

**ISSN 1512-6706**

**REVIJA ZA PRAVO  
I EKONOMIJU**

**REVIEW FOR LAW  
& ECONOMICS**

**Godina 21. broj 2. Mostar 2020.**

**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. Alena Huseinbegović

**Uredništvo – Editorial Board**

prof. dr. Amra Jašarbegović

glavni i odgovorni urednik – Editor in Chief

prof. dr. Jozo Čizmić

prof. dr. Goran Koevski

doc. dr. Nerma Čolaković – Prguda

viša ass. mr. Sunčica Hajdarović

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

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 RAD

Dr. sc. Nurko Pobrić Prof. dr. Rebeka Kotlo, vanredna profesorica <b>POZICIJA OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE U UPRAVNOM POSTUPKU I UPRAVNOM SPORU</b> .....	7
--	---

### PRETHODNO SAOPĆENJE

Prof. dr. sc. Edin Rizvanović Doc. dr. Emina Hasanagić <b>MODELIRANJE EUROPSKOG PUTA BOSNE I HERCEGOVINE</b> .....	21
--	----

Dr. sc. Zlatko Brkić, docent mag. ing. admin. nav. Lucija Kapiteli Rakić <b>PRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE PRIRODE U REPUBLICI HRVATSKOJ I IMPLEMENTACIJA MEĐUNARODNOG PRAVA ZAŠTITE PRIRODE</b> .....	35
--	----

### PREGLEDNI NAUČNI RADOVI

Dr. sc. Suad Orlić, docent Dr. sc. Sadržmir Karović, vanredni profesor <b>UTICAJ KVALITETA ŽIVOTA NA DELINKVENTNO PONAŠANJE MALOLJETNIH LICA</b> .....	53
--	----

Dr. sc. Amna Toromanović, docentica <b>KULTURNO – HISTORIJSKI ZNAČAJ I POLITIČKE POSLJEDICE PROTESTANTSKE REFORMACIJE</b> .....	69
--	----

Mr. sc. Sanja Pajić, <b>INSTITUCIJA OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE KAO MEHANIZAM ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE</b> .....	85
--	----

Željko Marijanović, dipl. iur. <b>PRILAGODBA NAČELA UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU EUROPSKIH INTEGRACIJA</b> .....	106
---	-----

Nurkić Benjamin, BA  
**KONKRETNA KONTROLA USTAVNOSTI PRED USTAVNIM SUDOM  
BOSNE I HERCEGOVINE** ..... 126

Sanela Kovačević, MA iur  
**UPRAVLJANJE ODUZETOM IMOVINOM U POSTUPCIMA  
ODUZIMANJA IMOVINE STEČENE IZVRŠENJEM KRIVIČNOG  
DJELA KROZ PRIKAZ ZAKONSKIH RJEŠENJA U BOSNI I  
HERCEGOVINI** ..... 144

### **STRUČNI ČLANAK**

Mr. Iva D. Golijan  
**SOCIOLOŠKI I PRAVNI ASPEKTI NASILJA U SPORTU**..... 159

*IZVORNI NAUČNI RADovi*



**Dr. sc. Nurko Pobrić**

**Prof. dr. Rebeka Kotlo, vanredna profesorica**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## **POZICIJA OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE U UPRAVNOM POSTUPKU I UPRAVNOM SPORU**

**Sažetak:** U radu se, pored ostalog, kroz kraću analizu normativnog okvira koji je osnov za djelovanje ombudsmana u upravnom postupku i upravnom sporu (zakoni o upravnom postupku, zakoni o upravnim sporovima, Zakon i Pravila) ukazuje na različitost i nekonzistentnost zakonskih rješenja u ovoj oblasti, nepreciznost u pojedinim segmentima tih rješenja, što je jedan od razloga za "neprimjetno" i "neuvjerljivo" djelovanje ombudsmana. Također, daje se i pojmovno-teorijski aspekt institucije ombudsmana, posebno radi usporedbe, koliko je to moguće i potrebno, sa pozitivno-pravnim modelom ove institucije u Bosni i Hercegovini u domenu postupanja u upravnom postupku i upravnom sporu. Sumiraju i prethodno utvrđene nalaze i zaključci, uz ponuđena (moguća) rješenja *de lege ferenda*.

**Ključne riječi:** Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine, upravni postupak, upravni spor, pojmovno-teorijski aspekt institucije ombudsmana, pozitivno-pravni okvir za djelovanje ombudsmana u upravnom postupku i upravnom sporu

### **1. Uvod**

U ovom radu analizirati ćemo postojeći normativni okvir za djelovanje Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, pri tome imajući u vidu Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu<sup>1</sup> (u daljem tekstu: Zakon i Ombudsman), Pravila postupka Institucije Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine<sup>2</sup> (u daljem tekstu: Pravila), te zakone iz (općeg) upravnog postupka i zakone o upravnim sporovima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Naznačit ćemo, po našoj ocjeni, nedostatke pomenutog normativnog okvira. Pri tome ćemo u kratkim naznakama prezentirati pojmovno-teorijski aspekt institucije ombudsmana, radi usporedbe, koliko je to moguće i potrebno, sa pozitivno-pravnim modelom ove institucije u Bosni i Hercegovini u domenu

1 Sl. glasnik BiH, 19/02, 35/04 i 32/06

2 Sl. glasnik BiH, 104/11

postupanja u upravnom postupku i upravnom sporu. U zaključku rada, sumirat ćemo, sažeto, prethodno utvrđene nalaze i zaključke, uz ponuđena (moguća) rješenja *de lege ferenda*.

## 2. Pojmovno-teorijski aspekt institucije ombudsmena

Etimološki naziv ombudsman potiče od stare švedske kovanice *umbothsmatr* koju čine dvije riječi: *umboth* sa engleskim značenjem *commission*, odnosno u našoj verziji predstavnik i *mathr* sa engleskim značenjem *man*, odnosno sa našim značenjem čovjek. Uopće, pomenuta švedska kovanica, u našem prevodu ima značenje "*povjerenik koji predstavlja*", odnosno predstavnik.<sup>3</sup> Izvorno, na što upućuje i naziv, institucija ombudsmana je švedskog porijekla, koja je uspostavljena početkom 19. stoljeća, Ustavom iz 1809. godine. Od svog prvog uspostavljanja u Švedskoj, institucija ombudsmana postala je dijelom pravnog i političkog sistema u više od sto zemalja svijeta, bilo na centralnoj razini, bilo na razini federalnih jedinica (u federalo uređenim državama), pokrajina i gradova, ali i na nadnacionalnoj razini (Ombudsman Evropske Unije). U svakoj državi koja ima instituciju ombudsmana, uspostavljenu po "švedskom modelu", taj model je prilagođen postojećoj političkoj i pravnoj kulturi date države. Osnovni razlog (ili potreba) uspostavljanja navedene institucije je "balansiranje sve većeg rasta djelovanja i moći javne uprave i primjena neke vrste kontrole nad njenim djelovanjem".<sup>4</sup>

Teorijsko određenje ombudsmana nailazi na poteškoće iz razloga što se radi o dinamičnoj instituciji koja ima značajne razlike u zemljama u kojima je uspostavljena. Ipak, i pored evidentnih razlika, mogu se uočiti neke osnovne, zajedničke karakteristike ove institucije. Ombudsman je najčešće ustavna kategorija, to je organ parlamenta, apsolutno nezavisan od izvršne vlasti i političkih stranaka, a njegova osnovna funkcija je zaštita prava građana od nezakonitog i nepravilnog rada javne uprave. Preciznije, moglo bi se reći da je jedno od osnovnih područja djelovanja institucije ombudsmana tzv. "loša uprava" (*maladministration*). Ombudsman nadzire rad uprave, ispituje pritužbe građana koje se odnose na njen loš rad i ima ovlaštenja ispitivati, kritikovati i objavljevati svoje nalaze o njenom radu, ali nema ovlaštenja poništavati odluke (akte) uprave. Zapravo, težište kontrole uprave koju vrši ombudsman je, u pravilu, *ostvarivanje prava i sloboda građana, ili preciznije, ljudskih prava i sloboda*.

Otvorenost ombudsmena prema javnosti jedan je od osnovnih elemenata ove institucije. Njegova vezanost za javnost je glavni izvor njegove moći i autoriteta, čije su metode djelovanja više vanpravne nego pravne. "Ovlašćenja kojima ombudsman ostvaruje svoju ulogu ukazuju na činjenicu da se ne radi o

3 D. Radinović, Ombudsman i izvršna vlast, Beograd 2001., s. 31.

4 A. Blagojević, Institucija ombudsmena - pojam, porijeklo i razvoj, Pravni vijesnik, Osijek 1/2010, s. 105.



čisto pravnim ovlaštenjima (izuzev u malom broju zemalja), te da njegovo mesto u političkom sistemu i stvarni uticaj zavise prvenstveno od autoriteta ličnosti koja ove poslove obavlja."<sup>5</sup> Ukratko, ombudsman nije dio strukture državne vlasti, iako bi se moglo i ustvrditi da je državni organ sui generis, koji vrši javnu, društvenu, vanpravnu (najčešće) neutralnu kontrolu rada zakonom određenih javnih institucija. Njegov društveni utjecaj proizilazi iz vezanosti za parlament i javnost i iz njegovog statusa (najčešće ustavnog), te od nezavisnosti u odnosu na državnu vlast, posebno izvršnu. Cilj njegove djelatnosti je jačanje ustavnosti, zakonitosti, a posebno društvene pravde kao realno ostvarenog procesa u konkretnim životnim situacijama. Njegove intervencije se ne zasnivaju samo na pozitivnom pravu, već i na intuitivnom osjećanju zasnovanom na moralnim principima, pravdi i pravičnosti koji doprinose stabilnosti i legitimnosti društvenog poretka.<sup>6</sup>

Moglo bi se reći, da ombudsman ima i preventivnu ulogu. Kontrola uprave koju vrši, je spoljna, i po pravilu, vanpravnog karaktera. Pored ove uloge, značajno je i to da se vremenom u pojedinim aspektima postepeno transformirala i u ulogu koja se može označiti ulogom "zaštitnika građana", te se u vezi s navedenom konstatacijom s pravom uočava i tvrdi i slijedeće: "Tako danas možemo reći da je uloga ombudsmana dvostruka: s jedne strane je to zaštitnik objektivne zakonitosti i provera rada uprave, a s druge strane to je zaštita prava građana."<sup>7</sup>

Moguće je da kontrola uprave koju vrši ombudsman, predstavlja kombinaciju pravne kontrole (na primjer, podnošenje tužbe u upravnom sporu) i političke kontrole rada uprave (na primjer, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim ministarstvom, a povodom izvještaja ombudsmana podnesenog parlamentu). U ovom drugom primjeru, ombudsman se prezentira kao povjerenik parlamenta zadužen da prati kako izvršna i upravna vlast primjenjuje zakone. Navodi se i da funkcija ombudsmana predstavlja "jednostavni i jeftini" instrumentarij kontrole uprave, te se ističe slijedeće: "Usporedna iskustva jasno ukazuju da, zajedno s tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem "jednostavnih i jeftinih" instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom, ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentnosti administrativnih procesa i struktura."<sup>8</sup>

Odnos ombudsmana prema sudskoj vlasti ostvaruje se na principu dva osnovna modela. Prema jednom, ombudsman nema nikakvih ovlaštenja prema nosiocima sudske vlasti, niti ingerencija u sudskim stvarima, dok prema drugom on raspolaže određenim ovlaštenjima i prema nosiocima sudske vlasti i u odnosu na sudske stvari. Prvi model je osnovni i gotovo općeprihvaćen u svim zemljama.<sup>9</sup>

5 D. Milkov, *Upravno pravo III*, Novi Sad 2003., s. 25.

6 Vidjeti: Dž. Rols, *Teorija pravde*, Podgorica 1998., s. 39.

7 D. Milkov, *bilj.* 5, s. 19.

8 S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević-Vučo, *Ombudsman - međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa*, Beograd 2002., s. 25. i 26.

9 Vidjeti detaljnije, D. Radinović, *bilj.* 3, s. 199. 200.

Smatramo da ombudsman ne bi trebao imati nikakvih ovlaštenja kontrolnog karaktera u odnosu na sudsku vlast, jer bi takva vrsta ovlaštenja ugrozila princip nezavisnosti sudske vlasti.

Generalno, demokratski poredak je osnovni preduslov efikasnog djelovanja ombudsmana. Također, i javna uprava određene zemlje mora da funkcioniра na zadovoljavajućoj razini, da bi institucija ombudsmana dala pozitivne rezultate. "U protivnom uvođenje ombudsmana u određenu sredinu pokazuje se kao preuranjeno, a nezakonitosti i nepravilnosti u radu uprave zahtevaju konkretnija i efikasnija sredstva zaštite."<sup>10</sup>

Funkcija ombudsmana treba biti usmjerena i ka realiziranju standarda "dobre uprave" i prava na "dobru upravu". Ovo pravo, pravo na "dobru upravu" (right to good administration) uspostavljeno je i Poveljom o osnovnim pravima EU, koje znači, da svako, ne samo građani EU, ima pravo da se njegov predmet tretira nepristrasno, korektno i u razumnom roku (čl. 41. Povelje). Ostvarivanje načela Evropskog kodeksa dobrog upravnog postupanja Evropskog ombudsmana, koje je usvojio Evropski parlament 2001. godine, takođe služi kao kriterij za ocjenu (ne)poštivanja standarda "dobre uprave".<sup>11</sup>

### 3. Ombudsman u upravnom postupku

Članom 42. st. 4. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP BiH)<sup>12</sup> propisano je da stranka može biti i Ombudsman BiH kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da ima osnova za pokretanje upravnog postupka, radi ostvarivanja prava i sloboda građana zagarantovanih Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i instrumentima navedenim u Aneksu 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini.<sup>13</sup> Sasvim je jasno iz člana 42. st. 4. ZUP-a BiH da Ombudsman u upravnom postupku ima položaj stranke koji je određen "njegovom nadležnošću u ostvarivanju prava i sloboda građana..." Ombudsman ima svojstvo stranke samo u procesnom ili formalnom smislu, jer nije bio učesnik "u samom materijalno-pravnom upravnom odnosu, koji je predmet upravnog postupka."<sup>14</sup> U domenu ovlaštenja određenih u članu 42. st. 4. ZUP-a BiH, Ombudsman može poduzimati sve radnje i pravna sredstva u upravnom postupku,

10 M. Davinić, Kompleksnost praksa širenja institucije ombudsmana, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, 57/2011, s.107. i 108.

11 I. Koprić, G. Marčetić, A. Musa, V. Đulabdić i G. L. Novak, Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb 2014., s. 229. i 230.

12 Sl. glasnik BiH, 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13)

13 U članu I Aneksa 6 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini propisano je da će se osigurati svim licima unutar jurisdikcije (potpisnika Aneksa) prava i slobode koje su osigurane Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i ostalim međunarodnim sporazumima, te se nabrajaju ta prava.

14 M. Kamarić, I.Festić, Upravno pravo, Sarajevo 2004., s. 297.

koja prema ZUP-u BiH može poduzimati stranka. ZUP BiH posebno u članu 257. st. 1. daje ovlaštenje Ombudsmanu da može predložiti da se neko rješenje doneseno u upravnom postupku proglasi ništavim, naravno iz razloga koje ZUP BiH propisuje. Postavlja se pitanje da li Ombudsman na osnovu člana 42. st. 4. ZUP-a BiH, može pokrenuti upravni postupak bez saglasnosti stranke iz člana 41. ZUP-a BiH.<sup>15</sup> U Zakonu i u ZUP-u BiH, na navedeno pitanje ne može se naći odgovor. Čini se, da povodom podnesene žalbe<sup>16</sup> Ombudsmanu, Ombudsman može pokrenuti upravni postupak, na osnovu člana 42. st. 4. ZUP-a BiH samo uz saglasnost "podnosioca žalbe", odnosno već postojeće stranke u upravnom postupku i zainteresirane osobe u tom postupku.

U članu 49. st. 4. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP FBiH)<sup>17</sup> propisano je da kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti ombudsman nađe da je konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo<sup>18</sup>, prava i slobode građana zajamčena ustavom on može prisustvovati upravnom postupku do donošenja pravomoćne sudske odluke i u postupcima vanrednih pravnih lijekova. Mada citirana odredba člana 49. st. 4. ZUP-a FBiH sadrži određene nepreciznosti ona se komentariše na način da se kaže: "Ombudsman ima pravo sudjelovati u upravnom postupku kada smatra da je upravnim aktom povrijeđeno nekoj osobi ljudsko dostojanstvo i neka prava i slobode građana zajamčena Ustavom BiH i Ustavom Federacije, npr. u slučaju kakve diskriminacije zbog etničke pripadnosti. U takvom slučaju Ombudsman ima pravo pokrenuti upravni spor protiv konačnog upravnog akta, kao i koristiti pravne lijekove u korist stranke."<sup>19</sup> U vezi s navedenim treba imati u vidu da je ZUP FBiH donesen u vrijeme postojanja entitetskog ombudsmana. I u primjeni navedenog (citiranog) člana ZUP-a F BiH, potrebna je saglasnost stranke, i to

15 Članom 41. ZUP-a BiH propisano je da je stranka osoba po čijem zahtjevu je pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo učestvovati u postupku.

16 Zakon i Pravila koriste termin "žalba", termin koji se uobičajeno koristi za redovno pravno sredstvo u upravnom i sudskom postupku. Primjerenoje bi bilo koristiti termin "predstavka" ili "pritužba".

17 Sl. novine F BiH, 2/98 i 48/99.

18 Status koji ljudsko dostojanstvo zauzima u savremenim pravnim dokumentima nedvosmisleno svjedoči o značaju koji se u današnje vrijeme pridaje ovoj ideji. Ono (ljudsko dostojanstvo) prisutno je u značajnom broju savremenih ustava, međunarodnih konvencija i deklaracija, pa i u preambuli Ustava Bosne i Hercegovine. Ljudsko dostojanstvo, kao posebna vrijednost, ne može se precizno odrediti nekom sažetom definicijom. Može se poimati iz pravnog, filozofskog i teološkog aspekta. O sadržaju pojma ljudskog dostojanstva vidjeti: T. Flaner, Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo, Beograd 1996., s. 11-14., Henning Ottman, Dostojanstvo čovjeka. Pitanja o neupitno priznatom pojmu, Politička misao Zagreb, 4/97, s. 31-43., D. Franeta, Ljudsko dostojanstvo između pravnodogmatičnog i filozofskih zahtjeva, Filozofska istraživanja, Zagreb, 4/2011, s. 826-842, J. N. Rumelin, O ljudskoj slobodi, Zagreb 2007., s. 120-146, M. Rozen, Dostojanstvo, Beograd 2015., s. 65-109, D. Franeta, Ljudsko dostojanstvo vrednost (monografija), Beograd 2015., posebno s. 56-121 i 258-355.

19 P. Krijan, Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo 1999., s. 75.

stranke kako je ona određena u članu 48. ZUP-a FBiH. Članom 265 st. 1. ZUP-a FBiH, Ombudsmanu je dato ovlaštenje da može predložiti proglašenje rješenja ništavim.<sup>20</sup>

Skoro istovjetan sadržaj (kao i navedeni članovi ZUP-a FBiH) sadrže i odredba člana 36. st. 4, odnosno odredba člana 248. st. 1. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP BD BiH)<sup>21</sup>. U članu 36. st. 4. ZUP-a BD BiH propisano je da "kad u vršenju poslova iz svoje nadležnosti ombudsman utvrdi da je konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana zajamčene Ustavom BiH i Statutom Distrikta, on može sudjelovati u postupku do donošenja pravomoćne sudske odluke i postupcima vanrednih pravnih lijekova." Takođe, članom 248. st. 1. ZUP-a BD BiH, Ombudsman je ovlašten da predloži oglašavanje rješenja ništavim. O odnosu Ombudsmana i stranke, povodom ovlaštenja Ombudsmana u upravnom postupku, važi istovjetan stav koji je iskazan povodom odgovarajućih rješenja u ZUP-u FBiH.

Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske (u daljem tekstu: ZUP RS)<sup>22</sup> ne sadrži odredbe koje bi davale ovlaštenja Ombudsmanu da poduzima bilo kakve radnje u upravnom postupku.

Da li Ombudsman može postupati na osnovu navedenih odredbi ZUP-a F BiH i ZUP-a BD BiH? Smatramo da može, na osnovu člana 1. Zakona u kome je propisano da Ombudsman ... nadgleda institucije Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Distrikta Brčko, u skladu sa odredbama ovog zakona. Svakako, bilo bi cjelishodnije da se odredbe o postupanju Ombudsmana u upravnom postupku iz ZUP-a FBiH i ZUP-a DB BiH "izmjesti" iz tih zakona i transferiraju u Zakon, te da transferirane odredbe, razumljivo, važe i za Republiku Srpsku, s tim što bi se izostavile odredbe o pokretanju upravnog postupka i sudjelovanja u tom postupku zbog upravnih akata kojima je povrijeđeno ljudsko dostojanstvo iz razloga poteškoća pri određivanju sadržaja tog pojma. Zaštitu ljudskog dostojanstva treba smjestiti u krivični i parnični, a ne u upravni postupak.

#### **4. Ombudsman u upravnom sporu**

O objašnjenju pozicije Ombudsmana u upravnom sporu polazište će nam biti Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUP FBiH)<sup>23</sup> iz razloga što taj zakon, u odnosu na ostale zakone o upravnim sporovima koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini, sadrži najbrojnije odredbe o Ombudsmanu, pa, logično, i najizraženija ovlaštenja Ombudsmana u upravnom sporu. Odmah napominjemo da Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske

20 Razlozi ništavosti rješenja određeni su u članu 246. ZUP-a F BiH.

21 Sl. glasnik Brčko Distrikta BiH, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 i 36/09.

22 Sl. glasnik Republike Srpske, 13/02, 87/07 i 50/10).

23 Sl. novine Federacije BiH 9/05.

(ZUS RS)<sup>24</sup> uopće ne sadrži odredbe o Ombudsmanu, pa razumljivo, po osnovu tog zakona, Ombudsman u upravnom sporu nema bilo kakva ovlaštenja.

Čanom 2. st. 5. ZUS-a FBiH propisano je da upravni spor može pokrenuti i ombudsman, a intervenirati u postupku koji teče (upravnom sporu koji teče, op. aut.) kad u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je upravnim aktom povrijeđeno *ljudsko dostojanstvo*, te prava i slobode pojedinaca zajamčeni Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i instrumentima navedenim u Aneksu tog Ustava. Upravni spor pokreće se tužbom (čl. 18. st.1.), po pravilu protiv drugostepenog upravnog akta (č. 9. st. 1.), ali i protiv prvostepenog upravnog akta, ako zakonom nije dopuštena žalba na taj akt u upravnom postupku (čl. 9. st.2.). Tužba u upravnom sporu podnosi se u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu (čl. 18. st.2.) Rok iz člana 18. st. 2. ZUS-a F BiH važi i za Ombudsmana kada je ovlašten da podnosi tužbu ako mu je upravni akt dostavljen, a ako mu akt nije dostavljen tužbu može podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja upravnog akta *stranci u čiju korist je akt donesen* (čl. 18. st. 3.). Prema formulaciji člana 18. st. 3. ZUS-a FBiH moglo bi se zaključiti da je zakonodavac (moguće) imao u vidu tzv. dvostranačke (više stranačke) upravne stvari. Član 18. st. 3. važi i za javnog pravobranioca. Članom 56. ZUS-a FBiH, propisano je da pravne lijekove može podnijeti i ombudsman kada u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je *sudskom odlukom* povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, odnosno prava i slobode utvrđene Ustavom Federacije i instrumentima Aneksa tog Ustava, što znači da Ombudsman može podijeti zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke (presude i rješenja) i tužbu za ponavljanje postupka koji je okončan presudom ili rješenjem donesenim u upravnom spru, jer su to jedini pravni lijekovi (vanredni) koje propisuje ZUS FBiH. Da li je Ombudsmanu za podnošenje tužbe u upravnom sporu i pravnih lijekova u tom sporu potrebna saglasnost osobe kojoj je (prema ocjeni Ombudsmana) povrijeđeno ljudsko dostojanstvo ili prava i slobode zajamčena Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i instrumentima navedenim u Aneksu tog Ustava? Smatramo da je Ombudsmanu potrebna saglasnost, što bi se posredno moglo zaključiti, analogno, u odnosu na situaciju regulisanu članom 15. st. 1. ZUS-a F BiH.<sup>25</sup>

I Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZUS BiH)<sup>26</sup>, u članu 2. daje ovlaštenje Ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine da može pokrenuti upravni spor, a i intervenirati u postupku koji je u toku kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je konačnim upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana zagarantovani

24 Sl. glasnik Republike Srpske 109/05.

25 U članu 15. st. 1. ZUS-a F BiH propisano je slijedeće. "Kada je pojedincu učlanjenom u neku društvenu organizaciju ili udruženje građana koja prema svojim pravilima (statutu) ima zadatak da štiti određena prava i interese svojih članova, upravnim aktom povrijeđeno neko takvo pravo ili interes, ta društvena organizacija odnosno udruženje građana može, po pismenom pristanku svog člana, u njegovo ime podnijeti tužbu i voditi upravni spor protiv takvog upravnog akta.

26 Sl. glasnik BiH, 19/02, 88/02 i 83/08.

Ustavom Bosne i Hercegovine i instrumentima navedenim u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine. Članom 19. st.1. ZUS-a BiH propisano je da se upravni spor pokreće tužbom. Tužba se podnosi u roku od 60 dana od dana kada je podnosilac tužbe obaviješten, odnosno kada je primio pobijani upravni akt ili rješenje, odnosno od dana objavljivanja pobijanog propisa (čl. 19. st.2.). Rok iz stava 2. ovog člana važi i za Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine kada je ovlašten za podnošenje tužbe. U pogledu roka za podnošenje tužbe koji se odnosi na Ombudsmana, vidljive su razlike između rješenja u ZUS-u F BiH i ZUP-u BiH. ZUS BiH ne daje ovlaštenje Ombudsmanu za podnošenje zahtjeva za preispitivanje sudske odluke i podnošenje zahtjeva za ponavljanje postupka, kao ni zahtjeva za zaštitu sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom.

U članu 2. st. 3. Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu ZUS BD BiH)<sup>27</sup>, propisano je da upravni spor može pokrenuti i Ombudsman BiH, a intervenisati u skladu sa zakonom u postupku koji teče kada u vršenju poslova iz svoje nadležnosti nađe da je upravnim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode građana zajamčene Ustavom BiH. Upravni spor pokreće se tužbom (čl. 17. st.1.). Tužba se podnosi u roku od 30 dana dostavljanja upravnog akta stranci koja podnosi tužbu (čl. 17. st. 2.). Rok iz stava 2. ovog člana važi i za Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine, kada je ovlašten za podnošenje tužbe, ako mu je upravni akt dostavljen, a ako mu akt nije dostavljen, tužbu može podnijeti u roku od 60 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci kojoj je tim aktom povrijeđeno ljudsko dostojanstvo, prava i slobode zajamčene Ustavom BiH. Odredbe ZUS-a BD BiH u odnosu na poziciju Ombudsmana u upravnom sporu, u značajnoj mjeri su istovjetne takvim odredbama u ZUS-u FBIH, s tim što su u pojedinim segmentima preciznije. ZUS BD BiH ne daje ovlaštenja Ombudsmanu da podnese zahtjev za zaštitu sloboda i prava građana zajamčenih Ustavom Bosne i Hercegovine i Statutom Distrikta. ZUS BD BiH ne poznaje zahtjev za vanredno preispitivanje suske odluke i ponavljanje postupka, bar ne izričito.<sup>28</sup>

Različitost u zakonskim propisima koji regulišu poziciju Ombudsmana u upravnom sporu određen je i postojanjem više "legislativnih mandata" u Bosni i Hercegovini. Osim različitosti, evidentan je i deficit kvaliteta tih propisa, jer kvilitet propisa podrazumijeva više aspekata koji u Bosni i Hercegovini ne postoje. Kvalitet propisa određuje se na način što se navodi sljedeće: "Normativno-tehnički kvalitet odnosi se na preciznost i razumljivost normi, dok formalni kvalitet zakona podrazumeva međusobnu usklađenost odredbi propisa, kao i propisa međusobno. Suštinski kvalitet zakona podrazumeva prilagođenost pravnih normi rešavanju

27 Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, 4/00 i 1/01.

28 U članu 32. ZUS- BD BiH propisano je da na postupak po pravnim lijekovima i ostala proceduralna pitanja koja nisu određena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku osim odredaba koje se odnose na reviziju To znači da ZUS BD BiH poznaje žalbu, kao redovni pravni lijek i ponavljanje postupka kao vanredni pravni lijek, koje (navedene pravne lijekove), prema odredbama bilo kojeg zakona o parničnom postupku u Bosni i Hercegovini ne podnosi Ombudsman.

problema, odnosno mogućnost njegove primene i njegovu postojanost."<sup>29</sup> Zapravo, rečeno ukratko, postoji međusobna sprega kvaliteta pravnih sistema i kvaliteta propisa.<sup>30</sup>

Ranije smo se opredijelili za stav da Ombudsman ne bi trebao imati nikakva ovlaštenja u vršenju nadzora ili drugih radnji u odnosu na sudove i sudije, pa iz tog razloga nećemo ni predlagati moguća nova zakonska rješenja o poziciji Ombudusmana u upravnom sporu, jer je i upravni spor predmet sudskog postupka.

## 5. Zaključak

U kraćoj analizi normativnog okvira koji je osnov za djelovanje Ombudusmana u upravnom postupku i upravnom sporu (zakoni o upravnom postupku, zakoni o upravnim sporovima, Zakon i Pravila), ukazano je na različitost i nekonzistentnost zakonskih rješenja u ovoj oblasti, nepreciznost u pojedinim segmentima tih rješenja, što je jedan od razloga za "neprimjetno" i "neuvjerljivo" djelovanje Ombudusmana. Osim normativnih rješenja, razloge za "neprimjetno" i "neuvjerljivo" djelovanje Ombudusmana treba tražiti i u samoj Instituciji Ombudusmena, nepostojanju tradicije i dovoljno razvijenog interesa za ovu Instituciju u bosansko-hercegovačkom društvu. Svakako, trebalo bi, iz razloga kvalitetnijeg zakonskog okvira donijeti novi Zakon o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, sa preciznim ovlaštenjima u odnosu na djelatnost javne uprave i poziciju u upravnom postupku, ali i precizne obaveze Ombudusmena prema javnosti i građanima u zaštiti njihovih ljudskih prava i sloboda.

## Literatura:

A. Blagojević, Institucija ombudusmana - pojam, porijeklo i razvoj, Pravni vijesnik, Osijek 1/2010.

D. Franeta, Ljudsko dostojanstvo vrednost (monografija), Beograd 2015.

D. Franeta, Ljudsko dostojanstvo između pravnodogmatičnog i filozofskih zahtjeva, Filozofska istraživanja, Zagreb, 4/2011,

D. Milkov, Upravno pravo III, Novi Sad 2003.

D. Radinović, Ombudsman i izvršna vlast, Beograd, 2001.

Dž. Rols, Teorija pravde, Podgorica 1998.

Henning Ottman, Dostojanstvo čovjeka. Pitanja o neupitno priznatom pojmu, Politička misao Zagreb, 4/97,

I. Koprić, G. Marčetić, A. Musa, V. Đulabdić i G. L. Novak, Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb 2014.

J. N. Rumelin, O ljudskoj slobodi, Zagreb 2007.,

---

29 T. Jovanić, Proces regulacije Beograd 2014., s. 339.

30 Ibid, s. 341.

M. Davinić, Kompleksnost praksa širenja institucije ombudsmena, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, 57/2011

M. Kamarić, I. Festić, Upravno pravo, Sarajevo 2004.

M. Rozen, Dostojanstvo, Beograd, 2015.

P. Krijan, Komentar Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo 1999.

Pravila postupka Institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik BiH, 104/11

S. Lilić, D. Milenković, B. Kovačević-Vučo, Ombudsman-međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa, Beograd, 2002.

T. Flaner, Ljudska prava i ljudsko dostojanstvo, Beograd 1996.

T. Jovanić, Proces regulacije Beograd, 2014.

Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, Sl. glasnik BiH, 19/02, 35/04 i 32/06

Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske, Sl. glasnik Republike Srpske, 13/02, 87/07 i 50/10).

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik BiH, 19/02, 88/02 i 83/08.

Zakon o upravnim sporovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, 4/00 i 1/01.

Zakon o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, Sl. novine Federacije BiH 9/05.

Zakon o upravnim sporovima Republike Srpske, Sl. glasnik Republike Srpske 109/05.

Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine Sl. glasnik Brčko Distrikta BiH, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 i 36/09.

Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik BiH, 29/02, 12/04, 88/07, 93/09 i 41/13

Zakon o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Sl. novine F BiH, 2/98 i 48/99.



Nurko Pobrić, PhD

Rebeka Kotlo, Ph.D.

Associate professor,

Faculty of Law

"Dzemail Bijedic" University of Mostar

## **THE POSITION OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN OF BOSNIA AND HERZEGOVINA IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND ADMINISTRATIVE DISPUTE**

**Summary:** The paper, among other things, through a brief analysis of the normative framework that is the basis for the ombudsman in administrative proceedings and administrative disputes (laws on administrative procedure, laws on administrative disputes, law and rules) points to the diversity and inconsistency of legal solutions in this area. Inaccuracy in certain segments of these solutions, which is one of the reasons for the "inconspicuous" and "unconvincing" actions of the ombudsman. Also, the conceptual and theoretical aspect of the ombudsman institution is given, especially for comparison, as far as possible and necessary, with the positive legal model of this institution in Bosnia and Herzegovina in the field of administrative proceedings and administrative disputes. Previously determined findings and conclusions, along with the offered (possible) solutions *de lege ferenda* are also summarized.

**Keywords:** Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina, administrative procedure, administrative dispute, conceptual and theoretical aspect of the ombudsman institution, positive legal framework for the ombudsman's activities in administrative proceedings and administrative disputes



***PRETHODNO SAOPĆENJE***



**Prof. dr. sc. Edin Rizvanović**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

**Doc. dr. Emina Hasanagić**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## **MODELIRANJE EUROPSKOG PUTA BOSNE I HERCEGOVINE**

**Sažetak:** Autori u radu analiziraju integracijski put BiH, u čijem fokusu se nalazi model po kojem je osnovana Europska zajednica. Temelji današnje Unije su ekonomske provenijencije, referiraju na izgradnju osnovnih poluga zajedničkog tržišta: ukidanje prepreka slobodnoj trgovini, ustanovljenje tržišnih sloboda, uvođenje zajedničkih pravila konkurencije, etabliranje zajedničkih politika, a zarad ekonomskog i društvenog napretka. Ovaj model, putem kriterija za prijem u članstvo, EU prenosi na države koje žele biti dijelom istog političkog i ekonomskog entiteta. Početni korak u transponiranju modela učinjen je kroz bilatelarne sporazume o slobodnoj trgovini, koji su supstituirani sporazumom CEFTA 2006, i na kraju Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, kojim su u biti utvrđene obaveze, nositelji obaveza (institucije) kao i rokovi unutar kojih moraju biti izvršene, kako bi naša zemlja učinila naredni korak - stekla status kandidata. Verifikacija urađenog - uspješnosti prihvatanja EU modela, izvršena je putem Mišljenja Europske komisije.

**Ključne riječi:** europski model, tržišne slobode, kriteriji za članstvo, pravna stečevina, sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

### **1. Uvod**

Bosanskohercegovački integracijski put modeliran je i usmjeravan od Europske unije. Osnov modela čine kriteriji za prijem u članstvo: politički, ekonomski, pravni i administrativni, koji u sebi nose zahtjev za promjenama u svim navedenim segmentima.<sup>1</sup> Pri tome, ne treba zaboraviti činjenicu da je motiv

---

1 Europsko vijeće je u junu 1993. u Kopenhagenu zaključilo: „Do pristupanja će doći čim zemlja bude mogla preuzeti obveze članstva ispunjavanjem potrebnih ekonomskih i političkih uvjeta. Za članstvo se traži:

- da je zemlja kandidatkinja postigla stabilnost institucija koje jamče demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina,
- postojanje funkcionalne tržišne ekonomije te kapacitet za suočavanje s pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Unije,
- sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva, uključujući prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.“

europskog ujedinjena bio prvenstveno ekonomski, izražen kroz potrebu ostvarenja stalnog, uravnoteženog i ravnomjernog ekonomskog rasta i razvoja, i slijedom toga rasta životnog standarda stanovništva, a što je ostvareno kreiranjem carinske unije i zajedničkog tržišta, koje počiva na tržišnim slobodama, zajedničkim politikama - trgovinskoj i poljoprivrednoj, te na zajedničkim pravilima tržišnog nadmetanja. O značaju i vitalnosti ovih odredbi svjedoči njihov kontinuelni karakter - od Rimskog ugovora (1957) do Lisabonskog ugovora (2007). U tom periodu ostvaren je značajan ekonomski napredak, izvršena transformacija zajedničkog tržišta u unutrašnje (jedinствeno) tržište, uspostavljena monetarna unija, osnažene zajedničke institucije, i ostvaren proces proširenja, sa početnih 6 na 27 država članica. Bitnu ulogu u ostvarenju progressa, posebno u pogledu razvoja tržišnih sloboda, imao je Sud pravde, koji je svojim djelovanjem nastojao ostvariti balans u odnosima između Unije i država članica, te između javnog interesa i privatnog interesa, temeljem primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Uspostavljanje Zajedničkog konsultativnog radnog tijela (1998. godine) između naše države i Europske unije označava početak integracijskog puta Bosne i Hercegovine. Slijedi Odluka Vijeća ministara BiH o pokretanju inicijative za pristupanje Bosne i Hercegovine Europskoj uniji (1999), a potom, iste godine, Parlamentarna skupština BiH donosi Rezoluciju o europskim integracijama i Paktu stabilnosti, iskazujući svoju opredijeljenost europskim integracijama. Nedugo poslije toga utvrđene su Smjernice za Bosnu i Hercegovinu, dokument koji sadrži korake (tzv. Mapa puta) koje BiH treba prijeći da bi se kvalifikovala za Studiju izvodivosti. Dvije i po godine poslije - septembra 2002. godine, ispunjeni su uvjeti iz Mape puta.<sup>2</sup> Nedugo zatim, Studijom izvodivosti se preciziraju koraci što ih unutar 16 prioritetnih oblasti BiH treba učiniti, poslije čega se Izvještajem o ostvarenom napretku (iz Izvještaja Europske komisije Vijeću ministara EU) utvrđuje izvodivost (početak) pregovora između BiH i EU. Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju BiH i EU započinju novembra 2005. godine,<sup>3</sup> dok je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine (SSP) potpisan 16.6.2008. godine, a započeo sa primjenom sedam godina poslije - 1.6.2015. godine.<sup>4</sup>

---

2 Bosna i Hercegovina na putu evropskih integracija, Vijeće ministara BiH, Ministarstvo za evropske integracije, Sarajevo, 2002., str. 26-27. Europsko vijeće je još polovinom 2000. godine zaključilo da su zemlje Zapadnog Balkana, koje sudjeluju u Procesu stabilizacije i pridruživanja, potencijalni kandidati za članstvo u Uniji, a europska perspektiva ovih zemalja potvrđena je i kroz usvajanje „Solunske agende za Zapadni Balkan“ (Solun 2003.). Potvrda opredijeljenosti Europskog vijeća ideji „da je budućnost Zapadnog Balkana u Europskoj uniji“, iskazana je u decembru 2006. godine, uz već poznato stajalište da „napredak svake zemlje u približavanju Europskoj uniji ovisi o njenim pojedinačnim naporima u usklađivanju s kriterijima iz Kopenhagena i uvjetima u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja.

3 Pregovori Bosne i Hercegovine o SSP-u trajali su nešto više od 30 mjeseci (25.11.2005-16.6.2008), za razliku od Republike Hrvatske kod koje je ova faza trajala 11 mjeseci (24.11.2000. - 29.10.2001).

4 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kojeg je potpisala Bosna i Hercegovina, stupio je na snagu sedam godina poslije potpisivanja, a u Hrvatskoj - za nešto više od tri godine.

## 2. Kreiranje modela

Osnivanjem Europske ekonomske zajednice - 1957. godine, udareni su temelji Europske unije. Glavni motiv nastanka ekonomske zajednice bio je stvaranje većeg i konkurentnijeg - zajedničkog tržišta, koje će omogućiti svim članicama da prema istim pravilima igre ostvare bolje ekonomske rezultate, čime će se kontribuirati rastu životnog standarda stanovništva. Učvršćen je i objedinjen zajednički institucionalni okvir, što je uz transfer pojedinih nadležnosti na Zajednicu značilo odricanje od dijela nacionalnog suvereniteta, a koje pitanje je riješeno putem načela supremacije, neposredne primjenjivosti i direktnog dejstva.

Izgradnju zajedničkog tržišta obilježila je postepenost u kreiranju glavnih poluga: carinske unije, tržišnih sloboda, zajedničkih politika i pravila tržišnog nadmetanja. Početna faza integracije - zona slobodne trgovine, funkcionirala je do uspostavljanja carinske unije, krajem 60-ih godina dvadesetog stoljeća, zasnovane na ukidanju carina i dažbina istog dejstva između država članica, te kreiranju zajedničke carinske tarife u odnosu na treće države. Istovremeno sa carinama, a s ciljem uklanjanja prepreka slobodnom kretanju roba, ukinuta su količinska ograničenja i mjere sličnog učinka, i ublažene razlike u pogledu poreznog tretmana proizvoda u intrakomunitarnoj trgovini. Zajedničko tržište počiva na pravilima konkurencije, koja referiraju na oblike tržišnog djelovanja - restriktivne sporazume, zabranu zloupotrebe vladajućeg položaja i koncentracije, koji mogu spriječiti, ograničiti ili narušiti konkurenciju. Pravila o fer tržišnom nadmetanju obuhvataju i institut državne pomoći, kao i poziciju javnih preduzeća, koja su dijelom izuzeta od primjene tih pravila.

Ostvareni interni rezultati dobijaju eksternu dimenziju putem zajedničke trgovinske politike, koja se realizira primjenom autonomnih i konvencionalnih mjera, politikama izvoza i uvoza, zasnovanih na načelima postepenosti, diferenciranosti i fleksibilnosti. U tom smislu bitno je istaći značaj zajedničke poljoprivredne politike, na koji, inter alia, ukazuju velika izdvajanja nacionalnih javnih sredstava, ali i zajedničkih sredstava - iz budžeta Europske unije.

Transformacija zajedničkog tržišta u unutrašnje (jedinstveno) tržište vezuje se za Bijelu knjigu (1985) kojom su utvrđene mjere za ukidanje fizičkih, tehničkih i fiskalnih prepreka.

Sloboda kretanja ljudi, koja je prvenstveno referirala na radnike, razvijala se i adaptirala aktuelnom kontekstu, tako da je uz dostignuto europsko građanstvo uveden i Šengenski režim kretanja. Ipak, najveći iskorak učinjen je u ostvarenju slobode kretanja kapitala, stvaranjem monetarne unije (euro zone), sa zajedničkom valutom i središnjom bankarskom institucijom - Europskom centralnom bankom. Ostvarenom napretku i prevladavanju različitih interesa unutar Unije kontribuirao je i Sud pravde, zbog law maker uloge, temeljene na primjeni načela nediskriminacije, supsidijarnosti i proporcionalnosti.

### **3. Transponiranje modela**

#### **3.1. Prvi korak - sporazumi o slobodnoj trgovini**

Uz uvažavanje političkog opredijeljenja Bosne i Hercegovine za članstvom u Uniji, prvi korak koji reflektira modeliranje integracijskog puta „made in EU“ učinjen je zaključenjem Sporazuma o slobodnoj trgovini, početkom ovog stoljeća, kojima će se u trgovini sa susjednim zemljama, temeljem načela ravnopravnosti i reciprociteta, otvoriti prostor slobodnoj trgovini: postepenim ukidanjem carina i dažbina istog dejstva, količinskih ograničenja i mjera sličnog učinka, uz uvođenje drugačijih pravila tržišnog nadmetanja i instituta državne pomoći, reguliranja javnih nabavki i intelektualnog vlasništva, zatim isticanja značaja poljoprivrede, te određivanjem protekcionističkih mjera, koje stranama stoje na raspolaganju. Slijedom toga, uz poticaj putem Studije izvodivosti (2003), donose se zakoni iz većine navedenih oblasti, te osnivaju institucije i organi: Institut za intelektualno vlasništvo, Konkurencijsko vijeće, Agencija za javne nabavke, Uprava za indirektno oporezivanje. Europska unija, u ovom periodu, pruža finansijsku potporu integracijskom procesu putem PHARE programa, namijenjenu: jačanju institucija, usklađivanju zakonodavstva, promociji ekonomske i socijalne kohezije, te programa CARDS, sa sredstvima za finansiranje projekata usmjerenih na demokratizaciju društva, gospodarski i društveni razvoj, jačanje pravosudnog sistema.

#### **3.2. CEFTA 2006**

Sporazumom CEFTA 2006 objedinjeni su bilateralni sporazumi o slobodnoj trgovini, uz sadržajno proširenje, koje prije svega referira na reguliranje pitanja porijekla proizvoda, što je uvjet za stjecanje preferencijalnog tretmana proizvoda na europskom tržištu, ali i na državne monopole komercijalne prirode, usluge i investicije, stavljanjem država potpisnica unutar istog režima trgovinskih odnosa, a s ciljem osiguranja jednakog trgovinskog tretmana između njih. Treba naglasiti da je CEFTA 2006 nastala na temeljima izvorne CEFTA-e (1992) kao rezultat svijesti o neophodnosti prihvaćanja principa tržišne ekonomije zemalja Srednje i Istočne Europe, s ciljem jačanja ekonomskih odnosa između odnosnih država. Sporazum CEFTA 2006 regionalnog je karaktera, a važni argumenti istaknuti u korist te suradnje, naznačene kao prioritet novog integracijskog oblika, bili su, prije svega, geografska blizina, tradicionalne ekonomske veze i zajedničko kulturno nasljeđe. Sporazumom je naznačena potreba za uspostavljanjem operativnog neovisnog tijela za primjenu pravila konkurencije i državne pomoći, te uspostavljen Zajednički odbor, pred kojim će se rješavati sporna pitanja, bez ovlasti istog da presuđuje u eventualnim sporovima. Ovakvim koncipiranjem Sporazuma CEFTA-e 2006, i njegovom realizacijom, željelo se njene članice



približiti ispunjenju ekonomskog kriterija - kreiranju funkcionalne tržišne ekonomije, što neće biti moguće bez zadovoljavanja segmenata pravnog kriterija - prihvatanja pravne stečevine sadržane u CEFTA-i. U tom periodu usvojen je Zakon o poticanju razvoja male privrede Federacije BiH (2006), zatim državni zakon kojim je ustanovljeno Fiskalno vijeće (2008), kao i državni Zakon o zaštiti domaće proizvodnje unutar Sporazuma CEFTA 2006 (2009), koji je imao kratak vijek trajanja. U pogledu ekonomskih učinaka, poslije prve godine pune primjene CEFTA-e, i rekordnog vanjskotrgovinskog deficita (2008), bilježi se stalan rast izvoza, rast stope pokrivenosti uvoza izvozom, ali i stalan rast uvoza.<sup>5</sup>

### **3.3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju**

Zaključenjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2008) Bosna i Hercegovina po prvi put stupa u ugovorni odnos sa Europskom unijom, te je temeljem njega Bosni i Hercegovini potvrđen status potencijalnog kandidata za članstvo u Europskoj uniji.<sup>6</sup> Ovaj Sporazum predstavlja temelj i okvir za uređenje odnosa između Bosne i Hercegovine i Europske unije, s ciljem pripreme naše zemlje za buduće članstvo u Uniji, uz istovremeno apostrofiranje potrebe regionalne suradnje, a sve u cilju stabiliziranja područja jugoistočne Europe. Po svojoj prirodi SSP-e treba kontribuirati uspostavi bliskih i dugoročnih veza između ugovornih strana, pri čemu se ističe spremnost Europske unije da u najvećoj mogućoj mjeri integrira Bosnu i Hercegovinu u političke i ekonomske tokove Europe.

Kroz deset glava Sporazuma reguliraju se najvažnija (dominantno ekonomska) pitanja između potpisnica, uz isticanje značaja glave VI - Usklađivanje zakona, provođenje zakona i pravila konkurencije, koja akcentira značaj pravila tržišnog nadmetanja u najširem smislu, reguliranjem: državne pomoći, javnih nabavki, intelektualnog vlasništva, javnih preduzeća, zaštite potrošača, standardizacije, mjeriteljstva i akreditacije, uvjeta rada i jednakih mogućnosti, te glave VII - Pravda, sloboda, sigurnost, koja, pored ostalog, sadrži odredbe o jačanju institucija i vladavini prava, vizama, upravljanju granicom, azilu, migracijama, te spriječavanju i kontroli ilegalne imigracije.

Sporazumom je normirana zajednička institucionalna struktura, uz ključnu ulogu Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, koje je, pored ostalog, nadležno za temeljitu provjeru primjene SSP-a, koja se treba obaviti „najkasnije treće godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma“ te za rješavanje mogućih sporova. Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, iako, de iure, temeljna zajednička institucija, s ulogom nadzora primjene i provođenja ovog Sporazuma (čl. 115. SSP-a), u praksi

---

<sup>5</sup> Više u: Edin Rizvanović, Željko Batinović, Bosanskohercegovački integracijski put - izazovi u ispunjenju pravnog i ekonomskog kriterija, Print Team, Mostar, 2020, str. 189-203.

<sup>6</sup> Trgovinski aspekti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Sarajevo, 2010.

se marginalizira, a njegovu uloga preuzima mehanizam (sistem) koordinacije, koji je kao takav nepoznanica za Sporazum.<sup>7</sup>

Obzirom na sedmogodišnje čekanje dobijanja pravne snage SSP-a, koje ne korespondira odredbama Sporazuma, u primjeni je bio Privremeni trgovinski sporazum (2008-2015), kojeg je, u pravnom smislu, obilježilo konačno usvajanje Zakona o sistemu državne pomoći (2012), te u ekonomskom smislu trend rasta svih pokazatelja vanjskotrgovinske razmjene.<sup>8</sup>

U kontekstu primjene SSP-a, odnosno njegovih ekonomskih učinaka, prema podacima za prošlu godinu (2019), Bosna i Hercegovina, poslije dužeg niza godina, bilježi pad izvoza, ali i rast uvoza, te smanjenje iznosa sredstava dodijeljenih za državnu pomoć, za koju namjenu je 2018. godine izdvojeno 0,88% BDP, što je najniži procenat od ustanovljenja sistema državne pomoći u našoj zemlji. Godinu dana prije (2017), prema Izvještaju Vijeća za državnu pomoć<sup>9</sup>, BiH je izdvojila 1,02% BDP-a za državnu pomoć, dok je, primjera radi, Hrvatska tokom iste godine (2017) izdvojila 3,39% BDP-a<sup>10</sup>, a Srbija 2,15% svog BDP-a<sup>11</sup>, s tim da obje susjedne zemlje, za razliku od BiH, u navedene iznose ne uračunavaju sredstva za de minimis pomoć, koja, treba naglasiti, posebno u slučaju Hrvatske, nisu beznačajna. Pretvoreno u apsolutne pokazatelje, Hrvatska za pomoć svojim privrednim subjektima (MSP), sektorima, poljoprivredi, regijama, istraživačko-razvojnoj djelatnosti, za zaštitu okoliša i dr., izdvaja deset puta više sredstava (cca 1,6 mlrd eura, 2017) od naše zemlje - cca 160 miliona eura.

#### **4. Gdje smo sada - Mišljenje Europske komisije**

Zahtjev za članstvo Bosna i Hercegovina je podnijela Europskoj uniji 15.02.2016. godine što je, posljedično, iniciralo Europsku Komisiju na predaju Mišljenja o tom zahtjevu.<sup>12</sup> Europska unija, pri tome, daje smjernice organima u

7 U slučaju Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, ključnog zajedničkog organa, koji nadgleda provođenje Sporazuma (SSP) i provođenje reformi, navodi se ([www.gov.dei.ba](http://www.gov.dei.ba)) da je prvi sastanak Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje održan (u Briselu) 11.12.2015. godine. Nepuna dva mjeseca poslije toga, u Službenom glasniku BiH (9.2.2016.) objavljena je Odluka o sistemu koordinacije.

8 Analiza pokazatelja vanjskotrgovinske razmjene nudi zanimljive rezultate. Naime, Bosna i Hercegovina puno bolji trgovinski bilans ima sa ekonomski jačim partnerima: Njemačkom, Italijom, Austrijom, nego sa (na globalnoj ravni) slabijim partnerima, pri čemu se prije svega misli na Srbiju i Hrvatsku, sa kojima Bosna i Hercegovina bilježi najveći deficit u vanjskotrgovinskoj razmjeni. Edin Rizvanović, Željko Batinović, op. cit., str. 248-262.

9 Vijeće za državnu pomoć, Istočno Sarajevo, juni 2018. Vidjeti na: [www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/godišnjij%20za%202017.pdf](http://www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/godišnjij%20za%202017.pdf)

10 Ministarstvo financija RH, Zagreb, XII/2018; Vidjeti: [www.vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2018](http://www.vlada.gov.hr/UserDocImages/Sjednice/2018)

11 [www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji](http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji)

12 Ovo je u skladu s postupkom utvrđenim članom 49. Ugovora o Europskoj uniji, u kome se navodi da „Svaka europska država koja poštuje vrijednosti navedene u članku 2. i koja je posvećena

BiH, koje referiraju na reformske prioritete na putu zemlje ka članstvu, u prvom redu kroz SSP-e, koji pruža okvir za ispunjenje međusobnih obaveza u pogledu širokog opsega političkih, trgovinskih i ekonomskih pitanja, kao i pravni osnov za formalni dijalog o političkom djelovanju. Prema Mišljenju Komisije, Bosna i Hercegovina je razvila odgovarajuće administrativne kapacitete kako bi osigurala provedbu odredaba SSP-a, posebno za neometan rad Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, Odbora i sektorskih pododбора.<sup>13</sup> Ovom dokumentu prethodio je Upitnik<sup>14</sup> u kojem su sadržani zahtjevi EU u pogledu ispunjavanja kriterija za članstvo. U uvodnim napomenama Upitnika navodi se da je BiH podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji, te da je Vijeće 20.7.2016. odlučilo da sprovede proceduru utvrđenu u članu 49. Ugovora o Europskoj uniji, nakon čega je Komisija pozvana da dostavi svoje Mišljenje o zahtjevu BiH za prijem u članstvo. Pored toga, date su smjernice koje organima u BiH treba da pomognu u pružanju odgovora na dostavljena pitanja, među kojima:

- Organi u BiH se pozivaju da opišu kapacitete zemlje za primjenu i provedbu zakonodavstva u svim oblastima *acquis-a*, te da po potrebi preciziraju mjere koje su poduzete za provedbu obaveza koje proizlaze iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Od organa u BiH se traži da odgovore daju na koncizan, transparentan i jasan način, te da odgovori obuhvate sve ključne aspekte materije. Kao što je slučaj i sa SSP-om, Europska komisija će komunicirati s organima na državnom nivou u pogledu dostavljanja Upitnika i prijema odgovora na Upitnik. Komisija očekuje da se odgovori na Upitnik dostave do kraja maja 2017. godine, uz naznaku da je riječ o indikativnom roku. Upitnik je strukturiran u tri dijela:

---

njihovom promoviranju, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Europski parlament i parlamenti država članica obavještavaju se o tom zahtjevu. Država koja podnosi zahtjev upućuje ga Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobivanja suglasnosti Europskog parlamenta, koji odlučuje većinom glasova svojih članova. Ispunjavanje uvjeta o kojima odlučuje Europsko vijeće se uzima u obzir<sup>15</sup>. U članu 2. se navodi: „Unija se zasniva na vrijednostima poštivanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrijednosti su zajedničke za države članice u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost između žena i muškaraca“. Vidjeti: Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, Brisel, 29.05.2019. godine. [www.gov.dei.ba](http://www.gov.dei.ba); Zahtjev za članstvo Bosna i Hercegovina podnosi 7 godina i 7 mjeseci po potpisivanju SSP-a, a Hrvatska nepunih 16 mjeseci od njegovog potpisivanja, odnosno skoro dvije godine prije stupanja na snagu ovog sporazuma. Edin Rizvanović, Željko Batinić, op. cit., str. 317.

13 Mišljenje Europske komisije, sa 14 ključnih preporuka koje treba usvojiti, kako bi Komisija ponovo raspravljala o zahtjevu Bosne i Hercegovine, uslijedilo je skoro dvije i po godine od dostavljanja Upitnika (9.12.2016., dodatna pitanja - 20.6.2018., Mišljenje - 29.5.2019.) odnosno za tri godine i tri mjeseca od predaje zahtjeva za članstvo (15.2.2016), dok je u slučaju Hrvatske od zahtjeva za članstvo do stjecanja statusa kandidata proteklo 16 mjeseci. Ibid.

14 Upitnik od 09.12.2016. godine je sadržavao 3242 pitanja, na koje je odgovoreno poslije skoro godinu i po, poslije čega je (20.6.2018.) uslijedilo dodatnih 655 pitanja, pri čemu je za odgovore na ukupno 3897 pitanja potrošeno dvadeset i dva mjeseca. U slučaju dodatnih pitanja, nadležna tijela nisu se mogla dogovoriti o odgovorima na 22 pitanja: jedno pitanje o političkim kriterijima, četiri pitanja o nacionalnoj politici i 17 o obrazovnim politikama. [www.gov.dei.ba](http://www.gov.dei.ba)

- politički kriteriji,<sup>15</sup>
- ekonomski kriterij,<sup>16</sup>
- sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva - poglavlja *acquis-a*.<sup>17</sup>

Nadležnosti na razini države navedene su u Ustavu koji entitetima pripisuje sve druge ovlasti - kaže se u dijelu Mišljenja koji tretira političke kriterije, te nastavlja - nadležnost na razini države uključuje i ovlasti koje su državi postupno pripisane ili koje je država preuzela na temelju sporazuma o prijenosu, implicitnih ovlasti i priloga mirovnim sporazumima, kako je predviđeno Ustavom, a potvrdio ih je Ustavni sud. Česti sporovi o raspodjeli nadležnosti između države i entiteta utječu na djelotvorno izvršavanje tih nadležnosti, a time i na usklađivanje zakonodavstva s pravnom stečevinom i njegovu provedbu u brojnim poglavljima. Kako bi se spriječili takvi sistemski sporovi i osigurala djelotvorna provedba pravne stečevine, Bosna i Hercegovina treba osigurati pravnu sigurnost u podjeli nadležnosti među razinama vlasti. Ne postoji postupak kojim bi se na državnoj razini mogle sprječavati i uklanjati ozbiljne povrede prava EU, na drugim razinama vlasti, za koje bi Bosna i Hercegovina bila odgovorna kao cjelovita država - zaključak je Europske komisije.<sup>18</sup>

Institucionalna složenost u BiH dovodi do znatnih problema povezanih s koordinacijom i usklađivanjem političkih stajališta zemlje, budući da 14 dužnosnika ima nadležnosti relevantne za provedbu pravne stečevine EU, te Komisija predlaže objedinjavanje resursa i kapaciteta u kontekstu ispunjavanja obaveza potencijalnog članstva u Uniji. Sva dosljednost u ukazivanju na anomalije bosanskohercegovačkog sistema, od strane Unije, iskazana je u sljedećoj rečenici:

---

15 Politički kriteriji referiraju na: Demokraciju i vladavinu prava (ustav, parlament, vlada, lokalna samouprava, javna uprava, civilno društvo, civilni nadzor nad snagama sigurnosti, pravosuđe, borba protiv korupcije); Osnovna prava (osnovna prava, procesna prava, poštivanje i zaštita manjina i kulturnih prava, Agencija EU za osnovna prava, zaštita osobnih podataka); Regionalna pitanja i međunarodne obaveze - Regionalna saradnja i dobrosusjedski odnosi (međunarodne obaveze: prema Vijeću Europe, Međunarodnom krivičnom sudu, te saradnja s Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju i Mehanizmom za međunarodne krivične sudove Ujedinjenih nacija).

