

**ISSN 2566-378X**



**UNIVERZITET “DŽEMAL BIJEDIĆ” U MOSTARU  
PRAVNI FAKULTET**

# **GODIŠNjak**

## **PRAVNOG FAKULTETA**

**Godina VII, broj 7  
Mostar 2023.**

**Izdavač – Publisher**  
Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

**Za izdavača – For Publisher**  
dekan prof. dr. Amra Jašarbegović

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

**ISSN 2566 – 378X**

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

Časopis izlazi godišnje. Radovi se klasificiraju i referiraju po UDC i JEL publikacijama, London, Pittsburgh i Sydney, a svi prilozi iz Godišnjaka referiraju se u EBSCO bazi.

**SADRŽAJ**  
**PRETHODNO SAOPĆENJE**

Prof. dr. Viktorija Haubrich	
Midhat Kulic, profesor obrane i sigurnosti	
Dipl. iur. Josip Roso	
<b>MEDIJACIJA U OSIGURANJU U BOSNI I HERCEGOVINI .....</b>	<b>6</b>

**PREGLEDNI NAUČNI RADOVI**

Doc. dr. Asmira Bećiraj	
<b>PRIZNANJE STRANIH ODLUKA U BRAČNIM PREDMETIMA .....</b>	<b>38</b>
MA Aldin Jelovac	
Prof. dr. Merima Tanović	
<b>FUNKCIJA NADZORA I REFORMSKI ZNAČAJ KONTROLNIH MEHANIZAMA NAD RADOM ORGANA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI .....</b>	<b>58</b>
Dr. sc. Damir Juras	
Boris Novak, magistar kriminalistike	
Robert Bilić, diplomirani kriminalist	
<b>KAZNENO DJELO IZNUDE U PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE ....</b>	<b>74</b>
MA Hana Šarkinović-Köse	
<b>ZABRANA DISKRIMINACIJE U PRAKSI USTAVNOG SUDA CRNE GORE.....</b>	<b>92</b>
Mr. sc. Adis Jahić	
<b>SAVREMENI KRIVIČNI POSTUPAK: VJEŠTAČENJE POSLOVNICH KNJIGA I RAČUNOVODSTVENA FORENZIKA .....</b>	<b>108</b>
Mr. sc. Elmida Burina	
<b>ANALIZA PRAVNIH I POLITIČKIH PODRUČJA UTICAJA EUROPSKE UNIJE NA NACIONALNI PRAVNI SUVERENITET .....</b>	<b>124</b>
MA Ivan Jukić	
<b>KRITIČKI POGLED NA EUROPSKI PROSTOR ZA ZDRAVSTVENE PODATKE (EHDS – ENGL. EUROPEAN HEALTH DATA SPACE)..</b>	<b>144</b>

Mr. iur. Jasmin Sultanić	
<b>UNAPRJEĐENJE PRISTUPA PRAVDI- BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U BOSNI I HERCEGOVINI KROZ STRATEŠKE DOKUMENTE PREMA MEĐUNRODNOPRAVNIM STANDARDIMA.....</b>	<b>168</b>
Dipl. iur. Tomo Lučić	
<b>UTJECAJ MJERA SIGURNOSTI I ZAŠTITNIH MJERE NA POČINITELJE KAZNENIH DJELA I PREKRŠAJA PROTIV SIGURNOSTI JAVNOG PROMETA U F BiH.....</b>	<b>196</b>

## **STRUČNI ČLANAK**

Dipl. iur. Ružica Jukić	
<b>POBOLJŠANJE PROCESNOG POLOŽAJA ŽRTVE NASILJA U OBITELJI U RELEVANTNOM ZAKONODAVSTVU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE .....</b>	<b>216</b>

***PRETHODNO SAOPĆENJE***



**Prof. dr. Viktorija Haubrich, izvanredna profesorica**

Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

**Midhat Kulić, profesor obrane i sigurnosti<sup>1</sup>**

Direktor prodaje neživotnih osiguranja Sarajevo-Osiguranje d.d.

**Josip Roso, dipl.iur.<sup>2</sup>**

Odvjetnik u Odvjetničkom društvu Martinović & Partneri

## **MEDIJACIJA U OSIGURANJU U BOSNI I HERCEGOVINI<sup>3</sup>**

**Sažetak:** Autori u radu obrađuju alternativni način rješavanja sporova, medijaciju u pravnom okviru u Bosni i Hercegovini. Obrađuje se odnos medijacije i sudskog postupka s fokusom na primjenu u području osiguranja. Kroz prizmu specifičnosti predmeta iz područja osiguranja određuje se koji su predmeti medijabilni i koji su modeli medijacije prihvatljivi za te predmete. Daju se prijedlozi *de lege ferenda* za izmjene materijalnih i procesnih zakona da bi se unaprijedila primjena medijacije i rasteretio pravosudni sustav i unaprijedili i zaštitiли odnosi stranka vazanih za ugovor o osiguranju.

**Ključne riječi:** medijacija i sudski postupci, medijacija u osiguranju, medijabilni predmeti iz osiguranja,

### **1. Uvod**

Medijacija je svaki postupak, bez obzira na to provodi li se na sudu, instituciji za medijaciju ili izvan njih, u kojem stranke nastoje sporazumno riješiti spor uz pomoć jednog ili više medijatora koji strankama pomaže postići nagodbu, bez ovlasti da im nametnu obvezujuće rješenje. Odredbe procesnih i drugih propisa u Bosni i Hercegovini koje upućuju na medijaciju su Zakon o postupku medijacije BiH<sup>4</sup>, Zakon o prijenosu poslova medijacije na udruženje medijatora<sup>5</sup>, Zakon

---

<sup>1</sup> Student Poslijediplomskog specijalističkog studija Pravo osiguranja, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

<sup>2</sup> Student Poslijediplomskog specijalističkog studija Pravo osiguranja, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

<sup>3</sup> Rad je nastao u sklopu Poslijediplomskog specijalističkog studija Pravo osiguranja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru u sklopu znanstveno-istraživačkog/stručnog rada.

<sup>4</sup> Zakon o postupku medijacije „Službeni glasnik BiH“ broj 37/04. (dalje u tekstu: ZPM).

<sup>5</sup> Zakon o prenosu poslova medijacije na udruženje medijatora „Službeni glasnik BiH“ broj 52/05 (dalje u tekstu: ZPPMUM).

o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine<sup>6</sup>, Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine<sup>7</sup>, Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine<sup>8</sup>, Zakon o parničnom postupku Republike Srpske<sup>9</sup>.

Prema odredbi čl. 1. st. 2. ZPM poslovi medijacije posebnim zakonom se prenose na udruženje ili udruženja po proceduri utvrđenoj tim zakonom. Taj zakon je Zakon o prijenosu poslova medijacije na udruženje medijatora. Prema odredbi čl. 1. ZPPMUM određeno je da se ovim zakonom uređuje postupak prijenosa poslova medijacije i određivanja udruženja građana koji će obavljati poslove medijacije u Bosni i Hercegovini, u skladu sa ZPM-om te prijenos poslova na udruženje medijatora. Prema odredbi čl. 3. ZPPMUM poslovi medijacije prenose se na "Udruženje medijatora u Bosni i Hercegovini" registrirano rješenjem Ministarstva civilnih poslova i komunikacija Bosne i Hercegovine. Znači možemo reći da je medijacija u Bosni i Hercegovini regulirana kao izvansudska. U procesne zakone ugrađena je odredba da sud može uputiti stranke u medijacije ili stranke to zatraže sporazumno, ali medijacija se može provoditi i neovisno o tome je li pokrenut ili hoće li se pokrenuti parnični postupak. Propisana je situacija u kojoj postoji veza sa sudom. Prema odredbi čl. 86. st. ZPP FBIH najkasnije na pripremnom ročištu, sud može, ukoliko ocijeni da je to svrshishodno s obzirom na prirodu spora i druge okolnosti, predložiti strankama da spor riješe u postupku medijacije, kako je predviđeno posebnim zakonom. Prema odredbi čl. 86. st. 2. takav prijedlog mogu staviti i stranke sporazumno do zaključenja glavne rasprave. Isto rješenje predviđeno je odredbama čl. 86. ZPP RS i odredbi čl. 209. ZPPBD BiH, odredbi čl. 53. Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH. U Republici Hrvatskoj mogućnost sudskega mirenja utvrđuje Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske,<sup>10</sup> a rješenja vezana za model izvansudskog mirenja propisuje Zakon o mirenju Republike Hrvatske.<sup>11</sup> U Republici Sloveniji donesena su dva zakona, Zakon o mirenju u građanskim

---

6 Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 36/2004., 84/2007., 58/2013., 94/2016 i 34/2021.(dalje u tekstu: ZPP BiH). Ovim se zakonom uređuje nadležnost suda BiH u rješavanju imovinskih sporova(parnični postupak)između države Bosne i Hercegovine i entiteta, između države i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, između entiteta, između entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te između institucija Bosne i Hercegovine koje vrše javna ovlaštenja.

7 Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine" Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", br. 53/2003., 73/2005., 19/2006., 98/2015. (dalje u tekstu: ZPP FBiH).

8 Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine "Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine", broj 28/2018 i 6/2021.(dalje u tekstu: ZPPBD BiH).

9 Zakon o parničnom postupku Republike Srpske "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 58/2003., 85/2003., 74/2005., 63/2007., 105/2008. - odluka US, 45/2009.-odluka, 49/09., 61/2013 i 109/2021- odluka US, (dalje u tekstu: ZPP RS).

10 Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske, «Službeni list», broj 4/77., 36/77., 6/80., 36/80., 43/82., 69/82., 58/84., 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, "Narodne novine", broj 35/91, 53/91, 91/92, 112/99, 88/01 – čl. 50. Zakon o arbitraži, 117/03, 84/08, 123/08. , 57/11 , 148/11 , 25/13 , 43/13 , 89/14., 70/19., 80/22., 114/22., 155/23.

11 Zakon o mirenju Republike Hrvatske "Narodne novine , br. 18/11." (dalje – Zakon o mirenju RH).

i trgovačkim predmetima iz 2008.<sup>12</sup> koji se općenito odnosi na mirenje, te drugi zakon - Zakon o alternativnom rješavanju sudske sporova iz 2009.<sup>13</sup>

Glavni je cilj medijacije rješavanje sporu nagodbom na temelju dogovora stranaka uz izbjegavanje dugotrajnih i skupih sudske postupaka. Praksa u drugim zemljama je pokazala da su stranke koje su spor riješile medijacijom često ostajale u partnerskim odnosima. S pozicije stranaka, medijacija je vrlo povoljan postupak za rješavanje sporova, a iz perspektive suda, dugoročno medijacija će pomoći u rasterećenju sudova i u konačnici do smanjenja priliva predmeta u sudove. Medijacija ni u kojem slučaju ne predstavlja zamjenu za efikasan, pravičan i lako dostupan sudske postupak, nego samo kao dopuna i podrška takvom sustavu.<sup>14</sup> Medijacija se može provesti u svim sporovima o pravima kojima stranke mogu slobodno raspolažati, dakle i u slučajevima sporova iz osnova osiguranja, ali to podrazumijeva nužnost uskladivanja i prilagodbe bosansko-hercegovačkog građanskog procesnog pravnog okvira. Međutim, u kontekstu „natkrovljajućeg“ načela medijacije, odnosno načela dispozitivnosti (izražava dobrovoljnost medijacije u svim fazama postupka - pokretanje postupka medijacije i sudjelovanje u postupku je dobrovoljno - postupak medijacije može se pokrenuti samo uz suglasnost stranaka - tijekom postupka medijacije svaka stranka može uputiti drugoj stranci i medijatoru pisani izjavu o odustajanju od postupka medijacije) nameće se dilema gubi li se suština medijacije ako država intervenira u određenim oblastima uvođenjem medijacije kao obveznog postupka. Pošto je primarni cilj postupka medijacije rješenje sporu nagodbom, uz izbjegavanje dugotrajnih i skupih sudske postupaka i pošto je nagodba sklopljena u postupku medijacije izvršna isprava (ako je u njoj utvrđena obveza na činidbu o kojoj se stranke mogu nagoditi, te ako sadrži izjavu obvezanika o neposrednom dopuštenju izvršenja - klauzulu izvršnosti), te pošto je osiguranje djelatnost od najšireg društvenog značaja, ipak smatramo da je državna intervencija u smjeru uvođenja medijacije kao obveze prije pokretanja sudskega postupka svršishodno i poželjno.

---

12 „Uradni list Sl. 56/08.“

13 „Uradni list Sl. 97/09, 40/12.“ Prema odredbi čl. 15. St. 1. Slovenskog zakona o alternativnom rješavanju sudske sporova sud predlaže postupak mirenja u svakom predmetu, osim ako sudac ocijeni da predmet nije podoban za mirenje. Vidi više kod SAJKO, K., Napomene o mirenju u hrvatskom i poredbenom pravu, „Pravnik, časopis za pravna i društvena pitanja, br. 1(88), god.44“, Zagreb, 2010., str. 924. (dalje - SAJKO, Napomene o mirenju u hrvatskom i poredbenom pravu).

14 ARAS KRAMAR, S., Novi prilog mirnom rješavanju sporova u Hrvatskoj, Zbornik Radova s II. međunarodnog savjetovanja „Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća“, Pravni Fakultet Sveučilišta u Splitu, 2016., str. 195., UZELAC, A., ARAS, S., MARŠIĆ, M., MITROVIĆ, M., KAUZLARIĆ, Ž., STOJČEVIĆ, P., Alternativni trendovi mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj: dosezi i ograničenja, Zbornik Hrvatske udruge za mirenje, broj 1,2 011., str. 317., PUHARIĆ, K., Najnovije stanje na području arbitražnoga prava i mogućnosti rješavanja sporova mirenjem u Republici Sloveniji, Pravo u gospodarstvu, Zagreb, 2005, str. 219-220.

## **2. Odnos medijacije i sudskog postupka u predmetima iz osiguranja**

Spor je sam jedan životni odnos, jedna životna situacija u kojoj strane u odnosu nisu u stanju usuglasiti se, da jednakog gledaju na stvari, na pojedine probleme, da budu istog shvaćanja.<sup>15</sup> Spor nije samo stanje neslaganja između dva subjekta u određenom pravnom odnosu, nego i svako takvo stanje u pravnim odnosima kada se postavljeni zahtjev sukobljava sa određenim otporom ili suprotstavljanjem.<sup>16</sup> Spor je sukob interesa i neslaganje između dva subjekta u jednom životnom odnosu od kojih jedan nešto tvrdi, a drugi nastoji da njegovu tvrdnju opovrgne. Građanskopravni spor u procesnopravnom smislu predstavlja pravnu zaštitu koja se pruža pred državnim sudom u parničnom postupku.<sup>17</sup> Sporovi mogu biti različiti jer su i različiti odnosi u kojima oni nastaju.<sup>18</sup> Veliki broj sporova nastaje u pravnim odnosima što je i razumljivo ako se ima u vidu obim pravne regulacije, koja danas prožima skoro sve oblasti društvenog života.<sup>19</sup> U razvoju jednog građanskopravnog odnosa dođe do neslaganja strana u tom odnosu u pogledu tog građanskopravnog odnosa, građanskog subjektivnog prava ili građanskopravnog zahtjeva, kaže se da je nastao građanskopravni spor.<sup>20</sup> Zbog nastalog spora, pravni odnosi ne mogu se odvijati normalno niti mogu nastati, na temelju postojećih, novi pravni odnosi. Nastali spor predstavlja jedno patološko bolesno stanje u društvenim odnosima. Sve dok spor postoji neizvjesno je ostvarivanje subjektivnog prava, a samim time, ostvarivanje materijalnopravnog poretku. Zato spor treba biti riješen.<sup>21</sup> Spor se može riješiti tako što će strane same pokušati riješiti putem uzajamnog popuštanja, kompromisom. Također, strane se mogu obratiti nekom trećem od povjerenja da im pomogne u rješavanju spora ili će se ipak strane u sporu obratiti суду i od njega zatražiti da im nastali spor riješi.<sup>22</sup>

Građanski parnični postupak opća je, redovna i osnovna metoda zaštite ugroženih ili povrijeđenih građanskih prava, koju pruža državna pravosudna organizacija. Stoga parnični postupak često se označava kao "redovni put

---

15 STANKOVIĆ, G., Gradansko procesno pravo, Niš, 1987., str .63.

16 ČALIJA, B., Gradansko procesno pravo, Sarajevo, 1986 , str.13.

17 "Po ovom procesno pravnom smislu se građanskopravnim sporom ima smatrati spor, kako iz stvarno pravnih, obvezno pravnih i nasljedno pravnih odnosa, tako i spor iz obiteljskih, statusnih i radnih odnosa. Nadalje, ovdje spadaju i sporovi iz pravnih oblasti koje su se emancipirale iz krila klasičnoga građanskoga prava, pa tvore samostalne pravne oblasti: trgovачko pravni, prometni, mjenični i čekovni sporovi. Konačno, ovdje spadaju i sporovi iz industrijskoga vlasništva, autorskoga prava ,nelojalne utakmice ,nuklearno pravnih odnosa i tome slično." KANDARE., B., ČIZMIĆ, J., Priručnik iz građanskoga parničnog procesnog prava., Pravni Fakultet, Mostar, 1996., str.17.

18 STANKOVIĆ, Leksikon Građanskog procesnog prava., str. 428.

19 PETRUŠIĆ,N., Medijacija kao metoda rješavanja pravnih sporova, 2004., dostupno: <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/1450-6637/2004/1450-66370402033P.pdf>,str.33.Pristupljeno (5.02.2024.).

20 STANKOVIĆ., G., op. cit., str. 64.

21 STANKOVIĆ., G., Gradansko procesno pravo., Beograd, 1989., str. 42.

22 Ibid., str. 43.

pravne zaštite.” u području građanskopravnih odnosa.<sup>23</sup> Parnični postupak po svojoj pravnoj prirodi predstavlja zakonom uređen način i metodu pravne zaštite povrijeđenih ili ugroženih subjektivnih građanskih prava.<sup>24</sup> Ideja traženja alternative sudskom postupku svakako nije nova. Autonomne metode rješavanja sporova postojale su otkako postoji i pravo kao sustav društvene regulacije.<sup>25</sup> Sudski postupci uglavnom su dugotrajni, najprije zato to su državni sudovi pretrpani poslom, a i zato što postoji više razina nadležnosti (prvostupanjski, žalbeni i vrhovni sud)<sup>26</sup> što dopušta nezadovoljnoj stranci mogućnost da traži preispitivanje biti spora.<sup>27</sup> Početni motiv za razvoj alternativnog rješavanja sporova (ADR) u SAD-u i Europi prvenstveno je bio rješavanje nedostataka tradicionalnih parnica.<sup>28</sup> U Europi je danas aktualnija no ikada ranije potraga za alternativom-traga se za metodama koje bi otvorile građanima i drugi put rješavanja njihovih sporova, uz zaobilazeњe često sporog, neučinkovitog, skupog a ponekad i nekvalitetnog suđenja pred tijelima državne sudbene vlasti.<sup>29</sup> Alternativni načini rješavanja spornih odnosa pokazuju određene prednosti u odnosu na konvencionalni postupak, a da pri tome ostaju primjereni ljudskoj prirodi i suvremenim potrebama, a koji ne isključuju i ne ugrožavaju pravo građana na sudsku zaštitu.<sup>30</sup> Izraz *alternativno rješavanje sporova* potječe upravo iz opisane psihologije, u kojoj sve što nije sudski postupak smatrano iznimkom.<sup>31</sup> U središtu izraza alternativnog rješavanja sporova je riječ ipak o *pravnom sporu*, spor o strankama o sadržaju uzajamnih prava i obveza, a ne svaki tip nesuglasica, konflikta, sukoba.<sup>32</sup> Međutim uvijek je odabir alternativnog načina rješavanja spora na strankama i prepostavlja njihovu slobodnu volju. Alternativno rješavanje sporova može se, u načelu, razumjeti kao svojevrstan krovni pojam

23 TRIVA, S., Građansko procesno pravo., Narodne novine, Zagreb, 1983., str. 3.

24 Parnični postupak je najznačajniji dio građanskog sudskog postupka. Riječ je o postupku koji redovno prepostavlja određeno pred procesno stanje – spor pravni ili činjenični, o postojanju povredi ili ugrožavanju subjektivnog prava. Više o tome R. KEČA, Građansko procesno pravo, Deseto izdanje Beograd 2010, (dalje: KEČA ), str. 33.

25 UZELAC, A, GOTOVAC, V, BLAŽEVIĆ, B, ŠIMAC, S, SEVER, K., GRBA, K, TUŠKAN, B, Mirenje u gradanskim, trgovackim i radnim sporovima, TIM press, Zagreb, 2004., str.16.

26 Vidi kod ČIZMIĆ, J. – HAUBRICH, V. – KEVO, M. Pripremanje glavne rasprave, Mostar, 2023. str. 7. – 8.

27 Medunarodni centar za trgovinu UNCTAD/WTO, Arbitraža i alternativno rješavanje sporova, Zagreb, kolovoz 2003, Hrvatska gospodarska komora, str. 46.

28 ZALAR, A., Alternativno(primarno)rješavanje sporova-svjetski trendovi., Dani slovenskih pravnika 2007., Portorož, str. 1291-1302.

29 “Ovo postaje imperativ kako zbog građana, kojim država treba zajamčiti prikladne institucionalne metode rješavanja njihovih sporova, tako i radi samih sudova, jer bi alternative sudskom postupku mogle preuzeti barem jedan dio pritisaka koji sudovi osjećaju, rasteretiti ih dijela posla, samim time i ubrzati i poboljšati njihov rad”. Tako UZELAC, A., Mirenje kao alternativa suđenju, Zbornik hrvatske udruge za mirenje, broj 1, 2011., str. 352.

30 KARAMARKOVIĆ, L., Poravnanje i medijacija, Beograd, 2004., str.17.

31 UZELAC, ALAN, GOTOVAC, VIKTOR, BLAŽEVIĆ, BORISLAV, ŠIMAC, SRĐAN, SEVER, KREŠIMIR, GRBA, KSENIJA, TUŠKAN, BRANIMIR, Mirenje u gradanskim, trgovackim i radnim sporovima, TIM press, Zagreb, 2004., op.cit. str.17.

32 *Ibid.* str.19.

za sve izvansudske oblike rješavanja sporova u kojima neovisna osoba pomaže strankama u sporu kako bi riješile prijeporna pitanja.<sup>33</sup>

## 2.1. Izvansudska nagodba/sudska nagodba

Nagodba je ugovor koji osobe između kojih postoji spor ili neizvjesnost o nekom pravnom odnosu, uzajamnim popuštanjem prekidaju spor odnosno uklanjaju neizvjesnost i određuju svoja uzajamna prava i obveze (izvansudska nagodba); poravnanje. Pretpostavka je izvansudske nagodbe postojanje spora ili neizvjesnosti u nekom pravnom odnosu.<sup>34</sup> Ugovor o poravnanju, po pravilu zaključuje se uz uzajamna popuštanja stranaka. To naročito biva pri zaključenju izvansudskog poravnanja.<sup>35</sup> Zaključenjem izvansudskog poravnanja same stranke rješavaju postojeći sporni materijalnopravni odnos, bez intervencije suda, a upravo da bi izbjegle tu intervenciju.<sup>36</sup> Dalje se navodi da se izvansudska poravnanje može zaključiti prije pokretanja parnice kao i tijekom parnice i isto predstavlja mirno rješenje spora o kome su stranke imale namjeru ili o kome su parnicu pokrenule.<sup>37</sup> Izvansudska poravnanje nije izjednačeno sa sudskom presudom i ne predstavlja izvršnu ispravu. Poravnanje zaključeno u postupku posredovanja-medijacije ili bez posredovanja trećih lica predstavlja izvansudska poravnanje. Ukoliko u postupku medijacije posrednik (medijator) dostavi суду postignuto (izvansudska poravnanje), na osnovu njega суд zaključuje sudska poravnanje.<sup>38</sup> U BiH zakonodavstvu pored sudske nagodbe koja je izvršna i regulirana odredbama čl. 87. do 93. ZPP FBiH odredbama čl.87. do 93. ZPP RS odredbama čl. 209. do 216. ZPPBD BiH postoji i izvansudska nagodba koja ima karakter ugovora ali ne i izvršne isprave.<sup>39</sup> Tako je moguće sklopiti izvansudska nagodbu temeljem ZPM-a te su stranke dužne obavijestiti суд o ishodu postupka medijacije dostavljanjem sporazuma o nagodbi (član. 26. ZPM) Za razliku od sudske nagodbe gdje stranke pod nadzorom судa uređuju neki sporni

---

33 ROGIĆ LUGARIĆ, T., YASIN, A. , O alternativnom rješavanju sporova u poreznom pravu., Porezni vjesnik., 2016 dostupno na: <https://www.ijf.hr/upload/files/file/PV/2016/3/rogic.pdf>, str.1. pristupljeno (29.01.2024.).

34 Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslava Krleže, 2007., str.770.

35 "Poravnanje treba razlikovati od takvog sporazuma ,kojim samo jedna strana popušta drugoj; prizna potraživanje, odriče se od potraživanja i slično. Takva propuštanja, odnosno priznanja i odricanja ne smatraju se poravnanjem i ne podliježu pravilima o poravnanju".Tako ŽIVKOVIĆ, S., O sudsakom i vansudsakom poravnanju ., Pravni život ,br.6-7/1971, Beograd. str.8.

36 KARAMARKOVIĆ, L., Sudsko i Vansudska poravnanje Pravni život 12/1996., str. 463.

37 *Ibid.* str .464

38 BABIĆ, I., Ugovor o poravnanju., Pravni život 11/2008., godina LVII., str. 569.

39 DABIĆ-JOVIĆ, B., JAŠARSPAHIĆ, Š., Početna Obuka Modul-2,Gradjanska oblast, Visoko sudska tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Srajevo, 2009., dostupno: <https://advokat-prnjavorac.com/sudska-praksa/Najvaznije-osnovne-i-opste-odredbe-Zakona-o-parnickom-postupku.pdf>, str. 86. Pristupljeno (2.2.2024.).

građanskopravni odnos<sup>40</sup> pod izvansudskim poravnanjem<sup>41</sup> se podrazumijeva poravnanje koje nije zaključeno uz sudjelovanje nadležnog suda već neposredno od stranaka.<sup>42</sup> Sudsko i izvansudsko poravnanje nisu identični pravni instituti. Sličnost u terminima ne znači da se radi o istim pravnim radnjama.<sup>43</sup> Izvansudsko poravnanje ima isključivo materijalno pravna djelovanja, dok je pravna priroda sudskog poravnanja procesno pravni ugovor, i u njegovom zaključenju se mora poštovati niz procesnih uvjeta koji su određeni procesnim zakonom.<sup>44</sup> Ugovor o poravnanju je ugovor materijalnog prava koji strane u jednom odnosu sklapaju da bi omogućile da se u budućnosti dobrovoljno izvršavaju tako preuzeta prava i obaveze, neizvjesnosti koja se eliminira uzajamnim popuštanjima ugovaranja.<sup>45</sup>

## 2.2. Medijacija

Mirenje (posredovanje, medijacija,<sup>46</sup> koncilijacija<sup>47</sup>) svaki je postupak, bez obzira na njegov naziv, kojim stranke nastoje sporazumno riješiti svoj spor uz pomoć jednoga ili više izmiritelja koji strankama pomaže postići nagodbu, bez

---

40 Usp: ZUGLIA, S., Građanski parnični postupak FRNRJ., Zagreb 1957, str. 444.

41 Nagodba vodi svoje podrijetlo iz rimskog prava i oformljena je u tom pravu kako u svom materijalnom tako i u procesnom obliku. Rimski pravnik Paulus iz klasičnog perioda, zna i za sudsku i za van sudsku nagodbu. On o nagodbi kaže: TRANSCTA FINITAVE INTELIGERE DEBEMUS NONSOLUM QUIBUS CINTROVERSIA FIAT SED ETIAM QUAE SINE CONTROVERSIA SINT POSSESA(Treba smatrati nagođenim ili završenim ne samo ono što je u sporu pred sudom rešeno, već i ono što se bez sudskog spora postigne.) RADOMAN, D., Uloga i značaj sudske i vansudske nagodbe, Glasnik advokatske komore vojvodine., broj, 4, Novi Sad, 1981., str.2.

