 Više na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/financing-the-eu-budget/>, 23.1.2024.

5 Inicijalno se prihod Europske ekonomske zajednice po osnovu poreza, koji se u ugovoru nazivao „vlastitim resursima“, da se naglasi da pripada Zajednici, a ne državama članicama. (Detaljnije u: Pinder, John, Evropska unija, Šahinpašić, Sarajevo, 2000., str. 93.

6 Više na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/financing-the-eu-budget/>, 23.1.2024.

7 Na uvoz proizvoda iz zemalja van EU, države članice su zadužene za naplatu carina prema Zajedničkoj carinskoj tarifi. Kako bi pokrile troškove naplate, države članice zadržavaju određeni procent naplaćenih prihoda od carina (25% u razdoblju od 2021-2027.). Tradicionalna vlastita sredstva, koja su samo prihodi od carina, do 2017. su bile i pristojbe na šećer, se prenose u budžet EU mjesečno, s dvomjesečnim zakašnjenjem. Države članice dostavljaju detaljna izvješća o naplaćenim carinama EU Komisiji, a za kašnjenja u plaćanju obračunava se kamata koja se određuje prema pravilima postavljenim u regulativama EU koje se odnose na vlastita sredstva i finansijsko upravljanje.

prosječnom stopom PDV izračunom za relevantnu kalendarsku godinu kako je propisano Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89.⁸

Za svaku državu članicu osnovica PDV koju treba uzeti u obzir u tu svrhu ne premašuje 50% bruto nacionalnog dohotka⁹, izbjegavajući nesrazmjer i nepravilnost u doprinosima različitih članica. Iznosi su svake godine različiti, zavisno od višegodišnjeg financijskog okvira EU. Ovaj način obračuna PDV baziranog vlastitog prihoda omogućava EU da prikuplja dio prihoda od PDV iz svake države članice, osiguravajući da doprinos svake države odražava njezinu ekonomsku veličinu i kapacitet.

- BNP bazirani vlastiti izvori; Vlastito sredstvo Unije temeljeno na bruto nacionalnom proizvodu (BNP) dizajnirano je kako bi pokrilo potrebne iznose za usklađivanje prihoda i rashoda u budžetu EU. Pošto budžet EU ne može imati deficit, svi godišnji rashodi moraju biti pokriveni приходima. Nakon odbitka drugih vlastitih sredstava, doprinos država članica razlici temelji se na njihovom BNP. Stopa doprinosa se prilagođava svake godine kako bi odrazila promjene u relativnom udjelu nacionalnih BND (bruto nacionalnih dohodaka).

Doprinosi koji se temelje na BND s vremenom su postali glavna sastavnica sistema vlastitih sredstava i čine više od 70 % prihoda EU. Neke zemlje dobivaju povrate, tj. rabate, koji služe za smanjivanje razlike između iznosa koji uplaćuju u budžet EU i iznosa koji iz njega dobivaju. Za budžet za razdoblje 2021-2027. EU primjenjuje ispravke paušalnih iznosa kako bi se smanjili godišnji doprinosi na temelju BND koje uplaćuju Austrija, Danska, Nizozemska, Njemačka i Švedska.¹⁰

- Od 1.1.2021. godine, novog doprinosa koji se temelji na količini nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada u svakoj zemlji članici.¹¹ To su prihodi koji proizlaze iz primjene fiksne stope na količinu plastičnog ambalažnog otpada koji nije recikliran u svakoj državi članici EU. Ova fiksna stopa iznosi 0,80 eura po kilogramu. Svake godine se primjenjuje standardno smanjenje ovog iznosa za određene države članice.

8 Uredba Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 od 29. maja 1989. o konačnom jedinstvenom režimu ubiranja vlastitih sredstava koja proizlaze iz poreza na dodanu vrijednost (SL L 155, 7.6.1989., str. 9.).

9 Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14.12.2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom. To znači da svaka država članica EU primjenjuje stopu od 0,30% na ukupan iznos PDV koji je prikupila i on se prenosi u budžet EU. Da bi se osigurala pravednost, koristi se *ponderirana prosječna stopa PDV* za izračunavanje PDV baziranog doprinosa svake države članice. Ova stopa se izračunava na osnovu podataka o PDV za relevantnu kalendarsku godinu, u skladu sa Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89. PDV osnovica ne smije preći 50% bruto nacionalnog dohotka države članice, tako da se samo dio PDV prihoda uzima u obzir za doprinos budžetu EU.

10 Vlastita sredstva koja se temelje na BND: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/financing-the-eu-budget/>

11 Prihodi budžeta EU, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/revenue_hr, 22.1.2024.

Težina plastičnog ambalažnog otpada koji se ne reciklira izračunava se kao razlika između težine plastičnog ambalažnog otpada proizvedenog u određenoj državi članici u određenoj godini i težine plastičnog ambalažnog otpada koji je u toj godini recikliran, kako je utvrđeno u skladu s Direktivom 94/62/EZ.¹² Ovim se izračunom dobiva količina plastičnog ambalažnog otpada koji nije bio recikliran, a koji se koristi kao osnova za naplatu spomenute fiksne stope. Na taj način EU potiče države članice na veću stopu recikliranja, smanjujući količinu otpada koji završava na odlagalištima. Dakle, države članice i proizvođače se želi potaknuti na povećanje kapaciteta i učinkovitosti recikliranja.

- Ostali izvori: Oni su dio klasičnih poslova EU i dokazuju njen položaj u smislu pravne osobe, te njezine sposobnosti autonomnog postupanja.¹³

Nova vlastita sredstva za budžet EU u periodu 2021-2027. su:

- Zbog pandemije COVID-19 i velikih rashoda, EU institucije nadležne za budžet EU su se usaglasile oko plana za uvođenje novih vlastitih sredstava u višegodišnji financijski okvir za period 2021-2027., tako da je već u decembru 2021. Europska komisija inicirala prijedlog za reviziju odluke o vlastitim sredstvima Europske unije. Ovaj prijedlog je uključivao implementaciju paketa koji se sastoji od tri nove vrste prihoda, koje su kolektivno označene kao „prvi stub“ novih vlastitih sredstava i to:

1. Sredstava dobivenih zahvaljujući mehanizmu za ugljičnu prilagodbu na granicama (CBAM), određivanjem cijena emisija CO₂ određene uvezene robe, koji je stupio na snagu u svojoj prelaznoj fazi 1. oktobra 2023. godine. Tokom ove faze, koja traje do kraja 2025. godine, trgovci će biti dužni samo izvještavati o emisijama ugrađenim u svoje uvoze koji podliježu mehanizmu, bez plaćanja financijskog prilagođavanja. Ovo će pružiti dovoljno vremena za poslovne subjekte da se pripreme na predvidljiv način, dok se ujedno omogućava preciznije podešavanje konačne metodologije do 2026. godine.¹⁴ Novim vlastitim sredstvima predlaže se da se 75% sredstava koja zemlje EU prikupljaju u okviru CBAM uplaćuje u budžet EU.¹⁵
2. Prihoda od revidiranog sistema EU za trgovanje emisijama (ETS), određivanjem cijena emisija CO₂. Predloženim novim vlastitim

12 Član 2. st.2.,: Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14.12.2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32020D2053&qid=1609775612824>, 22.1.2024.

13 European Commission, Directorate-General for Budget, European Union public finance, Luxembourg, 2014., str. 197.

14 Detaljnije u: EU: Implementing rules for transitional phase of carbon border adjustment mechanism adopted, <https://kpmg.com/us/en/home/insights/2023/08/tmf-eu-implementing-rules-for-transitional-phase-of-carbon-border-adjustment-mechanism-adopted.html>, 22.1.2024.

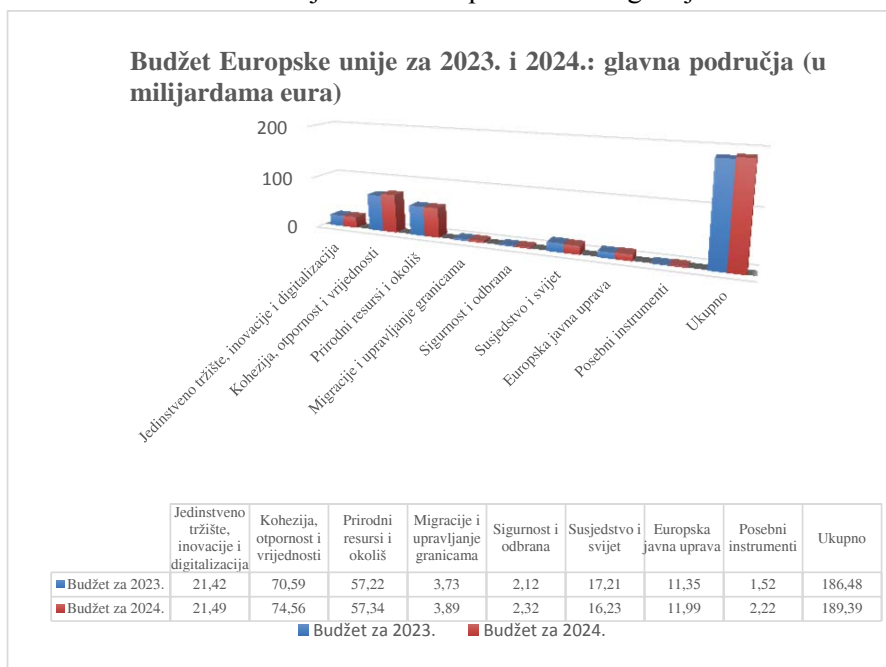
15 Novi izvori prihoda za budžet EU: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en?prefLang=hr&ettrans=hr, 23.1.2024.

sredstvima 30% prihoda od trgovanja emisijama u EU usmjerilo bi se u budžet EU.¹⁶

3. Vlastitih sredstava koja se temelje na preraspodijeljenoj dobiti vrlo velikih multinacionalnih preduzeća (u okviru „prvog stuba” sporazuma OECD i skupine G-20 o međunarodnom oporezivanju dobiti).¹⁷

Vlastita sredstva izračunat će se kao 0,5% zamišljene osnovice dobiti preduzeća u EU, što je pokazatelj koji izračunava Eurostat na temelju statističkih podataka o nacionalnim računima.¹⁸

Vijeće i Parlament postigli su dogovor o temeljnom sektorskom zakonodavstvu o ETS i CBAM. Obje Uredbe stupile su na snagu u junu 2023.¹⁹



Prikaz 1. Vlastita ilustracija prema izvoru: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/2024-eu-budget/>, 24.1.2024.

Analiza budžeta EU za 2023. i 2024. godinu otkriva zanimljive trendove i prioritete Unije. Usporedba ova dva budžeta ukazuje na promjene u alokaciji sredstava među različitim sektorima, kao i na ukupnu veličinu budžeta i njegov udio u bruto nacionalnom dohotku EU-27.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Nova vlastita sredstva za budžet EU: Vlastita sredstva koja se temelje na BND: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/financing-the-eu-budget/>, 23.1. 2024.

¹⁸ Novi izvori prihoda za budžet EU: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en?prefLang=hr&trans=hr, 23.1.2024.

¹⁹ Ibidem.

1. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija: Ovdje je uočljiv vrlo mali porast s 21,42 milijarde eura na 21,49 milijardi eura u 2024., što ukazuje na kontinuiranu, ali stabilnu podršku inovacijama i digitalizaciji.
2. Kohezija, otpornost i vrijednosti ²⁰ : Primjećuje se značajan porast s 70,59 milijardi eura u 2023. na 74,6 milijardi eura u 2024., što ukazuje na jačanje napora Unije na promicanju kohezije među državama članicama. Ovo je najveći od svih drugih razdjela/plaćanja u označenom periodu.
3. Prirodni resursi i okoliš: Budžet u ovom sektoru ostaje relativno stabilan s blagim povećanjem s 57,22 milijarde eura u 2023. na 57,34 milijarde eura u 2024., pokazujući kontinuiranu predanost EU zaštiti okoliša i održivom upravljanju prirodnim resursima.
4. Migracije i upravljanje granicama: Povećanje budžeta u 2024. ukazuje na rastuće izazove i potrebe u području migracija i graničnog upravljanja.
5. Sigurnost i odbrana: EU ulaže više sredstava u odbrambene kapacitete i sigurnosna pitanja, posebno nakon rata u Ukrajini.
6. Susjedstvo i svijet: Zanimljivo je primijetiti smanjenje s 17,21 milijarde eura u 2023. na 16,23 milijarde eura u 2024. Ovo smanjenje može ukazivati na promjene u vanjskoj politici ili u međunarodnim obavezama EU.
7. Europska javna uprava: Značajan porast s 1,52 milijarde eura u 2023. na 2,22 milijarde eura u 2024. odražava porast administrativnih potreba Unije.
8. Posebni instrumenti: i ovdje je primjetan značajan porast u 2024. godini, što može ukazivati na povećanu potrebu za specijaliziranim programima i inicijativama.
9. Ukupni budžet i procenat BND EU-27: Ukupni budžet se povećava s 186,48 milijardi eura (1,09% BND-a) u 2023. na 189,39 milijardi eura (1,06% BND-a) u 2024. Ovo povećanje ukupnog budžeta, uz smanjenje udjela u BND, sugerira rast BND EU-27 u tom periodu.

Kategorije rashoda, o kojima će biti detaljnije u narednom dijelu članka, su podijeljene na približno šest područja, a to su:

- a) Održivi razvoj (konkurentnost za rast i zapošljavanje i kohezija);
- b) Čuvanje i upravljanje prirodnim resursima - najviše sredstava za poljoprivredu;

²⁰ Budući da otprilike 87% naslova podliježe zajedničkom upravljanju i bit će raspodijeljeno nacionalnim omotnicama, za države članice to je posebno važan dio VFO-a. Također je i najraznovrsniji naslov u smislu vrsta programa i fondova koji su uključeni. Obuhvata troškove za koheziju, jednu od dugotrajnih politika EU, za potpuno novi budžetski instrument koji podržava ekonomski oporavak i otpornost, te za druge sve važnije ciljeve, uključujući mlade, kreativni sektor, vrijednosti, jednakost i vladavinu prava. Štaviše, veći dio instrumenta NextGenerationEU bit će usmjeren kroz programe pod Razdjelom 2. U VFO-u 2021.-2027., dodjela za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju (podnaslov 2a) – proračun za politiku kohezije – je oko 10 % niža od njene ekvivalentne, podnaslova 1b, u VFO-u 2014.-2020. Dodatna sredstva iz REACT-EU, privremenog instrumenta financiranog pod instrumentom NextGenerationEU (NGEU), podići će budžet politike kohezije na razinu usporedivu s dodjelom iz prethodnog VFO-a.

Detaljnije u Cohesion, resilience and values Heading 2 of the 2021-2027 MFF: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI\(2021\)690542_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690542/EPRS_BRI(2021)690542_EN.pdf), 26.1.2024.

- c) Građani, sloboda, sigurnost i pravda (borba protiv terorizma, organiziranog kriminala i ilegalnih migracija);
- d) Europska unija kao globalni faktor (pred pristupna pomoć);
- e) Administrativni troškovi (financiranje institucija);
- f) Naknade (Bugarskoj i Rumuniji).²¹

Njime se financiraju prioriteta EU, ali i veliki infrastrukturni i istraživački projekti. Usto pridonosi financiranju odgovora na probleme koji nadilaze granice EU, kao što su pandemija bolesti COVID-19, klimatske promjene i prijetnja terorizma. Budžet EU nadopunjava nacionalne budžete zemalja EU: sprječava udvostručavanje nastojanja i aktivira se kad je djelotvornije trošiti novac na nivou EU nego na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou. Budžet EU temelji se i na solidarnosti jer omogućava EU da pridonese privrednom razvoju država članica slabijeg privrednog stanja. Zahvaljujući tome, EU može pomoći državama članicama u slučaju prirodnih katastrofa. Solidarnost podrazumijeva i pomoć susjedima ili drugim trećim zemljama i pomoć u poboljšanju života njihovih građana. Budžet EU omogućava Uniji da zadrži, pa čak i ojača svoju ulogu globalnog aktera te da pritom zajedno s državama članicama ostane vodeći svjetski donator razvojne i humanitarne pomoći.²²

U datom kontekstu, strukturalni aspekti budžeta Europske unije ne samo da reflektiraju aktualne ekonomske prioriteta Unije, već također vrše uticaj na nivo ekonomskog suvereniteta njenih članica. Distribucija financijskih sredstava od strane EU omogućava stimulaciju specifičnih sektora i političkih inicijativa, dok istovremeno može rezultirati ograničenjima za države članice u pogledu implementacije isključivo nacionalno orijentiranih ekonomskih strategija.