16 Ekonomski kriterij počiva na dva stuba: Postojanje funkcionalne tržišne ekonomije (makroekonomska stabilnost, funkcioniranje tržišta proizvoda, funkcioniranje finansijskog tržišta, funkcioniranje tržišta rada), te sposobnost suočavanja s konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar Unije (obrazovanje i inovacije, fizički kapital i kvalitet infrastrukture, sektorska struktura privrede i politika preduzeća)

17 Sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva sastoji se od 33 poglavlja *acquis-a*: Slobodno kretanje robe; Sloboda kretanja radnika; Pravo poslovnog nastanjivanja i sloboda pružanja usluga; Slobodno kretanje kapitala; Javne nabavke; Pravo privrednih društava; Pravo intelektualnog vlasništva; Politika konkurencije; Finansijske usluge; Informaciono društvo i mediji; Poljoprivreda i ruralni razvoj; Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; Ribarstvo; Transportna politika; Energetika; Oporezivanje; Ekonomska i monetarna politika; Statistika; Socijalna politika i zapošljavanje; Poduzetnička i industrijska politika; Transeuropske mreže; Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; Pravosuđe i osnovna prava; Pravda, sloboda i sigurnost; Znanost i istraživanje; Obrazovanje i kultura; Životna sredina i klimatske promjene; Zaštita potrošača i zdravlja; Carinska unija; Vanjski odnosi; Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika; Finansijska kontrola; Finansijske i budžetske odredbe.

18 [www.gov.dei.ba](http://www.gov.dei.ba)

„Borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala otežava nedostatak usklađenosti zakonodavstva u cijeloj zemlji te slaba institucionalna suradnja i koordinacija“. Ključna riječ je koordinacija, a posljedice zarobljavanja svih razina vlasti ponajviše trpe bosanskohercegovački građani, prvenstveno u pitanjima zdravlja, obrazovanja, zapošljavanja i javnih nabavki. Bosna i Hercegovina posebice treba donijeti i provoditi zakonodavstvo o sukobu interesa i zaštiti zviždača, osigurati djelotvorno funkcioniranje i koordinaciju tijela za borbu protiv korupcije, uskladiti zakonodavstvo i ojačati kapacitete za javne nabavke, osigurati djelotvornu suradnju među tijelima kaznenog progona i s uredima tužitelja, pokazati napredak u postizanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenog progona i pravomoćnih presuda protiv organiziranog kriminala i korupcije, pa i na visokoj razini depolitizirati i restrukturirati javna poduzeća te osigurati transparentnost procesa privatizacije - stoji u preporukama Europske komisije.

Procjena ekonomskih kriterija temelji se na odrednicama iz Kopenhagena, povezanima s postojanjem funkcionalne tržišne ekonomije, te kapacitetom za suočavanje s pritiskom konkurencije i tržišnim silama unutar Unije. Gospodarsko upravljanje otežano je visokim stupnjem politizacije i nedostatkom suradnje među ključnim akterima, a posljedice su česti politički zastoji, uz velika kašnjenja u postupku donošenja odluka - navodi se u Mišljenju. U tom bi pogledu trebalo ojačati ulogu Fiskalnog vijeća kako bi se osigurala makroekonomska i fiskalna održivost zemlje, međutim, za razliku od fiskalnih vijeća u Europskoj uniji, bosanskohercegovačko Fiskalno vijeće nije neovisno i ima prije svega koordinacijsku ulogu. Česti politički zastoji negativno utječu na poslovno okruženje, a takvo stanje dodatno je otežano slabom vladavinom prava, znatnom birokracijom, korupcijom, te dugotrajnim i složenim administrativnim postupcima, što je djelomično rezultat velike rascjepkanosti unutrašnjeg tržišta - stoji u Mišljenju. Također, javna potrošnja u oblasti istraživanja i razvoja je veoma niska i iznosi samo 0,3% BDP-a, prema zvanično dostavljenim podacima, što je daleko od cilja EU od 3% za 2020. godinu. Zvanični nivo državne pomoći je nizak, međutim, veliki broj javnih i privatnih kompanija uživaju pogodnost indirektno od akumulacije zaostalih obveza plaćanja poreza, te poreza za socijalno osiguranje. Nije osigurana dosljedna primjena propisa o državnoj pomoći u cijeloj zemlji, dok su nadležnosti Vijeća (za državnu pomoć) ograničene, što rezultira narušavanjem pravila tržišnog natjecanja. Također, Vijeće za državnu potporu funkcionira na temelju etničkih postupaka donošenja odluka u kojima najmanje jedan predstavnik svakog konstitutivnog naroda mora podržati odluku da bi bila validna, što nije u skladu sa SSP-om, a ni s obvezama koje donosi članstvo u Uniji. Ista je stvar i s Konkurencijskim vijećem, tijelom nadležnim za provedbu pravila o konkurenciji, čije je funkcioniranje znatno otežano zbog strogih proceduralnih rokova i postupaka donošenja odluka prema nacionalnom principu. Najveći nedostatak državnog Zakona o konkurenciji (2005.) sastoji se u predviđenom načinu odlučivanja koji implicira etnički odnosno entitetski veto, na način da je za svaku (punovažnu) odluku Konkurencijskog vijeća kojom se tretira

potencijalno nedozvoljeno ponašanje poslovnih subjekata, potreban jedan glas svakog od tri konstitutivna naroda, što bi, na primjer, moglo rezultirati brojnim slučajevima gdje potencijalna zloupotreba vladajućeg položaja nije zabranjena ili se koncentracija automatski odobrava nakon isteka proceduralnih rokova. Prema preporukama Europske komisije, a u kontekstu učinkovitosti funkcioniranja Konkurencijskog vijeća, potrebno je da BiH revidira procedure za donošenje odluka, ukine veto po nacionalnom ključu i izmijeni proceduralne rokove kako bi se omogućilo dovoljno vremena za donošenje odluka. Također, Vijeće za državne potpore treba revidirati procedure donošenja odluka, ukinuti veto po nacionalnom principu, te pokazati operativnu neovisnost u izvršavanju odluka.

U cilju unaprjeđenja funkcioniranja tržišne ekonomije, BiH treba posebno pojednostaviti i uskladiti postupke registracije i izdavanja dozvola poslovnim subjektima na nivou entiteta, što je poziv na osnivanje trgovačkih sudova u Federaciji BiH. Isto tako, neophodno je povećati transparentnost javnog sektora, kreiranjem javno dostupnih registara javnih poduzeća i pružanjem blagovremenih podataka o zaposlenosti u javnom sektoru (kanton Sarajevo), neizmirenim potraživanjima u javnom sektoru i parafiskalnim davanjima - navodi se u preporukama Europske komisije. Bosna i Hercegovina ni u jednom području politike nema dobru razinu pripremljenosti, niti je uznapredovala u pogledu kapaciteta za preuzimanje obveza koje proizlaze iz članstva u EU. Općenito, potrebno je značajnije prilagođavanje pravnog i institucionalnog okvira te administrativnih i provedbenih kapaciteta u svim područjima politike da se zakonodavstvo uskladi s pravnom stečevinom EU i djelotvorno provede - generalni je zaključak iznesen u Mišljenju Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji. Komisija smatra da bi pregovore o pristupanju Europskoj uniji trebalo otvoriti s Bosnom i Hercegovinom kada dosegne potreban stupanj usklađenosti s kriterijima za članstvo, a posebno s političkim kriterijima iz Kopenhagena kojima se zahtjeva stabilnost institucija koje jamče ponajprije demokraciju i vladavinu prava. Temeljem navedenog, Bosna i Hercegovina morat će znatno poboljšati svoj zakonodavni okvir kako bi mogla ostvariti sljedeće ključne prioritete:

#### A) Demokracija/funkcionalnost

1. Osigurati da se izbori provode u skladu s europskim standardima provedbom preporuka OSCE-a/ODIHR-a i odgovarajućih preporuka Venecijanske komisije, uz transparentnost finansiranja političkih stranaka i održavanje lokalnih izbora u Mostaru.

2. Osigurati rezultate na svim razinama funkcioniranja mehanizama za koordinaciju u pitanjima EU, uključujući izradu i donošenje nacionalnog programa za usvajanje pravne stečevine EU.

3. Osigurati pravilno funkcioniranje Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje.

4. Znatno poboljšati institucionalni okvir, među ostalim na ustavnoj razini:

a) kako bi se osigurala pravna sigurnost u pogledu podjele nadležnosti među svim razinama vlasti;

b) kako bi se uvela klauzula o zamjeni kojom bi se državi pri pristupanju omogućilo privremeno izvršavanje nadležnosti drugih razina vlasti radi sprječavanja i uklanjanja povreda prava EU;

c) kako bi se zajamčila neovisnost pravosuđa, uključujući rad Visokog sudskog i tužilačkog vijeća;

d) kako bi se reformirao Ustavni sud, uključujući rješavanje pitanja međunarodnih sudaca, i osigurala provedba njegovih odluka;

e) kako bi se zajamčila pravna sigurnost, među ostalim osnivanjem pravosudnog tijela kojem je povjereno dosljedno tumačenje zakona u cijeloj BiH;

f) kako bi se osigurala jednakost i nediskriminacija građana, posebno uzimajući u obzir sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci;

g) kako bi se osiguralo da se sva upravna tijela sa zadaćom da provode pravnu stečevinu temelje samo na stručnosti i da ukinu pravo vetapri donošenju odluka, u skladu s pravnom stečevinom.

5. Poduzeti konkretne mjere sa svrhom promicanja okruženja pogodnog za pomirenje kako bi se prevladale posljedice rata.

## B) Vladavina prava

6. Poboljšati funkcioniranje pravosuđa donošenjem novog zakonodavstva o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću te sudovima Bosne i Hercegovine u skladu s europskim standardima.

7. Jačati prevenciju i borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, uključujući pranje novca i terorizam, posebno: donošenjem i provođenjem zakonodavstva o sukobu interesa i zaštiti zviždača; osiguravanjem djelotvornog funkcioniranja i koordinacije tijela za borbu protiv korupcije; usklađivanjem zakonodavstva i jačanjem kapaciteta u području javne nabave; osiguravanjem djelotvorne suradnje među tijelima za kazneni progon i s uredima tužitelja; pokazivanjem napretka u postizanju rezultata proaktivnih istraga, potvrđenih optužnica, kaznenog progona i pravomoćnih presuda protiv organiziranog kriminala i korupcije, među ostalim na visokoj razini; depolitiziranjem i restrukturiranjem javnih poduzeća te osiguravanjem transparentnosti procesa privatizacije.

8. Osigurati djelotvornu koordinaciju kapaciteta za upravljanje granicama i za upravljanje migracijama na svim razinama te osigurati funkcioniranje sustava azila.

## C) Temeljna prava

9. Jačati zaštitu prava svih građana, posebno osiguravanjem provedbe zakonodavstva o nediskriminaciji i rodnoj ravnopravnosti.

10. Osigurati pravo na život i zabranu mučenja, posebno ukidanjem upućivanja na smrtnu kaznu u Ustavu Republike Srpske i određivanjem nacionalnog preventivnog mehanizma za borbu protiv mučenja i zlostavljanja.

11. Osigurati poticajno okruženje za civilno društvo, posebno poštivanjem europskih standarda o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja.

12. Jamčiti slobodu izražavanja i medija te zaštitu novinara, posebno osiguravanjem odgovarajućeg pravosudnog praćenja slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim djelatnicima, te osiguravanjem finansijske održivosti javnog radiotelevizijskog sustava.

13. Poboľjšati zaštitu i uključivanje ranjivih skupina, posebno osoba s invaliditetom, djece, pripadnika zajednica LGBTI, pripadnika romske zajednice, zadržanih osoba, migranata i tražitelja azila, te raseljenih osoba i izbjeglica, u skladu s ciljem zaključivanja Priloga VII. Mirovnom sporazumu iz Daytonu.

#### D) Reforma javne uprave

14. Dopršiti ključne mjere reforme javne uprave usmjerene ka poboljšanju cjelokupnog funkcioniranja javne uprave osiguravanjem stručne i depolitizirane državne službe, te usklađenog pristupa donošenju politika na razini cijele zemlje.<sup>19</sup>

### 5. Zaključak

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju reflektira EU model putem kojeg Bosna i Hercegovina nastoji ostvariti politički cilj - biti članicom Europske unije, što podrazumijeva ispunjavanje utvrđenih kriterija, prioritarno izraženih kroz prihvatanje pravne stečevine.

Poređenje sa Republikom Hrvatskom, koja je bila dijelom istog političkog, ekonomskog, pravnog i društvenog sistema bivše SFRJ, ukazuje na značajno zaostajanje naše zemlje. Primjera radi, Hrvatskoj je od otvaranja pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (24.11.2000) do stjecanja statusa kandidata (18.6.2004) trebalo cca 3,5 godine, a Bosni i Hercegovini, od iste polazne tačke - otvaranja pregovora o SSP-u (XI/2005) do Mišljenja Komisije (V/2019), ali ne i statusa kandidata - cca 13,5 godina.

Godinu i po od dostavljanja Mišljenja sa preporukama Europske komisije o neophodnim korekcijama, treba navesti činjenicu da, pored ostalog, još uvijek nema izmjene Zakona o konkurenciji (uklanjanja etničkog veta) niti istovjetne izmjene u Zakonu o sistemu državne pomoći.

Na kraju, rezimirajući, može se reći da naša budućnost, a time i europski

---

<sup>19</sup> Ibid.



integracijski put, zavisi prvenstveno od nas, od našeg određenja prema potrebi transformacije postojećeg sistema, gledanog kroz prizmu kriterija za članstvo, odnosno od naše spremnosti da na institucionalan način, zarad vlastitih interesa, pokrenemo proces legislativnih i gospodarskih promjena.

## **Literatura**

Edin Rizvanović, Željko Batinović, Bosanskohercegovački integracijski put - izazovi u ispunjenju pravnog i ekonomskog kriterija, Print Team, Mostar, 2020.

Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji, Brisel, 29.05.2019. godine.

Bosna i Hercegovina na putu evropskih integracija, Vijeće ministara BiH, Ministarstvo za evropske integracije, Sarajevo, 2002.

Trgovinski aspekti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Sarajevo, 2010.

Odluka o sistemu koordinacije, „Službeni glasnik BiH“ (9.2.2016.)

[www.gov.dei.ba](http://www.gov.dei.ba)

[www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji](http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvestaji)

[www.vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2018](http://www.vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2018)

[www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/godišnji%20za%202017.pdf](http://www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/godišnji%20za%202017.pdf)

## **MODELING OF THE EUROPEAN PATH OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary:** The authors in the paper analyze the integration path of BiH, in the focus of which is the model according to which the European Community was founded. The foundations of today's Union are of economic provenances, referring to the construction of the basic levers of the common market: removing barriers to free trade, establishing market freedoms, introducing common rules of competition, establishing common policies, and for economic and social progress. This model, through the criteria for membership, is transferred by the EU to countries that want to be part of the same political and economic entity. The initial step in transposing the model was made through bilateral free trade agreements, which were replaced by the CEFTA 2006 agreement, and finally by the Stabilization and Association Agreement, which essentially sets out the obligations, holders of the obligations (institutions) and deadlines within which they must be met, in order for our country to take the next step - to gain candidate status. Verification of what has been done - the success of the adoption of the EU model, was done through the Opinion of the European Commission.

**Keywords:** European model, market freedoms, membership criteria, acquis, Stabilization and Association Agreement

**Dr. sc. Zlatko Brkić, docent**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

**mag. ing. admin. nav. Lucija Kapiteli Rakić**  
doktorandica na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru  
Javna ustanova Park prirode Lastovsko otočje

## **PRAVNI ASPEKTI ZAŠTITE PRIRODE U REPUBLICI HRVATSKOJ I IMPLEMENTACIJA MEĐUNARODNOG PRAVA ZAŠTITE PRIRODE**

**Sažetak:** S ciljem postizanja što bolje očuvanosti prirode važno je kontinuirano unaprjeđivati sustav zaštite prirode. Potrebno je djelovanje na nekoliko razina: lokalnoj, nacionalnoj, regionalnoj, te i na razini Europske unije s ciljem povećanja odgovornosti za zaštitu prirode.

Europska unija ima najrazvijeniju politiku zaštite prirode. Kako bi se dosegli standardi i postigla odgovarajuća razina stanja očuvanosti zaštićenih područja Republike Hrvatske potrebna je potpuna usklađenost pravno sustava s pravnom stečevinom EU.<sup>1</sup>

Uključenost Republike Hrvatske u svjetska zbivanja iz oblasti zaštite prirode, te pripadnost svjetskoj kulturnoj i prirodnoj baštini vidljiva je i u prihvaćenosti načela s V. svjetskog kongresa parkova, a koji se sastoji u očuvanju, edukaciji i realizaciji i jačanju lokalne zajednice.

Temeljna načela o zaštiti prirode u Republici Hrvatskoj ugrađene su u Ustav Republike Hrvatske.<sup>2</sup>

Republika Hrvatska ima dugogodišnja iskustva u provođenju politike zaštite prirode i relativno dobra pojedina zakonska rješenja. Kod same implementacije tih zakonskih rješenja u praksi ipak postoji mnoštvo nesuglasja i neusklađenosti što u pojedinim zaštićenim područjima stvara određene probleme.

**Ključne riječi:** zaštita prirode, zaštićena područja, Zakon o zaštiti prirode, direktive Europske unije, institucionalni okvir, upravljanje.

---

1 Vidi pobliže - Požega, Ž., Nekić, B., Krajnović, A.: *Politika zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj nakon pristupanja Europskoj uniji*, Tranzicija, god. XVI, vol. XVII, tranzicija, br. 34., str. 39-58.

2 Tako čl. 52. Ustava Republike Hrvatske određuje da "more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu." Tekst Ustava Republike Hrvatske dostupan je na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_05\\_41\\_705.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_05_41_705.html)

## 1. Uvod

Pravni status zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj pokušati ćemo prikazati kroz zakonske i podzakonske propise koji ih određuju, i to kroz njihov povijesni razvoj i sadašnji trenutak Republike Hrvatske, a ujedno ćemo se osvrnuti i na neke bitne međunarodnopravne aspekte koji utječu na status i uređenje zaštićenih dijelova prirode Republike Hrvatske.

Zakonodavno-pravno reguliranje na prostorima Republike Hrvatske u području zaštite prirode traje već stotinjak godina, što je svakako svrstava u red prvih zemalja Europe s normativnim sustavom u zaštiti prirodne baštine, a posebno u svezi proglašenja nacionalnih parkova i drugih zaštićenih dijelova prirode.

Zaštićena prirodna područja Republike Hrvatske prostor su s osobitom vrijednošću koja se odnosi na njihovu iznimnu ljepotu, prirodnu očuvanost i kulturnu vrijednost, a koja se dodatno štiti i drugim zakonima a ne samo Zakonom o zaštiti prirode.

Urada ćemo pokušati ukazati na potrebu sustavnog reguliranja i objedinjavanja svih pravnih normi koje se odnose na pravni institut zaštićenog područja i njegovu primjerenu zaštitu.

U pravnom i terminološkom smislu reguliranja zaštite ovog dijela teritorija Republike Hrvatske nailazimo na nedosljednosti koje pridonose nizu problema i nejasnoća u pravnom i drugim razumijevanjima statusa zaštićenih područja.

## 2. Zaštita prirode u nacionalnom i međunarodnom okviru

Hrvatsko zakonodavstvo definira zaštićeno područje kao:

*Zaštićeno područje je geografski jasno određen prostor koji je namijenjen zaštiti prirode i kojim se upravlja radi dugoročnog očuvanja prirode i pratećih usluga ekološkog sustava.*<sup>3</sup>

IUCN (*International Union for Conservation of Nature* - Međunarodna unija za očuvanje prirode) definira zaštićeno područje kao:

*Jasno definirano područje koje je priznato sa svrhom i kojim se upravlja s ciljem trajnog očuvanja cjelokupne prirode, usluga ekosustava koje ono osigurava te pripadajućih kulturnih vrijednosti, na zakonski ili drugi učinkoviti način.*<sup>4</sup>

Zaštita prirode u Republici Hrvatskoj relativno je dobro organizirana i postoji čitav niz propisa iz oblasti zaštite prirode. Na međunarodnom planu, Republika Hrvatska je potpisnica svih međunarodnih konvencija iz oblasti zaštite prirode i okoliša.

3 Članak 9. st. 1.(50) Zakona o zaštiti prirode (NN 80/13, 15/18, 14/19, 127/19). Tekst Zakona o zaštiti prirode RH dostupan je na:

[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013\\_06\\_80\\_1658.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_06_80_1658.html)

4 <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja/sto-je-zasticeno-podrucje>

Ključni problemi provedbe zakonske regulative i funkcioniranje zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj svakako su neusklađenost zakonskih propisa i njihova nedorečenost i nepreciznost.

Pojedini zaštićeni dijelovi prirode Republike Hrvatske imaju visok stupanj međunarodnopravne zaštite kao iznimno vrijedno područje. Nacionalni park Plitvička jezera upisan je na listu svjetske baštine UNESCO-a, dok su Park prirode Kopački rit i Park prirode Lonjsko polje nalaze se na Ramsarskom popisu Konvencije o močvarnim staništa kao međunarodno vrijedne močvare, a tu su još i Ornitološki rezervat Crna mlaka, te donji tok Neretve. Krški predjeli gorske Republike Hrvatske predstavljaju prirodno bogatstvo od izuzetne vrijednosti za Europu i svijet. Planina Velebit uvrštena je u Međunarodnu mrežu rezervata biosfere u sklopu znanstvenog projekta “*Čovjek i biosfera*”.<sup>5</sup>

Uspoređujući nacionalni sustav zaštićenih područja u Republici Hrvatskoj i svijetu ponajprije uočavamo terminološku različitost za opis jedne te iste kategorije zaštićenog područja, što znači kako bi trebalo primarno uspostaviti i koristiti jedinstvene nazive za zaštićena područja na međunarodnoj razini, koje treba definirati i s obzirom na namjenu i različitost ciljeva upravljanja, a koji ne ovise o nazivu.

Republika Hrvatska je uključena u svjetska zbivanja iz oblasti zaštite prirode, a pripadnost svjetskoj kulturnoj i prirodnoj baštini vidljiva je i u prihvaćenosti načela s V. svjetskog kongresa parkova,<sup>6</sup> a koja se sastoje u očuvanju, edukaciji i realizaciji i jačanju lokalne zajednice. Treba napomenuti da je Republika Hrvatska prihvatila i potpisala gotovo sve međunarodne dokumente<sup>7</sup> (konvencije, sporazume, protokole) i preporuke koje se odnose na prirodni okoliš i njegove sastavnice, kao što su:

- Konvencija o biološkoj raznolikosti (Rio de Janeiro, 1992.);
- Konvencija o močvarama od međunarodne važnosti, naročito kao staništa ptica močvarica (tzv. Ramsarska konvencija 1971.);
- Konvencija o zaštiti Sredozemnog mora od zagađenja (Barcelona, 1976.);
- Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baština (Pariz, 1972.);
- Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (Washington, 1973.);
- Konvencija o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (Bonn, 1979.);
- Konvencija o europskim krajobrazima (Firenza, 2000.);
- Konvencija o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u okolišu (Aarhus, 1998.);

5 Vidi - Bulat, Ž.: *Institucionalni okvir zaštite prirode u Republici Hrvatskoj*, Pravni vjesnik, vol. 28, br. 2, Osijek, 2012., str. 98.; *Man and the Biosphere* (MAB) – Čovjek i biosfera je UNESCOV program razvoja baze za očuvanje biološke raznolikosti, te unaprjeđenje odnosa ljudi i okoliša u cijelom svijetu. Promicanjem očuvanja biološke raznolikosti ovaj program u nadolazećem razdoblju usredotočen je na nove principe za podržavanje održivog razvitka.

6 IUCN, 2003: *V. World Parks Congress Proceedings*, Durban, South Africa.

7 Vidi - Antolović, J., Pleskalit, M., Šikić, Z.: *Zaštita prirode - II. dio*, Međunarodni ugovori, Hadrian, Zagreb, 2010.

- Protokol o biološkoj sigurnosti, tzv. Kartagenski protokol, uz Konvenciju o biološkoj raznolikosti (Montreal, 2000.);
- Protokol o posebno zaštićenim područjima i biološkoj raznolikosti u Sredozemlju (Geneva, 1982.), Sporazum o zaštiti kitova u Crnom i Sredozemnom moru i susjednom atlantskom području (Monaco, 1966.), kao i još nekoliko važnih dokumenata.

Zakonom o zaštiti prirode u pravni poredak Republike Hrvatske prenose se sljedeće direktive Europske unije:<sup>8</sup> Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore čija je zadnje izmjena i dopuna bila Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. o prilagodbi određenih direktiva u području okoliša zbog pristupanja Republike Hrvatske, Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenog 2009. o očuvanju divljih ptica čija je zadnja izmijenjena i dopuna bila Direktivom Vijeća 2013/17/EU od 13. svibnja 2013. o prilagodbi određenih direktiva u području okoliša zbog pristupanja Republike Hrvatske.<sup>9</sup>

### 3. Međunarodne smjernice u razvoju institucionalne zaštite prirode

Politika zaštite prirode Europske unije i prateće zakonodavstvo razvili su se u skladu sa najznačajnijim međunarodnim konvencijama o biološkoj raznolikosti: Konvencijom o biološkoj raznolikosti, Konvencijom o močvarama od međunarodne važnosti, naročito kao staništa ptica močvarica (Ramsarska konvencija), Konvencijom o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES), Konvencijom o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (Bonnska konvencija) i Konvencijom o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija). Te konvencije čine osnovu EU Strategije o biološkoj raznolikosti do 2020. EU-a (Europska komisija, 2011a).<sup>10</sup>

Europska komisija usvojila je i novu Strategiju biološke raznolikosti EU-a za 2030. godinu i pripadajući Akcijski plan. Cilj joj je oporaviti biološku raznolikost Europe do 2030. godine. Strategija biološke raznolikosti temeljni je dio Europskog zelenog sporazuma.<sup>11</sup> Sukladno Strategiji, a kako bi se bioraznolikost oporavila do

<sup>8</sup> Direktive spadaju u tzv. sekundarno pravo Europske unije i predstavljaju jedan od najvažniji pravno obvezujućih akata Europske unije. Direktive kao zakonodavni akt obvezuju država članice Europske unije samo glede cilja koji se njima želi postići, ali je državama članicama ostavljena sloboda samostalnog izbora oblika i metoda njihovog provođenja, čime se u određenoj mjeri štite posebnosti svake države. Njima se vrši usklađivanja nacionalnih pravnih propisa država članica s propisima Europske unije, jer one nisu načelno direktno primjenjive u državama članicama, a države članice su ih obvezne provesti u potpunosti i na najučinkovitiji način. Vidi - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:114527&from=HR>

<sup>9</sup> Vidi Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13, 15/18, 14/19, 127/19).

<sup>10</sup> Tišmo, S., Funduk, M.: *Izazovi politike zaštite okoliša u Hrvatskoj i odabranim novim članicama Europske unije u razdoblju 2014.-2020.*, Irmo, Zagreb, 2016., str. 7.

<sup>11</sup> Strategija o biološkoj raznolikosti do 2030. godine – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX:52020DC0380>

2030. godine, potrebno je pojačati zaštitu i obnovu prirode. Nužno je proširiti mrežu zaštićenih područja i implementirati ambiciozni plan EU za zaštitu prirode.

Sva se zakonska regulativa za zaštitu prirode oslanja na njezinu pravilnu provedbu i primjenu. U posljednjih 30 godina EU je uspostavila čvrst zakonodavno-pravni okvir za zaštitu i obnovu svog prirodnog kapitala. Međutim, nedavne procjene pokazuju da, iako je zakonodavstvo primjereno svrsi, provedba tih propisa na terenu zaostaje. To ima dramatične posljedice na biološku raznolikost i dolazi do znatnih ekonomskih troškova. Puna provedba i implementacija zakonodavstva EU je, dakle, u središtu strategije, za koje će politička potpora i financijski i ljudski resursi morati biti prioritet.

U međunarodnoj praksi zaštite prirode uvriježeno je da se sve bitne aktivnosti vezane za uspostavu i upravljanje zaštićeni područja utvrđuju krovnim propisom države u području zaštite prirode ili zaštite okoliša. U europskom prostoru takav je propis najčešće nacionalni zakon o zaštiti prirode. Predmetni zakoni sadržavaju, u većoj ili manjoj mjeri, odredbe koje se odnose na model upravljanja za proglašeno zaštićeno područje. Te se odredbe posebno odnose na:

- obvezu države u donošenju posebnog prostornog plana i plana upravljanja za zaštićeno područje;
- obvezu države za uspostavom ustanove za upravljanje zaštićenim područjem;
- model i izvore financiranja;
- vrstu i sastav upravljačkog tijela.<sup>12</sup>

### 3.1. Natura 2000

Zbog zaustavljanja negativnih trendova opadanja bioraznolikosti i prijetnje izumiranja vrsta Europska unija je na svojem teritoriju utemeljila program Natura 2000. Natura 2000 predstavlja ekološku mrežu Europske unije koja se sastoji od područja važnih za očuvanje ugroženih vrsta i stanišnih tipova u Europskoj uniji. Glavni cilj ekološke mreže Natura 2000 je očuvanje ili ponovno uspostavljanje povoljnog stanja za više od tisuću ugroženih i rijetkih vrsta.<sup>13</sup>

Postoje dva aspekta gledišta na Naturu 2000: s jedne strane smatra se jednim od najvećih uspjeha zaštite prirode u Europi, dok oponenti tvrde da Natura 2000 ne ispunjava svoju svrhu, te da biološka raznolikost i dalje opada. Natura 2000 je do svog utemeljenja prošla dug put, a kao temelj njezina početka je 1979. godina kada je prihvaćena Direktiva Vijeća o očuvanju divljih ptica 79/409/EEZ.<sup>14</sup> Direktivom o očuvanju divljih ptica utvrđena su Posebna područja zaštite čiji je zadatak štititi

---

12 Kosović, M.: *Modeliranje upravljanja zaštićenim područjima na primjeru upravljanja "Park-šume Marjan"*, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, magistarski rad, Split, 2006., str. 33.

13 Više o mreži Natura 2000 vidi na - [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq\\_hr.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_hr.htm).

14 Vidi Tekst Dirktive o zaštiti divljih ptica 79/409/EEZ dostupan na - <https://www.ecolex.org/details/legislation/council-directive-79409eec-on-the-conservation-of-wild-birds-lex-faoc019113/>

područja ključna za očuvanje ugroženih vrsta ptica i ptica selica.<sup>15</sup> Naime, kada su uočeni nedostaci Direktive o očuvanju divljih ptica, koja predstavlja prvi europski akt zaštite prirode, te prisutnost sve veće svijesti o ugroženosti biljnog i životinjskog svijeta starog kontinenta, godine 1992. donesena je najvažnija direktiva Europske unije koja se odnosi na zaštitu prirode, a to je Direktiva o očuvanju prirodnih staništima i divlje flore i faune 92/93/EEZ koja nadopunjuje Direktivu o očuvanju divljih ptica.<sup>16</sup> Donošenjem Direktive o očuvanju prirodnih staništima i divlje flore i faune utemeljena je ekološka mreža Natura 2000 kao novi model zaštite koji je pokazao veću učinkovitost. Tim sustavom zaštite utvrđena su područja na kojima se odgovarajućim mjerama upravljanja osigurava dugoročno povoljno stanje najugroženijih vrsta i staništa Europe.<sup>17</sup>

### 3.2. UN lista zaštićenih područja

Biološka raznolikost prioritet je vanjskog djelovanja EU- a i sastavni je dio napora u ispunjenju ciljeva UN-ovog održivog razvoja. Ona će biti integrirana u dvostrane i višestrane angažmane, kroz "zelenu ponudu diplomacije" EU i buduće zelene saveze.

U međunarodnoj praksi zaštite prirode koncept i kvaliteta upravljanja drže se ključnim za postizanje ciljeva zaštićenih područja. Koncept upravljanja određen je primarno nacionalnim propisima i međunarodnim standardima koji uređuju pitanja institucionalne skrbi za zaštićena područja prirode, te propisima koji utvrđuju oblik i način provedbe takve skrbi.

U velikim civilnim kodeksima razvijenih zemalja zaštita okoliša pak se javlja kao pretpostavka zdravog života čovjeka, odnosno nacije. Zaštita prirode također sve više počiva na ideji zaštite same prirode bez pretpostavljanja čovjekovih potreba istoj.

Premda zaštita prirode i okoliša ulazi već u drugo stoljeće otkako je prisutna u pravnoj regulativi država kao pravna grana, ona i dalje traži svoje mjesto.<sup>18</sup>

Jedini službeni izvor podataka o zaštićenim područjima u svijetu predstavlja UN Lista zaštićenih područja (*UN List of Protected Areas*). Prvo izdanje ove Liste izrađeno je 1962. godine na zahtjev Opće skupštine Ujedinjenih Naroda. Format i sadržaj UN Liste mijenjao se u pojedinim izdanjima, a od 1997.g. analiza svjetskih zaštićenih područja bazira se na IUCN kategorijama.

---

15 Ova direktiva tijekom više puta vremena mijenjana. Tako je 30. studenoga 2009. godine usvojena nova Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o očuvanju divljih ptica Tekst Direktive 2009/147/EZ (kodificirana verzija) dostupan na - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0147>

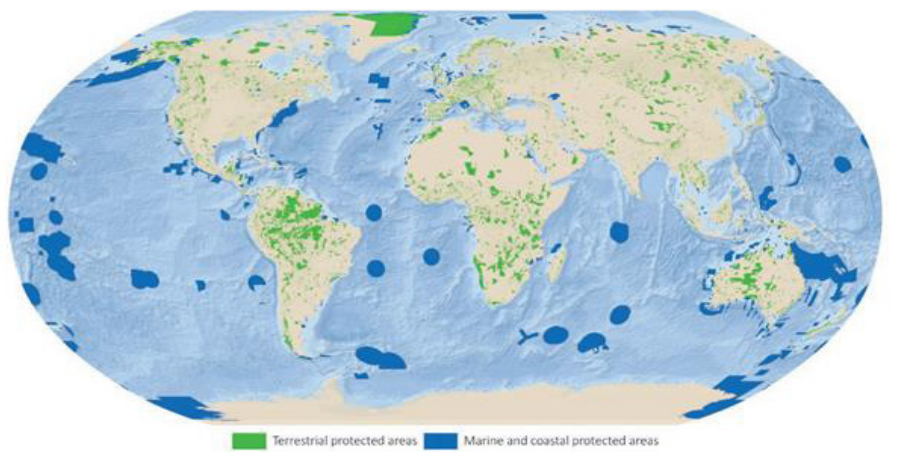
16 Tekst Direktiva o očuvanju prirodnih staništima i divlje flore i faune 92/93/EEZ dostupan na - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31992L0043>

17 Šikić, Z., Gurlica, D. i Šarić, T.: *Velebit i zaštita prirode*, Senjski zbornik, vol. 4, no. 1, 2017., str. 27.

18 Omejac, J.: *Uvodna i ostala pitanja prava okoliša*, str. 38. u: (ur.) Lončarić Horvat, O., *Pravo okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003.



Posljednje izdanje UN Liste zaštićenih područja iz 2018. godine je 15. po redu, a priredio ga je *United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre* (UNEP-WCMC) u suradnji sa Svjetskom komisijom za zaštićena područja Međunarodne unije za očuvanje prirode (*IUCN World Commission on Protected Areas*, IUCN WCPA).



Prostorna rasprostranjenost kopnenih i morskih zaštićenih područja u svijetu,  
Izvor: UNEP-WCMC 2018.

#### 4. Zakonodavni okvir zaštite prirode Republike Hrvatske

##### 4.1. Povijesni razvoj zaštite prirode

Početak svijesti o potrebi zaštite prirode povezuje se s trenutkom uočavanja vidljivih posljedica koje je gospodarski pritisak industrijalizacije ostavio na kvalitetu čovjekova okoliša i prirode.<sup>19</sup>

U građanskom društvu javljaju se inicijative usmjerene na zaštitu okoliša i prirode, kada se zalaganjem svjesnih pojedinaca i skupina (koji često dolaze iz znanstvenog okruženja i stavljaju svoj autoritet u službu zaštite prirode, te promiču ideje postizanja društvenog konsenzusa o potrebi očuvanja prirode) poduzimaju mnoge akcije koje su relativno rano nakon pojavljivanja počele dobivati i svoju legislativnu potporu.

Ključnim događajem u povijesti zaštite prirode drži se osnutak prvoga nacionalnog parka na svijetu. Bio je to nacionalni park Yellowstone u SAD-u, 1872. godine.<sup>20</sup>

19 Kulminacija ekoloških problema i nastanak ekološke kriza krajem XX. Stoljeća imali su iznimno utjecaj na dalji razvitak ekološke svijesti. Vidi - Afrić, K.: *Ekološka svijest - pretpostavka rješavanja ekoloških problema.* "Ekonomski pregled", vol. 53, br. 5-6, Zagreb, 2002, str. 582.

20 Vidi - Kosović, M.: *Modeliranje upravljanja zaštićenim područjima na primjeru upravljanja "Park-šume Marjan"*, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, magistarski rad, Split, 2006., str. 12.

Pravna regulative prvih zaštićenih područja razvijala se na osnovu dvije različite ideje razumijevanja zaštićenih dijelova prirode.

Prva je ona na području SAD-a gdje su se iz takvih područja izuzele sve djelatnosti vezane za korištenje prirodnih resursa, a dopuštale sve one radi odmora, rekreacije i estetskog doživljaja.

Nasuprot tome, u europskoj koncepciji zaštićenih područja ona se izdvajaju od svakog ljudskog utjecaja sa svrhom da se sav biljni i životinjski svijet prepusti isključivo prirodnom razvoju. Prvi i tipični takav prostor u Europi je švedski nacionalni park "Engandine" proglašen 24. svibnja 1909. godine.

Prve ideje i poticaji za zaštitu prirode u Republici Hrvatskoj vezani su uz drugu polovicu 19. stoljeća. Osim institucionalizacije, za razvoj zaštite prirode u Republici Hrvatskoj posebno je važan razvoj zakonske regulative kojom se nastojalo očuvati iznimne prirodne ljepote, te ugrožene biljne i životinjske vrste. Prvi takvi zakoni u Hrvatskoj bili su Zakon o zaštiti ptica (1893.), Zakon o lovu (1893.) i Zakon o zaštiti špilja (1900.). Iz navedenoga se vidi da su ti prvi zakonski akti bili usmjereni primarno na zaštitu pojedinih prirodnih vrijednosti i rijetkosti.

Prvi formalno regulirani nacionalni parkovi na području Republike Hrvatske bili su Plitvička jezera, Bijele stijene (Velika kapela), Štirovača (Velebit) koji su proglašeni 1928./29. godine, ali vremenski ograničenim propisom.

#### **4.2. Zaštita prirode Republike Hrvatske – Zakon o zaštiti prirode**

Temeljne odrednice o zaštiti prirode u Republici Hrvatskoj ugrađene su u Ustav Republike Hrvatske<sup>21</sup> i vezane su za temeljne slobode i prava čovjeka i građanina.<sup>22</sup>

Zakonodavni okvir zaštite prirode u Hrvatskoj propisuje čitav niz različitih mjera kojima se štite vrste i staništa, bilo kroz obveznu izradu studija, stručnih mišljenja, smjernica, podloga, ugrađivanja mjera zaštite u planske dokumente, izdavanje dozvola, rješenja, reguliranja ili zabrana, naknada šteta itd.

Zakonom o zaštiti prirode uređuje se sustav zaštite i cjelovitog očuvanja prirode i njezinih dijelova. Tako je njime određen da su ciljevi i zadaće zaštite prirode sljedeći:

- očuvati i/ili obnoviti bioraznolikost očuvanjem prirodnih stanišnih tipova, divljih vrsta i njihovih staništa, uključujući i sve vrste ptica koje

---

21 Tako čl. 52. Ustava Republike Hrvatske određuje da "more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu." Tekst Ustava Republike Hrvatske dostupan je na: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001\\_05\\_41\\_705.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_05_41_705.html)

22 Ustav Republike Hrvatske u čl. 69., u poglavlju o temeljnim slobodama i pravu čovjeka i građanina, navodi: "Svatko ima pravo na život i na zdrav okoliš kao i obvezu svijju nas na skrb o zaštiti prirode i ljudskog okoliša".

se prirodno pojavljuju na teritoriju Republike Hrvatske, uspostavom odgovarajućeg sustava zaštite, upravljanja i nadzora;

- očuvati krajobraznu raznolikost i georaznolikost u stanju prirodne ravnoteže i usklađenih odnosa s ljudskim djelovanjem;
- utvrditi i pratiti stanje prirode;
- osigurati sustav zaštite prirode radi njezina trajnog očuvanja;
- osigurati održivo korištenje prirodnih dobara bez bitnog oštećivanja dijelova prirode i uz što manje narušavanja ravnoteže njezinih sastavnica;
- pridonijeti očuvanju prirodnosti tla, očuvanju kakvoće, količine i dostupnosti vode, mora, očuvanju atmosfere i proizvodnji kisika te očuvanju klime;
- spriječiti ili ublažiti štetne zahvate ljudi i poremećaje u prirodi kao posljedice tehnološkog razvoja i obavljanja djelatnosti.<sup>23</sup>

Zaštićenim dijelovima prirode upravljaju javne ustanove kao neprofitne organizacije. Uprave nacionalnih parkova i parkova prirode osniva Vlada RH, a za ostale kategorije zaštite osnivačko pravo za svoj teritorij imaju županije.<sup>24</sup>

Zaštićeni dijelovi prirode koje propisuje hrvatskom zakonodavstvu su:

- strogi rezervat je područje kopna i/ili mora s neizmijenjenom ili neznatno izmijenjenom sveukupnom prirodom, a namijenjen je isključivo očuvanju izvorne prirode. U strogom rezervatu zabranjene su gospodarske i druge djelatnosti.
- nacionalni park je prostrano, pretežno neizmijenjeno područje kopna i/ili mora iznimnih i višestrukih prirodnih vrijednosti koje obuhvaća jedan ili više sačuvanih ili neznatno izmijenjenih ekosustava, a prvenstveno je namijenjen očuvanju izvornih prirodnih i krajobraznih vrijednosti. Ima i znanstvenu, kulturnu, odgojno-obrazovnu te rekreativnu namjenu. U nacionalnom parku su dopušteni zahvati i djelatnosti kojima se ne ugrožava izvornost prirode ali je zabranjena gospodarska uporaba prirodnih dobara. Iznimno se može dopustiti obavljanje ugostiteljsko-turističkih i rekreacijskih djelatnosti koje su u ulozi posjećivanja
- posebni rezervat je područje kopna i/ili mora od osobitog značenja zbog jedinstvenih, rijetkih ili reprezentativnih prirodnih vrijednosti, ili je ugroženo stanište ili stanište ugrožene divlje vrste, a prvenstveno je namijenjen očuvanju tih vrijednosti. U posebnom rezervatu nisu dopušteni zahvati i djelatnosti koje mogu narušiti svojstva zbog kojih je proglašen rezervatom međutim, dopušteni su zahvati i djelatnosti kojima se održavaju ili poboljšavaju uvjeti važni za očuvanje svojstava zbog kojih je proglašen rezervatom. Iznimno dopušten je uzgoj riba i/ili drugih vodenih organizama u posebnim rezervatima u kojima je u trenutku proglašenja zatečena djelatnost uzgoja, u opsegu i na način koji ne ugrožava svojstva

23 Članak 4. Zakona o zaštiti prirode (NN 80/13, 15/18, 14/19, 127/19).

24 Vidi pobliže - Bralić, I.: *Zakon o zaštiti prirode – Konceptije i praksa*, Socijalna ekologija, vol. 5, no. 4, Zagreb, 1996., str. 555.

zbog kojih je proglašen rezervat, te obavljanje drugih djelatnosti sukladno zakonskoj regulativi.

- park prirode je prostrano prirodno ili dijelom kultivirano područje kopna i/ili mora velike bioraznolikosti i/ili georaznolikosti, s vrijednim ekološkim obilježjima, naglašenim krajobraznim i kulturno-povijesnim vrijednostima. Park prirode ima i znanstvenu, kulturnu, odgojno-obrazovnu te rekreativnu namjenu. U parku prirode dopuštene su gospodarske i druge djelatnosti i zahvati kojima se ne ugrožavaju njegova bitna obilježja i uloga.
- regionalni park je prostrano prirodno ili dijelom kultivirano područje kopna i/ili mora velike bioraznolikosti i/ili georaznolikosti, s vrijednim ekološkim obilježjima i krajobraznim vrijednostima karakterističnim za područje na kojem se nalazi. U regionalnom parku dopuštene su gospodarske i druge djelatnosti i zahvati kojima se ne ugrožavaju njegova bitna obilježja i uloga.
- spomenik prirode, je pojedinačni neizmijenjeni dio prirode koji ima ekološku, znanstvenu, estetsku ili odgojno-obrazovnu vrijednost. Na spomeniku prirode dopušteni su zahvati i djelatnosti kojima se ne ugrožavaju njegova obilježja i vrijednosti.
- značajni krajobraz je prirodni ili kultivirani predjel velike krajobrazne vrijednosti i bioraznolikosti i/ili georaznolikosti ili krajobraz očuvanih jedinstvenih obilježja karakterističnih za pojedino područje. U značajnom krajobrazu dopušteni su zahvati i djelatnosti koje ne narušavaju obilježja zbog kojih je proglašen.
- park-šuma je prirodna ili sađena šuma, veće bioraznolikosti i/ili krajobrazne vrijednosti, a koja je namijenjena i odmoru i rekreaciji. U park-šumi dopušteni su zahvati i djelatnosti koje ne narušavaju obilježja zbog kojih je proglašena.
- spomenik parkovne arhitekture je pojedinačni neizmijenjeni dio prirode koji ima ekološku, znanstvenu, estetsku ili odgojno-obrazovnu vrijednost. Na spomeniku prirode dopušteni su zahvati i djelatnosti kojima se ne ugrožavaju njegova obilježja i vrijednosti.

Nacionalni park i park prirode proglašava Hrvatski sabor zakonom. Stroge i posebne rezervate proglašava Vlada RH posebnom uredbom, dok regionalni park i značajni krajobraz, uz prethodnu suglasnost Ministarstva i tijela državne uprave nadležnog za poslove poljoprivrede, ribarstva, šumarstva, vodnoga gospodarstva, pomorstva i gospodarstva, proglašava predstavničko tijelo nadležne jedinice područne samouprave. Spomenik prirode, park-šumu i spomenik parkovne arhitekture, uz prethodnu suglasnost Ministarstva, proglašava predstavničko tijelo nadležne jedinice područne samouprave.

Referentna baza i jedini službeni izvor podataka o zaštićenim područjima u Republici Hrvatskoj je Upisnik zaštićenih područja Uprave za zaštitu prirode Ministarstva zaštite okoliša i energetike. Prema Upisniku zaštićenih područja u

Republici Hrvatskoj ukupno je zaštićeno 409 područja u različitim kategorijama.<sup>25</sup>

Upravljanje zaštićenim prirodnim područjima, kao i njihova primjerena zaštita, može se osigurati jedino cjelovitom primjenom odredbi Zakona o zaštiti prirode, te primjenom posebnih propisa kojima se regulira dodatno postupanje u zaštićenim prirodnim područjima. To su propisi iz područja prostornog planiranja, urbanizma, graditeljstva, morskog ribarstva, o pomorskom dobru i lukama, o šumama, i dr.

Ti temeljni propisi o upravljanju zaštićenim prirodnim područjima su:

- Zakon o zaštiti prirode (NN 80/13, 15/18, 14/19 i 127/19);
- Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske (NN 143/08);
- Strategija i akcijski plan zaštite biološke i krajobrazne raznolikosti Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine (NN 72/17);
- Uredba o ekološkoj mreži i nadležnostima javnih ustanova za upravljanje područjima ekološke mreže (NN 80/19);
- Pravilnik o ocjeni prihvatljivosti za ekološku mrežu (NN 146/14);
- Pravilnik o strogo zaštićenim vrstama (NN 144/13);
- Pravilnik o vrstama stanišnih tipova, karti staništa, ugroženim i rijetkim stanišnim tipovima te o mjerama za održavanje stanišnih tipova (NN 07/06 i 119/09);
- Pravilnik o ciljevima očuvanja i mjerama očuvanja ciljnih vrsta ptica u području ekološke mreže (NN 25/20);
- Ispravak Pravilnika o ciljevima očuvanja i mjerama očuvanja ciljnih vrsta ptica u područjima ekološke mreže (NN 38/20).

Ostali zakoni i propisi vezani uz zaštitu prirode mogu se naći na internet portalu zaštite prirode Ministarstva zaštite okoliša i prirode.<sup>26</sup>

U smislu provedbe zakona s ciljem zaštite zaštićenog područja nailazimo na brojne nejasnoće i ispreplitanja nadležnosti. Vidljivo je da pravna regulative nedovoljno uvažava i respektira posebitosti zaštićenih područja, a što je posebno vidljivo kod morskih zaštićenih područja.<sup>27</sup> Važno je već kroz postojeću zakonsku regulative o očuvanju okoliša ojačati ne samo preventivnu zaštitu, već i upravnu te sudsku zaštitu, čime je potrebno ispraviti i zaobići nedostatke u općim primjenama pravnih načela.

Strategija je temeljni dokument zaštite prirode kojim se određuju dugoročni ciljevi i smjernice očuvanja bioraznolikosti i georaznolikosti, te način njezina provođenja. Obveza izrade Strategije propisana je člankom 10. Zakona o zaštiti prirode. Strategiju, na prijedlog Vlade Republike Hrvatske, donosi Hrvatski sabor na temelju članka 11. stavka 2. Zakona o zaštiti prirode. Zakonom o zaštiti prirode

25 <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja/zasticena-podrucja-u-rh>

26 <https://www.zastita-prirode-dnz.hr/hrvatsko-zakonodavstvo/>

27 Vidi - Seršić, V.: *Upravljanje pomorskim dobrom u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet Split, doktorska disertacija, 2012.

propisana je analiza ostvarenja ciljeva i provedbe aktivnosti utvrđenih Strategijom svakih pet godina, te po potrebi donošenje izmjena i/ili dopuna Strategije, odnosno izrada nove Strategije.<sup>28</sup>

1945.	Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti Demokratske Federativne Jugoslavije, Službeni list DFJ, br. 54/45.
1946.	Opći zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti,* Službeni list FNRJ, br. 81/46 i 4/51.
1949.	Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti, NN br. 84/49.
1960.	Zakon o zaštiti prirode, NN br. 19/60. 1965. Zakon o zaštiti prirode, NN br. 34/65.
1976.	Zakon o zaštiti prirode, NN br. 54/76. Zakon je izmijenjen i dopunjen četiri puta: NN br. 25/77, 41/83, 31/86 i 47/86.
1994	Zakon o zaštiti prirode, NN br. 30/94. Zakon je izmijenjen i dopunjen dva puta: NN br. 72/94 i 107/03.
2003.	Zakon o zaštiti prirode, NN br. 162/03.
2005.	Zakon o zaštiti prirode, NN br. 70/05. Zakon je izmijenjen i dopunjen dva puta: NN br. 139/08 i 57/11.
2013.	Zakon o zaštiti prirode, NN br. 80/13.
2018.	Zakon o zaštiti prirode NN br. 15/18
2019.	Zakon o zaštiti prirode NN br. 14/19
2019.	Zakon o zaštiti prirode NN br. 127/19 – na snazi od 04.01.2020.

**Tablica 1.: Zakonsko uređenje zaštite prirode u Hrvatskoj – kronološki prikaz**

**4.3. Razvoj institucija i državnih tijela nadležnih za zaštitu prirode na području Republike Hrvatske**

Početak suvremenog razdoblja pravno organizirane i institucionalizirane zaštite prirode u Republici Hrvatskoj datira već od 1946. godine. Već 1945. godine donesen je Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih vrijednosti Demokratske Federativne Jugoslavije, a temeljem navedenog Zakona osnovan je 25. siječnja 1946. godine u Zagrebu Zemaljski Zavod za zaštitu prirodnih rijetkosti Narodne Republike Hrvatske. Zakon o zaštiti prirode iz 1960. godine omogućuje osamostaljenje Službe za zaštitu prirode.

Tijekom vremena služba zaštite prirode često je mijenjala poziciju u institucijama vlasti; od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstva kulture, Ministarstva zaštite okoliša i prirode do Ministarstvo zaštite okoliša i energetike. U smislu institucionalnog jačanja sektora

<sup>28</sup> Posljednju Strategiju i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine Hrvatski sabor je usvojio 7. srpnja 2017. godine. Vidi tekst Strategije i akcijskog plana zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025. godine (NN 72/2017) na - [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_72\\_1712.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_72_1712.html)

zaštite prirode veoma važnim smatra se osnivanje Državnog zavoda za zaštitu prirode (DZZP).

Hrvatska agencija za okoliš i prirodu (HAOP) osnovana je uredbom Vlade Republike Hrvatske u lipnju 2015. godine. HAOP je nastao spajanjem Agencije za zaštitu okoliša (AZO) i Državnog zavoda za zaštitu prirode (DZZP). Zatim je uslijedilo, temeljem Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o zaštiti okoliša (NN 118/18 od 27. prosinca 2018, a sukladno članku 73. stavku 3., brisanje Hrvatske agencije za okoliš i prirodu (HAOP) iz sudskog registra, te Zavod za zaštitu prirode postaje sastavnica nadležnog ministarstva.

Vidljivo je da institucije za zaštitu prirode imaju svoj kontinuitet na području Republike Hrvatske, kao i to da se od početaka nalaze u sklopu državnih tijela uprave, odnosno pojedinih ministarstva.

## **5. Perspektive i mogući modeli institucionalne zaštite zaštićenih područja Republike Hrvatske**

Kako bi se očuvali i dugoročno osigurali opstanak divljih vrsta i staništa u povoljnom stanju, a time se ispunile obveze Republike Hrvatske kako na globalnoj razini, tako i na razini Europske unije, Strategija i akcijski plan zaštite prirode Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2025.g. uključuje strateške ciljeve koji obuhvaćaju posebne ciljeve i aktivnosti koje iz njih proizlaze.

Pet strateških ciljeva Strategije su:

1. povećati učinkovitost osnovnih mehanizama zaštite prirode;
2. smanjiti direktne pritiske na prirodu i poticati održivo korištenje prirodnih dobara;
3. ojačati kapacitete sustava zaštite prirode;
4. povećati znanje i dostupnost podataka o prirodi;
5. podići razinu znanja, razumijevanja i podrške javnosti za zaštitu prirode.

Pojedini instituti zaštite prirode na području Republike Hrvatske, ali i u svijetu, više se javljaju kao pokušaj normativnog zaštićivanja administrativnim, kaznenim i mjerama nadzora,<sup>29</sup> a manje kao sustavno promišljanje specifičnosti prirode i okoliša i njihovog utjecaja na život čovjeka.

Analize parkovnog sustava Republike Hrvatske pokazale su tek djelomične pretpostavke za njegov daljnji razvoj, pri čemu unapređenje i veću učinkovitost priječe izostanak cjelovite vizije, nestandardizirano upravljanje, slabosti financiranja, sporadične sektorske politike, nagomilani problemi imovinsko-pravne prirode i dr.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Martinić, I.: *Upravljanje zaštićenim dijelovima prirode; planiranje, razvoj i održavanje*, Šumarski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010., str. 29.

<sup>30</sup> Vidi - Martinić, I.: *Vizija razvoja sustava zaštićenih područja Republike Hrvatske – nacionalni park "Krka" kao predvodnik trendova*, Javna ustanova "Nacionalni park Krka", 2015., str. 56-58.

Zaštićena područja Republike Hrvatske svojim izuzetnim bogatstvom danas su predmet znanstvenih istraživanja, ekoloških edukacija, te su u funkciji rekreacije i turizma. Tu svakako treba pridodati i značaj očuvanja kulturne baštine, ali i funkciju svojevrsnog doprinosa ekonomskoj vitalnosti lokalnih zajednica. Bioraznolikost, kao temeljno obilježje, bogatstvo je svake države i veoma važna značajka svjetske baštine, te je zato potrebno i dalje planirati i pronalaziti zakonska rješenja koja bi osigurala njihovu primjerenu zaštitu.

## Literatura

- Afrić, K.: *Ekološka svijest - pretpostavka rješavanja ekoloških problema.*, Ekonomski pregled, vol. 53, br. 5-6, Zagreb, 2002, str. 578-594.
- Antolović, J., Pleskalit, M., Šikić, Z.: *Zaštita prirode - II. dio*, Međunarodni ugovori, Hadrian, Zagreb, 2010.
- Bralić, I.: *Zakon o zaštiti prirode – Konceptije i praksa*, Socijalna ekologija, vol. 5, no. 4, Zagreb, 1996., str. 553-557.;
- Bulat, Ž.: *Institucionalni okvir zaštite prirode u Republici Hrvatskoj*, Pravni vjesnik, vol. 28, br. 2, Osijek, 2012., str. 9-128.;
- Kosović, M.: *Modeliranje upravljanja zaštićenim područjima na primjeru upravljanja "Park-šume Marjan"*, Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet, magistarski rad, Split, 2006.,
- Martinić, I.: *Upravljanje zaštićenim dijelovima prirode; planiranje, razvoj i održavanje*, Šumarski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.;
- Martinić, I.: *Vizija razvoja sustava zaštićenih područja Republike Hrvatske – nacionalni park "Krka" kao predvodnik trendova*, u: (ur.) Marguš, D., *Vizija i izazovi upravljanja zaštićenim područjima prirode u Republici Hrvatskoj // Aktivna zaštita i održivo upravljanje u Nacionalnom parku "Krka"*, Javna ustanova "Nacionalni park Krka", 2015., str. 56-58.
- Omejac, J.: *Uvodna i ostala pitanja prava okoliša*, str. 38. u: (ur.) Lončarić Horvat, O., *Pravo okoliša*, Ministarstvo zaštite okoliša i prostornog uređenja i Organizator, Zagreb, 2003.
- Požega, Ž., Nekić, B., Krajnović, A.: *Politika zaštite okoliša u Republici Hrvatskoj nakon pristupanja Europskoj uniji*, Tranzicija, godina XVI, vol. XVII, tranzicija, broj 34., str. 39-58.;
- Seršić, V.: *Upravljanje pomorskim dobrom u Republici Hrvatskoj*, Pravni fakultet Split, doktorska disertacija, 2012.
- Šikić, Z., Gurlica, D. i Šarić, T.: *Velebit i zaštita prirode*, Senjski zbornik, vol. 4, no. 1, 2017., str. 17-33.;
- Tišma, S., Funduk, M.: *Izazovi politike zaštite okoliša u Hrvatskoj i odabranim novim članicama Europske unije u razdoblju 2014.-2020.*, Irmo, Zagreb, 2016.;
- <https://narodne-novine.nn.hr/>



- <http://www.haop.hr/hr/>
- <https://eur-lex.europa.eu/>
- [https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq\\_hr.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/faq_hr.htm)
- <https://www.ecolex.org/>
- <https://www.zastita-prirode-dnz.hr/>

**Zlatko Brkić, Ph. D., Assistant Professor**

Faculty of Law, University of Mostar

**Lucija Kapiteli Rakić, LL.M**

Ph. D. candidate, faculty of Law, University of Mostar

## **LEGAL ASPECTS OF NATURE PROTECTION IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL NATURE PROTECTION LAW**

**Summary:** In order to achieve the best possible preservation of nature, it is important to continuously improve the nature protection system. Action is needed at several levels: local, national, regional, and also at the level of the European Union in order to increase the responsibility for nature protection.

The European Union has the most developed nature protection policy. In order to achieve the standards and achieve the appropriate level of conservation status of protected areas of the Republic of Croatia, full harmonization of the legal system with the *acquis communautaire* is required.

Croatia's involvement in world events in the field of nature protection and belonging to the world cultural and natural heritage is also visible in the acceptance of the principles from the 5th World Congress of Parks, which consists in preserving, educating and realizing and strengthening the local community.

The basic principles of nature protection in the Republic of Croatia are enshrined in the Constitution of the Republic of Croatia.

The Republic of Croatia has many years of experience in implementing nature protection policy and relatively good individual legal solutions. In the implementation of these legal solutions in practice, however, there are many disagreements and inconsistencies, which in certain protected areas creates certain problems.

**Keywords:** nature protection, protected areas, nature protection law, EU directives, institutional framework, management.

***PREGLEDNI NAUČNI RADOVI***



**Dr. sc. Suad Orlić, docent**

Univerzitet u Zenici

Ministarstvo unutrašnjih poslova Zeničko – dobojskog kantona

**Dr. sc. Sadmira Karović, vanredni profesor**

Pravni fakultet Univerziteta u Travniku

Državna agencija za istrage i zaštitu, Bosna i Hercegovina

## **UTICAJ KVALITETA ŽIVOTA NA DELINKVENTNO PONAŠANJE MALOLJETNIH LICA**

**Sažetak:** Kvalitet života je odrednica koja u značajnoj mjeri utiče na obrasce ponašanja maloljetnih lica u ovisnosti o tome da li se odvija na višem ili nižem nivou. Naime, kvalitet života, ukoliko se odvija na nižem nivou, predstavlja jedan od riziko faktora koji u značajnoj mjeri determinira razvijanje asocijalnih i antisocijalnih, odnosno delinkventnih obrazaca ponašanja maloljetnih lica, dok viši nivo, odnosno kvalitet života maloljetnih lica na zadovoljavajućem nivou predstavlja značajan protektivni faktor prevencije maloljetničke delinkvencije koji uveliko doprinosi razvijanju prosocijalnih i suzbijanju asocijalnih i antisocijalnih obrazaca ponašanja maloljetnih lica. U ovom radu autori su elaborirali najznačajnije komponente kvaliteta života maloljetnih lica i ukazali na modalitete niskog kvaliteta života u okviru njegovih komponenti, kao i na njihov uticaj na uzrokovanje poremećaja u ponašanju maloljetnih lica počev od asocijalnih pa do antisocijalnih, odnosno delinkventnih ponašanja.