42 Tako, ŽIVKOVIĆ, S., O sudskom i vansudskom poravnanju , Pravni život 1971., str. 14.

43 „ Pored toga sam termin sudsko poravnanje nije sasvim adekvatan-ne poravnaju se sudovi, niti se poravnava sud sa strankama; poravnaju se parničari pred sudom, ako im on to dopusti ,i uz njegovu asistenciju i to o predmetu parnice. Sudsko i van sudsko poravnanje se razlikuju po: grani prava koja ih regulira, po svojoj pravnoj prirodi ,načinu koji nastaju, uvjetima za dopuštenost, svom predmetu, djelovanja, načinu poravnanja “ STANKOVIĆ, G., Gradansko procesno pravo , Niš, 1998., str .350.

44 Sudsko poravnanje je dvostruko funkcionalan ugovor sa procesno pravnim i materijalnim karakteristikama ugovora. Materijalno , to je ugovor onih lica između kojih postoji spor ili neizvjesnost o nekom međusobnom pravnom odnosu, a koji se uzajamnim popuštanjem otklanja. Procesno pravno pak, to je dispozitivna parnična radnja obje stranke(procesno pravni ugovor) kojom one, u okviru dopuštenih raspolažanja predmetom spora, mirnim putem, pred sudom, odnosno u formi sudskog zapisnika, rješavaju svoj spor sa djelovanjem kao da je odlučeno meritornom sudskom odlukom. Vidi PALAČKOVIĆ, D., Parnično procesno pravo., Kragujevac , 2004., str. 226-227.

45 ŽIVKOVIĆ, B., Ugovor o vansudskom poravnanju, Izvor sudske prakse., Beograd, 2002, str.11.

46 "Korijen riječi je u latinskom jeziku, potječe od riječi medius što znači nepristran, neutralan, onaj koji ide srednjim putem.“ Tako DASOVIĆ-MARKOVIĆ,V., Medijacija u Bosni i Hercegovini, 101 pitanje i odgovori, Grafid, Banja Luka, 2006., str. 9.

47 "Za razliku od medijacije, postupak institut "koncilijacije" (conciliation) koristi se veoma rijetko. Razlika između ova dva oblika veoma je mala. Najlakše je reći da je medijacija ("posredovanje") koncentrirana na sadržaj rješenja, a koncilijacija ("mirenje") na socijalno psihološki okvir spora..“ Vidi ŠIMAC, S., Postupak mirenja s osvrtom na zakon o mirenju, Pravo u gospodarstvu 2004, str. 92.

ovlasti nametanja obavezujućega rješenja.<sup>48</sup> Definicija mirenja kao postupka u kojem se ne može nametnuti obvezujuće rješenje spora jasno razlikuje i mirenje u odnosu na suđenje i arbitražu.<sup>49</sup> Medijacija je striktno ugovorni odnos između svake stranke pojedinačno i medijatora bez posebnih djelovanja. Ovaj ugovor može biti zaključen u vidu klauzule o medijaciji koja je sastavni dio glavnog ugovora ili u vidu posebnog sporazuma stranaka o medijaciji nakon što je spor nastao.<sup>50</sup> Iako su se, s obzirom na stupanj aktivizma onoga koji provodi postupak, pokušale činiti razlike između medijacije (posredovanja) i koncilijacije (mirenja), nije postignuto suglasje oko toga pa je ovaj element izostao iz same definicije, a izrazi medijacija i konciliacija (posredovanje i mirenje) sve su više u uporabi kao sinonimi u općim raspravama i međunarodnim dokumentima.<sup>51</sup> Medijacija je način rješavanja sporova civiliziranog i socijalnog naprednog društva. S medijacijom se nastroje rasteretiti sudovi kad god je to moguće. Pokušavaju se riješiti sporovi dijalogom, a ne sudskim, dugotrajnim i skupim postupcima.<sup>52</sup> Može biti vođena nezavisno od sudskog postupka, kao alternativa sudskom postupku, a može biti i u okviru samog sudskog postupka.<sup>53</sup> Granice mogućnosti medijacijskog rješavanja sporova su određene objektivno-dakle, s obzirom na vrstu sporova u kojima je to dopušteno (objektivne granice koncijabilnosti), subjektivno s obzirom na stranke koje u njemu mogu sudjelovati (subjektivne granice koncijabilnosti), te organizacijsko-kompetencijski.<sup>54</sup> Medijacija se odvija na jednom ili više sastanaka i ima formu običnog ljudskog razgovora.<sup>55</sup> Medijatori pomažu strankama u pregovorima<sup>56</sup> kroz niz zajedničkih sastanaka ili povjerljivih pojedinačnih sastanka sa svakom od stranaka. Oni pomažu strankama uvidjeti njihov položaj, odrediti njihove interese, pronaći moguća rješenja i razmotriti sve mogućnosti i alternative s ciljem postizanja sporazuma.<sup>57</sup>

---

48 LASIĆ,M., *Arbitražno pravo*, Mostar, 2013., str. 204.

49 UZELAC, A., *Mirenje kao alternativa suđenju*, Hrvatska udruga za mirenje, dostupno na: <https://medijacija.hr/biblioteka/>, str.7.

50 JAKŠIĆ, A., *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2008., str. 639.

51 LASIĆ, M., *Arbitražno pravo*, op.cit., str. 204.

52 ĆIZMIĆ, J., HUSEINBEGOVIĆ, A., HAUBRICH, V., *Medijacija kao alternativni način rješavanja sporova.*, Zbornik radova aktualnosti građanskog i trgovackog zakonodavstva i pravne prakse, br.17., Mostar, 2019., str.112.

53 SEMINI, M., *Alternativno rješavanje sporova, arbitraža i medijacija.*, Pravda na tlu Europe, Magistrat Sarajevo, 2006., str. 135.

54 JAKŠIĆ, A., *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2010., str. 673.

55 PETRUŠIĆ, N., *Medijacija kao metoda rješavanja pravnih sporova*, op.cit. str. 37.

56 Prepuštajući strankama krajnu odluku, izmiriteljeva jedina uloga sastoji se od suptilnog upravljanja pregovorima u svrhu pospješivanja komunikacije među strankama i ponovnog uspostavljanja dobroih odnosa. Tako VUKMIR, M., *Praktični problemi i rješenja u postupku mirenja*, Odvjetnik, Glasilo i časopis Hrvatske odvjetničke komore, 1-2/13., str.16.

57 ŠIMAC, S., *Postupak mirenja s osvrtom na zakon o mirenju*, Pravo u gospodarstvu. 2004.

## 2.3. Medijacija u osiguranju

Medijacija je postupak u kojem treća neutralna osoba, *mediator* pomaže strankama u nastojanju da postignu obostrano prihvatljivo rješenje spora. Medijator uspostavlja i olakšava razgovor između stranaka, kako bi one postigle ovaj cilj. Medijator ne donosi odluke o tome kako će spor biti riješen, odnosno ne odlučuje meritorno o ishodu spora među strankama. Za medijaciju vrijedi mišljenje da je to nastavak pregovora ili napredna verzija pregovora potpomognuta od treće osobe, osobe od povjerenja stranaka.<sup>58</sup> Medijacija kao proces podrazumijeva da svaka strana u sporu ima priliku i može iznijeti svoje stavove, pojasniti kako trenutni spor utiče na nju, te kakve bi opcije zadovoljile njene interese. Medijator će pažljivo slušati, usmjeravati stranke da razgovaraju o ključnim pitanjima, uočavati zajednička stanovišta i interes stranaka i pomagati strankama da na istim baziraju svoj dogovor.<sup>59</sup>

Medijacija je brza i djelotvorna. Spor se može riješiti u tijeku nekoliko dana, ili nekoliko tjedana. Izrazito je jeftiniji postupak i samim tim povoljniji u odnosu na druge postupke rješavanja sporova. Stranke nemaju bojazan za informacije koje se iznose u tijeku postupka jer su sve informacije povjerljive prirode. Sporazum koji stranke potpišu u postupku medijacije ima snagu izvršne isprave što znači da u slučaju da jedna od stranaka ne poštuje dogovor, postoji mogućnost sudskog prinudnog izvršenja. Iako medijacija pruža brojne pogodnosti, ona se ne može primijeniti onda kada jedna strana ne želi sudjelovati u postupku, kada su među stranama u sukobu izražena velike razlike u vrijednostima i mišljenjima.<sup>60</sup>

Radi cjelovite obrade teme i odmjeravanja potencijala uvodenja instituta medijacije u osiguranju u sektoru osiguranja u Bosni i Hercegovini, istu je potrebno posmatrati kao sredstvo koje će, uz prepostavku stvaranje pravnog osnova, infrastrukture i društvene klime pogodne za promjenu parničnog mentaliteta i usvajanje pristupa po kome je medijacija u oblasti osiguranja prethodan i redovan tok stvari, u velikom broju slučajeva rezultirati prevencijom sporova za naknadu štete iz osnova osiguranja.<sup>61</sup> Činjenica je da se javlja sve veća

58 Medijacija može riješiti sporove u ranoj fazi kako bi izbjegao daljnji stres i uzrujanost. Može riješiti sporove koji se mogu činiti nerazrešivima, čak i one koji traju dugo i vrlo su komplikirani i ukorijenjeni. Može se brzo organizirati. University of Southampton, *When is mediation most effective and what are the advantages*, <https://www.southampton.ac.uk/mediation/about/advantages.page>, Pristupljeno (26.01.2024.)

59 Medijacija ispituje temeljne uzroke problema i razmatra koja rješenja najbolje odgovaraju vašim jedinstvenim potrebama i zadovoljavaju vaše interese. Medijacija se bavi osjećajima da svatko se potiče da ispriča svoju priču na svoj način te na taj način ste potaknuti da vidite stvari iz perspektive druge osobe. Lynn & Brown Layers, *The Benefits of mediation*., dostupno na:

<https://www.lynnandbrown.com.au/the-benefits-of-mediation/>. Pristupljeno (20.01.2024. )

60 Vidi kod ČIZMIĆ, J. – HUSEINBEGOVIĆ, A. – HAUBRICH, V., *Medijacija kao alternativni način rješavanja sporova*, "Zbornik radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br. 17.", Mostar, 2019., str. 112. – 138.

61 Vidi kod BLAGOJEVIĆ, M. – HAJDAREVIĆ, H. – TAJIĆ, H. – PILIPOVIĆ, D., *Odštetno pravo i pravo osiguranja u sudskoj praksi*, Sarajevo, 2013., str. 1187. – 1195.

potreba i interes sve većeg broja građana pojedinaca, grupa i organizacija što šire i što raznovrsnije zaštititi svoje zdravlje, život, egzistenciju, imovinu, poslovanje od nastanka raznovrsnih šteta.<sup>62</sup> Na drugoj strani, kao odgovor na te potrebe, javlja se specifična usluga – osiguranje od šteta koje, u budućnosti, mogu nastati, a i država to područje zakonski regulira. Poslovi osiguranja sve su brojniji i raznovrsniji ovisno od interesa i potreba građana ili organizacija.<sup>63</sup> Kako se poslovi osiguranja šire, postaju brojniji i raznovrsniji, povećava se i broj sporova pa tako i zahtjeva za rješavanje na sudu. Međutim, problem preopterećenosti sudova uslijed čega se postupci ne stignu rješavati u zakonskim rokovima,<sup>64</sup> uključujući i sporove iz osiguranja, povezanost ove činjenice sa troškovima takvih postupaka za obje strane u sporu, te nesumnjivo značajan reputacijski rizik za osiguranje<sup>65</sup> zahtjevaju da se ovom pitanju obrati posebna pažnja, pa se kao logično nameće potreba razmatranja medijabilnosti sporova iz oblasti osiguranja, kao jednog od potencijalnih rješenja za ovu vrstu sporova. Općenito, medijacije, kao forma alternativnog rešavanja sporova, predstavlja značajno efikasniji i posljedično tome ekonomičniji način njihovog rešavanja uslijed činjenice da se pravosuđe suočava sa problemima preopterećenosti i potkapacitiranosti koji su u izravnoj vezi sa strogim formalnim pravilima sudskog postupka. Međutim, obzirom na „kulturu“ parničenja, nizak stupanj povjerenja u objektivnost i nepristranost izvansudskog foruma pred kojim je moguće urediti međusobne sporne odnose, puni kapacitet instituta medijacije u oblasti osiguranja se može ostvariti samo uz osiguravanje institucionalizacije i obaveznosti prethodnog postupka medijacije, pri čemu se može – treba ograničiti prinudnost prethodnog postupka medijacije na određenu vrstu sporova iz osiguranja i do određene vrijednosti spora.

Prednosti medijacije za predmete iz područja osiguranja možemo promatrati kroz sljedeću prizmu: mirenje je dobrovoljan postupak, mirenje je jednostavan postupak, sadrži samo nekoliko svima razumljivih pravila, mirenje je povjerljiv postupak (uklonjen je rizik od neželjenih otkrića iz odnosa između stranaka: poslovna tajna, zaštita poslovne reputacije i dr.), u mirenju stranke su gospodari vlastitog spora, u mirenju stranke iznose svoju stranu priče, u mirenju vlada ozračje međusobnog uvažavanja i poštovanja i izmiritelj je zadužen da osigura takvo ozračje u svakom trenutku, u mirenju stranke slušaju i čuju jedna drugu, u mirenju stranke aktivno sudjeluju i iznose slobodno sve što je njima životno ili poslovno relevantno, u mirenju ono što je pravno relevantno nije presudno,

62 Vidi o pojedinim vrstama osiguranja kod MRKŠIĆ, D. – PETROVIĆ, Z. – IVANČEVIĆ, K., *Pravo osiguranja*, Beograd, 2015., str. 161. – 273.

63 O ugovoru o osiguranju vidi kod DŽIDIĆ, M. – ĆURKOVIĆ, M., *Pravo osiguranja*, Mostar, 2017., str. 137. – 142.

64 HAUBRICH, V. – PEHAR, S. – RECHNER, E., „Pravo na pravično suđenje u razumnom roku”, Zbornik radova s IV. međunarodnog savjetovanja *Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, Split, 2018., str. 253–289.

65 Vidi o poslovnoj tajni kod VIDIĆ, M. – BAĆE, M., Zaštita poslovne tajne, Revija za pravo i ekonomiju, Radovi sa Pete međunarodne naučne konferencije “*Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju*”, Mostar, 2023., str. 197. – 223.

stranke imaju kontrolu nad tijekom postupka i ako ne udovoljava njihovim potrebama, mogu ga okončati u svakom trenutku, stranke suglasno biraju osobu izmiritelja i mogu je u svako doba zamijeniti, stranke u potpunosti kontroliraju sadržaj nagodbe – postižu vlastito rješenje spora i o njihovom sporu ne odlučuje nitko osim njih, postignutom nagodbom nitko se ne proglašava pobjednikom, odnosno gubitnikom, nitko ne “gubi obraz”, u mirenju se suprotstavljanje zamjenjuje suradnjom, u mirenju su emocije stranaka dobrodošle, u mirenju nije važno koja je stranka u pravu, u mirenju stranke obnavljaju komunikaciju i svoj odnos, i zadržavaju ga u budućnosti, mirenje poništava sve uzroke i posljedice sporenja, u mirenju se utvrđuju interesi stranaka, a ne njihovo pravo, u mirenju se postiže obostrano zadovoljstvo zajedničkim rješenjem, za rješenje spora u mirenju potrebno je mnogo manje vremena (najčešće se okončava na prvom sastanku ili najviše na nekoliko njih), troškovi mirenja vrlo su niski troškove mirenja stranke snose na jednake dijelove mirenje omogućuje mnoge kreativne mogućnosti za rješenje spora, u mirenju je isključena nesigurnost u pogledu prava i činjenica, u mirenju je isključen rizik nepovoljne sudske odluke, nagodba od zajedničkog interesa daje strankama manje povoda za njeno osporavanje, nagodbu u mirenju stranke dobrovoljno izvršavaju, a time se često isključuje potreba za vođenjem sudskog ovršnog postupka, nagodba sklopljena u postupku mirenja sa klauzulom ovršnosti ima značaj ovršne isprave.<sup>66</sup>

### **3. Predmeti iz osiguranja pogodni za medijaciju**

Obzirom da je tržište osiguranja u Bosni i Hercegovini primarno autocentrično, odnosno da se više od 64% ukupne premije osiguranja na godišnjoj razini odnosi na premiju obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti<sup>67</sup>, kao i da se prema statistikama osiguravajućih društava više od 90% svih sporova odnosi upravo na sporove povodom ugovora o obveznom osiguranju od automobilske odgovornosti<sup>68</sup>, te da na određenim sudovima kao npr. Općinskom sudu u Sarajevu od ukupnog broja svih sudskeih postupaka oko 27% otpada na sporove iz i/ili u vezi naknade štete iz osnova obveznog osiguranja od

---

66 IRVINE CHARLIE, *Lawyers of the future on the mediation, threat or a promise*, Blog Charlie Irvine Mediation, 2015., dostupno:<http://www.charlieirvinemediation.co.uk/2017/04/12/competition-and-cooperation-mediation>, Pristupljeno (25.01.2024.) Vidi kod ĐURIĆIN, B., *Zakon o posredovanju, Law on mediation*, Podgorica 200., str. 35 i 36.

67 Agencija za osiguranje Bosne i Hercegovine, publikacija Statistika tržišta osiguranja u Bosni i Hercegovini u 2022 godini, dostupno: <http://www.azobih.gov.ba/dokumenti/publikacija-hr-22.pdf>, pristupljeno (05.02.2024).

68 Udruženje društava za osiguranje u Federaciji Bosne i Hercegovine, Tržište osiguranja BiH – podaci i izvještaji, dostupno: <https://udofbih.ba/trziste-osiguranja-bih-podaci-i-izvjestaji/>, pristupljeno (05.02.2024).

automobilske odgovornosti<sup>69</sup>, pri čemu je više od 70% tih sporova u sferi sporova male vrijednosti (spor do 5.000 KM, pri čemu u značajnom broju tih predmeta nije u potpunosti primjenjiv koncept prema kojemu je postupak u sporovima male vrijednosti posebni parnični postupak kojim se kroz pojednostavljenu formu postupanja nastoji ubrzati rješavanje predmeta za koje se zbog njihove prirode i vrijednosti predmeta spora pretpostavlja da su manje složeni), logičnim se nameće zaključak da bi zahtjevi za naknadu štete iz osnova obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti upravo mogli biti primarni cilj dodatnog uređenja materijalnih normi i procesnih pravila.

Postupak medijacije bi bio pogodan za rješavanje takvih sporova. Prema odredbi članka 4. st. 1. ZMP stranke u sporu mogu se sporazumjeti, prije i nakon pokretanja sudskog postupka do zaključenja glavne rasprave, da spor riješe u postupku medijacije.<sup>70</sup> Ako stranke prije pokretanja sudskog postupka nisu pokušale riješiti spor u postupku medijacije, sudac koji vodi sudski postupak može, ako ocijeni da je to svrshishodno, na pripremnom ročištu predložiti strankama da spor pokušaju riješiti u postupku medijacije (članak. 4. stav. 2. ZPM). Ukoliko su obje strane suglasne za pokretanje postupka medijacije sud će o tome obavijestiti Udruženja i bit će upućene na administrativnu službu Udruženja. Služba Udruženja će stranama dostaviti:<sup>71</sup> Formular zahtjeva za pokretanje postupka medijacije, ugovor o medijaciji – koji je potrebno potpisati najkasnije na dan održavanja medijacije prije samog sastanka, listu medijatora radi izbora medijatora koji će provesti postupak, ako to ranije nisu učinile stranke, instrukciju za uplatu akontacije troškova postupka medijacije, koja uključuje polovinu administrativnih troškova i akontacije naknade medijatora plus porez na dodanu vrijednost (PDV). Napomenu: drugu polovinu administrativnih troškova snosi druga strana u postupku, informativne materijale o medijaciji. Po izvršenoj uplati akontacije i izboru medijatora, služba Udruženja će zakazati sastanak medijacije. Prema odredbi članka 3. ZPM postupak medijacije vodi medijator pojedinac osim ako se stranke dogovore da postupak vodi više medijatora. Prema istome članku medijator je treća neutralna osoba koja posreduje u rješavanju spora između stranaka u skladu s principima medijacije. Prema odredbi članka 5. ZPM stranke zajednički biraju medijatora s liste medijatora koje utvrđuje Udruženje. Ako se stranke ne mogu dogovoriti oko izbora medijatora, medijatora imenuje Udruženje. Prema istome članu pisani akt-sporazum iz stava 1. ili akt Udruženja medijatora iz stava 2. ovog članka dostavlja se i ulaze u spis predmeta kod postupajućeg suda ukoliko je postupak medijacije pokrenut u tijeku ili nakon pokretanja sudskog postupka. Postupak medijacije pokreće se pismenim

69 Izvještaj o radu Općinskog suda u Sarajevu za 2022 godinu, dostupno na: <https://skupstina.ks.gov.ba/izvjestaj-o-radu-kantonalnog-suda-u-sarajevu-za-2022-godinu-i-izvjestaj-o-radu-opcinskog-suda-u>, Pristupljeno (04.02.2024 godine).

70 Vidi kod ČIZMIĆ, J. – HAUBRICH, V. – KEVO, M., *Pripremanje glavne rasprave*, Mostar, 2023. str. 14.

71 Udruženje medijatora, *Pokretanje postupka medijacije*, dostupno na: <https://www.umbih.ba/index.php/medijacija/pokretanje-postupka-medijacije>.Pristupljeno (1.02.2024.).

ugovorom o medijaciji koji potpisuju stranke u sporu i medijator (članak 10. ZPM). Prema članku 11. ZPM, ugovor o medijaciji mora sadržavati: podatke o ugovorenim stranama, zakonskim zastupnicima ili punomoćnicima, predmet medijacije (opis spora), izjavu o prihvaćanju načela medijacije definiranih ovim zakonom, mjesto održavanja medijacije, kao i odredbe o troškovima postupka, što uključuje i naknadu medijatoru. Nakon potpisivanja ugovora o medijaciji, medijator u dogovoru sa strankama određuje vrijeme i bliže mjesto-prostoriju održavanja sastanka za medijaciju (članak 12. ZPM). Ako je sudski postupak već u tijeku, stranke koje su se sporazumjele da spor riješe u postupku medijacije dužne su o tome obavijestiti suca koji vodi sudski postupak, dostavljanjem kopije ugovora o medijaciji (članak 13. ZPM). Ako su se stranke tijekom parničnog postupka, na vlastitu inicijativu ili na prijedlog suca, sporazumjele da spor pokušaju riješiti u postupku medijacije, sud će odgoditi ročište na period od najduže 30 dana (članak 14. ZPM). Prema odredbi članka 15. ZPM ukoliko su stranke u sporu fizičke osobe, njihovo sudjelovanje postupku je obvezno. Interese stranaka u postupku mogu zastupati njihovi zakonski zastupnici ili punomoćnici. Prema istome članku radnju u postupku medijacije, uključujući i potpisivanje sporazuma o nagodbi, koje poduzima punomoćnik, imaju isto pravno djelovanje kao da ih je poduzela sama stranka. Pored medijatora, stranka, odnosno njihovih zastupnika, postupku mogu sudjelovati i treće osobe, uz suglasnost stranaka. Prema istome članku sve treće osobe koje sudjeluju u postupku medijacije moraju se u pismenoj formi obvezati da će poštovati princip povjerljivosti postupka medijacije. Prema odredbi članka 17. ZPM stranke moraju, blagovremeno, dostaviti medijatoru svu relevantnu dokumentaciju u vezi s predmetom spora. Na početku postupka medijacije, medijator ukratko upoznaje stranke s ciljem medijacije, postupkom koji će biti proveden i ulogom medijatora, kao i stranaka u postupku. (članak 18. ZPM). Medijator je dužan provesti postupak medijacije bez odugovlaženja (članak 20. ZPM). Tijekom postupka medijacije, medijator može voditi i odvojene razgovore sa svakom strankom pojedinačno (članak 21. ZPM). Prema odredbi članka 22. ZPM medijator neće davati obećanja niti će garantirati određeni rezultat iz postupka medijacije. Također, na zahtjev stranke, istaknut u odvojenom razgovoru, medijator može dati prijedlog opcija za rješavanje spora, ali ne i rješenje (članak 23. ZPM). Medijator ne može nametnuti strankama rješenje spora. Prema odredbi članka 28. ZPM medijator ne može postupati u predmetima u kojima ima ili je imao, odnosno ukoliko se u međuvremenu pojavi osobni interes, osobni, obiteljski ili poslovni odnos sa strankom u sporu ili ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu neovisnost. Prema istome članku medijator neće postupati u predmetima u kojima je prethodno postupao kao sudac, bio punomoćnik, zakonski zastupnik ili savjetnik jedne od stranaka. Medijator može voditi postupak medijacije i u slučajevima iz članka 28. ovog zakona, ukoliko su stranke, i nakon što su obaviještene o postojanju tih okolnosti, suglasne da on vodi postupa (članak 29. ZPM). Prema odredbi članka 19. st. ZPM postupak medijacije može prekinuti svaka stranka u bilo kojem trenutku u toku

postupka. Prema istome članku medijator može prekinuti postupak medijacije, ako ocijeni da dalje vođenje postupka nije svršishodno. Medijator će prekinuti postupak medijacije ako postoje ili se u toku postupka pojave razlozi koji ga sprečavaju da bude neutralan i nepristran. Prema istome članku pisani ili usmenu izjavu stranke o prekidu medijacije, odnosno ocjenu medijatora da je dalje vođenje postupka nesvršishodno, medijator će konstatirati u formi posebnog akta, potpisati i dostaviti postupajućem sudu. Kada stranke u postupku medijacije iznaju rješenje spora, uz pomoć medijatora, sačinit će pismeni sporazum o nagodbi i odmah ga potpisati (članak 24. ZPM). Sporazum o nagodbi iz članka 24. ovog zakona ima snagu izvršne isprave (članak 25. ZPM). O alternativnim načinima rješavanja sporova, pa i medijaciji raspravlja se u međunarodnim i europskim krugovima. Prioritet Europske unije da potiče korištenje alternativnih načina rješavanja sporova potvrđen je donošenjem Zelene knjige o alternativnim načinima rješavanja sporova u građanskom i trgovackom pravu<sup>72</sup> iz 2002. godine, s ciljem smanjenja opterećenosti sudova u državama članicama, olakšavanja pristupa pravdi i slično. U ovom dokumentu konstatira se da na prostoru Europske unije postoji veliki interes za alternativnim rješavanjem sporova, te da su mnoge zemlje usvojile relevantne zakone u toj oblasti, a razmatraju se i specifične oblasti prava kao što su oblasti trgovackog, radnog, potrošačkog, obiteljskog, prava osiguranja,<sup>73</sup> kako u sporovima unutar država tako i kod prekograničnih sporova.<sup>74</sup> U svibnju 2008. godine Europski parlament i Vijeće Europske unije su usvojili Direktivu 2008/52EC o određenim aspektima medijacije u građanskim i trgovackim stvarima.<sup>75</sup> Svrha ove Direktive je olakšavanje pristupa alternativnog rješavanja sporova te promicanje prijateljskog rješavanja sporova ohrabrvanjem korištenja mirenja, kao i osiguravanjem uravnoteženog odnosa mirenja i sudskog postupka. Direktivom 2008/52EC se promovira mirno rješavanje sporova, a glavni cilj je osiguranje dostupnosti medijacije kao načina rješavanja sporova.<sup>76</sup>

### **3.1. Izvršnost medijacijskog sporazuma**

Prema odredbi čl. 24. Zakona o postupku medijacije BiH kada stranke u

72 Green paper on alternative dispute resolution in civil and commercial law, od 19. travnja 2002., Brussels, 0196 final, dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal\\_content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0196&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal_content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52002DC0196&from=EN) (28. 1., 2024.)