2.2. Raspodjela sredstava

Raspodjela budžeta Europske unije regulirana je Ugovorom o funkcionisanju Europske unije (TFEU), posebno nizom članaka koji se odnose na financijske odredbe. Ključne odredbe o budžetu EU, uključujući prihode, rashode, te proces usvajanja i izvršenja budžeta, nalaze se u članovima od 310. do 325. TFEU koji detaljno opisuju financijske odredbe EU, uključujući načela budžeta, vrste prihoda, postupak donošenja budžeta (višegodišnji financijski okvir, godišnji budžet Unije), izvršenje budžeta, te nadzor nad izvršenjem budžeta.

Ono što je istaknuto u njima tiče se:

- Načela ravnoteže budžeta (član 310.): Budžet EU mora biti balansiran, što znači da rashodi ne smiju premašiti prihode;
- Proces donošenja budžeta: Uključuje ulogu različitih institucija EU, kao što su Europska komisija, Europski parlament i Vijeće EU, u pripremi, razmatranju i odobravanju godišnjeg budžeta EU.

21 Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022., str. 39.

22 Budžet EU: <https://commission.europa.eu/>, 21.1.2024.

- Vrste prihoda: uključujući tradicionalne vlastite izvore, PDV bazirane i BDP bazirane izvore, te regulacije i raspodjele rashoda prema različitim političkim područjima.

Raspodjela sredstava budžeta se odnosi na specifičnu distribuciju i alokaciju finansijskih resursa unutar strukture budžeta i temelji se na različitim prioritetima i ciljevima Europske unije i odvija se kroz nekoliko faza:

1. Višegodišnji finansijski okvir (VFO); Iako nije planiran samim ugovorima kod osnivanja EU, do njegovog uređenja dolazi kasnijim dogovorima među institucijama 1999. i 2006. godine.²³

Ovim okvirom utvrđuju se godišnje gornje granice odobrenih budžetskih sredstava za preuzimanje obaveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih budžetskih sredstava za plaćanja. Kategorije izdataka, čiji je broj ograničen, odgovaraju glavnim područjima aktivnosti Unije. Finansijskim okvirom utvrđuju se sve druge odredbe koje su potrebne da bi se godišnji budžetski postupak neometano odvijao.²⁴ Posljednji je donesen za period 2021-2027. godine.

Ukupan iznos vlastitih sredstava dodijeljenih Uniji za pokrivanje godišnjih odobrenih sredstava za plaćanje ne bi trebao premašivati 1,40 % zbroja BND svih država članica. Ukupan godišnji iznos odobrenih sredstava za preuzimanje obaveza ne bi trebao premašivati 1,46 % zbroja BND svih država članica.²⁵

Godišnji budžetski proces: Unutar okvira Višegodišnjeg finansijskog okvira, EU svake godine usvaja poseban godišnji budžet koji detaljnije određuje kako će se sredstva koristiti. Ovaj proces uključuje pregovore i odobravanje od strane ključnih EU institucija, uključujući Europski parlament i Vijeće EU.

Finansijska godina traje od 1. januara do 31. decembra.²⁶

Budžet EU ima i određenu fleksibilnost kako bi se EU mogla nositi s nepredviđenim okolnostima, poput kriza i vanrednih situacija, pa pravni okvir VFO-a sadrži niz odredaba i fleksibilnih instrumenata kako bi se osiguralo da se u neplaniranim okolnostima novac može upotrijebiti kada i gdje je najpotrebniji.²⁷

2. Raspodjela po politikama i programima; Veliki dio budžeta se dodjeljuje Zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP), koja podržava poljoprivrednike i ruralni razvoj, kao i Kohezijskoj politici, čiji je cilj smanjiti ekonomske i socijalne razlike unutar EU.
3. Poticanje istraživanja i inovacija; Ovim poticanjem se želi ojačati konkurentnost EU na globalnom nivou.

23 Kandžija, Vinko, Cvečić, Igor., Makrosustav Europske unije, Rijeka, 2008., str. 205.

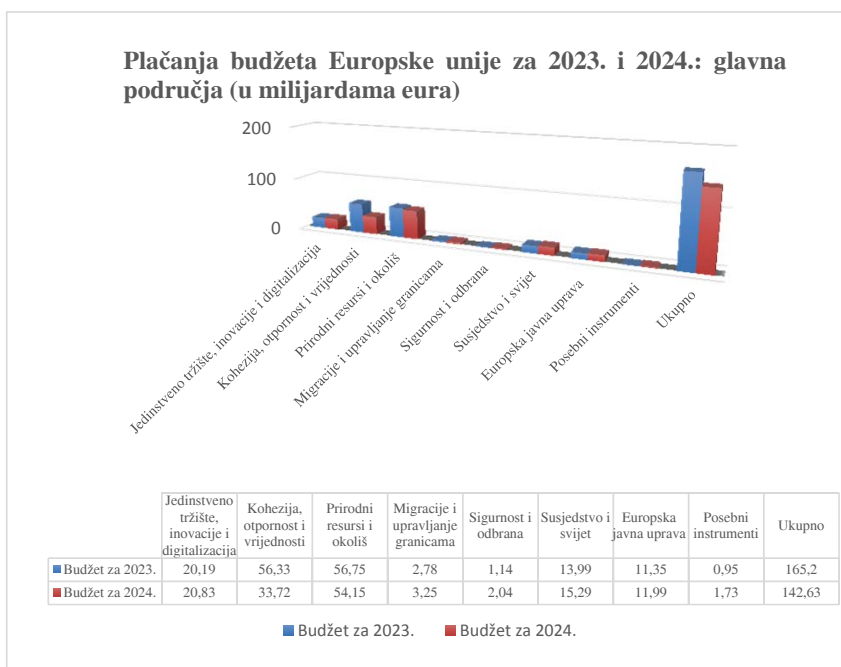
24 Član 312. st.3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, <https://eur-lex.europa.eu>, 22.1.2024.

25 Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14.12.2020., o sustavu vlastitih sredstava Europske unijete o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom, Službeni list Europske unije, L424/1.

26 Član 313., Ugovora o funkcioniranju Europske unije, <https://eur-lex.europa.eu>, 22.1.2024.

27 Odak, A., Rajaković, M., Žabojeć, M., Finansijska perspektiva Europske unije 2021.-2027., s naglaskom na kohezijsku politiku, Školska knjiga, Zagreb, 2021., str. 20.

4. **Odgovor na krize;** Budžet osigurava brži odgovor na krize, kao što su na primjer pandemije, humanitarne krize, vremenske nepogode i sl.
5. **Vanjska politika i sigurnost;** Budžet EU podržava vanjske akcije, uključujući pomoć zemljama izvan EU i financiranje sigurnosnih inicijativa, kao i odnos Unije sa svijetom.
6. **Ekonomski i socijalni razvoj;** Kroz strukturalne fondove i kohezijsku politiku, budžet EU podržava projekte koji promiču ekonomski i socijalni razvoj, smanjuju regionalne disparitete i potiče privredni rast unutar EU.
7. **„NextGenerationEU“;** Jedan vrlo važan, ali privremen rashod budžeta EU. Ovaj financijski paket predstavlja vanrednu mjeru namijenjenu za podršku državama članicama EU u suočavanju sa ekonomskim posljedicama pandemije COVID-19, i zato se njegovo financiranje i distribucija sredstava razlikuju od standardnih budžetskih procedura EU. Njegova implementacija također odražava evoluciju fiskalnih kapaciteta i politika na nivou EU.²⁸



28 Za razliku od uobičajenog načina financiranja EU budžeta, koji se oslanja na doprinose država članica, sredstva za “NextGenerationEU” se djelimično mobilizuju kroz izdavanje zajedničkih dugova na finansijskim tržištima. Ovo predstavlja značajan korak prema većoj fiskalnoj integraciji unutar EU. Sredstva dobivena kroz “NextGenerationEU” su usmjerena na specifične ciljeve, kao što su podsticanje ekonomskog oporavka, unapređenje otpornosti, zelena tranzicija i digitalna transformacija. Ovo ih čini ciljanim rashodima koji se razlikuju od općijih budžetskih stavki EU. S obzirom na izuzetnu prirodu ovih sredstava, pristup njima je uslovljen prihvatanjem određenih reformi i projekata koji su u skladu sa ciljevima EU. Ovo uključuje detaljnu procjenu i odobrenje planova oporavka koje predlažu države članice.

Detaljnije: Europski plan oporavka, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_hr#najve%C4%87i-paket-poticaja-u-povijesti, 23.1.2024.

Prikaz 2. Vlastita ilustracija prema izvoru: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/2024-eu-budget/>, 24.1.2024.

Analiza promjena u budžetu Europske unije između 2023. i 2024. ukazuje na:

1. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizaciju; Povećanje za oko 0,64 milijarde eura ukazuje na poticanje inovacija i digitalizacije, čime EU ističe važnost ekonomskog rasta, i održivosti konkurentnosti u eri globalizacije..
2. Koheziju, otpornost i vrijednosti; Imamo značajno smanjenje od 22,61 milijarde eura. Ovo je najveći od svih drugih razdjela/plaćanja u označenom periodu.
3. Prirodne resurse i okoliš; Smanjenje je vidljivo, u manjem iznosu, ali je također vidljivo da je ovo i dalje jedan od prioriteta EU.
4. Migracije i upravljanje granicama; EU ulaže u ovaj segment više novca.
5. Sigurnost i odbranu; Podaci ukazuju na povećanu zainteresovanost EU u ovaj aspekt.
6. Susjedstvo i svijet; Zbog porasta sredstava odražava jačanje vanjskih odnosa EU.
7. Europsku javnu upravu; Porast ukazuje na povećanje troškova u javnoj upravi.
8. Posebne instrumente; Povećanje može ukazivati na posebne hitne slučajeve ili vanredne situacije.
9. Ukupno: Smanjenje ukupnih plaćanja ukazuje na promjenu budžetskih prioriteta.

Plaćanjima se pokrivaju rashodi koji proizlaze iz preuzetih obaveza unesenih u sadašnjoj ili u prethodnim financijskim godinama. ²⁹

Struktura i raspodjela budžeta EU su ključni za ostvarivanje strategijskih ciljeva Unije, uz održavanje ravnoteže između ekonomske efikasnosti i socijalne kohezije.

Dok su plaćanja stvarni izdaci kojima se novac isplaćuje iz budžeta, obaveze su planirani izdaci, već odobrena sredstva koja će se u budućnosti potrošiti za određene projekte.

Obaveze	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	Ukupno 2021- 2027.
1. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	19712	20211	19678	19178	18518	18646	18473	134416

²⁹ Budžet EU za 2024., Plaćanja: <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/2024-eu-budget/> 24.1.2024.

2. Kohezija, otpornost i vrijednosti	5996	62642	63525	65079	65286	56787	58809	378124
2a. Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija	1666	56673	57005	57436	57874	48414	49066	328134
2b. Otpornost i vrijednosti	4330	5969	6520	7643	7412	8373	9743	49990
3. Prirodni resursi i okoliš	53562	52626	51893	51013	50107	48932	48161	356294
Od toga: tržišni troškovi i direktna plaćanja	38040	37544	36857	36054	35401	34729	34015	252640
4. Migracije i upravljanje granicama	1687	3104	3454	3569	3820	3682	3736	23052
5. Sigurnost i odbrana	1598	1750	1762	1779	1952	2078	2263	13182
6. Susjedstvo i svijet	15309	15522	14789	14056	13323	12592	12828	98419
7. Europska javna uprava	10021	10215	10342	10454	10554	10673	10843	73102
Od toga administrativni troškovi institucija	7742	7878	7945	7997	8025	8077	8188	55852
Ukupne obaveze	107885	166070	165443	165128	163560	153390	155113	1076589
Ukupna plaćanja	154065	157568	152682	151436	151175	151175	151175	1065558

Prikaz 3. Višegodišnji financijski okvir (VFO) za period 2021-2027. (milioni eura, cijene iz 2018.), uključujući tehničko usklađivanje za 2024. Izvor: Prilog komunikaciji Komisije o tehničkom usklađivanju višegodišnjeg financijskog okvira za 2024., COM(2023) 320.³⁰

2.3. Uticaj budžeta EU na ekonomski suverenitet država članica

Uticaj budžeta Europske unije (EU) na ekonomski suverenitet država članica se može posmatrati kroz nekoliko ključnih aspekata:

1. Redistribucija sredstava: Budžet EU, koji se primarno financira kroz doprinose država članica, igra centralnu ulogu u redistribuciji sredstava unutar Unije. Ovaj mehanizam omogućava financiranje različitih programa koji ciljaju na podsticanje ekonomske kohezije i konvergencije

³⁰ Budžet EU za 2021-2027. Izvor: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir>

- između bogatijih i manje razvijenih regija. Ova redistribucija sredstava može imati značajan uticaj na ekonomsku dinamiku i strukturalni razvoj primaoca sredstava.
2. Usklađivanje ekonomskih politika: Pristupanje fondovima EU često zahtjeva od država članica usklađivanje njihovih ekonomskih politika i regulatornih okvira sa standardima EU. Ovaj proces, koji uključuje reforme u različitim sektorima, odražava prijenos suvereniteta na supranacionalni nivo, s obzirom da države članice prilagođavaju svoje nacionalne politike kako bi ispunile zajedničke europske standarde.
 3. Regulacija državne pomoći: Pravila EU o državnoj pomoći su dizajnirana da osiguraju fer konkurenciju unutar jedinstvenog tržišta, ograničavajući sposobnost država članica da pružaju subvencije domaćim kompanijama ili industrijskim sektorima. Ova regulativa ima izrazit uticaj na ekonomsku autonomiju država članica, s obzirom da su njihove mogućnosti za primjenu protekcionističkih mjera ili za podsticanje domaćih industrija značajno ograničene.
 4. Fiskalni nadzor i pravila: Posebno u kontekstu eurozone, EU implementira striktna pravila u pogledu fiskalne discipline. Ograničenja u vezi sa deficitom i javnim dugom su uspostavljena kako bi se očuvala stabilnost zajedničke valute i izbegle fiskalne krize. Ova pravila impliciraju ograničenja u pogledu fiskalne politike država članica, potencijalno umanjujući njihov ekonomski suverenitet.
 5. Podsticanje reformi i investicija: EU fondovi često su usmjereni ka podršci strukturnih reformi i investicija u ključne sektore kao što su infrastruktura, obrazovanje, istraživanje i razvoj. Ove investicije su ključne za unapređenje konkurentnosti i dugoročne održivosti ekonomija država članica.
 6. Promocija solidarnosti i kohezije: Budžet EU je usmjeren na promociju principa solidarnosti i ekonomske kohezije između država članica. Strukturni i kohezioni fondovi su ključni instrumenti u ovom procesu, s ciljem smanjenja ekonomskih dispariteta unutar Unije i promocije uravnoteženog razvoja.

U zaključku, budžet EU ima kompleksan i višedimenzionalan uticaj na ekonomski suverenitet država članica. Iako pruža značajne finansijske resurse i podstiče usklađivanje politika i reforme, također zahtjeva od država članica da dijele određeni stepen suvereniteta i prilagode se zajedničkim pravilima i standardima. Ovaj odnos između nacionalnog suvereniteta i supranacionalnih obaveza predstavlja ključni aspekt integracionog procesa u EU.

3. Uloga i uticaj eurozone na ekonomske politike država članica

Sve zemlje članice Europske unije su i članice Ekonomske i monetarne unije (EMU), dok je samo njih 20 od 27 zemalja članica usvojilo euro kao svoju službenu valutu, što olakšava investicijske i trgovinske aktivnosti unutar Unije.

20 država članica³¹, koje su usvojile euro, čine eurozonu. Članice su se prihvatile i određenih fiskalnih i ekonomskih pravila koja su uspostavljena u cilju održavanja stabilnosti eura, a to se postiže kroz koordinaciju fiskalnih politika država članica i implementaciju mehanizama koji pomažu u upravljanju financijskim krizama, kao što je npr. Europski stabilizacijski mehanizam (ESM)³².