**Ključne riječi:** Kvalitet života, maloljetna lica, delinkvencija, rizično ponašanje.

### **1. valitet života**

Kvalitet života je postao predmetom istraživanja brojnih znanosti, pri čemu je postao istaknuti predmet interesa u psihologiji, sociologiji, filozofiji, medicini i zdravstvenoj zaštiti.<sup>1</sup>

Historijski gledano, razumijevanje koncepta kvalitete života prošlo je dugu evoluciju, tako da su se tokom historije definicije i mjerenja kvalitete života uveliko razlikovale i mijenjale.

Sredinom dvadesetog vijeka pod kvalitetom života se uglavnom podrazumijevao životni standard, a istraživanja na tu temu su bila rađena u području ekonomije, da bi se sa povećanjem životnog standarda istraživanja

<sup>1</sup> Vuletić, G. I Mijason, R.G. (2011). Subjektivna kvaliteta života: povijesni pregled. U: Vuletić, G. (ur). Kvaliteta života i zdravlje, Filozofski fakultet, Osijek, str.9

kvalitete života usmjerila i na opažanje zadovoljenja ličnih i društvenih potreba, te pretežno provodila u području sociologije. Šezdesetih godina dvadesetog vijeka počelo se jasno razlikovati subjektivne od objektivnih pokazatelja lične kvalitete života, pri čemu su se desetak godina kasnije istraživanja kvalitete života usmjerila na subjektivne pokazatelje kvalitete života, kao koncepta kvalitete života koji se razlikuje od prijašnjih po svojoj usmjerenosti na pojedinca.

S vremenom su se razvila dva različita pristupa konceptualizaciji kvalitete života, i to skandinavski pristup koji uzima u obzir objektivne indikatore kvaliteta života društva kao cjeline i prema kojem kvalitet života predstavlja mogućnost pristupa izvorima kojima ljudi mogu kontrolirati i upravljati svojim 'nivoom življenja', te američki pristup u okviru kojega su naglašeni subjektivni indikatori kvaliteta življenja i u kojem su i istraživanja autora usmjerena na mjerenja subjektivnog kvaliteta života.<sup>2</sup> Usmjerenost na pojedinca karakterizira i današnji pristup u istraživanjima kvalitete života.

Brojni su izvori o kvalitetu života u kojima nalazimo različite definicije kvaliteta života, od kojih izdvajamo onu od svjetske zdravstvene organizacije (WHO) koja kvalitet života definira kao pojedinačevu percepciju pozicije u specifičnom kulturološkom, društvenom, te okolinskom kontekstu.<sup>3</sup> Također, Cummins<sup>4</sup> kvalitet života definira multidimenzionalno, navodeći da kvaliteta života podrazumijeva i objektivnu i subjektivnu komponentu, pri čemu objektivna komponenta uključuje kulturalno relevantne mjere objektivnog blagostanja, dok subjektivna komponenta kvaliteta života uključuje sedam domena: materijalno blagostanje, emocionalno blagostanje, zdravlje, produktivnost, intimnost, sigurnost i zajednicu.

Preduvjeti za kvalitetan život su puno i aktivno učestvovanje u interakcijskim i komunikacijskim procesima, kao i zaštita u okviru fizičkog i društvenog okruženja.<sup>5</sup> To znači da je kvaliteta života primarno psihološki fenomen, odnosno vrsta generalnog stava prema vlastitom životu i njegovim područjima, odnosno aspektima. Kao i bilo koji drugi stav, kvaliteta života uključuje kognitivnu i afektivnu evaluaciju objekta stava, pri čemu zadovoljstvo životom predstavlja afektivnu komponentu stava prema životu.<sup>6</sup>

Pitanju kvaliteta života, sa naročitim akcentom na pitanje odnosa kvaliteta života maloljetnika i njihovog delinkventnog ponašanja, u kriminološkim i drugim istraživanjima daje se značajno mjesto. Kvalitet života maloljetnika, ukoliko se odvija na niskom nivou, može predstavljati veliki rizikofaktor za maloljetničku delinkvenciju. Naime, rezultati brojnih istraživanja pokazuju da nizak kvalitet

2 Ibidem

3 World Health Organization (1998). Development of the World Health Organization. WHOQOLBREF quality of life assessment. The WHOQOL Group. Psychological Medicine.

4 Cummins, A. R. (2000). Objective and Subjective Quality of Life and Interactive Model. Social Indicators Research, str.55-72.

5 Krizmanić, M i Kolesarić, V. (1989). Pokušaj konceptualizacije pojma kvaliteta života, Primenjena psihologija, god.10, br.3, str. 179.

6 Vuletic, G, Mijason, R.g, op.cit, str.10.

života maloljetnika ima izuzetan značaj na pojavu poremećenog i delinkventnog ponašanja djece i maloljetnika. Kvalitet života kao etiološki faktor delinkventnog ponašanja maloljetnika u najvećoj mjeri je determiniran sa aspekta teške socio-ekonomske situacije, koja je prouzrokovana ratom i koja u velikoj mjeri i danas potresa veliki procenat stanovnika Bosne i Hercegovine.

Kvalitet života mladih ljudi je danas, dakle, prilično nizak sagledavanjem svih parametara koji se odražavaju na njega, među kojima izdvajamo socio-ekonomski parametar po kojem znatan dio današnje omladine počinje radni život kasnije nego što je to bilo nekad, a također i vrijeme školovanja im je produženo, te su zbog takve pozicije dugo i posve ekonomski ovisni o starijima.

S druge strane, mladi nastoje osigurati položaj i mjesto u društvu za koje smatraju da imaju pravo, a u čemu nailaze na nerazumijevanje kod starijih, usljed čega dolaze u inferioran položaj. Takav inferioran položaj mladih je snažan pokretač brojnih revolta zbog postojanja kontradiktornosti između njihovih velikih fizičkih i duhovnih potreba i minimalnih zahtjeva društva za njihovim društvenim angažiranjem.

Kvalitet života kao faktor maloljetničke delinkvenncije može se sagledati sa nekoliko ključnih aspekata, odnosno sa aspekta porodice i kvaliteta porodičnih odnosa kod maloljetnika, zatim sa aspekta škole i kvaliteta školskog života maloljetnika i sa aspekta kvaliteta socijalne podrške maloljetnika.

## **2. Porodica i kvalitet porodičnih odnosa kod maloljetnika**

Porodica kao jedna od primarnih društvenih grupa predstavlja sredinu u kojoj se djeca podvrgavaju procesu socijalnog učenja i orijentiraju prema svojim roditeljima koji im služe kao obrasci kako za ponašanje tako i za zauzimanje značajnijih stavova o pojedinim pitanjima sa kojima se susreću u životu. Posebno je značajna transmisiona uloga porodice u socijalizaciji ličnosti, koja se ogleda, prvo, u povezivanju primarnog porodičnog svijeta sa svijetom van porodice i, drugo, u povezivanju vanjskog svijeta sa porodičnim, čime se na taj način u porodične odnose unose društveno pozitivne vrijednosti.

Porodica je prva pedagoška arena i zato se odgajanje i formiranje mladih članova društva smatra njenom osnovnom socijalnom funkcijom. Ona predstavlja, dakle, prvu stepenicu u procesu socijalizacije kod svakog pojedinca, te je kvalitet života, odnosno kvalitet odnosa s roditeljima, kao i dinamika odnosa u porodičnom okruženju, ključni faktor kvaliteta razvoja djeteta.<sup>7</sup> Posmatrajući sa kriminološkog aspekta, imajući u vidu činjenicu da je porodica nezamjenjiv odgojni faktor i da ima izuzetno važnu ulogu u pogledu odgoja i uvođenja u život mladog čovjeka,

---

<sup>7</sup> Porodični odnosi i porodična atmosfera sagledavaju se kroz sljedeće parametre: odnosi između bračnih drugova, odnosi između roditelja i djece, odnosi između djece koja žive u porodici, ostvarivanje odgojnog uticaja i metoda odgoja, kao i prisustvo, odnosno postojanje socijalno patoloških pojava u porodici (Vid, Mirić, 2014: 199).

posebno od njegovog ranog djetinjstva,<sup>8</sup> te da je to, zapravo, socijalna zajednica u kojoj se od samog rođenja djeteta, pored oblikovanja njegove ličnosti, odvijaju i nezamjenjivi procesi odgoja i socijalizacije,<sup>9</sup> ogromne posljedice po dijete i njegov odgoj i život u budućnosti može proizvesti nedostatak zdravog porodičnog života u životu svake osobe, tako da je važnost utjecaja roditelja i porodičnih prilika kao rizičnih faktora i prediktora delinkventnog ponašanja neupitna.

Kvalitet porodičnog života u velikoj mjeri determinira obrasce ponašanja mladih u adolescentnom dobu. Samo zdrava i skladna, odnosno harmonična porodica, sa harmoničnim porodičnim ambijentom u kome nisu prisutne negativne pojave i devijacije, može uspješno obaviti zadatak na formiranju pravilnih obrazaca ponašanja svojih mladih članova. Disfunkcionalna porodica ili pojedini njeni devijantni članovi (podložni uticaju alkoholizma, narkomanije, agresivnog ponašanja i sl) mogu stvoriti negativni model ličnosti jer mladi lako prihvataju i usvajaju i takva ponašanja i faktički uče po modelu.<sup>10</sup> U tom smislu, korijene antisocijalnog ponašanja mladih možemo naći kako u neprimjerenosti tako i u nedovoljnoj socijalizaciji djeteta u porodici. To ustvari znači da porodica, odnosno kvalitet porodičnog života, može da utječe na razvoj antisocijalnog ponašanja djece i adolescenata kako prisustvom faktora koji promoviraju antisocijalno ponašanje tako i odsustvom faktora koji promoviraju prosocijalno ponašanje.<sup>11</sup>

Kvalitetan porodičan život adolescenata uključuje, dakle, adekvatnu emocionalnu i svaku drugu vezanost adolescenta sa roditeljima uz poticanje prosocijalnih i suzbijanje antisocijalnih obrazaca ponašanja. Kvalitetan porodičan život mladih, odnosno adolescenata, moguć je u okviru porodice čiji je zadatak da kod njega razvija, umjesto sebičnih, prosocijalne obrasce ponašanja koji će zadovoljiti kako njegove lične tako i socijalne potrebe. Na taj način porodica omogućava adekvatnu individuaciju adolescenta, u kojoj njegove lične potrebe nisu u koliziji sa njegovim uključivanjem u društvo. Ukoliko je, pak, porodična atmosfera u kojoj odrasta adolescent takva da promovira antisocijalne obrasce ponašanja i nedovoljno stimulira prosocijalno ponašanje, takva atmosfera ne pogoduje adekvatnoj diferencijaciji mlade osobe u odnosu na neposredno socijalno okruženje, tako da su lične potrebe mladih osoba iz ovakvih porodica u koliziji sa njihovim socijalnim potrebama, usljed čega su mogućnosti njihove adekvatne individuacije u porodici smanjene (Haley, 1980).<sup>12</sup>

Treba istaći da na kvalitet porodičnih odnosa maloljetnika u velikoj mjeri utječu brojni faktori koji predstavljaju vrlo snažne prediktore budućeg delinkventnog ponašanja maloljetnih lica, kao što su deficijentnost porodice, odnosno poremećena porodična struktura i poremećeni porodični odnosi,

8 Buljubašić, S. (2008). Maloljetnička delinkvencija, Arka Press, Sarajevo, str.67.

9 Miković, M. (2004). Maloljetnička delinkvencija i socijalni rad, Magistrat, Sarajevo, str.86.

10 Skakavac, Z, T. (2014). Recidivizam maloletnih učinilaca krivičnih dela, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Niš, str.106.

11 Hrnčić, J. (2009). Prestupništvo mladih – rizici, tokovi i ishodi, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 78-79.

12 Haley, J. (1980). Leaving Home, McGraw-Hill, New York.



niska afektivna vezanost roditelja i djece i nizak nivo roditeljskog nadzora, te slaba uključenost roditelja u odgoj djeteta, odnosno maloljetnika, grubi oblici roditeljskog discipliniranja, roditeljska permisivnost, kriminalno i ovisničko ponašanje roditelja, kao i drugi faktori.<sup>13</sup>

Loš kvalitet života i nizak kvalitet porodičnih odnosa kod maloljetnika, kao jedan od primarnih prediktora delinkventnog ponašanja maloljetnika, proizlazi prvenstveno iz dezorganizirane porodice u kojoj postoji nesklad normalnog i očekivanog funkcioniranja iste, a prema aktuelnom vrijednosnom sistemu društva, bez obzira na uzrok. To znači da bilo koja disfunkcija porodice maloljetnika, u koje se ubrajaju i loši porodični odnosi (nepotpuna porodica, loši materijalni ili stambeni uvjeti, loši odnosi i svađe, te poročan život roditelja i slično), onemogućava normalno i očekivano socijaliziranje mladih naraštaja i predisponira njihovo devijantno i delinkventno ponašanje, odnosno potiče devijacije u njihovom ponašanju.<sup>14</sup> U tom kontekstu, neophodno je istaći teoriju socijalne kontrole, kao jednu od vodećih teorija delinkvencije, odnosno prestupništva, koja ukazuje na značaj dobrih porodičnih odnosa i afektivnih veza kao inhibitora uključivanja mlade osobe u antisocijalne i devijantne oblike ponašanja.

Poremećena porodična struktura ili nepotpunost porodice koja je rezultat utjecaja koji su izvan moći porodice, kao što je smrt nekog od roditelja, imaju slabije nepovoljno dejstvo i slabije posljedice po dijete i njegov razvoj u odnosu na porodičnu strukturu poremećenu pretežno subjektivnim slabostima roditelja, kao što su razvod, vanbračnost i drugi razlozi odvojenog života roditelja, pri čemu je naročito negativan utjecaj razvoda roditelja na razvoj i ponašanje djeteta, a što potvrđuju i prijeratna provedena istraživanja koja su pokazala da 30% mladih sa delinkventnim ponašanjem potječe iz porodica razvedenih roditelja.<sup>15</sup>

Pored poremećene porodične strukture, i poremećeni, odnosno narušeni porodični odnosi značajno su povezani sa devijacijama u ponašanju mladih.<sup>16</sup> Naime, među brojnim negativnim elementima porodične atmosfere, koji mogu svojim djelovanjem doprinijeti javljanju delinkvencije mladih, najteže posljedice imaju loši međusobni odnosi roditelja, loš i pedagoški neopravdan odnos roditelja

---

13 Ricijaš, N. (2009). Pripisivanje uzročnosti vlastitog delinkventnog ponašanja mladih, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zagreb, str. 43.

14 Nikolić, Z, Joksić, I. (2011). Maloljetnička delinkvencija – socijalnopsihološki i krivičnopravni aspekti, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str.49.

15 Jašović, Ž. (1991). Kriminologija maloletničke delinkvencije, Naučna knjiga, Beograd, str. 241.

16 Kada je u pitanju polna zastupljenost maloljetnika u delinkventnom ponašanju uzrokovanom lošim kvalitetom porodičnog života treba istaći da porodična situacija različito utiče na prestupnike muškog i ženskog spola. Naime, prema provedenim istraživanjima Morisa (Ruth Morris), sa naglaskom na prestupničku aktivnost maloljetnih prestupnica, delinkventne, odnosno prestupničke djevojke su živjele u porodicama gdje su dominirale svađe, pri čemu su krađe i seksualne delikte vršile djevojke koje su poticale iz poremećenih porodica, rjeđe one koje su bile odvojene ili odbačene od roditelja, a da su se prostitucijom bavile one djevojke u čijim sje porodicama postojala porodična nestabilnost između oca i majke. Srazmjera devijacije prestupnica je veća od dječaka prestupnika (Mirić, 2014: 200).

prema djeci, kao i njihov negativan odnos prema društvenim vrijednostima i propisima koji te vrijednosti štite, što se izražava preko kriminaliteta i drugih socijalnopatoloških oblika ponašanja roditelja koji ovakvim ponašanjem daju djeci negativan primjer ponašanja.<sup>17</sup>

Pored navedenog, loši porodični odnosi, kao značajni prediktori maloljetničke delinkvencije, u znatnoj mjeri su zastupljeni i kod porodica sa niskim socio-ekonomskim statusom<sup>18</sup> i niskim obrazovnim nivoom roditelja, kao i kod porodica sa disfunkcionalnim elementima i elementima socijalne patologije.<sup>19</sup>

Jednu od specifičnosti za antisocijalno, delinkventno ponašanje mladih, predstavlja i nedovoljna afektivna razmjena u porodici i neadekvatna individuacija djeteta, odnosno maloljetnika. Koliko je značajna afektivna, odnosno emocionalna vezanost roditelja i djece sa preventijskog aspekta, pokazuju brojne studije o istraživanju afektivnog vezivanja u djetinjstvu, od kojih je značajno istraživanje Lyons-Ryth,<sup>20</sup> po kojem u niskorizičnim kontekstima niska afektivna vezanost nije prediktivna za kasniju adaptaciju djeteta, ali da u visokorizičnim kontekstima (nepovoljne socijalne okolnosti) niska afektivna vezanost postaje prediktivna i za internalizirane probleme i za kasniju agresivnost djece.

Niska emocionalna vezanost roditelja i djece reflektira se i na percepciju i shvatanje djeteta da je nedovoljno voljeno što dovodi do toga da takvo dijete nema ni osnovni uvjet adekvatne autonomije, jer mu je ugroženo osjećanje dobrobiti i sigurnosti, pri čemu ono nema dovoljne povezanosti u okviru porodice, što je bitna komponenta individuacije, tako da ono ima malo mogućnosti da se adekvatno diferencira od porodice. U tom smislu, nedovoljno voljena djeca i djeca sputana u eksploataciji u ovladavanju okolinom i sobom se kroz svoje sazrijevanje slabije diferenciraju od svoje okoline. Da bi se dijete adekvatno diferenciralo, a to znači steklo relativnu nezavisnost od neposredne okoline u zadovoljavanju svojih potreba, sa akcentom na potrebu za afektivnom vezanošću, potrebne su stabilne i generalne pozitivne reprezentacije afektivnih odnosa roditelja i djece koje će biti bitan protektor poremećaja u ponašanju djece. To znači da adekvatna diferenciranost sa preventijskog aspekta zahtijeva da dijete bude voljeno i prihvaćeno u njegovim raznovrsnim potrebama i da bude u njima artikulirano, pri čemu topli roditelji daju djetetu osnovno povjerenje u stabilnu pripadnost neposrednoj socijalnoj grupi

17 Buljubašić, S, op.cit, str. 69.

18 Brojna, uključujući i novija, istraživanja (Hasić, 2017) pokazuju visoku povezanost loše materijalne situacije unutar porodice u kojoj odrstaju maloljetnici i njihovog delinkventnog ponašanja, tako da su siromaštvo i socijalne teškoće porodice najprediktivnije za delinkventno ponašanje maloljetnih lica. U tom smislu, provedena istraživanja pokazuju prevalirajući ekonomski faktor u vidu nedostatka novca za zadovoljavanje svojih osnovnih potreba kao osnovni razlog odavanja delinkventnom ponašanju maloljetnih lica, pri čemu ovaj faktor u interakciji sa frustriranošću kauzalno djeluje na pojavu maloljetničke delinkvencije (vid. Pehlić, I., Hasić, J., Orlić, S, Zbornik IPF, 16/2018: str.239).

19 Miković, M, op.cit, str. 92.

20 Lyons-Ruth, K. (1996). Attachment relationships among children with aggressive behaviour problems: the role of disorganized early attachment patterns. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 64, 1: 64-73.

i u afektivnu povezanost sa drugim ljudima, omogućavajući djetetu da razvije pozitivne unutrašnje reprezentacije afektivnih odnosa sebe i svijeta.<sup>21</sup>

Uz nisku afektivnu vezanost roditelja i djece, kao jednog od faktora delinkventnog ponašanja mladih u okviru kvaliteta porodičnog života maloljetnika, također i odsustvo roditeljske kontrole i roditeljska popustljivost ili permisivnost, kao i pretjerana roditeljska kontrola, predstavljaju faktor delinkventnog ponašanja mladih, što dolazi do izražaja naročito onda kada nedostaju drugi neophodni utjecaji socijalizacije u porodičnom životu mlade osobe.<sup>22</sup>

Uspješno nadgledanje adolescenta od strane roditelja i provođenje više vremena sa njim u dokolici aktivno sprečavaju njegovo druženje sa devijantnim vršnjacima. Normalna i redovna kontrola djece od strane roditelja je preporučljiva sa preventijskog aspekta. Međutim, često se dešava da djeca budu izložena pretjeranoj kontroli roditelja i da roditelji ne pronalaze adekvatnu granicu između onoga što se može dopustiti djetetu i onoga što je zabranjeno. Pretjerana kontrola djeteta i pretjerana strogost prema djetetu guši njegove slobode i usporava proces individuacije, te predstavlja pokazatelj nepoštovanja ličnosti i potreba adolescenta, što se može pojaviti kao predisponirajući faktor za javljanje nezadovoljstva i agresivnih crta kod mladih kao uvoda u njihovo delinkventno ponašanje. U odnosu roditelja prema djetetu i njegovom ponašanju i kretanju treba pronaći adekvatnu mjeru između onoga što je dopušteno i što je zabranjeno, tako da ta kontrola ne bude niti nedovoljna, niti pretjerana. Naime, provedena istraživanja pokazuju da i pretjerana kontrola, na koja ukazuju ispitani maloljetnici iz obrađenog uzorka, kao i nedovoljna kontrola, imaju pozitivnu vezu sa prestupničkim ponašanjem djeteta.<sup>23</sup> Kauzalna povezanost pretjerane kontrole sa prestupničkim ponašanjem mladih se objašnjava time što djeca koja su izložena pretjeranoj kontroli roditelja teže da češće ne budu kod kuće i da kriju svoje kretanje, druženje i poslove van kuće od roditelja, što predstavlja prediktor za njihovu prestupničku aktivnost. S obzirom da pretjerana kontrola djece vodi nepoštivanju njihove ličnosti, a nedovoljna kontrola slabljenju autoriteta roditelja, adekvatna mjera odnosa roditelja prema djeci koja ne uključuje sve zabrane, niti uključuje sve dozvole, predstavlja najbolji obrazac prosocijalnog ponašanja mladih kao bitnog protektora njihovog prestupništva.

### **3. Škola i kvalitet školskog života maloljetnika**

Škola je poslije porodice najvažnija društvena grupa sa kojom se dijete susreće i postaje njen član. Škola, kao agens socijalizacije i ustanova koja kroz odgojni i

21 Hrnčić, J. (2011). Depresija i delinkvencija, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 124.

22 Buljubašić, S, op.cit, str. 71.

23 Mason, C.A., Cauce, A.M., Gonzalea, N. Hiraga, Y. (1996). Neither too sweet nor too sour: Problem peers, maternal control, and problem behavior in African American adolescents, Child Development, 67.

obrazovni proces priprema omladinu za radni i djelomično porodični život, djeluje vremenski veoma dugo i ona u svakom društvu ima jasno postavljene ciljeve i zadatke odgoja i obrazovanja koje treba da ostvari, tako da uspješna socijalizacija u školi, u koju ulazi i usvajanje školskog znanja, predstavlja bitan protektivni faktor delinkventnog ponašanja.<sup>24</sup> Ona je kontrolirani agens socijalizacije koji planski djeluje u pravcu u kome to žele vladajuće snage u društvu,<sup>25</sup> a preko nastavnih sadržaja, osim stjecanja novih znanja, djeca se pripremaju za budućnost kroz izgrađivanje određenih pogleda na svijet i društvo.<sup>26</sup> Mnoga djeca u školi se po prvi put suočavaju sa obavezama, određenim zahtjevima i zadacima koje moraju izvršavati. Polazak djeteta u školu predstavlja za njega dolazak u novu sredinu u kojoj vladaju drugačiji odnosi i gdje su zahtjevi strožiji i određeniji, tako da proces privikavanja na nove uvjete može da bude dosta težak, ponekad čak i traumatičan.<sup>27</sup> Učenici se mnogo lakše privikavaju jedni na druge, nego na školske obaveze i promjene koje sa sobom donosi škola.

Provedena istraživanja pokazuju da takav ambijent uzrokuje, već na samom početku školovanja, ispoljavanje određenog otpora od strane djece prema novim zahtjevima koji se pred njih neprekidno postavljaju i koji vremenom postaju sve veći. Taj novi, drugačiji odnos prema djetetu, iziskuje od djeteta potrebu modifikacije njegovog ranijeg ponašanja, što kod jednog broja djece može dovesti do takvog stanja da se kod njih u školi pojačaju ili po prvi put dođu do izražaja različiti poremećaji u ponašanju, uključujući i delinkventno ponašanje.<sup>28</sup> Takva djeca lakše padaju pod utjecaj drugih negativnih činilaca i češće ispoljavaju društveno neprihvatljivo, odnosno delinkventno ponašanje, od svojih vršnjaka koji učenje u školi doživljavaju na prihvatljiv način. To znači da su problemi učenja česti u populaciji mladih sa antisocijalnim ponašanjem, što povećava vjerovatnoću školskog neuspjeha.<sup>29</sup> Pojedina istraživanja<sup>30</sup> pokazuju da su delinkventni učenici (učenici skloni delinkventnom ponašanju) slabije integrirani u školski sistem i postižu slabiji uspjeh u školi, te imaju slabije razvijene radne navike i pokazuju veću emocionalnu nestabilnost i neprihvatljive oblike ponašanja u odnosu na nedelinkventne učenike (učenike koji nisu skloni delinkventnom ponašanju).

Rezultati istraživanja<sup>31</sup> pokazuju da je oko 70% maloljetnih prestupnika imalo izrazito neprijatne doživljaje u školi. Naime, pored općeg nezadovoljstva

24 Nikolić, Z. (2006). Prevencija kriminaliteta – metodika rada savetovaništva za roditelje i decu, Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd, str. 123.

25 Rot, N. (1983). Osnovi socijalne psihologije, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, str. 118.

26 Nikolić, Z, op.cit, str. 120.

27 Nikolić, Z, Joksić, I, op.cit, str. 122.

28 Miković, M, op.cit, str. 95.

29 Hrnčić, J. (2000). Porodice mladih: poređenje delinkvenata i klijenata institucija mentalnog zdravlja, Psihologija, 33(3-4), str.455.

30 Mejovšek, M. (1982). Povezanost efikasnosti resocijalizacije i socijalnog statusa maloljetnika nakon zavodskog tretmana. Defektologija, 18 (1-2), str. 123-124.

31 Jašović, Ž, op.cit, str.240.

školom, kao jednog od faktora koji pogoduju stvaranju neprijatnih osjećaja u školi, najveći broj neprijatnih doživljaja učenika prema školi vezan je za slab uspjeh u savladavanju školskog gradiva i programa usljed njegove preobimnosti i neprilagođenosti intelektualnom nivou učenika i lošeg odnosa nastavnika i učenika prema njima.<sup>32</sup> U prilog ovim tvrdnjama govore i provedena istraživanja koja ukazuju na povezanost neuspjeha i neprijatnih doživljaja učenika u školi sa većim predispozicijama ka prestupničkim ponašanjima.<sup>33</sup> Odnos nastavnika prema učenicima u svojstvu nosilaca odgojno-obrazovnog procesa u školi bitna je determinanta uspješnog procesa socijalizacije mladih u školi i prevencije raznih oblika poremećaja u ponašanju, uključujući i devijantna i prestupnička ponašanja mladih. Loš i pedagoški neispravan odnos nastavnika prema učenicima i loši odnosi prema učenicima mogu se pojaviti kao teškoća ili potpuna prepreka njihovog integriranja i prilagođavanja školskom životu, te doprinijeti stvaranju osjećaja odbojnosti prema školi i školskim obavezama, što je često razlog delinkventnog ponašanja u školi i van nje kod jednog broja djece.<sup>34</sup>

Rezultati provedenih istraživanja<sup>35</sup> odnosa nastavnika prema učenicima pokazuju da učenici nemaju dovoljnu podršku u školi od nastavnika koji ne razumiju njihove probleme, posebno u adolescentnom periodu, što je u koliziji sa ulogom koja je nastavnici povjerena u odgojno-obrazovnom procesu, te sa njihovom preventivnom ulogom u postupku socijalizacije mladih, u smislu da oni mogu kroz rad sa djecom da uoče određene nedostatke ili poremećaje u ponašanju kod učenika kako bi se blagovremeno preduzele mjere na prevenciji istih. Zbog toga je, sa preventijskog aspekta, potrebno raditi na podizanju kvaliteta interpersonalnih odnosa između nastavnika i učenika na viši nivo.

Bitan faktor prevencije delinkventnog ponašanja maloljetnika predstavlja uspješna socijalna integriranost učenika koja zavisi od brojnih faktora, od kojih su naročito značajni kvalitetan odnos nastavnika ili učitelja prema učenicima, uz poštovanje njihovog dostojanstva i ličnosti, objektivnost u ocjenjivanju, te dobri interpersonalni odnosi između učenika uz prihvatanje pojedinaca u razredu, kao i brojni drugi faktori. Brojna istraživanja pokazuju da djeca koja su slabije integrirana u školski sistem postižu slabiji uspjeh u školi i imaju slabije razvijene radne navike, te pokazuju veću emocionalnu nestabilnost i neprihvatljive oblike ponašanja u odnosu na uspješno socijalno integriranu djecu.<sup>36</sup> Također, istraživanja pokazuju da djeca koja pokazuju izražene sklonosti ka socijalnoj integriranosti imaju razvijene obrasce prosocijalnog uključivanja i socijalnog rješavanja problema<sup>37</sup>.

---

32 Buljubašić, S, op.cit, str. 75.

33 Hrnčić, J (2009), op.cit, str. 116.

34 Buljubašić, S, op.cit, str. 75.

35 Miković, M, op.cit, str.96.

36 Buljubašić, S, op.cit, str. 76.

37 Patterson, G.R., Reid, J.B. i Dishion, T.J. (1992). *Antisocial boys*, Eugene, OR: Castalia Publishing Company.

U kriminološkim i drugim istraživanjima se daje značajno mjesto sagledavanju uticaja odgojno obrazovnog procesa u školi, kao i u porodici, na delinkventno ponašanje maloljetnika. U jednom istraživanju koje je proveo Burt,<sup>38</sup> utvrđeno je da je u ispitivanom uzorku maloljetnika bilo oko pet puta više onih sa manjkavim odgojem nego u kontrolnoj grupi neprestupnika, pri čemu manjkavo i nekvalitetno odgajanje podrazumijeva strogo, popustljivo ili pomanjkano odgajanje, usljed čega imamo odgojno zanemareno, upušteno ili zapušteno dijete, što su sve predisponirajuće determinante za devijantno i, kasnije, prestupničko ponašanje proisteklo iz niskog kvaliteta odgoja.

Pored ovog parametra, nizak kvalitet školskog života maloljetnika kao jednog od faktora maloljetničke delinkvencije može se dovesti u vezu i sa negativnim utjecajem obrazovne ustanove i faktora tokom boravka maloljetnika u obrazovnoj ustanovi, poput vršnjačkih grupa, kao i sa utjecajem lošeg rada sa djecom i njihovom navikavanju za adekvatno korištenje slobodnog vremena.<sup>39</sup>

Uloga škole u odgoju djece je jako značajna, naročito u odnosu na djecu koja dolaze iz disfunkcionalnih porodica, gdje bi školski odgoj trebao biti ključni u njihovom odgoju, pa se u takvim situacijama od učitelja i stručnih timova u školi očekuje da svojom ulogom nadomjeste djeci nedostatak porodičnog odgoja, kako bi se preduprijedilo da djeca iz takvih porodica budu još više podložna negativnom utjecaju ulice, u smislu identifikacije kako sa starijim kriminalcima tako i sa maloljetnim prestupnicima.<sup>40</sup> Škola, kao organizirana društvena institucija, od posebnog je značaja za odgoj i obrazovanje mlade generacije, a sistem obrazovanja često se povezuje sa nastankom maloljetničkog prestupništva.<sup>41</sup>

Naime, najčešći problem sa kojim se susreću učenici i škola jeste neuspjeh u školi koji je najčešći prethodnik i sigurni pratilac maloljetničke delinkvencije. Također, činjenica je da škola okuplja učenike iz porodica sa različitim statusom u ekonomskom, obrazovnom, kulturološkom i drugim aspektima, pri čemu je pretpostavka da će među tim učenicima, pogotovo u današnjim okolnostima života, uvijek biti onih koji dolaze iz dezorganiziranih porodica ili onih koji su već činili određene prestupe. Takvi učenici, ukoliko su odbačeni u školskoj sredini, a što nije rijedak slučaj, pronalaze sebi slične koje uvlače sa sobom u razne oblike

---

38 Buljubašić, op.cit, str.70.

39 Orlić, S., Pehlić, I, Tufekčić, N. (2019). Maloljetničko prestupništvo, Zenica, IPF, str.159.

40 Buljubašić, S, po.cit, str. 74.

41 Brojni su obrazovni školski faktori koji doprinose pojavi antisocijalnog, odnosno delinkventnog ponašanja mladih od kojih izdvajamo sljedeće: a.) zanemarivanje razvijanja radnih navika i sklonosti u procesu odgojnog rada, b.) nedostatak adekvatno osposobljenih nastavnika na elementarnom nivou, c.) pridržavanje zastarjelih shvatanja u nastavi, d.) konformizam u odnosu na prevaziđene standarde koji su inkompatibilni sa novim idejama u odgoju, e.) favorizovanje djece iz gornjih društvenih slojeva, f.) sprječavanje učeničke inicijative, g.) zanemarivanje školske i radne discipline, h.) razvijanje vrijednosnih stavova na osnovu privilegija i materijalnih dobara, i.) nepravilni interpersonalni odnosi kod školske omladine, j.) odsustvo profesionalnih savjetovaništa (psiholog, pedagog, socijalni pedagog) za obavljanje neophodnih konsultacija, k.) odsustvo školskih zdravstvenih i drugih specijalizovanih službi (resocijalizacija, tjelesni i mentalni defekti) itd (Skakavac, 2014: 105-106).

devijantnog i delinkventnog ponašanja, uključujući i one koji su bili primjernog vladanja.

Kvalitet školskog života adolescenata je bitan aspekt uspjeha u procesu socijalizacije djece koji se ostvaruje u školi i time bitan faktor prevencije maloljetničke delinkvencije. Kvalitet školskog života adolescenata, odnosno mladih, zavisi od brojnih faktora, a u prvom redu od stavova i odnosa roditelja prema školi, ličnih osobina djeteta i njegovih osjećaja prema školi i doživljaju učenja, osobina nastavnika i njihovog odnosa prema učenicima, organizacije školskog života i socijalne integriranosti učenika, nastavnog programa i njegovog karaktera, kao i od niza drugih faktora koji utječu na taj kvalitet: odnos socijalne sredine prema školi, autoritet nastavnika i njihov položaj u društvu, stanje školskih objekata i njihove opremljenosti nastavnim sredstvima itd.<sup>42</sup> Kvalitet školskog života djece u velikoj mjeri je determiniran socio-demografskim elementima, odnosno ekonomskim, obrazovnim i socio-kulturalnim statusom roditelja. Pojedina istraživanja<sup>43</sup> pokazuju da je odrastanje djece u porodici sa pozitivnim socio-demografskim statusom u pozitivnoj korelaciji sa školskim uspjehom i samooslanjanjem i druženjem sa prosocijalnim vršnjacima, što *de facto* vodi prema smanjenoj tendenciji ka antisocijalnom i delinkventnom ponašanju. S tim u vezi, nepobitna je činjenica da visok kvalitet školskog života maloljetnika u znatnoj mjeri reducira mogućnost pojave delinkventnog ponašanja maloljetnika, jer visok kvalitet školskog života maloljetnika podrazumijeva da im se školski život i školske aktivnosti odvijaju u najvećoj mjeri u skladu sa njihovim očekivanjima.

#### **4. Kvalitet socijalne podrške maloljetnika**

Kvalitetna socijalna podrška djetetu, odnosno maloljetniku, jedan je od bitnih uvjeta za postizanje uspjeha u procesu socijalizacije djece kao temeljnog faktora prevencije bilo kakvih devijacija u njihovom ponašanju, uključujući i delinkventna ponašanja. Kvalitet socijalne podrške maloljetniku u najvećoj mjeri proizlazi iz adekvatnog odnosa roditelja kao nosilaca porodice prema svojoj djeci. Nužan uvjet za veći kvalitet socijalne podrške kod maloljetnika jesu adekvatna senzitivnost i responsivnost roditelja u smislu njihovog praćenja djetetovog ponašanja i prepoznavanja djetetovih potreba, te komplementarnog reagiranja roditelja u pravcu zadovoljavanja dječjih potreba. Danas živimo u društvu u kojem roditelji često nisu dovoljno angažirani u odgoju svoje djece jer se trude da obezbijede osnovnu egzistenciju i zadrže posao. Na taj način se smanjuje podrška porodice i poticaji razvoju djece u najosjetljivijem dobu, a što se može reći i za druge sisteme u društvu na koja su djeca upućena (obrazovne, zdravstvene, sportske, ustanove kulture i sl). Sve to u cjelini predstavlja nezamjenjivi rizikofaktor za pojavu devijacija u ponašanju djece u nedostatku adekvatne socijalne podrške,

42 Nikolić, Z., op.cit, str. 123.

43 Brown, B. B., Mounts, N.S., Lamborn, S.D. i Steinberg, L. (1993). Parenting practices and peer group affiliation in adolescence. *Child Development*, 64.

prije svega iz porodice u kojoj dijete, odnosno maloljetnik odrasta.<sup>44</sup>

U nedostatku adekvatne podrške odraslih, djeca traže podršku u vršnjacima koji su poput njih jer imaju potrebu da pripadaju, da budu prepoznati i priznati od drugih, a to će najbolje dobiti u vršnjačkoj grupi, pri čemu kod djece sa poremećajima u ponašanju, može, u okviru vršnjačke grupe, doći do uslozňjavanja problema u ponašanju i u konačnici do delinkventnog ponašanja, odnosno vršenja krivičnih djela. U vezi navedenog, takvom djetetu, kao i nedelinkventnoj djeci, treba, kroz adekvatnu socijalnu podršku, pružiti priliku da napravi drugačiji izbor i ohrabriti ga da ostane na tom putu, pri čemu je u takvom radu važno poticati pozitivne osobine djeteta, odnosno maloljetnika, njegove talente i pozitivna ponašanja kako u porodičnom okruženju tako i u vršnjačkoj grupi i široj zajednici.<sup>45</sup>

Novija provedena istraživanja<sup>46</sup> o stepenu socijalne podrške mladih pokazuju izrazito nizak nivo socijalne podrške mladih od strane njima bliskih osoba, a prvenstveno roditelja. Uzrok negativnih istraživačkih parametara kvaliteta socijalne podrške mladih osoba nalazi se prevashodno u nedovoljnoj afektivnoj povezanosti, te nedostatku senzitivnosti i responsivnosti roditelja za individualne potrebe djeteta, što producira roditeljsku nezainteresiranost za ulaganje energije u percepciju dječijih potreba i problema sa kojima se suočavaju u svojim aktivnostima. Nedostatak socijalne podrške mladih od strane roditelja proizlazi i iz njihove nedovoljne supervizije djetetovih, odnosno maloljetnikovih, aktivnosti u najširem smislu riječi. Samo pozitivnom, senzitivnom, responsivnom i otvorenom komunikacijom stvara se odnos povjerenja između roditelja i mlade osobe što stvara prostor za saradnju i aktivnu podršku mladih osoba od strane roditelja. Provedena istraživanja pokazuju da nedostatak socijalne podrške mladih od bliskih osoba, kroz nedovoljno prepoznavanje djetetovih potreba i nedovoljno uključivanje u rješavanje problema na koje nailaze, pogoduje, odnosno dovodi se u kauzalnu vezu sa antisocijalnim, odnosno prestupničkim ponašanjem mladih.

Nedovoljan kvalitet socijalne podrške kod maloljetnika kroz ove dvije karakteristike roditelja (senzitivnost i responsivnost) dovode kod djeteta do smanjivanja njegove moći ovladavanja sobom i svijetom u cilju zadovoljavanja svojih potreba (uključujući i potrebu za afektivnom vezanošću), usljed čega dijete češće doživljava sukob između svojih akcija i okoline, što smanjuje osjećanje njegove prihvaćenosti u svijetu i sigurnosti i efikasnosti u samostalnim akcijama. Nedovoljna socijalna podrška kod maloljetnika postaje naročito istaknut faktor antisocijalnog ponašanja u situacijama koje nisu dobro regulirane spoljašnjim pravilima, u kojima je najbolja reakcija ona koja je određena osjetljivošću za dijete, a ne spoljnim regulativama.<sup>47</sup>

44 Hasić, J., Pehlić, I., Orlić, S. (2017). Socopedagoška analiza odnosa kvaliteta života i delinkventnog ponašanja maloljetnika, Zenica, Zbornik IPF, br.15/2017, str.55.

45 Grujić, Z. (2005). Prevencija maloljetničke delinkvencije, Revija za krivično pravo i kriminologiju, str. 23-24.

46 Hasić, J. (2017). Odnos kvaliteta života i delinkventnog ponašanja maloljetnika, Neobjavljeni magistarski rad, IPF, Zenica, str. 72.

47 Hrnčić, J. (2003). Pregled faktora rizika antisocijalnog ponašanja mladih (uticaji u okviru



U vezi ovog segmenta kvaliteta života maloljetnog lica i faktora maloljetničke delinkvencije, značajno je istaći istraživanje koje pokazuje da podrška djetetu od strane roditelja i djetetova procjena potkrepljenja za prosocijalno ponašanje koje mu daju roditelji imaju značajnu negativnu korelaciju sa delinkventnim načinom života.<sup>48</sup> U tom smislu, visok stepen socijalne podrške djetetu od strane roditelja predstavlja jedan od značajnih protektivnih faktora, odnosno faktora prevencije maloljetničke delinkvencije.

## 5. Rezime

U radu je istaknut značaj kvaliteta života na ukupno ponašanje maloljetnih lica sa naročitim akcentom na uticaj, odnosno kauzalnu povezanost niskog kvaliteta života maloljetnika na pojavu njihovog delinkventnog ponašanja. Kvalitet života i njegov negativan uticaj se naročito reflektuje preko njegovog niskog odvijanja na nivou porodice i porodičnog života i porodičnih odnosa, kao i na nivou školskog života maloljetnika, te nivou pružanja socijalne podrške maloljetnicima. Odvijanje kvaliteta života na niskom nivou preko bilo koje od njegovih komponenata u direktnoj je korelaciji sa delinkventnim ponašanjem maloljetnih lica, tako da je odvijanje kvaliteta života maloljetnika na niskom nivou jedan od značajnih riziko faktora, odnosno prediktora delinkventnog ponašanja maloljetnih lica. Sva provedena istraživanja pokazuju incidencu velike prevalencije delinkventnog ponašanja maloljetnih lica uzrokovanog niskim kvalitetom života kako u porodičnom životu i porodičnim odnosima, tako i u školskom životu maloljetnika, kao i u segmentu pružanja socijalne podrške maloljetnicima. Takođe, istraživanja pokazuju i suprotne efekte, odnosno protektivni uticaj odvijanja visokog kvaliteta života maloljetnika u navedenim segmentima na prevenciju maloljetničke delinkvencije. Naime, istraživanjima je utvrđena značajna negativna povezanost visokog kvaliteta života maloljetnika i njihovog delinkventnog ponašanja, tako da maloljetna lica sa višim kvalitetom odvijanja porodičnog i školskog života, kao i višim stepenom socijalne podrške u značajno manjoj mjeri su sklona rizičnom ponašanju i ispoljavanju delinkventnih obrazaca ponašanja.

Prevencija maloljetničke delinkvencije kroz podizanje kvaliteta života maloljetnika na viši nivo u svim njegovim segmentima zahtjeva pravovremenu identifikaciju svih uzročnika rizičnog ponašanja maloljetnih lica i djelovanje na njihovom neutralisanju ili svođenju na najmanju mjeru koja bi omogućila adekvatno dejstvo svih agenasa socijalizacije mladih sa pretežnim akcentom na porodicu kao primarnu sredinu odvijanja odgojnog procesa mladih. U današnjim uslovima izrazito otežane ekonomske situacije u našoj zemlji, kao i izražene deficijentnosti u odgojnim kapacitetima brojnih porodica bilo u kvantitativnom

---

porodice), *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, str.43-72.

48 Patterson, G.R, Stouthamer-Loeber, M. (1984). The correlation of family management practises and delinquency. *Child Development*, 55, 1299-1307.

smislu, uzrokovane smrću nekog od roditelja ili njihovim razvodom, ili pak u kvalitativnom smislu, uzrokovanom narušenom interpersonalnom komunikacijom između roditelja, kao i roditelja i djece (u vidu roditeljske hostilnosti ili nedovoljne responsivnosti i senzitivnosti ili nedovoljne supervizije djece od strane roditelja), te raznim elementima socijalne patologije prisutne u takvim porodicama, kao i deficijentnosti u pružanju podrške djeci od strane roditelja nemoguće je postići maksimalan učinak na negativnoj povezanosti kvaliteta života i delinkventnog ponašanja maloljetnih lica. Razlog za takvo što je u tome što je danas prisutna zabrinjavajuća tendencija rastućeg broja porodica koje zbog raznih elemenata deficijencije nisu u mogućnosti odgovoriti prevashodno odgojnom zadatku, kao i pružanju adekvatne podrške djeci, tako da je danas prisutan nezanemarljiv broj djece kod kojih je izražen nizak kvalitet porodičnog života i socijalne podrške od strane roditelja što ih svrstava u rizičnu kategoriju lica za ulazak na „tržište“ kriminala, odnosno ispoljavanja delinkventnih obrazaca ponašanja.

### **Literatura:**

- Brown, B. B., Mounts, N. S., Lamborn, S. D. i Steinberg, L. (1993). Parenting practices and peer group affiliation in adolescence. *Child Development*, 64, 467–482.
- Buljubašić, S. (2008). *Maloljetnička delinkvencija*, Sarajevo. Arka Press.
- Cummins, A. R. (2000). Objective and Subjective Quality of Life An Interactive Model. *Social Indicators Research*, 52, 55-72.
- Grujić, Z. (2005). *Prevenција maloljetničke delinkvencije*, Beograd: Revija za krivično pravo i kriminologiju.
- Haley, J. (1980). *Leaving home*, McGraw-Hill, New York.
- Hasić, J. (2017). *Odnos kvaliteta života i delinkventnog ponašanja maloljetnika*, neobjavljeni magistarski rad, Zenica: Islamski pedagoški fakultet Univerziteta u Zenici.
- Hasić, J., Pehlić, I., Orlić, S. (2017). Sociopedagoška analiza odnosa kvaliteta socijalne podrške i delinkventnog ponašanja maloljetnika, Zenica: Zbornik Islamskog pedagoškog fakulteta, br.15/2017, 45-62,
- Hrnčić, J. (2011). *Depresija i delinkvencija*, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Hrnčić, J. (2009). *Prestupništvo mladih - rizici, tokovi i ishodi*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Hrnčić, J. (2003). Pregled faktora rizika antisocijalnog ponašanja mladih (uticaji u okviru porodice). *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 41, 2-3:43-72.
- Hrnčić, J. (2000). Porodice mladih: poređenje delinkvenata i klijenata institucija mentalnog zdravlja. *Psihologija*, 33(3-4), 455-470.
- Jašović, Ž. (1991). *Kriminologija maloljetničke delinkvencije*, Beograd: Naučna knjiga.

- Krizmanić, M. i Kolesarić, V. (1989). Pokušaj konceptualizacije pojma 'kvaliteta života', *Primijenjena psihologija*, god. 10, br. 3, 179–184.
- Lyons-Ruth, K. (1996). Attachment relationships among children with aggressive behaviour problems: the role of disorganized early attachment patterns. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 64, 1: 64-73.
- Mason, C. A., Cauce, A. M., Gonzales, N. & Hiraga, Y. (1996). Neither too sweet nor too sour: Problem peers, maternal control, and problem behavior in African American adolescents. *Child Development*, 67(5), 2115-2130.
- Mejovšek, M. (1982). Povezanost efikasnosti resocijalizacije i socijalnog statusa maloljetnika nakon zavodskog tretmana. *Defektologija*, 18 (1-2), 123-134.
- Miković, M. (2004). *Maloljetnička delinkvencija i socijalni rad*, Magistrat, Sarajevo: EDITIO CIVITAS.
- Mirić, A. F. (2014). *Savremena shvatanja etiologije i fenomenologije maloljetničke delinkvencije*, doktorska disertacija, Niš: Pravni fakultet.
- Nikolić, Z. (2006). *Prevenција kriminaliteta-metodika rada savetovališta za roditelje i decu*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
- Nikolić, Z. i Joksić, I. (2011). *Maloletnička delinkvencija – socijalnopsihološki i krivičnopravni aspekti*. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja
- Orlić, S., Pehlić, I., Tufekčić, N. (2019). *Maloljetničko prestupništvo*, Zenica: Islamski pedagoški fakultet Univerziteta u Zenici.
- Patterson, G. R., Reid, J. B. i Dishion, T. J. (1992). *Antisocial boys*, Eugene, OR: Castalia Publishing Company.
- Patterson, G. R. & Stouthamer-Loeber, M. (1984). The correlation of family management practices and delinquency. *Child Development*, 55, 1299-1307.
- Pehlić, I., Hasić, J., Orlić, S. (2018). Sociopadagoška deskripcija uzročnosti vlastitog delinkventnog ponašanja maloljetnika, Zenica: Zbornik Islamskog pedagoškog fakulteta, br.16/2018, 231-255,
- Ricijaš, N. (2009). *Pripisivanje uzročnosti vlastitog delinkventnog ponašanja mladih*. Neobjavljena doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Rot, N. (1983). *Osnovi socijalne psihologije*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Skakavac, Z, T. (2014). *Recidivizam maloljetnih učinilaca krivičnih dela*, doktorska disertacija, Niš: Pravni fakultet.
- Vuletić, G. i Misajon, R. G. (2011). Subjektivna kvaliteta života: povijesni pregled. U: Vuletić, G. (ur.) *Kvaliteta života i zdravlje*. str. 9-16, Osijek: Filozofski fakultet u Osijeku.
- World Health Organization (1998). Development of the World Health Organization. WHOQOLBREF quality of life assessment. The WHOQOL Group. *Psychological Medicine*, 28, 551-8.

**Suad Orlić, Ph.D, Assistant Professor**  
University of Zenica  
Ministry of internal affairs, Zenica-Doboj canton

**Sadmir Karović, Ph. D., Associate Professor**  
Faculty of Law University in Travnik  
State Agency for investigations and protection, Bosnia and Herzegovina

## **THE INFLUENCE OF QUALITY OF LIFE ON DELINQUENT BEHAVIOR OF MINORS**

**Summary:** The quality of life is a determinant that significantly influences the behavior patterns of minors, depending on whether it takes place at a higher or a lower level.

Namely, the quality of life, if it takes place at a lower level, is one of the risk factors that significantly determines the development of antisocial and delinquent patterns of behavior of minors, while the quality of life of minors at a higher level is a significant protective factor in juvenile delinquency prevention which greatly contributes to the development of prosocial and suppression of antisocial patterns of behavior of minors.

In this paper the authors elaborated the most important components of the quality of life of minors and pointed out the modalities of law quality of life within its components, as well as their influence on causing behavioral disorders in minors ranging from antisocial to delinquent behaviors.

**Key words:** quality of life, minors, delinquency, risky behavior.

## **KULTURNO – HISTORIJSKI ZNAČAJ I POLITIČKE POSLJEDICE PROTESTANTSKE REFORMACIJE**

**Sažetak:** U srednjovjekovnom periodu odnosima između evropskih naroda ton je davala religija sa najčešće transnacionalnim motivima. Iako su i dalje sistemi počivali na feudalizmu, sve više su jačale dominikalne monarhije sa autokratskim vladarima. U takvoj društvenoj konstelaciji bili su stvoreni uslovi za razvoj različitih društvenih pravaca, čiji se nastanak u ranijem katoličkom monolitizmu jedva mogao i zamisliti. Na tom historijskom prostoru zbiva se prijelaz iz tradicionalističkih u racionalističke oblike mišljenja i života. Reformacija predstavlja reakciju na pretjeranu birokratizaciju i rutinizaciju vjerskog prakticanja Katoličke crkve, te na crkvene zloupotrebe i anomalije. Ideje reformacije XVI stoljeća bile su formalno protest protiv organizacije i ideologije srednjovjekovnog katolicizma, ali po svojoj suštini prije svega protest protiv postojećeg društvenog i političkog poretka. Reformacija je izvršila uticaj na političke i ekonomske preobražaje početkom novog vijeka. Društveno-političko značenje reformacije bilo je u tome, što je ona pomagala jačanje nezavisnosti niza mladih evropskih država.

**Ključne riječi:** Martin Luter, reformacija, Katolička crkva, protestantizam

### **1. Uvod**

Postepeno preobražavanje feudalnog načina proizvodnje u kapitalistički vršilo je i svoj duboki uticaj na dominirajuću silu srednjeg vijeka, na crkvu, u prvom redu na papinsku svjetsku vlast, koja je bila postala vođa kršćanskih naroda protiv vanjskih neprijatelja i koja je u krstaškim ratovima dostigla svoj vrhunac. Ali upravo su krstaški ratovi postali moćna poluga za to da se unaprijedi trgovina sa Orijentom i da se razvije onaj element koji je trebalo da sruši feudalni svijet i njegovog monarha, papu, naime – kapital.<sup>1</sup>

Katolička crkva je u ranom Srednjem vijeku istupala u dva vida: kao ustanova i kao ideologija. I u jednom i u drugom slučaju ona je bila dio feudalnog društva. Ona je u svojoj strukturi reprodukovala feudalnu hijerarhiju i, dajući ideološku podlogu toj hijerarhiji, potvrđivala njen božanski karakter, gospodstvo

<sup>1</sup> Mehring, Franz, *Historija Njemačke od kraja srednjeg vijeka*, Kultura, Zagreb, 1951., str. 30.

jednih i potčinjenost drugih, dužnost jednih da u korist drugih daju feudalne dadžbine i obaveze. Ona je kao ideološko oruđe vanekonomske prinude, koje čini osnovu feudalne formacije, izradila sistem pojmova i akcija pomoću kojih je podržavala postojeći poredak. Crkva je kao ideološko oruđe feudalne prinude bila naročito potrebna u periodu političke rascjepkanosti feudalnog svijeta. Njena univerzalnost i djelotvornost njenih sredstava nadoknađivali su nedostatak jedinstva čitave feudalne klase. Obrazovanje jedinstvenih nacionalnih monarhija, snaženje centralne vlasti kraljeva, koji su podržavali klasnu vlast plemstva pomoću centralizovanog upravnog aparata i velikih armija, činilo je ideološku funkciju crkve manje nužnom. Razvoj gradova, a zatim i građanstva u okviru novih velikih monarhija donosi i kritiku feudalnog poretka uopšte a na prvom mjestu njegove ideološke manifestacije – katoličke crkve.<sup>2</sup>

Katolička crkva je uoči reformacije predstavljala složen i široko razgranat organizam. Rim je bio duhovno sjedište katoličke crkve i istovremeno prijestolnica crkvene države, koja je imala svoju vojsku, svoj sudsko-administrativni i finansijski aparat. Crkvena država (ne samo kao vlast u srednjoj Italiji) se prva na Zapadu uredila na načelima koji će postati uzor za svjetovnu vlast, i na kojima će početi izgradnja moderne države.<sup>3</sup> Među centralnim rimskim ustanovama važno je mjesto zauzimalo finansijsko nadležstvo „računska komora“, koja je sakupljala prihode iz raznih zemalja katoličkog svijeta, ali koja je u isti mah upravljala i finansiranjem crkvene države.<sup>4</sup> Prihodi kurije bili su vrlo veliki, a ipak su široka politika i raskošan život papa zahtijevali da se stalno traže nova sredstva. Izvori su im bili u prodaji položaja i oprostaja grijehova. Eksploatacija naroda od strane katoličke crkve u vidu sve većih dadžbina, organiziranja blagotvornih molišta i prodaji indulgencija već je odavno izazvala široko nezadovoljstvo društva. Ali, uspjesi borbe protiv papstva nisu mogli biti isti u raznim zemljama i zavisili su prije svega od snaga centralne vlasti.<sup>5</sup>

Od 1517. do 1564. godine Evropa prolazi kroz krize velikih razmjera i oštine. Nekoliko originalnih vjerskih reformatora i mislilaca podstiču vjerski žar miliona vjernika, stvaraju nova kršćanska učenja, vjere i crkve, neprijateljski nastrojene prema Vatikanu i ruše duhovno i političko jedinstvo Evrope. Reformacija, pokret koji započinje Martin Luter<sup>6</sup> protiv zloupotreba Vatikana i katoličke crkve, ne

---

2 Skaskin, Vajnštajn, *Istorija srednjeg vijeka, Knjiga II*, IDP “Naučna KMD”, Beograd, 2011., str. 67-68.

3 Kurtović, Šefko, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I knjiga Stari i srednji vijek*, Autorska naklada, Zagreb, 2005., str. 401.

4 Kako su nacionalne države početkom novoga vijeka imale primjedbe na «uplitanje» Pape u unutrašnje poslove te odljeva novca iz države koji je punio Vatikanske blagajne, javlja se težnja pojedinih Monarhija da crkvu podrede državnim interesima. Milić, Jasmin, Balta, Ivan, „*Povijesni razvoj protestantizma sa posebnim osvrtom na kalvinizam u Slavoniji*“, Život i škola: časopis za teoriju i praksu odgoja i obrazovanja, Osijek, vol. LI, br. 14/2005., str. 48.

5 Skaskin, Vajnštajn, *Istorija srednjeg vijeka, Knjiga II*, str. 60.

6 Martin Luter (1483 – 1546.) rodio se u Eislebenu i bio seljački sin, koji se poslije surovog i strogog odgoja posvetio duhovničkom pozivu. Oličava stremljenja poznata u Evropi u XV i XVI stoljeću.

predstavlja djelo pojedinaca. Ona je izraz ekonomskih, političkih, socijalnih i vjerskih zbivanja koje pojedinci (Luter, Kalvin, Cvingli) koriste da stvore novu vjeru kao alternativu katoličanstvu.

Katolička crkva je u srednjem vijeku istovremeno božanska i svjetovna institucija u kojoj ljudi, u ime vjere, sprovode svoje ideje, želju i politiku. Zloupotrebe su neminovne i vidljive, kao što su primjetna nastojanja da se razlike između idealnog i stvarnog ublaže i crkvi vrati oreol svetosti.

## 2. Vjerske prilike u predvečerje reformacije

U predvečerje reformacije, kao i ranije, vjernici traže uvođenje reformi i uklanjanje najtežih oblika zloupotrebe iz crkve. Iako se tvrdi da pojava Lutera dovodi do nestanka jedinstva kršćanske zapadne Evrope, ona je već od ranije podijeljena i Luter je toga svjestan. On priznaje doprinos njegovih prethodnika takvom stanju. Među njima posebno mjesto zauzima Džon Viklif (1328-1384.), engleski teolog i mislilac. Viklifova sklonost ka heretičkim mislima, reformi crkve i teološkoj čistoći prethodi Luteru, naglasak na vjeri i direktnoj vezi čovjeka sa Bogom osnovi su protestantskog učenja. Iako se crkva obračunava sa njegovim učenjem, Viklif ima mnoge pristalice u XV i XVI stoljeću i tako se uključuje u tokove reformacije. Jan Hus (1369-1415.), češki reformator, također je Luterov prethodnik u razvoju teologije. Iako je Husovo učenje umjerenije od Viklifovog, on ističe papsku pogrešivost i primat Svetog pisma. Njegova smrt pruža pristalicama crkvene reforme oružje u borbi protiv papstva. Od Viklifa i Husa do Lutera jedno od bitnijih pitanja je organizacija Crkve (posebno položaj pape), ali i mjesto i značenje tradicije u dogmatskim i organizacijskim pitanjima, i njen odnos sa Svetim pismom. Dakako za nepismenog srednjeg vijeka Sveto pismo i njegov latinski tekst nije mogao imati ono značenje koje u vremenu veće pismenosti i štamparskog stroja.