73 Vidi kod MALETA, N., Statusno pravo osiguranja Europske unije i Bosne i Hercegovine, Mostar, 2023., str. 25. – 32.

74 ŽIVANOVIĆ, A., BUŽANIN, O., Modul 3. *Alternativno rješavanje sporova*, 2009., Sarajevo, str. 89. (dalje - Živanović, - Bužanin, Modul 3).

75 "Službeni list Europske zajednice L 136 od 24. 5. 2008." (dalje - Direktivu 2008/52EC).

76 Prema odredbi čl. 3. Direktivu 2008/52EC o određenim aspektima medijacije u građanskim i trgovackim stvarima mirenje znači strukturiran proces, bilo kako nazvan, kada dvije ili više stranaka spora nastoji između sebe na dobrovoljnoj osnovi postići sporazum ili nagodbu svog spora uz potporu miritelja. Taj proces mogu započeti stranke, može predložiti ili narediti sud ili može se propisati pravom države članice. To uključuje mirenje koje vodi sudac koji nije odgovoran za nijedan pravni postupak o sporu što je u pitanju.

postupku medijacije iznada rješenje spora, uz pomoć medijatora, sačinit će se pismani sporazum o nagodbi i odmah ga potpisati. Radi o ugovornom odnosu koji s obzirom na zakonsku regulativu predstavlja mješovit pravni fenomen građanskog i građanskog procesnog prava. Također navodi da stranke ne mogu očekivati od medijatora garantiranje izvršenja ali i ističe da su rijetki slučajevi u kojima stranke ne izvrše dogovoreno.<sup>77</sup> Svrha medijacije kao alternativnog načina rješavanja spora jest u tome da stranke autonomno pronađu uzajamno prihvatljivo rješenje. Optimalno rješenje iz postupka medijacije je nagodba.<sup>78</sup>

Dalje, ističe da iz članka 24. Zakona o postupku medijacije BiH za nagodbu u postupku medijacije bitna tri elementa:<sup>79</sup> a.) da su se njome stranke sporazumjеле o (barem djelomičnom) rješenju spora; b.) da je rješenje rezultat postupka medijacije, tj. da postignuto uz pomoć medijatora; c.) da je sporazum o nagodbi redigiran u pismenom obliku i potписан od strane svih stranaka u sporu. Sporazum o nagodbi iz čl. 24. ovog zakona ima snagu izvršne isprave (čl. 25. Zakon o postupku medijacije BiH). Ukoliko sporazum ne bude dobrovoljno izvršen stranka može tražiti njegovo izvršenje po pravilima Zakona o izvršnom postupku.

Ono što je svakako nužno je osigurati i izvršnost sporazuma koji stranke zaključe u medijaciji, što će medijaciji dati potencijal da bude svojevrsna protuteža trenutnom sustavu ostvarenja zaštite stranaka u sporu koje u postupku medijacije imaju veći stupanj slobode u nastupu, lišeni strogih formalnih sudskeih postupaka, čime se osigurava dodatni podsticaj prihvaćanju medijacije kao svrshodnog modela rješavanja sporova.

Ovakav postupak je usklađen s *pravnim aktima Evropske unije odnosno s Direktivom 2008/52/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21.05.2008. o nekim aspektima medijacije u građanskim i trgovačkim stvarima, Direktivom 2014/54/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16.04.2014. o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika (SL L 128/8) i Direktivom (EU) 2019/1937 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.10.2019. o zaštiti osoba koje prijavljaju povrede prava Unije (SL L 305/17)*, a svrha ovakvoga uređenja bi bila stvoriti uvjete za sporazumno rješavanje sporova, izbjegavanje nepotrebnog pokretanja sudskeih postupaka te osiguravanje uravnoteženog odnosa između postupka mirnog rješavanja spora i sudskega postupka.

### **3.2 Troškovi postupka i povjerljivost u postupku –prednosti za sporove iz osiguranja**

Dakle, uvećani broj medijacija u osiguranju smanjuje broj sudskeih sporova, omogućuje ekonomičnije korištenje novca, vremena i ljudskog potencijala, povećava zadovoljstvo klijenata i zaposlenih, popravlja radno okruženje i

<sup>77</sup> DASOVIĆ-MARKOVIĆ, V., *op. cit.* str.49.

<sup>78</sup> UZELAC, A., *Komentar Zakona o postupku medijacije Bosne i Hercegovine, ibid*, str. 46.

<sup>79</sup> *Ibid*, str.47.

motivaciju zaposlenih, te uvećava kompetitivne sposobnosti osiguratelja na tržištu i poslovnu reputaciju. Kada je riječ o prednostima medijacije u kontekstu ekonomičnosti, primarno se misli na uštedu troškova koji su u vezi sa parničnim (sudskim) postupkom. Struktura tih troškova (taksa na tužbu, taksa na presudu i eventualnu žalbu i vanrednu reviziju, troškovi vještačenja, prijevoda, pribavljanja materijalne dokumentacije, troškovi zastupanja po punomoćnicima) na koju stranke najčešće ne mogu utjecati u cilju uspješnog vođenja i ishoda postupka i njihov krajnji iznos koji nerijetko predstavlja trošak koji je isti ili čak i veći od samoga zahtjeva, te troškovi zakonskih zateznih kamata prema prevladavajućoj sudskoj praksi, predstavljaju nesrazmjerne veliko opterećenje za obje strane u sporu koje moraju „investirati“ novac i vrijeme u spor čije trajanje nije moguće pouzdano predvidjeti.

Dakle, upravo ušteda troškova parničenja, odnosno činjenica da su troškovi postupka medijacije neuporedivo manji u odnosu na troškove koji nastaju ukoliko se strane odluče da pokrenu sudski postupak mogu biti dodatni razlog za strane u sporu da se odluče na medijaciju. U kontekstu troškova i ekonomičnosti svoj interes svakako ima i država koja smanjenjem broja predmeta i korištenjem resursa pravosuđa oslobađa to isto pravosuđe za rješavanje drugih postupaka i otklanjanje značajnih kašnjenja u sudskim postupcima koji nesumnjivo utječu, u prvom redu na pravnu sigurnost. Pored materijalnih ušteda, za obje strane u postupku je još značajnije da su pošteđeni vođenja dugotrajnih sudskih postupaka koji oduzima puno vremena i u ovisnosti od čijeg ishoda može imati troškove, koji se mogu negativno odraziti na ekonomski status (za slučaj osiguravatelja zahtjevi po osnovu šteta prepostavljaju zakonsku obvezu osiguranja tehničkih rezervi za štete koje se povećavaju kako se povećava broj prijavljenih šteta).

Što se tiče troškova postupka i naknade medijatoru sukladno Pravilniku o izmjenama i dopunama pravilnika o nagradi i naknadi troškova medijacije (dalje: Pravilnik)<sup>80</sup> određuje se vrsta troškova medijacije i tarifa za obračun nagrade medijatora. Troškovi medijacije obuhvaćaju administrativne troškove neophodne za provođenje postupka medijacije, naknadu troškova medijatora, kao i akontaciju uz zahtjev za medijaciju (članak 2. Pravilnika). Administrativni troškovi

80 Vidi Pravilniku o izmjenama i dopunama pravilnika o nagradi i naknadi troškova medijacije, "Službeni glasnik BiH BR.52/05". Ako je vrijednost spora medijacije od 1 do 50.000 KM, naknada medijatoru za pripremu i za sat održane medijacije iznosi 75 KM + porez, a troškovi postupka za Udruženje medijatora BiH 75 KM + PDV ,vrijednost spora od 50.001 do 100.000 KM, naknada medijatoru 200 KM + porez, a troškovi postupka 200 KM + PDV ,vrijednost spora od 100.001 do 200.000 KM, naknada medijatoru 300 KM + porez, a troškovi postupka 300 KM + PDV, vrijednost spora od 200.001 do 300.000 KM, naknada medijatoru 400 KM + porez, a troškovi postupka 400 KM + PDV, vrijednost postupka od 300.001 do 400.000 KM ,naknada medijatoru 500 KM + porez, a troškovi postupka 500 KM + PDV, vrijednost postupka od 400.001 do 500.000 KM, naknada medijatoru 600 KM + porez ,a troškovi postupka 600 KM + PDV ,vrijednost spora od 500.001 do 600.000 KM, naknada medijatoru 700 KM + porez, a troškovi postupka 700 KM + PDV ,vrijednost spora od 600.001 do 700.000 KM, naknada medijatoru 800 KM + porez, a troškovi postupka 800 KM + PDV, vrijednost spora od 700.001 do 800.000 KM, naknada medijatoru 900 KM + porez ,a troškovi postupka 900 KM + PDV ,vrijednost spora od 800.001 do 900.000 KM,

uključuju troškove neophodne za provođenje medijacije u koje između ostalog spadaju troškovi administrativne podrške medijatoru u toku medijacije (članak 4. Pravilnika). Nagrada medijatoru se obračunava prema vrijednosti spora, satu pripreme i po satu održanog medijacijskog sastanka. Medijacijski sastanak može trajati najviše četiri sata i obuhvata vrijeme od jednog sata pripreme medijatora i tri sata medijacije (članak 5. Pravilnika). Iznos troškova medijacije stranke plaćaju Udruženju (članak 8. Pravilnika). Troškove medijacije stranke plaćaju na jednakе dijelove, osim ako se drugačije ne dogovore (članak 12. Pravilnika).

Poželjnost i prihvatljivost postupka medijacije svakako treba biti u vezi i sa osiguranjem povjerljivosti medijacije, što je u skladu sa prvim pravilom medijacije, prema kome medijacija ne sme škoditi stranama. Medijacija mora biti vođena na način da se osigura da je strane ne napuste u gorim odnosima od onih koji su prethodili nastanku sporne situacije i medijacija omogućava da (ako se tako stranke na početku dogovore sporazumno) da se iskoristi i najmanja mogućnost ostvarenja napretka u odnosima strana. Dakle, ako već nisu mogle „uzajamnim popuštanjem“ da se dogovore o spornim pravnim pitanjima, za dalji tijek postupka je važno da se dogovor postigne barem o činjeničnim pitanjima. To omogućava da medijacija ni u kom slučaju ne postane puko odugovlačenje postupka i trošenje resursa kakvi su vreme i ugled medijacije kao novog metoda rešavanja sporova. Medijacija svakako mora zadržati princip strogog vremenskog ograničenja i strane moraju da se u toku tog roka dogovore ili im preostaje da spor nastave pred sudom.

### 3.3 Medijabilnost odštetnih predmeta u sektoru osiguranja

Prije bilo kakvih dalnjih razmatranja i dizajniranja potencijalnog modela postupka medijacije u osiguranju u pravu Bosne i Hercegovine, mora se napraviti osvrt na medijabilnost, odnosno mogućnost rješavanja sporova u osiguranju kroz postupak medijacije. Obzirom da ugovor o osiguranju po svojoj pravnoj prirodi podrazumijeva dvostrani pravni posao obvezopravnog karaktera te da je u generalnom smislu definiran odredbama Zakona o obveznim odnosima odnosima, kao i pojedinim *lex specialis* propisima u odnosu na pojedine vrste osiguranja (obvezna osiguranja u prometu, te druge vrste osiguranja na koja se primjenjuju isključenja odredbi Zakona o obveznim odnosima u odnosu na te vrste osiguranja, a koja se, s druge strane reguliraju posebnim zakonima i propisima), sporovi u

---

naknada medijatoru 1.000 KM + porez, a troškovi postupka 1.000 KM + PDV ,vrijednost spora od 900.001 do 1.000.000KM,naknada medijatoru 1.500 KM + porez, a troškovi postupka 1.500 KM + PDV, vrijednost spora od 1.000.001 do 2.000.000 KM, naknada medijatoru 2.000 KM + porez, a troškovi postupka 2.000 KM + PDV, vrijednost spora od 2.000.001 do 3.000.000 KM, naknada medijatoru 3.000 KM + porez, a troškovi postupka 3.000 KM + PDV, vrijednost spora od 3.000.001 do 4.000.000 KM, naknada medijatoru 4.000 KM + porez, a troškovi postupka 4.000 KM + PDV ,vrijednost postupka od 4.000.001 do 10.000.000KM,naknada medijatoru 5.000 KM + porez, a troškovi postupka 5.000 KM + PDV, vrijednost postupka Preko 10.000.000 KM, naknada medijatoru 10.000 KM + porez, a troškovi postupka 10.000 KM + PDV”.

osiguranju mogu biti medijabilni u objektivnom i subjektivnom smislu.<sup>81</sup>

Objektivna medijabilnost proizilazi iz prirode ugovora o osiguranju i pri ocjeni iste mora se cijeniti postoje li zakonske ili drugim aktima propisane zapreke ili ograničenja stranaka u disponiranju svojim pravima i/ili zahtjevima kod nastanka osiguranog slučaja i iz njega proizašlih prava i obaveza ugovornih strana. S druge strane, subjektivna medijabilnost znači na ne postoje zakonske zapreke niti ograničenja stranaka u disponiranju svojim pravima iz ugovora o osiguranju pa se u tom smislu može reći da u svakom takvom slučaju spor u osiguranju može rješavati medijacijom. Kada se sagleda pravni okvir osiguranja u BiH u cjelini, može se postaviti teza da ne postoje okolnosti niti zakonom utvrđena ograničenja zbog kojih bi pojedine vrste sporova u osiguranju bile nemedijabilne, jer se po prirodi stvari radi o sporovima imovinsko-pravnog karaktera u kojima strane u preovladavajućem dijelu mogu bez posebnih ograničenja disponirati svojim pravima s ciljem zaštite svojih interesa i ishođenja najpovoljnijeg rezultata spora u svoju korist.<sup>82</sup>

Sporovi u osiguranju često mogu biti primjerom medijabilnih sporova, imajući u vidu činjenicu, a koji fenomen je prisutan i na tržištu osiguranja u Bosni i Hercegovini, da do sporova između osigурatelja i osiguranika najčešće dolazi uslijed određenih nesporazuma, a samo djelimično zbog materijalnopravnih ili formalnopravnih razloga. Nesporazum između osiguranika i osiguratelja rezultanta je činjenice da se u ugovoru o osiguranju osiguranik, često zbog nedostatka baznog znanja ili nepoznavanja pravnog okvira osiguranja, ali i zbog činjenice da osiguranik ili ne pročita ili pogrešno tumači odrebe ugovora o osiguranju kao i odredbe uvjeta osiguranja za pojedinu vrstu osiguranja smatra stranom koja ima slabiju pravnu poziciju u ugovoru, te određene objektivne restrikecije u procesuiranju odštetnog zahtjeva koje osiguravatelj sprovodi unutar zakonom i drugim aktima regulisanim pravilima, osiguranik doživljava kao nepravdu.<sup>83</sup> Tako se, na brojim primjerima kod analize spornih odštetnih predmeta uočava specifičan *uzorak ponašanja osiguranika*, koji se najčešće ogleda u percepciji da zaključenjem police osiguranja i plaćanjem premije osiguranja osiguranik stiče apsolutna i nealterabilna prava kod eventualnog štetnog događaja na kompenzaciju štete, što često nije slučaj jer osiguravatelj svaki štetni događaj cijeni prema činjeničnom stanju i postupa u skladu sa uvjetima osiguranja na koje osiguranik naposljetku kod zaključenja police pristaje, pa se događa da osiguranik objektivno umanjenje prava iz osiguranja doživljava kao prevaru, izdaju osiguravatelja i posljedično reagira pokretanjem spora pred sudom a s ciljem zaštite svojih prava.<sup>84</sup>

81 O ugovoru o osiguranju vidi kod DŽIDIĆ, M. – ĆURKOVIĆ, M., *Pravo osiguranja*, Mostar, 2017., str. 137. – 142.

82 Vidi o pojedinim vrstama osiguranja kod MRKŠIĆ, D. – PETROVIĆ, Z. – IVANČEVIĆ, K., *Pravo osiguranja*, Beograd, 2015., str. 161. – 273.

83 Vidi kod PETROVIĆ TOMIĆ, N. *Medijacija u osiguranju* Zb. *Prav. fak. Rij.* (1991) v. 31, br. 1, Suppl., 475-494 (2010.).

84 Vidi o polici osiguranja kod RAMLJAK, B., *Pravo osiguranja*, Zagreb, 2018., str. 115. – 121.

S druge strane, osiguratelj kao pravno jača strana u ugovoru, često ne polaže dovoljno pažnje da osiguranika upozna sa svim specifičnostima i bitnim elementima ugovora o osiguranju i uslova osiguranja, propisanim isključenjima iz osiguranja pod određenim okolnostima, kako bi osiguranik imao jasniju sliku o rasponu svojih vlastitih prava iz osiguranja, a što je dijelom uslovljeno dinamikom i pritiskom tržišta osiguranja na same učesnike u tržišnoj i poslovnoj utakmici u ovoj oblasti.

U svakom slučaju, opredijelimo li se za dizajniranje i implementaciju medijacije u osiguranju kao jednog od načina pomoći strankama u rješavanju sporova radi optimalnog rješenja, kao imperativ bi se morala postaviti i prethodna procjena osiguravatelja i/ili osiguranika o svrshishodnosti rješavanja spora postupkom medijacije, što traži adekvatnu kvalitativnu analizu win-loss efekata potencijalne medijacije posebno za osiguravatelja, naročito u slučajevima kada se iz držanja osiguranika jasno može zaključiti da medijacija neće polučiti željene efekte približavanja stavova i ubrzanog rješavanja spora, kada je neophodno izbjegći fenomen da medijacija postane alat u rukama osiguranika za odugovlačenje rješavanja spora te tako izazivanja štete ugledu i na kraju ugledu osiguravatelja.<sup>85</sup>

U užem smislu, posmatra li se sektor osiguranja uopćeno, medijacija u osiguranju podrazumijevala bi postupak u kojem bi se, na osnovu prvobitno zauzetih stavova između osiguravatelja i klijenta (osiguranika) kao potencijalnog beneficijara prava iz osiguranja koji su iz objektivnih ili subjektivnih razloga stranke dovele do razilaženja u usklađivanju između prava i obaveza koja proizilaze iz ugovora o osiguranju pri zaštiti svojih prava i koji su stranke dovele u spor, a koji bi za cilj imao sagledavanje objektivnih elemenata tako oprečnih stavova strana u sporu od strane kvalificirane osobe sa specifičnim znanjima i iskustvima<sup>86</sup> u osiguranju – medijatora u osiguranju, jednog ili više njih, s ciljem postizanja prihvatljivog rješenja spora, na način da medijator ili više njih, držeći se osnovnih pravila medijacije, pomogne uspostaviti kvalitetnu komunikaciju među strankama, pomogne strankama u sporu sagledati sve relevantne činjenice i elemente u zahtjevima i pozicijama stranaka u međusobnom odnosu te usmjeravati stranke na mirno rješenje spora u okviru osnovnih zakonom određenih elemenata i s ciljem zadovoljavanja u cijelini ili preovladavajućem dijelu, zahtjeve stranaka.

U okvirima građanskog procesnopravnog okvira i pozitivnopravnog okvira kojim se uređuje oblast osiguranja kao i medijacija u Bosni i Hercegovini, može se na osnovu baznih analiza zaključiti da postoji adekvatan potencijal za utvrđivanje medijacije u osiguranju kao instituta za alternativno rješavanje sporova u osiguranju te da bi implementacija istog, pod uslovom da isti ima jasno utvrđena pravila i postupke odvijanja, polučila brojne pozitivne efekte na tržištu osiguranja kako za osiguravače, tako i za konzumente prava iz osiguranja, odnosno oštećenike/osiguranike.

85 Vidi i kod SPAJIĆ, A., *Medijacija u privrednim sporovima, praktikum*, str. 96. – 107.

86 Vidi o specijaliziranim znanjima i iskustvima stečajnih upravitelja kod VIDIĆ, M., *Osnove stečajnog prava*, Mostar, 2021., str. 109. – 110.

#### **4. Ombudsman u osiguranju**

Kada se govori o općem zakonodavnom okviru koji implicira postojanje prepostavki za utvrđivanje medijacije u osiguranju kao instituta za alternativno rješavanje sporova u osiguranju prije svega se misli na odredbe Zakona o osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine<sup>87</sup> i Zakona o društвima za osiguranje Republike Srpske<sup>88</sup>.

Institucije ombudsmana u osiguranju u Federaciji BiH i Republici Srpskoj su uspostavljene temeljem zakona koji uređuju rad društava za osiguranje u Bosni i Hercegovini i djeluje u sastavu Agencije za nadzor osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine. U skladu sa odredbama ovih zakona i pravilnika kojima se detaljnije uređuju nadležnost i postupci ombudsmani u osiguranju djeluju kao jedan od nositelja zaštite prava i interesa fizičkih osoba kao korisnika usluga osiguranja.

Prema odredbi čl. 206. st.1. Zakona o osiguranju FBIH u sastavu Agencije za nadzor uspostavlja se samostalna organizacijska jedinica unutar koje djeluje jedan ili više ombudsmana u osiguranju (u dalnjem tekstu: ombudsman) radi promoviranja i zaštite prava i interesa korisnika usluga osiguranja, tj. fizičkih osoba kao korisnika usluga osiguranja. Prema odredbi čl. 206. st. 2. Zakona o osiguranju FBIH ombudsman kao jedan od nositelja zaštite prava potrošača u Federaciji omogуava da se nastale nesuglasice i sporovi između društava i korisnika usluga osiguranja mogu pravično i brzo rješiti od strane neovisnih osoba, s minimumom formalnosti putem usaglašavanja, posredovanja ili na drugi miran način. Prema odredbi čl. 206. st. 3. Zakona o osiguranju FBIH ombudsman je neovisan u obavljanju svojih zadataka i odgovara za njihovo izvršavanje, a provođenjem svojih funkcija ne djeluje kao zastupnik Agencije za nadzor. Prema odredbi čl. 206. st.4. Zakona o osiguranju FBIH ombudsmana imenuje i razrješava stručno vijeće. Mandat ombudsmana je pet godina i može biti obnovljen. Ombudsman primarno mogućava da se nesuglasice i sporovi između korisnika i davatelja usluga osiguranja – društva koje obavlja poslove osiguranja u smislu zakona, nastali iz osnova ugovora o osiguranju, mogu pravično i brzo rješiti od neovisnih osoba, sa minimumom formalnosti putem usaglašavanja, posredovanja ili na drugi miran način.

Članak 207. Zakona o osiguranju FBIH određuje zadatke ombudsmana. Ombudsman obavlja sljedeće zadatke: a) pruža informacije o pravima i obavezama korisnika i davatelja usluga osiguranja, b) prati i predlaže aktivnosti za unapređenje odnosa između korisnika usluga osiguranja i davatelja usluga osiguranja, c) istražuje aktivnosti na tržištu osiguranja po službenoj dužnosti ili

87 "Službene novine Federacije BiH", 23/17. i 103/21.