Prema godišnjem izvještaju ESM-a za 2023. godinu navodi se da su se kratkoročni izgledi za rast u eurozoni pogoršali zbog slabijeg pouzdanja preduzeća i potrošača te strožih uslova financiranja, a ekonomija je rasla slabom dinamikom u prvoj polovini 2023. godine. I pored toga, očekuje se postepen oporavak od 2024. godine, podstaknut oporavkom domaće i strane potražnje, kao i smanjenjem inflacije i rastom nominalnih plaća. Privredni rast, međutim, ostaje umjeren, s očekivanom usporavanju godišnjeg prosječnog realnog BDP-a s 3,4% u 2022. na 0,7% u 2023., te postupnim povećanjem na 1,0% u 2024. i 1,5% u 2025. Što se tiče inflacije, predviđa se njezino smanjivanje tokom projekcijskog perioda, uzrokovanog manjim troškovnim pritiscima i rješavanjem problema u opskrbnim lancima. Inflacija mjerena HIPC-om (Teško zadužene siromašne zemlje) bez energije i hrane postepeno će se smanjivati, iako će biti viša od ukupne inflacije do početka 2024. Snažan rast troškova rada i dalje će biti glavni pokretač inflacije,

31 Austrija, Belgija, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španija. Andora, Monako, San Marino i Vatikan imaju formalne sporazume s EU da euro koriste kao službenu valutu i izdaju vlastite kovanice. Kosovo i Crna Gora usvojili su euro jednostrano i stoga te zemlje službeno nisu dio eurozone i nemaju predstavništvo u Europskoj središnjoj banci (ESB) ili u Euro skupini. (Izvor: Eurozona: <https://hr.wikipedia.org/wiki/Eurozona>) Preostale države članice izvan eurozone su među onima koje su pristupile Uniji 2004., 2007. i 2013. godine, nakon što je euro pokrenut. U vrijeme njihovog pristupanja, nisu ispunjavale potrebne uslove za ulazak u eurozonu, ali su se obavezale pridružiti se kad ih ispune – to su države članice s ‘izuzećem’, poput Švedske. Danska ima ‘opt-out’ od pristupanja utvrđen Protokolom priloženim Ugovoru, iako se može pridružiti u budućnosti ako to želi. (Izvor: https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/what-euro-area_en?prefLang=hr 27.1.2024.)

32 Europski stabilizacijski mehanizam (ESM) pruža financijsku pomoć zemljama eurozone koje imaju financijske poteškoće ili kojima one prijete. Zemlje eurozone potpisale su 2. februara 2012. međuvladin sporazum o osnivanju ESM-a. Europski stabilizacijski mehanizam, koji je s radom počeo krajem 2012. godine, međuvladina je organizacija u skladu s međunarodnim javnim pravom sa sjedištem u Luxembourg. Njezini su dioničari zemlje europodručja. On izdaje dužničke instrumente kako bi financirao zajmove i ostale oblike financijske pomoći zemljama eurozone. Europski stabilizacijski mehanizam je naslijedio svojeg prethodnika, Europski fond za financijsku stabilnost, koji je bio uspostavljen 2010. godine. Europska komisija i ESM blisko i redovito surađuju, u skladu sa svojim pojedinačnim ulogama i mandatima, na temelju [memoranduma o razumijevanju](#) koji su obje institucije potpisale 2018. godine. Europski stabilizacijski mehanizam je ovlašten: davati zajmove u kontekstu programa makroekonomske prilagodbe, kupovati dug na primarnom i sekundarnom dužničkom tržištu, pružati preventivnu financijsku pomoć u obliku kreditnih linija i financirati rekaptalizacije financijskih institucija s pomoću zajmova vladama svojih zemalja članica. On je 2020. godine izradio instrument pomoći u pogledu krize uzrokovane pandemijom koji je utemeljen na kreditnoj liniji za preventivnu financijsku pomoć i dostupan zemljama eurozone kao pomoć domaćem financiranju troškova zdravstvene zaštite, te troškova povezanih s liječenjem i prevencijom nastalih zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19. Izvor: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM%3Aeuropean_stability_mechanism 28.1.2024.

ali se očekuje njegovo postepeno smanjenje. Ukupna inflacija mjerena HIPC-om trebala bi se smanjiti s 8,4% u 2022. na 5,6% u 2023., 3,2% u 2024. i 2,1% u 2025., te bi trebala dostići ciljni nivo ESB-a u trećem tromjesečju 2025. godine.³³

Europski stabilizacijski mehanizam trenutno predstavlja jedini stalni mehanizam za pružanje financijske pomoći zemljama članicama eurozone. Sa svojom ukupnom sposobnošću za kreditiranje do 500 milijardi eura, ESM se financira putem zaduživanja na financijskim tržištima. Garanciju za te zajmove daju dioničari ESM-a, koji su ujedno i države članice europodručja. Sredstvima ESM-a pružena je financijska pomoć Španiji, Kipru i Grčkoj. Komisija i ESM utvrdili su detaljne postupke za njihovu saradnju pri pružanju pomoći državama članicama eurozone. Ovaj mehanizam financijsku pomoć pruža kroz različite instrumente kreditiranja. U okviru odgovora EU-a na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, države članice eurozone postigle su dogovor o novom privremenom instrumentu — Instrumentu za kriznu pomoć zbog pandemije.³⁴

Europski stabilizacijski mehanizam je od velikog značaja u očuvanju financijske i ekonomske stabilnosti eurozone.

Eurozona je nastala kada je odgovornost za monetarnu politiku prenesena s nacionalnih centralnih banaka 11 država članica na Europsku centralnu banku u januaru 1999. godine. Grčka se pridružila 2001., Slovenija 2007., Kipar i Malta 2008., Slovačka 2009., Estonija 2011., Latvija 2014., Litva 2015. i Hrvatska 2023. godine. Stvaranje eurozone i nove supranacionalne institucije, ECB (Europske centralne banke), bilo je prekretnica u dugom i složenom procesu europske integracije. Za pridruživanje eurozoni države su trebale ispuniti konvergencijske kriterije, koje će trebati ispuniti i ostale države članice EU prije uvođenja eura. Tim su kriterijima određeni ekonomski i pravni preduslovi za države kako bi one uspješno učestvovala u ekonomskoj i monetarnoj uniji.³⁵

Ekonomska i monetarna unija (EMU) EU nastala je kao rezultat postepenog i dugotrajnog procesa integracije između zemalja članica s ciljem stvaranja jedinstvenog tržišta slobodnog protoka roba, usluga, ljudi i kapitala.

Proces stvaranja EMU se odvijao u tri faze:

1. faza (1990-1993.): trebalo je osigurati slobodno kretanje kapitala, te koordinaciju ekonomskih politika i užu suradnju središnjih banaka. Posebno značajno za ovu fazu su kriteriji ekonomske konvergenije, neophodni za realizaciju ekonomske i monetarne unije, postavljeni Maastrichtskim ugovorom, a to su:

- stabilnost cijena koja se ostvaruje kroz propisanu nisku stopu inflacije, koja ne smije biti viša od 1,5 procentnih poena iznad prosječne stope inflacije triju država s najnižom stopom inflacije,

33 Detaljnije: Godišnji izvještaj ESB za 2023.: https://www.ecb.europa.eu/pub/projections/html/ecb.projections202309_ecbstaff-4eb3c5960e.hr.html, 29.1.2024.

34 Detaljnije: Financijska pomoć državama EU: https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/hr/FTU_2.6.8.pdf, 29.1.2024.

35 ESB, ESSB i Eurosistem: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.hr.html>, 29.1.2024.

- godišnji proračunski deficit ne smije prelaziti 3% BDP-a,
 - kumulativni javni dug zemlje ne smije prelaziti 60% BDP-a,
 - dugoročna kamatna stopa ne smije prijeći za više od 2% onu stopu koja postoji u tri zemlje članice EU sa najnižom stopom inflacije, odnosno sa najstabilnijim cijenama.
2. faza (1994-1998.): cilj je bio približavanje ekonomskih i monetarnih politika zemalja članica, kako bi se osigurala stabilnost cijena i javnih financija.
 3. faza (započela 1999.): trebala je zaokružiti sve prethodne mjere, institucionalizacijom, odnosno osnivanjem Europske središnje banke, te utvrđivanjem tečaja i uvođenjem jedinstvene europske valute.³⁶

Pored članica, strukturu eurozone čine i:

Europska centralna banka (ECB) javna je ustanova, sa sjedištem u Frankfurtu, SR Njemačkoj, koja upravlja valutom države ili grupe država i nadzire ponudu novca, odnosno, doslovno rečeno, količinu novca u opticaju.³⁷ Odgovorna je za održavanje stabilnosti cijena i od januara 1999. godine odgovorna je za provođenje monetarnih politika³⁸ za cijelo europodručje. Jedinstvena monetarna politika u europodručju temelji se na pravnim odredbama Ugovora o funkcionisanju Europske unije, te na Statutu Europskog sistema centralnih banaka (ESCB) i Europske centralne banke.

Europski sistem centralnih banaka se sastoji od ECB i nacionalnih centralnih banaka svih država članica EU bez obzira na to jesu li prihvatile euro.

4. Politike i ekonomski suverenitet država članica

Europska unija kao supranacionalni entitet ima mogućnost da samostalno donosi i implementira odluke na nivou cijele Unije, a koje se tiču ekonomske politike, tako da je u ovom dijelu fokus na širem konceptu ekonomskog suvereniteta unutar cijele EU, ne samo u eurozoni.

Uticaj politika na ekonomski suverenitet država članica se odnosi na kompleksnu dinamiku između ekonomske integracije unutar Europske unije i ekonomskog suvereniteta njenih država članica. Cilj Europske unije, kao političke i ekonomske unije, koja obuhvata 27 zemalja, jeste „... promovisanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda.“³⁹ (čl.3. st.1. TFEU). U okviru

36 Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022., str.89.

37 Detaljnije: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/what-is-a-central-bank.hr.html>

38 Pored stabilnosti cijena, monetarne politike su i održavanje niske stope nezaposlenosti i podsticanje ekonomskog rasta.

39 Pročišćena verzija Ugovora o Europskoj uniji (TFEU) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C202/1, 7.6.2016., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT,1.2.2024>.

EU, države članice su se usaglasile da dijele određene nadležnosti s institucijama EU, što uključuje usvajanje zajedničkih politika u raznim oblastima, kao što su trgovina, poljoprivreda, ribarstvo i konkurencija.

Kada je Ugovorima Uniji, u određenom području, dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije.⁴⁰ Europska unija može, pod određenim okolnostima, dati ovlaštenja državama članicama da donesu vlastite pravno obvezujuće akte u području isključive nadležnosti. Ovo se obično događa kroz sekundarno zakonodavstvo EU, kao što su direktive koje zahtijevaju transpoziciju u nacionalno pravo država članica. Države članice mogu donositi mjere na nacionalnom nivou koje su potrebne za implementaciju, primjenu ili provedbu pravno obvezujućih akata EU.

Isključiva nadležnost Europske unije je ključna u nekim aspektima, kao na primjer tamo gdje je za ostvarenje ciljeva Unije potrebno centralizovano donošenje odluka ili za osiguranje jedinstvenog tržišta unutar svojih granica. Međutim, ovim aspektom nadležnosti dolazi do ograničivanja sposobnosti država da samostalno donose određene odluke koje direktno utiču na njihove građane, odnosno dolazi do ograničivanja nacionalne suverenosti. S tim u vezi, stvara se potreba za balansiranjem između potrebe za centralizovanim donošenjem odluka i očuvanjem nacionalne autonomije. EU nastoji osigurati donošenje odluka na nižem nivou, osim u slučajevima kada su ciljevi Unije bolje ostvarivi na višem nivou, odnosno nivou Unije. Kroz navedeno, Unija nastoji održati ravnotežu između nacionalnog i supranacionalnog, između jedinstva i različitosti svojih članica omogućavajući im da zadrže dio svog suvereniteta kroz stalnu pregovaračku vještinu i kompromis između njih i institucija Unije, radeći istovremeno na jačanju i integrisanju prema ostvarenju zajedničkih ciljeva i interesa, kao i da bi se osiguralo da integracija ne ide na štetu sposobnosti pojedinačnih država da upravljaju svojim ekonomijama na način koji odgovara njihovim specifičnim potrebama i okolnostima.

Naravno da pored nedostataka postoje i pozitivne strane isključive nadležnosti koja se ogleda u jedinstvenom predstavljanju Unije prema trećima, gdje EU nastupa kao jedinstven politički entitet, a ne svaka od 27 država članica pojedinačno, zatim u izbjegavanju konflikta oko nadležnosti, jer je tačno naznačeno ko je nadležan za koju oblast. Osim navedenih prednosti isključive nadležnosti, EU može osigurati da se njene politike jednako primjenjuju u svim državama članicama, što pomaže u očuvanju integriteta unutrašnjeg tržišta i jednak tretman za sva fizička i pravna lica unutar Unije.

Glava 1, član 2., st.2. TFEU se odnosi na podjelu nadležnosti između Europske unije (EU) i njenih država članica, ključan je za razumijevanje kako se odluke donose unutar EU, posebno u oblastima gdje postoji dijeljena nadležnost. U suštini, ovaj princip omogućava fleksibilnost u donošenju odluka, omogućavajući i EU i državama članicama da djeluju, ali pod određenim uslovima koji osiguravaju

⁴⁰ Ibidem, Glava 1, član 2., st.1.

koherentnu politiku i izbjegavaju pravnu neizvjesnost. To su područja (unutrašnje tržište, poljoprivreda, okoliš (životna sredina), potrošačka zaštita, transport i energetika) u kojima su i EU i države članice ovlaštene da donose regulative i zakone. Ako EU odluči da donese pravno obavezujući akt, države članice moraju uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo sa tim aktom. U suprotnom slučaju, države članice imaju slobodu donošenja svojih propisa u području dijeljene nadležnosti.

U aspektu dijeljene nadležnosti, poštuje se nacionalni suverenitet država članica sve dok on nije u suprotnosti sa supranacionalnim interesima i zakonodavstvom.

Dvije komponente uticaja EU politika na ekonomski suverenitet država članica se najviše ogledaju kroz:

- a) Harmonizaciju politika unutar Europske unije: prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva i regulativa onima koje donosi Unija;
- b) Zadržavanje nacionalne autonomije: države članice žele da zadrže kontrolu nad ključnim aspektima svojih ekonomija.

5. Zaključak

U konačnoj analizi, budžet Europske unije predstavlja više od samog finansijskog instrumenta. On ne samo da reflektira ekonomske prioritete i političke ambicije članica Europske unije već predstavlja promociju ekonomske kohezije unutar Unije i harmonizaciju njenih ekonomskih politika. Budžet EU podstiče rast i inovacije, regionalnu i socijalnu solidarnost, usmjerava finansijske tokove u stratejske sektore kroz pažljivo usmjerenu alokaciju sredstava, kroz koje stvara pogodno tlo za razvoj i prilagođavanje članica.

Ključni pregled budžetskih struktura i raspodjele sredstava ukazuje na to da dok budžet omogućava ostvarenje širokih političkih inicijativa, također postavlja granice ekonomskom suverenitetu kroz regulative koje utiču na nacionalnu fiskalnu politiku. Ove granice nisu ograničenja, već balans između zajedničkih interesa i individualnih strategija članica.

Pojačan prijenos nacionalnog ekonomskog suvereniteta je najviše primjetan u kontekstu monetarne unije. Države članice su se uvođenjem valute eura odrekle dijela svoje samostalne monetarne politike, ukazujući na složenost odnosa između ekonomske integracije i nacionalne autonomije. Na oblikovanje i dinamiku transfera suvereniteta također utiče i raspodjela nadležnosti između EU i država članica, koja određuje prostor unutar kojeg države članice zadržavaju aspekte ekonomske suverenosti i određuju kapacitete institucija EU u vođenju ekonomskih politika.

Iako članstvo u EU donosi izvjesne kompromise u pogledu autonomije, ono također omogućava državama učestvovanje u zajedničkom ekonomskom napretku i nacionalnim ekonomijama. Dok EU nastoji harmonizirati politike u cilju ostvarivanja zajedničkih interesa i jačanja unutrašnjeg tržišta, istovremeno se suočava s izazovom očuvanja ekonomskog i političkog suvereniteta država

članica. Također, EU mora paziti da se njene politike pravedno primjenjuju unutar svih država članica kako bi se očuvala njihova autonomija i specifični ekonomski interesi.