Učenje i pokreti XIV i XV stoljeća izraz su društvenih sukoba, ekonomskih patnji, političkih ambicija građanske klase, lokalnih težnji i sklonosti pojedinaca. Sukobi u društvu u predvečerje reformacije dobivaju izrazito vjerske oblike i izraz.

---

On uobličava različite ideje, nadanja i strahovanja u posebnu vjeru. Odlučan, dobro obrazovan, sa osjećajem za humor, pun predrasuda i oštih reakcija, konzervativan i grub u govoru. Rođen je u svijetu kojim je preovlađivao seljački način razmišljanja, i nikada ga nije u potpunosti napustio. Vjerovao je u zle duhove, u njihovu borbu sa dobrim duhovima – čak je i nekoliko dana prije smrti kroz prozor vidio đavola kako sjedi uz okno. Postaje član reda sv. Augustina, i stiče potpuno vjersko obrazovanje. Studira teologiju u Erfurtu, gdje ukazuje na razliku između razuma i otkrovenja. To mu omogućava da se humanistički obrazuje i vjeruje u misteriozni univerzum. Kao redovnik zahtijeva stalno ispovijedanje, uvjeren da je nemoćan grešnik. Njegovi unutrašnji sukobi podstiču potrebu za stvaranjem nove vizije svijeta. Izborni knez Friedrich Sasaki ga je pozvao, 1509. godine, za profesora teologije na naovoosnovanom Univerzitetu u Wittenbergu. Tu se zalaže za humanističke studije i napada skolastičare, te stiče doktorat teologije 1512. godine. Počinje da drži predavanje o Svetom pismu, psalmima, Rimljanima i Galima. Živojinović, Dragoljub, *Uspon Evrope 1450-1789*, Peto dopunjeno izdanje, JP Službeni list SRJ, Beograd, 2003., str. 51.

Ljudi tog vremena, sa izuzetkom pojedinaca, doživljavaju svijet kroz vjeru i njen sadržaj: politika i privredni život predstavljaju njen sastavni dio. U predvečerje reformacije prisustvo vjere primjetno je u raznovrsnim vidovima i djelovanjima pojedinaca i grupa. Oni su često izraz beznadežnosti, nesposobnosti da se suoče i shvate određene pojave – glad, epidemije, smrt. Vjersko uvjerenje izražava se u svemu što izgleda neobjašnjivo i neobično: vjerovanju u vještice, uticaju zvjezda, predstavama o raj u zemlji, raspravama o prirodi stvarnosti i tokovima historije.<sup>7</sup>

Konačan raspad jedinstva crkve, kad je do njega najzad došlo, bio je samo dio jednog mnogo šireg procesa – reformacije, koji je donio duboke promjene u vjerskoj osjećajnosti, koje su uticale na društveni, intelektualni, ekonomski i politički život velikog dijela svijeta tokom narednih stoljeća. Ove se promjene ne mogu razumjeti bez razmatranja Martina Lutera, čovjeka čiji su moral i fizička hrabrost izazvali ustaljeni poredak stvari i poslužili kao osnova ostalim budućim reformistima koji su ga oponašali.<sup>8</sup>

Bilo je više događaja koji su usloveli nastanak reformacije: humanizam i renesansa, koji su oslobodili čovjeka srednjovjekovnih autoriteta; otkrivanje Amerike, čime je težište političkih i ekonomskih odnosa prebačeno sa Mediterana na Atlantik, pa je Italija prestala da bude u središtu događaja; pronalazak vatrenog oružja, koje je pokazalo nemoć feudalnog vojnog sistema i izazvalo postepeno raspadanje feudalnog društvenog uređenja, čiji je izraziti predstavnik bio rimski papa; izum štampe, koji je omogućio široku propagandu i dostupnost Biblije svim vjernicima.<sup>9</sup>

Pravi pomak ka budućoj reformaciji Crkve načinio je, međutim, tek Erazmo iz Roterdama (1469-1536.) koji je povratak izvornoj Isusovoj poruci pretvorio u obuhvatan program crkvene reforme i teološke renesanse. Tu posebno mjesto zauzimaju njegove Bilješke uz Novi zavjet od Lorenca Vale (1505.), kao i Novi zavjet na grčkom i latinskom jeziku (1516.). U osvit Luterove reformacije, Erazmo i sam poziva na oslobađanje kršćanskog naslijeđa od pogrešnih i tendencioznih čitanja i tumačenja Vulgate, a kao glavni teološki program tu se, zapravo, ističe povratak izvornom tekstu kršćanske Biblije. Pored toga, humanisti su kritikovali i popularnu religioznost, a sam Erazmo je izložio podsmijehu brojne slabosti poznog srednjovekovnog katolicizma.<sup>10</sup>

Reformacija je središnji događaj koji je dominirao prvom polovinom XVI stoljeća. Martin Luter je izveo svoj podvig na pozadini političke napetosti i društvenih promjena, ali još više na pozadini samog ljudskog života. Kakav su život ljudi vodili početkom XVI stoljeća i pitanja koja su o njemu postavljali, suštinski je važno za razumijevanje reformacije, pa i van nje, za razumijevanje čitavog XVI stoljeća. Sklop ljudskog mišljenja odredili su određeni strahovi

7 Ibidem, str. 49-50.

8 Kenigsberger, Helmut, Mouz, Džordž, Bouler, Džeri, *Evropa u šesnaestom veku*, Clio, Beograd, 2002., str 177.

9 Šarkić, Srdan, *Opšta historija države i prava*, „Draganić“, Beograd, 1999., str. 196.

10 Vukomanović, Milan, *Homo viator : religija i novo doba*, Čigoja štampa, Beograd, 2008., str. 32.



i stvarne nedoumice, mada su u XVI stoljeću svrha života i konačni odgovori na pitanje šta život pruža čovjeku još bili u kontekstu kršanstva. Upravo je ton kršćanskog života obezbjedio neophodne okolnosti u kojima se pojavio protestantizam i okončala srednjovjekovna *Respublica Christiana*.<sup>11</sup>

### 3. Reformacija u Njemačkoj

Neposredni povod Luterove akcije, koja se smatra zvaničnim početkom reformacije, bile su zloupotrebe i nemoral u vrhovima crkve, pljačkanje vjernika od strane Rima, koje je naročito teško pogadalo Njemačku, odakle je godišnje, ogromna svota na ime poreza, išla u papsku blagajnu. Vrhunac nepopularnih mjera je bila prodaja indulgencija (oproštaja grijehova), kojom je papska kurija računala da će zaraditi dodatne svote novca. Crkva vitenberškog zamka imala je 17.443 relikvije koje su mogle pomoći čovjeku da skрати boravak u čistilištu i do dva miliona godina. Nije nikakvo čudo da je takva atmosfera podrazumjevala zloupotrebu u izdavanju oprosta grijehova. Izvorno značenje oprostajnice bilo je razrješenje od kazne (pokore, samokažnjavanja) koju je nametala crkva za ogrješenje o neku od vjerskih zapovjesti. U prvo vrijeme takva razrješenja je davao papa onima koji su rizikovali svoj život u borbi protiv nevjernika. Postepeno se, međutim, ta aktivnost za dobro cijelog kršćanstva toliko proširila da je uključivala i novčane poklone u duhovne svrhe, čak i ako darodavalac nije aktivno učestvovao u njima. Finansiranje katedrala, samostana i bolnica pape su povremeno označavale kao garant za oprost grijehova. Tako su dobra djela mogla voditi razrješenju od pokore. Ali do ovog vremena to razrješenje je već postalo ne samo crkveno razrješenje već neposredno božije, kao i pravo na očekivanje božije milosti. Oprostajnice su dobile sveopšti značaj u periodu opsjednutosti strahom od smrti, vjerovanjem u smak svijeta i u primicanje sudnjeg dana. Luter je oprostajnice vidio u tom svijetlu, kao simbol svega pogrešnog u okviru crkve, i ne samo toga već i krivice popularne pobožnosti koja se usredočila na vjersku zaštitu. Pošto su oblasni gospodari imali koristi od oprostajnica sakupljenih na njihovoj teritoriji, oprostajnice su vremenom i vladarima odanim crkvi postale izlaz iz novčanih teškoća i, posredno, punile papinu kasu. Suprostavlja se učenju službene crkve o papinskom autoritetu te smatra da crkvenu historiju treba podvrći razumskom ispitivanju.<sup>12</sup>

Kada se 1517. godine suprostavio oprostajnicama<sup>13</sup>, Luter je pozvao na raspravu na uobičajen način, iznoseći svoje zamjerke javno u crkvi vitenberškog

11 Kenigsberger, Helmut, Mouz, Džordž, Bouler, Džeri, *Evropa u šesnaestom veku*, str. 139.

12 Gross, Mirjana, "Suvremena historiografija" – Korijeni, postignuća, traganja, Novi liber, Zagreb, 1996., str. 14.

13 Bili su to listovi štampanog papira na kojima se nudilo skraćivanje vremena što ga ispaštajući grijeh trebao u čistilištu provesti i živući i oni koji su već umrli. Prodavali su se da bi se podmirili dugovi jednog njemačkog nadbiskupa i radi finansiranja velike obnove katedrale sv. Petra u Rimu. Sloganom „Čim u kovčegu novac zazvekće – duša tad iz čistilišta izlijeće“, jamčio je ljudima Johann

dvorca koja je, ironično, čuvala najveću zbirku relikvija u sjevernoj Njemačkoj.<sup>14</sup> Poziva Johanna Tetzela, papskog legata, koji prodaje indulgencije, na javnu diskusiju. Luterove teze – Spor o moći i korisnosti indulgencija<sup>15</sup> – su umjerene i podstaknute željom za istinom. Tih ‘95 teza’<sup>16</sup> Luterovih položilo je temelj reformacionom pokretu u Njemačkoj. Već u njima nalazimo prve konture Luterovog učenja o tome kako se vjera spašava.

Za Lutera je pokora bila poniženje vjere i nije smjela da ima ikakve veze s okajanjem kroz službu, niti sa plaćanjem novcem.<sup>17</sup> Ali, Luter je bio daleko od odlučnog istupanja protiv pape.

On je u pedesetoj tezi izjavljivao da bi „papa, kada bi saznao za zloupotrebe koje se vrše pri prodaji indulgencija, više volio da crkva sv. Petra izgori do temelja nego da je gradi od kostiju i krvi kršćana“<sup>18</sup>. Nakon što se uvjerio da Crkva griješi u jednom određenom segmentu (onom vezanom uz razumijevanje spasenja), Luther je započeo propitivati i druge oblike crkvenog govora i prakse te je tako ubrzo došao da zaključka da i u nekim drugim pitanjima postoji odstupanje crkvenog nauka i života od onog što naučava Sveto pismo.<sup>19</sup>

No Luterova želja da sačuva vezu s katoličkom crkvom i papstvom nije mogla zaustaviti događaje koji su se razvijali mimo njegove volje. Čitava nacija se pokrenula. Svako je u tezama vidio formulaciju svojih težnji i davao im posebnu sadržinu. Svjetovni kneževi su se njih uhvatili kao osnova za sekularizaciju

---

Tetzel, briljantni trgovac koji je prodavao indulgencije Pape Leona X u Saskoj a čija je provizija, uz plaćene troškove bila dvdeset puta veća od plaće stručna zanimanja. Collinson, Patrick, *Reformacija – kratka povijest*, Alfa d.d., Zagreb, 2008., str. 75.

14 Ustaljeno je mišljenje da je Luter 31. oktobra 1517. godine izložio na vratima u Vitenbergu svoj znameniti spis „Spor o moći i korisnosti oproštajnica“ kojim je pozvao Svetu stolicu na javni razgovor o jednom davnašnjem pitanju, o prirodi indulgencija kojima je papa od vjernika otkupljivao njihova sagrašenja. Izgleda da je Luter, na samim počecima svojih istupanja, bio ipak nešto oprezniji. Svojih 95 teza on je tajno poslao nekolicini velikodostojnika, ali od njih nije dobio nikakav odgovor. Kenigsberger, Helmut, Mouz, Džordž, Boulter, Džeri, *Evropa u šesnaestom veku*, str 180.

15 Tekst Javna rasprava o Proglasu moći indulgencija, drugačije rečeno „95 teza“ vidjeti u: Kurtović, Šefko, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I knjiga Stari i srednji vijek*, str. 407-419.

16 Jambrek, Stanko, *Martin Luther i 95 teza*, u: Jambrek, Stanko (ur.) 95 teza: rasprava Martina Lutera o moći i djelotvornosti indulgencija, 31. listopada 1517., Matica hrvatska Zatrešić, Bogoslovni institut, Zatrešić, Zagreb, 2001., str. 7-13.

17 Komercijalizirani oprost stvarali su kod vjernika lažnu sigurnost i odvrćali su ih od prave pokore, tj. obraćenja i odreknuća od grijeha. Grbešić, Grgo, „Uzroci protestantske reformacije“, Diacovensia: teološki prilozi, Katolički bogoslovni fakultet u Đakovu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, vol. 28, br. 1/2020., str. 75

18 Poučavati treba kršćane, da ako bi Papa znao za utjerivanja propovjednika oprosta, rade bi da Bazilika sv. Petra u pepelu bude nego da ju se kožom, mesom i kostima njegovih ovaca gradi. Kurtović, Šefko, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I knjiga Stari i srednji vijek*, str. 413.

19 Matošević, Lidija, „Rimokatolici i kršćani reformacije: komplementarnost teologija i duhovnosti nekada i danas“, Bogoslovska smotra, Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, vol. 88, br. 1/2018., str. 39.

crkvene zemlje. Riteri su u njima vidjeli oružje za uspostavljanje jake carske vlasti i tzv. „plemičke demokratije“ ne odričući se, razumljivo, ni od toga da štogod izvuku za sebe na račun crkvenih bogatstava. Narodne mase su shvatile teze kao poziv u borbu protiv čitavog feudalnog poretka, protiv svih vlasti i čitave hijerarhije. Teze same po sebi, po svojoj stvarnoj sadržini, nisu izlazile iz okvira građanske opozicije i samo su istupale protiv crkvenog feudalizma. Ipak, Luterove teze, koje su same po sebi bile samo poziv na teološki disput, koji je onda bio svakodnevna pojava, ne bi pale kao iskra u otvoreno bure baruta, da iza njih nije stajao ekonomski interes vrlo hitne prirode.

Njegove teze nailaze na široko odobravanje u mnogim dijelovima Njemačke. Uskoro je izvješten Rim, a Luter je pozvan na odgovornost kao osumnjičeni krivovjernik. Mogli su ga poslati u Rim u okovima, ali umjesto toga pozvali su ga da se pojavi pred prvakom Crkve, kardinalom Kajetanom (Tommaso de Vio, 1469-1534.), generalom dominikanskog reda. Kajetan, najodličniji teolog svoje generacije, bio je zbunjen ali i ogorčen kada je Luter, umjesto da se pokori, ustrajao i predlagao da održe raspravu. Luteru su u zadnji čas otpremili iz Augsburga nazad u Vitenberg. To što je Luter preživio kako bi izveo svoj povijesni nastup u Wormsu nema baš puno veze sa teologijom, ali ima mnogo sa politikom. Sveti rimski car, Kaiser Max, je bio na samrti, a Luterov knez, Friedrich „Mudri“ Saski, bio je jedan od carskih elektora, neko koga Rim nije smio uvrijediti ako je želio izbjeći izbor još jednog Habsburgovca. U junu 1519. godine, međutim, izabran je Maksimilijanov nećak, Karlo V, Luteru su dopustili da preživi i uništi Crkvu uz pomoć jednog trenutka u evropskoj politici koji je i brzo prošao i brzo je zaboravljen. Friedrich nije bio spreman iznevjeriti najpoznatijeg profesora vlastitog univerziteta. Rim je poslao novog izaslanika da se obračuna sa Luterom, slatkorječivog diplomata po imenu Karl von Miltitz. Luter je prozreo Miltitza, ali ipak je pristao ublažiti svoje javno izražavanje. Idući i najbitniji od tih igrokaza uprizoren je u Leipzigu jula 1519. godine: sveobuhvatna rasprava između vještog govornika, dr. Johanna Ecka (1486-1543.) skolastičkog teologa i branitelja katoličanstva iz Ingolstadta, i Wittenberžanina, događaj kojem je predsjedavao drugi saski knez, vojvoda Georg. Luter nije trebao biti na programu te predstave, ali kada je uzeo riječ, nekoliko dana nakon rasprave, ishod je bio dramatičan. Ek je dnevni red pomaknuo na opasno tlo, autoritet pape i pitanje je li njegova priroda božanska ili te ljudska. Luter je želio odigrati na grčku kartu, osvrćući se na crkve istoka, koje nisu slušale rimskoga biskupa. Međutim, jedan od opipljivih Ekovih udaraca bilo je združivanje Luteru s Janom Husom, i tada je Luter, daleko od toga da se odijeli od češkog krivovjernika, izjavio kako među vjerovanjima zbog kojih su Hus i husiti osuđeni ima ‘mnogih koja su istinski kršanska i evanđeoska, i koje univerzalna Crkva ne može osuditi.’<sup>20</sup> Luter se nije u potpunosti slagao sa Husovim naglašenim predeterminizmom, ali zajedničko im je bilo isticanje jednakosti svih vjernika i njihova kritika crkvene prakse. Neuspjeh diskusija sa papinim izaslanikom kardinalom Kajetanom 1518. i Johanom Ekom (1519.)

20 Collinson, Patrick, *Reformacija – kratka povijest*, str. 82-83.

dovodi do Luterovog otvorenog sukoba sa papom Lavom X. Potom se on stavlja pod zaštitu Fridriha Mudrog, dovodi u pitanje papino božansko imenovanje i izražava naklonost za Vilklifa i Husa. Luterovi vjerski pogledi uobličavaju se brzo, pa sukob sa Vatikanom postaje neminovan. Ek je izradio formalnu optužnicu i poslao je u Rim, a u junu 1520. godine papa Leon X je izdao uvjetnu osudu izopštenja u papinskoj buli *Exsurge domine*, kojom osuđuje Luterove spise i poziva ga da se odrekne svoga učenja. Luter to odbija, spalivši javno papsku bulu. 10 decembra 1520. godine<sup>21</sup> bula je bila spaljena u dvorištu vitenberškog univerziteta u prisustvu studenata. Time je rascjep sa Vatikanom potpun.

U toku 1520. i 1521. godine Luter uobličava svoje poglede na katoličku crkvu i reformaciju. U prvoj raspravi, „Apelu kršćanskom plemstvu njemačke države“<sup>22</sup>, Luter iznosi opširno optužbe njemačkih katolika protiv Vatikana i sveštenstva. Ističe svoje uvjerenje o tome da su svi vjernici sveštenici i zahtijeva da vladajuće klase odbace pretenzije katoličke crkve i da je liše svjetovne vlasti i bogatstva koje je prikrilo pravu vjeru. To je poziv kneževima da podrže reformu crkve i brinu o novoj vjeri. Za Lutera su svi kršćani vjernici i među njima nema razlike jer se svi krštavaju, imaju i jedno evanđelje i jednu vjeru. Razlikovanje papa, biskupa, sveštenika, redovnika i redovnica kao „vjerskih“, te kneževa, plemstva, obrtnika i seljaka kao „svjetovnih“ patvoreno je. „Jer svi, ovi i oni kršćani doista i istinski pripadaju vjerskom staležu, i nema razlike među njima osim utoliko što se bave različitim poslom.“<sup>23</sup> Iz te će tvrdnje proisteći karakteristične odlike protestantizma poput razlika između protestantskog i katoličkog sveštenstva, zatim oženjenog protestantskog sveštenstva, i odgovornosti za vjerske poslove koju će nositi protestantske vlade.<sup>24</sup> Otvorenije destruktivna za čitavu strukturu katolicizma bila je knjiga pod naslovom „Babilonsko ropstvo Crkve“, koju Luter upućuje sveštenstvu i zalaže se za uklanjanje vjerskih oblika katoličanstva. Odbacuje postojanje sedam sakramenata (svetih tajni) crkve kao sistem „bijednog ropstva“, i predlaže tri: krštenje, pokajanje i pričešće. Time potvrđuje učenje da su vjernici istovremeno i sveštenici i da kler nema posebnu ulogu. Sveštenik ne može više davati hljeb i vino, pa nije stoga ni isključivi čuvar Kristovog tijela. Vjerska služba postaje zajednička, a njen simbol himna. U trećoj raspravi „O kršćanskoj slobodi“ Luter tvrdi da ona ne može da predstavlja političku i društvenu slobodu; to je samo unutrašnja sloboda koja potiče iz vjere slobodno doživljene. Za njega dobra djela pripadaju posljedici, a ne stanju vjere, ona stvaraju hipokrite i rđave

---

21 U devet sati ujutro u Vitenbergu odvio se kontraprosvjed. Zapaljena je vatra, a na nju su bačeni čitavi svesci kanonskog prava, razni papinski dekreti, i knjige Eka i drugih Luterovih neprijatelja. Posljednji je izišao sam Luter i u oganj bacio bulu o izopćenju.

22 Čija je početna naklada od četiri hiljade primjeraka rasprodana u pet dana i brzo doživjela još šesnaest izdanja.

23 Više o tome: Kale, Eduard, *Povijest civilizacija*, IRO „Školska knjiga“, Zagreb, 1990., str. 142-143.

24 Collinson, Patrick, *Reformacija – kratka povijest*, str. 83-84.

ljude; samo dobri ljudi čine dobra djela. Za Lutera sloboda proističe iz vjere i ona odbacuje sve okove koji je sputavaju.<sup>25</sup>

Luterovo nastojanje da čovjeka oslobodi okova katoličkog učenja Vatikan nije mogao prihvatiti. Početkom 1521. godine Luter biva ekskomuniciran. Prihvata poziv Karla V i odlazi na sabor u Wormsu, gdje, u prisustvu cara, plemstva i klera, brani svoje stavove i učenje.<sup>26</sup> Poziva Njemce da ustanu u odbranu zemlje od tiranije Rima, odbija optužbe protiv sebe, potvrđuje primat Svetog pisma i odbacuje prerogative papa. U maju 1521. godine sabor donosi Wormski edikt kojim osuđuje Lutera zbog prihvatanja Husovog učenja, odbacivanja sakramenata, uvrede pape i Vatikana i podsticanja na pobunu u crkvi. Luter nalazi utočište kod saksonskog kneza u zamku Vircburg gdje, prevodi Sveto pismo na njemački jezik. Podrška njegovom učenju dolazi sa više strana: uzdržana od humanista (Erazmo), snažna od radikala i romantičara (Franc fon Zikingen, Ulrich von Hutten) i nepokolebljiva od kneževa i carskih gradova. Želja za vlašću, profitom i pijatet se, iako kratkotrajno, udružuju. Oduzimanje crkvene imovine, odbijanje da se šalje novac u Rim i stvaranje državne crkve osiguravaju podršku Luterovom učenju.<sup>27</sup>

#### 4. Grane protestantizma

Reformacioni pokret izazvan je opštim uslovima historijskog razvoja Evrope – porastom gradova. Stoga je moralo doći do pokreta upravljenog protiv katoličke crkve kao feudalne ustanove ne samo u Njemačkoj već i u drugim zemljama. Zemlja iz koje su potekla druga dva pravca reformacije i zatim se raširila po čitavoj Evropi uporedo s luteranstvom bila je Švicarska. Njena dva suprotna kraja, sjeveroistok i jugozapad, Cirihi i Ženeva, dali su dva reformatora Cvinglija i Kalvina<sup>28</sup>. Oni su neuporedivo potpunije od Lutera, koji je na kraju krajeva stavio svoju reformu u službu kneževa, izrazili buržoasku suštinu reformacionog pokreta u cjelini. Cvinglijanstvo, doduše, nije gotovo ni uspjelo da izađe iz granica Švicarske, ali je zato kalvinizam postao borbena ideologija „najsmljelijih među tamošnjom buržoazijom“. Njegov je značaj vrlo velik. Kalvinizam je odigrao važnu ulogu i u Nizozemskoj revoluciji. Cvinglijanstvo i kalvinizam postaju nam razumljivi samo u vezi sa onom sredinom u kojoj dolazi do zametanja i početnih etapa tih dvaju pravaca evropskog reformacionog pokreta.<sup>29</sup> Jean Delumaeu je

25 Živojinović, Dragoljub, *Uspion Evrope 1450-1789*, str. 52.

26 „Ukoliko se ne dokaže svjedočanstvom Svetog pisma ili očitim dokazom kako griješim, obavezuje me savjest i čvrsto drži Riječ Božja... stoga ne mogu i neću ništa poreći, jer nije niti sigurno niti zdravo postupati protiv vlastite savjesti. Neka mi Bog pomogne. Amen.“ Collinson, Patrick, *Reformacija – kratka povijest*, str. 85-86.

27 Živojinović, Dragoljub, *Uspion Evrope 1450-1789*, str. 52.

28 Kalvin je uz Lutera bio najznačajnija osoba protestantske reformacije. Više o tome: Leonar, Emil Ž., *Opšta istorija protestantizma*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 2002., str. 261.

29 Skaskin, Vajnštajn, *Istorija srednjeg vijeka, Knjiga II*, str. 91.

utvrdio kako je Kalvin, u trenutku kada je luterova reformacija sredinom XVI stoljeća počela gubiti dah, «obnovio život i snagu reformacije».<sup>30</sup> Kalvinizam nije imao samo religiozni, odnosno, vjerski uticaj već je snažno uticao na socijalna i ekonomska pitanja. Teorija o potpunoj predestinaciji stvorila je naglašeni optimizam što je bio zasigurno jedan od razloga zašto su kalvinizam prihvatile neke kapitalističke zemlje Europe.<sup>31</sup> „Sklad i red primjetni su u Kalvinovom stavu prema socijalnim i ekonomskim pitanjima. On podržava trgovinu pošto povezuje ljude, a na novac gleda kao na sredstvo za napredak društva. Novac ne smije biti cilj za sebe, sredstvo za bogaćenje, već se mora koristiti prema zakonima pravednosti i u korist zajednice.“<sup>32</sup>

Uzroci reformacionog pokreta u Njemačkoj nisu bili samo njemačka pojava. U Njemačkoj su oni samo došli najjasnije do izražaja i zbog toga je reformacija ovdje dobila karakter širokog društvenog pokreta koji je poslužio kao podstrek za klasne borbe 1522 – 1525. godine. Uzroke zbog kojih je neka zemlja u većoj ili manjoj mjeri bila izložena uticaju reformacionih ideja treba tražiti u konkretnim socijalno-ekonomskim i političkim uslovima svake zemlje posebno. Historija reformacije u Njemačkoj važna je po tome što je evangelistički pravac reformacionog pokreta tu dobio, u Luterovom učenju, svoju cjelovitu formu ukoliko se radilo o rušenju katoličke crkve. U svom radu na izgradnji nove crkve Luter je kao predstavnik njemačkog građanstva morao da uzme u obzir konkretne okolnosti, jaku kneževsku vlast, s jedne strane, a slabost i početak propadanja građanstva, u Njemačkoj, s druge strane. Stoga je njegova reforma u organizacionom i ideološkom pogledu predstavljala kompromis i bila vrlo daleko od svog čisto buržoaskog tumačenja, kakvo je dobila kod Cvinglija i, naročito, kod Kalvina.<sup>33</sup>

Značaj Lutera se sastoji u tome što je prvi jasno formulisao dvije osnovne postavke čitave evangelističke, građanske reformacije. Te dvije postavke sastoje se u sljedećem: čovjek se oslobađa grijeha, dobija od njih razrješenje jedino pomoću vjere a ne pomoću „dobrih djela“ i izvor vjerske istine je „sveto pismo“, a ne „sveto predanje“. Prva postavka, uprkos usko dogmatskom karakteru svoje formulacije, imala je vanredno veliki značaj. Njegovo učenje o otkupljenju samo pomoću vjere podrivalo je crkvu kao ustanovu koja je čovjeku podjeljivala „milost“. Ništa manji značaj nije imala ni druga postavka reformacije, koja je podrivala ugled crkve kao „vjeroučitelja“.<sup>34</sup>

---

30 Delimo, Žan, *Nastanak i ušvršćenje reformacije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1998., str. 137.

31 Bertoša, Slaven, *Svjetska povijest modernoga doba (XVI.-XIX. stoljeće) s posebnim osvrtom na Apeninski poluotok*, Profil international, Zagreb, 2004., str. 23.

32 Živojinović, Dragoljub, *Istorija Evrope, Uspon Evrope (1450-1789)*, Matica Srpska, Novi Sad, 1985., str. 59.

33 Skaskin, Vajništajn, *Istorija srednjeg vijeka, Knjiga II*, str. 70.

34 Ibidem, str. 71.

## 5. Političke posljedice protestantske reformacije

Vrlo često se o protestantizmu<sup>35</sup> govori kao o Luteru. Luter je velikim stilom utisnuo pečat u revolucionarna gibanja koja su krenula s njemačkog tla. Nastavio je gdje su Viklif i Erazmo stali. Dok su spomenuti prethodnici reformaciju naučavali, Luter ju je sproveo.<sup>36</sup> Međutim, ideologije ne stvara jedna osoba, niti one nastaju odjedanput; ideologije nastaju i, sa promjenljivom sudbinom, traju stoljećima. Kako njihov nastanak tako njihovo trajanje i nestajanje vezano je za društvene, a to znači ekonomske, političke i opšte duhovne prilike vremena. Ideolozi kao pojedinci su samo individualna kondenzacija i sublimacija tih dubljih i kolosalnijih uslova kojih često ti ideolozi i sami nisu svjesni.

Pokret reformacije prouzrokovao je velike turbulencije u cijelom društvu i svaki je pojedinac nastojao što je moguće bolje iskoristiti novonastalu situaciju. Sama reformacija se grupisala u dvije glavne skupine reformacionista: bio je to građansko-plemički pravac s jedne strane i seljačko plebejski pravac s druge. Do velikog ustanka seljaka došlo je 1525. godine. Luter je isprva pozvao seljake na mir spisom „Opomena na mir“. Međutim, nakon nekolicine zvjerskih krvoprolića počinjenih rukom određenog broja razljučenih seljaka, stao je u potpunosti na stranu vlasti.<sup>37</sup>

---

35 Maks Veber (Max Weber), u svom djelu „Protestantska etika i duh kapitalizma“, objavljenom 1905. godine, daje naučnu analizu uzroka i posljedica koje su omogućile protestantizam i koje su ostvarile mogućnost pojavljivanja fenomena modernog čovjeka – kapitalizam. Veza između protestantske etike života i nastanka kapitalizma glavna je tema ove Veberove knjige. Po Veberovom mišljenju, kapitalistički privredni poredak ima duboke korijene u religioznoj oblasti. Presudnu ulogu u stvaranju preduslova koji su omogućili uspostavljanje kapitalističkog načina proizvodnje odigrao je religiozni pokret reformacije u XVI i XVII stoljeću, tzv. asketski protestantizam. Weber, Max, *Protestantska etika i duh kapitalizma*, „Veselin Masleša“/Svjetlost, Sarajevo, 1989., str. 5. U svom eseju „Protestantska etika“ Maks Veber specifičan ekonomski razvoj i utemeljenje kapitalizma u zemljama Zapadne Evrope objašnjava pojavom protestantskih sekta i svojevrsnim protestantskim „duhom kapitalizma“, dodjeljujući na taj način religiji značajno mjesto među faktorima društvenog i ekonomskog razvoja. Ristić, Irena, „Religija kao faktor političke kulture i ekonomskog razvoja“, *Filozofija i društvo*, Beograd, br. 3/2005., str. 145.

36 Simonić, Ante, *Civilizacijske razmeđe znanja: misterije kulture tijekom povijesti*, Vitagraf, Rijeka, 2000., str. 546.

37 Luter je objavio spis „Protiv razbojničkih bandi seljačkih ubojica“ u kojem doslovno kaže: „Nema više mjesta ni strpljenju ni milosrđu. Vrijeme je sad za mač i gnjev, a ne milosrđe... Ubij, udri, udavi koga možeš; ako pri tom sam pogineš, budi sretan: umrijet ćeš poslušnan Božjoj riječi i zapovijedi, prema Rim 13; umrijet ćeš u službi ljubavi jer si htio spasiti bližnjega od paklenih i davolskih bandi“. Petrak, Miljenko, „Međuodnos svjetovne i duhovne vlasti u europskom civilizacijskom krugu“, *Mali Levijatan*, Zagreb, vol. 2, br. 2/2008., str. 38-39.

Protestantizam<sup>38</sup> je u Njemačkoj, Francuskoj, Engleskoj, i diljem srednje Evropu potaknuo vjerske ratove i izazvao snažne društvene i političke napetosti. Tokom trideset godina Njemačka je bila poprište žestokih sukoba zbog Luterovih rasprava. Smrt Čarlsa I u Engleskoj bila je djelo divljeg prezbiterijanstva koje se i dan danas svom snagom trudi da sruši taj prijesto koji je uvijek mrzilo.

S Luterovom reformom započelo je još u srednjem vijeku odvajanje svjetovnih i vjerskih vlasti. Kasnijom podjelom između njegovih sljedbenika i protivnika, ova podjela dostiže tačku s koje više nije bilo povratka. Religijski ratovi u Evropi bjesnili su u periodu 1560-1715. godine. U ovom periodu u Evropi je bilo samo 30 godina međuvjerskog mira. Sve ostalo su bili religijski motivisani ratovi i progoni. Uprkos pokušajima pregovaranja, kao što je nagodba postignuta Augsburškim mirom iz 1555. godine<sup>39</sup> – *cuius regio, eius religio*– situacija se pogoršala, što je dovelo do tridesetogodišnjeg rata (1618-1648.).

Međutim, na kraju tog rata, Vestfalski mirovni sporazum iz 1648. godine<sup>40</sup> potvrdio je centralnu ulogu suverenog vladara kod određivanja službene vjere na njegovoj teritoriji. Ovaj mir prihvata princip trpljenja (tolerancije) tri kršćanske denominacije – katoličke, protestantske i kalvinističke – na teritorijama država potpisnica. Manjinske religijske zajednice sada mogu ostati na teritorijama pod vlašću vladara druge denominacije, ali nemaju pravo javnog vršenja religije.<sup>41</sup>

Ovaj kompromis je značio mir odvajanjem, fizičkim i pravnim odvajanjem protivničkih strana (i vjerskih konfesija). Posljedica Vestfalskog mira je faktički primjena teritorijalnog principa: vjera vladara određuje (službenu) vjeru na teritoriji na kojoj vlada. Ovaj princip dovodi do pojave određenog broja vjerskih manjina i, prema tome, do pokušaja asimilacije radi jedinstva i homogenosti. Prethodno navedena homogenost između vjere i vladara je, također, bila i preduslov za izgradnju moderne apsolutističke države, jer je „suverenost” shvatana kao apsolutna vlast koju stogodišnja vladavina (Katoličke) crkve ne može osporiti (kao što je to bilo u srednjem vijeku). To je razlog zašto se u (zapadnoj) Evropi koncept

38 Termin protestanti ušao je u širu upotrebu krajem XVI stoljeća, dok se kao *terminus technicus* pojavljuje još 1529. godine, u vrijeme održavanja Drugog državnog sabora u Špajeru. Tada su, naime, neki od njemačkih knezova i slobodnih gradova formalno protestovali protiv člana o religiji iz završnog saborskog dokumenta i podrške Vormskom ediktu stare crkve. Vukomanović, Milan, *Homo viator: religija i novo doba*, str. 33.

39 Mir u Augsbu 1555. godine je propisao da svaki vladar ima pravo da odredi religiju svojih podanika i da podanici koji žele da sačuvaju svoju religiju imaju pravo da se isele na teritoriju svojih istovjernih. Ovakvo rješenje je samo pojačalo sukobe. Karčić, Fikret, *Religija i pravo: vrlo kratak uvod*, Connectum, Sarajevo, 2011., str. 38-39.

40 Vestfalskim ugovorom je sa stavom *cuius regio, eius religio* konačno ukinuta doktrina o dva suvereniteta, čime su onemogućene univerzalističke pretenzije Rima, a moglo bi se reći: i univerzalističke pretenzije crkve uopšte. Ovom je radikalnom promjenom završen sukob oko prvenstva u suverenosti, odnosno oko političke prevlasti između crkve i svjetovnog vladara, tako da suverenova vlast stiže neopozivi primat u odnosu na zahtjeve morala i religije. Sladeček, Mihal, „*Republikanstvo, apsolutizam i liberalizam: Hobs i Kant o stanju rata i mira*“, Filozofija i društvo, Beograd, vol. 22, br. 3/2011., str. 14.

41 Karčić, Fikret, *Religija i pravo: vrlo kratak uvod*, str. 39.



moderne države razvio u osamostaljivanju od crkve ili čak u suprotstavljanju crkvi i njenoj vlasti: tu leži početak svjetovnog principa.

Vjerski faktor je i dalje ostao značajan za legitimitet državne vlasti, ali korijeni sekularizma su se već raširili usljed društvenog, političkog i ekonomskog razvoja, te posebno zahvaljujući industrijalizaciji, prosvjetiteljstvu, urbanizaciji, itd.

Nakon početnog perioda dominacije crkve u društvenim (i često državnim) odnosima od skoro petnaest vjekova u kojem su sticani ogromni posjedi, u XVI stoljeću kao posljedica Reformatorskog pokreta dolazi do sekularizacije brojnih crkvi i samostana, te oduzimanja crkvene imovine (npr. u Njemačkoj, Engleskoj).

Tako je 1555. godine Augsburškim mirom<sup>42</sup> sankcionisana vjerska podjela Njemačke prema načelu „*cuius regio, illius religio*“ (lat. čija je zemlja, onoga je i vjera) prema kojem su podanici morali prihvatiti vjeru svojih zemaljskih gospodara. Time Karlo V, nakon dugogodišnjeg ratovanja s protestantskim knezovima u Njemačkoj, prihvata podjelu na protestantske i katoličke države. Za pojedine njemačke vladare prihvatanje ovog sporazuma je predstavljalo podlogu za njihovo vlastito bogaćenje, jer su zahvaljujući protestantskom učenju mogli prigrabiti značajne dijelove crkvene i samostanske imovine. Dalje, 1798. godine, za vrijeme Francuske revolucije, odlukom Ustavotvorne skupštine ukida se „crkvena desetina“, te je cjelokupna crkvena imovina proglašena nacionalnim dobrom. U XIX stoljeću, zbog jačanja monetarne ekonomije novac dobija sve značajniju ulogu, a crkvena desetina, tamo gdje je preostala, postaje nepraktična, s obzirom da je bila davana u naturi.

Reformacija (i protureformacija) bila je talionica u kojoj je iskovana moderna država. Vjerski ratovi i spektakularno pripajanje crkvenih ovlasti i imovine omogućili su proces izgradnje države.<sup>43</sup>

## 6. Zaključak

Vjerske reformacije XVI stoljeća bile su kolijevka moderne zapadne civilizacije, duhovno preoblikovavši identitet evropskih nacionalnih država koje

---

42 Religijski ratovi u Evropi bjesnili su u periodu 1560-1715. godine. U ovom periodu u Evropi je bilo samo 30 godina međuvjerskog mira. Sve ostalo su bili religijski motivisano ratovi i progoni. Jedan pokušaj rješenja ovih sukoba bio je mir u Augsburgu 1555. godine koji je propisao: (1) svaki vladar ima pravo da odredi religiju svojih podanika i (2) podanici koji žele da sačuvaju svoju religiju imaju pravo da se isele na teritoriju svojih istovjernih. Ovo rješenje je samo pojačavalo sukobe. Jedan od takvih sukoba bio je “tridesetogodišnji rat” (1618-1648), koji je završen Vestfalskim mirom 1648. Ovaj mir prihvata princip trpljenja (tolerancije) tri kršćanske denominacije - katoličke, protestantske i kalvinističke - na teritorijama država potpisnica. Manjinske religijske zajednice sada mogu ostati na teritorijama pod vlašću vladara druge denominacije, ali nemaju pravo javnog vršenja religije. Karčić, Fikret, *Islamske teme i perspektive*, El-kalem, Sarajevo, 2009., str. 197.

43 Collinson, Patrick, *Reformacija – kratka povijest*, str. 226.

su nastajale u to vrijeme. Posmatrajući učinke reformacije XVI stoljeća može se zaključiti kako je djelomično središnji i uglavnom sjeverni dio Evrope postao protestantski. Taj je reformatorski pokret donio velike promjene i napredak u teološkoj, sociološkoj, ekonomskoj i duhovnoj misli te dao poticaje za mnoge pozitivne promjene. Tako je protestantizam uticao na razvoj i afirmaciju ljudske slobode, često zanemarene u okovima tiranije te afirmirao ljudski dignitet. Reformacija je otvorila novu stranicu evropske historije, negdje ranije, negdje kasnije, i ovisno u kojoj mjeri. Kao pokret protuteže spram krize vjerskog prakticiranja institucionalne crkve i reakcija na njeno monopoliziranje moći promicanja vjerske poruke reformacija se i sama odricala svog revolucionarnog porijekla onda kada joj to ne bi pričinjavalo štetu. Taj je pokret promijenio sliku kršćanstva u Evropi i pokazao je put reformama unutar kršćanstva, tako su protestantske vrijednosti postale dio naše civilizacije. Pravno i ustavno načelo o „odvojenosti religije i države“ u Evropi ima „laicističku“ funkciju koja je trebala modifikovati teritorijalizirani vjerski poredak Westfalskog mira što je postignuto 1648. godine, nastojeći potisnuti uticaj religije na politiku nacionalne države.

U savremeno doba u svijetu nailazimo na različite modele uređenja odnosa religijskog i političkog autoriteta. Odvojenost države i crkve moderna teorija i evropska zakonodavna praksa ne doživljavaju kao njihovu suprotstavljenost, kao ignorisanje crkve i svega što ima veze sa religijom od strane države, nego kao imperativ njihove saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa. Svako društvo može pronaći održiv model razdvajanja i suradnje između države i religije. Ova pitanja su od velikog značaja u procesu izgradnje multireligijskih, multikulturalnih i multietničkih društava koja, pod vladavinom zakona, pravedno postupaju prema svim njihovim članovima, bez obzira na njihovu vjersku pripadnost, kulturno ili etničko porijeklo i političku orijentaciju.

## Literatura:

1. Bertoša, Slaven, *Svjetska povijest modernoga doba (XVI.-XIX. stoljeće) s posebnim osvrtom na Apeninski poluotok*, Profil international, Zagreb, 2004.
2. Collinson, Patrick, *Reformacija – kratka povijest*, Alfa d.d., Zagreb, 2008.
3. Delimo, Žan, *Nastanak i usvršćenje reformacije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1998.
4. Grbešić, Grgo, „Uzroci protestantske reformacije“, *Diacovensia: teološki prilozi*, Katolički bogoslovni fakultet u Đakovu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, vol. 28, br. 1/2020.
5. Gross, Mirjana, „*Suvremena historiografija*“ – *Korijeni, postignuća, traganja*, Novi liber, Zagreb, 1996.
6. Jambrek, Stanko, *Martin Luther i 95 teza*, u: Jambrek, Stanko (ur.) 95 teza: rasprava Martina Lutera o moći i djelotvornosti indulgencija, 31.

- listopada 1517., Matica hrvatska Zaprešić, Bogoslovni institut, Zaprešić, Zagreb, 2001.
7. Kale, Eduard, *Povijest civilizacija*, IRO „Školska knjiga“, Zagreb, 1990.
  8. Karčić, Fikret, *Islamske teme i perspektive*, El-kalem, Sarajevo, 2009.
  9. Karčić, Fikret, *Religija i pravo: vrlo kratak uvod*, Connectum, Sarajevo, 2011.
  10. Kenigsberger, Helmut, Mouz, Džordž, Bouler, Džeri, *Evropa u šesnaestom veku*, Clio, Beograd, 2002.
  11. Kurtović, Šefko, *Hrestomatija opće povijesti prava i države, I knjiga Stari i srednji vijek*, Autorska naklada, Zagreb, 2005.
  12. Leonar, Emil Ž., *Opšta istorija protestantizma*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 2002.
  13. Matošević, Lidija, „*Rimokatolici i kršćani reformacije: komplementarnost teologija i duhovnosti nekada i danas*“, Bogoslovska smotra, Katolički bogoslovni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, vol. 88, br. 1/2018.
  14. Mehring, Franz, *Historija Njemačke od kraja srednjeg vijeka*, Kultura, Zagreb, 1951.
  15. Milić, Jasmin, Balta, Ivan, „*Povijesni razvoj protestantizma sa posebnim osvrtom na kalvinizam u Slavoniji*“, Život i škola: časopis za teoriju i praksu odgoja i obrazovanja, Osijek, vol. LI, br. 14/2005.
  16. Petrak, Miljenko, „*Međudnos svjetovne i duhovne vlasti u europskom civilizacijskom krugu*“, Mali Levijatan, Zagreb, vol. 2, br. 2/2008.
  17. Ristić, Irena, „*Religija kao faktor političke kulture i ekonomskog razvoja*“, Filozofija i društvo, Beograd, br. 3/2005.
  18. Simonić, Ante, *Civilizacijske razmeđe znanja: misterije kulture tijekom povijesti*, Vitagraf, Rijeka, 2000.
  19. Skaskin, Vajnštajn, *Istorija srednjeg vijeka, Knjiga II*, IDP “Naučna KMD”, Beograd, 2011.
  20. Sladeček, Mihal, „*Republikanstvo, apsolutizam i liberalizam: Hobs i Kant o stanju rata i mira*“, Filozofija i društvo, Beograd, vol. 22, br. 3/2011.
  21. Šarkić, Srđan, *Opšta historija države i prava*, “Draganić”, Beograd, 1999.
  22. Vukomanović, Milan, *Homo viator: religija i novo doba*, Čigoja štampa, Beograd, 2008.
  23. Živojinović, Dragoljub, *Istorija Evrope, Uspon Evrope (1450-1789)*, Matica Srpska, Novi Sad, 1985.
  24. Živojinović, Dragoljub, *Uspon Evrope 1450-1789*, Peto dopunjeno izdanje, JP Službeni list SRJ, Beograd, 2003.
  25. Weber, Max, *Protestantska etika i duh kapitalizma*, „Veselin Masleša“/ Svjetlost, Sarajevo, 1989.

**Amna Toromanovic, Ph.D., Assistant Professor**  
Faculty of Law, University of Bihac

## **CULTURAL – HISTORICAL SIGNIFICANCE AND POLITICAL CONSEQUENCES OF THE PROTESTANT REFORMATION**

**Summary:** Religion determined the nature of relations between European nations during the medieval period, and this was mainly based on transnational motives. Although the systems were still based on feudalism, the dominical monarchies with autocratic rulers were becoming stronger. In such a social constellation, conditions for the development of various social directions were created, whose appearance in earlier Catholic monolithism hardly could be imagined. During that historical space a transition from traditionalist to rationalist forms of beliefs and life took place. The Reformation is a reaction to the excessive bureaucratization and routineization of the religious practice of the Catholic Church, and to the abuses and anomalies of the Church. The ideas of the Reformation of the sixteenth century were formally a protest against the organization and ideology of medieval Catholicism, but above all a protest against the existing social and political order. The Reformation had an impact on political and economic transformations at the beginning of the new century. The socio-political significance of the Reformation helped to strengthen the independence of a number of young European states.

**Key words:** Martin Luther, Reformation, Catholic Church, Protestantism

**Mr. sc. Sanja Pajić,**

Kantonalno javno pravobranilaštvo Hercegovinačko - neretvanskog kantona,  
Zamjenik Kantonalnog javnog pravobranioca

## **INSTITUCIJA OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BOSNE I HERCEGOVINE KAO MEHANIZAM ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE**

**Sažetak:** Ljudska prava spadaju u prirodna prava koja pripadaju svakom ljudskom biću na osnovu rođenja. To su univerzalna prava koja su neotuđiva. Nediskriminacija je sama po sebi ljudsko pravo, ali i najbitniji element svih drugih ljudskih prava. Ideal slobode i jednakosti u dostojanstvu i pravima pred svaku demokratsku državu postavlja zahtjev za usvajanjem korpusa pravnih pravila kojima bi se na precizan način odredilo šta je to što predstavlja zabranjeno diskriminatorno postupanje, ali i stvorio mehanizam efikasne pravne zaštite od diskriminacije.

U Bosni i Hercegovini, kao državi koja je iz prethodnog rata izašla ekonomski uništena i čije je pravno uređenje nametnuto od strane svjetskih sila, diskriminacija je prisutna u raznim segmentima života. Možemo reći da su se gotovo svi građani BiH susreli sa nekim oblikom diskriminacije, a svakako je upitna i zaštita povrijeđenih prava. Razloge za to nalazimo u nedovoljnoj primjeni propisa koji regulišu ovu oblast, nekonzistentnoj sudskoj praksi, inertnosti organa koji su ovlašteni i dužni poduzeti mjere zaštite od diskriminacije, a posebno neprovođenju preporuka Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine i sudskih odluka kojim je utvrđena diskriminacija. U ovom radu analizirat će se uloga i rad Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u zaštiti od diskriminacije, poređenje domaćih zakonskih rješenja sa sličnim zakonskim rešenjima u regionu i državama - **članicama Evropske unije**, te istaći određeni prijedlozi *de lege ferenda*.

**Ključne riječi:** ljudska prava i slobode, diskriminacija, Institucija ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine, postupak za zaštitu od diskriminacije.

### **1. Uvod**

Pravo na zaštitu od diskriminacije je jedno od osnovnih ljudskih prava, a proizlazi iz više međunarodnih dokumenata. Zabrana diskriminacije i jednakost svih ljudi pred zakonom je opći princip i cilj svakog demokratskog društva. U okviru Ujedinjenih nacija doneseni su brojni međunarodni akti koji se odnose na

generalnu zabranu diskriminacije kao što su: Povelja Ujedinjenih naroda iz 1945. godine, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije iz 1965. godine, Međunarodna konvencija o eliminiranju svih oblika diskriminacije žena iz 1979. godine, Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju iz 1960. godine, dodatni protokoli i slično.

Veoma značajnu ulogu u pravnom reguliranju ove materije imaju institucije Evropske unije koje su donijele više direktiva koje su prethodile donošenju antidiskriminacijskih zakona u zemljama Evropske unije kao i državama koje teže biti članicama, i to:

- Direktiva Vijeća 2000/43/EZ o provođenju načela jednakog postupanja prema osobama, bez obzira na njihovo rasno ili etničko porijeklo,<sup>1</sup>
- Direktiva Vijeća 2000/78/EZ o uspostavljanju općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja,<sup>2</sup>
- Direktiva 2004/113/EZ o provođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu i nabavci robe, odnosno pružanja usluga<sup>3</sup>
- Direktiva 2006/54/EZ o provođenju načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada.<sup>4</sup>

U ostvarivanju ljudskih prava, pa tako i u slučaju zaštite od diskriminacije, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje Konvencija) ima važnu ulogu u ostvarivanju ciljeva Vijeća Evrope. Ovim izuzetno važnim instrumentom međunarodnog prava štite se individualna prava, među kojima je i pravo na zaštitu od diskriminacije. Za sve članice Vijeća Evrope, Konvencija predstavlja obavezujući pravni akt. Ona ne samo da proklamira osnovna ljudska prava, već kreira i poseban sudski mehanizam njihove zaštite, koji je jedinstven u svijetu i omogućuje pojedincima podnošenje predstavke protiv države, ukoliko mogu potvrditi da su žrtve povrede nekih od prava koja su garantirana Konvencijom.

Važnost primjene normi sadržanih u Konvenciji, u Bosni i Hercegovini je izražena od stupanja na snagu Aneksa VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (14.12.1995. godine), kojim je Konvencija direktno uvrštena u domaći pravni sistem, koji joj daje prioritet nad ostalim zakonima. Bosna i Hercegovina je 24.4.2002. godine postala 44. članica Vijeća Evrope, a 12.7.2002. godine potpisala i ratificirala Konvenciju. Iz preambule Ustava Bosne i Hercegovine u kojoj stoji “oslanjajući se na poštovanje ljudskog dostojanstva,

---

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=HR>

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=HR>

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0113&from=HR>

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=HR>

slobode i jednakosti“, proizlazi kako se cjelokupan društveni sistem treba zasnivati na poštovanju ljudskog dostojanstva, slobodi i jednakosti.

Aneksom VI Dejtonskog sporazuma uspostavljena je Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, čije odluke imaju autoritet i pravno neobavezujući učinak preporuka za organe vlasti. Donošenjem Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine,<sup>5</sup> uspostavljena je jedinstvena struktura ombudsmena, što je dovelo do prestanka rada entitetskih ombudsmena.

Originalno značenje riječi diskriminacija (latinski *discriminare*) jeste razlikovati se. Tokom vremena dobio je značenje negativnog razlikovanja. Pojmom diskriminacije danas se označava neopravdane i nemoralne razlike u pogledu tretmana pojedinca ili grupe na osnovu identiteta, pripadnosti ili neke druge osobine odnosno nepravedno i nemoralno izjednačavanje onoga što je različito.<sup>6</sup>

„Sva su lica jednaka spred zakonom i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu. Zakon treba da zabrani svaku diskriminaciju i da garantira svim licima jednaku i djelotvornu zaštitu protiv diskriminacije bilo po osnovu rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porijekla, imovine, roda ili bilo koje druge okolnosti“.<sup>7</sup>

„Uživanje prava i sloboda predviđenih u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kome osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status“.<sup>8</sup>

Zabrana diskriminacije i jednakost svih ljudi pred zakonom je opći princip i cilj je svakog demokratskog društva. U društvima gdje je nejednakost sankcionirana, ne postoji garancija da je u stvarnom životu neće biti. Diskriminacija i njena zaštita prisutna je u svim društvima i ulovljena je ne samo mjerama koje se preuzimaju u cilju sankcioniranja učinilaca, već i preventivnim mjerama u cilju sankcioniranja diskriminacije.

Zakonom o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine<sup>9</sup> dat je pojam diskriminacije, oblici diskriminacije, uloga institucija u zaštiti od diskriminacije, kao i sudski postupak za zaštitu od diskriminacije. Član 2. st. 1. Zakona o zabrani

---

5 „Službeni glasnik BiH“, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 – ispr. I 50/2008 – dr. zakon, dalje Zakon o ombudsmenu)

6 M. Palević, S. Đorđević, Zakon o zabrani diskriminacije“(pravna analiza), Bеоštampa Beograd *op. cit.*, str. 11, [www.jure.kg.ac.rs/indexs/php/sr](http://www.jure.kg.ac.rs/indexs/php/sr)

7 Čl. 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, usvojen Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine 16. decembra 1966. godine, a stupio na snagu 23. marta 1976. godine.

8 Čl. 14. Konvencije.

9 Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, broj 66/16 – dalje Zakon o zabrani diskriminacije)

diskriminacije definiše predmet diskriminacije.<sup>10</sup> U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim standardima koji se odnose na ljudska prava i osnovne slobode, Zakonom o zabrani diskriminacije utvrđuju se odgovornosti i obaveze zakonodavne, sudske i izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, kao i pravnih lica i pojedinaca koji vrše javna ovlaštenja, da svojim ponašanjem omoguće zaštitu, promoviranje i stvaranje uslova za jednako postupanje.

Prema čl. 3. Zakona o zabrani diskriminacije postoje dva osnovna oblika diskriminacije: neposredni (direktni) i posredni (indirektni). Neposredna diskriminacija je svako različito postupanje po osnovama određenim članom 2. Zakona o zabrani diskriminacije, odnosno svako djelovanje ili propuštanje djelovanja kada je neko lice ili grupa ljudi dovedena ili je bila ili bi mogla biti dovedena u nepovoljniji položaj za razliku od nekog drugog lica ili grupe lica u sličnim situacijama. Posredna diskriminacija podrazumijeva svaku situaciju u kojoj, naizgled neutralna odredba, kriterij ili praksa, ima ili bi imala učinak dovođenja nekog lica ili grupe lica u nepovoljan ili manje povoljan položaj u odnosu na druga lica. Postoje i drugi oblici diskriminacije navedeni u članu 4. Zakona o zabrani diskriminacije i to: uznemiravanje, seksualno uznemiravanje, mobing, segregacija, kao i poticanje na diskriminaciju. Zakon razlikuje i teže oblike diskriminacije, kao što je višestruka diskriminacija tj. počinjena prema određenoj osobi po više osnova, ponovljena diskriminaciju, koja je počinjena više puta, kao i produžena diskriminacija koja traje duže vremena.

Zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini prema Zakonu o zabrani diskriminacije predviđela je postupak zaštite pred Institucijom ombudsmena za ljudska prava BiH, sudske postupke i prekršajne postupke.<sup>11</sup> Zakonom o zabrani diskriminacije je predviđeno da institucije Ombudsmena za ljudska prava i Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine predstavljaju ključne institucije za zaštitu od diskriminacije. O značaju Institucije ombudsmena za ljudska prava u zaštiti od diskriminacije govori i sam naziv u Zakonu o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine koji joj daje ulogu „Centralne instituciju“ za borbu protiv diskriminacije.<sup>12</sup>

---

10 Diskriminacijom će se, u smislu ovog zakona, smatrati svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica i onima koji su s njima u rodbinskoj ili drugoj vezi na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, invaliditet, starosna dob, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze sa nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i spola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, spolnih karakteristika, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu omogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i slobode u svim oblastima javnog života“.

11 Trnavci G., Bešlagić J., “Specifičnosti sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije u Bosni i Hercegovini“, *Pravni vjesnik*, Pravni fakultet u Osijeku, god. 31., br. 3-4/2015.

12 Čaušević, M., “Uloga institucije ombudsmena i sudova u sudskim postupcima povodom slučajeva diskriminacije u Bosni i Hercegovini“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 56, br. 3/2019., str. 667.