88 "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 17/2005., 1/2006. - ispravka, 64/2006., 74/2010., 47/2017. i 58/2019.

na temelju prigovora radi zaštite prava korisnika usluga osiguranja, d) razmatra prigovore korisnika usluga osiguranja, daje odgovore, preporuke i mišljenja, te predlaže mjere za rješavanje prigovora, e) posreduje u mirnom rješavanju spornih odnosa između korisnika usluga osiguranja i davatelja usluga osiguranja, f) izdaje smjernice ili preporuke o posebnim standardnim uvjetima ili aktivnostima za primjenu dobrih poslovnih običaja u poslovanju davatelja usluga osiguranja, te predlaže Stručnom vijeću Agencije za nadzor donošenje akata iz njegove nadležnosti u oblasti zaštite prava korisnika usluga osiguranja, g) surađuje sa nadležnim pravosudnim, upravnim i drugim organima i organizacijama, kao i sa nadzornim i kontrolnim institucijama u zemlji i inozemstvu u okviru svoje nadležnosti, h) surađuje sa ostalim organima i subjektima nadležnim za zaštitu prava potrošača, i) poduzima druge radnje iz oblasti zaštite prava korisnika usluga osiguranja. Članak 208. Zakona o osiguranju FBIH definira postupak prigovoru. Ombudsman u postupanju po prigovorima korisnika usluga osiguranja osigurava zaštitu njihovih prava i interesa putem: a) postupka razmatranja prigovora korisnika usluga osiguranja, davanjem odgovora, preporuka i mišljenja, te predlaganjem mjera za rješavanje prigovora, b) postupka posredovanja u mirnom rješavanju spornih odnosa kada ocijeni da iz predmeta prigovora može doći do sudskog spora. U postupku posredovanja u mirnom rješavanju spornih odnosa ombudsman primjenjuje propise kojima se uređuje postupak medijacije u kojem slučaju može, po potrebi, angažirati druga ovlaštena lica sa specijalističkim znanjima ili medijatore. Sporazum o nagodbi, koji sudionici u mirnom rješavanju spornog odnosa postignu uz posredovanje ombudsmana i sačine u pisanoj formi, ima snagu izvršne isprave. Članak 209. Zakona o osiguranju FBIH određuje principe rada ombudsmana. U postupku razmatranja prigovora i posredovanja u mirnom rješavanju spornih odnosa ombudsman je dužan poštovati principe: zakonitosti, neovisnosti, stručnosti, jednakih prava i pravičnosti, efikasnosti i transparentnosti pravila i procedura postupanja ombudsmana. U postupku posredovanja u mirnom rješavanju spornih odnosa ombudsman je dužan poštovati principe: zakonitosti, neovisnosti, stručnosti, jednakih prava i pravičnosti, efikasnosti i transparentnosti pravila i procedura postupanja ombudsmana, a pored ovih principa ombudsman je dužan u postupku mirnog rješavanja spornih odnosa primjenjivati princip dobrovoljnosti i povjerljivosti. Postupak pred ombudsmanom je besplatan, a sve strane u postupku samostalno snose troškove koji se odnose na dostavljeni prigovor i radnje koje poduzimaju tokom postupka (angažman stručne pravne pomoći ili drugih stručnih osoba, poštanski/putni troškovi i sl.). Ombudsman može, poštujući princip dobrovoljnosti i povjerljivosti, posredovati radi mirnog rješenja spora ukoliko iz predmeta prigovora ocijeni da može doći do sudskog spora. Ombudsman je neovisan u obavljanju svojih zadataka i odgovara za njihovo izvršavanje, a provođenjem svojih funkcija ne djeluje kao zastupnik Agencije za nadzor, čime se dodatno jamči njegova neovisnost i objektivnost. Dakle, institut Ombudsmana u osiguranju ima sve prepostavke da se uz dodatno evoluiranje materijalnih i procesnih normi koji uređuju ovu oblast izravo utječu na razvoj

i osnaživanje njegove uloge čime bi se institucija Ombudsmana u osiguranju nametnula kao značajan forum za rješavanje spornih odnosa između davatelja i korsnika usluga osiguranja, a činjenica da Ombudsman djeluje pri regulatornom tijelu koje vrši nadzor nad zakonitošću i ispravnošću rada osiguravajućih društava predstavlja dodatni argument u korist percepcije objektivnosti koje bi drugi forumi poput medijacije pri Udruženju društava za osiguranje teško mogli osigurati u javnosti zbog neosporne naslonjenosti na osiguravajuća društva.

Kao što je prethodno navedeno, puni kapacitet instituta medijacije u oblasti osiguranja se može ostvariti samo uz osiguravanje institucionalizacije i obaveznosti prethodnog postupka medijacije, pri čemu se treba ograničiti prinudnost prethodnog postupka medijacije na određenu vrstu sporova iz osiguranja i do određene vrijednosti spora. Dakle, nužno je, umjesto dosadašnjeg pristupa i procesno-pravnog rješenje koje stoji na modelu upoznavanja stranaka sa mogućnošću medijacije prijeći na model prema kojemu će stranke prije pokretanja parničnog postupka radi naknade štete biti dužne pokušati riješiti spor mirnim putem, osim u slučaju da jedna strana ne navede opravdan razlog koji isključuje mogućnost postupka medijacije.

U slučaju da stranka pokrene parnični postupak radi naknade štete prije postupka mirnog rješavanja spora, sud bi, kada utvrdi da stranke nisu pokušale prethodno spor riješiti mirnim putem, a da za to ne postoji opravdan razlog, stranke uputio da u ostavljenom roku provedu postupak medijacije na kojemu bi se upoznali sa zahtjevima i prigovorima protivne strane. Imajući u vidu izneseno, zaključuje se da su sporovi u osiguranju medijabilni i da se na postupak medijacije u osiguranju treba gledati kao na izuzetan potencijal i mehanizam ubrzavanja postupka rješavanja spora s jedne, a s druge strane kao način i model ekonomičnijeg rješavanja odštetnog zahtjeva stranke i očuvanja reputacije stranaka u sporu, kao i način da stranke ubuduće imaju kvalitetniju poslovnu saradnju i komunikaciju.

## **5. Implementacija instituta medijacije u osiguranju na tržištu osiguranja u Bosni i Hercegovini *de lege ferenda***

Polazeći od definicije pojma medijacije u općem smislu i njegove primjene na sektor osiguranja, kako je ranije navedeno u uvodnom razmatranju, te konstataciju da je najveći dio sporova u osiguranju medijabilan, postoji niz razloga koji idu za tim da bi se institut medijacije u osiguranju trebao intenzivno provoditi kod rješavanja sporova među stranama u ugovorima o osiguranju, od kojih bi se posebno mogli izdvojiti sljedeći:

- 1) Omogućavanje stranama u sporu da izvan pravosudnog okvira iznesu svoje stavove pred objektivnim i stručno ospozobljenom osobom koja prema prirodi medijacije nema i ne treba imati mandat nametanja rješenja stranama u sporu nego mu je cilj uspostaviti i poboljšati komunikaciju među stranama

- a povodom spornih pitanja s ciljem približavanja stavova i sporazumnog i mirnog rješenja spora među stranama, ne isključujući pri tome stranama u sporu mogućnost i za rješavanje sporova redovnim putem, uključujući i sudsko odlučivanje o sporu, zadržavajući na taj način jednakost stranaka u pravima u postupku medijacije, a istovremeno upućujući ih argumentirano i objektivno na mirno rješenje spora,
- 2) Poboljšanje stupnja ekonomičnosti rješavanja sporova u osiguranju kroz umanjenje troškova strankama za rješavanje spora (procjenjuje se da medijacija u osiguranju ili medijacija uopšte, kada se uspješno okonča, ostvaruje strankama uštede od 10% pa na više u odnosu na konvencionalno sudsko rješavanje sporova, uključivo i u osiguranju).<sup>89</sup>
  - 3) Mogućnost provođenja u praksi teorije razumnih očekivanja osiguranika, što se prema američkim autorima smatra očekivanjima osiguranika da mu osiguravatelj, kao pravno jača strana u ugovoru, te kao specijalizirana pravna osoba sa specifičnim znanjima u pravu osiguranja, ponudi adekvatna pravna rješenja u okviru objektivno mogućeg unutar uslova osiguranja.
  - 4) Povjerljivost postupka medijacije kao način zaštite općih i posebnih interesa osiguravatelja i osiguranika, obzirom da ishod medijacije i sam postupak ostaju povjerljivi i poznati jedino strankama i eventualno drugim zainteresovanim osobama ukoliko se stranke o tome usaglase, čime se štiti poslovni interes i reputacija osiguravatelja ali i osiguranika, naročito ako se uzme u obzir da u uvjetima razvijenih informacijskih tehnologija i digitalne komunikacije, kod velikih štetnih događaja, bez da to žele, osiguravatelji često dolaze u fokus javnosti ukoliko štetni predmet ode u spor pred sudom, što posljedično može nanijeti štetu osiguravatelju, ali i osiguraniku jer se u tom slučaju javnosti mogu učiniti dostupnim informacije koje bi osiguranik inače držao povjerljivim.
  - 5) Umanjenje tužbenog potencijala je još jedan od specifičnih razloga za implementaciju medijacije u osiguranju, obzirom na to da se uvećanjem broja odštetnih predmeta u osiguranju umanjuje broj sudskih sporova po predmetima u štetama, što u konačnici ubrzava i diže stupanj efikasnosti osiguravatelja u rješavanju šteta u cjelini, a posebno šteta u kojima se jave sporna pitanja.
  - 6) Medijacija u osiguranju i dosljedna primjena iste u nastojanjima za mirno rješavanje sporova rasteretila bi pravosuđe za dio sudskih predmeta koji se objektivno mogu rješavati i izvansudskim putem, a obzirom na činjenično stanje i materijalno-pravne propise koji se vezuju za iste.<sup>90</sup>
  - 7) Informiranje osiguranika jedan je od dodatnih razloga koji bi bili uvjetno rečeno korisna posljedica medijacije među strankama u osiguranju, obzirom da bi se pod utjecajem stručne osobe, medijatora, osiguranik mogao podrobnije

89 Vidi kod N. PETROVIĆ TOMIĆ, *Medijacija u osiguranju* Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 31, br. 1, Suppl., 475-494 (2010.).

90 MILUTINović, Lj., *Sud ili medijacija*, Beograd, IFC, 2006., str. 9.

i kvalitetnije informirati o bitnim elementima ugovora o osiguranju, uvjetima i pokriću koje mu osiguravatelj pruža i pod kojim uvjetima pa bi se uslovno, suradnja i komunikacija među stranama poboljšala za naredni period, ali i osiguranika pripremila za buduće ugovore o osiguranju radi jedinstvenog uvida u specifičnosti djelatnosti osiguranja na konkretnim primjerima spornih predmeta.<sup>91</sup>

- 8) Uređivanja *krajne medijacije* kao pojma kojim bi se moglo opisati situacije u kojima osiguravatelji, s ciljem provođenja vlastitih poslovnih politika, zaštite vlastitih poslovnih interesa i u konačnici zadovoljavanja osiguranikovih očekivanja od osiguravatelja i izvršenja obaveza spram prava koja osiguranik crpi iz ugovora o osiguranju, posežu zamodelima pregovaranja sa osiguranikom s ciljem mirnog rješavanja spora, implementirajući pri tome pojedine ali ne sve elemente i načela medijacije, pa bi se jasnim definiranjem postupka medijacije u osiguranju otklonila neujednačena praksa osiguravatelja prema osiguranicima u vansudskom rješavanju sporova u osiguranju, a umjesto toga institut medijacije bi, definisan posebnim normama i regulama, osiguraniku pružao bolji stupanj pravne sigurnosti u odnosu na osiguravatelja

Pored izdvojenih, postoji još mnogo razloga zbog kojih bi medijacija u osiguranju trebala biti definirana u okviru pozitivnog prava u Bosni i Hercegovini, uvažavajući aktuelni okvir u kojem postoji važeći Zakon o postupku medijacije u Bosni i Hercegovini kojim se regulira oblast medijacije. Istim okvirom određeno je da je medijacija dobrovoljna.

Kada se govori specifično o medijaciji u osiguranju, prema pozitivnom pravu proizlazi da je istu moguće sprovoditi u okviru postojećeg pravnog okvira, na temelju dobrovoljnog pristanka stranaka u sporu da isti nastoje riješiti mirnim putem, pokretanjem postupka medijacije u skladu sa Zakonom, zaključenjem ugovora o medijaciji. Međutim, mora se napomenuti da postojeći pravni okvir i važeći zakon, uvažavajući pri tome uslove tržišta osiguranja, kao i kapacitet tog tržišta, na kojem su osiguravajuća društva, prema podacima Agencije za nadzor osiguranja u Federaciji Bosni i Hercegovini (NADOS-a) u 2023. godini ostvarila premijski prihod od 663.000.000,00 KM, a da je za isti period isplaćeno šteta u visini od 277.000.000,00 KM<sup>92</sup>, te da tržište zadržava trend rasta u prosjeku od 8% do 10% godišnje, eventualno treba prilagoditi i približiti specifičnim potrebama tržišta osiguranja.

## 6. Zaključna razmatranja

Poslovi osiguranja postaju sve širi i značajniji kako za gospodarstvo a, tako i za pojedince, oa je to ujedno i strateški interes društva i države (različiti oblici

91 Vidi kod PETROVIĆ TOMIĆ, N., *Medijacija u osiguranju* Zb. Prav.fak. Rij. (1991) v. 31, br. 1, Suppl., 475-494 (2010.).

92 Agencija za nadzor osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://www.nados.ba/bs/trziste/>. Pristupljeno (05.02.2024. godine).

i vrste osiguranja imovine i osoba), radi čega je mirno rješavanje sporova iz oblasti osiguranja krucijalno za postizanje vraćanje narušenog povjerenja među stranama, pozitivno rješenje spora i nastavljanje poslovnog odnosa osiguranja. Mirno rješavanje sporova bitno jača i podiže stanje međusobnog povjerenja osigуратеља i klijenta ali i veći osjećaj zaštićenosti na strani korisnika, a to su dva ključna elementa u poslovima osiguranja.

Gornje bi bilo moguće primjerice kroz definiranje posebnog modela medijacije u osiguranju, bilo kroz postojeći Zakon o postupku medijacije u BiH, ili još efikasnije, kroz donošenje drugih akata u skladu sa navedenim zakonom a kojim bi se posebno obradila oblast osiguranja i definirali postupci i modeli medijatornog rješavanja sporova u osiguranju. Uvažavajući sve okolnosti, bilo bi neophodno da nadležni regulatorni upravni organi Agencija za nadzor osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine NADOS i Agencija za osiguranje Republike Srpske -AZORS u suradnji sa Udruženjem osiguravajućih društava i Udruženjem medijatora kreiraju pravni subokvir koji bi posebno obradio medijaciju u osiguranju, pri tome imperativno čuvajući i promičući osnovne postulate i načela medijacije, gdje bi se u konačnici omogućilo strankama (osiguravateljima i osiguranicima) da unutar posebnog medijatornog tijela za osiguranje, koje bi bilo organizirano pri Udruženju medijatora koriste pogodnosti postupka medijacije kada je to moguće i svrshishodno, a sve s ciljem mirnog, efikasnog i ekonomičnog rješavanja sporova u osiguranju. Obzirom da je u medijaciji jedno od osnovnih načela neutralnost ili neovisnost, najprikladnije bi bilo da se medijacija vrši putem postojećeg Udruženja medijatora, ali prema posebnom postupku i modelu specifičnom za osiguranje i od strane medijatora koji bi morali imati specifična znanja u oblasti prava i u drugim oblastima, ovisno o vrsti osiguranja po osnovu koje je nastao spor među strankama, radi objektivnog sagledavanja činjenica i stavova strana u sporu, i koji ni po kojem osnovu i kriteriju ne bi mogli biti dovedeni u situaciju sukoba interesa ili držanja jedne od strana u postupku medijacije u osiguranju. Nadalje predlažemo *de lege ferenda* da se od strane regulatora osiguravajućim društvima u obavezu stavi primjena medijacijskih klauzula kod zaključenja ugovora o osiguranju, te obaveze upoznavanja i informiranje osiguranika na mogućnost i napose, pravo osiguranika na medijaciju u sporu sa osiguravateljem. U kreiranju modela bilo bi nužno osigurati da osiguranik ne snosi bilo kakve troškove medijacije, nego da se medijacijska naknada plaća medijatorima iz fonda koji bi za te namjene finansirali osiguravatelji. Alternativno, nasuprot odredbi Zakona o postupku medijacije u BiH koja kaže da se u slučaju kada je pokrenut sudski spor, postupajući sud, odnosno sudac koji upravlja postupkom, nađe li to svrshishodnim, stranama u sporu može predložiti medijaciju, moglo bi se ići za rješenjem da se prema određenim kriterijima kada su u pitanju sporovi imovinsko-pravnog karaktera iz osnova osiguranja (vrijednost spora, vrsta osiguranja i slično), odrede kriteriji po kojim bi strane u sporu bile

u obvezi na obveznu medijaciju,<sup>93</sup> odnosno na pokušaj mirenja prije pokretanja sudske parnice (npr. kod sporova male vrijednosti), čime bi se postigle višestruki pozitivni efekti i u konačnici rasteretio i pravosudni sustav.

Sve rečeno uzevši u obzir, potencijal medijacije u osiguranju neupitno je značajan i treba ga iskoristiti kao mehanizam dodatnog uređenja tržišta osiguranja i kao još jedan u nizu alata u rukama stranaka za djelotvornije vršenje prava i obaveza iz osnova osiguranja. U narednom razdoblju osiguravajuća društva moraju preuzeti inicijativu i kroz organe udruženja kreirati određene inicijative prema regulatorima i drugim institucijama radi detaljnijeg definiranja medijacije u osiguranju i uspostave modela ovakvog načina rješavanja sporova kao alternative konvencionalnim rješenjima putem pravosuđa, posmatrajući ukupnu evoluciju tržišta osiguranja u Bosni i Hercegovini koje se mandatorno prilagođava modelima poslovanja Europske unije, obzirom na obavezu postupne deregulacije i liberalizacije obaveznih vidova osiguranja u narednom periodu, pa je neophodno preduzimati mjere i radnje s ciljem stvaranja i pratećih mehanizama koje će uslovno rečeno, olakšati život i funkcionisanje i osiguravateljima i osiguranicima u vremenu koje je pred nama.

Zaključno, medijacija u osiguranju unutar sektora osiguranja u Bosni i Hercegovini je moguća, potrebna i bila bi čimbenik ukupnog unapređenja tržišta osiguranja za naredno razdoblje, uredi li se i definira na način koji će osigurati dosljednu primjenu i provedbu svih načela medijacije, a teret uređenja ovog segmenta je upravo na osiguravajućim društvima koja bi prema prirodi stvari, uz osiguranike bili direktni sudionici medijacije u osiguranju te bi na taj način uživala pozitivne efekte brzog, ekonomičnog i efikasnog rješavanja sporova u osiguranju, poboljšavajući kvalitet odnosa osiguravatelj – klijent, osiguravajući na taj način adekvatnu vjerodostojnost na tržištu u sektoru osiguranja otvaranjem i promicanjem trenda struktuiranog, nadziranog i neovisnog rješavanja sporova mirnim putem postupcima pred stručnim i neutralnim medijatorima.

## LITERATURA

1. ARAS KRAMAR, S., *Novi prilog mirnom rješavanju sporova u Hrvatskoj*, Zbornik Radova s II. međunarodnog savjetovanja “Aktualnosti građanskog procesnog prava - nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća” Pravni Fakultet Sveučilišta u Splitu, 2016.,
2. BABIĆ, I., *Ugovor o poravnjanju*., Pravni život 11/2008., godina LVII.,
3. BLAGOJEVIĆ, M. –HAJDAREVIĆ, H. – TAJIĆ, H. – PILIPOVIĆ, D., *Odštetno pravo i pravo osiguranja u sudskoj praksi*, Sarajevo, 2013.,
4. ČALIJA, B., *Građansko procesno pravo*, Sarajevo, 1986.,

93 Vidi kod HAUBRICH, V. – TADIĆ-LESKO, K., Obiteljska medijacija pri Centru za socijalni rad, „Zbornik radova Drugi međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava”, Pravni fakultet Univerzitet “Džemal Bijedić”, Mostar, 2014., str. 180. – 190.

5. ČIZMIĆ ,J., HUSEINBEGOVIĆ ,A ., HAUBRICH, V., *Medijacija kao alternativni način rješavanja sporova.*, Zbornik radova aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, br.17., Mostar, 2019.,
6. ČIZMIĆ, J. – HAUBRICH, V. – KEVO, M., *Pripremanje glavne rasprave*, Mostar, 2023.,
7. DABIĆ-JOVIČIĆ, B., JAŠARSPAHIĆ, Š., *Početna Obuka Modul-2, Građanska oblast*, Visoko sudska tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Srajevo, 2009.,
8. DASOVIĆ-MARKOVIĆ.,V., *Medijacija u Bosni i Hercegovini, 101 pitanje i odgovori*, Grafid, Banja Luka, 2006.,
9. DŽIDIĆ, M. – ĆURKOVIĆ, M., *Pravo osiguranja*, Mostar, 2017.,
10. HAUBRICH, V. – PEHAR, S. – RECHNER, E., „Pravo na pravično suđenje u razumnom roku”, Zbornik radova s IV. međunarodnog savjetovanja *Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, Split, 2018.,
11. Vidi kod HAUBRICH, V. – TADIĆ-LESKO, K., Obiteljska medijacija pri Centru za socijalni rad, „Zbornik radova Drugi međunarodni naučni skup Dani porodičnog prava”, Pravni fakultet Univerzitea “Džemal Bijedić”, Mostar, 2104.,
12. IRVINE CHARLIE, *Lawyers of the future on the mediation, threat or a promise*, Blog Charlie Irvine Mediation, 2015.,
13. ĐURIČIN, B., *Zakon o posredovanju, Law on mediation*, Podgorica 2009.,
14. JAKŠIĆ, A., *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2008., str. 639.,
15. JAKŠIĆ, A., *Građansko procesno pravo*, Beograd, 2010., str. 673.,
16. KANDARE., B., ČIZMIĆ, J., *Priručnik iz građanskoga parničnog procesna prava.*, Pravni Fakultet, Mostar, 1996.,
17. KARAMARKOVIĆ, L., *Poravnanje i medijacija*, Beograd, 2004.,
18. KARAMARKOVIĆ, L., *Sudska i Vansudska poravnajanje* Pravni život 12/1996.,
19. KEČA, *Građansko procesno pravo*, Deseto izdanje Beograd 2010.,
20. LASIĆ ,M., *Arbitražno pravo*, Mostar, 2013.,
21. MALETA, N., *Statusno pravo osiguranja Europske unije i Bosne i Hercegovine*, Mostar, 2023.,
22. MILUTINOVIĆ, Lj., *Sud ili medijacija*, Beograd, IFC, 2006.,
23. MRKŠIĆ, D. – PETROVIĆ, Z. – IVANČEVIĆ, K., *Pravo osiguranja*, Beograd, 2015.,
24. PALAČKOVIĆ, D., *Parnično procesno pravo.*, Kragujevac, 2004.,
25. PETROVIĆ TOMIĆ, N. *Medijacija u osiguranju Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 31, br. 1, Suppl.*, 475-494 (2010.),
26. PETRUŠIĆ,N.,*Medijacija kao metoda rješavanja pravnih sporova*, 2004.,

27. Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslava Krleže, 2007.,
28. VUKMIR, M., *Praktični problemi i rješenja u postupku mirenja*, Odvjetnik, Glasilo i časopis Hrvatske odvjetničke komore, 1-2/13.,
29. PUHARIĆ , K., *Najnovije stanje na području arbitražnoga prava i mogućnosti rješavanja sporova mirenjem u Republici Sloveniji, Pravo u gospodarstvu*, Zagreb, 2005.,
30. RADOMAN, D., *Uloga i značaj sudske i vansudske nagodbe*, Glasnik advokatske komore vojvodine., broj, 4, Novi Sad, 1981.,
31. RAMLJAK, B., *Pravo osiguranja*, Zagreb, 2018.,
32. ROGIĆ LUGARIĆ T., YASIN, A., *O alternativnom rješavanju sporova u poreznom pravu.*, Porezni vjesnik., 2016.,
33. SAJKO, K., *Napomene o mirenju u hrvatskom i poredbenom pravu*, "Pravnik, časopis za pravna i društvena pitanja, br. 1(88), god.44", Zagreb, 2010.,
34. SEMINI, M., *Alternativno rješavanje sporova, arbitraža i medijacija.*, Pravda na tlu Europe, Magistrat Sarajevo, 2006.,
35. STANKOVIĆ G., *Građansko procesno pravo* , Niš, 1998.,
36. STANKOVIĆ ., G., *Građansko procesno pravo.*, Beograd, 1989.,
37. STANKOVIĆ ., G., *Građansko procesno pravo.*, Niš, 1987.,
38. ŠIMAC, S., *Postupak mirenja s osvrtom na zakon o mirenju*, Pravo u gospodarstvu 2004.,
39. TRIVA, S., *Građansko procesno pravo.*, Narodne novine, Zagreb, 1983.,
40. UZELAC, A, GOTOVAC, V, BLAŽEVIĆ, B, ŠIMAC, S, SEVER, K., GRBA, K, TUŠKAN, B.Mirenje u građanskim, trgovackim i radnim sporovima, TIM press, Zagreb, 2004.
41. UZELAC, A., *Mirenje kao alternativa suđenju*, Zbornik hrvatske udruge za mirenje, broj 1, 2011.,
42. UZELAC, ALAN, GOTOVAC, VIKTOR, BLAŽEVIĆ, BORISLAV, ŠIMAC, SRĐAN, SEVER, KREŠIMIR, GRBA, KSENIJA, TUŠKAN, BRANIMIR, *Mirenje u građanskim, trgovackim i radnim sporovima*, TIM press, Zagreb, 2004.,
43. UZELAC,A.,ARAS,S.,MARŠIĆ,M.,MITROVIĆ,M.,KAUZLARIĆ, Ž.,STOJČEVIĆ, P. ,*Alternativni trendovi mirnog rješavanja sporova u Hrvatskoj: dosezi i ograničenja*, Zbornik Hrvatske udruge za mirenje, broj 1, 2011.,
44. VIDIĆ, M. – BAĆE, M., *Zaštita poslovne tajne*, Revija za pravo i ekonomiju, Radovi sa Pete međunarodne naučne konferencije "Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju", Mostar, 2023.,
45. VIDIĆ, M., *Osnove stečajnog prava*, Mostar, 2021.,
46. Zakon o mirenju Republike Hrvatske "Narodne novine , br. 18/11."

47. Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 28/2018 i 6/2021.,
48. Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine Federacije BiH“, br. 53/03., 73/05, 19/06., 98/15.,
49. Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 36/2004., 84/2007., 58/2013., 94/2016 i 34/2021.,
50. Zakon o parničnom postupku Republike Hrvatske, „Službeni list“, broj 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, „Narodne novine“, broj 35/91, 53/91, 91/92, 112/99, 88/01 – čl. 50. Zakon o arbitraži, 117/03, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 43/13 - Rješenje USRH i 89/14 - OUSRH),
51. Zakon o parničnom postupku Republike Srpske „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 58/2003., 85/2003., 74/2005., 63/2007., 105/2008. - odluka US, 45/2009.-odluka, 49/09., 61/2013 i 109/2021- odluka US,
52. Zakon o postupku medijacije „Službeni glasnik BiH“ broj 37/04.,
53. Zakon o prenosu poslova medijacije na udruženje medijatora „Službeni glasnik BiH“ broj 52/05.,
54. ZALAR, A., *Alternativno(primarno)rješavanje sporova-svjetski trendovi.*, Dani slovenskih pravnika 2007., Portorož,
55. ZUGLIA, S., *Gradanski parnični postupak* FRNRJ., Zagreb 1957.,
56. ŽIVANOVIĆ, A., BUŽANIN, O., Modul 3. *Alternativno rješavanje sporova*, 2009., Sarajevo,
57. ŽIVKOVIĆ, B., *Ugovor o vansudskom poravnanju*, Izvor sudske prakse., Beograd, 2002,
58. ŽIVKOVIĆ, S., *O sudskom i vansudskom poravnanju..*, Pravni život ,br.6-7/1971, Beograd,
59. ŽIVKOVIĆ, S., *O sudskom i vansudskom poravnanju*, Pravni život 1971.,

**Viktorija Haubrich, Ph.D., associate professor**  
Faculty of law, University of Mostar

**Midhat Kulić, professor of defense and security**  
Director of non-life insurance sales Sarajevo-Osiguranje d.d.

**Josip Roso, Ph.B.**  
Attorney at Law Firm Martinović & Partners

## **INSURANCE MEDIATION IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary:** In this paper the authors deal with the possibility of an alternative way for resolving the mediation dispute in the legal framework in Bosnia and Herzegovina. They analyze the relationship between mediation and court proceedings with a focus on the use in the field of insurance. The specific nature of insurance cases determines which cases are mediable and which mediation models are acceptable for those cases. *De lege ferenda* proposals are made for amendments to substantive and procedural laws in order to improve the use of mediation and to relieve the judicial system as well as to improve and protect relations of the parties involved in the insurance contract.