U ovom radu je naglašena važnost EU budžeta ne samo kao refleksije političkih smjernica i ekonomskih ciljeva Unije, već i kao mehanizma u kome se nacionalni i supranacionalni interesi susreću i usklađuju. U budućnosti, sposobnost EU da uskladi potrebe i interese svojih članica kroz pravednu i ciljanu raspodjelu budžeta biće ključni test njenog kapaciteta da podstiče jedinstvo bez kompromitovanja suvereniteta, i tako podržava jedinstvenu zajednicu svojih naroda.

Literatura:

1. Đurdžević, Z., Proračun Europske unije, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2004., str. 187. , <https://hrcak.srce.hr>;
2. European Commission, Directorate-General for Budget, European Union public finance, Luxembourg, 2014.;
3. Imamović - Čizmić, K., Budžet EU, <https://www.pfsa.unsa.ba>;
4. Kandžija, Vinko, Cvečić, Igor., Makrosustav Europske unije, Rijeka, 2008.;
5. Odak, A., Rajaković, M., Žabojeć, M., Financijska perspektiva Europske unije 2021.-2027., s naglaskom na kohezijsku politiku, Školska knjiga, Zagreb, 2021.;
6. Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14.12.2020.;
7. Pinder, John, Evropska unija, Šahinpašić, Sarajevo, 2000.;
8. Pročišćena verzija Ugovora o Europskoj uniji (TFEU) i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C202/1, 7.6.2016.,
9. Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022.;
10. Uredba Vijeća (EEZ, Euratom) br. 1553/89 od 29. maja 1989, Službeni list L155, 7.6.1989..

Internetske stranice:

11. <https://www.consilium.europa.eu/hr>
12. <https://eur-lex.europa.eu>
13. <https://european-union.europa.eu>
14. <https://commission.europa.eu>
15. <https://www.consilium.europa.eu>
16. <https://economy-finance.ec.europa.eu>
17. <https://www.ecb.europa.eu>
18. <https://www.europarl.europa.eu>
19. <https://kpmg.com/us/en>.

Elmida Burina, Ph.M.

Ph.D. candidate at Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

ANALYSIS OF ECONOMIC SOVEREIGNTY AND EUROPEAN UNION POLICIES: IMPLICATIONS OF THE BUDGET, MONETARY UNION, AND STRATEGIES ON MEMBER STATES

Abstract: This paper explores the impact of European Union policies on the economic sovereignty of its member states, focusing on the budget, monetary union, and joint policies.

Within the context of the Maastricht Treaty 1992, the process of transferring parts of economic sovereignty from member states to supranational EU institutions is analyzed in the context of globalization and integration, exploring how this has reflected on the formation and management of their economic policies.

The budget of the European Union, as a central theme, is analyzed in terms of its structure and functions, with an emphasis on the analytical study of the impact of fund allocation on the economic policies and priorities of the member states. This analysis provides insight into the complex mechanisms of financial management within the EU.

Detailed attention to the eurozone reveals how a common currency and coordinated monetary policy affect the fiscal autonomy of member states. Furthermore, the paper investigates how economic sovereignty balances the need for political synergy within the European Union and the desire to preserve national autonomy.

The work illuminates the dynamics and challenges of sovereignty transfer, analyzes the distribution of competencies, and considers opportunities for achieving a balance between independence and integration

Keywords: European Union, economic sovereignty, EU budget, monetary union, eurozone, national autonomy, integration.

STRUČNI ČLANAK

OSNOVNE KARAKTERISTIKE SISTEMA ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE S FOKUSOM NA OSTVARIVANJE I ZAŠTITU PRAVA OSIGURANIKA

Sažetak: Zdravstveno osiguranje je jedno od grana socijalnog osiguranja kojim se osiguranicima na osnovu ulaganja zaposlenih i drugih osiguranih osoba u fond zdravstvenog osiguranja garantira zaštita od bolesti, privremene nesposobnosti za rad uslijed bolesti, kao i drugi slučajevi obuhvaćeni propisima o zdravstvenom osiguranju. U Federaciji Bosne i Hercegovine oblast zdravstva je u podijeljenoj nadležnosti entiteta i kantona, što čini posebnost i uzrokuje složenost u postupku ostvarivanja i zaštite prava iz zdravstvenog osiguranja. Predmet ovog rada jeste pravno-regulatorni okvir kojim se uređuje oblast zdravstvenog osiguranja u pogledu organizacija i funkcionisanje istog, te način ostvarivanja i zaštite prava iz zdravstvenog osiguranja. Ovaj rad obuhvata definicije i teorijski okvir svrhe formiranja zdravstvenog osiguranja i odnosa u istom, daje odgovor na pitanje da li je pravno-regulatorni okvir kojim se uređuje organizacija i funkcionisanje zdravstvenog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine definisan na adekvatan način, da li su važećim pravnim normama omogućeni potrebni mehanizmi ostvarenja i zaštite osnovnih prava iz zdravstvenog osiguranja, te da li su neophodne određene reforme aktuelnog sistema zdravstvenog osiguranja.

Ključni pojmovi: zdravstveno osiguranje, sistem zdravstvenog osiguranja, ostvarivanje i zaštita prava iz zdravstvenog osiguranja, reforma zdravstvenog osiguranja

1. Uvod

Zdravstveno osiguranje je dio socijalnog osiguranja koje uvodi država u cilju obezbjeđenja zdravstvene zaštite građana.¹ S tim u vezi, neophodno je u uvodnom dijelu dati osvrt na pojam, obuhvat i svrhu socijalnog osiguranja. Socijalno osiguranje se može definirati kao sistem kojim se osiguranicima i osiguranim osobama (zaposlenima i članovima njihovih porodica, kao i penzionerima, i drugim osiguranim osobama), na temelju materijalnog ulaganja zaposlenih i drugih osiguranih osoba u fondove socijalnog osiguranja garantira zaštita za slučaj: 1) bolesti i privremene nesposobnosti za rad uslijed bolesti, 2)

¹ Stanković, N, Hadžić, Dž., Fazlović, A. (2019.), *Osnove zdravstvenog prava*, Evropski univerzitet „Kallós“ Tuzla, Tuzla, 135

nezaposlenosti, 3) starosti i nesposobnosti za rad, 4) smrti hranitelja porodice. Shodno rizicima koje štite, osnovne grane socijalnog osiguranja su: 1) zdravstveno osiguranje, 2) osiguranje od nezaposlenosti i 3) penzijsko i invalidsko osiguranje.² Svrha socijalnog osiguranja je da stanovništvu pruži ekonomsku sigurnost tokom svih životnih perioda. Korijeni socijalnog osiguranja leže u činjenici da u tržišnoj ekonomiji porodice uglavnom žive od dohotka koji se ostvaruje na tržištu rada. Izostajanje prihoda od rada uslijed socijalnih rizika (starosti, bolesti, nezaposlenosti), može imati za posljedicu ugrožavanje egzistencije pojedinca i njegove porodice. Socijalno osiguranje bi trebalo osiguranoj osobi nadoknaditi izgubljeni dohodak koji je izostao zbog socijalnog rizika, kao i omogućiti joj da održi ili povрати narušenu zdravstvenu sposobnost ili sposobnost za rad, a osmišljeno je tako da se dominantno finansira doprinosima zaposlenih. Zato je u socijalnom osiguranju naglašeniji princip materijalnog ulaganja, odnosno uzajamnosti i racionalnosti, od principa solidarnosti - primanja su uvjetovana uložnim sredstvima. Dok se kod socijalne pomoći po pravilu traži da osoba nema dovoljne prihode ili je nesposobna za rad, kod socijalnog osiguranja osnovni uvjet je da je uplaćivao doprinos, a izvori prihoda po pravilu ne utiču na primanja.³ Zdravstveno osiguranje, kao dio sistema socijalnog osiguranja, ima prevashodno za cilj obezbjeđenje socijalne i ekonomske sigurnosti zaposlenicima i članovima njihovih porodica u slučaju nastupanja rizika bolesti, povrede na poslu, ostvarivanje materijalne podrške za osigurane rizike itd.⁴

2. Definiranje i svrha zdravstvenog osiguranja

Zdravstveno osiguranje, kao dio prava socijalnog osiguranja građana, čini jedinstven sistem u okviru koga građani ulaganjem sredstava, na načelima uzajamnosti i solidarnosti, obavezno osiguravaju ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i druge oblike osiguranja na način koji je utvrđen zakonom i drugim propisima donesenim na osnovu zakona. Sistem zdravstvenog osiguranja uređuje se ustavnim dokumentima, zakonima i drugim propisima, kao i univerzalnim i autonomnim izvorima socijalnog prava. S ovog aspekta, zdravstveno osiguranje određuje se kao sistem pravnih normi navedenih pravnih izvora, na osnovu kojih osigurana lica stiču prava i obaveze iz zdravstvenog osiguranja.⁵ Zdravstvenim osiguranjem se osiguranicima i drugim osiguranim osobama pružaju dvije vrste prava:

- a) zdravstvenu zaštitu u slučaju bolesti ili povrede, prevenciju bolesti, liječenje i rehabilitaciju,

2 Jašarević, S., Rozić, I. (2019.), *Socijalno pravo*, Sveučilište u Mostaru, Mostar, 175 - 176

3 Ibid., 176

4 Dedić, S., Hadžić, M. (2018.), *Socijalno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 117

5 Ibid., 116

- b) sredstva za egzistenciju do povratka na posao - u slučaju privremene nesposobnost za rad zbog bolesti ili povrede, njega člana porodice, pratnja bolesnom licu i sl.

Prava koja se osiguravaju u okviru zdravstvenog osiguranja razlikuju se od ostalih socijalnih beneficija po tome što su pretežno naturalnog karaktera, te su i znatno kompleksnija za realizaciju od uobičajenih novčanih davanja. Zdravstvenim osiguranjem osiguravaju se:

- a) zdravstvene usluge (liječničke i stomatološke preglede i usluge, njegu, bolničko i drugo liječenje),
- b) naknade u naturi (lijekovi, proteze, pomagala i sl.),
- c) novčane naknade (naknada za nesposobnost za rad zbog bolesti, putni troškovi za liječenje itd.).⁶

Za provođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja⁷ država formira specijalizirane institucije. Te institucije vode administraciju osiguranja, ali ne pružaju zdravstvene usluge, već to čine zdravstvene ustanove - državne i privatne. Primat u većini zemalja imaju državne ustanove, ali ponegdje privatne ustanove imaju ravnopravan tretman (npr. u Francuskoj).⁸ Iako se finansijski zasniva uglavnom na sistemu materijalnog doprinosa, korištenje prava i usluga zdravstvenog osiguranja zasniva se na kombinaciji principa ulaganja i solidarnosti. Zbog ograničenih sredstava i stimulativnog ulaganja u fondove, veliki broj prava uslovljen je visinom doprinosa (npr. nakanada za vrijeme bolovanja). Ipak, budući da zdravlje predstavlja izuzetnu društvenu vrijednost, kada se radi liječenju, u većini zemalja se manje ili više primjenjuje princip solidarnosti. To se radi tako što osiguranici u osiguranje finansijski doprinose prema mogućnostima (prihodu) a zdravstvene usluge koriste u onom obimu i trajanju koliko je potrebno. Tako se ostvaruje socijalni transfer od bogatijih i obično zdravijih, prema siromašniji i bolesnijim.⁹ Polazeći od pretpostavke da je zdravlje najveće blago, a da bolest i liječenje bolesti predstavlja teret, kako za pojedinca, tako i za državu u cjelini, neophodno je da svaka država, primjereno svojim mogućnostima, obezbijedi određeni nivo zdravstvene zaštite za svoje građane.¹⁰ Najčešće se navodi da je zdravlje osnovno ljudsko pravo i da kao takvo ono predstavlja jednu od najznačajnijih pretpostavki za ekonomski razvoj i kvalitet života jedne zemlje. Zbog toga je odgovornost kako pojedinaca, tako i društva u cjelini ogromna u pogledu nastanka bolesti, čuvanja i unapređenja zdravlja.

Zdravstveni sistem u svakoj zemlji svojim funkcioniranjem treba da obezbijedi visok stepen zdravstvenog stanja ukupne populacije, što posredno utiče i na ekonomski sistem i ukupni društveni razvoj. Iz tog razloga stepen razvijenosti

6 Jašarević, S., Rozić I., op. cit. 180

7 Obavezno zdravstveno osiguranje se razlikuje od privatnog/dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, a u nastavku rada pod naslovom „Vrste zdravstvenog osiguranja“ biće dato pojašnjenje.

8 Jašarević, S., Rozić I., op. cit. 180

9 Ibid.

10 Stanković, N., Hadžić, Dž., Fazlović, A., op. cit. 135

zemlje ogleda se u nivou zdravlja ukupnog stanovništva, pa je zbog toga svakoj državi bitno da obezbijedi osnovne pretpostavke za organiziranje i funkcioniranje zdravstvenog sistema.¹¹

3. Pravni okvir za zdravstveno osiguranje u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine

U Bosni i Hercegovini oblast zdravstva je prema ustavnim rješenjima¹², u nadležnosti entiteta (Republika Srpska¹³), podjeljenoj nadležnosti entiteta i kantona (Federacija Bosne i Hercegovine¹⁴), odnosno u nadležnosti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine¹⁵. Tako su u Bosni i Hercegovini trenutno na snazi tri Zakona o zdravstvenoj zaštiti i tri Zakona o zdravstvenom osiguranju. Odredbe ovih propisa su uglavnom usklađene, iako postoje dijelovi koji se u značajnoj mjeri razlikuju. U Federaciji Bosne i Hercegovine (dalje: Federacija BiH), trenutno postoji Federalno ministarstvo zdravstva i 10 kantonalnih ministarstava zdravstva, te Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH i 10 kantonalnih zavoda zdravstvenog osiguranja. Republika Srpska ima ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite i Fond zdravstvenog osiguranja, a u Brčko Distriktu BiH egzistira Odjel za zdravstvo i ostale usluge pri Vladi Brčko Distrikta BiH, te Fond zdravstvenog osiguranja Brčko Distrikta BiH. Na entitetskom nivou formirane su i agencije za akreditaciju u zdravstvu i to Agencija za kvalitet i akreditaciju u zdravstvu u Federaciji BiH i Agencija za certifikaciju, akreditaciju i unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite Republike Srpske. Od organa na nivou Bosne i Hercegovine, značajno je izdvojiti jedino Odsjek za zdravstvo pri Ministarstvu

11 Dedić, S., Hadžić, M, op. cit., 115

12 Član III.3.a) Ustava Bosne i Hercegovine (Aneks IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i "Sl. glasnik BiH", br. 25/2009 - Amandman I)

13 Član 68. tačka 12) Ustava Republike Srpske («Sl. glasnik RS», br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i «Sl. glasnik BiH», br. 73/2019 - odluka US BiH)

14 Član III.2.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine («Sl. novine FBiH», br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI)

15 Član 8. stav (1) tačka g) Statuta Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine («Sl. glasnik Brčko distrikta BiH», br. 2/2010 - prečišćen tekst)

civilnih poslova, a od propisa koji se primjenjuju u cijeloj Bosni i Hercegovini najznačajniji je Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima.¹⁶

Sistem zdravstvene zaštite u Federaciji BiH uređen je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti¹⁷ (u daljem tekstu: ZZZ) iz 2010. godine i Zakonom o zdravstvenom osiguranju¹⁸ (u daljem tekstu: ZZO) iz 1997. godine, zajedno sa kasnijim izmjenama i dopunama ovih zakona, te pratećim podzakonskim i drugim propisima. Zakon o zdravstvenoj zaštiti uređuje načela, način organizacije i provedbe zdravstvene zaštite, dok Zakon o zdravstvenom osiguranju uređuje zdravstveno osiguranje kao dio socijalnog osiguranja koje se zasniva na načelima uzajamnosti i solidarnosti građana. Dakle, u skladu sa Ustavom Federacije BiH i relevantnim zakonskim okvirom, sistem zdravstva u Federaciji BiH je decentralizovan i većina nadležnosti i odgovornosti dodijeljena je kantonima. Sektor zdravstva u Federaciji BiH čini mreža od čak 11 ministarstava zdravstva (10 kantonalnih i jedno federalno), 11 zavoda za zdravstveno osiguranje (10 kantonalnih i Federalni zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja) i 11 zavoda za javno zdravstvo. Regulatornim okvirom je utvrđeno da se zdravstvena zaštita u Federaciji BiH provodi po načelima solidarnosti, dostupnosti i cjelovitog pristupa (bez obzira na starost, pol, vjersku i etničku pripadnost), a zdravstvene usluge se pružaju na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou.¹⁹ Zdravstvena zaštita, u smislu ZZZ, obuhvata sistem društvenih, grupnih i individualnih mjera, usluga i aktivnosti za očuvanje i unapređenje zdravlja, sprečavanje bolesti, rano otkrivanje bolesti, blagovremeno liječenje, te zdravstvenu njegu i rehabilitaciju, kao i primjenu zdravstvenih tehnologija.²⁰

4. Vrste zdravstvenog osiguranja

Zaštita zdravlja stanovništva u svijetu osigurava se na sljedeće načine:

- a) obaveznim zdravstvenim osiguranjem - koje se finansira na bazi doprinosa radno aktivnih osoba,
- b) sistemom opće zdravstvene zaštite svih stanovnika - koje se finansira iz općih sredstava,
- c) privatnim i dopunskim zdravstvenim osiguranjem.²¹

16 Mujkić, E. (2011.), *Sistem zdravstva u Bosni i Hercegovini: stanje i pravci moguće reforme*, 1, Dostupno na: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2015/01/Sistem-zdravstva-u-Bih.-stanje-i-pravci-mogu%C3%A6e-reforme.pdf>, [27.08.2023.]