## 2. Institucija Ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini

Zakonom o ombudsmenima u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>13</sup> i Republici Srpskoj,<sup>14</sup> a kasnije Zakonom o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, ombudsmeni su dobili ovlaštenja kao nezavisna, javna i parlamentarna institucija formirana radi zaštite ljudskih prava i sloboda, te zaštite ljudskog dostojanstva. Instituciji se može obratiti svaka fizička ili pravna osoba bez ograničenja u smislu nacionalnosti, spola, religije i sl. Osnova za rad i funkcioniranje Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine su aneksi IV i VI Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini od 14. decembra 1995. godine. Nadležnost institucije jeste da pruža fizičkim i pravnim licima obavještenja o njihovim pravima i obavezama, mogućnostima sudske i druge zaštite, postupa po žalbama, izdaje preporuke kada utvrdi povredu sloboda i prava i prati njihovo izvršavanje.<sup>15</sup> Organi institucije imaju obavezu saradnje sa

13 Zakon o ombudsmenu Federacije BiH objavljen je u *Službenim novinama FBiH*, broj 32/00

14 Zakon o ombudsmenu RS objavljen je u *Službenom glasniku RS*, broj 4/00

15 Odredba člana 7. Zakona o zabrani diskriminacije glasi: (1) Centralna institucija nadležna za zaštitu od diskriminacije je Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine. (2) Ombudsmen Bosne i Hercegovine postupa u skladu sa ovim Zakonom i Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH na način da u okviru svoje nadležnosti: a) zaprima pojedinačne i grupne žalbe u vezi sa diskriminacijom; b) fizičkim i pravnim licima koja su podnijela žalbu zbog diskriminacije pruža potrebna obavještenja o njihovim pravima i obavezama, te mogućnost sudske i druge zaštite; c) povodom žalbe Ombudsmen BiH može da odluči da ne prihvati žalbu ili da pokrene istražni postupak u skladu sa posebnim propisima; d) predlaže pokretanje postupka medijacije u skladu sa odredbama Zakona o medijaciji; e) prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije; f) podnosi godišnji, a prema potrebi i vanredne izvještaje o pojavama diskriminacije Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, Narodnoj skupštini Republike Srpske i Skupštini Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine; g) informiše javnost o pojavama diskriminacije; h) na sopstvenu inicijativu sprovodi istraživanja u oblasti diskriminacije; i) daje mišljenja i preporuke s ciljem sprečavanja i suzbijanja diskriminacije, te predlaže odgovarajuća zakonska i druga rješenja nadležnim institucijama Bosne i Hercegovine; j) ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku zaštite od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom; k) prati zakonodavstvo i daje savjete zakonodavnim i izvršnim organima; l) radi na promociji ovog zakona, informiše javnost, podiže svijest, sprovodi kampanje i na drugi način aktivno promovise borbu protiv diskriminacije u svrhu njene prevencije; m) unapređuje politike i prakse koje imaju za cilj da osiguraju jednako postupanje; (3) Ombudsmen Bosne i Hercegovine pri izradi redovnih izvještaja, mišljenja i preporuka surađuje sa organizacijama civilnog društva koje se bave zaštitom i promovisanjem ljudskih prava i organizacijama koje se bave zaštitom prava grupa izloženih visokom riziku diskriminacije; (4) Ombudsmen Bosne i Hercegovine pruža pomoć licima ili grupama koje se obraćaju međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije u davanju uputa, savjeta, konsultacija u toku postupka, prijedloga i preporuka; (5) Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine će u svrhu ostvarivanja svoje nadležnosti uspostaviti poseban odjel koji bi isključivo razmatrao navodne diskriminacije postupanja javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, općinskih institucija i tijela, te pravnih lica sa posebnim ovlaštenjima, kao i postupanja svih fizičkih i pravnih lica, u svim oblastima života. U budžet institucije Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine uvrstit će se posebna budžetska stavka neophodna za funkcioniranje specijalnog odjela/specijalnih odjela za borbu protiv diskriminacije; (6) Sve državne institucije, entitetske, kantonalne i tijela Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, općinska, institucije i pravna lica sa javnim ovlaštenjima te ostala pravna lica i fizička lica

ombudsmanom koja se ogleda u pružanju pravne pomoći u istrazi, omogućavanja uvida u potrebne spise, a čiji cilj je provjera podnijetih navoda žalbe Ombudsmenu. Institucija ombudsmana je jedna od specifičnih institucija kojima se povjerava ispitivanje povreda prava građana, pa tako i prava na utvrđivanje i zaštitu od diskriminacije. Osnovni zadatak ombudsmena je da zauzme stav, iznese mišljenje ako utvrdi povredu prava i pravičnosti, a osobito rada organa državne uprave, a između ostalog i pojave diskriminacije. Dakle, on je s jedne strane zaštitnik prava građana, a s druge strane vrši nadzor nad radom organa državne uprave u cilju zaštite društva i njegovih interesa. U svojim izvještajima ombudsmeni obavezuju vlade i parlamente da otklone određene diskriminirajuće propise, kao i praksu koja dovodi do kršenja ljudskih prava i pojave diskriminacije. Ustavom Bosne i Hercegovine i Zakonom o ombudsmenu istaknuta je nezavisnost ove institucije u odnosu od sve oblike vlasti u Bosni i Hercegovini. Protiv odluka ombudsmena nije dozvoljena žalba. Postupak pred Ombudsmenom propisan je zakonskim odredbama i kada Ombudsmen utvrdi da postoji osnova za pokretanje istrage dostavit će je organu na koji se odnosi, da bi dao svoju izjavu. Svi organi vlasti dužni su pružiti pomoć i informacije Ombudsmenu u istrazi i vršenju kontrole na način da mu osiguraju uvid u stanje spisa i svim informacijama. Ombudsmen ima pravo da predloži organu Vlade izvršenje određene upravne mjere u periodu ne dužem od deset dana. Prijedlog ombudsmena može biti odbijen, ali u roku od tri dana mora biti obrazložen, a ukoliko izostane obrazloženje postaje obavezujući za taj organ. Ombudsmen može nakon izvršene istrage donijeti odluku u vidu preporuke ili posebnog izvještaja. Preporuka se daje u cilju otklanjanja određenih i utvrđenih povreda i usvajanja određenih mjera. Organ kojem je preporuka upućena ima obavezu obavijestiti Ombudsmena o tome šta su učinili u roku koji je odredio. Ukoliko organ ne postupi po preporukama, Ombudsman obavještava nadležno ministarstvo. Ukoliko se predmet ne riješi, Ombudsman ga uvrštava u godišnji ili specijalni izvještaj. Institucija ombudsmena je dužna da svake godine dostavi izvještaj svojih rezultata i aktivnosti Predsjedništvu Bosne i Hercegovine i Narodnoj skupštini Republike Srpske. Ombudsmen može dostaviti specijalan izvještaj u onim slučajevima kada organ uprave odbije postupiti po preporuci ombudsmana ili kada se javlja učestalo kršenje prava u pojedinim područjima društvenog života <sup>16</sup>

---

dužna su na zahtjev Ombudsmena Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva dostaviti tražene podatke i dokumente; (7) Nadležne institucije u Bosni i Hercegovini obavezne su da surađuju sa Ombudsmenom Bosne i Hercegovine i daju pismene odgovore i obavještenja u roku koji je Ombudsmen Bosne i Hercegovine odredio i o efektu preporuka dati s ciljem otklanjanja diskriminacije.

16 Pajić, S. , *Pravo na pravično suđenje u bosanskohercegovačkom i evropskom pravu* , s posebnim osvrtom na razuman rok“, magistarski rad, Mostar, 2014, str. 99.

### 3. Nadležnost ombudsmena za ljudska prava u postupku zaštite od diskriminacije

Pravni sistemi poznaju različite mogućnosti zaštite od nedozvoljenog ponašanja. One se mogu podijeliti na sudske i vansudske (mirno rješavanje sporova). Ovakva podjela je karakteristična za sve oblasti prava, uključujući i antidiskriminaciono pravo. Zakon o zabrani diskriminacije predviđa i mogućnost vansudskog postupanja ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.<sup>17</sup>

Ombudsmen može učestvovati u sudskom postupku, ali ne može pokrenuti sudski postupak u parničnom postupku radi zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini. Jedna od značajnijih uloga ombudsmena jeste njegova preventivna nadležnost u smislu da provodi preventivnu nadležnost na način da prikuplja podatke koji su usmjereni na prevenciju diskriminacije, provodi edukacije, prikuplja statističke podatke, podnosi godišnji izvještaj državnom i entitetskom parlamentu. Predviđena je mogućnost i podnošenja vanrednog izvještaja o pojavama diskriminacije.<sup>18</sup>

Jedna od najznačajnijih uloga ombudsmena je postupak po žalbama radi učinjenih povreda ljudskih prava, pa samim tim i slučajeva diskriminacije. Svaka fizička ili pravna osoba koja smatra da je izložena nekom obliku diskriminacije, ima pravo da se obrati Ombudsmenu, bilo kojim sredstvom informiranja. Ovaj postupak je besplatan i time omogućava pristup mnogima bez ikakvih obaveza. Žrtva diskriminacije ima mogućnost direktno se obratiti Ombudsmenu popunjavanjem posebnog formulara. Pri Instituciji ombudsmena postoji poseban formular koji stranka popunjava, a često im i sama Institucija pruža pomoć u tome, na način da pojašnjava njihova prava i obaveze, te mogućnosti obraćanja sudskim organima. Način obraćanja Ombudsmenu prilagođen je podnosiocima žalbi, kao i mogućnost obraćanja određenim organizacijama koje ih mogu zastupati u ovim postupcima. Ukoliko se stranka obraća Ombudsmenu radi učinjene diskriminacije, to čini na način da ispunjava obrazac žalbe lično i dostavlja ga putem pošte, predajom pisarnici Institucije ili elektronskim putem. Drugi način može biti ispunjavanjem obrasca žalbe uz pomoć pravnika Institucije koji mu je dodijeljen. Obrazac je dostupan na internetskoj stranici Institucije ili u nekoj od kancelarija Institucije. Radi olakšanog pristupa popunjavanja formulara, ombudsmeni su izradili Smjernice za ispunjavanje obrasca žalbe u slučajevima kada se građani žale na diskriminaciju.<sup>19</sup>

---

17 Reljanović, M., *Interne procedure zaštite od diskriminacije*, Centar za društvena istraživanja Analitika, Sarajevo, 2016., str. 1.

18 U februaru 2012. godine, Institucija ombudsmena za ljudska prava BiH objavila je izvještaj o pojavama diskriminacije objavljeno na <https://www.ombudsmen.gov.ba/>

19 Pravilnik o postupanju ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, objavljeno na <https://www.ombudsmen.gov.ba/Download.aspx?id=1988> Prilikom popunjavanja formulara moraju se navesti lični podaci podnosioca žalbe, radnje i činjenični opis počinjene diskriminacije, podatke o organu koji je diskriminirao podnosioca žalbe, dokaze kojim potkrepljuje diskriminaciju, izjava podnosioca žalbe da li je u vezi konkretnog slučaja pokrenuo postupak kod drugog organa, iz-

Stranke se također poučavaju da svoju zaštitu mogu ostvariti kroz prekršajni, parnični i upravni postupak, kao i obratiti se inspekciji. Iz naprijed navedenog proizlazi da je postupak obraćanju Ombudsmenu besplatan i time prilagođen širem krugu stanovništva. Ukoliko Ombudsmen ocijeni da je zahtjev opravdan, pokreće se istraga i sve institucije vlasti obavezne su Ombudsmenu u roku od 30 dana od zaprimanja zahtjeva dostaviti tražene podatke i informacije. U žalbi se moraju navesti određeni podaci da bi se po istoj postupilo. Ukoliko podnesena žalba ne sadrži uslove propisane Pravilima postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, žalba može da se ne prihvati od strane ombudsmena. Prilikom ocjene osnovanosti podnesene žalbe primjenjuje se teret dokazivanja predviđen u odredbi člana 15. Zakona o zabrani diskriminacije. Pod određenim uslovima postupak mogu pokrenuti i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava. Ukoliko je žalba neuredna, Ombudsmen će pozvati podnosioca da je uredi, a ukoliko žalbe ne bude uređena u ostavljenom roku predmet će se zatvoriti. U postupku po žalbi, Ombudsmen u skladu sa Pravilima postupka Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine može žalbu odbiti. Razlozi za odbijanje žalbe mogu biti: da je žalba anonimna, da ne sadrži jasan zahtjev ili je po mišljenju Ombudsmena zlonamjerna, ako je neblagovremena, nepotpuna i nerazumljiva, te ako je istovjetna žalba već razmatrana. Ukoliko Ombudsmen donese odluku o neprihvatljivosti žalbe obavještava se podnosilac žalbe prema Pravilima postupka.

Rokovi za dostavljanje žalbe Ombudsmenu su strogi, te je kod dostavljanja žalbe važno voditi računa da se žalba podnese u roku od 3 mjeseca od saznanja za diskriminaciju odnosno, najduže 12. mjeseci od događaja, činjenice ili odluke na koje se žrtva diskriminacije žali. U protivnom, ombudsmeni mogu odbiti žalbu da razmatraju. Ukoliko se ocijeni da je žalba prihvatljiva ispituje se njena osnovanost na način da se provjeravaju svi njeni navodi. Prilikom ocjene prihvatljivosti žalbe, ombudsmeni se rukovode međunarodnim standardima. U predmetima diskriminacije, ombudsmeni postupaju u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije, a koji se odnosi na obrnuti teret dokazivanja. Dakle osoba koja je podnijela žalbu i poziva se na diskriminaciju mora učiniti vjerovatnim da je došlo do diskriminacije, kao i dokazati opravdanu sumnju (vjerovatnu) da zbog nejednakog postupanja može doći do diskriminacije. Teret dokazivanja činjenice da zbog nejednakog postupanja nije došlo do diskriminacije leži na protivnoj strani, odnosno na strani tuženog organa. Ombudsmeni primjenjuju standard iz člana 15. Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine. Ukoliko Ombudsmen smatra da je došlo do diskriminacije može žalbu :

- odbiti – ukoliko je žalba podnosioca očigledno neosnovana u pogledu diskriminacije,
- uslovno prihvatiti žalbu i od njenog podnosioca zatražiti njenu dopunu u pogledu osnovnih elemenata diskriminacije,

---

java žalitelja koji zahtjeva da njegov identitet ostane anoniman, potpis podnosioca žalbe i datum podnošenja žalbe. Podnosilac žalbe dužan je i priložiti kopiju relevantnih dokumenata.

- žalbu nastaviti ispitivati – u svim onim situacijama kada se može pretpostaviti da se radi o diskriminaciji podnosioca žalbe i
- nastaviti ispitivati žalbu, ali u odnosu na povredu nekog drugog prava podnosioca žalbe - ako se ne može pretpostaviti da se radi o diskriminaciji, ali se može pretpostaviti da se radi o povredi nekog drugog prava ili osnovne slobode.<sup>20</sup>

Ukoliko Ombudsmen smatra da u žalbi postoje činjenice koje ukazuju na počinjenu diskriminaciju provodi se istražni postupak na način da se uzimaju izjave od suprotne strane na navode žalbe i provodi se dokazni postupak. Prije izjašnjenja odgovorne strane, ona se mora prethodno upozoriti da u odgovoru mora navesti razloge za objektivnu i razumnu opravdanost radnji koju podnosilac žalbe smatra diskriminatorskom. Nakon provedenog postupka, Ombudsmen donosi odluku s tim da se pri tom mora voditi testovima za utvrđivanje diskriminacije. U konačnici, ombudsmen može zatvoriti predmet ili donijeti određene preporuke. Predmet se zatvara u slučaju kada podnosilac žalbe bez opravdanog razloga ne učestvuje u istražnom postupku, a uredno je pozvan; ako podnosilac žalbe odustane od izjavljene žalbe; ako odgovorna osoba tokom postupka otkloni u postupku istrage kršenje prava i sloboda; ako postoje razlozi koji ukazuju da nakon provedenog postupka i utvrđivanja činjenice o počinjenoj diskriminaciji ombudsmeni mogu donijeti jednu od četiri vrste preporuka,<sup>21</sup> a to su slijedeće:

- Deklaratorna preporuka - to je preporuka kojom se utvrđuje da se diskriminacija desila.
- Konstitutivna ili preobražajna preporuka - to je preporuka kojom se preporučuje odgovornoj strani kako da utvrđenu diskriminaciju otkloni
- Preporuka sa garancijom neponavljanja – odgovornoj osobi daje se preporuka kako da uspostavi efikasan način buduće prevencije ponavljanja

20 Mitrović, Lj., „Postupanje ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u predmetima diskriminacije“, *Pravni vjesnik*, Osijek, god.33., br. 3-4/2017., str 172.

21 U Instituciji ombudsmena u 2016. godini registrovano je ukupno 150 predmeta diskriminacije (u 2015. godini 159, a u 2014.godini 181 predmet). Određen broj predmeta riješen je pozitivno i prije izdavanja preporuke, bilo posredovanjem, podsticanjem prijateljskog rješenja ili preduzimanjem medijacije između strana u sporu, bilo na način da javni organ sam koriguje svoje postupanje nakon prvog obraćanja Instituciji. U 2016. godini ombudsmeni su izdali 27. preporuka, najčešće u slučajevima mobinga, diskriminacije na osnovu pripadnosti nacionalnim manjinama, osnovu obrazovanja, kao i po ostalim osnovama. Nepoštovanje preporuka Ombudsmena koje se tiču povreda Zakona o zabrani diskriminacije BiH povlači prekršajnu odgovornost fizičkih i pravnih lica, kao i njihovo novčano kažnjavanje do 10.000 KM, izricanje mjere bezbjednosti zabrane obavljanja djelatnosti, kao i druge sankcije predviđene članom 19. i 20 pomenutog zakona. Najveći broj žalbi u 2016. godin odnosio se na mobing kao poseban oblik diskriminacije (55), zatim slijede žalbe po osnovu etničke pripadnosti (7), na osnovu polnog izražavanja i orijentacije (7), diskriminacije na osnovu nacionalnog ili socijalnog porijekla (6), na osnovu društvenog položaja i pola (5), na osnovu vjere (2), segregacija (2), i po jedna žalba radi uznemiravanja, diskriminacija po osnovu jezika, veze sa nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja i obrazovanja. Prema podacima ombudsmena, ovi podaci ne predstavljaju stvaran prikaz obima diskriminacije, jer i dalje postoje slučajevi neprijavljene diskriminacije, zbog generalnog nepovjerenja u institucije, kao i zbog straha od negativnih posljedica po status žrtve. *Ibidem*

- Preporuka za nadoknadu štete - odgovornoj strani daje se preporuka da razmotri zahtjev podnosioca žalbe za nadoknadu štete, s ciljem prevencije skupih sudskih postupaka.<sup>22</sup>

Predušlov za donošenje navedenih preporuka jeste donošenje deklaratorne preporuke i ona se smatra najbitnijom od svih preporuka. Koju će preporuku donijeti Ombudsmen zavisi od pojedinačnog slučaja i utvrđenog činjeničnog stanja, s tim da se mora voditi računa da preporuka bude efikasna. Prilikom donošenja preporuke mora se voditi računa da preporuka bude jasna i decidna sa navođenjem koju radnju odgovorni organ mora poduzeti da bi se diskriminacija otklonila. Preporuke Institucije ombudsmena su pravno neobavezujuće, ali je prema Zakonu o zabrani diskriminacije predviđena prekršajna odgovornost u slučaju ne postupanja po preporuci. Statistike pokazuju da je neizvršavanje preporuka ombudsmena u oblasti diskriminacije problem. Tako u 2011.godini izdato je 26 odgovarajućih preporuka, a izvještaj ove Institucije za 2011.godinu pokazuje da 18 preporuka nije realizirano. Ukoliko se ne postupi po preporukama ombudsmena ili se ne dostave tražene informacije, i ne otkloni stanje diskriminacije, predviđene su novčane kazne koje se izriču u prekršajnom postupku, a u pokrenutom prekršajnom postupku Ombudsmen ima pravo učestvovati. Ombudsmen prati provođenje datih preporuka. U izdanoj preporuci, Ombudsmen zahtjeva ispravku povreda i predlaže mjere za otklanjanje istih. Za to se ostavlja rok od trideset dana. Novčane kazne su predviđene za fizička, pravna lica i odgovorna lica u pravnom licu za neizvršavanje istih. Tako u članu 7. stav (j) Zakon o zabrani diskriminacije propisuje da "Ombudsmen ima pravo da pokreće i učestvuje u postupku za zaštitu od diskriminacije za prekršaje propisane ovim zakonom". Ombudsmen ima pravo pokrenuti ovu vrstu sudskog postupka. Institucija ombudsmena nema podataka o provedenim preporukama o slučajevima diskriminacije koje se koriste u sudskim postupcima. Ni stranke u postupku nemaju obavezu obavještanja ombudsmena, niti su sudovi obavezni obavijestiti instituciju.<sup>23</sup> Zakonska regulativa koja prati nadležnost Ombudsmena u oblasti zaštite od diskriminacije prati međunarodne standarde koji su od značaja za rad institucija koje se bave zaštitom od diskriminacije. Nadležnost i uloga Ombudsmena za ljudska prava u zaštiti od diskriminacije zasniva se na Direktivi 2000/43 od 29. juna 2000. godine kojom je propisano uspostavljanje tijela koje bi imalo nadležnost u oblasti borbe protiv diskriminacije. Ova direktiva je predvidjela osnivanje posebne institucije čija je nadležnost pružanje pomoći diskriminiranim osobama, davanje određenih preporuka, provođenje određenih istraživanja iz ove oblasti i u konačnici objavljivanje izvještaja i preporuka. Ovu Direktivu prihvatio je i Zakon o zabrani diskriminacije. Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) zastupa ideju da se na domaćem nivou uvedu specijalizirane komisije, ombudsmeni čijim bi se djelovanjem obuhvatio problem rasne

<sup>22</sup> Ibidem, str. str.174.

<sup>23</sup> Hanušić, A., „Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH“, Analitika, Sarajevo, 2012, str. 9.

diskriminacije. Stav je ovog tijela da nacionalna tijela moraju biti nezavisna i da imaju nadležnost razmatranja pritužbi i postupanja po njima, kroz postizanje nagodbi ili usvajanja izvršnih odluka, iznošenja predmeta pred sud, učešće u sudskim postupcima, zastupanja žrtava pred sudom u sudskim postupcima.<sup>24</sup> Komesar za ljudska prava pri Vijeću Evrope preporučuje da tijela za zaštitu od diskriminacije moraju imati promotivnu funkciju i kvazi-sudsku nadležnost, a koja bi se ogledala u podizanju svijesti javnosti i pružanju pomoći žrtvama diskriminacije, zatim donošenja odluka, istrazi i medijaciji. Oba ova principa prihvaćena su i sadržana u nadležnosti ombudsmena Bosne i Hercegovine. Značajni su i Pariški principi Ujedinjenih nacija<sup>25</sup> koji predstavljaju osnovni izvor standarda za državne institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava. Pariški principi propisuju da tijela imaju pravo u okviru nekog pitanja koje istražuju, pribaviti bilo koji dokument ili dokaz da saslušaju određenu osobu kao i mogućnost zaštite od viktimizacije osoba koje su pružile informaciju. Pariški principi, također, podrazumijevaju da kvazi-sudske ovlasti predstavljaju i postizanje nagodbe, bilo medijacijom bilo donošenjem odluka, i obavezu pomoći, u smislu pravne pouke, koja sredstva stoje na raspolaganju u okviru tog tijela razmatranja pritužbi i davanja preporuka nadležnim institucijama vlasti. Ombudsmeni u zemljama Evropske unije imaju i kvazi-sudsku nadležnost. Oni osim što rješavaju pritužbe zbog povreda ljudskih prava, a samim tim i povredu jednakosti, pokušavaju sporove riješiti medijacijom, a potom ukoliko ne uspiju izdaju preporuke. Neki od njih mogu pokrenuti administrativne i krivične postupke.<sup>26</sup> Tako na primjer ova tijela u Bugarskoj, Mađarskoj i Irskoj mogu provesti istražni postupak povodom pritužbe.<sup>27</sup> U okviru zemalja Evropske unije može se reći da su rijetki slučajevi da ove institucije kao i druge specijalizirane izriču same sankcije nakon utvrđivanja povreda.<sup>28</sup> Umjesto toga, mogu predložiti nadležnim tijelima pokretanje prekršajnog ili krivičnog postupka, preporučiti određene mjere da se žrtva vrati u

24 O tome više European Commission against Intolerance (ECRI) General Policy Recommendation No.2 princip 3; European Commission against racism and intolerance (ECRI), Explanatory Memorandum to ECRI general policy recommendation V 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination (Strasbourg: ECRI, 20/03) tačke 51-52 u vezi sa principom 24. Opće preporuke broj 7.

25 Resolution A/RES/

26 Lilla Farkes, How to Present a Discrimination Claim; Handbook on seeking remedies under the EU Non-discrimination Directives (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011) str. 60.

27 Isabelle Chopin and Thien Uyen Do, Developing Anti-Discrimination Law in Europe. The 27 Member States, Croatia, tje Former Yugoslav Republic of Macedonia and Turkey compared (Luxembourg: publications Office of European Union, 2011), str. 85.

28 Tako na primjer u Bugarskoj se nakon provedenog javnog postupka i saslušanja obje strane, pored obavezujućih instrukcija za ispravljanje ili prevenciju povreda, izriču administrativne novčane kazne između 125-1250 eura, koje idu u državni budžet, a ne pogođenom pojedincu, dok se u slučaju ponavljanja postupka kazne udvostručuju. Pored toga, mogu se naložiti i tzv. blage kazne kao što su javno izvinjenje ili objavljivanje odluka specijaliziranog tijela ili informacija o njoj. Tako: Margarita Ilieva, Bulgaria- Country Report on Measures to Combat discrimination (European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, 2010), str. 78. i 82.

stanje prije učinjene diskriminacije. U praksi se pojavila dilema da li zaštitu jednakosti treba povjeriti jednoj instituciji sa širokom lepezom nadležnosti ili formirati posebna specijalizirana tijela za zaštitu pojedinih grupa i njihovih prava. Richard Carver je stanovišta da je veća korist u jedinstvenom organu iz razloga što jedno tijelo pruža pomoć svim žrtvama, ima jedinstvena saznanja o različitim osnovama diskriminacije, načinima zaštite i ekonomičnije je radi izbjegavanja suvišnih troškova.<sup>29</sup> Na ovaj način institucija je lakše prepoznata od strane javnosti i ima njenu zaštitu jer pruža zaštitu iz različitih oblasti. Usporedna zakonska regulativa pokazuje tendenciju spajanja struktura i povjeravanje mandata zaštite od diskriminacije jednom tijelu. Takav je slučaj i u državama koje imaju tradiciju zaštite ljudskih prava po osnovu različitih vidova diskriminacije, a u kojima je uspostavljeno više tijela za zaštitu od diskriminacije u spajanje jedinstvenog tijela za zaštitu od diskriminacije. U Australiji je 1986. godine izvršeno spajanje na način da su tijela koja su bila odgovorna za zaštitu ljudskih prava u zapošljavanju i zaštiti od spolne diskriminacije spojene u jedno tijelo u tzv. Komisiju za ljudska prava i jednake mogućnosti, Human Rights and Equal Opportunities Commission (od 2009. godine Australian Human Rights Commission).<sup>30</sup> Ujedinjeno kraljevstvo tokom posljednjih trideset godina je imalo tri komisije za zaštitu od diskriminacije, a 2007. godine oformljena je Komisija za jednakost i ljudska prava. Švedska je, također, donošenjem Zakona o diskriminaciji svoja četiri tijela spojila u instituciju Ombudsmena za jednakost. U Hrvatskoj ima naznaka da se tri pravobranitelja, i to: Pravobranitelj za zaštitu djece, za ravnopravnost spolova i za osobe sa invaliditetom spoji sa Uredom pučkog pravobranitelja Hrvatske. S druge strane Venecijanska komisija<sup>31</sup> ističe da je u okviru već postojeće Institucije ombudsmena korisno kreirati specijalizirane organizacione jedinice za zaštitu od diskriminacije. Također Venecijanska komisija je naglasila da je dobro rješenje i to da se, u kontekstima u kojima je ombudsmen još uvijek institucija u fazi razvoja, u okviru već postojeće institucije uvede specijalizirani ombudsmen za pitanja diskriminacije, u vidu posebnog odjela ili zamjenika ombudsmena.<sup>32</sup> Na ovaj način, specijalni ombudsmen bi imao koristi od statusa i legitimiteta generalnog ombudsmena, dok

---

29 O tome više Richard Carver "One NHRI or Many? How Many Institutions Does It Take Protect Human Rights? Lessons from the European experience", Journal of Human Rights Practice br.3(2011), str. 1-24

30 *Ibid.*, str.21

31 Venecijanska komisija (službeni naziv Evropska komisija za demokratiju i pravo) je savjetodavno tijelo Vijeća Evrope, međunarodne asocijacije koju čine 47 evropskih i susjednih zemalja. Puno službeno ime tog savjetodavnog tijela je „Evropska komisija za demokratiju putem prava“. To se tijelo bavi ustavnim pitanjima, izbornim pitanjima i općenito djelovanjem demokratskih ustanova. Objavljeno na <https://hr.wikipedia.org/wiki/Venecijanska>

32 European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and The OSCE office for Democratic Institutions and Human rights, Joint opinion on the Law on the protector of Human Rights and Freedoms of Montenegro (Venice: European Commission for Democracy through Law and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 14-15, oktobar 2011), CDL-AD(2011) 034, točka 36



bi se mehanizam zaštite obostrano osnažio i učinio efikasnijim.<sup>33</sup> Povjeravanje zaštite od diskriminacije jedinstvenom tijelu pojednostavljuje sistem zaštite imajući u vidu uređenje Bosne i Hercegovine i prepoznatu diskriminaciju u mnogim segmentima života. Iz navedenog razloga, opravdano je da se zaštita od diskriminacije povjeriti jednom tijelu u Bosni i Hercegovini, a to je Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. Od posebnog značaja za Instituciju ombudsmena u Bosni i Hercegovini jeste široka nadležnost koja mu je data Zakonom o zabrani diskriminacije, a to su dva osnovna uslova koja se primjenjuju za procjenu domaćih tijela koja se bave zaštitom jednakosti prema Komesaru za ljudska prava, a to su načela nezavisnosti i efikasnosti. Nezavisnost podrazumijeva da ova tijela samostalno odlučuju o kadrovskim pitanjima, da samostalno raspoređuju i upravljaju finansijskim sredstvima u cilju provođenja svojih aktivnosti, da se koriste svojim ovlastima kada je to potrebno. Efikasnost podrazumijeva da su u mogućnosti primijeniti svoje funkcije i ovlasti kojima će uticati na slučajeve diskriminacije i nejednakosti. U mišljenju Komesara za ljudska prava Vijeća Evrope<sup>34</sup> pažnja se posvećuje pitanju finansijske i kadrovske opremljenosti ovih tijela. Tako se u ovom mišljenju ističe razlika između država članica. Preporuka je Komesara da ova tijela moraju i trebaju raspolagati sa dovoljno resursa za vršenje svojih funkcija na način da ostvare utjecaj na diskriminaciju i njeno uklanjanje iz društva. U tom smislu, prilikom planiranja budžeta za ove institucije treba imati u vidu: broj stanovnika, ekonomsku situaciju, broj prijavljenih i neprijavljenih slučajeva diskriminacije, resurse i sredstva koja će uticati na efikasnu borbu protiv diskriminacije. U većini zemalja svijeta ova institucija je oličenje nezavisne institucije, čije je osnovni cilj zaštita ljudskih prava i sloboda. Oblast djelovanja su ekonomska, politička, socijalna, građanska prava, a posebno ranjivih kategorija društva, a naročito kršenje prava djece, osoba sa invaliditetom, starijih osoba, pritvorenika, odnosno osuđenika, te nacionalnih i vjerskih manjina.<sup>35</sup> Nadležnost Ombudsmena Bosne i Hercegovine proširena je članom 7. Zakona o zabrani diskriminacije prema kojem „Institucija pruža zaštitu od diskriminatornog postupanja svih fizičkih i pravnih lica“ što znači da je nadležnost zaštite proširena i na privatni sektor. Institucija ombudsmena prema Zakonu o zabrani diskriminacije, za razliku od Zakona o ombudsmenu koji štiti samo pojedince od kršenja njegovih ljudskih prava, od vlasti štiti i pravna i fizička lica od diskriminacije.<sup>36</sup> Identično rješenje zastupljeno je i u susjednim zemljama, Srbiji i Hrvatskoj.

---

33 European Commissions for Democracy through Law ( Venice Commission), Opinion on the possible reform of the Ombudsman Institution in Kazakstan ( Venice : European Commission for Democracy Through Law, 1-2. Jun 2007), CDL- AD(2007)9020, tačka 25.

34 Commissioner for human rights of the Council of Europe, Opinion of the Commissioner, točka 4.2; 4.4 i 4.5

35 Mitrović, Lj., *op. cit.*, str. 168

36 Više član 7. stav 5. Zakona o zabrani diskriminacije.

#### 4. Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije

U okviru Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine predviđeno je osnivanje posebnog odjela čija je nadležnost da razmatra pitanja navodno učinjene diskriminacije, koja je počinjena od strane fizičkih i pravnih osoba u svim oblastima života. Ovaj odjel je formiran prije donošenja Zakona o zabrani diskriminacije 2009. godine, jer je prepoznat problem diskriminacije u bosansko hercegovačkom društvu. Na njegovom čelu se nalazi šef odjela koji je ujedno pomoćnik ombudsmena. Zadatak ovog odjela je da osigura jednak pristup u zaštiti prava građana od diskriminacije i da poduzima mjere da se diskriminacija ne događa. Ovaj odjel ne radi samo predmete diskriminacije, već i druge žalbe koje se odnose na povrede ljudskih prava, budući da institucija godišnje zaprimi oko 1700 žalbi koje ne može sam riješiti Odjel za građanska i politička prava, pa se preraspodjeljuje ovom odjelu. U tom smislu, nadležnost ovog posebnog odjela je da vrši istraživanja u oblasti diskriminacije, promociju aktivnosti, postupanja po žalbama pojedinaca radi učinjene diskriminacije nad žrtvama diskriminacije i vođenje prekršajnog postupka. Karakteristika postupka pred ovim odjelom Institucije ombudsmena za ljudska prava ogleda se u jednostavnosti i besplatnosti, što je od posebnog značaja za potrebe siromašnog i marginaliziranog stanovništva, te hitnosti i brzine postupka. Međutim, najveći izazov Institucije ombudsmena jeste stepen realizacije preporuka ombudsmena. Prema dostupnim podacima, 1/3 preporuka se realizira u potpunosti, 2/3 djelomično, dok se 1/3 preporuka uopšte ne realizira. U 10% predmeta javni organi uopće ne odgovaraju na preporuku, niti se oglašavaju. Odjel za eliminaciju diskriminacije utvrđuje diskriminaciju ukoliko žalba sadrži argumente, ako su precizno navedene radnje, kao i da je neka druga osoba u istoj situaciji bila drugačije tretirana.

Međutim, praksa nije pokazala očekivane rezultate u zaštiti od diskriminacije, a što se opravdava nedostatkom finansija, ljudskih resursa, autoritetom institucije Ombudsmena. Osim toga, Odjel po službenoj dužnosti pokreće istragu u slučajevima kada utvrdi povredu i ostvarivanje prava iz Konvencije, Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije, Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene, Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, a naročito kada utvrdi diskriminaciju koja je zasnovana na rasi, boji, polu, jeziku, političkom mišljenju, socijalnom i nacionalnom porijeklu ili imovinskom statusu.<sup>37</sup>

Nadležnosti Odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije:

- zaprima pojedinačne i grupne prijave u vezi sa diskriminacijom
- preduzima radnje ispitivanja pojedinačnih prijava do pokretanja sudskih postupaka .

---

37 Predrag Raosavljević, "Odjel za eliminaciju svih oblika diskriminacije", <https://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=19&lang=BS>. str.1/3

- uz saglasnost stranaka provodi postupak mirenja uz mogućnost zaključenja sudske nagodbe
- prikuplja i analizira statističke podatke o pojavama diskriminacije.
- podnosi godišnji, a po potrebi i vanredni izvještaj o pojavama diskriminacije domovima skupštine Parlamenta BiH.
- upozorava javnost na pojavu diskriminacije.
- daje mišljenja i preporuke Vijeću Ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH u cilju sprečavanja i suzbijanja diskriminacije i predlaže odgovarajuća zakonska rješenja.
- ukazuje na ne funkcioniranje vlasti i probleme kod donošenja odluka o diskriminaciji
- klanja prepreke za primjenu međunarodnih konvencija koje je ratifikovala Bosna i Hercegovina.
- djeluje na prevenciji diskriminacije. Ostvaruje saradnju sa organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava kao i grupa izloženih riziku diskriminacije.
- podržava aktivnosti promocije zaštite od diskriminacije.
- Zakon o zabrani diskriminacije predviđa obavezu uvođenja budžetske stavke za rad odjela za eliminaciju svih oblika diskriminacije<sup>38</sup>

## 5. Uloga ombudsmena u parničnom postupku

Osobe koje smatraju da su njihova prava na zaštitu od diskriminacije povrijeđena, osim postupka pred Ombudsmenom za ljudska prava Bosne i Hercegovine, imaju pravo pokrenuti i sudski postupak radi zaštite od diskriminacije. Razlika između ova dva postupka jeste što Ombudsmen izdaje pravno neobavezujuće preporuke,<sup>39</sup> dok postupak pred sudom za rezultat ima donošenje sudske odluke koja je pravno obavezujuća. U praksi, preporuke ombudsmena najčešće se koriste kao dokaz da je došlo do povrede prava na nediskriminaciju. Međutim prema Zakonu o zabrani diskriminacije, sud nije u obavezi prihvatiti preporuku Ombudsmena. U tom pravcu trebalo bi unaprijediti zakonske odredbe na način da bi sudovi u slučaju odstupanja od izrečene preporuke Ombudsmena u predmetu, morali za to dati jasno obrazloženje. Na ovaj način harmonizirao bi se postupak pred sudom i ombudsmenima, a time omogućila i veća zaštita žrtava diskriminacije.<sup>40</sup>

Predstavnici Institucije ombudsmena mišljenja su da ne trebaju učestvovati u sudskim i upravnim postupcima, zastupati stranke u postupku, pisati podneske

38 Zakon o zabrani diskriminacije, član 7.

39 Iako preporuke Ombudsmena nisu obavezujuće u praksi se u pojedinim slučajevima pokazalo da su izdane preporuke odmah zaustavile diskriminaciju, a nepostupanje po samim preporukama prema važećem Zakonu o zabrani diskriminacije sankcionirano je prekršajnim kaznama.

40 Čaušević, M., *op. cit.*, str. 667-683.

i sl. Pored navedenih široko postavljenih ovlasti, Ombudsmen u BiH još uvijek zazire od angažmana u sudskim postupcima, prvenstveno zbog sveprisutnog nedostatka resursa, ali i zbog restriktivne interpretacije vlastite uloge u domenu zaštite od diskriminacije, koju predstavnici ove institucije vide kao strogu i potpuno odvojenu od sudova.<sup>41</sup> Međutim postoje mišljenja da bi učestvovanje Ombudsmena u strateškim predmetima doprinijelo ostvarenja cilja bolje zaštite od diskriminacije. Zakon o ombudsmenu, u članu 4. stav 2. predviđa mogućnost da ombudsmeni „mogu pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi kada god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju njegovih dužnosti“. Mogućnost učestvovanja i aktivnu legitimaciju ombudsmena u parničnom postupku predviđa i Zakon o zabrani diskriminacije, koji u članu 17. daje aktivnu legitimaciju ustanovama i tijelima koji se<sup>42</sup> u okviru svoje djelatnosti bave zaštitom od diskriminacije određene grupe lica<sup>42</sup>.

Ombudsmen ima mogućnost i da učestvuje u postupcima za zaštitu od diskriminacije koji je već započeo. On bi se mogao pojaviti kao umješač u sudskom postupku, čak i u slučaju kada je dao preporuku koja nije realizirana. Predstavnici Institucije ombudsmena smatraju da se ombudsmeni mogu umiješati u postupak koji se vodi dugo. Prema podacima ta mogućnost postoji u pravnim sistemima Velike Britanije, Sjeverne Irske, Bugarske, Češke, Hrvatske, Danske, Mađarske, Malte, Norveške, Francuske, Slovačke i Italije. Ta mogućnost nije predviđena u sistemima Belgije, Finske, Luksemburga, Švedske, Holandije i Rumunije.<sup>43</sup> Međutim ova mogućnost se rijetko koristila, osim u slučaju Velike Britanije, koja je ovu mogućnost koristila u 32 intervencije.<sup>44</sup> Kao razlog neučestvovanja ombudsmena u sudskim procesima, najčešće se ističu nedostatak finansijskih sredstava ili odluke sudova da ne dopuštaju učestvovanje tj. intervenciju, kao što je slučaj u Hrvatskoj i Bugarskoj. Međutim u praksi postoje i pozitivni slučajevi,

41 A. Hanušić, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH: Analiza situacije i karakteristični problemi*, Analitika - Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 2012, str. 52.

42 U uporednoj pravnoj praksi predviđena je mogućnost pokretanje postupka u svrhu zaštite od diskriminacije radi zaštite javnih interesa. To su slučajevi, na primjer, kada na konkurs za posao sa diskriminatornim efektom nijedna stranka nije podnijela žalbu ili slučajevi kada postoje određeni propisi sa diskriminatornim odredbama. Ombudsmen može pokrenuti postupak i u predmetima kada žrtva diskriminacije nije identifikovana odnosno kada postoji strah kod te osobe da pokrene postupak. Praksa pokazuje da ovu mogućnost ombudsmeni rijetko koriste. Statistički podaci govore da je samo šest od 17 tijela u državama Evropske unije u 2009. godini iskoristilo ovu mogućnost u 40 predmeta. Tako je u Belgiji u 2011. godine Centar za jednake mogućnosti pokrenuo parnični postupak u 5 slučajeva. U Kanadi u provinciji Ontario koja ima mogućnost podnošenja sistemskih tužbi Tribunalu za ljudska prava, ova mogućnost, u periodu 2009-2010. godine, korištena je samo jednom. Kao razlozi malog broja pokretanja postupaka navodi se nedostatak kadrovskih i finansijskih sredstava, mogućnost ograničenja da žrtva da svoj pristanak kao što je slučaj u Austriji, Belgiji, Češkoj i Švedskoj i sl.

43 Equinet, „The Srbina Commissioner for the Protection of Equality in the Spotlight“, 2011 <http://www.equineteurope.org/107464.html>.

44 Hanušić, A., *op. cit.*, str. 51.

kao npr. u Mađarskoj, u kojoj je Ombudsmen uspješno intervenirao u sudskom postupku tvrdeći da je asistiranje sudovima u tumačenju anti-diskriminacionog zakonodavstva prirodni dio uloge tijela za zaštitu od diskriminacije.<sup>45</sup> Spomenut ćemo i učesće u postupku u ulozi “prijatelja suda“ (*amicus curiae*), a to su slučajevi kad treća osoba iako nije stranka u postupku u istom učestvuje radi pojašnjenja određenog pravnog pitanja. Tako je u Irskoj u dva slučaja dopušteno tijelu za zaštitu jednakosti da kao prijatelj suda učestvuje u postupku. U Rumuniji, tijelo za zaštitu od jednakosti nema pravo da interveniše u postupku, ali anti-diskriminaciono pravo predviđa da se sasluša u svojstvu svjedoka. U Francuskoj, tijelo zaduženo za zaštitu od diskriminacije ima mogućnost da iznese svoja zapažanja i ima ulogu pravnog savjetnika. To znači da ga mogu pozvati i stranke da iznese svoje mišljenje. Zakon o zabrani diskriminacije predviđa mogućnost učestvovanja ombudsmena u postupku na strani žrtve, uz njegov pristanak. Sudska praksa u Bosni i Hercegovini pokazuje da se ova mogućnost rijetko koristi. Kao jedan od razloga se navodi da Institucija ombudsmena nije zaprimila zahtjev da učestvuje u postupku. Pitanje pokretanja anti-diskriminacijskih postupaka je i dalje sporno, jer prevladava mišljenje da je svrha institucije samo zaštita ljudskih prava u slučajevima kršenja prava od organa vlasti. Iskustva zemalja u usporednom pravu pokazuju da tijela za jednakost u malom broju slučajeva pokreću sudski postupak. Tako povjerenik za zaštitu ravnopravnosti Srbije u periodu od 2010. do 2015. godine primio je 2638 žalbi za diskriminaciju, a u samo 13 slučajeva je vodio strateške parnice.<sup>46</sup> Prema Zakonu o zabrani diskriminacije, Ombudsmenu se daje mogućnost da učestvuje u sudskom postupku kao intervijent, na strani žrtve diskriminacije, te da time ojača njen položaj u sudskom postupku.

Funkcija Odjela za eliminaciju diskriminacije, također, nije iskorištena dovoljno jer nisu zabilježeni slučajevi da je od njega traženo savjetodavno mišljenje u sudskom postupku. Savjetodavna aktivnost odjela razvijenija je u davanju mišljenja načelnicima, sindikatima i slično. Smatramo da bi uloga Institucije ombudsmena trebala bi biti veća u slučaju vođenja sudskih postupka, odnosno da postoji potreba njenog obaveznog uključivanje kod težih oblika diskriminacije (segregaciji djece u školama po nacionalnoj pripadnosti, prava invalida, zaštita djece i majki porodilja itd).<sup>47</sup>

---

45 Equinet and bd. Jacobsen, *Influencing the law through legal proceedings- the powers and practices of equality bodies*, Brussels, 2010, str. 19.

46 Reljanović M., Radončić Dž, Malkić A, Izmirlija M, Hodžić E, „*Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH, Zakonski okvir politike i prakse 2012-2016*“, *Analitika*, 2016, str. 84.

47 Institucija ombudsmena ima važnu ulogu i radu mreže tijela za ravnopravnost iz jugoistočne Evrope. Institucija Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine i tijela za ravnopravnost iz Republike Albanije, Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine, Republike Sjeverne Makedonije, Republike Crne Gore i Republike Srbije su u novembru 2016. godine potpisale izjavu o saradnji. Na ovaj način stvoreni su uslovi regionalne saradnje nacionalnih mehanizama za borbu protiv diskriminacije. Izjava je potpisana 2016. godine a održana su i dva sastanka u Tirani i Zagrebu na kojima je aktivno učestvovala Institucija ombudsmena Bosne i Hercegovine.

Osim u sudskom postupku, Institucija ombudsmena ima važnu ulogu i u predmetima situacionog testiranja,<sup>48</sup> što znači svjesno izlaganje diskriminatornom postupanju, a u cilju neposredne provjere primjene propisa o diskriminaciji. Ova metoda koristi se kod prikupljanja dokaza, utvrđivanja činjenica u vezi sa diskriminatorским ponašanjem ili utvrđivanja diskriminacije. Osoba koja se želi podvrgnuti situacionom testiranju diskriminacije, dužna je obavijestiti Ombudsmena o namjeravanoj radnji i to u pismenom obliku. Misija OSCE u svojim dosadašnjim izvještajima o Bosni i Hercegovini, nije prikazala podatke o korištenju ovog sredstva.

## 6. Zaključak

Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine dao je značaj instituciji Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine kao centralnoj instituciji u zaštiti od diskriminacije. Na ovaj način zakonodavac je uvažavajući međunarodne standarde htio da se putem ove institucije brže i efikasnije pruži zaštita žrtvama diskriminacije. Za efikasnu borbu protiv diskriminacije nije dovoljno samo zakonski regulirati i usaglasiti ovu tematiku sa međunarodnim standardima, već je potrebno i unaprijediti rad ove institucije. Potrebno je analizirati u kojim segmentima društva se diskriminacija najčešće pojavljuje i samim tim preventivno djelovati u cilju smanjenja iste. U cilju povećanja efikasnosti rada, država mora Instituciju ombudsmena ojačati materijalno i sa ljudskim resursima. Nadalje, uloga ombudsmena trebala bi biti veća u sudskim postupcima, te postoji potreba njihovog obaveznog uključivanja u sudske postupke, koji se vode za teže oblike diskriminacije. Potrebno je, također, povećati aktivnost i podržati rad ove institucije od strane organa zakonodavne i izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, te optimizirati izvršenje donesenih preporuka. Institucija treba poraditi i na uključivanju u sudske postupke koji animiraju javnost, a sastavni su dio života Bosne i Hercegovine u oblastima gdje je izražena diskriminacija.

Iako Zakon o zabrani diskriminacije određuje status ombudsmena kao centralne institucije za zaštitu od diskriminacije, njen položaj, u pravilu, nije jasno određen, što pokazuju izvještaji o preporukama koje su izrečene, a nisu realizirane. Evidentno je da se nedovoljno koriste mehanizmi prekršajne odgovornosti za nepostupanja po preporukama, tako da je neophodno obavezati sudove da jasno obrazlože svoja odstupanja od izrečenih preporuka Ombudsmena.

Nadalje potrebno je uvesti mogućnost da sudovi traže mišljenje od ombudsmena u predmetima zaštite od diskriminacije, u svojstvu prijatelja suda. Ne postoji sistemski način praćenja provođenja preporuka ombudsmena od strane Parlamenta Bosne i Hercegovine, što bi trebalo zakonski riješiti, jer ova institucija svojim autoritetom može osigurati efikasnost provođenja istih. Osim toga, značajno je poraditi na širenju informacija o diskriminaciji i primjerima

<sup>48</sup> Zakon o zabrani diskriminacije BiH, član 15. stav 5.

pozitivno rješeni postupka, što bi moglo imati edukativni i preventivni karakter na javnost. Povećanjem efikasnosti rada Institucije ombudsmena, može se rasteretiti rad sudova u predmetima zaštite od diskriminacije, jer efikasna zaštita diskriminiranih osoba mora postati prioritet društva.

## Literatura

### Članci:

1. Čaušević, M., „Institucije ombudsmena i sudova u sudskim postupcima povodom slučajeva diskriminacije u Bosni i Hercegovini“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, br. 3/2019.*

2. Hanušić, A., „Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u Bosni i Hercegovini- Analiza zakonskih rješenja i prakse u svijetlu prvih predmeta u ovoj oblasti“, *Analitika*, Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 2012.

3. Mitrović Lj., „Postupanje Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u predmetima diskriminacije“, *Pravni vjesnik*, br. 3-4/2017.

4. Pajić, S., *Pravo na pravično suđenje u bosansko-hercegovačkom i evropskom pravu s posebnim osvrtom na razuman rok, magistrarski rad, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“, Mostar, 2014.*

5. *Priručnik za postupanje Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u predmetima diskriminacije*, Institucija ombudsmena za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2016.

6. Radončić Dž., Hodžić E., Izmirlija M., „Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH zakonski okvir, politike i prakse 2016-2018“, *Analitika*, Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 2018.

7. Reljanović, M., „Interne procedure zaštite od diskriminacije“, *Analitika*, Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 2016.

8. Reljanović, M., *Antidiskriminacioni okvir u Bosni i Hercegovini i zemljama Evropske unije, VIII naučni skup sa međunarodnim učešćem*, Sinergija, br. 4/2011.

9. Trnavci G, Bešlagić, J., „Specifičnosti sudskih postupaka za zaštitu od diskriminacije u Bosni i Hercegovini“, *Pravni vjesnik*, Osijek, god.31. br. 3-4/2015.

### Zakoni i drugi propisi

1. Zakon o parničnom postupku FBiH, „Službene novine F BiH“, broj: 53/2003, 73/2005, 19/2006. 98/2015.

2. Zakon o zabrani diskriminacije BiH, („Službeni glasnik BiH“, br. 59/09) i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik BiH“, broj 66/16 – dalje Zakon o zabrani diskriminacije)

3. Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 19/2002,35/2004, 32/2006, 38/2006 – ispr. I 50/2008 – dr. zakon, dalje Zakon o ombudsmenu)

4. Ustav Bosne i Hercegovine , Aneks 4 Dejtonskog mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu.

5. Pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine 16. decembra 1966. godine, a stupio na snagu 23. marta 1976. godine.

6. Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima i slobodama

7. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 22/2009

8. Zakon o suzbijanju diskriminacije, Narodne novine Republike Hrvatske, broj 85/08.

9. Pravila postupka institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, , 6. decembra 2016.godine, Službeni glasnik BiH, broj 104/2011

10. Izvještaj Evropske komisije za borbu protiv rasne diskriminacije i netolerancije (ECRI) o Bosni i Hercegovini, 6. decembar 2016. godine

#### **Internetski izvori:**

1. Raosavljević, P (2012). Lični intervju o oblicima diskriminacije u bosanskohercegovačkom društvu i oblicima prevazilaženja takvih negativnih stanja [http://www.lični\\_intervju.ba/06/02/2012](http://www.lični_intervju.ba/06/02/2012)

2. Equinet, „The Serbian Commissioner for the Protection of Equality in the Spotlight“ 20 <http://www.Equineteurope.org/107464.html>.

3. M. Palević, S. Đorđević, Zakon o zabrani diskriminacije“(pravna analiza), Beoštampa, Beograd [www.jure.kg.ac.rs/indeks/php/sr](http://www.jure.kg.ac.rs/indeks/php/sr)

4. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=HR>

5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=HR>

6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0113&from=HR>

7. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=HR>

8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0113&from=HR>

9. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0054&from=HR>



**Sanja Pajić, LL.M**

Cantonal Public Attorney's Office of the Herzegovina-Neretva Canton,  
Deputy Cantonal Public Attorney

## **INSTITUTION OF HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AS A MECHANISM FOR PROTECTION AGAINST DISCRIMINATION**

**Summary:** Human rights are the natural rights that belong to every human being on the basis of birth. These are universal rights that are inalienable. Non-discrimination itself is a human right, but also the most important element of all other human rights. The ideal of freedom and equality in dignity and rights places before every democratic state a requirement for the adoption of a corpus of legal rules that would precisely determine what constitutes prohibited discriminatory treatment, but also create a mechanism for effective legal protection against discrimination.

In Bosnia and Herzegovina, as a country that emerged economically devastated from the previous war and whose legal system was imposed by world powers, discrimination is present in various segments of life. We can say that almost all Bosnia and Herzegovina citizens have encountered some form of discrimination, and the protection of violated rights is certainly questionable. We find the reasons for this in insufficient application of regulations governing this area, inconsistent case law, inertia of bodies authorized and obliged to take measures to protect against discrimination, and especially non-implementation of recommendations of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina and court decisions establishing discrimination. This paper will analyze the role and work of the Institution of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina in protection against discrimination, compare domestic legal solutions with similar legal solutions in the region and EU member states, and highlight certain proposals *de lege ferenda*.

**Key words:** human rights and freedoms, discrimination, Institution of the Human Rights Ombudsman of Bosnia and Herzegovina, procedure for protection against discrimination.

**Željko Marijanović, dipl. iur.**

Doktorand na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Mostaru

Pomoćnik izvršnog direktora u Sektoru za ekonomsko-financijske poslove u J.P. Autoceste FBiH d.o.o. Mostar.

## **PRILAGODBA NAČELA UPRAVNOG PROCESNOG PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI U KONTEKSTU EUROPSKIH INTEGRACIJA**

**Sažetak:** Usvajanjem Mišljenja Europske komisije o Zahtjevu Bosne i Hercegovine za stjecanje statusa kandidata za članstvo u Europskoj uniji, napravljen je značajan korak na putu ostvarenja njezina strateškog cilja - punopravnog članstva u Europskoj uniji<sup>1</sup>. Mišljenje obuhvaća ključna područja reformi, uključujući i reformu javne uprave<sup>2</sup>, čiji je sastavni dio i prilagodba upravnog procesnog zakonodavstva europskim standardima. Dakle, na putu do punopravnog članstva u Europskoj uniji Bosna i Hercegovina ima obvezu izvršiti usklađivanje cjelokupnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini sa standardima Europske unije, uključujući i upravno-procesne zakone. Ovim radom bit će urađena komparacija načela upravnih postupaka u Bosni i Hercegovini, razmatrana potreba njihova međusobnog usklađivanja i prilagodbe te dane smjernice za njihovu europeizaciju.

**Ključne riječi:** upravni postupak, načela, zajednički standardi, konvergencija, europeizacija, Europska unija

---

1 Na izvanrednoj sjednici Vanjskopolitičkog odbora Europskog parlamenta održanoj 29. svibnja 2019., u sklopu Paketa proširenja Europske unije koji obuhvaća Bosni i Hercegovinu, Srbiju, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju, Albaniju i Tursku, prezentirano je i Mišljenje Europske komisije o Zahtjevu Bosne i Hercegovine za stjecanje statusa kandidata za članstvo u Europskoj uniji. Iako konačnu odluku o kandidacijskom statusu donosi Europsko vijeće, a potvrđuju sve zemlje članice Europske unije, stav Europske komisije, kao glavnog izvršnog organa Europske unije, može se smatrati značajnim korakom na putu europskih integracija Bosne i Hercegovine.

2 Mišljenje Europske komisije identificira 14 ključnih prioriteta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kao uvjet za stjecanje preporuke za otvaranje pregovora o pridruživanju Europskoj uniji. Ključni prioriteti obuhvaćaju područja demokracije/funkcionalnosti, vladavine prava, osnovnih prava i reforme javne uprave. Analitičko izvješće, koje je sastavni dio Mišljenja, prvi put uspoređuje situaciju u Bosni i Hercegovini sa standardima koji se primjenjuju u zemljama članicama Europske unije, s posebnim aspektom na unutarnje tržište, konkurentnost, javne nabave, sigurnost hrane i zaštite potrošača.

## 1. Uvod

Podnošenjem Zahtjeva za članstvo u Europskoj uniji, u skladu s člankom 49. Ugovora o Europskoj uniji<sup>3</sup>, Bosna i Hercegovina je potvrdila svoju ranije iskazanu spremnost za ulazak u proces usklađivanja kompletnog nacionalnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini sa zakonodavstvom Europske unije. To usklađivanje obuhvaća i upravno procesno pravo kao najprimjenjivije pravo u svakodnevnom životu<sup>4</sup>. Specifičnosti ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine po svojoj prirodi preslikavaju se na organizaciju uprave u širem smislu, što uvjetuje i složenost upravnoga prava, jer se propisi donose i primjenjuju na više razina ustroja vlasti u Bosni i Hercegovini. U skladu s ustavnopravnim uređenjem, uprava u Bosni i Hercegovini funkcionira na razini administrativno-teritorijalnih jedinica na način da se organiziraju zakonodavni, sudbeni i izvršni organi vlasti. Posljedica toga jest da je sadašnje ustrojstvo državne uprave u Bosni i Hercegovini složeno i komplicirano. Jednako tako, nužna posljedica tako složena državnog ustroja je i velik broj njezinih zakonskih propisa iz upravnoga procesnog prava, koji dovode i do određenih neusklađenosti u samom upravnom postupanju, pa čak i do neusklađenosti i temeljnih načela upravnoga procesnog prava. Kao preduvjet za razmatranje mogućih pravaca i modela prilagodbe načela upravnoga postupanja europskim standardima, uradit će se analiza i usporedba temeljnih načela koja propisuju zakoni o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini.

---

3 Bosna i Hercegovina je 15. veljače 2018. podnijela Zahtjev za članstvo u Europskoj uniji na osnovi članka 49. Ugovora iz Lisabona o izmjeni Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o osnivanju Europske zajednice (2007/C 306/01). Zahtjev je, u ime Bosne i Hercegovine, ministru vanjskih poslova Kraljevine Nizozemske - države članice koja je u to vrijeme predsjedavala Vijećem Europske unije, predao tadašnji predsjedatelj Predsjedništva Bosne i Hercegovine Dragan Čović.

4 Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) s Europskim zajednicama i njihovim državama članicama 16. lipnja 2008. i njegovim stupanjem na snagu 1. lipnja 2015. Bosna i Hercegovina se praktično obvezala na postupno usklađivanje svoga zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije, a usklađivanje upravnoga procesnog prava predstavlja jedan od koraka u ukupnoj reformi javne uprave. Ta obveza propisana je člankom 70. SSP-a, koji glasi:

*Strane priznaju važnost usklađivanja postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Zajednice, kao i njegove učinkovite provedbe. Bosna i Hercegovina nastojat će osigurati postupno usklađivanje svojih postojećih zakona i budućeg zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice. Bosna i Hercegovina će osigurati propisnu primjenu i provedbu postojećeg i budućeg zakonodavstva.*

*([http://www.dei.gov.ba/dei/bih\\_eu/sporazum/glavni\\_text/default.aspx?id=1172&langTag=bs=Ba](http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/sporazum/glavni_text/default.aspx?id=1172&langTag=bs=Ba))*

Podnošenjem Zahtjeva za članstvo u Europskoj uniji, Bosna i Hercegovina je iskazala spremnost za ulazak u postupak pristupanja Europskoj uniji, što zapravo znači i potvrdu ranije preuzete obveze potpisivanjem SSP-a o usklađivanju svoga zakonodavstva s europskim pravnim standardima.

## 2. Upravno procesno pravo u Bosni i Hercegovini

Upravnim procesnim zakonodavstvom u Bosni i Hercegovini propisana su pravila za primjenu materijalnog prava u upravnom postupanju, s ciljem stvaranja pravne sigurnosti na području cijele države i na svim razinama obavljanja upravne djelatnosti. Primjena upravnog procesnog zakonodavstva je široko rasprostranjena jer se njegova procesna pravila primjenjuju, kako u upravnim postupcima od životnog interesa za građane, tako i u upravnim postupcima za ostvarivanje javnog interesa. Administrativno-teritorijalna podjela Bosne i Hercegovine, kao i ustavne nadležnosti administrativno-teritorijalnih jedinica, odredile su razvoj upravnoga procesnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini. Administrativno-teritorijalne jedinice u Bosni i Hercegovini imaju svoju zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, što im je omogućilo samostalno razvijanje svoga materijalnog i procesnog upravnog zakonodavstva. Ta činjenica je pogodovala stvaranju praktično tri horizontalno zasebna upravna sustava u Bosni i Hercegovini – dva na razini entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske te Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu ustavne nadležnosti koje su pripale državnoj razini, u Bosni i Hercegovini se razvio i četvrti sustav, koji primjenjuju organi uprave na državnoj razini u okviru svojih stvarnih i mjesnih nadležnosti. Karakteristično je da je sustav na državnoj razini nadležan za rješavanje u upravnim stvarima za koje je stvarno nadležan organ uprave Bosne i Hercegovine, ako zakonom nije određena nadležnost organa uprave u entitetu kod prenesene nadležnosti<sup>5</sup>. Ova nedorečena zakonska odredba mogla bi se tumačiti na način da je Zakonom o upravnom postupku na razini Bosne i Hercegovine zapravo određena nadopuna entitetskih zakona, odnosno po njemu se postupa u onim stvarima koje nisu u entitetskoj nadležnosti. Zbog navedenih činjenica, u Bosni i Hercegovini postoje četiri zakona o upravnom postupku koji se istodobno primjenjuju u okviru svojih stvarnih i mjesnih nadležnosti, po čemu je Bosna i Hercegovina jedinstvena u svijetu. Iako svi upravni procesni zakoni u Bosni i Hercegovini imaju isti temelj i počivaju na dugogodišnjoj tradiciji razvoja upravnoga procesnog zakonodavstva na ovim prostorima, njegova rascjepkanost mogla bi dovesti u pitanje punu pravnu sigurnost građana u upravnom postupanju. Cilj analize i komparacije načela upravnoga postupanja jest da se utvrdi razina njihove međusobne usklađenosti, kao i da se identificiraju eventualne razlike koje bi, ako postoje, mogle narušiti zakonitost u radu upravnih vlasti, odnosno jednakost u pravnom položaju stranaka u upravnim postupcima.