**Keywords:** mediation and court proceedings, insurance mediation, mediable cases in the field of insurance.

***PREGLEDNI NAUČNI RADOVI***



## **PRIZNANJE STRANIH ODLUKA U BRAČNIM PREDMETIMA**

**Sažetak:** Predmet ovog rada odnosi se na priznanje stranih odluka u bračnim predmetima. Ovo pitanje regulisano je prije svega Uredbom Vijeća (EZ) br. 1347/2000 od 29. maja 2000. godine o nadležnosti i priznanju i izvršenju odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti, preko Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. novembra 2003. godine o nadležnosti i priznanju i izvršenju odluka u građanskim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti, do Uredbe Vijeća (EU) 2019/1111 od 25. juna 2019. o nadležnosti, priznanju i izvršenju odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti te o međunarodnoj otmici djece. U radu se analiziraju odluke u bračnim predmetima, sa stajališta pojma i pretpostavki zbog kojih se odbija priznanje odluke donesene u bračnim predmetima i navodi se sistem priznanja u EU i BiH. Sam tok postupka nije predmet ovog rada. Naposlijetku, ne možemo zaobići činjenicu da Bosna i Hercegovina teži ulasku u punopravno članstvo EU, što iziskuje potrebu istraživanja evropskog prava radi utvrđivanja njegovog sadržaja i usporedbe tog prava s rješenjima nacionalnog prava.

**Ključne riječi:** priznanje, strana odluka, bračni predmeti, ZMPP, Uredba Brisel II ter

### **1. Općenito**

Tačno prije 66 godina započeo je eurointegracijski proces evropskog međunarodnog privatnog prava, i to samo jedan njegov dio, priznanje i izvršenje stranih odluka. Naime, osnivanjem tri zajednice, Evropske zajednice za ugalj i čelik,<sup>1</sup> Evropske ekonomске zajednice<sup>2</sup> i Evropske zajednice za atomsku energiju,<sup>3</sup> na temeljima čl. 220. Rimskog ugovora od 25. marta 1957. godine<sup>4</sup> preko Ugovora iz Maastrichta od 1. novembra 1993. godine<sup>5</sup> (čl. K. 1.), Ugovora

1 Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik potpisani je u Parizu 18. aprila 1951. godine, a stupio je na snagu 25. jula 1952. godine. (Usp. T. C. Hartley; Osnovi prava Evropske zajednice: Uvod u ustavno i upravno pravo Evropske zajednice, Magistrat Sarajevo, Sarajevo, 1998., str. 1-518., str. 3.). (dalje: Hartley)

2 Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici potpisani je u Rimu 25. maja 1957. godine, a stupio je na snagu 1. januara 1958. godine. (Usp. Hartley)

3 Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju potpisani je u Rimu 25. marta 1957. a stupio je na snagu 1. januara 1958. godine. (Usp. Hartley)

4 [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf) (5. 10.2023.).

5 Official Journal C 191., 29. 7. 1992. Ugovor o Evropskoj uniji potpisani je u Maastrichtu 7. februara 1992. godine, a stupio je na snagu 1. novembra 1993. godine.

iz Amsterdama od 1. maja 1999. godine<sup>6</sup> (čl. 65.) i Ugovora iz Nice od 1. februara 2003. godine<sup>7</sup> (čl. 67.) do Lisabonskog ugovora<sup>8</sup> u čl. 65. zauzeto je stajalište o neophodnosti donošenja mjera koje su usmjerene na pojednostavljenje postupka priznanja i izvršenja stranih odluka. I domaći zakonodavac ovo pitanje uređuje počev od osamdesetih godina prošlog vijeka. Odredbe navedenih osnivačkih ugovora jasno pokazuju opredjeljenje evropskog zakonodavca prema slobodi kretanja odluka.

Naime, sloboda kretanja osoba dovela je do sve većeg broja privatnopravnih odnosa s međunarodnim obilježjem, te državljanji jedne države ne žive samo u okviru granica države svog državljanstva, nego i izvan nje i jedan od najvažnijih odnosa kao što je brak, zaključuju na području druge države sa osobom drugog državljanstva. Iskustvo pokazuje da činjenica što se mnogo brakova razvodi, ne sprječava ljude da zaključuju brak i sa osobama koje ne potpadaju pod isto zakonodavstvo, tj. sa osobama kojima ne upravljaju ista moralna i običajna pravila, koja umnogome opredjeljuju i njegovo pravno ubličenje.<sup>9</sup> Naravno, brak sa međunarodnim obilježjem proizvodi dejstva na prostoru države pred čijim organom je i zaključen. Međutim, moramo biti svjesni krize instituta braka i činjenice da je u odnosu na ostale načine prestanka braka, najučestaliji upravo razvod, i da i on kao i brak, proizvodi učinke na prostoru države čiji organ je i donio presudu o razvodu braka. Da bi presuda o razvodu braka proizvodila **učinke na prostoru druge** države neophodno ju je priznati. Razvoj međunarodnih odnosa, relativna ujednačenost kvalitete pravosudnih institucija, potreba osiguravanja normalnog gospodarskog i pravnog prometa između država, razlozi ekonomičnosti, pravne sigurnosti, međunarodne podjele pravosudnog posla, itd., afirmirali su kao jednu, svakako, pozitivnu civilizacijsku tekovinu modernog doba i međusobno uvažavanje pravnih akata što su ih donijeli organi drugih država.<sup>10</sup>

Predmet ovog rada odnosi se na priznanje stranih odluka u bračnim predmetima kako u Bosni i Hercegovini (BiH) tako u Evropskoj uniji (EU). Ovo pitanje u okviru EU regulisano je Uredbom Vijeća (EZ) br. 1347/2000 od 29. maja 2000. godine o nadležnosti i priznanju i izvršenju odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti,<sup>11</sup> preko Uredbe Vijeća (EZ) br. 2201/2003

6 Ugovor o izmjeni Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o osnivanju Evropske zajednice kao i nekim njima povezanim pravnim aktima. Donesen je 2. oktobra 1997. godine, a stupio je na snagu 1. maja 1999. godine. Official journal C 340/01, 1997.

7 Potpisana je 26. februara 2001. godine, a stupio je na snagu 1. februara 2003. godine. Official Journal C 80, 10. 3. 2001.

8 Ugovor kojim se mijenja i dopunjava Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice. Potpisana je u Lisabonu 13. decembra 2007. godine, a stupio je na snagu 1. decembra 2009. godine. Official Journal of the European Union, C 306/2, 17. 2. 2007.

9 Bordaš, Bernadet: Porodičnopravni odnosi u međunarodnom privatnom pravu, Forum, Novi Sad, 2000., str. 1-263., str. 17.

10 Dika, Mihajlo; Knežević, Gašo; Stojanović, Srđan; Komentar zakona o Međunarodnom privatnom i procesnom pravu, Nomos, Beograd, 1991., str. 1-360., str. 275.

11 Official Journal L 160, 30. 6. 2000. Uredba je stupanjem na snagu Uredbe Brisel II bis stavljena izvan snage (čl. 71. st. 1.)

od 27. novembra 2003. godine o nadležnosti i priznanju i izvršenju odluka u građanskim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti<sup>12</sup> (Brisel II bis), do Uredbe Vijeća (EU) 2019/1111 od 25. juna 2019. o nadležnosti, priznanju i izvršenju odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti te o međunarodnoj otmici djece<sup>13</sup> (Brisel II ter), a u BiH Zakonom o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima<sup>14</sup> (ZMPP). U radu se analiziraju odluke donesene u bračnim predmetima, sa stajališta prvo pojma odluke, a zatim i pretpostavki zbog kojih se odbija priznanje odluke donesene u bračnim predmetima i navodi se sistem priznanja u EU i BiH. Sam tok postupka nije predmet ovog rada.

## 2. Bosna i Hercegovina

Strane se sudske odluke u pojedinoj državi priznaju i izvršavaju, ali pod određenim pretpostavkama, koje su redovito predmet pravnog normiranja i njih predviđaju ne samo interni propisi pojedinih država, nego i međunarodna pravila.<sup>15</sup> Pretpostavke su okolnosti od čijeg postojanja ovisi dopuštenost pokretanja postupka, raspravljanje u parnici i donošenje meritorne odluke o osnovanosti tužbenog zahtjeva.<sup>16</sup>

Pretpostavke za priznanje stranih odluka možemo podijeliti na apsolutne i relativne, te pozitivne i negativne pretpostavke. One pretpostavke na koje sud pazi po službenoj dužnosti, odnosno *ex officio*, su apsolutne pretpostavke za priznanje stranih odluka. Relativne pretpostavke su one pretpostavke na koje sud pazi samo po prigovoru stranke. Da bi strana odluka bila priznata neophodno je postojanje pozitivnih pretpostavki. Da li takva pretpostavka postoji dokazuje podnositelj zahtjeva za priznanje. S druge pak strane, pretpostavke čije postojanje sprječava priznanje strane odluke jesu negativne. Za razliku od pozitivnih, teret dokazivanja u ovom slučaju jeste na stranci protiv koje se zahtjeva priznanje strane odluke. ZMPP normira provođenje posebnog postupka priznanja, odnosno delibacionog postupka u kojem sud u BiH ispituje da li odluka ispunjava zakonom normirane pretpostavke, te ukoliko su ispunjene sve pozitivne, a ne postoje negativne pretpostavke, sud u BiH će priznati stranu odluku, čime se strana odluka izjednačava u pravnim učincima s odlukom sudova u BiH. U postupku priznanja primjenjuje se sistem ograničene kontrole. Riječ je o sistemu kojim se zabranjuje meritorno preispitivanje strane odluke.

12 Official Journal EC L 338/1 23. 12. 2003.

13 OJL 178, 2.7.2019, p. 1-115.

14 Službeni list SFRJ, br. 43/82. i 72/82. Donesen je 1982. godine, a stupio na snagu 1. januara 1983. godine.

15 Vuković, Đuro: Pravomoćnost (konačnost) stranih sudske odluke kao pretpostavka za njihovo priznanje i izvršenje, Godišnjak Pravnog fakulteta Banja Luka, br. 5. Banja Luka 1981., str. 183-197., str. 183.

16 Triva, Siniša; Gradansko procesno pravo I, Narodne novine, Zagreb, 1972. str. 1-700., str. 25.

## **2. 1. ZMPP - pojam odluke**

Pojam strane odluke koja je podobna za priznanje, ZMPP određuje u čl. 86. koji se nalazi u poglavlju IV pod nazivom „Priznanje i izvršenje stranih odluka,“ u dijelu o „Priznanju i izvršenju stranih sudskeih odluka“ (čl. 86-96. ZMPP). U smislu čl. 86. st. 1. određen je pojam strane odluke, koji glasi „Strana sudska odluka izjednačuje se s odlukom suda BiH i proizvodi pravne učinke u BiH samo ako je prizna sud BiH.“ Pri tome je potpuno nebitan naziv te odluke, je li to presuda ili rješenje. Nadalje, neophodno je da se radi o odluci kojom se regulišu odnosi iz polja primjene ZMPP.<sup>17</sup> ZMPP u čl. 86. st. 2. sadrži odredbu kojom nagodbu sklopljenu pred stranim sudom izjednačava sa stranom sudskeom odlukom. Ovakav stav potvrđen je i odlukom Vrhovnog suda Federacije BiH „Pod stranom sudskeom odlukom smatra se, kako proizilazi iz čl. 86. st. 2. navedenog zakona i poravnjanje zaključeno pred sudom (sudska poravnjanje).<sup>18</sup> Prema tome pod pojmom „odluke“ koja je podobna za priznanje razumiju se odluke stranog suda i odluke drugih nesudskeih (upravnih) organa koje su po svojem statusu i učincima izjednačene sa sudskeim odlukama po pravu države odluke.“<sup>19</sup> Time je ZMPP dao pozitivan odgovor na pitanje, mogu li se pod sudskeim odlukama razumjeti i odluke upravnih organa.<sup>20</sup> Temeljem ZMPP bračni predmeti su predmeti utvrđivanja postojanja ili nepostojanja braka, poništenja braka, razvoda braka (čl. 61. st. 1.). Na jednak način bračne predmete uređuje i Zakon o parničnom postupku FBiH (ZPP FBiH) u čl. 35.<sup>21</sup>

## **2.2. ZMPP - prepostavke**

Zakonodavstvom BiH predviđene su pozitivne i negativne prepostavke. ZMPP kao pozitivnu prepostavku za priznanje strane odluke normira

17 Ovaj zakon sadrži pravila o određivanju mjerodavnog prava za statusne, porodične i imovinske, odnosno druge materijalnopravne odnose s međunarodnim obilježjem. Ovaj zakon sadrži i pravila o nadležnosti sudova i drugih organa Bosne i Hercegovine za raspravljanje odnosa iz stava 1. ovog člana, pravila postupka i pravila za priznanje i izvršenje stranih sudskeih i arbitražnih odluka (čl. 1. ZMPP).

18 Rješenje Vrhovnog suda FBiH, br. Gž-3/01 od 29. 6. 2001. godine, Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, br. 2. juli-decembar, 2001., str. 17.

19 Sikirić, Hrvoje; Uredba (EZ) br. 2201/2003 i hrvatsko međunarodno privatno pravo, Zbornik prispevkov Evropski sodni prostor, z mednarodne znanstvene konference na Pravni fakulteti Univerze v Maribor, Maribor 2005., str. 31-61., str. 45-46.

20 Tomljenović, Vesna; Kako kvalificirati pojam strane sudske odluke? Zbornik Pravnog fakulteta „Vladimir Bakarić“ u Rijeci, br. 7. Rijeka, 1986., str. 171-192., str. 176.).

21 Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 53/03. Stupio na snagu 5. novembra 2003. i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, Službene novine FBiH, br. 73/05 i 19/06. Za sudjelje u sporovima radi utvrđivanja postojanja ili nepostojanja braka, poništenja braka ili razvoda braka (bračni sporovi), nadležan je, pored suda opće mjesne nadležnosti i sud na čijem su području braci partneri imali posljednje zajedničko prebivalište.

pravomoćnost, a kao negativne povredu načela upuštanja u postupak, postojanje isključive nadležnosti suda u BiH, postojanje pravomoćno presuđene stvari organa u BiH, litispendenciju, povredu javnog poretku BiH, i naposljetku nepostojanje uzajamnosti. Iako nisu sve neophodne za priznanje odluka u bračnim predmetima, kao npr. uzajamnost,<sup>22</sup> pretpostavke ćemo analizirati redoslijedom kojim su navedene u zakonu.

### 2. 2. 1. Pravomoćnost

Autoritet, sigurnost i čvrstinu sudskim odlukama daje institucija pravomoćnosti, čijim sticanjem presuda stiče određena svojstva koja dотle nije imala (tzv. pravnu snagu), pravomoćnost je kvaliteta koju sudska odluka dobiva po sili zakona, *ex lege*, kad se za to ispune određene pretpostavke.<sup>23</sup> Kod instituta pravomoćnosti neophodno je praviti razliku između formalne i materijalne pravomoćnosti. Ukoliko se odluka ne može pobijati redovnim pravnim lijekom, a u domaćem zakonodavstvu jedini redovni pravni lijek je žalba protiv presude (čl. 203. ZPP FBiH) i žalba protiv rješenja (čl. 233. ZPP FBiH), odluka stiče svojstvo formalne pravomoćnosti. Kada je u pitanju materijalna pravomoćnost, na nju sud pazi po službenoj dužnosti, a ona u stvari predstavlja načelo *ne bis in idem*.

Iz čl. 87. ZMPP jasno slijedi da je pravomoćnost pozitivna apsolutna pretpostavka za priznanje. Teret dokazivanja njenog postojanja je na podnosiocu zahtjeva za priznanje. Na njezino postojanje sud priznanja pazi po službenoj dužnosti. Ukoliko nije ispunjena pretpostavka pravomoćnosti prijedlog za priznanje strane odluke neće se odmah odbiti. Stranka će se pozvati da dostavi potvdu o pravomoćnosti na jednom od službenih jezika suda.<sup>24</sup> Ako stranka ne postupi po zahtjevu, ako dakle podnositelj zahtjeva na uspije dokazati da je odluka stekla svojstvo pravomoćnosti u državi porijekla, sud priznanja odbit će zahtjev za priznanje strane odluke kao neosnovan. Ovakvo stajalište zauzima i sudska praksa: „Kako se prema odredbi iz čl 87. Zakona o rješavanju sukoba zakona... strana sudska odluka može priznati ako je podnositelj zahtjeva za priznanje, uz tu odluku, podnio i potvrdu nadležnog organa o pravomoćnosti odluke, a kako u konkretnom, predlagač nije uz prijedlog priložio odluku nadležnog stranog suda o razvodu braka sa klauzulom pravomoćnosti – pozvan je rješenjem ovog suda od 12. aprila 2006. godine da dostavi stranu sudsку odluku prevedenu na jedan od jezika u službenoj upotrebi u BiH sa klauzulom pravomoćnosti. Predlagač u datom roku nije dostavio tražene dokumente. Kako je za priznanje strane sudske odluke, prema odredbi iz čl. 87. Zakona o rješavanju sukoba zakona.....neophodno da uz prijedlog bude priložena takva odluka sa klauzulom pravomoćnosti i kako predlagač takvu odluku nije priložio – prijedlog je odbijen.“<sup>25</sup>

22 V. *supra*, Uzajamnost

23 Triva, op. cit. (fn. 16.), str. 523.

24 Čl. 6. ZPP FBiH - bosanski, hrvatski, i srpski jezik, a službena pisma su čirilica i latinica.

25 Rješenje Kantonalnog suda u Bihaću, broj 001-0-V-06-000002. od 3. maja 2006. godine. Arhiv Kantonalnog suda u Bihaću.

## 2. 2. 2. Upuštanje u postupak

Jedno od temeljnih prava u postupku jeste pravo svake stranke da se izjasni o prijedlozima i zahtjevima suprotne stranke (čl. 5. ZPP FBiH). Upuštanje u postupak, onako kako je uređeno odredbom čl. 88. ZMPP jeste negativna prepostavka jer njegova povreda u postupku u kojem je donesena odluka čije se priznanje zahtjeva dovodi do odbijanja zahtjeva za priznanje strane odluke.

Upuštanje u postupak, odnosno pravo na saslušanje je relativna prepostavka za priznanje jer na njeno postojanje sud priznanja pazi na prigovor stranke protiv koje se priznanje zahtjeva. Prema odredbama čl. 88. ZMPP priznanje strane odluke će se odbiti ako se povodom prigovora lica protiv koga je ta odluka donesena utvrdi da ta osoba nije mogla učestvovati u postupku zbog nepravilnosti u postupku. Naročito će se smatrati da osoba protiv koje je donesena strana sudska odluka nije mogla učestvovati u postupku zbog toga što poziv, tužba ili rješenje kojim je započet postupak nije bilo lično dostavljeno, odnosno što uopšte nije ni pokušano lično, osim ako se na bilo koji način upustilo u raspravljanje o glavnoj stvari u prvostepenom postupku (čl. 88. ZMPP). Nadalje, sud priznanja je obavezan da utvrdi navedene nepravilnosti.

## 2. 2. 3. Isključiva nadležnost suda ili drugog organa u BiH

Strana sudska odluka neće se priznati ako u odnosnoj stvari postoji isključiva nadležnost suda ili drugog organa BiH (čl. 89. st. 1. ZMPP). Isključiva nadležnost suda BiH postoji kad je to ovim zakonom ili drugim zakonom izričito određeno (čl. 47. ZMPP).<sup>26</sup> Isključiva nadležnost domaćeg suda ima značaj relativne smetnje za priznanje strane sudske odluke donesene u bračnom sporu ukoliko tužitelj traži priznanje, a tuženi se tome ne protivi (čl. 89. st. 2. ZMPP). Iz navedenog čl. 89 slijedi da je isključiva međunarodna nadležnost prihvaćena u ZMPP kao apsolutna i negativna prepostavka za priznanje. Prema tome, radi se o prepostavci na čije postojanje sud pazi po službenoj dužnosti i ako utvrди da ona postoji, odbit će priznanje strane odluke. Povreda pravila o isključivoj

26.,Isključiva nadležnost suda u Bosni i Hercegovini postoji prema ZMPP u sljedećim slučajevima; u sporovima povodom nekretnina koje se nalaze na domaćoj teritoriji (čl. 56.); u bračnim sporovima, u situacijama kada je tuženi bračni partner domaći državljanin s prebivalištem u Bosni i Hercegovini (čl. 61. st. 2.); u sporovima o utvrđivanju ili osporavanju očinstva ili materinstva, ukoliko je tuženo i dijete koje je domaći državljanin s prebivalištem ili boravištem u Bosni i Hercegovini (čl. 64. st. 2.); u sporovima o čuvanju i vaspitanju djece, ako su tuženi i dijete domaći državljanini s prebivalištem u Bosni i Hercegovini (čl. 66. st. 2.); kod davanja dozvole za zaključenje braka u inostranstvu (ukoliko su oba podnosioca zahtjeva domaći državljanini, ili ako je podnositelj zahtjeva maloljetni državljanin (čl. 70. st. 2.); raspravljanje nepokretne zaostavštine, ako se ona nalazi na domaćoj teritoriji (čl. 71. st. 1., čl. 72. st. 1., čl. 73. st. 1.); prilikom odlučivanja o zasnivanju i prestanku usvojenja, ukoliko je usvojenik domaći državljanin s prebivalištem u Bosni i Hercegovini (čl. 74. st. 1.); kod uspostavljanja starateljstva, ukoliko je štićenik domaći državljanin (čl. 75.); u slučaju proglašenja nestalih osoba umrlim, ukoliko je nestala osoba domaći državljanin (čl. 78.).“

međunarodnoj nadležnosti razlog je zbog kojeg se odbija prijedlog za priznanje strane sudske odluke.

## 2. 2. 4. Pravomoćno presuđena stvar i litispendencija

### 2. 2. 4. 1. Pravomoćno presuđena stvar (*res iudicata*)

Ukoliko je sud u BiH donio pravomoćnu odluku, ili je priznao odluku stranog suda koja je donesena u istoj stvari, onda ona predstavlja negativnu pretpostavku za priznanje strane odluke (čl. 91. ZMPP). U praksi to izgleda ovako: "U konkretnom slučaju podnositeljeva tužba radi razvoda braka odbačena je kao nedopuštena jer su sudovi

utvrdili da je o tužbenom zahtjevu podnositelja pravomoćno odlučeno presudom stranog suda, koja je u vanparničnom postupku, vođenim pred Općinskim sudom u Vukovaru, priznata te ima sve pravne učinke kao i pravomoćne presude donijete od strane sudova u Republici Hrvatskoj. Dakle, kad u postupku priznanja stranih sudskeih odluka, koji se vodi po pravilima o vanparničnom postupku, sud doneće pravomoćnu odluku tada ta priznata strana odluka ima učinak kao i sve druge presude donijete pred sudovima Republike Hrvatske. Što znači da će se u slučaju pokretanja parnice među istim strankama o zahtjevu o kojem je odlučeno priznatom stranom odlukom, raditi o presuđenoj stvari."<sup>27</sup>

### 2. 2. 4. 2. Litispendencija (*lis pendens*)

Dostavljanjem tužbe tuženom zasniva se trostrani procesnopravni odnos između suda, tužioca i tuženog, i od tog momenta parnica počinje teći, ona postoji, *lis pendet* - odatle se postojanje parnice naziva litispendencija.<sup>28</sup>

Osnov litispendencije nalazi se u racionalnom funkcionisanju pravosuđa, u pravnoj sigurnosti stranaka i otklanjanju mogućnosti donošenja protivrječnih sudskeih odluka,<sup>29</sup> i sprječavaju se eventualne pojave šikaniranja tuženog i zloupotrebe pojedinih procesnih ovlaštenja.<sup>30</sup> ZMPP je svojim odredbama riješio i pitanje litispendencije. Sud će zastati s priznanjem strane sudske odluke ako je pred sudom BiH u toku ranije pokrenuta parnica u istoj pravnoj stvari i među istim strankama, i to do pravomoćnog okončanja te parnice (čl. 90. st. 2. ZMPP). Ustanova litispendencije ima za svrhu da spriječi istovremeno vođenje dviju

27 Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske o odbijanju ustavne tužbe, br. U-III-3115/2005. od 30. oktobra 2007. godine

(<http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Ustav/C12570D30061CE53C1257387002F0B14?OpenDocument>), (15. 11. 2023.)

28 Triva, op. cit. (fn. 16.), str. 332.

29 Rakić–Vodinelić, Vesna; Palačković, Dušica; Litispendencija pred arbitražom i pred državnim sudom–sa osvrtom na sporove sa postjugoslavenskim stranim elementom, Pravni život–časopis za pravnu teoriju i praksu, Udrženje pravnika Srbije, br. 9-10, Beograd, 1994., str. 1361-1387., str. 1369.

30 Pak, Milan; Procesnopravna i materijalnopravna dejstva parnice izvan zemlje njenog pokretanja, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1-3, Beograd, 1974. str. 130-140., str. 130.

parnika o istom tužbenom zahtjevu među istim strankama.<sup>31</sup>

ZMPP uređuje situaciju istodobnog vođenja postupka pred domaćim i stranim sudom i određuje pretpostavke za postupanje domaćeg suda u takvoj situaciji. Sud u BiH će prekinuti postupak na zahtjev stranke ako je u toku spor pred stranim sudom u istoj pravnoj stvari i između istih stranaka, ukoliko je prvo pred stranim sudom pokrenut postupak, ako je u pitanju spor za čije suđenje ne postoji isključiva nadležnost suda u BiH, i ako postoji uzajamnost (čl. 80. ZMPP). Ako se postupak pred domaćim sudom u istoj stvari okonča pravomoćnom odlukom, onda će priznanje strane odluke morati da se odbije, na osnovu činjenice da se radi o već presuđenoj stvari.<sup>32</sup> Kako se u čl. 80. normira da će se postupak prekinuti na zahtjev stranke, proizilazi da sud na litispendenciju ne pazi *ex offo*. I na ovom mjestu ZMPP je kontradiktoran, s obzirom da u čl. 80. upotrebljava termin „postupak“, a u čl. 90. „pokrenuta parnica.“ Međutim, prva radnja jeste podnošenje tužbe, čime se i pokreće postupak (čl. 53. st. 1. ZPP FBiH), a kako parnica počinje teći tek dostavljanjem tužbe tuženom na odgovor (čl. 60. st. 1. ZPP FBiH), opredijelili smo se za termin „pokrenuta parnica.“

## 2. 2. 5. Javni poredak

O tome, šta je javni poredak nema općeprihvaćene definicije. I dan danas se oko ovog instituta lome koplja. Pravna nauka i sudska praksa određuju šta je javni poredak, a osnov za to svojom nedorečenošću daje im sam zakonodavac. „Jedno pravo mučenje intelekta, u stvari, jedna kaučuk norma koja se može svakojako savijati, to je jedna magična riječ kojom pravnici označavaju najrazličitija pravila kada za njih ne mogu da nađu pravi osnov, uvijek kada se zapletu u teškoće, pravnici (civilisti i publicisti, zakonodavci i suci, praktičari i teoretičari) pozivaju u pomoć taj „čarobni“ javni poredak koji treba da ih osloboди teškoća, nekada se taj paradoks dovodi do kraja kada ovaj pojam predstavlja jedan okvir bez ikakve sadržine.<sup>33</sup>

ZMPP ovom negativnom pretpostavkom štiti domaći pravni poredak, onda kada je strana odluka u suprotnosti s „Ustavom BiH utvrđenim osnovama društvenog uređenja.“ (čl. 91. ZMPP). ZMPP nije dao definiciju javnog poretku,<sup>34</sup>

31 Vuković, Đuro; Litispendencija kod građanskopravnih stvari sa međunarodnim elementom, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, X, Banja Luka, 1986., str. 103-110., str. 103.