17 Zakon o zdravstvenoj zaštiti – ZZZ, Sl. novine Federacije BiH, broj 46/10 i 75/13.

18 Zakon o zdravstvenom osiguranju – ZZO, Sl. novine Federacije BiH, broj 30/97, 7/02, 70/08, 48/11, 100/14, 36/18 i 61/22.

19 Martić, M., Đukić, O. (2018) *Sistemi zdravstvene zaštite u BiH - Finansijski izazovi i opcije za reformu*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) - Ured u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 6

20 Član 2. ZZZ

21 Jašarević, S., Rozić, I., op. cit., 179

U većini evropskih država dominantni oblik organiziranja u ovoj blasti je obavezno zdravstveno osiguranje. Sistem zaštite zdravlja zahtijeva opsežna i stabilna sredstva koja se najefikasnije osiguravaju obaveznim osiguranjem svih zaposlenih i radno aktivnih osoba. Obavezno osiguranje je nazastupljenije i zato što se zaštita zdravlja ne može prepustiti slučaju, odnosno ličnoj inicijativi jer iskustvo pokazuje da bi inače veliki broj siromašnijih osoba ostao nezaštićen. Obaveznim zdravstvenim osiguranjem štiti se primarno radno aktivno stanovništvo i članovi njihovih porodica.²² Uz to, uobičajeno je da se zdravstveno osiguravaju i osobe koje nisu u stalnom radnom odnosu, ali su na neki način radno angažirane (na privremenim i povremenim poslovima, na određeno vrijeme, studenti i učenici na praksi), kao i zaposleni koji su završili radni vijek (penzioneri) i privremeno nezaposlene osobe. Ostale, neosigurane kategorije stanovništva, mahom se štite u okviru sistema opće zdravstvene zaštite koji se finansira iz općih državnih sredstava. Zbog ograničenih sredstava, na ovaj način se obično osigurava samo elementarna zaštita zdravlja i zaštita od težih i zaraznih oboljenja.

U nekim, materijalno bolje stojećim zemljama, punom zdravstvenom zaštitom iz budžeta pokriveno je cjelokupno stanovništvo bez obzira na radni status - to su tzv. nacionalni zdravstveni sistemi koje npr. imaju: Irska, Velika Britanija, Kanada, skandinavske zemlje.²³ Osnovano se ukazuje da ni najbogatije države nisu u stanju da putem budžetskog ulaganja u zdravlje stanovništva, kao i ni putem obaveznog zdravstvenog osiguranja obezbijede cijeli dijapazon zdravstvenih potreba, s jedne strane, a ni svi slojevi stanovništva nemaju istu potrebu za državnom pomoći u obezbjeđenju zdravlja (bogatiji slojevi stanovništva imaju mogućnost da ulažu vlastita sredstva), s druge strane, zbog čega veliki broj zemalja u svom zakonodavstvu omogućuje, pa i stimulira organiziranje i funkcioniranje dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja. Dakle, zakonom se omogućuje osnivanje osiguravajućih društava (kase uzajamne pomoći, agencije i sl.), koja se na načelu dobrovoljnosti uspostavljaju na nekom od principa zajedništva (npr. teritorijalne zajednice, vjerske zajednice, strukovna udruženja, studenti, administrativni radnici). U pravilu, kod ovog osiguranja vrijede ona načela koja prate dopunsko, odnosno privatno osiguranje.²⁴

Građani Federacije BiH, pod uslovima utvrđenim ZZO i drugim zakonima, kao i propisima donesenim na osnovu zakona, imaju pravo na zdravstveno osiguranje, koje obuhvata:

- 1) obavezno zdravstveno osiguranje;
- 2) prošireno zdravstveno osiguranje, i

22 Prema dokumentu "Obračun sredstava u zdravstvu u Federaciji BiH" koji je u julu 2023. godine izradio Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine" u 2022. godini u Federaciji BiH registrirano je ukupno 1.869.278 osiguranih lica, od čega 1.304.332 osiguranika (nosilaca osiguranja) ili 69,78%, a članova porodica osiguranika 564.946 ili 30,22%. Dokument je dostupan na https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2023/PR_IJEDLOG%20ODLUKE%20B.pdf

23 Jašarević, S., Rozić, I., op. cit., 179

24 Dedić, S., op. cit. 118

3) dobrovoljno zdravstveno osiguranje.²⁵

Pravo na obavezno zdravstveno osiguranje imaju lica u radnom odnosu i druga lica koja vrše određene djelatnosti ili imaju određena svojstva, a obuhvaćene su ZZO. Ovo pravo imaju i članovi porodice osiguranika pod uslovima utvrđenim ZZO. Sva ova lica tretiraju se kao osigurana lica i imaju pravo, u okviru obaveznog zdravstvenog osiguranja, na korištenje zdravstvene zaštite, novčane naknade i razne pomoći. Obim prava određuje se u cijelosti podzakonskim aktima donesenim na osnovu zakona, i to djelimično na nivou Federacije BiH, a većim dijelom na nivou kantona. Izričito je predviđeno da sva prava koja pripadaju osiguranim licima ne mogu biti predmet ugovora, niti se mogu prenositi, kao ni nasljeđivati. Jedino novčana primanja iz obaveznog zdravstvenog osiguranja koja su dospjela, a ostala su neisplaćena zbog smrti osiguranog lica, mogu biti predmet nasljeđivanja.

Prošireno zdravstveno osiguranje je fakultativne prirode, koje može uvesti zakonodavno tijelo kantona radi osiguranja prava iz zdravstvenog osiguranja, odnosno obima prava koja nisu obuhvaćena obaveznim zdravstvenim osiguranjem.

Dobrovoljno zdravstveno osiguranje je također fakultativno, koje se kao takvo može uvoditi od strane građana za one vidove zdravstvene zaštite i ona prava koja se ne osiguravaju obaveznim i proširenim zdravstvenim osiguranjem.²⁶

5. Finansiranje zdravstvenog osiguranja

Funkcija finansiranja sistema zdravstvene zaštite opredeljujuće utiče na oblik organizovanja zdravstvenog sistema, odnosno tačnije rečeno način plaćanja zdravstvenog osiguranja kao jednog od dijelova izvora prihoda zdravstvenog sistema. Danas u svijetu postoje različiti oblici organizovanja zdravstvenog osiguranja (načini plaćanja zdravstvenog osiguranja), ali se na osnovu sprovedenih istraživanja po pitanju finansiranja zdravstvenog osiguranja može konstatovati da ne postoji definitivni i perfektan model finansiranja zdravstvenog osiguranja koji bi se univerzalno primenjivao, već svaka država prema svojim karakteristikama osmišljava model finansiranja koji može biti kombinacija karakteristika više postojećih modela.²⁷

Bosna i Hercegovina je svojim osamostaljenjem, nastavila da organizira finansiranje zdravstvenog sistema po modelu kojeg je naslijedila iz SFRJ, odnosno po Bizmarkovom modelu solidarnosti. Sistem socijalnog osiguranja (Bizmarkov model), najstariji je sistem zdravstvenog osiguranja, a nastao je sa uspostavljanjem prvog zakonodavstva iz područja zdravstva i socijalnog osiguranja u Njemačkoj (Prusiji) 1883. godine. Ovaj model nazvan je po Otu Bizmarku (Otto Bismarck),

²⁵ Član 2. ZZO

²⁶ Dedić, S., op.cit., 120

²⁷ Damjanović, R., Vladislavljević, V., Arapović, T., "Modeli finansiranja zdravstvenog osiguranja", Oditor, vol. 4, br. 1/2018, 92

tadašnjem kancelaru Prusije. Sam model počiva na principu solidarnosti i uzajamnosti, gdje doprinose plaćaju svi, a koristi onaj ko je te godine bolestan. Sam sistem zdravstvene zaštite se finasira iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje koje solidarno uplaćuju i zaposlenici i poslodavci.²⁸ Ovaj model finansiranja zdravstvenog osiguranja bazira se na uplatama sredstava doprinosa po osnovu rada, poslodavaca (1/3 od ukupnih doprinosa) i zaposlenih (2/3 od ukupnih doprinosa), neprofitnim fondovima osiguranja. Bruto zarada zaposlenih predstavlja osnovicu na koju se obračunavaju sredstva doprinosa. Organizacije za osiguranje su nosioci osiguranja kojima upravljaju predstavnici osiguranika srazmjerno uplaćenim doprinosima. Ove organizacije sklapaju ugovore sa davaocima zdravstvenih usluga (zdravstvenim službama) čije usluge koriste osiguranici. Najčešće se zdravstvene usluge plaćaju paušalno ili po usluzi.²⁹ Velika većina eksperata se slaže da Bismarkov model predstavlja dobar model za izrazito razvijene zemlje, što se da primjetiti i iz popisa zemalja u kojima se koristi. Naime, očit je problem njegova zavisnost od broja zaposlenih osoba, jer se gotovo stoprocentno finasira iz rada.³⁰

Sredstva iz kojih se finasira zdravstveno osiguranje u Federaciji BiH obezbjeđuju se na način utvrđen članom 13. ZZO. Sredstva za ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja osiguravaju se doprinosima od kojih se obrazuju fondovi zdravstvenog osiguranja kod zavoda zdravstvenog osiguranja kantona, saglasno odredbama ZZO i propisa donesenih na osnovu zakona. U cilju ostvarivanja jednakih uvjeta za sprovođenje obaveznog zdravstvenog osiguranja u svim kantonima, za određene prioritetne vertikalne programe zdravstvene zaštite od interesa za Federaciju BiH i za pružanje prioriternih najsloženijih oblika zdravstvene zaštite iz određenih specijalističkih djelatnosti, osiguravaju se sredstva federalne solidarnosti kod Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH od kojih se obrazuje fond solidarnosti Federacije BiH. Sredstva federalne solidarnosti osiguravaju se iz doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje. Sredstva za ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i sredstva federalne solidarnosti mogu se osiguravati i iz drugih izvora utvrđenih zakonom i drugim propisima donesenim na osnovu zakona (porezi, donacije, premije, takse, sredstva budžeta kantona i Federacije). Sredstva za ostvarivanje prava iz proširenog zdravstvenog osiguranja osiguravaju se dodatnim doprinosima u skladu sa propisima kantona. Sredstva za dobrovoljno zdravstveno osiguranje obezbjeđuju građani lično ili putem preduzeća, ustanova i na drugi način na koji sami odluče da udružuju sredstva za ovo osiguranje.³¹

Na nivou Federacije BiH osnovan je Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, čija je nadležnost utvrđena ZZO. U sklopu Zavoda se nalazi

28 Mulazimović, N. (2021.), *Zdravstveni sistem u BiH*, Dostupno na: https://www.roche.ba/bs_BA/blog1/blog0/zdravstveni-sistem-u-bih.html [27.08.2023.]

29 Damjanović, R., Vladisavljević, V., Arapović, T., op. cit. 87

30 Mulazimović, N., op. cit.

31 Član 13. ZZO

Fond solidarnosti, u koji se, iz prihoda kantonalnih zavoda izdvaja 9% od ukupno plaćenog doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje sa kantona. Isti iznos sredstava, utvrđeno je, obezbjeđuje i budžet Federacije BiH kako bi se, za taksativno utvrđene zdravstvene usluge, obezbijedila solidarnost za sva osigurana lica.³² Federalni Fond solidarnosti osnovan je s ciljem da se svim stanovnicima Federacije BiH osiguraju jednaki uslovi prilikom pružanja tačno definisanih zdravstvenih usluga domaćih zdravstvenih ustanova i putem liječenja u inostranstvu, kao i da se osigura kupovina lijekova za najteža oboljenja.³³ Finansiranje javnog sistema zdravstvene zaštite u Federaciji BiH nije uređeno na jedinstven način, već se razlikuje u kantonima. Jedinstveno je uređen samo obračun osnovice i stopa doprinosa za zaposlene kod poslodavca (12,5% na teret zaposlenika i 4% na teret poslodavca), dok je osnovica i stopa doprinosa za ostale kategorije stanovništva utvrđena različito na osnovu odluka kantonalnih skupština. U skladu s tim kantonalni zavodi zdravstvenog osiguranja su u različitom finansijskom položaju (u zavisnosti od broja zaposlenih i prosječne bruto plate), što ima direktan uticaj na obim i kategorije prava koja se nude osiguranicima.³⁴ Dakle, zdravstvena zaštita se pruža i finansira na kantonalnom nivou, dok je koordinativna odgovornost na federalnom nivou. S obzirom da su sva kantonalna ministarstva autonomna i odgovorna za osigurana lica na području svog kantona, manji kantoni imaju veoma ograničene kapacitete finansiranja, pa samim tim postoje velike razlike u kvalitetu i cijeni zdravstvenih usluga.³⁵

6. Pravni odnosi zdravstvenog socijalnog osiguranja

Da bi nastao socijalnopravni odnos, pa time i pravni odnos socijalnog zdravstvenog osiguranja, kao jedne najopsežnije i najvažnije grupe socijalno pravnih odnosa, treba da budu ispunjeni sljedeći uslovi:

- a) postojanje pravnog osnova socijalnog zdravstvenog prava;
- b) postojanje stanja socijalne potrebe, odnosno nastupanje socijalnog slučaja (rizika) pokrivenog pravnim osnovom zdravstvenog socijalnog prava;
- c) izjava lica, odnosno njegov zahtjev kojim se traži određena socijalna prestacija od određenog, nadležnog društvenog subjekta.³⁶

Pravo iz zdravstvenog osiguranja, pa time i nastajanja pravnog odnosa, pretpostavlja postojanje pravnog osnova socijalnog osiguranja kojim je unaprijed

32 Stanković, N, Hadžić, Dž., Fazlović, A., op. cit. 145-146

33 Izvještaj o finansijskoj reviziji Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH za 2020. godinu Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, broj: 01-02-08-11-3-2119-6/20, 2020., Sarajevo, 8