---

<sup>5</sup> Članak 21. Zakona o upravnom postupku („Službeni list BiH“, br.29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

### 3. Upravni postupci u Bosni i Hercegovini

Iako pozitivnim zakonima o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini nije dana definicija upravnoga postupka, iz njihova sadržaja može se zaključiti da se radi o postupku po kojem se, u skladu s procedurama propisanim Zakonom o upravnom postupku, a primjenom materijalnog prava, donose upravni akti. Upravni postupak u Bosni i Hercegovini reguliraju četiri zakona o upravnom postupku, a svaki od njih ima određenu stvarnu i mjesnu nadležnost, tako da zajedno pokrivaju teritorij cijele Bosne i Hercegovine, osiguravajući pravila za rješavanje o upravnim stvarima po propisanim procedurama za vođenje upravnoga postupka. U nastavku rada bit će prikazana djelomična analiza i komparacija načela koja sadrže zakoni o upravnim postupcima u Bosni i Hercegovini, i to:

- a) Zakon o upravnom postupku po kojem postupaju organi uprave Bosne i Hercegovine<sup>6</sup>;
- b) Zakon o upravnom postupku po kojem postupaju organi uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>7</sup>;
- c) Zakon o upravnom postupku po kojem postupaju organi uprave Republike Srpske<sup>8</sup>;
- d) Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine po kojem su dužni postupati odjeli Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.<sup>9</sup>

#### 3.1. Analiza i usporedba načela upravnih postupaka u Bosni i Hercegovini

Primarni cilj vođenja upravnoga postupka jest da se rješavanjem konkretne upravne stvari postigne materijalna istina, a da se istodobno zaštite prava i interesi stranaka u postupku, ali i općedruštveni interesi<sup>10</sup>. Da bi se ta situacija mogla postići, nužno je utvrđivanje osnovnih smjernica za vođenje upravnoga postupka, a ona su sadržana u načelima koja predstavljaju određena jamstva za pravilnu primjenu materijalnog zakona i jednakost u postupanju. Načela predstavljaju opća pravna pravila za postupanje u određenim pravnim radnjama. Ona vrše usmjeravanje u slučaju postojanja nedoumica prilikom primjene neke odredbe zakona. Mogu se razvrstati na opća i osnovna načela. Razlika je među njima u tome što se opća načela primjenjuju na cjelokupan pravni sustav, dok

---

6 Zakon o upravnom postupku („Službeni list BiH“, br.29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).

7 Zakon o upravnom postupku („Službene novine Federacije BiH“, br. 2/98 i 48/99).

8 Zakon o općem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“, br. 13/02, 87/07 i 50/10).

9 Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 i 36/09, 48/11 – pročišćeni tekst i 13/18).

10 Usporedi: Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb 2002., str. 402.

se osnovna načela odnose isključivo na upravni postupak<sup>11</sup>. Zakoni o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini propisuju osnovna načela za vođenje upravnoga postupka, među kojima ima načela općeg i načela osnovnoga karaktera. Načela koja propisuju zakoni o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini su načelo: zakonitosti, zaštite prava građana i javnog interesa<sup>12</sup>, efikasnosti, materijalne istine, saslušanja stranke, ocjene dokaza, samostalnosti u rješavanju, pravo žalbe, konačnosti i pravomoćnosti rješenja, ekonomičnosti postupka, pomoći neukoj stranci i načelo uporabe jezika i pisma. Zakon o upravnom postupku na razini Bosne i Hercegovine, pored navedenih načela, propisuje i načelo pristupa informacijama i zaštite podataka, kao i načelo javnosti<sup>13</sup>.

### **3.1.1. Načelo zakonitosti**

Kao osnovno načelo cijeloga pravnog sustava, pa tako i upravnoga procesnog prava, može se navesti načelo zakonitosti, a njegovo osnovno značenje jest da svi pravni subjekti moraju primjenjivati pozitivna pravna pravila određenog pravnog sustava. Ovo načelo, kao osnovno načelo upravnoga postupanja, sastavni je dio i svih zakona u upravnom postupku u Bosni i Hercegovini<sup>14</sup>, a njegov smisao je obveza svih organa uprave da u postupanjima u upravnim stvarima primjenjuju zakone i druge propise, kao i opće akte institucija koje imaju javne ovlasti i koje one donose na osnovi javnih ovlasti. Iako se radi o općem načelu koje vrijedi za cjelokupan pravni sustav, zanimljivo je da Ustav Bosne i Hercegovine i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine<sup>15</sup> ne poznaju načelo zakonitosti kao ustavno načelo. Istodobno, Ustav Republike Srpske propisuje da republički organi uprave, u okviru ustavnih prava i dužnosti Republike Srpske, između ostalog vrše zaštitu ustavnosti i zakonitosti<sup>16</sup>, dok se u članku 69. istog Ustava precizira da zaštitu ustavnosti i zakonitosti u Republici Srpskoj osigurava Ustavni sud Republike Srpske.

### **3.1.2. Načelo zaštite prava građana i javnog interesa**

Načelom zaštite prava građana i javnog interesa štiti se položaj građana i drugih koji se nađu u ulozi stranke u upravnom postupku, na način da im organ

---

11 Usporedi: Lilić, S., *Upravno pravo, Upravno procesno pravo*, Beograd 2009., str. 523.

12 U zakonima o upravnom postupku na razini Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine ovo načelo je definirano kao načelo *Zaštita prava i sloboda građana i zaštita javnog interesa*.

13 Članci 6. i 7. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine.

14 Članak 4. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine i Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te članak 5. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske.

15 Člankom C.3.10. st.2. c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine samo je određena nadležnost Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine da odlučuje o zakonitosti propisa federalnog, kantonalnog/županijskog, gradskih i općinskih vlasti.

16 Članak 67. Ustava Republike Srpske.

uprave koji vodi upravni postupak omogućiti da kao stranke u postupku na što lakši način ostvare ili zaštite svoja prava. Organi uprave pri tome moraju paziti da omogućavanje ostvarivanja prava ne bude na štetu drugih osoba, ali ni u suprotnosti sa zakonom utvrđenim interesom. Dakle, glavni cilj organa uprave koji vodi postupak jest uskladiti javni interes i interes stranke u pravnom postupku. Ovim načelom se štite stranke u pravnom postupku od mogućeg štetnog djelovanja organa uprave koji vodi upravni postupak u smislu narušavanja njihove privatnosti, dostojanstva, ugleda i časti<sup>17</sup>. Organi koji vode upravni postupak ovim se načelom obvezuju da prema strankama moraju primijeniti one mjere predviđene propisima koje su za njih povoljnije u slučajevima kad se - na temelju zakona - strankama nalažu takve obveze<sup>18</sup>.

### **3.1.3. Načelo efikasnosti**

Načelo efikasnosti propisuje da je organ koji vodi postupak, odnosno rješava u upravnim stvarima, dužan osigurati uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu prava i pravnih interesa fizičkih osoba, pravnih subjekata i drugih stranaka<sup>19</sup>. Cilj provedbe ovoga načela jest da se omogući brže i lakše vođenje upravnoga postupka, kao i učinkovitija zaštita prava stranaka tijekom vođenja upravnog postupka. Kako bi se u cjelini moglo sagledati načelo efikasnosti, potrebno ga je promatrati i u svjetlu odredbe o ovom načelu koje se nalazi u Zakonu o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kojim se propisuje da su u ostvarenju prava građana organi uprave dužni osigurati uvjete da građani mogu na efikasan i jednostavan način ostvariti svoja prava i izvršavati svoje obveze kod tih organa<sup>20</sup>.

### **3.1.4. Načelo materijalne istine**

U upravnom se postupku mora utvrditi pravo stanje stvari, odnosno objektivna istina. Organ koji vodi upravni postupak, putem službene osobe, dužan je utvrditi objektivnu, materijalnu istinu, utvrđivanjem svih relevantnih činjenica

---

17 Ova odredba proizlazi i iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čije odredbe imaju snagu ustavnih odredbi. (Odredbe Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s dodatnim protokolima primjenjuju se u cijeloj Bosni i Hercegovini u skladu s člankom II.2. Ustava Bosne i Hercegovine. Također, Dodatkom Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, br. 1/94.), određeno je da, između ostalih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljenih sloboda iz 1950. te Protokol uz nju, imaju snagu ustavnih odredbi.

18 Vidi više: Bajt, J. –Ivasić, LJ. – Komorčec, M., op.cit. str. 25.

19 Ovu definiciju koristi većina zakona o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini (članak 8. Zakon o upravnom postupku na razini BiH, članak 7. Zakona o općemu upravnom postupku RS i članak 6. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH. Zakon o upravnom postupku Federacije BiH (članak 6.) dodatno pojašnjava obvezu organa i institucija koje imaju javne ovlasti, da to obuhvaća dobru organizaciju na izvršavanju poslova organa, koja osigurava brzo, potpuno i kvalitetno rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku uz svestrano razmatranje tih stvari.

20 Članak 75. Zakona o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 35/05.).

za taj upravni postupak putem raznih dokaza. Ovo načelo je od velike važnosti za upravni postupak jer se njime zapravo pridonosi i provedbi načela zakonitosti. Odredbe zakona o upravnom postupku poznaju i izuzetke od ovog načela, a to su situacije kada se materijalna istina pretpostavlja iz razloga što je ona općepoznata<sup>21</sup> ili njezino postojanje zakon pretpostavlja, ali je dopušteno dokazivati nepostojanje tih činjenica, ako zakonom nije drukčije određeno<sup>22</sup>, kao i kod vođenja skraćenog postupka.

### **3.1.5. Načelo saslušanja stranke**

Ovim načelom se propisuje da se, prije donošenja rješenja u upravnom postupku, stranci ili strankama u postupku mora pružiti mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja, osim kada je to zakonom dopušteno<sup>23</sup>. Ovo praktično znači da organ koji vodi upravni postupak mora svakoj stranci prije donošenja rješenja omogućiti izjašnjenje o okolnostima i činjenicama koje su važne za pravilno vođenje postupka i donošenje rješenja. Ovo izjašnjenje se ne smije svesti samo na formalno u obliku davanja izjave i sl., nego ono mora obuhvatiti i mogućnost da stranka bude prisutna obavljanju svih upravnih radnji u postupku, da bude saslušana, kao i da predlaže dokaze i da se na izvedene dokaze očituje. Ovo načelo ne obvezuje stranku da bude saslušana, odnosno ono samo pruža stranci mogućnost, ali stranka može svojom voljom odlučiti da tu mogućnost ne iskoristi. Saslušanjem stranke značajno doprinosi provedbi i nekih drugih načela u upravnom postupku, kao što su načelo zakonitosti i načelo utvrđivanja materijalne istine. U iznimnim slučajevima, odredbama zakona o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini dopušteno je odstupanje od ovoga načela, kao što je to slučaj prilikom vođenja skraćenoga upravnog postupka<sup>24</sup>.

### **3.1.6. Načelo ocjene dokaza**

Ovo načelo je zastupljeno u tekstovima zakonâ o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini pod nazivom „načelo ocjene dokaza“, osim u Zakonu o općem postupku Republike Srpske gdje je pod nazivom „načelo slobodne ocjena

---

21 Članak 151. st.2. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 158. st.2. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 148. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske, i članak 145.st.2. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

22 Članak 151. st. 3. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 158. st.2. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 148. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske, i članak 145.st.2. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

23 Članak 10. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 8. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 9. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske, i članak 8. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

24 Članak 132. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 139. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 129. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske i članak 126. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.



dokaza<sup>25</sup>. Smisao ovog načela je da se svakom organu koji vodi upravni postupak omogućiti da prilikom utvrđivanja činjeničnog stanja putem dokaza omogućiti da slobodno ocijeni kojem će od dokaza pokloniti vjeru i smatrati ga relevantnim dokazom u postupku. Ovo ne znači da organ uprave, odnosno službena osoba koja vodi upravni postupak, može svojevoljno odlučiti koji dokaz uzeti kao relevantan, a koji ne, već obvezu da razmotri svaki dokaz zasebno, sve dokaze zajedno, cjelokupan činjenični rezultat postupka te da na temelju toga odluči, po svom uvjerenju, koje će činjenice uzeti kao dokazane<sup>26</sup>. Slobodna ocjena dokaza ne odnosi se na javne isprave i sudske presude, što znači da službena osoba koja vodi upravni postupak ne može preispitivati njihov sadržaj, već ga mora uvažiti kao dokazane činjenice.

### **3.1.7. Načelo samostalnosti u rješavanju**

Ovim načelom je definirano da organ uprave vodi upravni postupak i donosi rješenje samostalno, u okviru ovlasti danih zakonom i drugim propisima. Također, daje samostalnost i ovlaštenoj službenoj osobi organa nadležnog za vođenje postupka da samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti i na osnovi utvrđenih činjenica i okolnosti primjenjuje propise na konkretan slučaj<sup>27</sup>. Iz same zakonske definicije ovog načela vidi se da je ono podijeljeno na dva dijela, prvi koji se odnosi na samostalnost organa uprave u postupanjute drugi, koji se odnosi na samostalnost ovlaštene službene osobe koja vodi postupak, ali se ta samostalnost kreće u okviru njihovih zakonskih ovlasti. Da se radi o važnom načelu za upravno pravo, vidi se i iz činjenice da je i Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine načelo samostalnosti u rješavanju postavljeno kao opće načelo koje se odnosi na sve poslove organa uprave<sup>28</sup>. Na identičan način ovo načelo je definirano i u Zakonu o upravi na razini Bosne i Hercegovine<sup>29</sup>. Primjena ovog načela jamči strankama u upravnom postupku punu pravnu sigurnost u postupanju.

### **3.1.8. Načelo prava na žalbu**

Prema načelu prava na žalbu, odnosno načelu dvostupanjskog rješavanja, upravni postupak se u pravilu vodi u dva stupnja i to kao prvostupanjski i drugostupanjski upravni postupak. Zakonima o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini propisano je da protiv rješenja donesenog u prvom stupnju, stranka

25 Ibid, članak 13., članak 9., članak 10. i članak 9.

26 Usporedi: Krijan, P., *Komentar zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2002., str. 40.-41.

27 Članak 14. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 10. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 11. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske i članak 10. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

28 Člankom 4.st. 2. Zakona o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine propisano je da *organi uprave poslove uprave iz svoje nadležnosti vrše samostalno, u granicama ovlasti utvrđenih u ustavu, zakonu i drugim propisima*.

29 Članak 2. st. 3. Zakona o upravi Bosne i Hercegovine.

ima pravo žalbe te da se samo zakonom može propisati da u pojedinim upravnim stvarima žalba nije dopuštena, i to ako se na drugi način osigura zaštita prava i zakonitosti. Žalba je dopuštena i u slučajevima kada prvostupanjski organ ne donese rješenje u propisanom roku<sup>30</sup>. U tom slučaju smatra se da je prvostupanjski organ uprave postupak riješio negativno za stranku, a ova situacija se naziva „šutnja administracije“ ili „šutnja organa uprave“. Da ne bi bilo zabune oko prava na žalbu, zakonima je izričito propisano da ne postoji mogućnost žalbe protiv rješenja donesenog u drugom stupnju. Zanimljivo je da je odredba koja uređuje situaciju u slučaju nepostojanja drugostupanjskog organa brisana iz Zakona o upravnom postupku na razini Bosne i Hercegovine<sup>31</sup>, dok je ostala u zakonima o upravnom postupku entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Tom odredbom je propisano da, ako ne postoji organ uprave drugog stupnja, žalba može biti izjavljena samo ako je to predviđeno zakonom te da u tom slučaju istim zakonom treba biti određen i drugostupanjski organ koji je dužan odlučivati po žalbi. Pravo na žalbu je jedini redoviti pravni lijek u upravnom postupku i spada u jedno od najvažnijih procesnih prava stranke, jer omogućava stranci da u zakonskom roku osporava zakonitost prvostupanjskog rješenja ili da iznese u kojem pogledu je nezadovoljna donesenim rješenjem. Žalba se izjavljuje drugostupanjskom organu uprave u roku od 15 dana<sup>32</sup>, ako zakonom nije drukčije uređeno, i u pravilu ima suspenzivno djelovanje na izvršenje rješenja protiv kojeg je izjavljena<sup>33</sup>. Načelo prava na žalbu strankama u upravnom postupku osigurava pravnu sigurnost jer je ostavljena mogućnost da drugostupanjsko tijelo, odlučujući po žalbi, svojim rješenjem prizna stranci neko zakonsko pravo za koje ona smatra da joj pripada. S obzirom na veliku važnost koju žalba ima, ona može biti isključena zakonom samo u pojedinim slučajevima, a u svakom slučaju mora biti dopuštena protiv svih rješenja donesenih u prvom stupnju, ako je zakonom isključena mogućnost pokretanja upravnog spora protiv tih rješenja<sup>34</sup>.

### **3.1.9. Načelo konačnosti i izvršnosti rješenja**

Rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba smatra se da je konačno u postupku. Pravomoćnim rješenjem u upravnom postupku se smatra ono rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor. Konačna i pravomoćna rješenja mogu se poništiti, ukinuti ili izmijeniti samo u slučajevima

30 Članak 12. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 11. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 12. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske, i članak 11. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

31 Odredba brisana Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku (“Službeni glasnik BiH”, broj 93/09).

32 Članak 218. (1) Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 222. st 1. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 215. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske i članak 211. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

33 Ibid, članak 219., članak 228., članak 216., članak 212.

34 Ibid, članak 214. (2), članak 222. (3.), članak 121., članak 219. (2).

koji su ovim ili drugim zakonom predviđeni<sup>35</sup>. Prvostupanjsko rješenje postaje konačno dostavom stranci u slučaju kad žalba na to rješenje nije dopuštena ili istekom roka za žalbu ako je žalba bila dopuštena, ali nije izjavljena u zakonskom roku. Drugostupanjsko rješenje se donosi samo u slučajevima ako je na prvostupanjsko rješenje uložena žalba, a ono postaje konačno danom njegove dostave stranci. Konačno rješenje može se poništiti, ukinuti ili izmijeniti jedino ako su ispunjeni uvjeti za pokretanje nekog od izvanrednih pravnih lijekova propisanih zakonima o upravnom postupku ili nekim drugim zakonima. Upravni spor se pokreće samo protiv konačnoga upravnog akta<sup>36</sup>. Pravomoćnost rješenja donesenog u upravnom postupku može biti formalna i materijalna. Formalnu pravomoćnost stječe rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor, a materijalnu pravomoćnost stječe rješenje koje je postalo formalno pravomoćno, ako je stranka u upravnom postupku stekla neko pravo ili su joj tim rješenjem nametnute određene obveze. Rješenja kojima je odbijen zahtjev stranke mogu postati samo formalno pravomoćna, jer zbog nepostojanja prava ili obveze za stranke iz tog rješenja nije ispunjen uvjet za materijalnu pravomoćnost<sup>37</sup>.

### **3.1.10. Načelo ekonomičnosti upravnog postupka**

Načelo o ekonomičnosti upravnog postupka propisuje da se postupak mora voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje sudjeluju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonita i pravilna rješenja<sup>38</sup>. Načelom ekonomičnosti nedvojbeno se ukazuje organu uprave, odnosno službenoj osobi u organu uprave koja vodi upravni postupak, da njezino postupanje mora biti ekonomično i racionalno za stranku i organ uprave, ali ne na štetu kvalitete dokaza koji su neophodni za utvrđivanje činjenična stanja u postupku. Načelo ekonomičnosti i načelo efikasnosti su usko povezani i ona nastoje urediti da vođenje upravnog postupka bude što ekonomičnije po pitanju utrošenih resursa, ali i što brže po pitanju dužine vođenja postupka.

### **3.1.11. Načelo pomoći neukoj stranci**

Namjera načela pomoći neukoj stranci je da se spriječi eventualna šteta koju bi stranka u upravnom postupku mogla pretrpjeti zbog poduzimanja ili propuštanja određenih pravnih radnji zbog svoje neukosti ili neznanja. Zbog toga je zakonima o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini propisano da se organ uprave, koji vodi postupak, mora pobrinuti da neznanje i neukost stranke, kao i drugih osoba

35 Ibid, članak 16. i 17., članak 12. i 13., članak 13., članak 12. i 13.

36 Članak 8. st. 1. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, članak 8. st. 1. Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, članak 7. st. 1. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske i članak 6. (1) Zakona o upravnim sporovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

37 Usporedi: Bajt, J. – Ivasić, L.J. – Komorčec, M., op.cit. str. 32.

38 Članak 11. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, članak 14. Zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, članak 14. Zakona o općem upravnom postupku Republike Srpske i članak 14. Zakona o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

koje sudjeluju u postupku, ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju<sup>39</sup>. Primjenom ovog načela izjednačavaju se uvjeti za ostvarivanja prava u upravnom postupku svim strankama bez obzira na njihovu razinu poznavanja zakonskih propisa.

### **3.1.12. Načelo uporabe jezika i pisma**

Imajući u vidu ustavne odredbe o primjeni jezika na području Bosne i Hercegovine<sup>40</sup>, upravni postupci se vode na službenim jezicima u Bosni i Hercegovini – bosanskom, srpskom i hrvatskom jeziku te latiničnim ili ćirilničnim pismom. U slučaju da stranka u upravnom postupku ne pozna neke od službenih jezika u Bosni i Hercegovini, organ koji vodi postupak dužan ju je poučiti da se može koristiti svojim jezikom te joj osigurati prevoditelja o svom trošku. Svrha ovog načela je da se otklone jezične barijere koje bi mogle dovesti do ugrožavanja prava i interesa stranaka u upravnom postupku zbog nepoznavanja jezika.

### **3.1.13. Načelo pristupa informacijama i zaštite podataka**

Prema ovom načelu, organi uprave i institucije na razini Bosne i Hercegovine koje imaju javne ovlasti dužni su u upravnom postupku strankama omogućiti pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici organa uprave i pružiti im druge obavijesti, savjete i stručnu pomoć. S ciljem zaštite privatnosti stranaka u upravnom postupku, organ uprave koji vodi postupak dužan je zaštititi osobne i tajne podatke u skladu s propisima o zaštiti osobnih podataka, odnosno tajnosti podataka<sup>41</sup>.

### **3.1.14. Načelo javnosti**

Za razliku od načela pristupa informacijama i zaštiti podataka kojim se strankama u upravnom postupku omogućava pristup svim podacima i informacijama relevantnim za postupak, načelom javnosti vođenje upravnoga postupka postaje javno za sve zainteresirane osobe<sup>42</sup>. Službena osoba koja vodi postupak, javnost može isključiti samo u zakonom propisanim slučajevima<sup>43</sup>.

39 Ibid, članak 12., članak 15., članak 15., članak 15.

40 Člankom I.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da su službeni jezici Federacije Bosne i Hercegovine bosanski jezik, hrvatski jezik i srpski jezik. Službena pisma su latinica i ćirilica. Ostali jezici mogu se koristiti kao sredstvo komunikacije i nastave. Člankom 7. Ustava Republike Srpske propisano je da su službeni jezici Republike Srpske: jezik srpskoga naroda, jezik bošnjačkoga naroda i jezik hrvatskoga naroda. Službena pisma su ćirilica i latinica. Na područjima gdje žive druge jezične skupine, u službenoj su uporabi i njihoviji jezici i pisma, i to na način određen zakonom.

41 Članak 6. Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine.

42 Ibid, članak 7.

43 Ibid, člankom 141. propisano je da službena osoba koja vodi upravni postupak može isključiti javnost za cijelu usmenu raspravu ili samo za jedan njezin dio, i to ako: 1) to zahtijevaju razlozi morala ili javne sigurnosti, 2) ako postoji ozbiljna i neposredna opasnost ometanja usmene rasprave, 3) ako

Načelo pristupa informacijama i zaštite podataka te načelo javnosti, načela su koja poznaje samo Zakon o upravnom postupku na razini Bosne i Hercegovine, dok ostali zakoni o upravnom postupku – Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine - još uvijek ne sadrže ova načela.

#### 4. Europsko upravno pravo

Pojam europsko upravno pravo potkraj osamdesetih godina prošlog stoljeća među prvima je uveo prof. Jürgen Schwarze<sup>44</sup>, a ono obuhvaća upravno pravo koje regulira provedbu prava Europske unije, i to upravno pravo koje se primjenjuje na izravnu primjenu prava Europske unije od strane institucija Unije i nacionalnih upravnih zakona koje države članice primjenjuju prilikom provedbe prava Europske unije prema građanima. U tom smislu upravno pravo Europske unije obuhvaća, pored pravila i načela upravnog procesnog postupanja, i načela o sudskom preispitivanju, odnosno upravnim sporovima po pravu Europske unije<sup>45</sup>. Zbog činjenice da učinkovitost primjene europskog upravnog prava znatno ovisi o nacionalnim zakonodavstvima država članica, Europska unija nastoji utjecati na njihovo međusobno usklađivanje, odnosno približavanje. Proces konvergencije (približavanja) europskoga upravnog prava i nacionalnih upravnih prava zemalja članica je konstantan i on se vodi dvosmjerno, a najvažniji utjecaj od institucija Europske unije na nacionalna zakonodavstva predstavlja razvoj općih načela Suda Europske unije<sup>46</sup> od svršetka pedesetih godina prošloga stoljeća. Sud Europske unije je opća načela oblikovao prema općim načelima koja su zajednička zakonima država članica i njihov sadržaj je vrlo sličan, iako nisu uvijek istovjetni s jednakim načelima država članica. Većina se općih načela prava Europske unije primjenjuje na upravne postupke, posebno u donošenju odluka u pojedinačnim slučajevima. Ukupnost tih načela, kojima se postižu zajednički standardi u upravnom postupanju, obuhvaćano je pojmom *dobre uprave*<sup>47</sup>.

se treba raspravljati o odnosima u nekoj obitelji, 4) ako se treba raspravljati o okolnostima koje predstavljaju službenu, poslovnu, profesionalnu, znanstvenu ili umjetničku tajnu.

44 Jürgen Schwarze (rođ. 9. srpnja 1944. u Bielefeldu, Njemačka) njemački je odvjetnik, redoviti profesor javnog prava i europskoga međunarodnog prava na Sveučilištu Freiburg im Breisgau. Zastupnik je pred sudovima Europske unije i osobito priznat stručnjak iz oblasti ekonomije i europskih prava.

45 Vidi više: Widdershoven, Rob J.G.M., *Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity?*, Paris legal publishers, 2014., str. 6.

46 Europski sud pravde bio je najznačajniji sud na teritoriji Europske unije, pored Prvostupanjaškog suda i Službeničkog tribunala. Ovaj sud bio je poznat pod različitim nazivima – Europski sud pravde, Sud pravde, Sud Europske unije, iako je njegov službeni naziv bio Sud pravde Europskih zajednica.

47 Vodeća uloga u afirmiranju koncepta dobre uprave u europskim okvirima zasigurno pripada Vijeću Europe kao vodećoj organizaciji u oblasti zaštite ljudskih prava, koja je osnovana 1949. sa sjedištem u Strasbourgu. Aktivnosti Vijeća Europe po ovom pitanju odvijaju se na dva kolosijeka – kroz odluke Europskog suda za ljudska prava koje se temelje na odredbama Europske konvencije za

#### 4.1. Načela *dobre uprave*

Načela dobre uprave ponajprije se oblikuju na europskoj razini, ali utjecaj na njih imaju i nacionalna zakonodavstva država članica Europske unije, pa i ostalih europskih država. Ipak, glavnu ulogu u njihovu afirmiranju imaju Europski sud za ljudska prava<sup>48</sup>, koji se oslanja na Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava temeljnih sloboda<sup>49</sup> te Odbor ministara Vijeća Europe<sup>50</sup>, koji svojim aktima, a koji obuhvaćaju najvažnije principe dobre uprave, državama članicama nude korisne smjernice za ugradnju ovih načela u svoje pravne okvire, kao i njihovu uspješnu provedbu. Načela *dobre uprave* najvećim se dijelom temelje na odredbama Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, odnosno iz procesnih garancija koje čine sastavne dijelove prava na pravično suđenje<sup>51</sup>, pravo na djelotvoran pravni lijek<sup>52</sup>. Također, značajan dio načela temelji se i na njezinim

---

zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kroz djelovanje Odbora ministara kao jednog od organa Vijeća Europe.

48 Europski sud za ljudska prava ustanovljen je Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i djeluje u okviru Vijeća Europe, kao najstarije europske organizacije. Sjedište Europskog suda za ljudska prava je u Strasbourgu, u Francuskoj.

49 Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisana je u Rimu 4. studenoga 1950. od strane dvanaest zemalja članica novoosnovanog Vijeća Europe, a na snagu je stupila 3. rujna 1953. Postupno se nadopunjavala nekoliko puta dodavanjem *protokola* koji su nadopunili odredbe konvencije. Sve zemlje članice Vijeća Europe stranke su Konvencije te se od novih članica Vijeća zahtijeva njezina ratifikacija. Bosna i Hercegovina je Konvenciju ratificirala 12. srpnja 2002. i tim je činom prihvatila nadležnost Europskoga suda za ljudska prava da odlučuje o aplikacijama/zahtjevima bilo koje fizičke osobe, nevladine udruge, skupine pojedinaca ili druge države članice koji tvrde da su žrtve povrede prava utvrđenih u Konvenciji što ih je počinila Bosna i Hercegovina. Značajno je istaknuti da je obveza poštivanja prava i sloboda zajamčenih Konvencijom i njezinim protokolima u Bosni i Hercegovini nastala već stupanjem na snagu Ustava Bosne i Hercegovine 14. prosinca 1995., koji u članku II. proglašava Konvenciju izravno primjenjivom u Bosni i Hercegovini, dajući joj prioritet nad svim ostalim zakonima. Međutim, tek je ratificiranjem Konvencije kao međunarodnog ugovora, poštivanje prava i sloboda iz Konvencije i dodatnih protokola u Bosni i Hercegovini postalo predmet kontrole od Europskog suda za ljudska prava (izvor:

[http://www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/o\\_uredu/default.aspx?id=171&langTag=bs-BA](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/o_uredu/default.aspx?id=171&langTag=bs-BA)).

50 U skladu s čl. 10 Statuta Vijeća Europe, Odbor ministara predstavlja jedan od organa ove organizacije. Čine ga ministri vanjskih poslova zemalja članica Vijeća Europe ili njihovi stalni zastupnici.

51 Čl. 6 st. 1 Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama propisano je da *tijekom odlučivanja o građanskim pravima i obvezama ili o kaznenoj tužbi, svatko ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristranim sudom, utemeljenim na osnovi zakona.*

52 Čl. 13. st. 1. Ibid, propisano je da *svatko čija su prava i slobode, priznata Konvencijom, narušena*

materijalno-pravnim odredbama kojima je propisano pravo na: poštivanje privatnog i obiteljskog života, doma i komunikacije<sup>53</sup>, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijedi<sup>54</sup>, slobodu izražavanja<sup>55</sup>, slobodu okupljanja i udruživanja<sup>56</sup>, pravo na mirno uživanje imovine<sup>57</sup> te slobodu kretanja<sup>58</sup>. Načela dobre uprave, nastala pod okriljem Vijeća Europe, uključuju, kako načela utemeljena na odredbama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava temeljnih sloboda - uz to dodatno oblikovana kroz praksu Europskog suda za ljudska prava i temeljene slobode, tako i neobvezujuće akte Odbora ministara koji mogu imati značajne praktične učinke na subjekte na koje se odnose, iako su pravno neobvezujući<sup>59</sup>.

## 4.2. Načela upravnog prava Europske unije

Kada je u pitanju oblast prava Europske unije, vrlo važnu ulogu ima Sud Europske unije, koji u kontinuitetu definira nova načela upravnoga prava unutar Europske unije, i to na temelju pravnih načela koji su zajednički za države članice. Od iznimne važnosti su načela koja nastaju u praksi Suda Europske unije jer su njih države članice dužne primjenjivati na svojim teritorijima kada postupaju po pravu Europske unije. Neki od tih važnijih načela su:

- načelo zakonitosti;
- načelo proporcionalnosti;
- načelo pravne sigurnosti;
- načelo prava na saslušanje u postupku donošenja odluka;

---

*ima pravona pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinile osobe u vršenju svoje službene dužnosti.*

53 Čl. 8., st. 1. Ibid, propisano je da *svatko ima pravo na poštivanje svog privatnog i obiteljskog života, doma i prepiske.*

54 Čl. 9. st.1., Ibid, propisano je da *svatko ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjere: ovo pravo uključuje slobodu da promijeni vjeru ili uvjerenje i slobodu, sam ili zajedno s drugima i javno ili privatno, da manifestira svoju vjeru ili uvjerenje, obredom, propovijedanjem i vršenjem vjerskih dužnosti i rituala.*

55 Čl. 10. st.1., Ibid, propisano je da *svatko ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javnih vlasti i bez obzira na granice.*

56 Čl. 10. st.1., Ibid, propisano je da *svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa.*

57 Člankom 1. Protokola 1 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda propisano je da *svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Nitko ne može biti lišen svoje imovine osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonima i općim načelima međunarodnog prava.*

58 Čl. 2. točkama 1. I 2. Protokola 4. uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda propisano je da *svatko tko se nalazi na teritoriju jedne države ima, na tom teritoriju, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta. Svatko je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu.*

59 Vidi više: Todorović, B., *Načela dobre uprave – primjena u upravno-procesnom pravu Republike Srbije*, Fondacija centar za javno pravo.

- načelo pristupa upravnim sudovima pojedincima podjednakim uvjetima.

Uopćene i široko postavljene definicije načela upravnog prava koja su potvrđena presudama Suda Europske unije otežavaju njihovo taksativno nabranje, međutim, većina autora prihvaća njihove dvije klasifikacije. Prema prvoj klasifikaciji, polazi se od podjela načela na materijalna i procesna, dok se druga zasniva na grupiranju brojnih, u svrhu ciljeva SIGMA programa<sup>60</sup>, identificiranih načela.

Podjela na materijalna i procesna načela ima jako uporište u praksi. Sud Europske unije dao je različitu snagu načelima ovisno o tome u koju od ovih dviju skupina pripadaju. Tako utvrđena povreda materijalnih upravnih načela, po pravilu, razlog je za poništavanje odluke Unije koja je predmet preispitivanja pred Sudom Europske unije, dok povreda procesnih načela najčešće vodi poništavanju odluke samo ako se radi o tzv.bitnoj povredi postupka, odnosno ako je povreda takva da je mogla utjecati narješnje stvari. Prema ovoj klasifikaciji, u materijalna načela ubrajaju se: načelo zakonitosti; načelo proporcionalnosti; načelo jednakosti (zabrane diskriminacije); načelo zaštite legitimnih očekivanja i konzistentnosti te u procesna načela: načelo saslušanja stranke; načelo dostupnosti informacija i načelo brižljiva vođenja postupka<sup>61</sup>. Materijalna načela upravnoga prava Europske unije u najvećem su broju slučajeva i opća pravna načela Europske unije, kojima se, u slučaju povrede, mogu osporavati kako pojedinačne odluke, tako i opće odluke organa Europske unije. Procesna načela su veoma važna, jer predstavljaju način na koji pojedinac može „pristupiti“ pravnom sustavu<sup>62</sup>. Općenito gledano, svaki pravni sustav određuje način samog ulaska u taj sustav, a on se najčešće određuje kroz procesna pravila koja određuju tko ima pravo biti saslušan, odnosno da intervenira prije nego što se inicijalna odluka donese, kao i tko ima pravo sudjelovati u procesu donošenja propisa. Također, postoje pravila kojima se utvrđuje tko ima mogućnost za podnošenje žalbe sudu ako donositelj odluke prekorači svoje ovlasti<sup>63</sup>. Klasifikacija načela u okviru SIGMA programa izvršena je s ciljem pomoći zemljama kandidatkinjama za pristup Europskoj uniji, uključujući i Bosnu i Hercegovinu. Tom podjelom grupirana su temeljna

60 SIGMA je zajednička inicijativa Europske unije i Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) čiji je cilj podržati reformu administracije zemalja koje se nalaze u procesu pristupanja Europskoj uniji. Uspostavljena je 1992., a danas pruža podršku reformi administracije u zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama (Bosna i Hercegovina i Kosovo) te zemljama sudionicama europske politike susjedstva (Alžir, Azerbejdžan, Bjelorusija, Egipat, Armenija, Gruzija, Izrael, Jordan, Libanon, Libija, Moldavija, Maroko, Palestinski teritorij, Sirija, Tunis i Ukrajina), kao i Rusiji.

61 Vidi više: Lilić, S., *Europsko upravno pravo s osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu europskih integracija*, Beograd, 2014., str. 64.

62 Vidi više: Ibid, str. 65.

63 Craig, P., *Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives*, u Jacques Ziller (editor), „What’s New in European Administrative Law“, European University Institute, Florence, 2005., str. 25.



načela koja predstavljaju osnovu za reformu upravnoga zakonodavstva, koje treba omogućiti njihovo uključenje u europski upravni prostor. Prema ovoj podjeli, izdvajaju se četiri grupe načela:

- 1) pouzdanost i predvidivost (pravna sigurnost);
- 2) otvorenost i transparentnost;
- 3) odgovornost;
- 4) djelotvornost.

Pri formuliranju ovih načela, SIGMA je pošla od pretpostavki da oni moraju biti izvedeni iz načela upravnoga prava koji su okosnica svakodnevnih aktivnosti javnih službenika, kao i da praksa Suda Europske unije potvrđuje formulirana načela koja su primjenljiva na širem teritoriju Europske unije.

#### 4. Zaključak

Imajući u vidu opredijeljenost Bosne i Hercegovine za ulazak u Europsku uniju, kao i stratešku opredijeljenost za prihvatanje europskih načela *dobre uprave*<sup>64</sup>, usklađivanje i provedba općih načela u upravnom postupanju u Bosni i Hercegovini nameću se kao imperativ na tom putu. Načela predstavljaju opća pravna pravila za postupanje u određenim pravnim radnjama. Budući da vrše usmjeravanje u slučaju postojanja nedoumica prilikom primjene određene odredbe zakona, ona moraju radi pravne sigurnosti biti ujednačena u jednom pravnom sustavu. To ujednačavanje nužno je napraviti i u zakonskim propisima koji uređuju upravno procesno pravo u Bosni i Hercegovini, i to kao preduvjet za usklađivanje načela s pravnom stečevinom Europske unije. U ovom trenutku zakoni o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini nemaju u potpunosti ujednačena načela upravnoga postupanja, i ona se uglavnom svode na tradicionalna načela koja su sadržavali i raniji zakoni o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini, a ona su: zakonitost, zaštita prava građana i javnog interesa, efikasnost, materijalna istina, saslušanje stranke, ocjena dokaza, samostalnost u rješavanju, pravo žalbe, konačnost i pravomoćnost rješenja, ekonomičnost postupka, pomoć neukoj stranci te načelo uporabe jezika i pisma. Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine dodatno obuhvaća načelo javnosti i načelo pristupa informacijama i zaštite podataka. Načelo javnosti osigurava da se postupak koji se vodi pred organima uprave i institucijama, koje vrše javne ovlasti, bude javan. Isključenje javnosti predviđeno je samo u slučajevima kada je to zakonom izričito predviđeno. Ovo načelo podrazumijeva dvostrani proces koji uključuje ne samo pružanje informacije građanima od strane organa uprave i institucija koje vrše javne ovlasti, već i povratnu informaciju o mišljenju i stavovima građana. Načelo javnosti je viša

---

64 Vidi više: *Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za razdoblje od 2018. do 2022. godine*, koji je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo na svojoj 155. sjednici održanoj 25. studenoga 2018.

kategorija, širi pojam od transparentnosti, nužno podrazumijeva transparentnosti, ali ide i dalje od nje. Transparentnost predstavlja preduvjet za otvorenost, s obzirom na to da bez točne i pravodobne informiranosti građani ne mogu davati povratne informacije organima uprave<sup>65</sup>. Usvajanje načela pristupa informacijama i zaštite podataka<sup>66</sup> predstavlja važnu modernizaciju Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine jer je njime omogućena primjena drugih zakonskih propisa u Bosni i Hercegovini koji uređuju pravo na pristup informacijama, zaštiti i tajnosti osobnih podataka i slično. Ovim se načelom uravnotežuje obveza organa uprave da strankama omoguće pristup potrebnim informacijama s jedne strane te da, s druge strane, jamči zaštitu osobnih i tajnih podataka. Načelo javnosti i načelo pristupa informacijama i zaštite podataka, u skladu s pravnom stečevinom Europske unije, zasigurno će morati biti ugrađeno i u ostale zakone o upravnom postupku u Bosni i Hercegovini u postupku usklađivanja bh. zakonodavstva u procesu pristupanja Europskoj uniji. Glavni pravci usklađivanja upravnoga procesnog zakonodavstva morat će se usmjeriti prema dostizanju europskoga standarda zaštite prava stranaka u postupku, i to potpunim usklađivanjem s općim pravnim načelima Suda Europske unije i proceduralnim jamstvima propisanim člankom 6. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

## POPIS LITERATURE

### Monografije:

1. Alder J., *Constitutional and Administrative Law*, London, 1994.
2. Auby, J. M., *Droit administratif specijal*, Deuxieme Edition, Paris, Sirey, 1966.
3. Auby, J.-B - Dutheil de la Rochère, J., *Droit Administratif Européen*, Brylant, 2007.
4. Babić, B., *Vodič kroz pravo europske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pravni fakultet, Beograd, 2009.
5. Babić, B., *Upravno postupovno pravo*, 1998.
6. Bajt, J., Ivasić, LJ., Komorčec, M., *Upravni postupak i upravni sporovi u primjeni*, Zagreb, 1999.
7. Dedić, S., *Upravno procesno pravo*, Bihać/Sarajevo, 2001.
8. Dedić, S., *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2001.
9. Đerđa, D., *Osnove upravnog prava Europske unije*, Rijeka, Pravni fakultet u Rijeci, 2012.
10. Krijan, P., *Komentar zakona o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2002.

---

65 Vidi više: Đurman, Petra, *Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti*, Novi hrvatski pravni sustav, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014./2015.

66 Usvojeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 41/13.

11. Lilić, S., *Europsko upravno pravo s osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu europskih integracija*, Beograd, 2014.
12. Misita, N., *Osnovi prava EU*, Sarajevo, 2002.

### **Članci:**

1. Aviani, D., *Pojam i izvori upravnog prava Europske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru“, XV., Mostar, 2002.
2. Aviani, D., *Upravno pravo u Europskoj uniji*, Bilješke s predavanja, Mostar, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru: poslijediplomski studij Europsko pravo, 2004.
3. Bovan, B., *Reforma javne uprave i harmonizacija odredbi Zakona o općem upravnom postupku i drugih propisa o upravnom postupanju*, Sveske za javno pravo, br.17, Sarajevo 2014.
4. Craig, P., *Process Rights in Adjudication and Rulemaking: Legal and Political Perspectives*, u Jacques Ziller (editor), „What’s New in European Administrative Law“, European University Institute, Florence, 2005.
5. Đurman, P., *Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti*, Novi hrvatski pravni sustav, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2014./2015.
6. Koprić, I., *Europski standardi upravnog postupanja*, Riznica, br.12, 2011.
7. Koprić, I., *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvatskoj - Novi Zakon o općem upravnom postupku– tradicija ili modernizacija*, Zagreb, 2009.
8. Lilić, S., *Upravno pravo Evropske unije*, članak u Zborniku radova Pravo Evropske unije: Beograd, 1996., str.189-205.
9. Šimac, N., *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 351.-368.
10. Widdershoven, Rob J.G.M., *Developing Administrative Law in Europe: Natural Convergence or Imposed Uniformity?*, Paris legal publishers, 2014.

### **Propisi:**

1. Zakon o upravnom postupku („Službene novine Federacije BiH“, br. 2/98 i 48/99).
2. Zakon o upravnom postupku („Službeni list BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16).
3. Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 3/00, 5/00, 9/02, 8/03, 8/04, 25/05, 8/07, 10/07, 19/07, 2/08 i 36/09, 48/11 – pročišćeni tekst i 13/18)
4. Zakon o upravnom postupku RS („Službeni glasnik RS“, br. 13/02)

### **Ostalo:**

1. Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda
2. Povelja o temeljnim pravima Europske unije (C 364/1 od 7. prosinca 2000.)

3. Povelja o temeljnim pravima Europske unije (C 364/1 od 7. prosinca 2000.)
4. Preporuka Parlamentarne skupštine o reformi državne uprave u Europi, br. 1617 (2003.)
5. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Bosne i Hercegovine i Europske unije
6. Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018.-2022.

**Željko Marijanović, BA**

Ph. D. candidate, Faculty of Law University of Mostar

**ADAPTATION OF THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE  
PROCEDURAL LAW IN BOSNIA AND HERZEGOVINA IN THE  
CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION**

**Summary:** By adoption of the Opinion of the European Commission on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, a significant step has been made towards achieving its strategic goal - full membership of the European Union. The Opinion covers key areas of reform, including public administration reform, of which an integral part is alignment of administrative procedural legislation with the *acquis*. Therefore, on its way to full membership of the European Union, Bosnia and Herzegovina has the obligation to harmonize the entire legislation in Bosnia and Herzegovina with the *acquis*, including administrative procedural laws. This paper will compare the principles of administrative procedures in Bosnia and Herzegovina, discuss the need for their mutual harmonization and adjustment within the country, and provide guidelines for their Europeanization.

**Key words:** administrative procedure, principles, common standards, convergence, Europeanization, European Union

## **KONKRETNA KONTROLA USTAVNOSTI PRED USTAVNIM SUDOM BOSNE I HERCEGOVINE**

**Sažetak:** Konkretna kontrola ustavnosti je jedan od modela evropskog načina zaštite ustavnosti. U ovom radu analiziramo koji se model ocjene ustavnosti primjenjuje na državnom nivou u Bosni i Hercegovini, s posebnim osvrtom na konkretnu ocjenu ustavnosti. Konkretna ustavna ocjena regulirana je članom VI/3(c) Ustava Bosne i Hercegovine, gdje su redovni sudovi ovlašteni za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti zakona koji bi se trebao primijeniti u konkretnom slučaju. Neispunjavanje mogućnosti predviđenih članom VI/3(c) ustava rezultira neustavnim zakonima koje redovni sudovi primjenjuju u rješavanju konkretnih slučajeva, što ugrožava principe ustavne države i vladavine prava. Dalje, analiziramo da li se ovaj člana primjenjuje u praksi, i postoji li u Bosni i Hercegovini konkretna ustavna kontrola u praksi i postoji li ona u dovoljnoj mjeri u usporedbi s drugim državama koje također imaju konkretnu ustavnu kontrolu u ustavnom sistemu.

**Ključne riječi:** ustav, ustavna kontrola, konkretna ustavna kontrola, vladavina prava.

### **1. Uvod**

Bosna i Hercegovina (dalje: BiH) je formalno ustavna država sa razvijenim ustavno-pravnim okvirom koji omogućuje kontrolu ustavnosti i zakonitosti pravnih akata.<sup>1</sup> Historijski gledano, BiH je kao dio Savezne Federativne Republike Jugoslavije (dalje: Jugoslavije) bila prva komunistička država koja je uvela instituciju ustavnog suda.<sup>2</sup> Ustavni sud Jugoslavije je osnovan 1963. godine, a jedina druga komunistička država koja je osnovala instituciju ustavnog suda prije pada Berlinskog zida je bila Poljska 1985. godine. Naravno, Ustavni sud Jugoslavije nije imao formu modernih ustavnih sudova kakvu danas prepoznamo

---

1 Formalno BiH je ustavna država sa ustavom na državnom nivou koji ima supremativno dejstvo nad svim drugim pravnim aktima unutar države. To se ogleda kroz položaj Ustavnog suda BiH koji ima samostalan i nezavisan položaj i predstavlja najviši pravni autoritet u državi. Pogledati detaljnije u: Trnka, K., *Ustavno pravo*, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2006, str. 365.

2 U komunističkim državama ustavna kontrola se smatrala neprikladnom iz razloga što je postojalo većinsko mišljenje da vrhovnu moć može imati samo supremativno reprezentativno tijelo. O tome vidjeti u: Sadurski, W., *Rights Before Courts A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, New York/London, 2014, str. 5.

u savremenim demokratskim državama, gdje ustavni sudovi su zaduženi osim za rješavanja sporova između institucija države i za zaštitu ljudskih prava i ostalih demokratskih vrijednosti savremenih društava. Ustavni sud Jugoslavije je bio zadužen samo za kontrolu funkcionisanja državnih institucija, ali ne i za zaštitu individualnih prava, a u velikoj mjeri je bio ograničen i utjecajem komunističke partije.<sup>3</sup>Trenutni model zaštite ustavnosti u BiH je kreiran Ustavom BiH koji je dio Aneksa IV Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH (dalje: Daytonski sporazum). Model zaštite ustavnosti u ustavnom sistemu BiH je zasnovan na postojanju Ustavnog suda BiH (dalje: Ustavni sud), kao centralnog organa izuzetog iz svih grana vlasti, što govori o tome da Ustavni sud ima nezavisan i samostalan položaj u odnosu na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Položaj Ustavnog suda u ustavnom sistemu je regulisan Ustavom BiH u članu VI, gdje je regulisan sastav i način izbora sudija, procedure u donošenju pravilnika rada Ustavnog suda, nadležnosti djelovanja Ustavnog suda i ovlašteni predlagači za ocjenu ustavnosti ili ovlašteni predlagači za apelacionu provjeru,<sup>4</sup> te na kraju Ustavom BiH je definisano da odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.<sup>5</sup>Naravno, zaštita ustavnosti unutar BiH nije zasnovana samo na radu Ustavnog suda, jer zbog složene strukture BiH postoje i ustavni sudovi entiteta, Ustavni sud Federacije BiH i Ustavni sud Republike Srpske, ali Ustavni sud u takvom sistemu predstavlja vrhovni autoritet, kako je i definisano Ustavom BiH.<sup>6</sup> U ovom radu ćemo se bazirati samo na rad Ustavnog suda, određenije, baviti ćemo se efikasnošću ustavnog sistema BiH u smislu podnošenja zahtjeva za ocjenom ustavnosti od strane redovnih sudova. Poseban osvrt ćemo napraviti na efikasnost primjene člana VI/3(c) Ustava BiH u smislu iskorištavanja punog potencijala ove ustavne odredbe, to jest, analize u kojoj mjeri je ova ustavna odredba iskorištena ili da li je uopšte iskorištena u ustavnom sistemu BiH.

---

3 Sadurski, W., *op. cit.*, str. 6.

4 Ustav BiH predviđa osim jurisdikcije za ocjenu ustavnosti postojanje i apelacione nadležnosti Ustavnog suda koja podrazumijeva da Ustavni sud ima nadležnost da odlučuje o pitanjima koja su sadržana u Ustavu BiH kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u BiH. To znači da svaka osoba koja smatra da je konačnom presudom u njenom sudskom predmetu došlo do kršenja neke odredbe iz Ustava BiH, a prije svega njenih ljudskih prava i sloboda, može pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom. O tome detaljnije vidjeti u: Ademović, N., *et.al.*, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2012, str. 205.

5 Ustav BiH. Dostupno na: [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf).

6 Vrhovni autoritet Ustavnog suda proizilazi iz supremacije Ustava BiH. Supremacija BiH podrazumijeva da je Ustav nadređen, između ostalog, i ustavima entiteta. O supremaciji Ustava BiH detaljnije pogledati u: Išerić, H., *Ustavnog suda BiH u profiliranju federalnog uređenja BiH*, Sveska za javno pravo, Sarajevo 38/19, str. 6-11.

## 2. Modeli zaštite ustavnosti (američki i evropski model)

Zaštita ustavnosti se prvi put pojavljuje u Sjedinjenim Američkim Državama (dalje: Sjedinjene Države) u slučaju *Marbury v. Madison*<sup>7</sup>, gdje je Vrhovni sud Sjedinjenih Država dio Zakona o sudstvu (*Judiciary Act*) proglasio neustavnim iz razloga što je Kongres dao veće ovlasti, od onih kojima ga je ograničio Ustav Sjedinjenih Država.<sup>8</sup> Predsjednik Vrhovnog suda Sjedinjenih Država u odluci je obrazložio: „Pa ako je zakon protivan ustavu: ako se i zakon i ustav odnose na određeni slučaj, tako da sud mora odlučiti taj slučaj u skladu sa zakonom, ne obazirući se na ustav; ili u skladu sa ustavom, ne obazirući se na zakon: sud mora odlučiti koje od tih sukobljenih pravila odlučuje u tom slučaju. To je sama bit sudske dužnosti. Ako će dakle sudovi poštivati ustav; a ustav je iznad bilo kojeg običnog akta zakonodavnog tijela; ustav, a ne takav običan akt, mora odlučiti slučaj na koji se oba odnose.“<sup>9</sup> Na osnovu ovog slučaja se razvila praksa zaštite ustavnosti u Sjedinjenim Državama što je naravno utjecalo i na razvoj zaštite ustavnosti i na tlu Evrope.

U Evropi se zaštita ustavnosti prvi put uvodi nakon Prvog svjetskog rata, a najzaslužniji za stvaranje evropskog modela zaštite ustavnosti je Hans Kelsen.<sup>10</sup> Austrija i Čehoslovačka zaštitu ustavnosti uvode 1920. godine, Lihtenštajn 1921. godine, Španija 1931. godine. Na osnovu toga su se razvile i dvije glavne vrste zaštite ustavnosti, američki model i evropski model, čiji je nastanak i razvoj utjecalo, različite socio-ekonomske prilike na tlu američkog kontinenta i na tlu Evrope. Osnovna razlika između američkog i evropskog modela je u tome koji organ ima pravo vršiti kontrolu ustavnosti, pa tako u američkom modelu kontrolu ustavnosti mogu vršiti sudovi svih nivoa, dok u evropskom modelu kontrolu ustavnosti može vršiti samo centralni organ zadužen za to, a to je u većini slučajeva ustavni sud. Danas ne postoji jasna geografska podjela između američkog i evropskog modela zaštite ustavnosti, pošto postoje države Evrope koje primjenjuju u većoj ili manjoj mjeri američki model zaštite ustavnosti poput država kao što su Švedska, Danska i Norveška.

U mnogome je američki model zaštite ustavnosti utjecao na tlu Evrope, ali i kod ostalih država, kao na primjer Japana, gdje je u Ustavu iz 1947. godine bio

---

7 *Marbury v. Madison* se desio 1803. a odnosio se na problem dostavljanja imenovanja sudija Vrhovnog suda, pošto je John Adams prije odlaska sa funkcije imenovao nekoliko sudaca, što je Senat i potvrdio. Nakon stupanja na funkciju novog predsjednika Thomas Jeffersona, njegov državni sekretar je odbio uručiti određena imenovanja među kojim je bilo imenovanje i sudije Marburya, te iz tog razloga Marbury se obratio Vrhovnom sudu Sjedinjenih Država kako bi sud izdao obavezan nalog Madisonu za dostavu imenovanja.

8 Albrecht, D., Podolnjak R., *Razlike između američkog i evropskog modela nadzora ustavnosti i zakonitosti*, Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja, 2009, 43, 1(87), str. 27.

9 *Ibid*, str. 27.

10 Sweet, A. S., *Why Europe Rejected American Judicial Review and Why It May not Matter*, Michigan Law Review, 2003, Vol. 101:2744, str. 2766.



propisan američki model zaštite ustavnosti.<sup>11</sup> Naravno, obrisi geografskih podjela još uvijek postoje i vidljivi su, ali u puno manjoj mjeri nego ranije.

## 2.1. Američki model zaštite ustavnosti

Kako smo već naveli, danas američki model zaštite ustavnosti možemo naći u nordijskim državama, ali svakako američki model zaštite ustavnosti je dominantan u Kanadi, Australiji, Indiji i Sjedinjenim Državama.<sup>12</sup> Ono što karakteriše američki model zaštite ustavnosti je decentralizovanost zaštite ustavnosti. Jednostavno objašnjeno u Sjedinjenim Državama postupak ocjene ustavnosti može pokrenuti bilo ko, ako smatra da mu je neustavnim zakonom učinjena šteta.<sup>13</sup> Preciznije kazano, u Sjedinjenim Državama, a generalno i u američkom modelu zaštite ustavnosti, sudija bilo kojeg suda u bilo koje vrijeme i u bilo kojem slučaju ima pravo proglasiti zakon neustavnim.<sup>14</sup> Time je redovnim sudovima u Sjedinjenim Državama dato veliko ovlaštenje za ispitivanje ustavnosti pravnih akata u svakom konkretnom slučaju kada određeni pravni akt trebaju primijeniti. Naravno, redovni sudovi nemaju potpuno slobodne ruke u određivanju da li je neki zakon ustavan ili neustavan, pošto bi takva praksa ugrozila pravnu sigurnost. Taj problem u Sjedinjenim Državama je riješen principom precedenta, tako da odluke viših sudova obavezuje one nižeg nivoa.<sup>15</sup> Ali treba istaći da ključne stvari za ustavni sistem Sjedinjenih Država se obično rješavaju pred Vrhovnim sudom Sjedinjenih Država. Redovni sudovi u Sjedinjenim Državama uživaju velika ovlaštenja u kreiranju i usmjeravanju politika na posredan način, tako što proglašavanjem zakona neustavnim usmjeravaju zakonodavnu i izvršnu vlast u kojem smjeru se treba kretati. Sudovi na taj način utječu na život građana, na prirodu političkih mjera i oblikovanje budućih političkih mjera.<sup>16</sup> U tom smislu, sudovi u američkom modelu zaštite ustavnosti u toku postupka vode računa o tome da li pravni akt koji trebaju primijeniti na konkretni slučaj posjeduje nužne kvalitete koji zadovoljavaju uslove ustavnosti. To zahtijeva da sudije uvijek imaju širu sliku, i da kod presuđivanja u konkretnom slučaju, prvo ispituju ustavnost akta kojeg trebaju da primjene, a u slučaju da utvrde da akt nije u skladu sa ustavom, da ga stave van snage. U neku ruku, na taj način sudije razvijaju prirodni pravni poredak, jer sudije prije svega tragaju za principima koje žele da primjene, koji su neovisni od volje zakonodavca.<sup>17</sup> Ovakvo široko shvatanje vlastite uloge sudovima

11 Cappelletti, M., *Judicial Review in Comparative Perspective*, California Law Review, 1970, Vol. 58, No. 5, str. 1035.

12 Cappelletti, M, *op.cit.*, str. 1035.

13 Albrecht, D., Podolnjak, R., *op. cit.*, str. 34.

14 Sweet, A. S., *op. cit.*, str. 2770.

15 Comella, V. F., *The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization?*, International Journal of Constitutional Law, 2004, str. 466.

16 Langer, L., *Judicial Review in State Supreme Courts A Comparative Study*, State University of New York Press, New York, 2002, str. 46.

17 Sweet, A. S., *op. cit.*, str. 2767.

omogućava Ustav Sjedinjenih Država<sup>18</sup> koji na apstraktnim regulisanjem ostavlja mogućnost sudijama da kroz svoju aktivnu ulogu i ekstenzivna tumačenja štite principe vladavine prava, ljudskih prava i demokratije.

Baš zbog toga Hans Kelsen je ovaj način zaštite ustavnosti smatrao neprikladnim za evropske države. U skladu sa time, Hans Kelsen je smatrao da ustavi ne bi trebali sadržavati odredbe o zaštiti ljudskih prava zbog otvorene prirode takvih odredaba, ali također je smatrao opasnim dijelove ustava koji govore o jednakosti, pravdi, slobodi, moralnosti, zbog mogućnosti široke interpretacije od strane sudija, što bi moglo od sudija napraviti pozitivne zakonodavce ili *vladu sudija (government of judges)*.<sup>19</sup> Prihvatanje američkog modela na tlu Evrope od strane nordijskih država nije u potpunosti značilo prihvatanja svih principa iz navedenog modela zaštite ustavnosti. Tako na primjer, u Švedskoj i Danskoj postoji pravilo „jasne greške“ (*clear mistake rule*) koje definiše ovlaštenje sudova da određeni zakon mogu staviti van snage za potrebe odlučivanja samo u slučaju da je izvan svake razumne sumnje jasno da je zakon neustavan.<sup>20</sup>

## 2.2. Evropski model zaštite ustavnosti

Evropski model zaštite ustavnosti za razliku od američkog je centralizovan u smislu da samo jedan organ u ustavnom sistemu, većinom ustavni sud, ima ovlaštenje za kontrolu ustavnosti. Već smo istakli da je Hans Kelsen zaslužan za uspostavljanje evropskog modela zaštite ustavnosti, ali naravno od uspostavljanja prvih ustavnih sudova na tlu Evrope, evropski model zaštite ustavnosti je evoluirao prilagođavajući se političkim prilikama u raznim državama Evrope.