32 Živković, Mirko; Stanivuković, Maja; Međunarodno privatno pravo, opći dio, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Službeni glasnik, Beograd, 2006., str. 1-483., str. 408.

33 Perović, Slobodan; Sloboda ugovaranja obveznih odnosa i javni poredak, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 56, Posebni broj, 2006. str. 401-424., str. 404.

34 Švicarski zakonodavac ne definiše javni poredak, već samo navodi da se strano pravo neće primjenjivati, ako je protivno javnom poretku te zemlje (čl. 17. Švicarskog saveznog zakona). Mađarska uredba, također, ne definiše javni poredak, već samo navodi da će se u slučaju da je strano mjerodavno pravo nespojivo sa mađarskim poretkom, primjenjivati mađarsko pravo (Par. 7 mađarske Uredbe). Preuzeto iz Čolović, Vladimir: Odstupanja od redovne primene kolizionih normi („korekcije“ kolizionih normi) – potreba za drugačijim stavom, Institut za uporedno pravo, Strani pravni život, br. 3., Beograd, 2009., str. 27-48., str. 39-41.

za potrebe čl. 91. ZMPP upućuje na institut javnog poretka i u općim odredbama. Odredba čl. 91. ZMPP sadrži pravilo o procesnom javnom poretku. Njome se onemogućuje ostvarivanje učinaka stranih presuda, koji su nespojivi s osnovnim načelima pravnog poretka Bosne i Hercegovine.

Uporedna sudska praksa u pogledu instituta javni poredak zauzima različito shvatanje o tome šta predstavlja javni poredak kod priznanja stranih odluka donesenih u bračnim predmetima. Istina je da je sadržina javnog poretka promjenljiva u vezi vremena i prostora, da se mijenja ne samo od države do države, već i od generacije do generacije.<sup>35</sup> „Tako npr. Viši sud u Njemačkoj je odbio dati dozvolu da zaključi brak jednom Pakistancu koji je promijenio spol (bez obzira je li to prema njegovom nacionalnom pravu bilo moguće), jer je smatrao da je to protivno domaćem javnom poretku. Deset godina kasnije (u međuvremenu je stupio na snagu Zakon o pravima transseksualaca 1980.), sud u Njemačkoj je smatrao da se radi o povredi prava na slobodno zaključenje braka, kao osnovnog, ustavnog prava, ukoliko se ne dozvoli muškarcu iz Malezije koji je promijenio spol da kao žena stupi u brak.“<sup>36</sup> Na kraju možemo samo zaključiti da „javni poredak ne smije biti instrument „licemjerne cenzure“ stranog prava, već sredstvo da se u konkretnom slučaju izbjegne praktičan rezultat koji vrijeda najviše principe domaćeg pravnog i društvenog poretka.“<sup>37</sup>

Zbog svega ranije navedenog, razmatranje o javnom poretku završit ćemo podsjećanjem da je „još davne 1824. jedan engleski sudac vrlo slikovito prispolobio javni poredak s divljim konjem opisujući da je to veoma divlji konj za kojeg, kada ga jednom osedlate, nikada ne znate kamo će vas odnijeti. Može vas odvesti od pouzdanog prava. Na njega se poziva samo ako sve ostalo propadne. Jedan drugi engleski sudac, lord Denning, skoro sto pedeset godina kasnije, dovršit će ovu definiciju, utvrdivši: s dobrim jahačem u sedlu, taj divlji konj može se držati pod kontrolom.“<sup>38</sup>

## 2. 2. 6. Uzajamnost

Primijenjeno na priznanje stranih odluka, znači da se domaćem суду, koji priznaje stranu odluku, stavlja u zadatak, da u konkretnom slučaju provjeri da li strana država, stvarno priznaje presude naših sudova.<sup>39</sup> Pozivom na ovo načelo jedna država čini zavisnim svoje postupanje prema državljanima druge države od

35 Blagojević, Borislav; Međunarodni javni poredak u međunarodnom privatnom pravu, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1-2, Beograd, 1945., str. 36-46., str. 46.

36 Duraković, Anita; Pretpostavke i posljedice primjene instituta „Javni poredak“ u međunarodnom privatnom pravu, Pravna riječ, Udruženje pravnika republike Srpske, br. 20., Banja Luka, 2009., str. 773-785., str. 778-779.

37 Muminović, Edin, Međunarodno privatno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006., str. 1-275. str. str. 108-109.

38 Šikirić, Hrvoje; Javni poredak kao razlog za poništaj pravoriječka, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 59, (2-3), Zagreb 2009., str. 225-268., str. 226.

39 Alagić, Dubravka; Reciprocitet kod izvršavanja stranih presuda, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, IV, 1956., str. 9-21., str. 20.

postupanja te države prema njenim državljanima.<sup>40</sup> ZMPP poznaje uzajamnost kao negativnu relativnu pretpostavku za odbijanje priznanja. Naime, čl. 92. st. 1. ZMPP određuje da se strana sudska odluka neće priznati ako ne postoji uzajamnost. ZMPP je izričito naveo u čl. 92. st. 2. za koje slučajeve se ne traži postojanje uzajamnosti. Nepostojanje uzajamnosti nije smetnja za priznanje strane sudske odluke donesene u bračnim predmetima, sporovima utvrđivanja i osporavanja očinstva ili materinstva, i ako priznanje traži domaći državljanin.<sup>41</sup>

## 2. 2. 7. Priznanje odluke o osobnom statusu

### 2. 2. 7. 1. Priznanje odluke o osobnom statusu državljana Bosne i Hercegovine

Pod pojmom osobnog statusa razumjevaju se svi oni pravni predmeti koji se tiču pravne osobnosti i raznih oblika sposobnosti, te općenito osobnog položaja pravnog subjekta u pravnim odnosima s drugim subjektima. Statusni predmeti prema odredbama ZMPP su oduzimanje i vraćanju poslovne sposobnosti (čl. 14.); starateljstvo (čl. 15); proglašenje nestale osobe umrlom i dokazivanje smrti (čl. 16.); bračni predmeti (dozvola za stupanje u brak maloljetne osobe, postojanje/nepostojanje braka, poništenje, razvod braka (čl. 32-36); lični odnosi bračnih partnera (čl. 38.); roditeljsko staranje (čl. 39.); očinstvo i materinstvo (čl. 41. i 43.); usvojenje (čl. 44.).

Odredbom čl. 93. ZMPP statuirana je jedna specifična pretpostavka za priznanje odluka donesenih u predmetima koji se tiču osobnog statusa državljana BiH, u situaciji u kojoj je prema odredbama ZMPP trebalo primijeniti pravo BiH, upravo ovom pretpostavkom uvodi se specifičan sistem meritorne kontrole takvih stranih odluka s nastojanjem da se u osobnim predmetima domaćih državljana (posredno) osigura primjena domaćeg materijalnog prava.<sup>42</sup> Naime, kad se radi o osobnom statusu domaćih državljana, sud u BiH priznat će stranu odluku i u situaciji kada je primijenjeno strano pravo, ali pod uvjetom da ta odluka bitno ne odstupa od prava BiH. Kako se utvrđuje da odluka bitno ne odstupa od prava BiH? Jedina mogućnost za utvrditi takvo nešto jeste kroz utvrđivanje sadržaja stranog prava. Utvrđivanje sadržaja stranog prava, nije ništa drugo do meritorno ispitivanje strane odluke. Primjena ove odredbe u suprotnosti je s rješenjima sadržanim u Uredbi Brisel II ter i predstavlja prepreku slobodi kretanja odluka. Domaći zakonodavac i te kako treba imati na umu da je ovaj sistem priznanja napušten, te da je izričito zabranjen na području EU. Prema tome, polazeći od ovih činjenica, a naročito pravne sigurnosti i povjerenja među pravnim sistemima, u pravnom sistemu BiH primjeni ove odredbe ne bi trebalo biti mjesta.

40 Sajko, Krešimir; Neka pitanja u vezi s uzajamnošću i odmazdom u međunarodnom privatnom pravu, *Naša zakonitost – časopis za pravnu teoriju i praksu*, Godina XXI, br. 5., rujan–listopad, Zagreb, 1967., str. 431-439., str. 431.

41 V. *supra*, Umjesto zaključka

42 Dika; Knežević; Stojanović, op. cit. (fn. 10.), str. 310.

### **3. Evropska unija**

Donošenjem Uredbe Brisel II ter koja ima obavezujuću primjenu u svim državama članicama „pokazuje se da se porodičnopravna pitanja smatraju bitnim dijelom evropske integracije i da su države članice, unatoč značajnim razlikama između materijalnopravnih, kolizijskopravnih i jurisdikcijskih rješenja nacionalnih poredaka, u stanju da se sporazumiju o jednoobraznim pravilima koja se odnose na neka od najvažnijih porodičnopravnih pitanja u predmetima s međunarodnim obilježjem.<sup>43</sup> Uzajamno povjerenje u pravosuđe opravdava načelo da odluke u bračnim predmetima donesene u jednoj državi članici budu priznate u svim državama članicama bez potrebe za bilo kakvim postupkom za priznanje (T. 54. Uvodnog dijela Uredbe Brisel II ter).

Prema tome, Uredba Brisel II ter zasniva se na načelu uzajmnog priznanja, a pretpostvake zbog kojih se odbija priznanje ovih odluka svedene su na minimum. One su taksativno navedene u čl. 38., što znači da se na druge razloge ne može pozivati, a što proizilazi i iz T. 56. njenog Uvodnog dijela. Uredba Brisel II ter svojim rješenjima omogućava da fizička osoba s prebivalištem u jednoj državi članici može u drugoj državi članici ostvariti pravo koje joj je priznato u državi članici u kojoj ima prebivalište. U postupku priznanja stranih odluka primjenjuje se sistem ograničene kontrole, a izričito je zabranjeno ispitivanje sadržaja strane odluke.

#### **3. 1. Uredba Brisel II ter (*ratione materiae, ratione temporis i ratione loci*)**

Uredba Brisel II ter se primjenjuje u građanskim predmetima, odnosno predmetima razvoda, rastave ili poništenja braka (čl. 1. st. 1.). Uredba Brisel II ter u čl. 2. sadrži autonomne definicije pojmove koje koristi, a za potrebe ovog rada najznačajniji pojam je „Odluka“ koji 4.the term ‘judgment’ shall mean a divorce, legal separation or marriage annulment, as well as a judgment relating to parental responsibility, pronounced by a court of a Member State,whatever the judgment may be called, including a decree,order or decision; podrazumijeva odluku o razvodu, rastavi ili poništenju braka, koju je donio sud države članice, bez obzira na naziv odluke, kao presude ili rješenja.

Uredba Brisel II ter primjenjuje se samo na pokrenute sudske postupke, na autentične isprave koje su službeno sastavljene ili upisane u registar te na sporazume upisane u registar 1. augusta 2022. ili nakon tog datuma. Uredba Brisel II bis i dalje se primjenjuje na odluke donesene u sudskim postupcima koji su pokrenuti, na autentične isprave koje su službeno sastavljene ili upisane u registar te na sporazume koji su postali izvršivi u državi članici sklapanja prije 1.

---

<sup>43</sup> Jänterä-Jareborg Maarit: Marriage Dissolution in an Integrated Europe: The 1998 European Union Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Matrimonial Matters (Brussels II Convention), Yearbook on Private International Law, Edited by: Petar Šarčević, Paul Volken, Volume I, 1999., pp 1-36., pp. 2.

augusta 2022., a obuhvaćeni su područjem primjene te uredbe (čl. 100.).

Podložno članu 100. stavu 2. ove Uredbe, Uredba Brisel II bis stavlja se izvan snage od 1. augusta 2022. godine (čl. 104. st. 1.). Ova Uredba primjenjuje se od 1. augusta 2022., osim članova 92., 93. i 103., koji se primjenjuju od 22. jula 2019. godine (čl. 105. st. 2.). Ova je Uredba u cijelosti obavezujuća i izravno se primjenjuje u državama članicama u skladu s Ugovorima (čl. 105.).

### **3. 2. Odluka u bračnim predmetima**

Čl. 2. Uredbe Brisel II ter je definicionog karaktera, kojim se određuju autonomne definicije pojmove. Sukladno odredbi Uredbe Brisel II ter sadržanoj u čl. 1. st. 1. pojam bračni predmeti obuhvata razvod braka, rastavu i poništenje braka. U polje primjene bračnih predmeta ne ulaze vjerski postupci. Primjerice, isključeni su iz polja primjene GET – postupak jevrejskog rabina ili repudijacija u konzulatu države članice.<sup>44</sup> Prema tome, pojam odluke odnosi se samo na odluke kojima se izriče razvod, rastava ili poništenje braka, odnosno pozitivne odluke. Na odluke kojima se odbija zahtjev u bračnom postupku, što je istina vrlo rijedak slučaj kod razvoda ili rastave, ali nije isključeno kad se traži poništenje braka, ne odnose se odredbe o priznanju.<sup>45</sup> Odluke u bračnim predmetima mogu biti donesene u građanskom postupku, upravnom postupku, ali ne i u vjerskom postupku, koji postupci zbog povećane imigracije u Uniju nisu rijetki, posebno kod islamske i hinduističke vjerske zajednice.<sup>46</sup>

Nadalje, jedno od pitanja u vezi odredbi Uredbe Brisel II ter jeste i pitanje istospolnih brakova i registriranog partnerstva. Naime, odredbe Uredbe Brisel II ter analiziraju se na način da se odnose samo na formalne veze kakvu čini brak, a da u njeno polje primjene ne ulaze neformalne veze.<sup>47</sup> Privatnopravne odluke koje u državi odluke nemaju od državne vlasti priznat konstitutivan učinak ne mogu biti priznate po odredbama Uredbe.<sup>48</sup> Prema tome, ne smatraju se odlukama u

---

44 Magnus, Ulrich; Mankowski, Peter: Brussels IIbis regulation, European Commentaries on private International Law, Munich: Sellier European Law Publishers, 2012., str. 1-505., str. 55.

45 Sikirić, Hrvoje: Bračni predmeti prema Uredbi vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i o ukidanju Uredbe (EZ) br. 1347/2000., Europsko obiteljsko pravo (ur. Korać Graovac Aleksandra; Majstorović, Irena), Narodne novine d. d. Zagreb 2013., str. 203-230., str. 205-206.

46 Borrás, Alegría, Explanatory Report on the Convention, drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Matrimonial Matters (approved by the Council on 28 May 1998), Official Journal of the European Communities, C 221/27, 16. 7. 1998., T. 20. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998XG0716&from=EN> (14. 10. 2023.)

47 Magnus, Mankowski, op. cit. (fn. 44.) str. 57.

48 Sikirić, Hrvoje: Uredba Vijeća (EZ) br. 1347/2000. od 29. svibnja 2000. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti za zajedničku djecu

smislu Uredbe Brisel II bis odluke koje je neki rabin za bračne partnere židovske zajednice donio u državi članici.<sup>49</sup>

### **3.3. Prepostavke za odbijanje priznanja odluka u bračnim predmetima prema Uredbi Brisel II ter**

Temeljno načelo Uredbe Brisel II ter jeste da se priznanje odluka donešenih u državi članici temelji na načelu međusobnog povjerenja, a prepostavke za nepriznanje se svode na minimum (T. 55. Uvodnog dijela).

Uredba Brisel II ter u čl. 38. normira sljedeće prepostavke za odbijanje priznanja odluke u bračnim predmetima: 1. ako je takvo priznanje očito u suprotnosti s javnim poretkom države članice u kojoj se traži priznanje (*ordre public; public policy; öffentliche Ordnung*); 2. ako je donešena u odsutnosti tuženog, a tuženom nije dostavljen podnesak kojim je pokrenut postupak ili ekvivalenti podnesak nije bio dostavljen u određenom vremenskom periodu i na takav način da mu je bilo onemogućeno pripremiti svoju odbranu, osim ako se utvrdi da je tuženi nedvosmisleno prihvatio odluku; 3. ako je nespojiva s odlukom donešenom u postupku između istih stranaka u državi članici u kojoj se traži priznanje; 4. ako je nespojiva s ranjom odlukom donešenoj u drugoj državi članici ili u državi koja nije država članica između istih stranaka, pod uvjetom da ranija odluka ispunjava uvjete za priznanje u državi članici u kojoj se traži priznanje.

#### **3. 3. 1. Javni poredak**

Dok sudovi svake države članice s gledišta svojeg prava utvrđuju sadržaj svojega nacionalnog javnog poretku, odnosno s gledišta evropskog prava što zahtjeva evropski javni poredak, granice i jednog i drugog koncepta utvrđuje u svojim tumačenjima Sud EU jer se radi o tumačenju uredbe kao jednog od izvora evropskog prava, a za čije je tumačenje on nadležan.<sup>50</sup>

Uredba Brisel II ter određuje da će se priznanje odluke u bračnim predmetima odbiti ako je takvo priznanje „očito“ u suprotnosti s javnim poretkom države članice u kojoj se traži priznanje (čl. 38. st. 1.). Riječ „očito“ naznačuje sucu da se ustanovom javnog poretka služi oprezno i samo u jasnim slučajevima

---

bračnih drugova – pravila o priznanju i ovrsi, opće i prelazne odredbe, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, Zagreb, 2004., br. 54 (3-4), str. 498-541., str. 492.

49 Ibid.

50 Sikirić, Hrvoje; Razlozi za odbijanje priznanje i ovrhe sudskih odluka po Uredbi Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o sudskoj nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim predmetima, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60. br. 1., Zagreb 2010., str. 45-100., str. 64.

suprotnosti s javnim poretkom.<sup>51</sup> Učinak primjene strane odluke u konkretnom slučaju treba da je u očitoj suprotnosti s temeljnim principima domaćeg prava da bi se odbilo priznanje te odluke.<sup>52</sup> Ovaj kriterij sužava manevarski prostor države članice kod donošenja odluke o odbijaju priznanja strane presude, i to iz razloga što ista država članica mora konkretizirati pojam „očito protivno.“<sup>53</sup> Presude Suda EU moguće bi služiti kao čvrsto uporište za sudove država članica u pogledu konkretizacije ovog uvjeta.<sup>54</sup>

Pozivanje na materijalni javni poredak ograničeno je čl. 70. Uredbe Brisel II ter prema kojem priznanje odluke ne može biti odbijeno zbog toga što pravo države članice u kojoj se traži to priznanje, neće dopustiti razvod, rastavu ili poništenje braka prema istim činjenicama. Pozivanje na procesni javni poredak ograničeno je čl. 69. kojim se zabranjuje preispitivanje nadležnosti suda države članice u kojoj je odluka donijeta. Ovakvo stajalište zauzeto je u evropskoj praksi pri tumačenju istog pravila sadržanog u Uredbi Brisel II bis (čl. 24. i 25.). „Nadležnost suda države članice u kojoj je odluka donesena ne smije se preispitivati. Javni poredak normiran u čl. 22. st. 1. i čl. 23. st. 1. ne može se primjenjivati na nadležnost normiranu u čl. 3. do 14.“<sup>55</sup>

### 3. 3. 2. Upuštanje u postupak

Priznanje odluke u bračnim predmetima odbit će se ako tuženom koji se nije upustio u postupak, podnesak kojim je pokrenut postupak ili ekvivalenti podnesak nije bio dostavljen u određenom vremenskom periodu i na takav način da mu je bilo moguće pripremiti svoju odbranu, osim ako se utvrdi da je tuženi nedvosmisleno prihvatio odluku (čl. 38. st. 2. Uredbe Brisel II ter).

U praksi Suda EU najučestalije se poziva na ovu prepostavku pri odbijanju priznanja strane odluke.<sup>56</sup> Razlog zbog kojeg se odbija priznanje strane odluke mora biti takav da onemogućuje upuštanje u postupak tuženog iz razloga jer mu podnesak nije pravovremeno dostavljen, izuzev ako je on nedvosmisleno prihvatio odluku. Postavlja se pitanje, šta znači da je tuženi nedvosmisleno prihvatio odluku. U Izvještaju uz Briselsku konvenciju iz 1998. godine navodi se

51 Matić, Željko; Međunarodno privatno pravo–posebni dio, izabrana poglavља, Zagreb, 1982., str. 1-233., str. 109.

52 Duraković, Anita: Institut „Javni poredak“ u konvencijskom međunarodnom privatnom pravu i komunitarnom pravu Europske unije, Zbornik Radova Aktualnosti gradanskog i trgovackog zakonodavstva i pravne prakse, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru i Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, br. 6., Mostar 2008., str. 505-516., str. 508.

53 Kecskés, László; Kolos, Kovács; Župan, Mirela: Javni poredak u nacionalnom i europskom međunarodnom privatnom i procesnom pravu, Suvremenii pravni izazovi: EU – Mađarska – Hrvatska (ur. Župan, Mirela; Vinković, Mario), Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu i Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Pečuh – Osijek, 2012., str. 437-466., str. 446.

54 Ibid.

55 C-168/08 - Laszlo – Hadady v Csilla Marta Mesko (T. 12.). <https://eur-lex.europa.eu/> (2. 11.2023.)

56 Borras, op.cit. /fn. 46.), T. 70

primjer za ovaj slučaj, i to zaključenje novog braka.<sup>57</sup> Prema tome, kao razlog za nepriznanje strane odluke nije od značaja formalna dostava, već dostava sukladno kojoj tuženi nije mogao pripremiti svoju odbranu.

Uredba nije dala odgovor na pitanje šta je to podnesak, već je o tome što se smatra podneskom kojim se započinje postupak ili ekvivalentni podnesak odgovorio Sud EU. Zauzeo je stajalište da „Podnesak ili podnesci koji su valjano i pravovremeno dostavljeni tuženom kako bi mu se omogućilo da iznese svoja prava prije donošenja odluke u državi porijekla.“<sup>58</sup>

### 3. 3. 3. Nespojivost odluke s odlukom donesenom u postupku između istih stranaka u državi u kojoj se traži priznanje

Priznanje odluke u bračnim predmetima odbit će se ako je nespojiva s odlukom donesenom u postupku između istih stranaka u državi članici u kojoj se traži priznanje (čl. 38. st. 3. Uredbe Brisel II ter). Nije odlučno je li odluka koja je donesena u državi članici u kojoj se priznanje traži, donesena ranije ili poslije odluke čije se priznanje traži, ne zahtjeva se postojanje objektivnog identiteta između tih odluka, npr. jednom odlukom se brak razvodi, a drugom odlukom se brak rastavlja, već je dovoljno da postoji subjektivni identitet, odnosno da su odluke donesene između istih stranaka.<sup>59</sup>

### 3. 3. 4. Nespojivost s ranijom odlukom

Prema čl. 38. st. 4. Uredbe Brisel II ter priznanje će se odbiti ako je odluka čije se priznanje zahtjeva nespojiva s ranijom odlukom koja je u drugoj državi članici ili u nekoj trećoj državi donesena između istih stranaka, pod uvjetom da ranija odluka ispunjava pretpostavke (uvjete) za priznanje u državi članici u kojoj se priznanje traži.

Za razliku od prethodnog slučaja nespojivosti, u ovom slučaju relevantan je vremenski trenutak u kojem je odluka čije se priznanje traži donesena. Ta odluka mora biti donesena nakon što je u državi članici ili u nekoj trećoj državi već donesena između istih stranaka. Niti u ovom slučaju ne traži se postojanje objektivnog identiteta između odluka.

## 4. Umjesto zaključka

S jedne strane, kako bi se osiguralo jedno od temeljnih prava, sloboda kretanja osoba, omogućena su u okviru EU jedinstvena pravila kojima se određuje ne samo nadležnost organa pojedine jurisdikcije ili pravo koje je mjerodavno za

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> C-474/93 Hengst Import BV v Anna Maria Campese (T. 19.) <https://eur-lex.europa.eu/> (2. 11.2023.)

<sup>59</sup> Sikirić, op. cit. (fn. 19.), str. 51.

razvod braka i rastavu, već i pravila o priznanju odluka donesenih u jednoj državi članici u drugu državu članicu. S druge pak strane, BiH se ubraja u grupu zemalja koje imaju kodificirane norme o međunarodnom privatnom pravu u okviru kojih se uređuje i institut priznanja stranih odluka. Međutim, za razliku od rješenja sadržanih u evropskim propisima koji su usmjereni ka slobodi kretanja odluka, dok se prepostvake za odbijanje priznanja stranih odluka svode na minimum, dotele se kod nas primjenjuje široka lepeza istih, ono što je zabranjeno u EU, i te kako je dozvoljeno u BiH.

Analiza rješenja sadržanih u ZMPP i Uredbi Brisel II ter pokazuju da u cijelokupnoj materiji koja se razmatra u ovom radu, usklađenost između evropskih rješenja i internih rješenja postoji u manjem obimu. Krenimo redom. Temeljem odredaba Uredbe Brisel II ter i ZMPP sa aspekta pravila o pojmu odluke, možemo istaći da su ta pravila izjednačena. Razlika postoji u polju primjene. Međutim, to je i za očekivati. ZMPP ima šire polje primjene u odnosu na Uredbu Brisel II ter koja uređuje samo one odluke koje su donesene u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti.

I prema Uredbi Brisel II ter i ZMPP priznanje odluke odbit će se ako je u suprotnosti s javnim poretkom. Sasvim opravdano javni poredak ima svoje mjesto u rješenjima ZMPP i Uredbe Brisel II ter kao prepostavka zbog koje se odbija priznanje strane odluke u bračnim predmetima. Sljedeća prepostavka odnosi se na upuštanje tuženog u postupak. Naime uredba uređuju pravovremeno dostavljanje i dostavljanje kojim se strankama onemogućuje priprema za odbranu, dok domaći zakonodavac uređuje pravilnost dostavljanja. Nadalje, priznanje strane odluke prema Uredbi Brisel II ter odbit će se zbog nespojivosti s odlukom koja je donesena između istih stranaka u državi u kojoj se podnosi prijedlog za priznanje, i dok ZMPP za razliku od rješenja sadržanih u uredbi predviđa postojanje pravomoćne odluke, dotele Uredba Brisel II ter svojim rješenjima predviđa postojanje subjektivnog identiteta između dviju odluke, ali ne i objektivnog. Naredna prepostavka za odbijanje priznanja odluka jeste nespojivost s ranjom odlukom. Ovu prepostavku sadrže i Uredba Brisel II ter i ZMPP.