34 Martić, M., Đukić, O., op. cit. 13-14

35 Stanković, N, Hadžić, Dž., Fazlović, A., op. cit. 144

36 Dedić, S., op. cit. 121

obuhvaćen krug lica koja pod zakonom određenim uslovima mogu steći pravo iz zdravstvenog osiguranja. Zakonom je izričito predviđeno da prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja mogu ostvariti samo ona lica za koja se utvrdi da imaju svojstvo osiguranih lica. Samo svojstvo osiguranog lica utvrđuju kantonalni zavod osiguranja, odnosno nadležna služba Fonda zdravstvenog osiguranja, a zainteresirano lice to dokazuje posjedovanjem posebne isprave, odnosno zdravstvene legitimacije. Međutim, samo utvrđivanje, odnosno dokazivanje svojstva osiguranog lica svodi se na konstatiranje da određeno lice ispunjava početni uslov - postojanje pravnog osnova kao uslova za sticanje prava iz socijalnog osiguranja. Za sticanje bilo kakvog prava iz socijalnog osiguranja potrebno je ispuniti i druge uslove: postojanje stanja socijalne potrebe i podnošenje zahtjeva, odnosno izjave za ostvarivanje konkretnog prava. Tek u slučaju kumulacije sva tri ova uslova - postojanje svojstva osiguranog lica, socijalnog slučaja i zahtjeva, odnosno izjave može se ostvariti neko od prava iz oblasti socijalnog osiguranja.³⁷

Zakonom o zdravstvenom osiguranju određeni su slučajevi, koji su pokriveni obaveznim zdravstvenim osiguranjem zbog kojih se smatra da nastaje stanje socijalne potrebe, odnosno koji su pokriveni pravnim osnovom. Ti slučajevi su za osiguranike i članove njihovih porodica vezani za sljedeća prava: (1) prava zdravstvene zaštite i (2) prava naknade putnih troškova u vezi sa korištenjem zdravstvene zaštite. Osiguranici još imaju i (3) pravo na naknadu plaće. U skladu sa propisima³⁸ kojima se određuje način utvrđivanja zastupanja osiguranog slučaja, odnosno način ostvarivanja zdravstvene zaštite određuje se kojim se zdravstvenim ustanovama povjerava utvrđivanje činjeničnog stanja, davanje ocjena i mišljenja u postupku utvrđivanja osiguranog slučaja i za ostvarivanje prava osiguranika. U konstatiranju, odnosno utvrđivanju zastupanja osiguranog slučaja učestvuju: ljekar pojedinac, ljekarska komisija, komisija vještaka – ljekara itd.³⁹

Zahtjev za ostvarivanje prava, odnosno izjava osiguranog lica pogođenog osiguranim slučajem, odnosno koje se nalazi u stanju socijalne potrebe, javlja se kao treći opći uslov za nastajanje pravnih odnosa iz zdravstvenog socijalnog osiguranja. Ispunjenje prethodna dva uslova - postojanje pravnog uslova i zastupanje osiguranog slučaja predstavlja pravnu situaciju koja se može označiti kao dospelost prava. Tek podnošenjem zahtjeva, odnosno izjave upotpunjuje se ispunjavanje uslova za sticanje nekog subjektivnog socijalnog prava iz zdravstvenog socijalnog osiguranja, odnosno prava na određenu socijalnu prestaciju.⁴⁰

Elementi socijalnopravnih odnosa, pa time i pravnih odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja su:

- a) subjekti pravnih odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja;
- b) prava i obaveze iz pravnih odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja;

37 Dedić, S., op. cit. 122

38 ZZO i ZZZ

39 Dedić, S., op. cit.. 122-123

40 Ibid., 123

- c) objekt, odnosno socijalne prestacije iz pravnog odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja.⁴¹

Subjekti pravnog odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja su osigurana lica (osiguranici, članovi njihovih porodica i druga lica osigurana u određenim okolnostima) i zavodi, odnosno službe fonda zdravstvenog osiguranja, kao i drugi subjekti.⁴² ZZO u čl. 19. do 30. detaljno i jasno propisuje ko su osigurana lica, odnosno ko su osiguranici, članovi njihovih porodica i druga lica osigurana u određenim okolnostima. Zavodi zdravstvenog osiguranja (kantonalni zavod osiguranja, zavodi dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja ili drugi oblici organiziranja u skladu sa zakonom) su drugi subjekti pravnih odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja. Zavodi zdravstvenog osiguranja su isključivi, zakonom određeni subjekti ostvarivanja i osiguravanja sredstava iz navedenog zdravstvenog osiguranja, koji se osnivaju na nivou kantona. Za dobrovoljno zdravstveno osiguranje može se od strane građana organizirati jedan ili više zavoda dobrovoljnog osiguranja ili drugih oblika organiziranja u skladu sa zakonom. Na nivou Federacije BiH osnovan je Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH u čiji djelokrug spada obavljanje poslova i ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja koja su od interesa za sve kantone, kao i za provođenje određenih prava po osnovu konvencija, drugih međunarodnih ugovora ili zakona i obavljanje poslova obaveznog zdravstvenog osiguranja građana. Kantonalni zavodi osiguranja i Federalni zavod osiguranja i reosiguranja su samostalne organizacije sa svojstvom pravnog lica. Njihova prava i obaveze kao i odgovornosti utvrđene su Zakonom o zdravstvenom osiguranju i njihovim statutima.⁴³

Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH je vanbudžetski fond, upisan kao javna ustanova kod nadležnog suda za registraciju na osnovu ZZO i Odluke Vlade Federacije BiH o početku rada Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH.⁴⁴ Djelatnost Zavoda uređena je ZZO i Statutom Federalnog zavoda, a odnosi se na: učešće u izradi zakona u oblasti zdravstva, kao i drugih propisa i podzakonskih akata u vezi s ostvarivanjem prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja; vođenje evidencija u oblasti obaveznog zdravstvenog osiguranja; osiguravanje vođenja jedinstvenog informacionog sistema obaveznog zdravstvenog osiguranja; praćenje politike provođenja i unapređivanja obaveznog zdravstvenog osiguranja i koordiniranje rada kantonalnih zavoda u tom domenu; planiranje i prikupljanje sredstava Federalnog fonda solidarnosti; obavljanje poslova u vezi sa izradom obračuna sredstava Federalnog fonda solidarnosti po namjenama sa izvještajem; obavljanje poslova u vezi sa izradom obračuna ukupnih sredstava ostvarenih i utrošenih u zdravstvu Federacije BiH sa izvještajem; izradu

41 Ibid., 124

42 Ibid., 124

43 Ibid., 129

44 Odluka o početku rada Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH, Sl. novine Federacije BiH, broj: 107/98.

međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju u dijelu koji se odnosi na obavezno zdravstveno osiguranje; ostvarivanje zdravstvene zaštite u inostranstvu; izradu cijena zdravstvenih usluga iz osnova obaveznog zdravstvenog osiguranja; kao i obavljanje drugih poslova koji se odnose na rad Federalnog fonda solidarnosti, a proizilaze iz zakona i drugih propisa, te podzakonskih akata.⁴⁵

Kantonalni zavod osiguranja, pored toga što provodi politiku razvoja i unapređenja zdravstvene zaštite, koja se osigurava obaveznim zdravstvenim osiguranjem, planira i prikuplja novčana sredstva ovog osiguranja, obavlja i poslove u vezi s ostvarivanjem prava osiguranih lica, brine se o zakonitom i blagovremenom ostvarivanju ovih prava te im pruža stručnu pomoć u ostvarivanju prava o zaštiti njihovih interesa. Samo u zakonom određenim slučajevima kao subjekti pravnog odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja mogu se pojaviti i druga lica (npr. u slučajevima isplata raznih naknada, provođenje nekih poslova u vezi sa profesionalnom rehabilitacijom invalida, pružanje zdravstvenih usluga). I u ovim slučajevima radi se o posrednom subjektu, jer iza njega, ipak, postoji, u pravilu, ugovorni odnos sa odgovarajućim zavodom osiguranja.⁴⁶

Objekt pravnih odnosa zdravstvenog socijalnog osiguranja su socijalne prestacije iz zdravstvenog socijalnog osiguranja, odnosno raznovrsna davanja (npr. davanje u novcu, davanje određenih stvari, proteza, raznih pomagala) ili činjenja (usluge), bolnička njega, liječenje, ljekarski pregledi. Socijalne prestacije u našem zdravstvenom socijalnom osiguranju i dalje karakteriziraju diferenciranost i dosta široko razrađen sistem, koji je sada više u skladu sa savremenim sistemom socijalnog obezbjeđenja.⁴⁷

7. Osnovna prava iz zdravstvenog osiguranja

U pravnom odnosu zdravstvenog socijalnog osiguranja osiguranom licu, odnosno fizičkom licu priznaju se izvjesna socijalna prava u subjektivnom smislu, dok se kao drugi subjekt javlja zavod za osiguranje ili neki drugi subjekt kao obveznik socijalne obaveze. Prema zakonskim odredbama, pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja imaju:

osiguranici, i to:

- a) pravo na zdravstvenu zaštitu,
- b) pravo na naknadu plaće,
- c) pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa korištenjem zdravstvene zaštite, te članovi porodica osiguranika, i to:
 - a) pravo na zdravstvenu zaštitu,

45 Izvještaj o finansijskoj reviziji Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH za 2020. godinu Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, broj: 01-02-08-11-3-2119-6/20, 2020., Sarajevo, 8

46 Dedić, S., op. cit. 129

47 Ibid., 135

- b) pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa korištenjem zdravstvene zaštite.

Prava iz zdravstvenog osiguranja svode se na određena socijalna davanja, odnosno prestacije. Ona prvenstveno proističu iz obaveznog zdravstvenog osiguranja osiguranika i članova njihovih porodica, a ostvaruju se u okviru zavoda zdravstvenog socijalnog osiguranja kantona.⁴⁸ Nažalost, zdravstveno osiguranje, obzirom da je uslovljeno uplatom doprinosa, ne obuhvata određenu grupu stanovništva u BiH – nezaposlene koji nisu registrovani kao takvi ili su skinuti sa spiska nezaposlenih uslijed neredovnog javljanja na zavode za zapošljavanje, kao i osobe koje jesu zaposlene, ali im poslodavci ne uplaćuju doprinose (što je postala sve češća praksa poslodavaca). Na ovaj način, svi građani nemaju pristup zdravstvenoj zaštiti na jednakoj osnovi, te često upravo ove ranjive skupine (koje su često i na granici siromaštva) budu primorane da plaćaju zdravstvene usluge znatno više nego što bi to bilo da su zaštićene sistemom zdravstvenog osiguranja (odnosno da plaćaju samo participaciju).⁴⁹

7.1. Zdravstvena zaštita

Zdravstvena zaštita koja se ZZO osigurava, obuhvaća: hitnu medicinsku pomoć; liječenje zaraznih bolesti; liječenje akutnih, hroničnih bolesti u slučajevima i stanjima kada ugrožavaju život; zdravstvenu zaštitu djece do navršene 15 godine života; zdravstvenu zaštitu redovnih učenika i studenata; otkrivanje i liječenje endemske nefropatije; liječenje malignih oboljenja i inzulo ovisnog dijabetisa; zdravstvenu zaštitu u trudnoći i materinstvu; zdravstvenu zaštitu duševnih bolesti koji zbog prirode i stanja bolesti mogu da ugroze svoj život i život drugih lica, ili oštete materijalna dobra; zdravstvenu zaštitu oboljelih od progresivnih neuromišićnih oboljenja, paraplegije, kvadriplegije, cerebralne paralize i multipleks skleroze; provođenje obavezne imunizacije provi dječijih zaraznih oboljenja; liječenje povreda na radu i profesionalnih oboljenja; zdravstvenu zaštitu građana iznad 65 godina života, pod uvjetom da po članu domaćinstva nemaju prihode veće od prosječne plaće na području Federacije, ostvarene u prethodnom mjesecu; liječenje narkomanije; službu prikupljanja krvi.⁵⁰ Pored navedenih prava, osigurana lica imaju pravo, u skladu sa utvrđenom medicinskom indukcijom i u obimu koji se utvrđuje kantonalnim propisima: na korištenje ortopedskih i drugih pomagala; stomatološko-protetsku pomoć i stomatološko-protetske nadomjestke; na korištenje lijekova čije je stavljanje u promet odobrila Vlada Federacije, a

48 Ibid., 130

49 Mlinarević, G., Lalović, A. (2010.), *Ekonomska i socijalna prava u Bosni i Hercegovini – izvještaj*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Fondacija Heinrich Böll, Ured u Sarajevu, Sarajevo, 168

50 Član 32. ZZO

nalaze se na listi lijekova koji se osiguranicima mogu propisati na teret sredstava kantonalnog zavoda osiguranja.⁵¹

Zdravstvena zaštita koja se u skladu sa ZZO osigurava, provodi se kao: primarna, specijalističko-konsultativna i bolnička.⁵² Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvaćeno obaveznim zdravstvenim osiguranjem podrazumijeva osiguranje zdravstvenog standarda pod jednakim uvjetima za osigurana lica u zadovoljavanju potreba u primarnoj, specijalističko-konsultativnoj i bolničkoj zdravstvenoj zaštiti s odgovarajućom medicinskom rehabilitacijom.⁵³ Obim prava obaveznog zdravstvenog osiguranja utvrdio je Parlament Federacije BiH Odlukom o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava,⁵⁴ dok je ministar zdravstva donio Naredbu o standardima i normativima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine⁵⁵ i Pravilnik o načinu ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja.⁵⁶ Kod povreda na radu, ili oboljenja od profesionalne bolesti, osiguranicima se obavezno osigurava:

- zdravstvena zaštita i sprovođenje mjera otkrivanja i sprečavanja povreda na radu i oboljenja od profesionalne bolesti,
- odgovarajuća medicinska pomoć i pravo na ortopedsku pomagala radi liječenja i medicinske rehabilitacije od posljedica povreda na radu i oboljenja od profesionalnih bolesti radi uspostavljanja radne sposobnosti,
- naknada putnih troškova u vezi s korištenjem zdravstvene zaštite i rehabilitacije prouzrokovane povredom na radu, odnosno oboljenjem od profesionalne bolesti,
- naknada plaće za svo vrijeme trajanja bolovanja prouzrokovano povredom na radu, odnosno oboljenjem od profesionalne bolesti.⁵⁷

Zdravstvena zaštita pruža se osiguranim licima samo u onim zdravstvenim ustanovama i kod onih privatnih zdravstvenih radnika s kojima je kantonalni zavod osiguranja zaključio ugovor o pružanju zdravstvene zaštite. Zdravstvene ustanove sa kojima nije zaključen ugovor o pružanju zdravstvene zaštite mogu naplatiti od kantonalnog zavoda samo troškove medicinske pomoći pružene osiguranim licima u hitnim slučajevima i druge troškove u vezi sa pružanjem ove pomoći.⁵⁸ Osigurano lice ima pravo na liječenje u inostranstvu pod uvjetima i na način utvrđen posebnim propisima ako je u pitanju oboljenje koje se ne može liječiti u

51 Član 33. ZZO

52 Član 34. ZZO

53 Član 35. ZZO

54 Odluka o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava, Sl. novine Federacije BiH, broj 21/09.

55 Naredba o standardima i normativima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sl. novine FBiH, br. 82/14, 107/14 i 58/18.