Za razliku od američkog modela zaštite ustavnosti, gdje se vrši konkretna kontrola ustavnosti, što znači da se ocjena ustavnosti vrši na konkretnim slučajevima koji se iznose pred sudom, dok kod evropske zaštite ustavnosti se vrši apstraktna kontrola, što znači da ne postoji konkretni slučaj gdje se primjenjuje zakon, nego se zakon ispituje u apstraktnom smislu, čitanjem odredaba zakona i provjerom da li su u saglasnosti sa ustavom.<sup>21</sup> U evropskom modelu postoje više varijacija u pogledu ko može predložiti ocjenu ustavnosti i danas teško možemo govoriti da jedna varijacija dominira u određenoj državi. Postoji samo podjela na one države u kojima postoji širi ili uži krug ovlaštenih predlagača moguće ocjene ustavnosti. U Francuskoj postupak ocjene ustavnosti može pokrenuti predsjednik,

---

18 Ustav Sjedinjenih Država navodi individualna prava i jednakost svih ljudi, ideja o suverenosti naroda i njegovog prirodnog prava i obaveze da se suprotstavi tiraniji i izgradi politički poredak koji će osigurati navedena prava i gdje pozitivni zakoni neće biti u suprotnosti sa razumom i prirodnim pravima čovjeka. Takvo normiranje dozvoljava ekstenzivni pristup sudske vlasti kod ograničavanja zakonodavne i izvršne vlast, jer se sudska vlast može voditi principima neovisnim od zakonodavne vlasti. Detaljnije o ovome pogledati u: T. Bingham, *The Rule of Law*, Penguin Books, London, 2011, str. 25-27.

19 Sweet, A. S., *op. cit.*, str. 2767-2768.

20 Comella, V. F., *op. cit.*, str. 462.

21 Sweet, A. S., *op. cit.*, str. 2771.

premijer, svaki od predsjednika domova zakonodavnog organa, ili najmanje 60 zastupnika bilo kojeg doma i pravo na pokretanje postupka imaju manjinske grupe u zakonodavnom organu. U Italiji sudovi svih nivoa mogu pokrenuti postupak ocjene ustavnosti, dok u Njemačkoj postoji institucija ustavne žalbe.<sup>22</sup> U Estoniji i Litvaniji postoji jako uzak krug predlagača, pa tako u Estoniji članovi parlamenta nisu ovlašteni za predlaganje ocjene ustavnosti, dok u Litvaniji ocjenu ustavnosti može predložiti samo vlada ili članovi parlamenta kolektivno. U Mađarskoj je do 2011. godine postojao institut pojedinačnog podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti (*actio popularis*) što je omogućavalo građanima, pa čak i strancima da pokrenu ocjenu ustavnosti nekog pravnog akta. László Sólyom, bivši predsjednik Ustavnog suda Mađarske je ističući bitnost postojanja jedne takve mogućnosti za kontrolisanje ustavnosti rekao da je *actio popularis* postala zamjena za direktnu demokratiju.<sup>23</sup> Vidimo da u evropskom modelu zaštite ustavnosti postoje razne varijacije u pogledu ovlaštenih organa za zahtijevanje ocjene ustavnosti.

Tako su se isprofilirala tri glavna načina kontrole ustavnosti u evropskom modelu. Prvi način se odnosi na apstraktnu kontrolu ustavnosti na zahtjev šefa države, premijera, predsjedavajućeg zakonodavnog organa, određenog broja zastupnika u parlamentu i u teoriji se ovaj vid ispitivanja ustavnosti naziva *constitution challenges*. Suštinski, u ovoj vrsti ispitivanja ustavnosti, ustavni sud na apstraktan način vrši kontrolu ustavnosti čitanjem teksta zakona. Druga vrsta se u teoriji naziva *constitution question* i podrazumijeva mogućnost da sud bilo kojeg nivoa ako posumnja u ustavnost zakona koji treba primijeniti zaustavlja postupak i obraća se ustavnom sudu sa zahtjevom za ocjenu ustavnosti navedenog zakona koji treba primijeniti u konkretnom slučaju. U tom slučaju ustavni sud odlučuje samo o ustavnosti zakona koji se treba primijeniti u konkretnom slučaju ne upuštajući se u meritum postupka.<sup>24</sup> Ovaj vid zaštite ustavnosti je najbliži američkom modelu, jer zahtijeva aktivnu ulogu sudova u postupcima ne samo u pogledu rješavanja konkretnog slučaja, već i u pogledu provjere da li zakon koji se treba primijeniti zadovoljava kriterije ustavnosti. Ova uloga sudova je jako bitna iz razloga što sudovi su u tom slučaju brana za neprimjenjivanje neustavnih zakona, a samim time su i glavni zaštitnik vladavine prava. U tom smislu vrlo je bitno da sudije kao nosioci sudske vlasti imaju svijest o tome da njihova obaveza nije samo da primjenjuju zakon, već i da provjeravaju ustavnost tih zakona. Ovom vrstom ovlaštenja koje je dato sudovima bez sistema precedenta ne ugrožava pravnu sigurnost zbog toga što sudovi svejedno ne ispituju ustavnost zakona, nego zakon upućuju na ocjenu ustavnosti ustavnom sudu kao centralnom organu, tako da sudovi nemaju moć da poništavaju zakone zbog neustavnosti, već samo pravo, ali i dužnost da zakone koje smatraju neustavnim upute na ocjenu ustavnosti.

Treća vrsta se u teoriji naziva *ustavna žalba (constitution complaint)* i podrazumijeva mogućnost pojedinca da traži zaštitu pred ustavnim sudom u

22 Albrecht, D., Podolnjak, R., *op.cit.*, str. 34.

23 Sadurski, W., *op. cit.*, str. 15.

24 Comella V. F., *op. cit.*, str. 464-465.

slučaju kršenja njegovih ljudskih prava kada je zakon ili neki drugi pravni akt nepravilno primijenjen. U teoriji i praksi određenih ustavnih sistema postoji mogućnost da ako se u takvom postupku ustanovi da zakon ima grešku koja dovodi u pitanje ustavnost takvog zakona, ustavni sud će apstraktnom kontrolom provjeriti ustavnost takvog zakona. Ovakav vid ustavne kontrole karakterističan je za Španiju, Njemačku i Austriju.<sup>25</sup> Postoje kritike sudija ustavnih sudova evropskih država na ovaj vid mogućnosti zahtijevanja ocjene ustavnosti, pa tako jedan od sudija Ustavnog suda Bugarske navodi da iz praktičnih razloga ne bi bilo dobro da sudije ustavnog suda slušaju individualne žalbe, jer kako ističe, sudija ustavnog suda ima vrlo malo, a mentalitet naroda u Bugarskoj je takav da bi svako htio ići pred ustavni sud, a za takvo što Ustavni sud Bugarske nema ni finansijskih ni drugih neophodnih sredstava.<sup>26</sup> U evropskom modelu zaštite ustavnosti se pojavio još jedan način zahtijevanja ocjene ustavnosti u kojem ustavni sud po vlastitoj inicijativi ima mogućnost pokrenuti ocjenu ustavnosti. Ali, ovaj model samoinicijative od strane ustavnog suda nije u većoj mjeri zaživio na području Evrope. U mnogim evropskim državama postoje protivnici ovakvog modela zaštite ustavnosti, pa tako prema mišljenju Mihai Constantinescu, bivšeg sudije Ustavnog suda Rumunije, mogućnost samoinicijative od strane ustavnog suda kod pokretanja ustavne kontrole bi trebala biti dozvoljena samo kada postoji društveni konflikt koji je uzrokovan zakonom, a također kritikuje sudski aktivizam riječima: „Jesmo li ukinuli moć kraljeva samo kako bi ju zamijenili snagom sudija.“<sup>27</sup>

Na kraju kada usporedimo američki i evropski model, oba modela su kreirana za postizanje istog cilja, to jest, zaštite ustavnosti. Predmet dublje analize bi bio koji je od ova dva modela efikasniji, ali svakako možemo reći da je američki model imao više utjecaja na evropski model ustavnosti, prije svega što zaštita ustavnosti vodi porijeklo iz Sjedinjenih Država kao prve ustavne države u modernom smislu, a drugi je razlog, što američki model je tako kreiran da što se tiče nadležnih organa za provjeru ustavnosti proširivanje nije moguće, pa tako u američkom modelu nije ni bitno ko može predložiti zahtjev za ocjenu ustavnosti, kada svaki sud bilo kojeg nivoa tu provjeru može vršiti po vlastitoj inicijativi.

Razlog zašto američki model ustavnosti nije imao veći utjecaj na evropski model je prije svega nepostojanje načela precedenta. Drugi razlog je nesposobnost sudija *civil law* sistema da provode nadzor ustavnosti.<sup>28</sup> U tom smislu, Hans Kelsen je smatrao da samo visoko kvalificirane sudije mogu vršiti nadzor ustavnosti i da se to nikako ne može prepustiti sudijama redovnih sudova. I treći razlog je različito shvatanje podjele vlasti u navedena dva modela. U američkom modelu sudije osim što primjenjuju zakon, također su dužne i da ga ispituju u pogledu ustavnosti, dok u evropskom modelu sudije striktno primjenjuju zakone bez ulaženja u interpretaciju propisa. Naravno, Hans Kelsen je imao utjecaj na

25 Comella, V. F., *op. cit.*, str. 465.

26 Sadurski, W., *op. cit.*, str. 19.

27 *Ibid.*, str. 21.

28 Albrecht, D., Podolnjak, R., *op. cit.*, str. 31.

stvaranje takvog modela, a filozofija pozitivizma za čije je širenje on najzaslužniji je itekako utjecala na stvaranje evropskog modela, pa je tako pozitivizam utjecao na shvaćanje zakonodavca kao isključivog kreatora zakona, koji jedini obavezuje sudiju, a sudije kao lica koje samo taj zakon primjenjuje.<sup>29</sup> Naravno, evropski model se u mnogome promijenio od perioda kreiranja prvog modela, naročito uvođenjem konkretne kontrole ustavnosti, što je obavezalo sudije ne samo da primjenjuju zakon, već i da u slučaju sumnje u neustavnost zakona zahtijevaju ocjenu ustavnosti.

### 3. Model zaštite ustavnosti u Bosni i Hercegovini

U BiH slično kao i u drugim postkomunističkim državama centralne i istočne Evrope dominira evropski model zaštite ustavnosti.<sup>30</sup> Način zaštite ustavnosti je regulisan u članu VI/3 Ustava BiH. Nadležnost odlučivanja Ustavnog suda za ocjenjivanja ustavnosti je specifična u smislu da u ovisnosti ko je ovlašten predlagatelj, određeni akt se ocjenjuje da li je u skladu sa Ustavom BiH, zakonima BiH, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama (dalje: Evropska Konvencija) ili opštim pravilima međunarodnog javnog prava.

Pa tako u slučaju da ocjenu ustavnosti pokreće član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta Ustavni sud može ocjenjivati da li je koja odredba ustava ili zakona jednog od entiteta u skladu sa Ustavom BiH, također može ocjenjivati da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine, te može odlučivati o bilo kojem sporu koji se javlja između dva entiteta, ili između BiH i jednog ili oba entiteta, te između institucija BiH. Ovo predstavlja klasičan evropski model zaštite ustavnosti u apstraktnom smislu, samo kako navodi Kasim Trnka, u ovom kontekstu Ustav BiH je dosta usko postavio krug subjekata koji su ovlašteni da pokrenu postupak pred Ustavnim sudom. Time je centralni organ zadužen za zaštitu ustavnosti prilično imobilizovan.<sup>31</sup> Druga mogućnost koju pruža Ustav BiH je mogućnost podnošenja apelacija Ustavnom sudu ako je pravosnažnom sudskom odlukom povrijeđeno pravo pojedinca koje mu garantira Ustav BiH.

Da bi se ostvarila mogućnost na podnošenje apelacije Ustavnom sudu, presuda suda mora biti pravosnažna i povreda se mora odnositi na neko od prava koje garantuje Ustav BiH.<sup>32</sup> Ovu apelacijsku nadležnost ne trebamo miješati sa

<sup>29</sup> Sweet, A. S., *op. cit.*, str. 2766-2767,

<sup>30</sup> Sadurski, W., *op. cit.*, str. 26.

<sup>31</sup> Trnka, K., *op. cit.*, str. 367-368.

<sup>32</sup> Trnka, K., *op. cit.*, str. 367.

ustavnom žalbom ili *actio popularis*, jer ovdje se ne radi o apstraktnoj provjeri ustavnosti, već Ustavni sud vrši apelacijsku funkciju ispitujući da li je presudom nekog suda u BiH povrijeđeno pravo pojedinca garantirano Ustavom BiH.

I treća mogućnost koju pruža Ustav BiH se nalazi u članu VI/3(c) koja glasi: „Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.“<sup>33</sup> Kako smo naveli na početku rada, ovaj član Ustava BiH će biti u fokusu ovog rada, tačnije, istražiti ćemo efikasnost primjene mogućnosti koju pruža ovaj član Ustava BiH. Ovim članom Ustava BiH se omogućuje konkretna zaštita ustavnosti u smislu evropskog modela zaštite ustavnosti. Time je sudovima u BiH svih nivoa omogućeno da kada posumnjaju u ustavnost zakona koji trebaju primijeniti, zaustave postupak i navedeni zakon prosljede Ustavnom sudu na ocjenu ustavnosti. Osim toga, kada neki od sudova prosljedi ustavnom sudu zakon na ocjenu ustavnosti, Ustavni sud osim toga što ispituje ustavnost zakona, ispituje da li je zakon u skladu sa zakonima BiH, Evropskom konvencijom i opštim pravilima međunarodnog javnog prava.

#### 4. Analiza člana VI/3(c) Ustava BiH

Članom VI/3(c) se kombinuje ono najbolje iz evropskog i američkog modela zaštite ustavnosti. Iz evropskog modela ustavnosti se uzima ono najbliže američkom modelu zaštite ustavnosti, a to je konkretna provjera zaštite ustavnosti u smislu evropskog modela zaštite ustavnosti. To omogućava da, iako je u kontekstu ovlaštenih organa zakonodavne i izvršne vlasti Ustav BiH veoma usko postavio ovlaštene za podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti, da sudovi svojom aktivnom ulogom štite ustav na način da zakone koji nisu u skladu sa ustavom ne primjenjuju u konkretnom slučaju, već da zakon prosljede Ustavnom sudu na ocjenu ustavnosti. Ono što ovaj član čini zanimljivim je što kada sud prosljedi zakon na ocjenu ustavnosti, Ustavni sud, prema slovu Ustava BiH ne ocjenjuje samo da li je određeni zakon u skladu sa Ustavom BiH, već također ocjenjuje da li je u skladu sa zakonima BiH, Evropskom konvencijom i opštim pravilima međunarodnog javnog prava.

Naročito je ovdje zanimljiv dio koji navodi *opšta pravila međunarodnog javnog prava*. U principu su jasni dijelovi navedenog člana Ustava BiH koje govore o usklađenosti zakona sa zakonima BiH i sa Evropskom konvencijom, a i Ustavni sud BiH je razvio široku praksu pozivanja na Evropsku konvenciju

---

<sup>33</sup> Ustav BiH. Dostupno na: [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf).

kod donošenja odluka.<sup>34</sup> Ali ovaj dio odredbe koji glasi: „(...) ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda“ u neku ruku ostaje, zbog svoje ekstenzivnosti, nedefinisan. Ovakve odredbe gdje se ustav poziva na pravila međunarodnog prava možemo sresti i u drugim ustavima, a naročito u postkonfliktnim državama ili državama u tranziciji.<sup>35</sup> U tom smislu, dio člana VI/3(c) Ustava BiH koji navodi opšta pravila međunarodnog prava kao izvora prava za Ustavni sud u smislu odlučivanja da li je neki zakon ustavan ili neustavan, predstavlja *par excellence* monistički način normiranja odnosa ustava i međunarodnog prava. Jer, navedenim članom, Ustavni sud nije ograničen na primjenu samo međunarodnih ugovora koje je BiH ratificirala ili onih međunarodnih ugovora koji su dio Aneksa I Ustava BiH, već navodi da Ustavni sud ima pravo koristiti bilo koje opšte pravilo međunarodnog prava, ako smatra da je neko od opštih pravila međunarodnog prava bitno za odluku. Tu se naravno postavlja pitanje šta predstavljaju opšta pravila međunarodnog javnog prava, da li su to svi izvori međunarodnog prava ili su to neka specijalna pravila međunarodnog prava.

Najautoritativnija ugovorna odredba koja propisuje izvore međunarodnoga prava jest član 38. Statuta Međunarodnog suda,<sup>36</sup> koji glasi: „1. Sud čija je funkcija da u skladu sa međunarodnim pravom odlučuje o sporovima koji mu se podnose, primijenit će: a) međunarodne konvencije bilo opšte ili posebne, koje ustanovljuju pravila priznate od strane država u sporu; b) međunarodni običaj kao dokaz opšte prakse prihvaćene kao pravo; c) opšta načela prava priznata od civiliziranih naroda; d) uz rezervu odredaba člana 59, sudske odluke i učenja najkvalifikovanih publicista različitih nacija kao pomoćno sredstvo za utvrđivanje pravnih pravila.“<sup>37</sup> Postavlja se pitanje da li su svi izvori međunarodnog prava opšta pravila međunarodnog prava? Svakako odgovor bi bio da nisu, ali poimanje opštih pravila u međunarodnom pravu se mijenjalo u smislu progresivnog razvoja međunarodnog prava. U tom smislu, postoji razlika između međunarodnih ugovora i međunarodnih običaja, jer međunarodni ugovori nužno ne moraju predstavljati opšta pravila međunarodnog prava, dok običaji po svojoj suštini i načinu nastanka svakako predstavljaju opšta

---

34 O polažaju Evropske konvencije u ustavnom sistemu BiH pogledati u: Vehabović, F., *Odnos Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije, Sarajevo, 2006, str. 54-60.

35 Član 25 Ustava Njemačke propisuje: „Opšta pravila međunarodnog prava su sastavni dio Saveznog zakona. Oni imaju prednost nad zakonima i direktno stvaraju prava i dužnosti za stanovnike Savezne teritorije. Dostupno na stranici Constitutional Project: [https://www.constituteproject.org/constitution/German\\_Federal\\_Republic\\_2014?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en). Član 144 Ustava Namibije propisuje: „Ako ovim ustavom ili aktom parlamenta nije drugačije predviđeno, opšta pravila međunarodnog javnog prava i međunarodni ugovori koji obavezuju Namibiju prema ovom ustavu čine dio pravnog poretka Namibije. Dostupno na stranici Constitutional Project: [https://www.constituteproject.org/constitution/Namibia\\_2014?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Namibia_2014?lang=en).“

36 Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2011, str. 60.

37 Član 38 Statuta Međunarodnog suda pravde. Dostupno na: <https://www.icj-cij.org/en/statute>.

pravila međunarodnog prava.<sup>38</sup> Međunarodni ugovori su u prošlosti predstavljali samo obavezujuće pravne akte za dvije strane ugovornice. Tako je Vattel pisao da je evidentno da međunarodni ugovori obavezuju samo strane ugovornice. Baxter u svojim predavanjima na Haškoj akademiji o ugovorima i običajima u međunarodnom pravu nije upotrebljavao izraz opšte međunarodno pravo. Brownlie je tako termin opšte međunarodno pravo koristio za međunarodne običaje, a ne za međunarodne ugovore. Ali progresivnim razvojem međunarodnog ugovornog prava, mijenja se i pogled na međunarodne ugovore u smislu opšteg djelovanja međunarodnih ugovora.<sup>39</sup> Progresivni razvoj međunarodnog prava se naročito odnosio na razvoj međunarodne zaštite ljudskih prava, što je rezultiralo donošenjem niza međunarodnih ugovora o zaštiti ljudskih prava nakon završetka Drugog svjetskog rata. Taj progresivni razvoj međunarodnog ugovornog prava se odnosio na zajedničku volju vodećih država svijeta da na višem nivou zaštite ljudska prava.<sup>40</sup> Riječ je zapravo o karakterističnoj jedinstvenoj volji svih stranaka međunarodnog ugovora koja se sastoji od volja stranaka usmjerenih prema istom cilju (zaštiti ljudskih prava). Takvim ugovorima sve njihove stranke preuzimaju iste pravne obaveze. Prema tome učenju takvi ugovori su izvor „objektivnog prava” i izvor su međunarodnoga prava općenito.<sup>41</sup> Naravno, progresivnim razvojem međunarodnog ugovornog prava, nisu svi međunarodni ugovori postali opća pravila međunarodnog prava. Da bi određeni ugovor postao opštim pravilom međunarodnog prava, prije svega treba biti multilateralni, jer bilateralni međunarodni ugovori proizvode pravna dejstva između dvije države, a kao drugo ti međunarodni ugovori moraju biti ugovori zakoni, to jest, moraju pretendirati da postanu opšta pravila međunarodnog prava.

Kao jedan od mnogih primjera ugovora te vrste može se uzeti Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, iz 1948. U savjetodavnom mišljenju iz 1951. o Rezervama na Konvenciju o genocidu, Međunarodni je sud naglasio da, kada je riječ o konvenciji te vrste, njezine države ugovornice nemaju vlastitih interesa. Sve one zajedno, i svaka od njih pojedinačno, imaju samo jedan interes,

---

38 Dva bitna elementa za nastanak običajnog pravnog pravila, ga suštinski čine i opštim pravilom međunarodnog prava. To su (a) materijalni i objektivni element: opšta praksa (ponavljano vršenje), te (b) subjektivni i psihološki element, da je ta praksa „prihvaćena kao pravo”, to jest. opinio juris sive necessitatis. Subjekti međunarodnoga prava dakle ponavljaju određenu praksu (tj. ponašaju se na isti način), u uvjerenju da ta praksa znači pravnu obvezu, i da bi neka praksa njoj suprotna značila odstupanje od međunarodnog prava, ili čak njegovo kršenje. Dok međunarodni ugovori mogu biti bilateralni i stvarati obavezu samo za dvije države, te time ne mogu nikako predstavljati opšte pravilo međunarodnog prava. O ovome pogledati u: V.Đ. Degan (bilj. 37), ss. 73-73.

39 Tunkin, G., *Is General International Law Customary Law Only?*, European Journal of International Law, 1993, str. 535-538.

40 Nakon Drugog svjetskog rata pod okriljem Ujedinjenih nacija se donosi niz međunarodnih ugovora u pogledu zaštite ljudskih prava, kao što su: Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Opcioni protokoli, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o ukklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene, Međunarodna konvencija o ukklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, itd.

41 Degan, V. Đ, *op. cit.*, str. 118-119.



a taj je zaštita ciljeva koji su *raison d'être* te konvencije. Kod konvencija te vrste ne može se govoriti o pojedinačnim benefitima i teretima država, a ni o održanju neke ravnoteže između prava i dužnosti tih država. Vrhunski cilj Konvencije (osuda i kažnjavanje genocida kao „zločina po međunarodnom pravu”), putem zajedničke volje njezinih stranaka temelj je i mjera svih njezinih odredaba.<sup>42</sup> Iako je međunarodno ugovorno pravo postalo ravnopravno u kreiranju opštih pravila međunarodnog prava sa međunarodnim običajima, još uvijek međunarodni običaji ostaju najvažniji izvor opšteg međunarodnog prava, jer međunarodni ugovori u načelu obvezuju samo njihove stranke, a samo u slučaju da ispunjavaju uvjete da su multilateralni i ugovori zakoni, i da je u njima sadržana zajednička volja za ispunjenje zajedničkog cilja, tada postaju opšta pravila međunarodnog prava.

Izvor opšteg međunarodnog prava jesu i opšta načela prava, koja su općenitije naravi i neodređenijeg sadržaja od običajnih pravila, a pogotovo od ugovora u pisanom obliku, ali sudovi većinom izbjegavaju da primjenjuju zbog svoje prevelike ekstenzivnosti i opštosti. Što znači da je Ustavni sud u skladu sa tumačenjem termina *opšta pravila međunarodnog javnog prava* koje smo dali u prethodnom dijelu teksta u mogućnosti da određeni zakon stavi van snage ako nije u skladu sa međunarodnim običajem, međunarodnim ugovorom koji reguliše neko opšte pitanje, bitno za širu međunarodnu zajednicu i sa opštim principima međunarodnog prava. Na početku ovog dijela rada smo naveli da je ova ustavna odredba najbolje što se može uzeti iz evropskog i američkog modela zaštite ustavnosti. Jasno je da je ovlaštenje dato sudovima da pokreću proces ocjene ustavnosti dio evropskog modela zaštite ustavnosti, ali dio koji navodi da Ustavni sud ima pravo ocjenjivati usklađenost zakona, ne samo sa Ustavom BiH, već i sa Evropskom konvencijom i opštim pravilima međunarodnog javnog prava predstavlja kako smo već naveli *par excellence* monističku odredbu, ali i odredbu koja odgovara američkom modelu zaštite ustavnosti.

Iako je ustavni sistem Sjedinjenih Država dualistički, sudska vlast je razvila monistički pristup primjene međunarodnog prava u unutrašnjem pravu Sjedinjenih Država. U slučaju pred Vrhovnim sudom Sjedinjenih Država *Boos v. Barry* je zaključeno da je vitalni interes Sjedinjenih Država vlastiti pravni poredak uskladiti sa međunarodnim pravom. Također u slučaju *Committee of United States Citizens Living in Nicaragua v. Reagan* je ustanovljeno da odluke Kongresa mogu biti ispitane u smislu usklađenosti sa međunarodnim običajima.<sup>43</sup> Tako da sudovi u Sjedinjenim Američkim državama su razvili praksu koja omogućava da budu dualistički u svojoj orijentaciji, ali monistički u tehnici primjene (*dualist in orientation, but monist in technique*).<sup>44</sup> U tom smislu, praksa koju su razvili sudovi u Sjedinjenim Državama je preslikana u formalnu odredbu Ustava BiH, što formalno omogućava Ustavnom sudu i sudovima u BiH da u tom kontekstu

---

42 Degan, V. Đ, *op. cit.*, str. 118.

43 Shaw, M. N., *International law*, Cambridge University Press, New York, 2008, str. 157.

44 Waters, M. A., *Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretive Incorporation of Human Rights Treaties*, Columbia Law Review, 2007, Vol. 107, No. 3, str. 700.

prate američki model zaštite ustavnosti u smislu korištenja međunarodnog prava kao alata u ustavnoj kontroli.

## 5. Analiza efikasnosti primjene člana VI/3(c) Ustava BiH

U ovom dijelu rada ćemo se osvrnuti na glavno pitanje ovog rada, a to je efikasnost primjene člana VI/3(c) Ustava BiH. Analizirati ćemo. da li redovni sudovi iskorištavaju mogućnost da zakone koje trebaju primijeniti u konkretnom slučaju, a sumnjaju u ustavnost istih, prosljeđuju Ustavnom sudu na ocjenu ustavnosti. Uvidom u podatke dostupne na oficijalnoj stranici Ustavnog suda, broj pokrenutih zahtjeva za ocjenom ustavnosti od strane sudova od momenta donošenja Ustava BiH, pa sve do momenta pisanja ovog rada je ukupno 37. Usporedbe radi, broj podnesenih zahtjeva za ocjenu ustavnosti na osnovu člana VI/3(a)<sup>45</sup> od momenta donošenja Ustava BiH do momenta pisanja ovog rada je 107.<sup>46</sup> Na osnovu ovih podataka zaključujem da je skoro troduplo više zahtjeva za ocjenu ustavnosti došlo na osnovu člana VI/3(a) nego na osnovu člana VI/3(c), što je u neku ruku čudno iz razloga što, kako navodi Kasim Trnka, Ustav BiH je jako usko odredio državne organe ovlaštene za predlaganje ocjene ustavnosti,<sup>47</sup> ali ipak kako vidimo, zahtjeva za ocjenom ustavnosti je više upućeno od strane izvršne i zakonodavne vlasti na državnom nivou, nego od strane sudske vlasti, iako bi sudska vlast, to jest redovni sudovi trebali biti bolje upoznati u ustavnost ili neustavnost zakona, jer te zakone primjenjuju u konkretnim slučajevima. Tako na primjer u Saveznoj Republici Njemačkoj (dalje: Njemačka) poslije ustavnih žalbi, drugi najčešći način pokretanja ustavne kontrole je konkretna kontrola ustavnosti. Tako je do 2013. godine pokrenuto ukupno 3.557 zahtjeva za konkretnom kontrolom ustavnosti, dok je 18 u 2013. godini, 28 u 2012. godini, 35 u 2011. godini.<sup>48</sup> Pred Ustavnim sudom Portugala je 2019. godini je najviše

---

45 Član VI/3(a) glasi: a) Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to pitanje: - Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine. - Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom. Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta. Dostupno na oficijalnoj stranici Ustavnog suda BiH: [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf).

46 Podatak je dostupan na oficijalnoj stranici Ustavnog suda BiH: <http://www.ccbh.ba/odluke/>.

47 Trnka, K., *op. cit.*, str. 367-368.

48 Schmitz, T., *The Constitutional Review of Laws - German Experiences*, 2014. Dostupno na: [http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Downloads/Schmitz\\_Constitutional-review-of-laws\\_Jakarta-2014.pdf](http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Downloads/Schmitz_Constitutional-review-of-laws_Jakarta-2014.pdf), očitavanje.

sporova pokrenuto na osnovu konkretne ustavne kontrole.<sup>49</sup> Naravno, i u BiH je najviše slučajeva pred Ustavnim sudom apelacijske nadležnosti, ali i one se ne može porediti sa ustavnom žalbom u Njemačkoj, ali ono što čini bitnu razliku je što u Njemačkoj drugi najveći broj zahtjeva za ocjenu ustavnosti dolazi od strane sudova, dok je u Portugalu najveći broj zahtjeva za ocjenom ustavnosti dolazi od strane sudova, dok u BiH poslije apelacija, najveći broj zahtjeva za ocjenom ustavnosti dolazi od strane zakonodavne i izvršne vlasti. To ne govori o tome da izvršna i zakonodavna vlast u prevelikoj mjeri zahtijeva ocjenu ustavnosti, već o tome da sudska vlast, to jest redovni sudovi u BiH ne koriste svoje pravo na zahtijevanje ocjene ustavnosti. Uzrok takve neaktivnosti redovnih sudova u smislu posredne kontrole ustavnosti možemo naći u prošlom sistemu, gdje su sudovi striktno primjenjivali zakon, bez problematiziranja ustavnosti zakona. Drugi problem je što sudovi svojom pasivnošću u pogledu ustavne kontrole, zanemaruju i mogućnost primjene međunarodnog prava kod zahtijevanja ocjene ustavnosti određenog zakona. Naravno, ne govorim ovdje o nedostatku neposredne primjene međunarodnog prava od strane redovnih sudova, jer ona nije ni moguća u ustavnom sistemu BiH, ali je moguće pozivanje na međunarodno pravo kod zahtijevanja ocjene ustavnosti zakona, koja kako vidimo izostaje, kao i cjelokupna ustavna kontrola kada su u pitanju ocjene ustavnosti pokrenute od strane redovnih sudova. Treba napomenuti da razlog ovako malog broj pokrenutih ocjena ustavnosti od strane redovnih sudova na državnom nivou je i što sličnu mogućnost nudi i Ustav Federacije BiH, koji u članu IV.C.10.(3)<sup>50</sup> propisuje mogućnost da Vrhovni sud Federacije BiH i kantonalni sudovi imaju pravo krenuti postupak ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom Federacije BiH.<sup>51</sup> Ali to ne smije predstavljati opravdanje za pasivnost redovnih sudova u BiH, jer koliko god ove dvije odredbe bile slične između njih postoji razlika, kao prvo Ustav Federacije BiH je mogućnost pokretanja konkretne kontrole ustavnosti dao Vrhovnom sudu FBiH i kantonalnim sudovima, a kao drugo, u Ustavu BiH je data mogućnost da se određeni zakon ocjenjuje i u smislu usklađenosti sa opštim pravilima međunarodnog javnog prava, dok takvu mogućnost nemamo u odredbi koja se nalazi u Ustavu FBiH.

Prema tome, pasivnost redovnih sudova vodi ka problemu da ustavom zagarantovana prava se ne primjenjuju u stvarnosti, zbog toga što zakoni koji su neustavni proizvode pravne posljedice, nanoseći štetu pravima pojedinaca, a uzak krug državnih organa ovlaštenih za zahtijevanje ocjene ustavnosti onemogućava da ti zakoni dolaze pred Ustavni sud u onoj mjeri koja je potrebna da bi se spriječilo

49 Ovaj podatak je dostupan na oficijalnoj stranici Ustavnog suda Portugala: <http://www.tribunal-constitucional.pt/tc/en/tribunal-estatisticas.html>.

50 Član IV.C.10.(3) glasi: Ustavni sud odlučuje i o ustavnim pitanjima koja mu predoči Vrhovni sud, Sud za ljudska prava ili kantonalni sud a koja se pojave u toku postupka pred tim sudom. Dostupno na: <https://www.predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=103>.

51 Prema podacima dostupnim na oficijalnoj stranici Ustavnog suda Federacije BiH, broj pokrenutih postupaka za konkretnom ocjenom ustavnosti od donošenja Ustava, pa do momenta pisanja rada je 114. Podatak je dostupan na: <http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/index.php#>.

pravno dejstvo neustavnih zakona, a mogućnost da redovni sudovi zahtijevaju ocjenu ustavnosti nije iskorištena ni blizu koliko bi trebala biti zbog formalističkog pristupa sudova primjeni zakona. U savremenom konceptu vladavine prava i ustavne države je na prvom mjestu čovjek i njegova prava, pa tek onda primjena zakona, jer ako se zakonima krše prava zagantovana ustavom, tada ne možemo govoriti o vladavini prava. Primjena ustavne vladavine podrazumijeva prevlast ustava nad zakonima, što znači da institucije, tačnije, sudovi imaju pravo, ali i dužnost odbiti primijeniti bilo koji zakon za koji posumnjaju da je neustavan.

## 6. Posljedice primjene neustavnih zakona od strane redovnih sudova

Posljedice izostanka ustavne kontrole zbog neaktivnosti redovnih sudova rezultiraju ekonomskim i socijalnim posljedicama koje je teško ispraviti. Primjena neustavnih zakona od redovnih sudova rezultira time da, iako ti zakoni nekada budu proglašeni neustavnim, pravne i ekonomske posljedice koje su proizvedene ne mogu biti poništene, naročito ako takvi zakoni duže vrijeme proizvode pravna dejstva. Na primjeru Zakona o stečajnom postupku Federacije BiH ćemo pokazati socio-ekonomske posljedice primjene neustavnih zakona. Presudom Ustavnog suda Federacije BiH broj: U-27/15 od 23. marta 2016. godine Zakon o stečajnom postupku je proglašen neustavnim.<sup>52</sup> Inicijativu za ocjenu ustavnosti navedenog zakona je podnio Potpredsjednik Federacije BiH, a obzirom da su neustavne odredbe u zakon inkorporirane 2006. godine, Zakon o stečajnom postupku FBiH je punih 10 godina proizvodio pravne posljedice.

Neustavnost navedenog zakona se ogledala u tome što je radnike poslovnih subjekata koja su odlazila u stečaj stavljao u nepovoljni položaj u pogledu prava na potraživanja neisplaćenih plaća koje su radnici ostvarili. Obzirom da je primjenom neustavne zakonske regulative preko 1000 poslovnih subjekata otišlo u stečaj, veliki je broj radnika oštećen u smislu nemogućnosti ostvarivanja punog prava na potraživanja svih zarađenih plaća. Sudovi su redovno primjenjivali neustavnu zakonsku regulative, te na taj način nanosili štetu pravima radnika, iako su njihova prava bila zagantovana Evropskom konvencijom i opštim pravilima međunarodnog javnog prava.<sup>53</sup> Period od 10 godina važenja Zakona o stečajnom postupku FBiH je proizveo takve posljedice da i presuda Ustavnog suda Federacije BiH kojima se ukidaju neustavne odredbe to ne može ispraviti, jer poslovni subjekti, koji su na osnovu neustavne zakonske regulative uskratili radnicima isplate plaća u onom kapacitetu u kojem su radnici ostvarili pravo na potraživanja plaća. Što

52 Presuda Ustavnog suda Federacije BiH broj: U-27/15. Dostupna na: [http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open\\_page\\_nw.php?!=bs&pid=443](http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?!=bs&pid=443).

53 Begić, Z., *Ustavnost stečajnih postupaka u Federaciji Bosne i Hercegovine: Kako smo ubili radničku klasu?*, Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 2015, godina 2, broj 2, str. 56-66. Zbog toga smo i uzeli ovu Presudu za primjer, jer i Ustav BiH i Ustav Federacije BiH normiraju kao izvor za odlučivanje Evropsku konvenciju, pa se iz tog razloga, ovaj slučaj mogao iznjeti i pred Ustavni sud BiH, odluka bi, hipotetički kazano, bila ista.

znači da mnogi radnici nikada neće ostvariti pravo na isplatu potraživanja u vidu plata u punom kapacitetu. Na ovom primjeru se najbolje vide socio-ekonomske implikacije striktno primjene zakona od strane redovnih sudova bez ulaženja u ustavnost ili neustavnost istih, jer se primjenom istih opravdao diskriminirajući odnos prema radnicima, te je to stavilo u nepovoljni položaj radnike u odnosu na poslodavca. Sudski neaktivizam i striktno primjenjivanje zakona ima za posljedicu da neustavni zakoni, koji to još nisu proglašeni, duži vremenski period proizvode pravna dejstva, pa nakon što budu proglašeni neustavnim, već su u tolikoj mjeri proizveli pravna dejstva, da je takva pravna dejstva nemoguće poništiti.

## **7. Zaključak**

Na osnovu iznesenog u ovom radu, zaključujem da član VI/3(c) Ustava BiH daje veliku mogućnost za zaštitu, ne samo ustavnosti, nego i vladavine prava u najširem mogućem smislu. Nažalost u radu smo pokazali da broj pokrenutih sporova za ocjenom ustavnosti pred Ustavnim sudom je vrlo mali. Ustavna država u tom smislu gubi na dva načina. Prvo, neustavni zakoni se primjenjuju i proizvode pravne posljedice, koje se, ako se neustavni zakoni duže vrijeme primjenjuju, ne mogu otkloniti ni naknadnom odlukom Ustavnog suda. A, kao drugo, ustavna država gubi u smislu što se opšta pravila međunarodnog javnog prava mogu primjenjivati od strane Ustavnog suda samo kada zahtjev za ocjenom ustavnosti dolazi od strane redovnih sudova, pa tako, Ustavni sud nekada ostaje uskraćen za ekstenzivnije tumačenje iz razloga što su redovni sudovi pasivni u učestvovanju u kontroli ustavnosti. U tom kontekstu, zaključujem da odredba VI/3(c) nije iskorištena na pravi način, jer uporedbom sa Njemačkom i Portugalom, vidimo da se ustavna kontrola pokrenuta od strane redovnih sudova dešava mnogo frekventnije i to je uz ustavnu žalbu najčešći način podnošenja zahtjeva za ocjenom ustavnosti. Tu imamo i problem što je Ustav BiH anglo-američkog tipa, a kontrola ustavnosti evropskog modela, ali što je još nepovoljnije, sudovi u BiH ne koriste ni benefite koje im daje evropski model zaštite ustavnosti. Moderni koncept vladavine prava zahtijeva aktivnu ulogu sudova svih nivoa, kako bi se zaštitila prava pojedinca, što ustavni sistem BiH i omogućava, ali sudovi svojom praksom još uvijek ne koriste puni potencijal Ustava BiH.

## **Literatura:**

1. Ademović, *et. al*, Ustavno pravo Bosne i Hercegovine, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2012.
2. Albrecht, D., Podolnjak, R., Razlike između američkog i evropskog modela nadzora ustavnosti i zakonitosti, *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, 2009, 43, 1(87), s. 27.

3. Begić, Z., Ustavnost stečajnih postupaka u Federaciji Bosne i Hercegovine: Kako smo ubili radničku klasu?, Centar za društvena istraživanja, godina 2, broj 2.
4. Bingham, T., *The Rule of Law*, Penguin Books, London, 2011.
5. Cappelletti, M., *Judicial Review in Comparative Perspective*, California Law Review, 1970, Vol. 58, No. 5.
6. Comella, V. F., *The European model of constitutional review of legislation: Toward decentralization?*, International Journal of Constitutional Law, 2004.
7. Degan, V. Đ., *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2011.
8. Išerić, H., *Uloga Ustavnog suda BiH u profiliranju federalnog uređenja BiH*, Sveska za javno pravo, Sarajevo 38/19.
9. Langer, L., *Judicial Review in State Supreme Courts A Comparative Study*, State University of New York Press, New York, 2002.
10. Sadurski, W., *Rights Before Courts A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*, Springer, New York/London, 2014.
11. Schmitz, T., *The Constitutional Review of Laws - German Experiences*, 2014. [http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Downloads/Schmitz\\_Constitutional-review-of-laws\\_Jakarta-2014.pdf](http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/Downloads/Schmitz_Constitutional-review-of-laws_Jakarta-2014.pdf).
12. Shaw, M. N., *International law*, Cambridge University Press, New York, 2008.
13. Sweet, A. S., *Why Europe Rejected American Judicial Review and Why It May not Matter*, Michigan Law Review, 2003, Vol. 101:2744.
14. Trnka, K., *Ustavno pravo*, Fakultet za javnu upravu, Sarajevo, 2006.
15. Tunkin, G., *Is General International Law Customary Law Only?*, European Journal of International Law, 1993.
16. Waters, M. A., *Creeping Monism: The Judicial Trend Toward Interpretive Incorporation of Human Rights Treaties*, Columbia Law Review, 2007, Vol. 107, No. 3.

**Benjamin Nurkić, BA, LLM candidate**  
Faculty of Law, University of Tuzla

## **CONCRETE REVIEW OF CONSTITUTIONALITY BEFORE THE CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary:** Concrete constitutional review is one of the models of the European way of protecting constitutionality. In this paper, we analyze which model of constitutional review is applied at the state level in Bosnia and Herzegovina, with special reference to concrete constitutional review. Concrete constitutional review is regulated by Article VI/3(c) of the Constitution of Bosnia and Herzegovina, where the ordinary courts are empowered to initiate proceedings to review the constitutionality of the law that should be applied in a particular case. Failure to exercise the possibilities provided by Article VI/3(c) of the constitution results in unconstitutional laws being applied by ordinary courts in resolving particular cases, which undermines the principles of the constitutional state and the rule of law. Furthermore, we analyze whether this article is applied in practice, and whether there is concrete constitutional control in practice in Bosnia and Herzegovina and whether it exists to a sufficient extent in comparison with other countries that also have a concrete constitutional control in the constitutional system.

**Keywords:** constitution, constitutional review, concrete constitutional review, rule of law.

**Sanela Kovačević, MA iur**

Doktorantica na Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije  
Univerziteta u Sarajevu  
Rukovodilac Odjeljenja za pravne poslove  
Vijeće naroda Republike Srpske, Banja Luka

## **UPRAVLJANJE ODUZETOM IMOVINOM U POSTUPCIMA ODUZIMANJA IMOVINE STEČENE IZVRŠENJEM KRIVIČNOG DJELA KROZ PRIKAZ ZAKONSKIH RJEŠENJA U BOSNI I HERCEGOVINI**

**Sažetak:** Institut oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnog djela nije posebnim zakonom uređen na nivou države, već je svoje uređenje stekao na nivou entiteta, kao i Brčko distrikta. Postupak oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnog djela u Bosni i Hercegovini uređen je Zakonom o oduzimanju imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: ZOI RS),<sup>1</sup> Zakonom o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZOI FBiH)<sup>2</sup> i Zakonom o oduzimanju nezakonito stečene imovine u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZOI BD)<sup>3</sup>, kao *lex specialis* zakonima. Primjenjujući primarne i sekundarne izvore, normativno-pravnom i komparativnom metodom u ovom radu analiziraće se važeća zakonska rješenja u postupcima privremenog i trajnog oduzimanja imovine, kao i upravljanje i raspolaganje istom.

**Ključne riječi:** nezakonito stečena imovina, privremeno i trajno oduzeta imovina, upravljanje i raspolaganje oduzetom imovinom, krivično djelo, entiteti, Distrikt, zakoni.

### **1. Uvod**

Imovinom koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela smatra se imovina vlasnika koja je očigledno nesrazmjerna sa njegovim zakonitim приходима,<sup>4</sup> odnosno predstavlja svako povećanje ili sprečavanje smanjenja imovine koja

---

1 Službeni glasnik Republike Srpske, 66/18.

2 Službe novine Federacije BiH, 71/14.

3 Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, 29/16.

4 Član 4. stav (1) tačka 2) ZOI RS.



potiče od krivičnog djela.<sup>5</sup> Samim tim, oduzimanjem se smatra privremeno ili trajno oduzimanje imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela.<sup>6</sup>

Konvencijom o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom,<sup>7</sup> imovinska korist pribavljena krivičnim djelom može se sastojati od bilo koje vrste imovine, u stvarima ili pravima, pokretna ili nepokretna, ili se sastojati u pravnim aktima ili dokumentima koji dokazuju pravo na takvoj imovini. Zakonom o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZKP BiH)<sup>8</sup> propisano je da se imovinska korist pribavljena krivičnim djelom oduzima u slučaju izricanja osuđujuće ili utvrđujuće presude, te rješenja o izricanju vaspitne mjere i sudske opomene, odnosno presudom kojom se utvrđuje da je djelo izvršeno u stanju neuračunljivosti ili smanjene uračunljivosti.<sup>9</sup>

Da bi se imovinska korist ostvarena krivičnim djelom mogla oduzeti potrebno je da je krivično djelo počinjeno, da je njegovim izvršenjem za nekoga postignuta imovinska korist, da je donesena sudska odluka kojom se utvrđuje da je okrivljenik počinio krivično djelo koje je predmet optužbe te da imovinska korist nije u cjelosti obuhvaćena dosuđenim imovinskopравnim zahtjevom oštećenika. Ovi uslovi moraju biti ispunjeni kumulativno i tek tada dolazi u obzir oduzimanje imovinske koristi. (Smajić, 2019, p. 208)

Oduzimanje imovine je izrazito značajno kod krivičnih djela gdje je glavni motiv sticanje imovinske koristi, a kako je i utvrđeno članom 110. stav (1) Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: KZ BiH),<sup>10</sup> “niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom.” Ako se krivični postupak vodi za krivična djela navedena u članu. 110a. KZ BiH sud može donijeti odluku kojom će oduzeti i imovinsku korist za koju je tužitelj pružio dovoljno dokaza da se opravdano vjeruje da je takva imovinska korist pribavljena izvršenjem konkretnog krivičnog djela, a počinitelj nije pružio dokaze da je korist pribavljena na zakonit način (prošireno oduzimanje). Takođe, imovinska korist pribavljena krivičnim djelom može se sastojati iz novca, predmeta od vrijednosti i svake druge imovinske koristi.<sup>11</sup> Primijenjuje se za krivična djela koja su propisana krivičnim zakonima entiteta i Brčko distrikta, odnosno za krivična djela za koja se može izreći kazna zatvora od tri godine ili teža kazna<sup>12</sup>, odnosno za krivična

---

5 Član 4. stav (1) tačka b) ZOI FBiH; član 2. stav (1) tačka b) ZOI BD.

6 Član 4. stav (1) tačka 8) ZOI RS; član 4. stav (1) tačka h) ZOI FBiH; član 2. stav (1) tačka j) ZOI BD.

7 Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom od 8.11.1990, stupila na snagu 1.9.1993, a Bosna i Hercegovina je ratifikovala 30.3.2004.

8 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 29/07, 53/07, 58/08, 12/09, 16/09, 53/09, 93/09, 72/13, 65/18.

9 Član 396. stav (1) ZKP BiH.

10 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18.

11 Član 11. stav (1) KZ BiH.

12 Član 3. ZOI FBiH.

djela za koja je kao poseban minimum propisana kazna zatvora od tri godine.<sup>13</sup> Članom 2. ZOI RS zakonodavac je taksativno nabrojao grupe krivičnih djela za koja se primijenjuje postupak oduzimanja imovine,<sup>14</sup> te je utvrdio i primjenu ovog postupka i za druga krivična djela propisana Krivičnim zakonikom<sup>15</sup> i drugim zakonima, kao i zakonima koji su prestali da važe, ako je imovinska korist pribavljena krivičnim djelom, odnosno vrijednost predmeta krivičnog djela veća od 50.000 KM.<sup>16</sup>

Prilikom vođenja postupka i izvršenjem akta o oduzimanje imovine, mora se voditi računa o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama,<sup>17</sup> koja predstavlja *condition sine qua non*, gdje je članom 1. Protokola propisano da svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Samim tim, oduzimanjem imovine zadire se u osnovna prava svakog čovjeka, koja su zagarantovana kako Ustavom Bosne i Hercegovine, tako i ustavima entiteta (pravo na život, na ličnu slobodu i sigurnost, na imovinu, na privatnost i dr.).<sup>18</sup>

## **2. Nadležnost za pokretanje postupka, sadržaj i dostavljanje konačnog akta**

Prikupljanje dokaza i izviđanje okolnosti koje su važne za utvrđivanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom obaveza je tužioca.<sup>19</sup> Javni tužilac

13 Član 4. stav (1) ZOI BD.

14 1) protiv života i tijela

2) protiv sloboda i prava građana

3) protiv polnog integriteta

4) protiv seksualnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta

5) protiv zdravlja ljudi

6) protiv privrede i platnog prometa

7) terorizma

8) protiv službene dužnosti

9) protiv pravnog saobraćaja

10) protiv javnog reda i mira

11) protiv bezbjednosti kompjuterskih podataka

12) protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom.

15 Službeni glasnik Republike Srpske, 64/17, 104/18.

16 Član 2. stav (2) ZOI RS.

17 Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama od 4.11.1950, stupila na snagu 21.9.1970.

18 Član II/3 Ustava Bosne i Hercegovine; glava II Ustava Republike Srpske; član 2. Ustava Federacije BiH.

19 Član 392. ZKP BiH; član 413. Zakona o krivičnom postupku Federacije BiH, Službe novine Federacije BiH 35/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 – u daljem tekstu ZKP FBiH; član 386. Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske, Službeni glasnik RS 53/12, 91/17, 66/18 – u daljem tekstu: ZKP RS; član 392. Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH, Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, 34/13, 27/14, 3/19, 16/20 – u daljem tekstu ZKP BD BiH.

će podnijeti zahtjev za privremeno oduzimanje imovine, ako postoji opasnost da bi kasnije oduzimanje bilo otežano ili onemogućeno.<sup>20</sup> Privremeno oduzimanje predmeta i imovine je radnja dokazivanja koja je u većini slučajeva vezana za istrage, ali njeno preduzimanje je moguće i prije započinjanja istrage kao hitne istražne radnje (član 66. a u vezi sa članom 218. ZKP BiH). (Musić, 2017, p. 89)

Imovinska korist se oduzima od optuženog bez obzira na njegovu materijalnu situaciju. Važno je istaći da je zakonom stvoren mehanizam osiguranja od otuđenja imovine koja je predmetom postupka o oduzimanju. U tom smislu, Sud će pored utvrđivanja vrijednosti imovinske koristi slobodnom procjenom, po službenoj dužnosti odrediti privremene mjere osiguranja, po odredbama koje važe po Zakonu o izvršnom postupku (član 395. ZKP BiH). (Jusufović, 2015, p. 11)

Privremeno oduzimanje predmeta bez naredbe Suda, preduzima se samo kada postoji opasnost od odlaganja. Obaveza podnošenja naknadne konvalidacije Sudu od strane Tužitelja, propisana je u roku od 72 sata (48 sati u ZKP RS). Postupanje suprotno odredbama te ukoliko sudija za predhodni postupak odbije zahtjev tužitelja za rezultat ima nemogućnost korišćenja predmeta kao dokaza u krivičnom postupku,<sup>21</sup> odnosno radi se o nedozvoljenom dokazu, što je suprotno i članu 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima i članu 17. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.<sup>22</sup> (Musić, 2017, pp. 96-97)

Nakon potvrđivanja optužnice, a najkasnije u roku od godinu dana od pravosnažnog okončanja krivičnog postupka, javni tužilac podnosi zahtjev za trajno oduzimanje imovine.<sup>23</sup> U slučaju da tužilac u postupku koji se vodi, ne podnese zahtjev/prijedlog za oduzimanje imovinske koristi, sud će po službenoj dužnosti donijeti odluku o oduzimanju te koristi.<sup>24</sup>

Po okončanju glavnog ročišta u postupku oduzimanja imovine, koji se vodi po zahtjevu/prijedlogu javnog tužioca/Federalnog pravobranioca/pravobranioca Distrikta za privremeno ili trajno oduzimanje imovine, sud donosi rješenje kojim usvaja ili odbija zahtjev.

ZKP BiH propisuje da sadržaj odluke kojom se određuje oduzimanje imovinske koristi treba da sadrži podatke o predmetu koji se oduzima i koji može na različite načine da proistekne iz krivičnog djela, a u slučaju da oduzimanje nije moguće, srazmjerno pribavljenoj imovinskoj koristi, odrediće se novčani iznos.<sup>25</sup> ZOI FBiH i ZOI BD predviđaju obavezu navođenja koje stvari ili prava predstavljaju nezakonito stečenu imovinu i izričito zahtijevaju, kao protuvrijednost imovinske koristi koja se oduzima, navođenje novčanog iznosa. Članom 3. stav (4) ZOI RS predviđeno je da ako oduzimanje imovine nije moguće, javni tužilac

---

20 Član 15. stav (1) ZOI RS.

21 Član 66. stav (2) ZKP BiH; član 130. ZKP RS.

22 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16.12.1966, stupio na snagu 23.3.1970.

23 Član 36. stav (1) ZOI RS.

24 Član 2. stav (6) ZOI FBiH; član 3. stav (6) ZOI BD.

25 Član 396. ZKP BiH; član 417. ZKP FBiH; član 390. ZKP RS; član 396. ZKP BD BiH.

će predložiti da se oduzme druga imovina koja odgovara vrijednosti imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela.

Odluka o oduzimanju treba sadržavati konstataciju da oduzete stvari i prava postaju vlasništvo, tj. imovina Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, te tzv. kondemnatorni zahtjev (obaveza ustanovljena sudskom odlukom na činjenje ili trpljenje da optuženi ili povezana lica predaju stvari ili prenesu prava, da se isplati njihov novčani iznos koji je srazmjeran nezakonito stečenoj imovini ili da se u javnim knjigama ili registrima koji se vode kod nadležnih organa izvrši upis prava vlasništva u korist odnosno društveno-političke zajednice (član 11. ZOI FBIH i član 11. ZOI BD). Pored spomenutih obaveznih dijelova, u Republici Srpskoj se članom 43. ZOI RS još izričito zahtijeva navođenje odluke o troškovima upravljanja privremeno oduzetom imovinom, imovinsko-pravnom zahtjevu oštećenog i troškovima zastupanja (ako ih je bilo). (AIRE centar; RAI, p. 76)

Sud po službenoj dužnosti, rješenje dostavlja i nadležnoj Agenciji za upravljanje oduzetom imovinom Republike Srpske, odnosno Federalnoj agenciji za upravljanje oduzetom imovinom, a u Brčko distriktu nadležnom Uredu za upravljanje javnom imovinom Distrikta. Nakon pravosnažnosti rješenja, nadležne agencije preduzimaju mjere za upravljanje oduzetom imovinom. U slučaju da su predmet oduzimanja bili udjeli u privrednim društvima ili hartije od vrijednosti, zbog njihovog upisa, sud je u obavezi da kopiju presude dostavi i nadležnim registrima. U slučaju oprijeldoga za oduzimanje imovinske koristi, podaci iz spisa dostavljaju se Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Brčko distrikta, na daljnje postupanje. U Republici Srpskoj se obavještavaju tužilac, počinitelj, sudionici djela i njihovi punomoćnici, pravni sljedbenici, Jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova nadležna za otkrivanje imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela i Agencija za upravljanje oduzetom imovinom. (AIRE centar; RAI, p. 77)

### **3. Nadležnost za upravljanje oduzetom imovinom**

Direktivom o zamrzavanju i oduzimanju imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom u Evropskoj Uniji,<sup>26</sup> date su određene smjernice državama članicama za uspostavljanje efikasnijeg modela upravljanja i raspolaganja oduzetom imovinom, između ostalog: “Zamrznutom imovinom s ciljem mogućeg naknadnog oduzimanja trebalo bi upravljati na odgovarajući način kako ista ne bi izgubila svoju ekonomsku vrijednost. Države članice trebale bi preduzeti potrebne mjere, uključujući mogućnost prodaje ili prenosa imovine, kako bi se smanjili gubici. Države članice trebale bi preduzeti odgovarajuće mjere kao što su na primjer osnivanje središnjih nacionalnih ureda za upravljanje imovinom,

---

<sup>26</sup> Direktivom o zamrzavanju i oduzimanju imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom u Evropskoj Uniji 2014/42 od 3.4.2014.

skup specijaliziranih ureda ili istovrijedni mehanizmi, kako bi se učinkovito upravljalo sredstvima zamrznutim prije oduzimanja i sačuvala njihova vrijednost u očekivanju sudske odluke”.

Nadležne entitetske agencije za upravljanje oduzetom imovinom (Agencija za upravljanje oduzetom imovinom Republike Srpske i Federalna agencija za upravljanje oduzetom imovinom), kao i Ured za upravljanje javnom imovinom Distrikta, nemaju operativne nadležnosti za provođenje finansijskih istraga i oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnog djela.

Sprovođenje rješenja o privremenom oduzimanju imovine, radi predaje Agenciji, vrše policijski službenici nadležne organizacione Jedinice Ministarstva unutrašnjih poslova ili drugi nadležni organi prema vrsti imovine koja se oduzima, a koji su određeni zakonom. Sprovođenje rješenja o privremenom oduzimanju imovine, a koje se odnosi na hartije od vrijednosti vrši Centralni registar hartija od vrijednosti, odnosno nadležni registarski sud za udjela u privrednim društvima.<sup>27</sup>

Agencije i Ured u vršenju svoje nadležnosti, obavljaju sljedeće poslove:<sup>28</sup>

- upravljanja privremeno i trajno oduzetom imovinom,
- preuzimanje skladištenje i čuvanje oduzete imovine,
- procjenu vrijednosti oduzete imovine,
- prodaju i upravljanje dobijenim sredstvima u skladu sa zakonom,
- donošenje odluka o upravljanju hartijama od vrijednosti i udjelima u privrednim društvima,
- davanje u zakup, davanje na korištenje, uništenje, kao i vraćanje oduzete imovine,
- upravlja oduzetim predmetima i sredstvima nastalim izvršenjem krivičnog djela,
- upravlja oduzetom imovinskom koristi, prihodima ili drugom koristi nastalom iz imovinske koristi pribavljenom krivičnim djelom,
- upravlja imovinom datom na ime jemstva u krivičnom postupku,
- upravlja oduzetim predmetima i imovinskom koristi pribavljenim izvršenjem prekršaja,
- upravlja privremeno i trajno oduzetom imovinom na osnovu odluka suda Bosne i Hercegovine, sudova Republike Srpske, sudova Federacije Bosne i Hercegovine, sudova Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,
- upravlja imovinom čije je raspolaganje ograničeno, u skladu sa odlukama Ujedinjenih nacija i drugim međunarodnih ogranizacija, čiji je član Bosna i Hercegovina,
- upravlja privremeno i trajno oduzetom imovinom od inostranog organa, a po molbi tog organa za pružanje međunarodne pravne pomoći,
- vodi evidenciju o imovini kojom upravlja,
- vodi evidenciju o sudskim postupcima u kojima je odlučivano o takvoj imovini,

<sup>27</sup> Član 19. st. (4) i (5) ZOI RS.

<sup>28</sup> Član 8. ZOI RS; član 31. ZOI FBiH; član 26. ZOI BD.

- vrši obradu i praćenje podataka o oduzetoj imovini kopjom upravlja, a u svrhu provođenja stručnih analize u području oduzimanja imovinske koristi,
- učestvuje u stručnim edukacijama iz područja finansijskih istraga i oduzimanja imovine.