Očigledno je sljedeće, Uredba Brisel II ter prepostavke svodi na minimun, a kada je u pitanju BiH, onda se radi o širokoj lepezi prepostvki. Na ovom mjestu ćemo istaknuti uzajamnost, koja se doduše ne traži u bračnim predmetima, ali je prepostavka koja je zastarjela i prevaziđena u današnjim uslovima prometa roba i usluga, a naročito osoba. Napuštena je prilikom reforme u susjednim zemljama, jedino kod nas ima svoje mjesto u zakonu. Nadalje, dok Uredba Brisel II ter predviđa načelo automatskog priznanja stranih odluka, odnosno *ipso iure*, dotele ZMPP normira provođenje posebnog postupka priznanja, odnosno delibacionog postupka i primjenu sistema ograničene kontrole. Ali, kad se radi o osobnom statusu domaćih državljana, sud u BiH priznat će stranu sudsku odluku i u situaciji kada je primjenjeno strano pravo, ali pod uvjetom da ta odluka bitno ne odstupa od prava BiH.

Zbog toga se postavlja pitanje da li se zaista primjenjuje sistem ograničene kontrole? Sporna je odredba sadržana u čl. 93. ZMPP koja glasi „Ako je pri odlučivanju o osobnom stanju (statusu) državljanina BiH trebalo po ovom zakonu primijeniti pravo BiH, strana sudska odluka priznat će se i kad je primijenjeno strano pravo ako ta odluka bitno ne odstupa od prava BiH koje se primjenjuje na takav odnos.“ Upravo iz ove odredbe jasno proizilazi da sistemu ograničene kontrole nema mjesta kada je u pitanju osobni status domaćeg državljanina. Kako se utvrđuje da odluka bitno ne odstupa od prava BiH? Jedina mogućnost za utvrditi takvo nešto jeste kroz utvrđivanje sadržaja stranog prava. Utvrđivanje sadržaja stranog prava, nije ništa drugo do meritorno ispitivanje strane odluke.

Prilikom eurointegracijskog procesa BiH, domaći zakonodavac i te kako treba imati na umu da je ovaj sistem priznanja napušten, da je izričito zabranjen na području EU. Prema tome, polazeći od razloga pravne sigurnosti i povjerenja među pravnim sistemima, u pravnom sistemu BiH mjesta treba biti samo za sistem ograničene kontrole.

## Literatura

### Knjige/članci

1. Alagić, Dubravka; Reciprocitet kod izvršavanja stranih presuda, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, IV, 1956.,str. 9.-21.
2. Blagojević, Borislav; Međunarodni javni poredak u međunarodnom privatnom pravu, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1-2, Beograd, 1945., str. 36-46.
3. Bordaš, Bernadet: Porodičnopravni odnosi u međunarodnom privatnom pravu, Forum, Novi Sad, 2000., str. 1 – 263.
4. Čolović, Vladimir: Odstupanja od redovne primene kolizionih normi („korekcije“ kolizionih normi) – potreba za drugačijim stavom, Institut za uporedno pravo, Strani pravni život, br. 3., Beograd, 2009., str. 27.-48.
5. Dika, Mihajlo; Knežević, Gašo; Stojanović, Srđan; Komentar zakona o Međunarodnom privatnom i procesnom pravu, Nomos, Beograd, 1991., str. 1.-360.
6. Duraković, Anita; Pretpostavke i posljedice primjene instituta „Javni poredak“ u međunarodnom privatnom pravu, Pravna riječ, Udruženje pravnika republike Srbije, br. 20., Banja Luka, 2009., str. 773-785.
7. Duraković, Anita: Institut „Javni poredak“ u konvencijskom međunarodnom privatnom pravu i komunitarnom pravu Europske unije, Zbornik Radova Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru i Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, br. 6., Mostar 2008., str. 505.-516.
8. Jänterä-Jareborg Maarit: Marriage Dissolution in an Integrated Europe: The 1998 European Union Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Matrimonial Matters (Brussels II Convention),

- Yearbook on Private International Law, Edited by: Petar Šarčević, Paul Volken, Volume I, 1999., str. 1.-36.
9. Kecskés, László; Kolos, Kovács; Župan, Mirela: Javni poredak u nacionalnom i europskom međunarodnom privatnom i procesnom pravu, Suvremeni pravni izazovi: EU – Mađarska – Hrvatska (ur. Župan, Mirela: Vinković, Mario), Pravni fakultet Sveučilišta u Pečuhu i Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, Pečuh – Osijek, 2012., str. 437.-466.
  10. Magnus, Ulrich; Mankowski, Peter: Brussels IIbis regulation, European Commentaries on private International Law, Munich : Sellier European Law Publishers, 2012., str. 1.-505.
  11. Matić, Željko; Međunarodno privatno pravo—posebni dio, izabrana poglavlja, Zagreb, 1982., str. 1 – 233.
  12. Pak, Milan; Procesnopravna i materijalnopravna dejstva parnice izvan zemlje njenog pokretanja, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo, 1-3, Beograd, 1974. str. 130.-140.
  13. Perović, Slobodan; Sloboda ugovaranja obveznih odnosa i javni poredak, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 56, Posebni broj, 2006. str. 401.-424.
  14. Rakić–Vodinelić, Vesna; Palačković, Dušica; Litispendencija pred arbitražom i pred državnim sudom–sa osvrtom na sporove sa postjugoslovenskim stranim elementom, Pravni život-časopis za pravnu teoriju i praksu, Udruženje pravnika Srbije, br. 9-10, Beograd, 1994., str. 1361-1387.
  15. Sajko, Krešimir; Neka pitanja u vezi s uzajamnošću i odmazdom u međunarodnom privatnom pravu, Naša zakonitost – časopis za pravnu teoriju i praksu, Godina XXI, br. 5., rujan–listopad, Zagreb, 1967., str. 431.-439.
  16. Sikirić, Hrvoje; Javni poredak kao razlog za poništaj pravorijeka, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 59, (2–3), Zagreb 2009., str. 225-268.
  17. Sikirić, Hrvoje: Bračni predmeti prema Uredbi vijeća (EZ) br. 2201/2003 od 27. studenoga 2003. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti i o ukidanju Uredbe (EZ) br. 1347/2000., Europsko obiteljsko pravo (ur. Korać Graovac Aleksandra; Majstorović, Irena), Narodne novine d. d. Zagreb 2013., str. 203-230.
  18. Sikirić, Hrvoje: Uredba Vijeća (EZ) br. 1347/2000. od 29. svibnja 2000. o nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u bračnim predmetima i predmetima roditeljske odgovornosti za zajedničku djecu bračnih drugova – pravila o priznanju i ovrsi, opće i prelazne odredbe, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, Zagreb, 2004., br. 54 (3-4), str. 498.-541., str. 492.
  19. Sikirić, Hrvoje; Razlozi za odbijanje priznanje i ovrhe sudskeih odluka po Uredbi Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o sudskej nadležnosti i priznanju i ovrsi odluka u građanskim i trgovačkim predmetima, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 60. br. 1., 2010, str. 45.-100.
  20. T. C. Hartley; Osnovi prava Europske zajednice: Uvod u ustavno i upravno pravo Europske zajednice, Magistrat Sarajevo, Sarajevo 1998.str. 1-518.

21. Tomljenović, Vesna; Kako kvalificirati pojam strane sudske odluke? Zbornik Pravnog fakulteta „Vladimir Bakarić“ u Rijeci, br. 7. Rijeka, 1986., str. 171.-192.
22. Vuković, Đuro: Pravomoćnost (konačnost) stranih sudske odluka kao pretpostavka za njihovo priznanje i izvršenje, Godišnjak Pravnog fakulteta Banja Luka, br. 5. Banja Luka 1981., str. 183.-197.
23. Vuković, Đuro; Litispendencija kod građanskopravnih stvari sa međunarodnim elementom, Godišnjak Pravnog fakulteta u Banja Luci, X, Banja Luka, 1986., str. 103.-110.

Propisi/sudska praksa/web stranice:

1. Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, br. 2. juli-decembar, 2001
2. Borrás, Alegría, Explanatory Report on the Convention, drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Matrimonial Matters (approved by the Council on 28 May 1998), Official Journal of the European Communities, C 221/27, 16. 7. 1998., T. 50. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998XG0716&from=EN>
3. C-168/08 - Laszlo – Hadady v Csilla Marta Mesko (T. 12.). <https://eur-lex.europa.eu/>
4. C-474/93 Hengst Import BV v Anna Maria Campese (T. 19.) <https://eur-lex.europa.eu/>
5. Rješenje Vrhovnog suda FBiH, br. Gž-3/01 od 29. 6. 2001. godine, Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, Sarajevo, br. 2. juli-decembar, 2001.
6. Rješenje Kantonalnog suda u Bihaću, broj 001-0-V-06-000002. od 3. svibnja 2006. godine. Arhiv Kantonalnog suda u Bihaću.
7. Odluka Ustvanog suda Republike Hrvatske o odbijanju ustavne tužbe, br. U-III-3115/2005. od 30. oktobra 2007.  
(<http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Ustava/C12570D30061CE53C1257387002F0B14?OpenDocument>)
8. Uredba Vijeća (EU) 2019/1111 od 25. juna 2019. o nadležnosti, priznanju i izvršenju odluka u bračnim predmetima i predmetima povezanim s roditeljskom odgovornošću te o međunarodnoj otmici djece, OJ L 178, 2.7.2019
9. Zakon o rješavanju sukoba zakona s propisima drugih zemalja u određenim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 43/82. i 72/82
10. Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 53/03., 73/05 i 19/06.
11. [http://ec.europa.eu/archives/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)

**Asmira Bećiraj, Ph.D., assistant professor**  
Faculty of Law, University of Bihać

## **RECOGNITION OF FOREIGN DECISIONS IN MARITAL CASES**

**Summary:** The subject of this work refers to the recognition of foreign decisions in matrimonial matters. This issue is primarily regulated by Council Regulation (EC) No. 1347/2000 of 29 May 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and matters of parental responsibility, through Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000 until Council Regulation (EU) 2019/1111 of 25 June 2019 on jurisdiction, the recognition and enforcement of decisions in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, and on international child abduction. This paper analyzes the judgment made in matrimonial matters, from the viewpoint of the substance of the judgment and the assumptions because of which the recognition of the judgment made in matrimonial matters is denied and the way of recognition in the EU and B&H. The flow of the process is not the topic of this paper. We cannot deny the fact that B&H wants a full membership to the EU which points at a need to explore european law for comparing the different substances and different national laws.

**Keywords:** recognition, judgment, matrimonial matters, ZMPP, Regulation Brisel II ter

**MA Aldin Jelovac, viši asistent**

Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru

**Prof. dr. Merima Tanović, vanredni profesor**

Fakultet za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu

## **FUNKCIJA NADZORA I REFORMSKI ZNAČAJ KONTROLNIH MEHANIZAMA NAD RADOM ORGANA UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

**Sažetak:** Nadzor nad radom organa uprave kao najšire uspostavljenog državnog aparata ima veoma bitnu ulogu kada je u pitanju zakonito i efikasno funkcionisanje organa uprave, s toga je adekvatna i kontinuirana primjena kontrolnih mehanizama od izuzetnog značaja za uspostavu principa dobrog upravljanja, građansku orijentaciju javne uprave, te unapređenje efikasnosti i metoda rada. Proces evropeizacije također uključuje dostizanje tzv. administrativne pravde u postupcima pravne zaštite stranaka u upravnom postupku i upravnom sporu, kao i jačanje internih mehanizama kontrole koji oblikuju organizacijsku strukturu, utječu na performanse, operativne procese, etičke obrasce i standarde, ali i komunikaciju, saradnju i organizacijsku kulturu. Cilj ovoga rada je prikazati značaj koji sam nadzor ima za rad organa uprave, vrste nadzora koje postoje u samom njegovom provođenju, te reformski utjecaj koji može imati na dalju demokratizaciju javnog upravljanja u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi:** nadzor/kontrola, organi uprave, evropski integracioni procesi, javno upravljanje

### **1. Uvod**

Evropski standardi funkcioniranja i rada koje Bosna i Hercegovina, kroz evropske integracione procese, nastoji dostići, mogući su najprije ukoliko se izvrši neophodna reforma i stabilna uspostava funkcionalnog nadzora i kontrole nad radom i djelovanjem organa uprave u Bosni i Hercegovini.<sup>1</sup> Preduslov za ostvarivanje bilo kakve, demokratske, zakonom predviđene reforme leži u njemačkoj pravnoj i političkoj teoriji o postojanju pravne države koja je prvo bitno

---

1 29. maja 2019. godine Evropska komisija (EK) usvojila je Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji. EK je u svom mišljenju istakla da će Bosna i Hercegovina "morati temeljito poboljšati svoj zakonodavni i institucionalni okvir" kako bi se osiguralo ispunjavanje 14 ključnih prioriteta među kojima je i "poduzimanje neophodnih koraka u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizovane državne službe i koordinisanim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi".

podrazumijevala vezanost državne uprave pravom odnosno zakonima.<sup>2</sup> Pravna država predstavlja podlogu za strateški razvoj jedne države. Tako i reforma javne uprave ne bi bila moguća bez pravne države kao njene podloge. Dakle, neophodno je postojanje pravnog okvira koji daje sigurnost i smanjuje neizvjesnost kako građanina i poduzetnika, tako i javnog službenika. Isto tako, ne može biti ni pravne države ukoliko javna uprava nije podvrgnuta pravu, principima zakonitosti, odgovornosti, efikasnosti, ekonomičnosti i racionalnosti.<sup>3</sup> U izvještaju Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu<sup>4</sup> se navodi da je Bosna i Hercegovina još u ranoj fazi reforme javne uprave, te da je kroz dosadašnji reformski put postignut ograničen napredak. Osnovni preduslov za odgovornu, efikasnu, ekonomičnu i racionalnu javnu upravu jeste postojanje i vršenje adekvatnog nadzora odnosno kontrole nad njenim radom u postupku donošenja upravnih akata, primjene zakona, kao i kontrole nad samim radom organa. Vertikalni odnosi između organa uprave u Bosni i Hercegovini predstavljaju garanciju adekvatnog i sistemskog nadzora koji treba postojati između samih organa. Principi hijerarhijske vlasti i subordinacije su jedni od osnovnih principa na kojima se vertikalni odnosi između organa uprave moraju temeljiti, a koji se između ostalog ogledaju, u pravu viših organa da vrše nadzor nad zakonitošću akata i rada nižih organa, i obavezi nižih organa da provode naredbe viših.

## 2. Pojam i značaj kontrole u organima uprave

Riječ kontrola potiče od francuske riječi „contrôle“ i u najširem značenju odnosi se na praćenje, provjeravanje ili pregledavanje raznih stanja i pojava.

U pravnoj literaturi možemo naći različita tumačenja i shvatanja pojma nadzora/kontrole kao sredstva putem kojeg se može utjecati na rad organa uprave odnosno upravnih organizacija. Tako prema prof. Pusiću nadzor, s jedne strane znači upoređivanje ustanovljenog stanja stvari sa očekivanim. Dok s druge strane, nadzor znači presudni utjecaj na neku pojavu ili proces, mogućnost njihovog djelotvornog usmjeravanja.<sup>5</sup> Prof. Borković kontrolu nad upravom posmatra kao kontinuiranu djelatnost nadzora kojeg ovlašteni subjekt vrši nad ponašanjem uprave, načinom upotrebe njegovih ovlaštenja i aktima odnosno mjerama što proizlaze iz upotrebe tih ovlaštenja.<sup>6</sup> Kontrola obuhvata pravo ovlaštenih subjekata da provjeravaju rad i aktivnost kontrolisanih organizacija, kao i da provjeravaju da li odgovarajuće organizacije ispunjavaju obaveze u vršenju svojih aktivnosti, jer povod i predmet kontrole može biti i nečinjenje, pod

2 Pobrić N., Ustavno pravo, Mostar, 2000., str. 376.

3 Marković M., Savremena javna uprava, Studije i ogledi, Podgorica, 2007., str. 131-132.

4 Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2022., [https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf), 29.11.2023.

5 Pusić E., Nauka o upravi, Školska knjiga – Zagreb, 1996., str. 98.

6 Borković I., Upravno pravo, drugo izdanje, Informator, Izdavačka kuća Zagreb, 1984., str. 81.

uslovima da je organizacija bila dužna na vršenje određenog činjenja.<sup>7</sup>

Veoma veliki broj poslova koje uprava obavlja i njena široka organizacija zahtjevaju provođenje adekvatnog nadzora nad njenim radom. Sistem nadzora koji mora biti uspostavljen u djelovanju upravnog aparata svake države mora biti djelotvoran i aktivran. Samo postojanje i evidentiranje nepravilnosti u radu organa uprave je nedovoljno s aspekta stvarne funkcije vršenja nadzora.

Značaj kontrole se u najvećoj mjeri treba da ogleda u osiguranju poštovanja zakona i drugih propisa, poboljšanju efikasnosti pružanja javnih usluga, praćenju rezultata rada, identifikovanju problema u radu organa uprave, osiguranju i postizanju transparentnosti i odgovornosti u radu javnih institucija, odnosno uspostavljanju odgovarajućih mehanizama zaštite prava građana.

Nadzor čini stadij upravljanja u kojem se valoriziraju poduzete radnje te utvrđuje njihova zakonitost i pravilnost, a čime nadilazi jednostavno evidentiranje pogrešaka u radu javnopravnih tijela. Dobro ustrojen nadzor nema zadaču samo ukloniti nezakonitost ili nepravilnost iz pravnoga sistema, već bi trebao pružiti pomoć nadziranome javnopravnom tijelu, a kako bi se u budućnosti izbjegle pogreške u njegovu radu, kao i unaprijediti rad tijela, ponajprije osposobljavanjem i usavršavanjem njegovih zaposlenika.<sup>8</sup> S tim u vezi, cilj kontrole u organima uprave ogleda se u praćenju usklađenosti njihovog rada sa zakonom kojeg donose predstavnička tijela koja samim time i vrše ovu vrstu nadzora.

Dakle, kontrola u javnoj upravi se odnosi na:

- praćenje i ocjenu upravnih odluka, postupaka i rezultata,
- preventivne i korektivne intervencije kako bi se pravila ma i silom provela odnosno izbjegla ili ispravila neprihvatljiva odstupanja upravnog djelovanja ili posljedica tog djelovanja od važećih ciljeva i mjerila,
- prilagođavanje ili izmjenu takvih mjerila, ciljeva ili pravila imajući u vidu stvarne ili moguće promjene problematičnih situacija.<sup>9</sup>

### **3. Vrste kontrole nad radom organa uprave**

Obim i priroda djelatnosti uprave zahtjevaju da se nad njom uspostave različite vrste kontrole.<sup>10</sup> Tradicionalno, vrši se razlikovanje na pravnu i političku kontrolu<sup>11</sup> koje će u ovom radu biti detaljnije objašnjene, međutim u pravnoj literaturi nailazimo na još neke vrste nadzora, a to su tehnički i društveni.<sup>12</sup>

7 Popović S., Upravno pravo, Opšti dio, Osmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1978., str. 582.

8 Đerđa D., Antić T., Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016., str. 165.-205. (170).

9 Pusić E., Nauka o upravi, op.cit., str. 99. (kako je navedeno – Wirth 1986, 599).

10 Aviani D., Parlamentarni ombudsmen, Pravni Fakultet, Split, 1999., str. 27.

11 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd, str. 391.

12 Tehnički nadzor se odnosi na uspoređivanje određene aktivnosti javnopravnog tijela s odgovarajućim proračunima ili drugim tehničkim uputama koje tijelo mora slijediti, dok društveni

### **3.1. Politički nadzor**

Politički sistem od uprave zahtjeva njen dosljedno i efikasno ostvarivanje dodijeljenih joj funkcija. Onaj ko podjeljuje funkcije (skupštine, izvršni organi) imaju pravo zahtijevati i njenu odgovornost.<sup>13</sup>

Politički nadzor nad radom tijela javne uprave može se posmatrati kao nadzor radi ostvarivanja političkih ciljeva, odnosno praćenja i kontrole rada i djelovanja organa uprave od strane predstavničkih i izvršno-političkih tijela jedne države. Dakle, politički nadzor se odnosi na ispitivanje da li je neki posao izvršen u skladu sa postavljenim političkim kriterijima, ali može značiti i usmjeravanje uprave na ostvarivanje političkih opredjeljenja.<sup>14</sup> Politički nadzor zakonodavne i političko-izvršne vlasti nad upravnom vlašću potvrđuje hijerarhijsko-zavisni odnos unutar sistema demokratske podjele vlasti u pravcu ostvarenja politika vladajuće klase, iz koje se izuzima nezavisna pravosudna djelatnost.

Predstavnička tijela u odnosu prema organima uprave imaju: ustavno-zakonodavna ovlaštenja, konstitutivno-organizacijska ovlaštenja, finansijsko-kontrolna ovlaštenja, personalna ovlaštenja, (davanje saglasnosti odnosno potvrđivanje imenovanja, tj. postavljanja premijera / predsjednika vlade, rukovodilaca organa javne uprave i drugih funkcionera u skladu sa zakonom), te pravo nadzora nad radom organa javne uprave putem interpelacije i poslaničkih/zastupničkih pitanja.<sup>15</sup>

Hijerarhijsko-koordinacijski odnos između političko-izvršnih organa i organa državne uprave zasniva se na: koordinacijskoj ulozi vlade i donošenju podzakonskih akata s ciljem jednoobraznog djelovanja organa državne uprave, personalnoj i funkcionalnoj odgovornosti državnih organa uprave, te permanentnoj kontrolnoj funkciji uspostavljenoj zakonom.<sup>16</sup>

Politički nadzor nad radom organa uprave suočava se s dvostrukim tendencijama: potrebom kontrole centra zbog njegove političke odgovornosti koja ide u pravcu birokratske discipline i stagnacije (tendencija integracije), a s druge strane potrebom za kvalitetom upravljanja koju nosi prilagodljivost (tendencija diferencijacije). Izbalsansirani pristup političkom nadzoru i njegovoj svrsi leži u dostizanju ravnoteže ovih dviju suprotstavljenih tendencija.<sup>17</sup>

### **3.2. Pravni nadzor**

Pravni nadzor nad radom organa uprave obuhvata različite postupke i mehanizme putem kojih se osigurava zakonito djelovanje organa uprave. Široka

---

nadzor prvenstveno vodi računa o standardima javnosti rada, pravednosti, morala, razumnosti i sl., a u skladu s prilikama danoga vremena i mjesta, Đerđa D., Antić T., Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, op.cit., str. 171.

13 Žuljević S., Uprava razvoj, diferencijacija, integracija, Lawrenceville, 2006, str. 43.

14 Aviani D., Parlamentarni ombudsman, op. cit., str. 27-28.

15 Tanović, M., Savremena javna uprava, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2018., str. 33.

16 Ibid., str. 33-34.

17 Pusić, E., Upravljanje u savremenoj državi, Savremena javna uprava, Zagreb, 2002., str. 158.

organizacija i djelatnost organa uprave često mogu dovesti do toga da organi uprave donesu akt koji je u suprotnosti sa načelom zakonitosti.<sup>18</sup> S obzirom na to vrlo bitno je uspostaviti adekvatan sistem pravnog nadzora.

Dakle, cilj pravne kontrole uprave je da se utvrdi da li je rad nekog organa uprave zakonit i pravilan, kao i poduzimanje pravnih intervencija da se potencijalne greške isprave, odnosno da se sprijeći njihovo činjenje za ubuduće.<sup>19</sup>

Pravni nadzor nad radom organa uprave može se provoditi od strane:

- a) organa uprave,
- b) sudova,
- c) nadležnog tužilaštva,
- d) ombudsmena.

U smislu pravnog nadzora, u evropskom upravnom prostoru je inkorporiran termin tzv. administrativne pravde („Administrative justice“) kao fenomen koji u najširem kontekstu opisuje ujedinjene funkcije kontrole koje nad organima uprave imaju organi uprave, pravosudni organi i nacionalni odnosno evropski ombudsmen.<sup>20</sup>

### 3.2.1. Upravni nadzor nad radom organa uprave

Jedan od oblika pravnog nadzora nad radom organa uprave jeste svakako nadzor koji se obavlja u međusobnim odnosima između organa uprave. Upravni nadzor/kontrola uprave javlja se kao poseban oblik pravne kontrole uprave u okviru kojeg kontrolu vrši jedan organ uprave (npr. viši) u odnosu na drugi organ uprave (npr. niži) na osnovu odgovarajućih pravnih ovlaštenja (npr. povodom žalbe ili na osnovu službenog nadzora).<sup>21</sup>

Upravni nadzor kao jednu od najvažnijih komponenti djelatnosti državne uprave obuhvata naročito: nadzor organa uprave nad zakonitošću akata kojim se rješava o pravima i obavezama (instancioni nadzor); nadzor nad zakonitošću rada institucija koje raspolažu javnim ovlaštenjima i inspekcijski nadzor.<sup>22</sup>

Dakle, veći dio upravnog nadzora ne izlazi iz okvira upravnih organizacija već ostaje u njezinim okvirima i obavlja se na način da jedan organ uprave vrši nadzor na radom drugog.<sup>23</sup> Odnosi između organa uprave zasnivaju se na saradnji, međusobnom obavještavanju i pružanju pomoći, međutim, jedni prema drugima su obavezni provoditi adekvatnu vrstu nadzora. S obzirom na navedeno

18 Načelo zakonitosti predstavlja najvažnije načelo upravnog postupka i osigurava da svi organi koji postupaju u upravnim stvarima moraju djelovati isključivo na osnovu zakona i na zakonu zasnovanim propisima.

19 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, op. cit., str. 393.

20 Detaljnije vidjeti Winkler, R., Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 7., No. 4, 2007, str. 887-911

21 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., op.cit., str. 394-395.

22 Đelmo, Z., Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Fakultet za upravu Sarajevo, 2007, str. 171-173

23 Borković I., Upravno pravo, op. cit., str. 90.

neki autori izvode nedostatak u okviru provođenja ove vrste kontrole, a odnosi se na okolnost da uprava sama sebe kontroliše po principu samokontrole.

Za ostvarivanje kontrole potrebno je da postoje dva različita subjekta koja su međusobno nezavisna i samostalna. Kako u hijerarhijskim sistemima to nije slučaj, pošto niži (potčinjeni) organ nema nikakvu samostalnost u odnosu na viši (nadređeni) organ, postavlja se pitanje može li unutrašnja administrativna kontrola osigurati potreban kvalitet kao i drugi oblici kontrole, posebno sudska.<sup>24</sup>

Cilj „samokontrole“ javne uprave jeste da se isprave nedostaci i učine poboljšanja u općem interesu, štiteći individualna prava građana koja su možda uskraćena ili zanemarena u provedbi zakona.<sup>25</sup> S tim u vezi dužnost je organa javne uprave provoditi nadzor vlastitih postupaka kako bi se pravovremeno suzbila i ispravila sva negativna postupanja prema građanima, te na taj način pružila sigurnost i povjerenje u djelovanje javne uprave.