56 Pravilnik o načinu ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, Sl. novine FBiH, br. 31/02 i 20/19.

57 Član 36. ZZO

58 Dedić, S., op. cit. 131

Federaciji BiH, a u zemlji u koju se osigurano lice upućuje postoji mogućnost za uspješno liječenje tog oboljela. Osigurano lice ima pravo da koristi zdravstvenu zaštitu u inozemstvu za vrijeme rada odnosno boravka u inozemstvu pod uvjetima i na način utvrđen posebnim propisima.⁵⁹ Ove propise donosi ministar zdravstva Federacije BiH.⁶⁰

7.2. Novčane naknade i pomoći

7.2.1. Pravo na naknadu plaće

Osiguranici u radnom odnosu, lica izabrana ili imenovana na stalne dužnosti u određenim organima vlasti u Bosni i Hercegovini ili kantona, ako za taj rad primaju plaću, državljani BiH, zaposleni u stranim ili međunarodnim organizacijama i ustanovama, stranim konzularnim i diplomatskim predstavništvima, lica s prebivalištem na teritoriji BiH zaposlena u inozemstvu, ako nemaju inozemno zdravstveno osiguranje, lica koja su na teritoriji BiH, pripadnici vojske, uključujući i lica na redovnom odsluženju vojnog roka i pripadnici federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, kao i pripadnici policije, imaju pravo na naknadu plaće za vrijeme privremene spriječenosti, ako su:

1. Privremeno spriječeni da rade zbog bolesti ili povrede, odnosno radi liječenja ili medicinskog ispitivanja smješteni u zdravstvenoj ustanovi;
2. Privremeno spriječeni da rade zbog određenog liječenja ili medicinskog ispitivanja koje se ne može obaviti izvan radnog vremena osiguranika;
3. Izolirani kao kliconoše ili zbog pojave zaraza u njihovoj okolini;
4. Određeni za pratioća bolesnika upućenog na liječenje ili ljekarski pregled u najbliže mjesto;
5. Određeni da njeguju oboljelog supružnika ili dijete pod uslovima propisanim zakonom o zdravstvenom osiguranju.⁶¹

Pravo na naknadu plaće imaju i lica koja se, nakon završenog obrazovanja, nalaze na praktičnom radu, ako rade s punim radnim vremenom. Naknada plaće pripada samo za dane za koje bi pripadala plaća ili naknada u smislu propisa o radnim odnosima. Osiguranicima kod kojih spriječenost za rad nastupi dok se nalaze na neplaćenom odsustvu, pripada naknada plaće samo po isteku neplaćenog odsustva, ako u to vrijeme još postoji privremena spriječenost za rad.⁶² Pravo na naknadu plaće pripada osiguraniku od prvog dana privremene spriječenosti za rad i dok ta spriječenost traje. Privremena spriječenost za rad traje dok izabrani doktor medicine primarne zdravstvene zaštite u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi ili ljekarska komisija, ne utvrdi da je uspostavljena radna sposobnost, ili

⁵⁹ Član 41. ZZO

⁶⁰ Korištenje zdravstvene zaštite u inozemstvu od strane osiguranih lica ostvaruje se u skladu sa Pravilnikom o uvjetima i postupku upućivanja osiguranih osoba na liječenje u inozemstvo, Sl. novine Federacije BiH, br. 93/13, 102/15, 16/19 i 22/19, koji donosi ministar zdravstva Federacije BiH.

⁶¹ Član 42. ZZO

⁶² Dedić, S., op. cit. 132-133

dok se pravosnažnim rješenjem nadležnog organa po propisima iz penzijskog i invalidskog osiguranja ne utvrdi da postoji invalidnost.⁶³ Osiguraniku kojem za vrijeme privremene spriječenosti za rad prestane radni odnos, odnosno obavljanje djelatnosti ličnim radom, pripada mu naknada plaće najviše 30 dana nakon prestanka radnog odnosa, odnosno obavljanja djelatnosti ličnim radom. Izuzetno, ako je privremena spriječenost za rad prouzrokovana povredom na radu ili oboljenjem od profesionalne bolesti, osiguraniku pripada naknada plaće i nakon prestanka radnog odnosa, sve do ponovnog uspostavljanja radne sposobnosti, odnosno konačne ocjene radne sposobnosti ili invalidnosti, a ne duže od 12 mjeseci.⁶⁴ Osiguranik nema pravo na naknadu plaće ako:

1. svjesno prouzrokuje privremenu nesposobnost za rad;
2. namjerno sprečava ozdravljenje, odnosno osposobljavanje;
3. prima plaću ili obavlja drugu djelatnost;
4. se bez opravdanog razloga ne odaziva na poziv na ljekarski pregled izabranog doktora medicine primarne zdravstvene zaštite;
5. izabrani doktor medicine primarne zdravstvene zaštite, odnosno kontrolor zdravstvenog osiguranja utvrdi da se ne pridržava uputa za liječenje, odnosno bez dozvole izabranog doktora medicine otpuče iz mjesta prebivališta;
6. se u roku od tri dana od početka bolesti ne javi izabranom doktoru medicine primarne zdravstvene zaštite da je obolio.

Osiguraniku ne pripada pravo na naknadu plaće od momenta kada je nastupila jedna od navedenih okolnosti, pa sve dok ona traje.⁶⁵ Naknada plaće utvrđuje se od osnovice za naknadu koju čini plaća isplaćena osiguraniku za mjesec koji prethodi mjesecu u kojem nastupi slučaj na osnovu kojeg se stiče pravo na naknadu. Ako u mjesecu koji prethodi mjesecu u kojem je nastupio slučaj na osnovu koga se stiče pravo na naknadu osiguranik nije ostvario plaću, kao osnovica za naknadu uzima se prosječna plaća na nivou kantona za odgovarajući mjesec. Kada osiguranik prima naknadu plaće neprekidno duže od tri mjeseca, osnovica za utvrđivanje naknade plaće valorizira se saglasno prosječnom porastu plaća zaposlenih kod pravnog, odnosno fizičkog lica, ako je taj porast veći od 5%. Naknada plaće pripada osiguraniku od prvog dana idućeg mjeseca po isteku tri mjeseca neprekidnog korištenja naknade plaće, ako je ispunjen uslov za povećanje naknade. Upravni odbor kantonalnog zavoda osiguranja općim aktom bliže propisuje način utvrđivanja valorizacije osnovice za naknadu plaće.⁶⁶ Kao primjer možemo navesti Pravilnik o naknadi plaće za vrijeme privremene spriječenosti za rad na teret sredstava Zavoda zdravstvenog osiguranja Tuzlanskog Kantona,⁶⁷ koji

63 Član 43. ZZO

64 Član 44. ZZO

65 Član 45. ZZO

66 Član 46. ZZO

67 Pravilnik o naknadi plaće za vrijeme privremene spriječenosti za rad na teret sredstava Zavoda zdravstvenog osiguranja Tuzlanskog Kantona, Sl. novine Tuzlanskog kantona, br. 7/22.

je donio Upravni odbor Zavoda zdravstvenog osiguranja Tuzlanskog Kantona. Naknada plaće određuje se u visini od najmanje 80% osnovice za naknadu s tim da ne može biti niža od iznosa minimalne plaće važeće za mjesec za koji se utvrđuje naknada. Naknada plaće iznosi 100% od osnovice za naknadu:

1. za vrijeme privremene spriječenosti za rad zbog povrede na radu ili oboljenja od profesionalne bolesti,
2. za vrijeme privremene spriječenosti za rad zbog bolesti i komplikacija prouzrokovanih trudnoćom i porođajem,
3. za vrijeme privremene spriječenosti za rad zbog transplantacije živog tkiva i organa u korist druge osobe.

Visinu naknade plaće i najviši iznos naknade plaće koja se isplaćuje na teret kantonalnog zavoda osiguranja utvrđuje upravni odbor kantonalnog zavoda osiguranja.⁶⁸

7.2.2. Naknada putnih troškova u vezi sa korištenjem zdravstvene zaštite

U ostvarivanju zdravstvene zaštite osigurana lica imaju pravo na naknadu putnih troškova u vezi s korištenjem zdravstvene zaštite, a pod kojima se ne podrazumijeva se prevoz kolima hitne pomoći.⁶⁹ Pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa korištenjem zdravstvene zaštite obuhvata:

- naknadu za troškove prevoza;
- naknadu za troškove ishrane i smještaja sa vrijeme putovanja i boravka u drugom mjestu.⁷⁰

Osigurana lica imaju pravo na naknadu putnih troškova:

- ako su upućena doktoru medicine ili u zdravstvenu ustanovu u najbliže mjesto ako u mjestu u kojem rade ili u kojem imaju prebivalište, odnosno boravište nema doktora medicine odgovarajuće specijalnosti, odnosno zdravstvene ustanove,
- ako ih izabran doktor medicine primarne zdravstvene zaštite uputi ili pozove u mjesto izvan mjesta rada ili prebivališta, odnosno boravišta.⁷¹

Naknada putnih troškova pripada osiguranim licima za najkraću udaljenost do doktora medicine, odnosno zdravstvene ustanove i to u visini troškova prijevoza javnim prijevoznim sredstvom. Ukoliko nema javnog prijevoza ili zdravstveno stanje osiguranog lica zahtijeva drugu vrstu prijevoza, odobrava se odgovarajući prijevoz, odnosno naknada za korištenje istog. Provedbene propise o visini, kriterijima i načinu korištenja naknade troškova donosi nadležni organ kantonalnog zavoda osiguranja.⁷² Pravo na naknadu putnih troškova ima pratilac osigurane osobe, ako je po ocjeni doktora medicine primarne zdravstvene zaštite,

68 Član 47. ZZO

69 Član 48. ZZO

70 Dedić, S., op. cit. 134

71 Član 49. ZZO

72 Član 50. ZZO

osiguranoj osobi upućenoj na liječenje ili ljekarski pregled u drugo mjesto prijeko potreban pratilac za vrijeme putovanja.⁷³

7.2.3. Ostale naknade i pomoć

Osiguranci imaju pravo na naknadu za pogrebne troškove. Provedbene propise o visini, uvjetima i načinu korištenja naknada za pogrebne troškove donosi nadležni organ kantonalnog zavoda osiguranja.⁷⁴

8. Ostvarivanje prava iz zdravstvenog osiguranja

Pravo iz obaveznog zdravstvenog osiguranja može ostvarivati samo lice kome je utvrđeno svojstvo osiguranog lica. Svojstvo osiguranog lica utvrđuje kantonalni zavod osiguranja, a dokazuje se posebnom ispravom. Zakon o zdravstvenom osiguranju propisuje da provedbene propise o sadržaju i obliku isprave kao i načinu njenog izdavanja, donosi ministar zdravstva Federacije BiH,⁷⁵ a radi se o Uputstvu o sadržaju i obliku zdravstvene legitimacije.⁷⁶ Obveznici uplate doprinosa dužni su podnijeti nadležnom uredu Porezne uprave Federacije BiH obrasce propisane Zakonom o jedinstvenoj registraciji⁷⁷ radi ostvarivanja prava i obaveza iz obaveznog zdravstvenog osiguranja i izdavanja posebne isprave.⁷⁸ Privremenu spriječenost za rad utvrđuje izabrani doktor medicine primarne zdravstvene zaštite u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi.⁷⁹ Naknadu plaće privremeno spriječenom za rad zbog bolesti ili povrede odnosno radi liječenja ili medicinskih ispitivanja smješteni u zdravstvenu ustanovu, kao i zbog određenog liječenja ili medicinskog ispitivanja koje se ne može obaviti izvan radnog vremena, osiguraniku obračunava i isplaćuje na teret svojih sredstava:

1. pravno ili fizičko lice za prvih 42 dana bolovanja kao i za vrijeme dok se osiguranik nalazi na radu u inozemstvu na koje ga je uputilo pravno ili fizičko lice,
2. preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalida, odnosno pravno ili fizičko lice za rad osiguranika invalida za prvih sedam dana bolovanja.

Visinu naknade plaće utvrđuje općim aktom nadležni organ pravnog lica, odnosno fizičko lice. Pravna i fizička lica obračunavaju i isplaćuju osiguraniku

73 Član 51. ZZO

74 Član 52. ZZO

75 Član 53. ZZO

76 Uputstvo o sadržaju i obliku zdravstvene legitimacije, Sl. novine FBiH, br. 43/14 i 47/15.

77 Zakon o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, Sl. novine FBiH, br. 42/09, 109/12, 86/15, 30/16 i 96/21.

78 Član 54. ZZO

79 Član 55. ZZO

naknadu plaće i istekom 42 odnosno sedam dana bolovanja na teret sredstava kantonalnog zavoda osiguranja. Kantonalni zavod osiguranja obavezan je vratiti isplaćenu naknadu u roku od 45 dana od dana prijema zahtjeva za povrat.⁸⁰ Naknada plaće osiguranicima u vezi s korištenjem zdravstvene zaštite koji su izolovani kao kliconoše ili zbog pojave zaraze u njihovoj okolini, koji su određeni za pratioca bolesnika upućenog na liječenje ili ljekarski pregled u najbliže mjesto i koji su određeni da njeguju oboljelog supružnika ili dijete, isplaćuje se na teret sredstava kantonalnog zavoda osiguranja od prvog dana korištenja prava. Naknadu plaće obračunava i isplaćuje pravno odnosno fizičko lice, s tim da je kantonalni zavod osiguranja obavezan vratiti isplaćenu naknadu u roku od 45 dana od dana prijema zahtjeva za povrat.⁸¹ Naknadu plaće zbog povrede na radu ili oboljenja od profesionalne bolesti obračunava i isplaćuje iz svojih sredstava pravno, odnosno fizičko lice kod kojeg je zaposlen osiguranik, sve dok osiguranik nije radno sposoban, odnosno do pravosnažnosti odluke nadležnog organa o utvrđivanju invalidnosti osiguranika, osim u slučaju stečajnog postupka kada naknadu isplaćuje kantonalni zavod osiguranja.⁸² Ako bolovanje traje neprekidno ili u prekidima ukupno 12 mjeseci za istu bolest u toku dvije kalendarske godine, izabrani doktor medicine primarne zdravstvene zaštite obavezan je uputiti osiguranika nadležnom organu penzijskog i invalidskog osiguranja koji donosi ocjenu radne sposobnosti i invalidnosti, najkasnije u roku od 60 dana od dana prijema prijedloga izabranog doktora medicine. Osiguranik ima pravo na naknadu plaće na teret sredstava kantonalnog zavoda osiguranja odnosno na teret sredstava pravnog ili fizičkog lica u slučaju povrede na radu ili oboljenja od profesionalne bolesti, do navršenih 14 mjeseci neprekidnog trajanja privremene spriječenosti za rad. Ako nadležni organ penzijskog i invalidskog osiguranja ne donese ocjenu radne sposobnosti i invalidnosti u roku od 60 dana od dana prijema prijedloga izabranog doktora medicine, kantonalni zavod osiguranja će i dalje isplaćivati naknadu plaće osiguraniku, ali je nadležni organ penzijskog i invalidskog osiguranja obavezan vratiti isplaćenu naknadu kantonalnom zavodu osiguranja, najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema zahtjeva za povrat. U radu nadležnog organa penzijskog i invalidskog osiguranja za ocjenu radne sposobnosti i invalidnosti učestvuju kao član i predstavnik kantonalnog zavoda osiguranja.⁸³

Pri ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, osigurano lice ima pravo na slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije primarne zdravstvene zaštite. Osigurano lice bira doktora medicine i doktora stomatologije primarne zdravstvene zaštite na period od najmanje godinu dana. Provedbene propise o načinu ostvarivanja prava na slobodan izbor doktora medicine i doktora stomatologije primarne zdravstvene zaštite donosi kantonalni ministar.

80 Član 56. ZZO

81 Član 57. ZZO

82 Član 58. ZZO

83 Član 60. ZZO

Osiguranik ima pravo na slobodan izbor zavoda osiguranja kod kojeg se može osigurati na prošireno zdravstveno osiguranje, a uz prethodno pribavljenu saglasnost obveznika uplate doprinosa i zavoda osiguranja koji provodi prošireno zdravstveno osiguranje.⁸⁴ Ukoliko zakonodavno tijelo Kantona uvede prošireno zdravstveno osiguranje, odlukom će odrediti vidove zdravstvene zaštite, odnosno prava i pogodnosti koja se osiguravaju proširenim zdravstvenim osiguranjem, visinu doprinosa za prošireno zdravstveno osiguranje, uvjete i način pristupanja proširenom obaveznom zdravstvenom osiguranju, kao i način poslovanja proširenog zdravstvenog osiguranja. Za provođenje proširenog zdravstvenog osiguranja obrazuju se posebni fondovi čije se poslovanje vodi odvojeno od poslovanja ostalih fondova.⁸⁵

Građani-osiguranici mogu za sebe i za svoje članove porodice dobrovoljnim zdravstvenim osiguranjem osigurati dodatna prava iz zdravstvene zaštite koja nisu obuhvaćena obaveznim zdravstvenim osiguranjem. Uvjete i način korištenja prava iz dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja utvrđuju zavodi dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja.⁸⁶ Zavodi dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja finansiraju se iz premija dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja koje plaćaju građani, preduzeća ili druga pravna lica.⁸⁷

9. Zaštita prava iz zdravstvenog osiguranja

Radi zaštite prava iz ZZO, osiguranim licima se u kantonalnom zavodu osiguranja osigurava dvostepenost rješavanja u postupku koji je pokrenulo osigurano lice. Drugostepeno rješenje kantonalnog zavoda osiguranja je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor pred nadležnim sudom.⁸⁸ U postupku rješavanja o pravima iz zdravstvenog osiguranja, primjenjuje se Zakon o općem upravnom postupku, osim ako ZZO nije drugačije uređeno.⁸⁹ U ZZO su propisani posebni postupci zaštite prava osiguranika i to u slučajevima: kada obveznici uplate doprinosa ne podnose prijavu nadležnom uredu Porezne uprave Federacije; prigovora na ocjenu izabranog doktora medicine primarne zdravstvene zaštite o privremenoj spriječenosti za rad; kada osiguraniku pravno odnosno fizičko lice nije utvrdilo naknadu plaće na način, u visini i rokovima utvrđenim ZZO i u provedbenim propisima donesenim na osnovu ZZO; kada kantonalni zavod osiguranja odnosno pravno ili fizičko lice koje vrši isplatu naknade plaće na teret svojih sredstava obustavi isplate naknade plate osiguraniku za privremenu spriječenost za rad na osnovu akta kontrolora kantonalnog zavoda osiguranja.