Do ukidanja privremenog oduzimanja imovine, odnosno do pravosnažnog okončanja postupka za trajno oduzimanje imovine, imovinom se upravlja sa pažnjom dobrog domaćina, odnosno dobrog stručnjaka. O oduzetoj imovini sačinjava se zapisnik koji sadrži: podatke o vlasniku, ime i prezime, adresu prebivališta ili boravišta, odnosno sjedište pravnog lica, jedinstveni identifikacioni broj za pravno lice, ime i prezime ovlaštenog zastupnika pravnog lica, podatke o imovini i stanju u kojem je preuzeta, podatke o vrijednosti imovine koja se oduzima, napomenu da li se imovina oduzima privremeno ili trajno, kao i da li je privremeno oduzeta imovina povjerena fizičkom ili pravnom licu na čuvanje i održavanje po osnovu ugovora.<sup>29</sup>

U svrhu olakšavanja postupka provjere i dostave podataka u predmetima u kojima je tužilaštvo predložilo, a sud donio rješenje o oduzimanju imovine, od 1. januara 2020. godine u sudovima i tužilaštvima u Bosni i Hercegovini počeo je sa primjenom modul za elektronsko evidentiranje oduzete imovine.<sup>30</sup>

#### **4. Upravljanje privremeno i trajno oduzetom imovinom**

Privremeno oduzeta imovina se u određenim slučajevima, na osnovu ugovora, može povjeriti na čuvanje i održavanje fizičkom ili pravnom licu ukoliko je to potrebno radi očuvanja vrijednosti oduzete imovine, sigurnosnih razloga, zbog specifičnosti održavanja imovine, kao i u drugim opravdanim slučajevima. Takođe, u skladu sa namjenom privremeno oduzete nepokretne imovine, ista se može dati u zakup po osnovu ugovora o zakupu. Novčana sredstva dobijena zakupom pripadaju budžetu entiteta.<sup>31</sup> Od dana preuzimanja, troškove čuvanja, održavanja i upravljanja privremeno oduzetom imovinom snosi nadležna agencija, odnosno Ured.

Na prijedlog nadležne agencije, odnosno Ureda, vlade entiteta i Distrikta donose odluku kojom se privremeno ili trajno oduzeta imovina kao što su predmeti od kulturne, istorijske, umjetničke i naučne vrijednosti, mogu ustupiti na čuvanje ili korišćenje specijalizovanim ustanovama, odnosno ustanovama nadležnim za čuvanje takvih predmeta.<sup>32</sup>

Zakonodavac u Republici Srpskoj je posebno regulisao i pitanje privremeno oduzetih deviza i efektivnog stranog novca, predmeta od plemenitih metala, dragog

<sup>29</sup> Član 50. stav (1) ZOI RS.

<sup>30</sup> <https://europa.ba> – preuzeto 10.2.2020.

<sup>31</sup> Čl. 51. i 52. ZOI RS; član 33. stav (2) ZOI FBiH; član 28. stav (2) ZOI BD.

<sup>32</sup> Čl. 54. stav (1) i 65. st. (2) i (3) ZOI RS; član 35. ZOI FBiH; član 30. ZOI BD.

kamenja i poludragog kamenja i bisera, kao i novčanih sredstava u domaćoj valuti koji se čuvaju na računu posebnih namjena otvorenom u okviru Trezorskog sistema poslovanja, odnosno predaju se na čuvanje ustanovama nadležnim za čuvanje ovih predmeta, a sve do isteka roka predviđenog za okončanje postupka po zahtjevu za trajno oduzimanje imovine. Upravljanje privremeno oduzetim hartijama od vrijednosti i udjelima u privrednim društvima vrši se u skladu sa propisima kojima se uređuje tržište hartija od vrijednosti i privredna društva. Takođe, za privremeno oduzeto oružje i municiju nadležno je Ministarstvo unutrašnjih poslova, a sve u skladu sa Zakonom o oružju i municiji.<sup>33</sup>

Takođe, zakonima je propisan i postupak uništenja imovine koji se vrši pod nadzorom nadležne agencije. Uništenje oduzete imovine je predviđeno za trajno oduzetu pokretnu imovinu koja nema upotrebnu vrijednost i ne može biti stavljena u promet na tržištu, kao i imovina za koju je iz sigurnosnih, fitosanitarnih, zdravstvenih, veterinarskih i drugih razloga donesena odluka o uništenju.

Nadležne agencije, odnosno Ured, može uz saglasnost suda donijeti odluku da se privremeno oduzeta pokretna imovina i hartije od vrijednosti prodaju, odnosno povjere određenom fizičkom ili pravnom licu da sprovede postupak prodaje u slučajevima:

- 1) ako procijenjeni troškovi čuvanja i održavanja, odnosno upravljanja znatno prevazilaze vrijednost imovine,
- 2) ako imovini prijete opasnost od propadanja ili znatnog gubitka vrijednosti,
- 3) ako je čuvanje imovine opasno.

Takođe, ako je riječ o lakokvarljivoj robi i životinjama, nadležna agencija može bez odgađanja sprovesti postupak prodaje i bez predhodne saglasnosti suda.<sup>34</sup>

Prodaja privremeno oduzete pokretne imovine vrši se putem javne prodaje (javnim nadmetanjem ili javnim prikupljanjem ponuda) koja se oglašava u najmanje jednom dnevnom listu dostupnom na teritoriji Republike Srpske, odnosno Bosne i Hercegovine i na internetu. Zakonodavci u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine su propisali da se prodaja imovine putem javnog nadmetanja objavljuje u Službenim novinama Federacije BiH i u najmanje dva dnevna lista koji se distribuiraju na cijelom području Bosne i Hercegovine, odnosno u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH i u najmanje tri dnevna lista koja se distribuiraju na cijelom području Bosne i Hercegovine. Imovina se prodaje po višoj ili istoj cijeni od procijenjene koju je odredila nadležna agencija, odnosno Ured. U slučaju da imovina ne bude prodana nakon jednog javnog nadmetanja, prodaja se može izvršiti na drugom javnom nadmetanju, ali tako da cijena ne može biti niža od 50% vrijednosti procijenjene imovine, odnosno ako prodaja ne bude izvršena nakon dvije javne prodaje, ista se može izvršiti neposrednom pogodbom.<sup>35</sup>

33 Čl. 54. i 55. ZOI RS.

34 Član 57. ZOI RS; član 33. ZOI FBiH; član 28. ZOI BD.

35 Član 58. ZOI RS; član 32. ZOI FBiH; član 27. ZOI BD.

Prihodi dobijeni od prodaje privremeno ili trajno oduzete imovine uplaćuju se na račun javnih prihoda budžeta entiteta, kao i Distrikta, odnosno čuvaju se na računu posebnih namjena do konačne odluke suda o njenom porijeklu.<sup>36</sup> Imovina koja je trajno oduzeta pravosnažnim sudskim odlukama o oduzimanju imovine, postaje svojina entiteta, odnosno Distrikta, sa kojom raspolažu vlade entiteta i Distrikta.

Zakonom su propisane određene mogućnosti koje stoje na raspolaganju sudijama prilikom izricanja mjera osiguranja prisustva osumnjičenog ili optuženog vođenju postupka, a koje se indirektno odnose na izvršenje odluke o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. Prema tim zakonskim odredbama, Sud može izreći zabranu putovanja osumnjičenoj ili optuženoj osobi, koja može trajati dok izrečena novčana kazna nije plaćena u postupnosti i/ili dok se u potpunosti ne izvrši odluka o imovinskopravnom zahtjevu i/ili o oduzimanju imovinske koristi (ZKP BiH). (Jusufović, 2015, p. 13)

## 5. Zaključak

Budući da na nivou Bosne i Hercegovine pitanje oduzimanja imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog djela, nije regulisano posebnim zakonskim rješenjem, već kroz zakone entiteta i Brčko ditrikta, postoji utvrđena organizacija rada i međuentitetske saradnje. Takođe, predviđene mjere i postupci za sprovođenje istih u zadnjih deset godina od kada se primijenjuju, daju konkretne i vidljive rezultate. Efikasnost u provedbi propisanih zakonskih odredbi zavise od niza faktora u datom vremenskom period, ali kroz efektivnost utvrđenih mjera uočljiv je rezultat koji teži sve većim dostignućima.

Upravljanje oduzetom imovinom je jedan od bitnih elemenata ovog instituta koji ima svoju višestruku namjenu i korist. Samim tim što se u postupcima oduzimanja, imovina može oduzeti privremeno ili trajno, budžeti entiteta, odnosno Distrikta, na ovaj način, mogu u konačnici steći određeni prihod. Zakonodavci su propisali ista rješenja u postupanju sa oduzetom imovinom, što u mnogome olakšava međuentitesku saradnju nadležnih agencija i Ureda u Bosni i Hercegovini. Takođe, posebna pažnja posvećena je načinu čuvanja i upravljanja privremeno oduzetom imovinom, što je utvrđeno u zavisnosti od vrste imovine, težeći njenom što boljem očuvanju do donošenja pravosnažne sudske odluke. Samim tim, efikasnim upravljanjem takvom imovinom, stiče se i povjerenje javnosti i javni poredak.

Oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnog djela je efikasno sredstvo u borbi protiv niza krivičnih djela koja su primarno usmjerena na protivpravno sticanje imovine (organizovani kriminal, trgovina uticajem, korupcija, pranje novca...) i na taj način se uspostavlja princip da niko ne može imati koristi od

---

36 Čl. 61. i 66. stav (3) ZOI RS; čl. 34. stav (1) i 36. ZOI FBiH; čl. 29. stav (1) i 31. ZOI BD.



počinjenog krivičnog djela niti može zadržati imovinsku korist stečenu izvršenjem krivičnog djela.

## Literatura

1. AIRE centar; RAI. (n.d.). *Priručnik o djelotvornom oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom u skladu s evropskim i međunarodnim standardima*. Sarajevo: AIRE centar; Regionalna antikorupcijska inicijativa, RAI. Retrieved from [http://www.fbih.cest.gov.ba/images/doclink/Handbook-asset\\_recovery\\_bcms.pdf](http://www.fbih.cest.gov.ba/images/doclink/Handbook-asset_recovery_bcms.pdf)

2. Jusufović, M. (2015). Oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. *Bilten sudske prakse*, pp. 7-99.

3. Musić, E. (2017). Aktuelna rješenja o privremenom oduzimanju predmeta i imovine u krivičnoprocesnom pravu Bosne i Hercegovine. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Tuzli, III*, pp. 84-132.

4. Smajić, E. (2019). Oduzimanje imovinske koristi stečene izvršenjem krivičnog djela u osnovnom i proširenom obliku. *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, pp. 207-235. Retrieved from <http://www.prf.unze.ba/Docs/Anali/Anali23god12/10.pdf>

## Legislativa

1. Krivični zakon Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH, 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18.

2. Krivični zakonik Republike Srpske. Službeni glasnik RS, 64/17, 104/18.

3. Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine. Službe novine Federacije BiH, 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16, 75/17.

4. Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, 33/13, 47/14, 26/16, 13/17, 50/18.

5. Zakon o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik BiH, 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 29/07, 53/07, 58/08, 12/09, 16/09, 53/09, 93/09, 72/13, 65/18.

6. Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske. Službeni glasnik RS, 53/12, 91/17, 66/18.

7. Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine. Službe novine Federacije BiH, 35/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14.

8. Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, 34/13, 27/14, 3/19, 16/20.

9. Zakon o oduzimanju imovine koja je proistekla izvršenjem krivičnog djela. Službeni glasnik Republike Srpske, 66/18.

10. Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine krivičnim djelom. Službe novine Federacije BiH, 71/14.

11. Zakon o oduzimanju nezakonito stečene imovine. Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, 29/16.

12. Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom od 8.11.1990, stupila na snagu 1.9.1993, a Bosna i Hercegovina je ratifikovala 30.3.2004.

13. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama od 4.11.1950, stupila na snagu 21.9.1970.

14. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16.12.1966, stupila na snagu 23.3.1976.

15. Direktiva o zamrzavanju i oduzimanju imovinske koristi ostvarene krivičnim djelom u Evropskoj Uniji 2014/42 od 3.4.2014.

16. <https://europa.ba> - Delegacija EU u BiH i Specijalni predstavnik EU u BiH

**Sanela Kovačević, LL.M**

Ph.D. candidate, Faculty of Criminal Justice Criminology and Security Studies  
University in Sarajevo  
Head of the Legal Affairs Department  
Council of Peoples of Republic of Srpska, Banja Luka

**MANAGEMENT OF SEIZED PROPERTY IN PROCEEDINGS  
CONFISCATION OF PROPERTY ACQUIRED BY COMMITTING A  
CRIMINAL OFFENSE THROUGH A REVIEW OF LEGAL DECISIONS  
IN  
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary:** The institute of confiscation of property acquired by committing a criminal offense is not regulated by a special law at the state level, but acquired its regulation at the level of the entities, as well as the Brčko District. The procedure of confiscation of property acquired by committing a criminal offense in Bosnia and Herzegovina is regulated by the Law on Confiscation of Criminal Assets in the Republika Srpska (hereinafter: ZOI RS), the Law on Confiscation of Illegally Acquired Criminal Property in the Federation of Bosnia and Herzegovina (hereinafter: ZOI FBiH) and the Law on Confiscation of Illegally Acquired Property in the Brčko District of Bosnia and Herzegovina (hereinafter: ZOI BD) as *lex specialis* laws. Applying primary and secondary sources, normative-legal and comparative method this paper will analyze the valid legal solutions in the procedures of temporary and permanent confiscation of property, as well as its management and disposal.

**Keywords:** illegally acquired property, temporarily and permanently confiscated property, management and disposal of confiscated property, criminal offense, entities, District, laws.



***STRUČNI ČLANAK***



**Mr. Iva D. Golijan**

doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu

## **SOCIOLOŠKI I PRAVNI ASPEKTI NASILJA U SPORTU**

**Sažetak:** Cilj ovog rada je da ukaže na strukturu i neke mehanizme generisanja sportskog nasilja (nasilja u sportu). Na osnovu sociološke analize, u radu se zastupa stanovište da je nasilje u sportu posledica koncepcija samog sporta kao nasilja. Ovo se nasilje, u savremenom vidu, javlja kao neoliberalni imperativ takmičenja i pobeđe, odnosno kao naglašavanje potrebe da individue u procesu međusobnog nadmetanja, aktualizuju svoje preduzetničke potencijale. Takođe, ovaj tekst nastoji da aktuelene zakone o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama sagleda u širem sociološko-političkom ključu. Kada je reč o sportu, odnosno sportskom nasilju, to znači da prevencija pretpostavlja promenu onih društvenih relacija koje suštinski omogućuju nasilno ponašanje navijača.

**Ključne reči:** sport, sportsko nasilje, sport kao nasilje, neoliberalizam, sportska paradigma

### **1. Uvod**

Odnos sporta i nasilja i dalje predstavlja izvesnu nepoznanicu za savremenu sociologiju,<sup>1</sup> koja još nije razrešila problem odnosa društvene devijantnosti i katarze, odnosno društvene kontrole agresivnosti. Kada „pražnjenje“ agresivnosti postaje društveno devijantno ponašanje, odnosno kada se *katarza* petvara u atak na red i mir u društvu?

U tu svrhu, odmah treba postaviti pitanja o *nasilju u sportu* i *sportu kao nasilju*.

Najpre je, međutim, potrebno uspostaviti neko određenje nasilja. Mi ćemo ovom prilikom slediti interpretaciju određenja nasilja koju pruža sociolog Dragan Koković:

Za širu definiciju nasilja karakteristično je da se ono može izražavati „sa stvarnom ili umišljenom radnjom, rečima ili bez reči, fizičkim delovanjem, sa štetom koju prouzrokuje sebi ili drugima, s oblicima koje društvo ili društvene grupe odobravaju ili ne, gde žrtva za nasilje zna ili ne zna“.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dragan Koković, *Društvo, nasilje i sport*, Mediteran publishing, Novi Sad, 2010, str. 34.

<sup>2</sup> D. Koković, *Ibid*, str. 32-33.

Odmah treba da obratimo pažnju na završni deo ovog određenja, koje tvrdi da žrtva izložena nasilju ne mora nužno da ima svest o tome da je podložnik nasilja. Ako to primenimo na odnose u sportu, sam sistem takmičenja, koji afirmiše bespoštednu selekciju, odnosno eliminaciju, pa time i odstranjivanje iz vrhunskog sporta onih koji nisu dovoljno „angažovani“, predstavlja svakako određeni oblik nasilnosti. Radi se o svojevrsnoj povratnoj sprezi. Kao što struktura sporta predstavlja moćni ideološki mehanizam, kojim se opravdava sâmo liberalno-kapitalističko uređenje društvenih odnosa (podređenih „zakonima tržišta“), tako se ova liberalna paradigma povratno postavlja kao imperativ uređenja odnosa u sportu. Od sportiste se traži da, kao najamni radnik, pruža što je moguće veći doprinos, što uključuje maksimalnu eksploataciju, u korist sponzora, reklamnih agencija i drugih subjekata obrta kapitala. Istovremeno, sportista, koji je podložnik ovog mehanizma nasilja, i sam postaje vršilac nasilja, podređujući svom uspehu tim koji radi za njega, agente i menadžere koji treba da brinu o njegovom angažmanu i zaradi. Taj sistem nasilja je zapravo toliko širok, da su *podložnici* istovremeno i *nasilnici*, određeni strukturom, iz koje se ne može izaći čak ni u bukvalnom smislu (završetak aktivne karijere tenisera ili boksera ponajviše zavisi od njihovih „sponzora“, odnosno od interesa onih koji njihovim angažovanjem ostvaruju obrt kapitala).

U tom smislu, sam vrhunski sport postaje jedna struktura nasilja. Imperativ pobeđe je slika imperativa efikasnosti. Uspehu i efikasnoj igri podređene su imanentne vrednosti sporta kao igre. Za vrhunske sportiste takmičenje postaje oblik „otuđenog rada“, jer je igra podređena imperativu uspeha. Nasilje na sportskim terenima, grubost igre, lično rivalstvo među igračima – u tom su kontekstu najjasniji pokazatelji lanca nasilja.

## **2. Problem nasilja**

Uprkos tome što teoretičari liberalizma nasilje pripisuju ljudskoj prirodi, pa dozu agresivnosti u tom kontekstu ne vezuju za buržoaske društvene odnose, evidentno je da sa uspostavljanjem kapitalističkog društva dolazi i do povećanja nasilja:

Provala agresivnosti i dramatičan rast nasilja, naročito u periodu razvitka industrijske civilizacije, može se objasniti novim načinom života i povećanim stepenom „vučje“ psihologije kao obrasca ponašanja. Novi civilizacijski tokovi, mada su pokazivali veće znake uljudnosti i odsustvo nekih vidova međusobnog nasilja, nisu mogli izbeći posledice mehaničkog radnog procesa, osećanja usamljenosti, otuđenosti, bespomoćnosti, ogoljene egzistencijalne momente koji su sve više pristiskivale ljude. Čovek je u



tehničkoj sredini lišen neposrednog osećanja prirode, neposredne delatnosti: postaje šraf u jednom preovlađujućem lancu otuđene proizvodnje.<sup>3</sup>

Oblici nasilja postaju suptilni, i utoliko često nevidljivi za njegove podložnike. U tom smislu, samo funkcionisanje društva, pod paradigmom ekonomske efikasnosti, postaje jedan *nasilni mehanizam*. Institucije građanskog društva suzbijaju nasilje u onom neposrednom obliku (u tom se kontekstu danas govori o prevenciji i zaustavljanju partnerskog nasilja ili nasilja u porodici), ali zato se povećava institucionalno nasilje, jer društveni odnosi primoravaju podložnike da odstupe od imanentnih svojstava ljudske egzistencije.

U globalnom društvu se oblici nasilja personalizuju, odnosno ukazuje se na potrebu da se jasno odrede njihovi počinioci. U tu se svrhu, na primer, jasno personalizuju terorističke organizacije, a njihove vođe javno prokazuju kao neprijatelji civilizacije. S druge strane, institucionalni oblici nasilja su postali anonimni. Kako uprti prstom u nasilje *imperativa efikanosti* ili *zakona tržišta*? Počinioci ovog nasilja su uspešno sakriveni iza samog mehanizma nasilnosti, pa se stvara privid da su pomenuti društveni odnosi „prirodni“, odnosno da, budući da nema nasilnika, ne postoji ni nasilje.

Tako je institucionalno sputavanje individualnog nasilja zamaglilo nasilje koje proizvode same institucije, odnosno sam poredak koji produkuje institucionalnu borbu protiv nasilja pojedinaca:

Od prvobitnog oca, putem bratskog klana, do sistema institucionalnog autoriteta koji je karakterističan za razvijenu civilizaciju, dominacija postaje sve više bezlična, univerzalna i sve racionalnija, delotvornija, produktivnija. Na kraju, u vlasti potpuno razvijenog načela izvedbe, pokoravanje izgleda kao da se vrši pomoću društvene podele samog rada...<sup>4</sup>

Ti odnosi u potpunosti dominiraju u koncepciji vrhunskog sporta. Međutim, i kada je reč o konzumentima, publici velikih sportskih događaja, tu je sport kao nasilje na poseban način u službi opravdavanja odnosa dominacije o kojima govori Markuze. Za one koji obavljaju „nestvaralački rutinski rad“, sport predstavlja mehanizam kompenzacije za ono što je inhibirano u obavljanju njihovih društvenih funkcija; to se manifestuje putem sublimacije agresije prilikom praćenja borilačkih sportova,<sup>5</sup> ili samim nasilnim ponašanjem u okviru navijačkih grupa.

Nasilje u sportu, prema tome, može se dvojako odrediti. Najpre, takozvani takmičarski duh, paradigmatičan upravo za vrhunski sport, prisutan je u svim segmentima društvenog života. U školi, na poslu, svuda smo izloženi takmičarskim okolnostima, koje od nas zahtevaju da budemo pobednici, jer poraz predstavlja vid društvene isključenosti. Pojam „luzer“, koji je u upotrebi u izrazito pežorativnom smislu, to neposredno dokazuje. Iz takmičarskog duha

3 D. Koković, *Ibid*, str. 35.

4 H. Markuse, *Eros i civilizacija*, Naprijed, Zagreb, 1983, str. 86.

5 D. Koković, *Ibid*, str. 45.

rađa se instrumentalna agresija, podstaknuta upravo samim društvenim miljeom. U tom smislu, agresivnost može biti podstaknuta „raznim društvenim stanjima i čovekovom egzistencijalnom potrebom“.<sup>6</sup> Druga vrsta agresije predstavlja odgovor na institucionalne pritiske, odnosno ona je usmerena protiv institucija.

Na ovom mestu iskrsava dvoznačnost pojma kulture. Dok je, s jedne strane, kultura način borbe protiv individualnog nasilja, s druge strane ona može biti nasilna,<sup>7</sup> represivna, pa je nasilje izraz otpora prema represiji kulture. Ovim, razume se, nije glorifikovano nasilje, već ovaj uvid predstavlja pojašnjenje akumulacije agresije u svermenoj civilizaciji.

U tu grupu svakako spada navijačko nasilje. Iako nasilje na stadionima, ili divljanje na ulici ne možemo da jednoznačno posmatramo kao svesnu ili nesvesnu reakciju na društvenu represiju, jer njegove forme su mnogostruke – u ovom tekstu poći ćemo upravo od prokazivanja društvene represije kao inicijuma za provalu nasilja konzumenata velikih sportskih događaja.

Nasilje na stadionima zahteva da se najpre osvrnemo na potrebu navijača da dolaze na stadion, i da na specifičan način budu određeni tim. U sociopsihološkom ključu, ta se potreba može objasniti kao odbrambeni mehanizam *identifikacije*, odnosno svojevrzne potrage za identitetom takozvanih „krnjih egzistencija“.<sup>8</sup> Međutim, postoje i drugi oblici identifikacije, koji ne potrebuju nikakav nasilni angažman, a takozvano aktivno navijanje pretpostavlja, čak i u svojoj najmirnijoj varijanti, određene oblike ponašanja koji prekoračuju uobičajene društveno prihvatljive forme (na stadionima se galami, pevaju se skaradne pesmice, vređa se i omalovažava protivnički tim ili njegovi navijači, izražava se otpor prema organima reda).

Provala nasilja, prema tome, ne mora biti određena identifikacijom sa sportskim klubom za koji se navija. Akumulirana agresivnost, uostalom, može biti ispražnjena čak i beznačajnim povodom, koji sam po sebi nije u direktnoj vezi sa njenim uzrokom (u psihologiji ovo se naziva – *transferom agresivnosti*). U situacijama kakve su fudbalske utakmice, postoje situacioni uslovi koji pospešuju provalu agresivnosti:

Kako je uticaj jakog zvuka na agresiju izraženiji kada su ljudi izloženi drugim situacionim činiocima, kakva je provokacija, razvijeno je nekoliko eksperimentalnih paradigmi za indukciju agresije koje uključuju upravo jak zvuk i neku, najčešće, socijalnu provokaciju. Takve provokacije su, na primer, takmičenje, upućivanje poruka kojima se narušava samopoštovanje i slično.<sup>9</sup>

---

6 Erik From, *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Naprijed, Zagreb, 1976, str. 42.

7 H. Markuze, *Kultura i društvo*, BGZ, Beograd, 1976, str. 224.

8 D. Koković, *Ibid*, str. 126.

9 Bojana Dinović, *Efekte dispozicionih i situacionih činilaca na agresivno ponašanje*, doktorska disertacija, Univerzitet u Novom Sadu, Filozofski fakultet, Odsek za psihologiju, Novi Sad, 2014, str. 31.

Razume se, sama polarizacija publike, jasno podvajanje „naših“ i „njihovih“, već samo po sebi predstavlja plodno tle za ispoljavanje agresivnosti. Međutim, treba imati u vidu da se agresivnost ne ispoljava samo na stadionima, odnosno da su divljanja navijača često daleko izraženija u gradskoj sredini, kada se uništavaju javna dobra, razbijaju kiosci, krade roba iz prodavnica. U tom smislu agresivnost navijača predstavlja oblik „otpora i protesta“.<sup>10</sup>

Nasilni navijači su, kako to pokazuju sociološka istraživanja, uglavnom pripadnici marginalizovanih društvenih grupa, baštinjeni u takozvanoj „kulturi siromaštva“.<sup>11</sup> Prema istraživanjima, prosečni „huligan“ je starosti 22 godine, nezaposlen je i nema jasnu društvenu perspektivu.<sup>12</sup> Javna dobra, uređene trgovce, svetlucave izloge, u tom smislu, on ne doživljava kao zajedničku tekovinu, već kao manifestacije nekog drugog sveta, čije vrednosti i blagodati on ne može da konzumira.<sup>13</sup>

Razume se, ovako ispoljeno nasilje, proisteklo iz nezadovoljstva vlastitim socijalnim statusom, ili društvenim vrednostima koje ostaju nedohvatljive, može biti instrumentalizovano u različite svrhe. Rasizam i nacionalsocijalizam u tom smislu nisu istinski motivi za nasilno ponašanje, nego *oblik delinkventne artikulacije nezadovoljstva*, čiji izvorni socijalni razlozi često ostaju skriveni. U globalizovanom svetu, sukobi navijača koji podržavaju nacionalne timove, prema tome, nemaju nužno nacionalistički, odnosno antiglobalistički smisao. Pripadnost naciji, uostalom, samo je virtuelna, jer su navijači, koliko i svi ostali, određeni odnosima koje diktira globalno tržište, a nacija je u ovom kontekstu socijalna forma, u kojoj se artikuliraju bes zbog vlastite socijalne isključenosti. Podržavanje tima, identifikacija sa pobedom, i protesti posle poraza, koji sve češće uključuju i iskaljivanje besa nad igračima tima za koji se navija, simbolizuju izvorni smisao huliganstva – a to je osećanje inferiornosti zbog ispadanja (gubljenja) u socijalnom takmičenju, i nastojanje da se, simbolički, nadomesti ovaj društveni poraz.<sup>14</sup>

---

10 D. Koković, *Ibid*, str. 136.

11 „Kao druga i važnija odrednica neka posluži teza da određene vrste prekršajnog ponašanja, čak i ako se neki vidovi takvog ponašanja u datom slučaju ne mogu okarakterisati kao krivično delo, a gde kao primer možemo uzeti prostituciju, skitnju, prosjačenje predstavljaju pogodni milje, atmosferu, tip ponašanja koji još nije vršenje krivičnih dela, ali neretko void ka vršenju krivičnih dela. Verovatno najnegativnija strana vršenja ovih prekršaja je stalni i permanentni boravak u sredini sa negativnim uticajima, pripadanje određenom sloju ili grupi lica čije je ponašanje antidruštveno i kreće se u širokom rasponu od prekršaja pa sve do težih krivičnih dela” – Iva D. Janjić, *Položaj mladih u Srbiji danas – Beograd – pogodna sredina za nastanak društveno nedozvoljenog (prekršajnog) ponašanja mladih* (rukopis), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, maj 2010.

12 Božidar Otašević, „Pojmovno određenje nasilja na sportskim priredbama“, *Mladi huligani na sportskim priredbama*, Organizacija za svetsku evropsku bezbednost i kulturu, Beograd, 2014, str. 4.

13 B. Radović, G. Knežević, “Jedan pokušaj merenja prokriminálnih supkulturnih vrednosti”, *Zbornik Instituta za kriminološka istraživanja*, 1-2/1992, str. 122.

14 Margaret Arnot, Cornelia Osborne (ed), *Gender and Crime in Modern Europe*, UCL Oress, London, 1999, str. 216.

### 3. Nasilje i društveno-pravna palijativa

U naučnoj javnosti postoje pristupi koji nasilje u sportu posmatraju izvan staleško-klasne paradigme, koju smo mi u prethodnom delu ovog rada stavili u prvi plan. Kao primer koji treba da potvrdi ovu tezu navodi se da je eskalacija navijačkog nasilja tokom sedamdesetih godina prošlog veka, pogodila i razvijene zemlje Zapada, kada još nije bilo ni nagoveštaja predstojeće ekonomske krize.

Pomenute interpretacije, međutim, ne uzimaju u obzir da su huligani, i u razvijenim državama, uglavnom mladi ljudi iz predgrađa, pripadnici nižih društvenih slojeva. Sa druge strane, sam pojam „oskudice“ je društveni fenomen, odnosno nemaština se uvek može razumeti kao određeni vid socijalne neispunjenosti. U društvu u kome svi u nečemu oskudevaju, nedostatak određenih artikala ne doživljava se kao oblik socijalne nepravde, nego kao *prirodna* neminovnost. Na primer, u vremenima kada medicina nije bila na onom stepenu razvoja na kome se danas nalazi, masovno umiranje od određenih bolesti nije imalo naglašenu socijalnu dimenziju. Od tuberkuloze su umirali pripadnici svih društvenih slojeva, iako je vladalo uverenje da ona ipak pogađa one koji su, zbog neuhranjenosti, podložniji obolevanju. Međutim smrtni ishod bio je najčešće neminovan, svejedno iz kog društvenog staleža je dolazio oboleli.

Problem navijačkog nasilja od početka je bio najizraženiji u Engleskoj. Pojam „huligana“, uličnog razbijača, vodi poreklo upravo iz engleske pravne sociologije. I u drugim evropskim zemljama navijačko nasilje je postupno uzimalo maha, ali do 1985. godine nisu postojali posebni zakoni (*lex specialis*), koji su ovaj oblik delinkvencije izdvajali iz miljea zakona o javnom redu i miru.

Prekretnica se odigrala posle 29. maja 1985. godini, kada je u nemirima na *stadionu Heysel* poginulo 39 navijača *Juventusa*, a 600 povređeno. Ova fudbalska utakmica, između engleskog *Liverpula* i italijanskog *Juventusa*, inicirala je donošenje *Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama*, koju je Savet Evrope doneo 19. avgusta 1985. godine u Strazburu.

Ova konvencija, koja je ubrzo ratifikovan od strane većine zemalja Zapadne Evrope (Konvenciju je ratifikovala i SFRJ),<sup>15</sup> još u Preambuli ukazuje na potrebu da se navijačko nasilje suzbija u području u kome se primarno javlja. Tako su predviđene posebne uloge takozvanih nezavisnih sportskih organa, koji treba da o tome brinu, od odnosa trenera i igrača kao aktivnih, do grupa navijača kao pasivnih učesnika sportskih priredbi.<sup>16</sup>

---

U preambuli *Evropske konvencije*, stoji da su države članice Saveta Evrope  
15 *Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama*, “Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 9/1990.

16 „European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches“, ETS. No 120, entered into force 11. january 1985; <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/ets120.html> (10.01.2014).

„svesne da ovaj problem može da ugrozi načelo sadržano u Rezoluciji (76) 41 Komiteta ministara Saveta Evrope, koja je poznata kao „Evropska povelja o sportu za sve“.<sup>17</sup>

U pomenutoj Rezoluciji (Povelji), istaknuta je potreba da se sportske aktivnosti približe što je moguće većem procentu stanovništva, ne samo u funkciji očuvanja zdravlja i fizičkog blagostanja, nego i iz razloga što je sport posmatran kao univerzalni medijum za uspostavljanje dobrih međunarodnih i međunacionalnih odnosa.<sup>18</sup>

U tekstu *Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama*, primećeno je, dakle, da su za aktuelnu situaciju, koja je dovela do tragedije u Belgiji, odgovorni i sami odnosi u sportu, to jest zaoštavanje rivaliteta, koje je utemeljeno na naglašavanju imperativa pobeđe. Na taj način, sport kao igra ustupa mesto primatu takmičenja, a ovaj se rivalitet potom prenosi i na navijače.<sup>19</sup>

Nadalje, *Evropska konvencija* iz Strazbura, u Preambuli, takođe, podseća da su uzroci nasilja generisani izvan područja sporta, odnosno da je sport instrumentalizovan, pa tako umesto da deluje u suprotnom pravcu od zaoštrenog konfrontiranja, on postaje još jedno sredstvo na kome dolazi do sučeljavanja i rivaliteta.<sup>20</sup> Međutim, ovaj dokument ne ukazuje na uzroke rivaliteta, koji nije određen sučeljavanjem reprezentacija nacionalnih država, već, pre svega, kompanija i korporacija koje stoje iza velikih sportskih kolektiva. U tom smislu, generisanje nasilja se promenilo u odnosu na događaje na *Hejselu*.

Ne samo da su veliki sportski događaji otvorili novo tržište, za plasman sportskih artikala i propratnih reklamnih rekvizita, nego su mediji otvorili novo područje njegovog iskorišćavanja:

Sportska industrija SAD ima najveće vrijednosti u ovoj grani privrede u svijetu, pa je korisno analizirati ove podatke mjerene putem NDP: god. 1986, sportska industrija ove zemlje je ostvarivala 47,3 mlrd.\$; 1987, je zauzimala 23. poziciju u iznosu od 58,7 mlrd.\$; 1988.g.: 63,1 mlrd.\$ i 22. poziciju; 2000.-139 mlrd.\$; 2004. - preko 150 mlrd.\$. Prosječna godišnja ind. stopa rasta u ovoj zemlji je između 1-3%; u sportskoj industriji ona iznosi fantastičnih 6,8% (5-ogodišnji Ø), a stopa rasta 1988/1989.g. je bila +7,5%.<sup>21</sup>

---

17 Serija Evropskih ugovora – бр.120, стр. 2.

18 U tom pravcu ide i član 1. tačka 2, *Evropske povelje o sportu za sve*, Savet Evrope, 16.maja 2001. <http://www.cok.me/wp-content/uploads/2018/04/EVROPSKA-SPORTSKA-POVELJA.pdf>

19 Ričard Đulijanoti, *Sport: kritička sociologija*, Clio, Beograd, 2008, str. 213.

20 *Evropska konvencija o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama*, Preambula, став 8, стр 2.

21 Sretenka Dugalić, “Sportsko tržište, sportska djelatnost, sportska industrija”, <http://Спортско%20тржиште,%20делатност%20и%20индустрија>, (pristupljeno 24. 11. 2016).

Dok na jednoj strani sportska industrija podrazumeva sve savršenija tehnička pomagala, koja povećavaju efikasnost treninga, ili samu igru čine bržom, dinamičnijom i zanimljivijom, sa druge strane povećava se broj navijačkih rekvizita, čiji je udeo u ukupnom dohotku sportske industrije sve veći.

Sama organizacija sportskih događaja, rečeno jezikom Markuzeove kritike savremenog kapitalizma, može biti imenovana kao “heteronomna potreba”, jer samo po sebi takmičenje ne potrebuje niti medijsku pompu, niti dinamizaciju igre, radi ostvarivanja što jačeg efekta na publiku.

Osim komercijalnog efekta, sport na globalnom nivou ostvaruje i ideološku ulogu. Stapanje sporta sa konceptom masovne kulture predstavlja njegovo upodobljavanje ukusu gledaoca koji zahteva zabavu, kao kontrapunkt mučnoj radnoj svakodnevnicu.<sup>22</sup> Na taj se način lakše prenose ideološke poruke. Najpre, glamurozna organizacija sportskih događaja pokazuje da takve spektakle može sebi da priušti samo moćna ekonomija, zasnovana na “nevidljivoj ruci tržišta”. U tom se smislu putem sporta učvršćuje kulturna hegemonija, ideja o superiornosti liberano-demokratskog društvenog poretka, koji garantuje ekonomsku efikasnost,<sup>23</sup> pa samim tim i kvalitetniju organizaciju rekreacije:

Svjetska vladajuća klasa uspijeva da do naših dana održi i na kulturnom planu ideološku hegemoniju, preko svojih ideoloških predstavnika koji se u masovnim medijima, stručnim časopisima i na univerzitetima od centra do periferije svjetske kapitalističke privrede, najčešće opredeljuju za tumačenje globalizacije kao navodno novog i neminovnog procesa integracije tržišta, nacija, država i informativnih tehnologija, započetog u poslednjoj četvrtini dvadesetog vijeka, s perspektivom pozitivnih dugoročnih učinaka za sve učesnike u njemu.<sup>24</sup>

Mediji nesumnjivo imaju značajan uticaj na utemeljenje imperativa takmičarskog sporta. Postoje brojne nesuglasice u sociologiji, koje se tiču stepena uticaja medija na formiranje javnog mnjenja. Prema Hansu Magnusu Encensbergeru – mediji samo reflektuju one stavove koji su već prisutni u javnosti. Televizija je utoliko *nulti medij*, jer je lišena sadržaja, i gledalac ne očekuje ništa što će zahtevati “nabor na čelu”.<sup>25</sup>

Prema pojedinim teoretičarima medija, spektakularizacija sportskih događaja ima funkciju “popunjavanja prostora između reklama”, pri čemu su sportisti, kao pripadnici savremenog *celebrity* staleža samo statisti, u funkciji propagande, odnosno, markuzeovski rečeno – nametanja potreba.<sup>26</sup>

22 Ozren Biti, “The Local and Global in Contemporary Sport”, *Narodna umjetnost* 45/1, 2008, str. 183-197.

23 *The Global Politics of Sport*, editor by Lincoln Allison, Routledge, London and New York, 2015, str. 17.

24 S. Dugalić, *Ibid.*

25 Hans Magnus Encensberger, „*Ogledi*, Svetovi, Novi Sad, 1994, str. 72-88.

26 Hajrudin Hromadžić, „Mediji: spektakularizacija društvenog svijeta“, *Filozofska istraživanja*,

Sistem obrazovanja, kultura i sport, postaju tako oblici izražavanja ove nove racionalnosti kapitalizma. Reč je o *igri politike* koja sport čini područjem ideologije, u smislu svojevrstne skrivene apologije sistema društvene proizvodnje koji se, kao *petitio principii* nameće, postajući opšti vrednosni okvir na osnovu koga treba procenjivati uspešnost svake inicijative.<sup>27</sup>

U tom smislu dolazi do hipostaziranja pojmova kao što je „utakmica“ ili *fair play*: za izbornu kampanju traži se „fer igra“, u kojoj će svako moći da pokaže svoje sposobnosti, privredni život se razume kao slobodno nadmetanje; platne kartice dobijaju nazive po sportskim klubovima – dok premijeri u najavama sastava svojih vlada traže „dobar tim“, koji često porede sa nekim sportskim klubom.

Ovaj paradigmatičan društveni okvir, ova hipostaza slobodnog tržišta, rezultira svođenem čoveka na *takmičara*. Vrednost na tržištu usluga, sposobnost da se adaptira na sistem kapitalističke proizvodnje, uzima se kao osnovna humana vrednost na upravo imaginaran način. Sport u ovom ideološkom pogonu apologizuje taj aksiološki zahvat.

Kada se pomenuti vrednosni sistem primeni na zemlje u takozvanom „procesu tranzicije“, onda se loš socijalno-ekonomski status posmatra kao neposredna krivica siromašnih, pri čemu se oni koji nemaju sredstava ni za osnovne potrebe, javni prevoz ili plaćanje zakupnina na buvljoj pijaci – *kriminalizuju*. Društvena neuspešnost je, sa ove tačke gledišta, proizvod neaktivnosti, koja, u *fer uslovima* „tržišne utakmice“ gubitnike smešta u mračni ugao društvene arene.

Ideološka uloga sporta, dakle, naročito dolazi do izražaja u tranzicionim zemljama. Glorifikacija takmičenja, slavljenje pobednika, tako, predstavlja samo *prvostepeni semiološki sistem* koji se u apologiji liberalizma izokreće u odbranu samog društvenog principa koji omogućuje trijumf najboljih. Uprkos svim manjkavostima, nepoštenju takmaca, zloradosti javnog mnjenja – ništa, prema ovakvom ideološkom diskursu, ne može savladati pregnuće uspešnog sportiste. Čak i u slučajevima kada se uspeh sportiste boji nacionalnim bojama, sama pobeda na takmičenju je univerzalni uzor. Čavićeva diskvalifikacija na takmičenju, sprovedena zbog majice koju je nosio, ukazuje na zloupotrebu sistema *fair play*, ni jednog trenutka ne dovodeći u sumnju sam taj sistem.

U velikoj takmičarskoj areni, poprištu političkih, ekonomskih i sportskih utakmica, igrači su individualizovani, čak i kada su deo nekog kolektiva. U tom smislu, takmaci nisu samo igrači suprotnih timova, nego i *sa-igrači*, baš kao što se ministri u vladama takmiče za ostanak na poziciji, ili kao što vlada neskriveni rivalitet ekonomskih stručnjaka. U tom smislu i timovi se razdvajaju

---

Vol. 30,(2010) s.v 4, (617-627), str. 626.

27 Ovde je uputno uspostaviti pojmovnu distinkciju između *politike igre* i *igre politike*. Dok u prvom slučaju primat ima sama igra, koja zatim biva politički artikulisana kao segment društvenih aktivnosti, u drugom slučaju ona je instrumentalizovana, i podređena nekoj političkoj artikulaciji koja ne ishodi iz same igre. Vidi u Radimir Đurđić, *Sport i nacionalna država u doba globalizacije i tranzicije – politikološko sociološki pristup*, doktorska disertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, februar 2019, str. 57.

na individualna pregnuća, a, paradoksalno, mesto u timu zavređuje se upravo individualnim delima, a ne timskim radom. U sportu, igrač koji sledi „timski duh“ u stvari je individualni takmičar, koji dobro procenjuje svoju ulogu u napadu ili odbrani, čime, takođe, konkuriše drugim igračima i njihovoj individualnoj sposobnosti procene.

Kada se ova ideologija igre spusti do najobičnijeg sportskog događaja, recimo fudbala koji igraju dve grupe dečaka u nekoj provinciji, onda se istovremeno prenosi i pomenuti sistem vrednosti. Svođenje igrača na takmičara više nije u funkciji timskog nadmetanja, nego postizanja određenog individualnog rezultata, koje određuje ne samo igrački, nego univerzalni humani status pobednika. Pobednik u igri treba da zauzme određeni položaj, odnosno da bude nosilac privilegija. Taj privilegovan status, međutim, nikada nije apsolutno zadobijen. Pobednik je takođe i igrač u drugim društvenim igrama, koje imaju rang takmičenja, on je kao individua stalno izložen tim vrednosnim aksiomima, pri čemu se matrica „poštene igre“ prenosi na ostala društvena područja.<sup>28</sup>

Područje igre, tako, sa jedne strane, postaje slika spoljašnjeg sveta, a sa druge – ono je paradigmatično za svet izvan igre, na čija pravila niko nije pristao, i iz koga niko ne može dobrovoljno da izađe.

Nasilje na sportskim priredbama, je, dakle, najpre generisano samom ideologijom rivaliteta i takmičenja. Kao sportisti na terenu, navijači, u navijačkim grupama, takođe svojim delovanjem zauzimaju određene pozicije u grupi.

Međutim, problem nasilja na sportskim takmičenjima, u određenom smislu napušta pradžmu „fer igre“. Otvoreno sučeljavanje, tuča, pravljenje nereda, ne samo da nanose štetu, nego uslovljava opasnost da sami sportski događaji postanu manje komercijalni. Isto tako, insistiranje na institucijama demokratskog društva, čiji je zadatak upravo da osiguraju liberalno uređenje tržišta, pretpostavlja, u stvari, koncepciju „meke moći“, lebdećeg nasilja, čiji istinski subjektivitet ostaje nevidljiv, maskiran upravo koncepcijom političko-ekonomskih modela, koji se propisuju kao jedini način za opstanak savremenog društva.<sup>29</sup>

Opasnost da se nasilje prenese izvan koliko-toliko kontrolisanog opsega spotrskih događaja inicira nastojanje da se na području zakonodavstva, naročito tranzicionih zemalja, koncipiraju posebni zakoni o sportskom nasilju. To znači da navijači treba da prihvate da je odnos pobednik-poraženi stvar pregnuća i angažovanja, odnosno da se ovi slobodni i fer odnosi moraju poštovati kao univerzalni okvir liberalnog društva. U suprotnom, sportski huliganizam može biti inicijum nepristajanja na druge vidove društvenog *fer pleja*.

---

28 Rober Mišambled, *Istorija nasilja*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2015, str. 402.

29 Alpar Lošonc, *Moć kao društveni događaj*, Adresa, Novi Sad, 2009, str. 158.



#### 4. Opasnosti i sankcije: slučaj Srbije

*Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, proglašen je 2003. godine. Tokom narednih petnaest godina, ovaj zakon će biti doradivan, sve do sada važeće verzije, iz 2018. godine.<sup>30</sup>

Član 4. ovog zakona bliže određuje sam pojam *nasilja i nedoličnog ponašanja* na sportskim takmičenjima. U *nedolično ponašanje* se nesumnjivo može ubrojiti „pokušaj unošenja, odnosno unošenje u sportski objekat, posedovanje ili upotreba alkohola ili drugih opojnih sredstava“ (član 4. tačka 7.), paljenje navijačkih rekvizita ili drugih predmeta (tačka 9.), ali i „maskiranje lica radi prikrivanja identiteta“ (tačka 10.), bacanje predmeta na sportski teren ili u gledalište (tačka 2.).

*Nasilje*, sa druge strane, podrazumeva neovlašćeni ulazak na sporski teren ili službene prostorije kluba, „pokušaj unošenja, odnosno unošenje u sportski objekat ili korišćenje pirotehničkih sredstava i drugih predmeta i sredstava kojima može da se ugrozi bezbednost učesnika u sportskoj priredbi ili ometa njen tok“ (tačka 8.), ali, pre svega – „fizički napad na učesnike sportske priredbe, odnosno fizički obračun između učesnika na sportskoj priredbi“ (tačka 1.).

Osim preventivnih mera, koje se odnose kako na štampanje brošura, propagandu protiv nasilja, ali i konkretnih aktivnosti koje sportski klubovi i organi reda treba da kontinuirano preduzimaju, naročito u slučajevima kada se radi o „*sportskim priredbama povećanog rizika*“, član 23. propisuje kazne zatvora od 30 do 60 dana, kumulativno sa novčanim kaznama od 50.000 do 150.000 dinara za fizička lica, za dela koja su označena kao *nasilno ponašanje*, iz člana 4. istog zakona, uz obavezno izricanje zabrane prisustvovanja određenim sportskim priredbama.

Relativno blaga kaznena politika, naročito ako se uporedi sa zakonima u drugim zemljama, ukazuje na slojevitost politike o borbi protiv nasilja u Srbiji kao tranzicionoj zemlji.

Stiče se utisak da je blaga kaznena politika jedan od načina da se zadrži kontrola nad navijačkim grupama, odnosno spreči uspostavljanje antagonizma između organa reda sa jedne, i vinovnika nereda, sa druge strane. To ne znači, kako to stoji u pojedinim napisima u medijima, da država otvoreno paktira sa navijačima. Stvar je utome da se relativno blagom kaznenom politikom, uz istovremenu pojačanu preventivu, na izvestan način ostvaruje pacifikacija određenih navijačkih grupa. Takođe, izbegavanje oštrije kaznene politike je u funkciji smanjenja socijalnih tenzija, budući da su izvršioци krivičnog dela nasilja na sportskim događajima pre svega mladi ljudi, sa socijalne margine.

30 Закон о спречавању насиља и недолічног понашања на спорстким приредбама, „Сл. гласник РС“, бр. 67/2003, 101/2005 – др. закон, 90/2007, 72/2009 – др. закон, 11/2009, 104/2013 – др. закон 87/2018.

Kontrola se, u stvari, najviše ostvaruje evidencijom o navijačima, koju reguliše član 13. stav prvi:

Organizator sportske priredbe iz člana 8. stav 2. ovog zakona dužan je da vodi evidenciju o prodatim ulaznicama, koja sadrži: ime i prezime, JMBG ili broj putne isprave (ako se radi o strancu) lica kojima se ulaznice prodaju.

Ova evidencija se, prema stavu drugom istog člana *Zakona*, odmah predaje teritorijalno nadležnoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova. Evidencija, već sama po sebi, ima preventivni smisao, koji treba da nadomesti relativno neizbalansiranu retributivnu ulogu kažnjavanja huligana na sportskim priredbama.

Posebnu pažnju treba pokloniti formulaciji „priredbe povećanog rizika“. Iako se u tekstu *Zakona* to nigde ne konkretizuje, jasno je da se ovde imaju u vidu sportska takmičenja u kojima nastupaju timovi ili klubovi nacija koje su na izvestan način sučeljene na političkom planu. Organizator ovakve sportske priredbe, kako stoji u tački 4. člana 11. *Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, dužan je da striktno sledi uputstva Ministarstva unutrašnjih poslova, a uz to, kako to reguliše naredni, član 12. istog zakona – da obezbedi fizičko odvajanje grupa gostujućih navijača.

Za nas je, međutim, značajno da postavimo pitanje – šta je u korenu ovog „posebnog rizika“? Da li je tu reč o izražavanju nekog nacionalno-političkog stava, koji dominira nad smislom samog sportskog događaja, ili se radi o *manifestaciji nasilja*, koje se sublimira u formu koja odvrća pogled od *kauzaliteta nasilja*? Kada operativac neke obaveštajne službe planira *provokaciju*, kao prilikom puštanja drona sa parolom albanskih nacionalista usred Beograda – on računa na akumuliranu agresivnost navijača oba tima, iako je ovo *nagomilavanje agresije* uzrokovano drugim socijalnim problemima, koji nemaju primarno nacionalistički smisao.<sup>31</sup>

Izvan vidokruga pomenutog *Zakona* ostaju korenovi navijačkog nasilja, odnosno naglašeni takmičarski karakter sporta. Primenu *Zakona*, u tom smislu, možemo posmatrati kao puku palijativnu meru, ukoliko izostaje ono što, i prema Preambuli *Evropske konvencije* predstavlja ključnu vrednost sporta – a to je karakter igre, u kojoj se ostvaruju etički i humanistički principi: „zaštite i razvoja moralnih i etičkih osnova sporta, kao i ljudskog dostojanstva i bezbednosti onih koji su uključeni u sport - zaštitom sporta, sportista i sportistkinja od eksploatacije radnopolitičke, komercijalne i finansijske koristi, kao i postupaka koji predstavljaju zloupotrebu ili ponižavanje, uključujući i zloupotrebu droga i seksualnog zlostavljanja i zloupotrebe, posebno dece, mladih i žena“.<sup>32</sup>

Prema tome, *Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama*, kao zakon jedne zemlje u tranziciji, ima prevashodno palijativni smisao. Ovim zakonom se, nesumnjivo, umanjuje incidenca navijačkog

31 Богољуб Шијаковић, Зоон политикон, Унирекс, Подгорица, 1994, стр. 115.

32 *Evropska povelja o sportu za sve*, Savet Evrope, 16.maja 2001. <http://www.cok.me/wp-content/uploads/2018/04/EVROPSKA-SPORTSKA-POVELJA.pdf>

nasilja, odnosno ovaj se oblik delinkvencije drži pod kontrolom, dok se, sa druge strane, ne zadire u kauzalni inicijum ove socijalne pojave, jer bi na taj način i sam koncept društvene i ekonomske tranzicije izvesno postao upitan.

## 5. Zaključak

Konstatacija da zakonska rešenja čiji je zadatak da regulišu ponašanje na sportskim priredbama ima palijativni smisao u stvari je *oksimoron*. Zakoni uvek nastoje da uredi neko područje društvenog života *onda* kada se problem pojavi, u nastojanju da njihovo delovanje bitno ne poremeti sam društveni kontekst koji zakonima treba da bude osiguran.

Drugim rečima, sistemska rešenja podrazumevaju korenitije socijalne promene, nego što to mogu da obezbede neposredna zakonska rešenja. Kada je reč o sportu, odnosno sportskom nasilju, to znači da prevencija pretpostavlja promenu onih društvenih relacija koje suštinski omogućuje nasilno ponašanje navijača.

U ovom tekstu pokušali smo da pokažemo da navijačko nasilje zaklanja pogled i onemogućuje jasnu detekciju primarnog oblika nasilnosti u sportu, odnosno na *sporta kao nasilja*.

Kao i kultura, sport je u tranzicionim društvima deklarativno priznat, ali suštinski zanemaren. Gašenje amaterskih institucija kulture (u mnogim mestima je ova amaterska kultura bila jedini oblik kulture), u tom smislu najavljuje sličnu sudbinu amaterskih sportskih klubova. Apeli da se pojedinci značajnije uključe u finansiranje minimalnih sportskih resursa nije ništa drugo do odustajanje od negovanja sportske baze. Umesto amaterskog, kapital će investirati samo u vrhunski sport, pri čemu će baza selekcije biti školski sport, čime će vaspitno-obrazovna funkcija fizičkog vaspitanja (u svetlu humanističke paradigme), nužno biti potiskivana u drugi plan.

Smanjenje stepena nasilja u sportu, u tom smislu pretpostavlja revitalizaciju sporta. Doprinos sporta društvenom blagostanju, podrazumeva promenu same političke paradigme, a do toga svakako ne može da dođe na izolovanom i suženom političkom prostoru malih država. Revitalizacija sporta zahteva revitalizaciju društva, a razvoj društvenog blagostanja putem sporta podrazumeva i druge razvojne procese, zanemarene i zaboravljene u tranzicionim društvima.

Do tada, kao poslednja odbrana sporta kao igre, odnosno *politike igre* stoje amaterska neprofitna sportska udruženja, pa je makar i deklarativno podsticanje njihovog delovanja od strane državnih sportskih institucija i Vlade, ma kako to neobično zvučalo, jedini preostali primer pozitivne sportske politike.

Istovremeno, to je verovatno i jedni istinski delotvoran način za suzbijanje nasilja u sportu, jer afirmiše izvornu vrednost **igre** (a ne **takmičenja**).

Problem nasilja, međutim, time neće biti prevaziđen, jer je njegova geneza u samoj strukturi društvene nejednakosti. U tom smislu, ostaje nada da će

revitalizacija sporta imati određeni pozitivan efekat i na relaksaciju društvenih antagonizama, koji uzrokuju različite oblike društvene devijantnosti.

## Literatura

Annot, Margaret & Osborne, Cornelia (ed), *Gender and Crime in Modern Europe*, UCL Oress, London, 1999.

Biti, Ozren, "The Local and Global in Contemporary Sport", *Narodna umjetnost* 45/1, 2008, str. 183-197.

Dinović, Bojana, *Efekti dispozicionih I situacionih činilaca na agresivno ponašanje*, doktorskadiseracija, Univerzitet u Novom Sadu, Filozofski fakultet, Odsek za psihologiju, Novi Sad, 2014.

Dugalić, Sretenka, "Sportsko tržište, sportska djelatnost, sportska industrija", [http: Спортско%20тржиште,%20делатност%20и%20индустрија](http://sportsko%20tržište,%20delatnost%20i%20industrija), (pristupljeno 24. 11. 2018).

Đulijanoti, Ričard, *Sport: kritička sociologija*, Clio, Beograd, 2008.

Đurđić, Radomir, *Sport i nacionalna država u doba globalizacije i tranzicije – politikološko sociološki pristup*, doktorska distertacija, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, februar 2019..

Encensberger, Hans Magnus, „*Ogledi*, Svetovi, NoviSad, 1994.

*Evropska povelja o sportu za sve*, Savet Evrope, 16.maja 2001.<http://www.cok.me/wp-content/uploads/2018/04/EVROPSKA-SPORTSKA-POVELJA.pdf>

*European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Evants and in particular at Football Matches*, ETS. No 120, entered into force 11. january 1985; <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/ets120.html> (10.01.2014).

From, Erik *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Naprijed, Zagreb, 1976.

*The Global Politics of Sport*, editor by Lincoln Allison, Routledge, London and New York, 2015, str. 17.

Hromadžić, Hajrudin, „Mediji: spektakularizacija društvenog svijeta“, *Filozofskaistraživanja*, Vol. 30,(2010) s.v 4, (617-627).

Janjić, Iva D, *Položaj mladih u Srbiji danas – Beograd – pogodna sredina za nastanak društveno nedozvoljenog (prekršajnog) ponašanja mladih* (rukopis), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, maj 2010.

Koković, Dragan, *Društvo, nasilje i sport*, Mediteran publishing, Novi Sad, 2010.

Lošonc, Alpar, *Moć kao društveni događaj*, Adresa, Novi Sad, 2009.

Markuse, Herbert, *Eros i civilizacija*, Naprijed, Zagreb, 1983.

Markuse, Herbert, *Kultura i društvo*, BGZ, Beograd, 1976.

Mišambled, Rober, *Istorija nasilja*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2015.

Otašević, Božidar, „Pojmovno određenje nasilja na sportskim priredbama“, *Mladi huligani na sportskim priredbama*, Organizacija za svetsku evropsku bezbednost i kulturu, Beograd, 2014

Radović, B. I Knežević, G, “Jedan pokušaj merenja prokriminalnih supkulturnih vrednosti”, *Zbornik Instituta za kriminološka istraživanja*, 1-2/1992.

Шијаковић, Богољуб, Зоополитикон, Унирекс, Подгорица, 1994.

Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спорстким приредбама, „Сл. гласник РС“, бр. 67/2003, 101/2005 – др закон, 90/2007, 72/2009 – др закон, 11/2009, 104/2013 – др закони 87/2018.

*Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama*, “Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori”, br. 9/1990.

**Iva D. Golijan, LL.M**

Ph. D. candidate Faculty of Law, University of Belgrade

## **SOCIOLOGICAL AND LEGAL ASPECTS OF VIOLENCE IN SPORT**

**Summary:** The aim of this paper is to point out the structure and some mechanisms for generating sports violence (violence in sports). Based on the sociological analysis, the paper argues that violence in sports is a consequence of the concept of the sport itself as violence. This violence, in its contemporary form, appears as a neoliberal imperative of competition and victory, that is, emphasizing the need for individuals in the process of mutual competition to actualize their entrepreneurial potentials. Also, this article seeks to see the current laws on the prevention of violence and misbehavior at social events in a wider sociological and political key.

In this sense, the education system, culture and sport are thus becoming forms of expression of this new rationality of capitalism. It is a game of politics that makes sport an area of ideology, in the sense of a kind of hidden apology of the system of social production, which, as a petition principle, becomes apparent, becoming a general value framework upon which to evaluate the success of each initiative. This paradigmatic social framework, this free market hypostasis, results in the reduction of man to a competitor. The value in the services market, the ability to adapt to the system of capitalist production, is taken as basic human value in an imaginative way. Sport in this ideological drive apologizes for this axiological intervention. The ideological role of sport, therefore, is particularly pronounced in transition countries. The glorification of competition, the celebration of the victors, is thus only a first-rate semiological system that, in the apology of liberalism, turns in defense of the very social principle that enables the triumph of the best. Violence at sports events is, therefore, first generated by the very ideology of rivalry and competition. As athletes on the field, fans, in cheerleading groups, also occupy certain positions within the group through their actions.

However, the problem of violence in sports competitions, in a sense, abandons the “fair play” paradigm. Open confrontations, fights, clutter not only cause harm, but also condition the danger that the sporting events themselves become less commercial. Likewise, insisting on the institutions of a democratic society, whose task it is to ensure the liberal organization of the market, presupposes, in fact, the concept of “soft power”, a floating violence, whose true subjectivity remains invisible, masked precisely by the conception of politico-economic models, which are prescribed. as the only way to survive in modern society. The problem of violence, however, will not be overcome by the use of palliative measures, since its genesis lies in the very structure of social inequality. In this sense, the hope remains that the revitalization of sport will have some positive effect on the

relaxation of social antagonisms, which cause various forms of social deviance. In other words, systemic solutions imply more radical social changes than immediate legal solutions can provide. When it comes to sports, that is, sports violence, it means that prevention presupposes a change in those social relations that essentially enables the violent behavior of fans.

**Key words:** Sports, Sports Violence, Sport as Violence, Neoliberalism, Sports Paradigm.