84 Član 64. ZZO

85 Član 77. ZZO

86 Član 78. ZZO

87 Član 79. ZZO

88 Član 62. ZZO

89 Član 63. ZZO

Lica za koja obveznici uplate doprinosa ne podnose prijavu nadležnom uredu Porezne uprave Federacije mogu zahtijevati od kantonalnog zavoda osiguranja da im utvrdi svojstvo osiguranog lica. Ako nadležni ured Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine ne prihvati podnesenu prijavu, a kantonalni zavod zdravstvenog osiguranja utvrdi svojstvo osiguranog lica po nekom drugom osnovu, o tome kantonalni zavod zdravstvenog osiguranja donosi pisano rješenje koje dostavlja podnosiocu prijave i zainteresiranom licu. Protiv rješenja može se izjaviti žalba nadležnom organu kantonalnog zavoda osiguranja. Protiv rješenja donesenog po žalbi može se pokrenuti upravni spor.⁹⁰

Kada izabrani doktor medicine primarne zdravstvene zaštite u zdravstvenoj ustanovi, odnosno privatnoj praksi, utvrdi ocjenu o privremenoj spriječenosti za rad, o istoj obavještava osiguranika, pravno, odnosno fizičko lice kod kojeg je osiguranik zaposlen i nadležni kantonalni zavod osiguranja. Osiguranik, pravno, odnosno fizičko lice kod kojeg je osiguranik zaposlen i kontrolor kantonalnog zavoda osiguranja mogu u roku od 48 sati od saopćenja ocjene uložiti prigovor na ocjenu izabranog doktora medicine primarne zdravstvene zaštite. O prigovoru rješava ljekarska komisija kantonalnog zavoda osiguranja, s tim da se rješenje ljekarske komisije smatra konačnim. Za vrijeme privremene spriječenosti za rad osiguranika odnosno za vrijeme korištenje prava na naknadu plaće vrši se nadzor. Nadzor vrši kontrolor kantonalnog zavoda osiguranja i pravno odnosno fizičko lice za vrijeme za koje ono isplaćuje naknadu plaće na teret svojih sredstava. Pravilnik o postupku i kriterijima za utvrđivanje privremene spriječenosti za rad donosi Vlada Federacije na prijedlog ministra zdravstva.⁹¹ U vrijeme izrade ovog rada u Federaciji BiH je na snazi Pravilnik o postupku i kriterijima za utvrđivanje privremene spriječenosti za rad osiguranika,⁹² kojeg je Vlada Federacije BiH donijela 2017. godine.

O pravu na naknadu plaće pravno odnosno fizičko lice i kantonalni zavod osiguranja rješava po pribavljenoj ocjeni izabranog doktora medicine odnosno ljekarske komisije bez donošenja formalnog rješenja, ali su dužni izdati pismeno rješenje ako to osiguranik traži. U slučaju kada osiguraniku pravno odnosno fizičko lice nije utvrdilo naknadu plaće na način, u visini i rokovima utvrđenim ZZO i u provedbenim propisima donesenim na osnovu ZZO, osiguranik ima pravo uložiti prigovor nadležnom organu kantonalnog zavoda osiguranja. Do donošenja konačne odluke, isplatu naknade dužan je osigurati kantonalni zavod osiguranja, s tim da je pravno odnosno fizičko lice dužno vratiti isplaćenu naknadu u roku od 30 dana od dana naknade za privremenu spriječenost za rad.⁹³

Kad se utvrdi da osiguranik: svjesno prouzrokuje privremenu nesposobnost za rad; namjerno sprječava ozdravljenje, odnosno osposobljavanje; prima plaću

90 Član 54. ZZO

91 Član 55. ZZO

92 Pravilnik o postupku i kriterijima za utvrđivanje privremene spriječenosti za rad osiguranika, Sl. novine FBiH, br. 3/17.

93 Član 59. ZZO

ili obavlja drugu djelatnost; bez opravdanog razloga se ne odazove na poziv za ljekarski pregled izabranog doktora medicine primarne zdravstvene zaštite; izabrani doktor medicine primarne zdravstvene zaštite, odnosno kontrolor kantonalnog zavoda osiguranja utvrde da se ne pridržava uputa za liječenje, odnosno bez dozvole izabranog doktora medicine otputuje iz mjesta prebivališta; u roku od tri dana nakon početka bolesti se ne javi izabranom doktoru medicine primarne zdravstvene zaštite da je obolio; kantonalni zavod osiguranja odnosno pravno ili fizičko lice koje vrši isplatu naknade plaće na teret svojih sredstava, obustavlja isplatu te naknade. Akt o obustavi isplate naknade plate donosi kontrolor kantonalnog zavoda osiguranja odnosno pravnog ili fizičkog lica koje vrši isplatu naknade plaće na teret sredstava, na osnovu mišljenja izabranog doktora medicine koji je utvrdio privremenu spriječenost za rad. Akt o obustavi isplate naknade plate izdaje se pismeno, u dva primjerka, od kojih se jedan uručuje osiguraniku, a jedan kantonalnom zavodu osiguranja odnosno pravnom ili fizičkom licu koje vrši isplatu naknade plaće na teret svojih sredstava, uz izvještaj. Osiguranik kome je obustavljena isplata naknade plaće ima pravo u roku od tri dana od dana uručivanja akta zahtijevati da kantonalni zavod osiguranja odnosno pravno ili fizičko lice koje je isplaćivalo naknadu plaće na teret svojih sredstava, raspravi stvar rješanjem. O ponovnom uspostavljanju isplate naknade plate rješava kantonalni zavod osiguranja odnosno pravno ili fizičko lice koje je isplaćivalo naknadu plaće na teret svojih sredstava, na zahtjev osiguranika, ako se za to steknu uvjeti.⁹⁴

Što se tiče sudske nadležnosti, prema pravnom režimu na osnovu Zakona o sudovima Federacije BiH iz 2005. godine, građanske parnice spadaju u prvostepenu nadležnost općinskog suda. O žalbama na odluke ovih sudova odlučuje drugostepeni Kantonalni sud. U upravnim sporovima (o pravima iz zdravstvenog osiguranja) suditi će Kantonalni sud prema sjedištu prvostepenog organa, odnosno njegove organizacione jedinice.⁹⁵ Pored ovoga, u cilju zaštite prava iz zdravstvenog osiguranja Zakonom o zdravstvenom osiguranju predviđene su i novčane kazne za prekršaje. Novčanom kaznom će se kazniti zdravstvena ustanova, zdravstveni radnik, pravna ili fizička osoba: ako povrijede neko od prava iz zdravstvenog osiguranja, te osiguranika; ako namjerno prouzrokuje nesposobnost za rad; namjerno spriječava ozdravljenje odnosno osposobljavanje; obavlja drugu djelatnost; bez opravdanog razloga ne odgovori na poziv za ljekarski pregled izabranog doktora medicine primarne zdravstvene zaštite; ne pridržava se uputa za liječenje, odnosno bez dozvole doktora medicine otputuje iz mjesta prebivališta ili u roku od tri dana nakon početka bolesti, ne izvijesti izabranog doktora medicine primarne zdravstvene zaštite da je obolio; ako je ostvario pravo na naknadu putnih troškova u vezi sa liječenjem a za to nije imao pravnog osnova; ako koristi ispravu kojom dokazuje status osiguranog lica na način suprotan odredbama ZZO i propisa donesenih na osnovu odredaba ZZO.⁹⁶

94 Član 61. ZZO

95 Jašarević, S., Rozić, I., op. cit. 214-215

96 Čl. 111-117 ZZO

10. Zaključak

Zdravstveno osiguranje u Federaciji BiH, kao dio socijalnog osiguranja građana, čini jedinstveni sistem u okviru koga građani ulaganjem sredstava, na načelima uzajamnosti i solidarnosti, obavezno u okviru kantona osiguravaju ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i druge oblike osiguranja. Nadležnost u oblasti zdravstva u Federaciji BiH je podijeljena između Federacije BiH i kantona, a postojeći zakonski i podzakonski propisi kojima se uređuje oblast zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH na adekvatan način uređuju podjelu tih nadležnosti. Na osnovu provedenog istraživanja može se zaključiti da je pravno-regulatorni okvir, kojim se uređuje oblast zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH, definisan na adekvatan način i sadrži neophodne propise i norme kojima se utvrđuju osnovna prava iz zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH, te potrebni mehanizmi za njihovo ostvarivanje, korištenje i zaštitu.

Reforma u oblasti zdravstva nije direktno naznačena kao jedan od uslova za pristup BiH Evropskoj uniji, što znači da će domaća vlast morati uzeti inicijativu i proaktivnu ulogu u procesu reforme zdravstva, kako bi se dostigli evropski standardi u ovoj oblasti. U posljednje vrijeme u Federaciji BiH se najavljuje donošenje novog Zakona o doprinosima, koji donosi nekoliko ključnih promjena, a prva je smanjenje ukupne stope doprinosa kojim će se urediti i sistem obaveznih doprinosa za finansiranje obaveznog zdravstvenog osiguranja. Uz nizak nivo zaposlenosti, negativan prirodni priraštaj, iseljavanje radno sposobnog stanovništva, starenje stanovništva itd. izazov očuvanja finansijske stabilnosti i održivosti zavoda zdravstvenog osiguranja biće sve izraženiji. Postojeći pravno-regulatorni okvir, kojim je normativno uređena oblast zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH, zahtijevaće reformu kako bi se dugoročno omogućilo korištenje utvrđenih prava iz zdravstvenog osiguranja. Statistički podaci pokazuju da će u Federaciji BiH u narednim godinama biti potrebno kontinuirano povećanje izdataka za zdravstvo i da je svakako neophodno razmišljati o reformi zdravstvenog osiguranja u pogledu načina finansiranja tj. osiguranja dodatnih ili alternativnih izvora prihoda kojim bi se osigurala zdravstvena zaštita u potrebnom kvalitetu i evropskim standardima kojima težimo. Također, jedna od mogućih opcija je i potpuna promjena modela finansiranja zdravstvene zaštite sa Bizmarkovog modela (finansiranje iz doprinosa) na Beveridžov model, u literaturi poznat kao model “budžetskog zdravstvenog osiguranja” ili “nacionalne zdravstvene službe (servisi)” ili kombinaciju ova dva modela. Da li će, kada i na koji način doći do reforme oblasti zdravstvenog osiguranja u Federaciji BiH nije izvjesno.

LITERATURA

- 1) Damjanović, R., Vladislavljević, V., Arapović, T., *“Modeli finansiranja zdravstvenog osiguranja”*, Odtor, vol. 4, br. 1/2018
- 2) Dedić, S. (2010.), *Socijalno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo
- 3) Dedić, S., Hadžić. M. (2018.), *Socijalno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo
- 4) Izvještaj o finansijskoj reviziji Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH za 2020. godinu Ureda za reviziju institucija u Federaciji Bosne i Hercegovine, broj: 01-02-08-11-3-2119-6/20, 2020., Sarajevo
- 5) Jašarević, S., Rozić, I. (2019.), *Socijalno pravo*, Sveučilište u Mostaru, Mostar
- 6) Martić, M., Đukić, O. (2018) *Sistemi zdravstvene zaštite u BiH - Finansijski izazovi i opcije za reformu*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) - Ured u Bosni i Hercegovini, Sarajevo
- 7) Mlinarević, G., Lalović, A. (2010.), *Ekonomska i socijalna prava u Bosni i Hercegovini – izvještaj*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu i Fondacija Heinrich Böll, Ured u Sarajevu, Sarajevo
- 8) Mujkić, E. (2011.), *Sistem zdravstva u Bosni i Hercegovini: stanje i pravci moguće reforme*, Dostupno na: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2015/01/Sistem-zdravstva-u-Bih.stanje-i-pravci-mogu%C3%A6-reforme.pdf>, [27.08.2023.]
- 9) Mulazimović, N. (2021.), *Zdravstveni sistem u BiH*, Dostupno na: https://www.roche.ba/bs_BA/blog1/blog0/zdravstveni-sistem-u-bih.html [27.08.2023.]
- 10) Stanković, N, Hadžić, Dž., Fazlović, A. (2019.), *Osnove zdravstvenog prava*, Evropski univerzitet „Kallós“ Tuzla, Tuzla

Pravni izvori

- 1) Naredba o standardima i normativima zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sl. novine FBiH, br. 82/14, 107/14 i 58/18.
- 2) Odluka o početku rada Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije BiH, Sl. novine Federacije BiH, broj: 107/98.
- 3) Odluka o utvrđivanju osnovnog paketa zdravstvenih prava, Sl. novine Federacije BiH“, broj 21/09.
- 4) Pravilnik o načinu ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, Sl. novine FBiH, br. 31/02 i 20/19.
- 5) Pravilnik o naknadi plaće za vrijeme privremene spriječenosti za rad na teret sredstava Zavoda zdravstvenog osiguranja Tuzlanskog Kantona, Sl. novine Tuzlanskog kantona, broj 7/22.
- 6) Pravilnik o postupku i kriterijima za utvrđivanje privremene spriječenosti za rad osiguranika, Sl. novine FBiH“, broj 3/17.
- 7) Pravilnik o uvjetima i postupku upućivanja osiguranih osoba na liječenje u

- inozemstvo, Sl. novine Federacije BiH, br. 93/13, 102/15, 16/19 i 22/19)
- 8) Uputstvo o sadržaju i obliku zdravstvene legitimacije, Sl. novine FBiH, br. 43/14 i 47/15.
 - 9) Zakon o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa, Sl. novine Federacije BiH, broj 42/09, 109/12, 86/15, 30/16 i 96/21.
 - 10) Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Sl. novine Federacije BiH, broj 46/10 i 75/13.
 - 11) Zakon o zdravstvenom osiguranju, Sl. novine Federacije BiH, broj 30/97, 7/02, 70/08, 48/11, 100/14, 36/18 i 61/22.

Internet izvori

- 1) Obračun sredstava u zdravstvu u Federaciji BiH, Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja Federacije Bosne i Hercegovine, juli 2023. godine, Pristupljeno preko: https://parlamentfbih.gov.ba/v2/userfiles/file/Materijali%20u%20proceduri_2023/PRIJEDLOG%20ODLUKE%20B.pdf (Pristupljeno dana: 10.07.2024.)

Emir Kadrić, Ph.M.

KJKP „Sarajevogas“ d.o.o. Sarajevo

**THE KEY CHARACTERISTICS OF THE HEALTH INSURANCE
SYSTEM IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA
WITH A FOCUS ON THE IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF
THE RIGHTS OF INSURED INDIVIDUALS**

Abstract: Health insurance is one of the branches of social insurance that guarantees insured individuals protection against illness, temporary incapacity for work due to illness and other cases covered by health insurance regulations based on the contributions of employees and other insured persons to the health insurance fund. In the Federation of Bosnia and Herzegovina the healthcare sector is under the divided jurisdiction of entities and cantons which presents a unique challenge and complexity in the process of realizing and protecting rights under health insurance. The main focus of this paper is legal and regulatory framework that governs the field of health insurance in terms of its organization, functioning and the methods of realizing and protecting rights within health insurance. This paper covers definitions and theoretical framework of the purpose of establishing health insurance and the relationships within it. It provides an answer to the question of whether the legal-regulatory framework governing the organization and functioning of health insurance in the Federation of Bosnia and Herzegovina is defined in an adequate manner. It also examines whether the current legal norms enable the necessary mechanisms for the realization and protection of basic rights in health insurance and if certain reforms are necessary for the current health insurance system.

Key words: health insurance, health insurance system, realization and protection of rights in health insurance, health insurance reform.