Provođenje nadzora unutar samih organa uprave možemo posmatrati kroz kontrolu drugostepenih organa uprave nad aktima organa nižeg stepena i to kroz žalbeni postupak. Drugostepeni organi imaju pravo da, na osnovu načela dvostopenosti u rješavanju u upravnim stvarima, ispituju zakonitost akata prvostepenih organa. Zakoni o upravnom postupku na sva četiri administrativna nivoa u BiH regulisali su organe za provođenje instancionog nadzora.

Na državnom nivou, u žalbenom postupku protiv prvostepenih rješenja organa uprave Bosne i Hercegovine odlučuje Žalbeno vijeće pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, dok u žalbenom postupku protiv prvostepenih rješenja organizacionih jedinica organa uprave Bosne i Hercegovine i institucija Bosne i Hercegovine, koje imaju javna ovlaštenja, koje su osnovane van sjedišta organa uprave i institucija sa zadatkom, da obavljaju određene upravne poslove iz nadležnosti organa uprave i institucija, rješava organ uprave (u nadležnost spada ta upravna oblast), odnosno institucija koja ima javna ovlaštenja, u čijem sastavu se ta organizaciona jedinica nalazi, ako posebnim zakonom nije određen drugi organ.<sup>26</sup> Prema Zakonu o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine<sup>27</sup> (u daljem tekstu: ZUP FBiH) protiv rješenja koja su donesena iz nadležnosti općinskog ili gradskog vijeća, odnosno općinskog načelnika ili gradonačelnika na osnovu kantonalnog ili federalnog zakona po žalbi odlučuju organi drugog stepena općine ili grada, odnosno drugostepeni kantonalni ili federalni organi uprave.<sup>28</sup> Isto tako, o žalbi protiv prvostepenih rješenja kantonalnih organa uprave, kantonalnih

24 Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, op. cit., str. 397.

25 Gomes Lobo F., Sampaio Bezerra T., The control of public administration and the conflict between the decisions of the TCU and the deliberations of the CNJ, *Administrative Law Review*, Rio de Janeiro, 2021., str. 163.

26 Čl. 215. Zakona o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, 53/2016).

27 „Službene novine FBiH“, br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022.

28 Vidi čl. 223. ZUP FBiH.

ustanova, te organizacionih jedinica kantonalnih organa uprave i ustanova u drugom stepenu odlučuju nadležni kantonalni organi uprave drugog stepena, odnosno federalni organi uprave ukoliko se rješava na osnovu federalnih zakona.<sup>29</sup> U Republici Srpskoj drugostepeni organ je određen zakonom. Odnosno ako je za rješavanje u prvom stepenu određena područna jedinica ministarstva ili drugi organ zakonom će se odrediti organ koji će odlučivati u drugom stepenu. O žalbi na prvo stepeno rješenje organizacije koja vrši javna ovlaštenja doneseno u povjerenim javnim poslovima rješava nadležno ministarstvo, kao i po žalbi na rješenje republičke uprave i republičke upravne organizacije.<sup>30</sup> U Brčko distriktu BiH, o žalbi protiv rješenja i drugih pojedinačnih akata koje u prvom stepenu donose organi uprave i institucije s javnim ovlaštenjima rješava Apelaciona komisija.<sup>31</sup>

Također, još jedna vrsta nadzora u međusobnom odnosu organa uprave je nadzor nad provođenjem državnih, entitetskih i kantonalnih zakona o upravnom postupku. Tako je za nadzor nad provođenjem Zakona o upravnom postupku Bosne i Hercegovine nadležno Ministarstvo pravde<sup>32</sup>, dok na nivou Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske nadzor nad provođenjem zakona o upravnom postupku provodi Federalno ministarstvo pravde<sup>33</sup> odnosno Ministarstvo nadležno za poslove uprave.<sup>34</sup> U Brčko distriktu BiH nadzor nad provođenjem Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta provodi upravna inspekcija<sup>35</sup>, dok na kantonalm nivou nadzor provode kantonalni organi uprave nadležni za poslove pravosuđa.<sup>36</sup>

Inspeksijske službe, kao samostalni organi uprave, provode odgovarajuću vrstu nadzora kako nad radom pravnih lica, preduzeća i drugih pravnih lica, tako i nad djelovanjem organa uprave. Zakonito djelovanje i poslovanje navedenih subjekata predstavlja najvažniji zadatak provođenja ove vrste nadzora. Između brojnih inspeksijskih službi izdvojiti ćemo upravnu inspekciju, kao posebnu vrstu inspekcije, koja ima zadatak da direktno nadzire i kontroliše rad upravnih organa u svrhu obezbjeđenja njihovog zakonitog i efikasnog djelovanja.

Upravna inspekcija inspeksijski nadzor vrši na osnovu propisa kojima se uređuje pitanje organizacije organa uprave; općeg i posebnih upravnih postupaka; radnih odnosa zaposlenih u organima uprave; kancelarijskog poslovanja; pravilne

29 Vidi čl. 224. ZUP FBiH.

30 Čl. 213. Zakona o opštem upravnom postupku RS, „Sl. glasnik RS”, br. 13/2002, 87/2007 - ispr., 50/2010 i 66/2018.

31 Čl. 210 st. 1. Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 48/2011-prečišćen tekst, 21/2018, 23/2019).

32 Vidi čl. 288. ZUP BiH.

33 Vidi čl. 297. st. 1. ZUP FBiH.

34 Vidi čl. 276a. ZOUP RS.

35 Vidi čl. 280. ZUP BD, „Sl. glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 48/2011 - prečišćen tekst, 21/2018 i 23/2019.

36 Vidi čl. 297. st. 2. ZUP FBiH.

upotrebe pečata; zastava; grbova i drugih državnih simbola i sl..<sup>37</sup>

Nadležnosti upravne inspekcije se odnose između ostalog na:

- kontrolu primjene propisa koji se odnose na organizaciju i način rada organa uprave,
- kontrolu rješavanja upravnih stvari u propisanim rokovima,
- kontrolu pravilnosti primjene propisa u upravnom postupku,
- kontrolu načina prikupljanja dokaza u upravnom postupku,
- kontrolu ostvarivanja prava, pravnih interesa i izvršavanje obaveza građana, javnih korporacija, komora, javnih preduzeća i drugih pravnih osoba, u upravnom postupku,
- kontrolu propisa iz oblasti radnih odnosa u organima uprave,
- kontrolu sprovodenja administrativnih rješenja,
- kontrolu pružanja pravne pomoći,
- kontrolu vođenja evidencija o upravnim predmetima,
- kontrolu primjene propisa o kancelarijskom poslovanju,
- izradu analiza o stanju u oblasti primjene zakona.<sup>38</sup>

### 3.2.2. Sudska kontrola organa uprave

Sudska kontrola se smatra kao najviši oblik pravne kontrole uprave.<sup>39</sup> Ogleda se u objektivnom i neovisnom ispitivanju zakonitosti donesenog upravnog akta<sup>40</sup>, bilo da je akt donesen od strane organa uprave ili od drugih institucija sa javnim ovlaštenjima. Kontrolna funkcija suda prema upravi ima svoje uporište u organizatorskoj nesposobnosti predstavničkog tijela da nadzire upravne akte kojim uprava daje prava ili nameće obaveze građanima. Zbog toga rad organa uprave prilikom donošenja upravnih akata podliježe sudskej kontroli.<sup>41</sup>

S obzirom da uprava donosi različite vrste akata, tako imamo i različite vrste kontrole od strane sudova:

1. Kontrola ustavnosti i zakonitosti općih akata organa uprave od strane ustavnih sudova;
2. Kontrola zakonitosti upravnih akata u upravnom sporu od strane redovnih ili specijaliziranih (upravnih) sudova;
3. Kontrola zakonitosti akata poslovanja iz imovinsko-pravnih odnosa sa

37 Mehmedović E., Stojanović S., Inspekcije i inspekcijski nadzor, Organizacija, nadležnost, postupak, Sarajevo, 2022., str. 92.

38 Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/upravna\\_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/upravna_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA), pristupljeno: 15.12.2023. godine.

39 Dedić S., Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Magistrat Sarajevo, Bihać / Sarajevo, 2001., str. 333.

40 Mitrović, LJ., Tanović, M., Upravno procesno pravo, Fakultet za upravu-pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, 2022., str. 283 i dalje.

41 Kamarić M., Festić I., Upravno pravo, Opći dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2009., str. 145.

građanima i pravnim licima.<sup>42</sup>

Sudsku kontrolu upravnih akata provode sudovi najčešće putem upravnog spora. Nadležnost za rješavanje upravnih sporova u BiH imaju redovni sudovi (opće nadležnosti): Upravno odjeljenje Suda BiH<sup>43</sup>, kantonalni sudovi u FBiH<sup>44</sup>, okružni sudovi u RS<sup>45</sup> i Osnovni sud Distrikta.<sup>46</sup> Pravna sigurnost stranaka u upravnom postupku i zakonitost rada organe uprave najučinkovitije se može postići putem nezavisnog i nepristrasnog organa tj. suda. Na ovaj način se postiže ravnoteža između rada javnih organa i prava građana pri čemu se osigurava da uprava djeluje u skladu sa propisima i na zaštitu prava pojedinaca pri čemu se upravni spor vremenom pokazao kao najučinkovitiji oblik pravne kontrole uprave.

Evropski koncept ostvarenja tzv. „administrativne pravde“ osigurava se instacionom kontrolom unutar upravnog sistema, te djelotvornije putem nezavisne sudske kontrole koja je organizovana u formi ili specijaliziranih (upravnih) sudova u većini zemalja EU<sup>47</sup> ili u formi posebnih upravnih odjeljenja unutar redovnih (vrhovnih) sudova.<sup>48</sup>

U evropskoj i generalno komparativnoj praksi, cilj upravnog sudovanja nije više (samo) postići da javnopravna tijela poštuju objektivno pravo, nego i da pojedince zaštiti od uprave, kako je to propisano nacionalnim i evropskim zakonodavstvom.<sup>49</sup>

Komparativna rješenja u susjednim državama u generalnu definiciju obima sudske kontrole uprave uvode i instrumente osiguranja izvršenja presude u upravnim sporovima, a putem novčanog kažnjavanja rukovodioca organa uprave, na što je ukazala sudska praksa, naročito zbog slučajeva pribjegavanja rukovodioca

---

42 Ibid., str. 146.

43 Čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj: 19/2002, 88/2007, 83/2008, 74/2010).

44 I to prema sjedištu prvostepenog organa odnosno njegove organizacione jedinice ,vidi čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Federacije Bosne i Hercegovine, „Službene novine FBiH“, br. 9/2005.

45 Takoder prema sjedištu prvostepenog organa odnosno njegove organizacione jedinice, vidi čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj: 109/2005, 63/2011)

46 Čl. 5. Zakona o upravnim sporovima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 4/2000, 1/2001).

47 Njemačka, Austrija, Belgija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Latvija, Luksemburg, Holandija, Poljska, Češka, Švedska, Rumunija i Bugarska, te Hrvatska, detaljnije vidjeti Bouckaert,G.& Werner, J., European Perspectives for Public Administration- The Way Forward, Leuven University Press, 2020, str. 347 i dalje.

48 Kipar, Estonija, Danska, Irska, Mađarska, Litvanija, Malta, Španija, Slovenija, Slovačka i Velika Britanija, ibid.

49 Vrma Britvić, B., Neke pravne posljedice presuda upravnih sudova u državama članicama Evropske unije, Hrvatska komparativna javna uprava, god. 13.(2013), br.1, str. 190 preuzeto iz Jouanjan, O., La modulation des effets des decisions des juridictions constitutionnelle et administratives en droit allemand, Revue Francaise De droit Administratif, br. 4, 2004, Paris, str. 676-689.

„modificiranim“ izvršenju sudske presude.<sup>50</sup>

### 3.2.3. Kontrola uprave putem tužilaštva

Inicijalno se odnosi između nadležnog tužilaštva i organa uprave zasnivaju na međusobnoj saradnji i pružanju pomoći pri staranju o ostvarivanju načela zakonitosti. Međutim, tužilaštvo provodi određenu vrstu procesne kontrole nad radom organa uprave, a koja se ogleda u pravu tužioca da:

- u upravnom postupku ima prava i dužnosti stranke;
- može izjaviti žalbu protiv prvostepenog rješenja kojim je povrijeđen zakon, bez obzira da li je učestvovao u postupku ili nije;
- može tražiti obnovu postupka pod istim uslovima kao i stranka odnosno poništavanje ili ukidanje rješenja po pravu nadzora;
- može podnijeti prijedlog za oglašavanje rješenja ništavnim;
- ima mogućnost podnijeti zahtjev za zaštitu zakonitosti u upravnom postupku;
- u izvršnom postupku zbog povrede zakona ili međunarodnog ugovora upotrijebi pravno sredstvo protiv izvršnog rješenja;
- može pokrenuti upravni spor kada je konačnim upravnim aktom povrijeden zakon u korist pojedinca ili privrednog društva i drugog pravnog lica.<sup>51</sup>

### 3.2.4. Kontrola uprave putem ombudsmena

Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija ustavljena s ciljem promovisanja dobre uprave i vladavine prava, zaštite i promocije prava i sloboda fizičkih i pravnih lica.<sup>52</sup> Ombudsmen 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 ombudsmena tzv. „loša uprava“ (maladministration)<sup>53</sup>. S obzirom na navedeno, ombudsmen se javlja kao jedan od oblika kontrole odnosno nadzora nad radom organa javne uprave.

Moguće je da kontrola uprave koju vrši ombudsmen, predstavlja kombinaciju pravne kontrole (na primjer, podnošenje tužbe u upravnom sporu) i političke kontrole rada uprave (na primjer, otvaranje parlamentarne rasprave o

50 Prema Zakonima o upravnim sporovima R. Srbije i R. Hrvatske iz Tanović, M., Savremena javna uprava, op.cit., str. 35.

51 Kamarić M., Festić I., Upravno pravo, op. cit., str. 147-148.

52 Član 1. st. 2. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, „Sl. glasnik BiH“, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 - ispr., 50/2008 - dr. zakon i 61/2023.

53 Pobrić N., Pozicija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u upravnom postupku i upravnom sporu, FCJP – Fondacija centar za javno pravo, str. 2.

odgovornosti ministra koji rukovodi nekim ministarstvom, a povodom izvještaja ombudsmena podnesenog parlamentu).<sup>54</sup>

Ombudsmeni su i zakonom ovlašteni da učestvuju u upravnom postupku odnosno upravnom sporu, pa tako ombudsmen u upravnom postupku ima sljedeća ovlaštenja:

- pokretanje upravnog postupka, odnosno pravo prisustva, i učešća,
- pravo razgledanja spisa, službenih dokumenata, prikupljanja informacija i saradnje sa službenim licima,
- pravo žalbe protiv rješenja donesenog u prvom stepenu,
- obnova upravnog postupka,
- zahtjev za poništenje ili ukidanje prvostepenog rješenja,
- prijedlog za oglašavanje rješenja ništavim<sup>55</sup>.

Što se tiče upravnog spora, nadležnosti ombudsmena su sljedeće:

- pokretanje i intervencije u upravnom sporu,
- zahtjev za ponavljanje upravnog spora i preispitivanje sudske odluke,
- pokretanje sudskog postupka radi zaštite ljudskih prava i sloboda koja su povrijeđena konačnim upravnim aktom ili nezakonitom radnjom određenih subjekata.<sup>56</sup>

Ombudsmen ima veoma bitnu ulogu kada je u pitanju nadzor nad radom organa uprave. Pruža besplatnu, kontinuiranu zaštitu građanima kroz istraživanje pritužbi na rad organa uprave, upućuje preporuke organima uprave u cilju poboljšanja njihovog postupanja, odnosno služi kao neka vrsta posrednika između građana i upravnog aparata kako bi se obezbijedila pravičnost i transparentnost u njihovom radu.

#### **4. Reformski utjecaj mehanizama vanjske i unutrašnje kontrole na dalju demokratizaciju javnog upravljanja**

Principi dobrog upravljanja („good governance“) kao kvalitativni standard u evropskom upravnom prostoru derogira prevaziđenu birokratsku paradigmu i uvodi postulat tzv. upravljanja za građane. Utjecaj građana je demokratska prepostavka i prvi vanjski impuls razvoju dobrog upravljanja. Participativna demokratija i otvorena vlada (“open government”) neposredno utječu na responsivnost i kvalitet pružanja javnih usluga.

Političko organiziranje i upotreba javnog mnjenja kao instrumenta građanskog pritiska na promjene u vršenju bilo kojeg segmenta državne vlasti, a naročito na reformu javne uprave, zavisiće od stepena političke kulture građana, koji čine sekundarni korektiv djelovanju upravne vlasti. Snaga nevladinog sektora

54 Ibid., str. 3.

55 Išerić H., Opravданost postojanja Institucije ombudsmena za ljudska prava BiH na primjeru korištenja nadležnosti u upravnom postupku i upravnom sporu, FCJP - Fondacija Centar za javno pravo, str. 5.

56 Ibid., str. 5.

u različitim društvenim oblastima predstavlja važnu polugu za determinirajuće političke korake u uređenju i praćenju razvoja upravnih oblasti od kolektivnog interesa.

Kod modaliteta unutrašnje (samo) kontrole organa uprave bitno je istaći:

- zakonska prava, obaveze i odgovornosti rukovodioca organa uprave (tzv. supervizija),
- uspostavljanje sistema/alata za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi,
- uspostavljanje efikasnih procedura javnih nabavki,
- internu reviziju, finansijsko upravljanje i kontrolu, organizacione jedinice za internu/unutrašnju kontrolu,
- javnost rada, sloboden pristup informacijama, druge antikorupcione mehanizme itd.

Supervizija kao pojam svojstven hijerarhijskoj organizaciji se etimološki sastoji od dvije riječi: super („upper“) i vizija („vision“) i podrazumijeva aktivnosti praćenja, usmjeravanja, kontrole, vodenja, koordinacije u okviru liderske uloge koju vrši rukovodilac organa uprave.<sup>57</sup> Supervizija kao kritični element za uspostavu djelotvornih organizacijskih praksi odnosi se na puni obuhvat tri aspekta: substancialni ili tehnički (metode, tehnike i način na koji se obavljaju poslovi), institucionalni ili ciljni (pravila, procedure i ciljevi), te personalni ili ljudski (upravljanje ljudskim potencijalima).<sup>58</sup>

Konceptualni okviri internih mehanizama kontrole u organima uprave odnose se na vezu sa hijerarhijskim, supervizijskim, verifikacijskim, nadzornim efektima na organizacijsku strukturu, performanse, operativne procese, etičke obrasce i standarde, ali i komunikaciju, saradnju i organizacijsku kulturu putem aktivnosti izvještavanja, monitoringa, standarda upravljanja kvalitetom, te finansijskog kontrolnog okruženja s ciljem preispitivanja dalje opravdanosti provođenja, pravilne primjene pravnih propisa, te prevencije, kao i suzbijanja koruptivnih i drugih rizika.<sup>59</sup> Interni mehanizmi kontrole se uspostavljaju, razvijaju i jačaju s jednostavnim ciljem održavanja i podizanja povjerenja u objektivnost, nepristrasnost i odgovornost institucija javne vlasti.<sup>60</sup>

## 5. Zaključna razmatranja

Iako je generalna uloga kontrole u sistemu državne vlasti očuvanje osnova

57 Marume, S.B.M., Jaricha, E., Chikasha, Dr., Supervision, International Journal of Business and Management Invention, Volume 5, Issue 7, July 2016, str. 13-17.

58 Barnard, C.I.; The functions of the Executive, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts: 1964.

59 Detaljnije vidjeti Yao L. Peter et al., A Critical Examination of Internal Control Systems in the Public Sector, A Tool for Alleviating Financial Irregularities: Evidence from Ghana, *Research Journal of Finance and Accounting Vol.8, No.22*, 2017, str. 95 i dalje.

60 Jill, M. D., & Houmes, R., COSO's Updated Internal Control and Enterprise Risk Management Frameworks. *The CPA Journal 84(5)*, 2014, str. 54.

i bazičnih funkcija na kojim počiva savremena organizacija države, za sistem uspostavljene kontrole u odnosu na rad organa uprave je najznačajnije da se ostvaruje putem primjenjivih i efektivnih (djelotvornih) mehanizama koji djeluju u pravcu preispitivanja i uspostavljanja pravilne organizacije i pravilnog funkcionisanja. Efektivni i upotrebljivi sistemi kontrole u najavi, prijetnji i procesu provođenja služe detektovanju slabosti, odstranjivanju nedostataka, unapređenju efikasnosti i podizanju opće odgovornosti u ostvarenju postavljenih društvenih i organizacijskih ciljeva.

Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU iz maja 2019. godine svrstava u reformske prioritete imperativne kojima čine efekte djelotvornog sistema kontrole organa uprave što je unapredjenje sveukupnog funkcionisanja javne uprave i profesionalizacija državne službe. Pravo na dobru upravu koje je građanima EU zajamčeno građansko pravo iz čl. 41 Povelje o fundamentalnim pravima EU, kao i čl. 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama koji garantira minimalne procesne standarde, što uz koncept administrativne pravde („administrative justice“) podrazumijeva:

- efikasnije upravno rješavanje, ukupnu racionalizaciju procedura sudske zaštite u upravnim sporovima, te više djelotvornih sredstava pravne zaštite stranaka u upravnom postupku i upravnim sporovima,
- efikasnu provedbu zakona („law enforcement“) i zaštitu od „šutnje administracije“ („administrative inaction“),
- osiguranje i zaštitu pune zakonitosti, te zaštitu stranaka od arbitarnosti i diskriminacije u upravnom odlučivanju,
- uvođenje menadžerskih obrazaca u sisteme upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi,
- transparentniji rad organa uprave,
- jačanje internih mehanizama kontrole, profesionalizma i poštivanja etičkih kodeksa itd.

Evrpeizacija tzv. administrativne pravde je identifikacijski simbol legislativno prihvaćenih standarda od strane velikog broja evropskih zemalja. Pripojena vrijednost i prioritet administrativne pravde je veće povjerenje građana i javnog mnijenja u zakonit rad organa uprave, zbog čega se uspostavljaju djelotvorni kontrolni mehanizmi.

Razvijeni kontrolni mehanizmi u savremenom načinu upravljanja služe i fleksibilnijim strukturama, mobilizaciji znanja i uvođenju inovacija, razvoju digitalizacije i poticaju dalje mrežne povezanosti, te novim metodama rada. Pored neutralizacije rizika, imperativ kontrole kod organa uprave je i ostvarenje organizacijskih ciljeva ali i krajnje institucionalne demokratizacije. Instrumenti kontrole u kontekstu evropskog upravnog prostora, znače i poziv za temeljitu preobrazbu načina i kulture upravljanja.

## **Literatura:**

Knjige i članci:

1. Aviani D., Parlamentarni ombudsmen, Pravni Fakultet, Split, 1999.,
2. Barnard, C.I.: The functions of the Executive, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts: 1964.,
3. Borković I., Upravno pravo, drugo izdanje, Informator, Izdavačka kuća Zagreb, 1984.,
4. Bouckaert,G.& Werner, J., European Perspectives for Public Administration- The Way Forward, Leuven University Press, 2020.,
5. Dedić S., Upravno pravo Bosne i Hercegovine, Magistrat Sarajevo, Bihać / Sarajevo, 2001.,
6. Đelmo, Z., Upravno pravo i evropsko upravno pravo, Fakultet za upravu Sarajevo, 2007.,
7. Đerđa D., Antić T., Nadzor nad radom izvršnih i upravnih tijela jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, 1/2016.,
8. Gomes Lobo F., Sampaio Bezerra T., The control of public administration and the conflict between the decisions of the TCU and the deliberations of the CNJ, Administrative Law Review, Rio de Janeiro, 2021.,
9. Išerić H., Opravданост постојања Институције омбудсмена за људска права BiH на примеру коришћења надлеžности у управном поступку и управном спору, FCJP - Fondacija Centar za javno pravo.,
10. Jill, M. D., & Houmes, R., COSO's Updated Internal Control and Enterprise Risk Management Frameworks. *The CPA Journal* 84(5), 2014.,
11. Kamarić M., Festić I., Upravno pravo, Opći dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2009.,
12. Lilić S., Dimitrijević P., Marković M., Upravno pravo, Savremena administracija, Beograd.,
13. Marković M., Savremena javna uprava, Studije i ogledi, Podgorica, 2007.,
14. Marume, S.B.M., Jaricha, E., Chikasha, Dr., Supervision, International Journal of Business and Management Invention, Volume 5, Issue 7, July 2016.,
15. Mehmedović E., Stojanović S., Inspekcije i inspekcijski nadzor, Organizacija, nadležnost, postupak, Sarajevo, 2022.,
16. Mitrović, LJ., Tanović, M., Upravno procesno pravo, Fakultet za upravu- pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, 2022.,
17. Pobrić N., Pozicija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u upravnom postupku i upravnom sporu, FCJP – Fondacija centar za javno pravo.,
18. Pobrić N., Ustavno pravo, Mostar, 2000.,

19. Popović S., Upravno pravo, Opšti dio, Osmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1978.,
20. Pusić E., Nauka o upravi, Školska knjiga – Zagreb, 1996.,
21. Pusić, E., Upravljanje u savremenoj državi, Savremena javna uprava, Zagreb, 2002.,
22. Tanović, M., Savremena javna uprava, Fakultet za upravu, Sarajevo, 2018.,
23. Vetma Britvić, B., Neke pravne posljedice presuda upravnih sudova u državama članicama Evropske unije, Hrvatska komparativna javna uprava, god. 13.(2013).,
24. Winkler, R., Administrative Justice in Europe: The EU Acquis, Good Practice and Recent Developments, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 7., No. 4, 2007.,
25. Yao L. Peter et al., A Critical Examination of Internal Control Systems in the Public Sector, A Tool for Alleviating Financial Irregularities: Evidence from Ghana, *Research Journal of Finance and Accounting* Vol.8, No.22, 2017.,
26. Žuljević S., Uprava razvoj, diferencijacija, integracija, Lawrenceville, 2006.,

Pravni izvori:

1. Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, „Sl. glasnik BiH”, br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006 - ispr., 50/2008 - dr. zakon i 61/2023.
2. Zakon o opštem upravnom postupku RS, „Sl. glasnik RS”, br. 13/2002, 87/2007 - ispr., 50/2010. i 66/2018.
3. Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj: 19/2002, 88/2007, 83/2008, 74/2010).
4. Zakon o upravnim sporovima Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 4/2000, 1/2001).
5. Zakon o upravnom postupku BiH („Službeni glasnik BiH“ broj: 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013, 53/2016).
6. Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta BiH, („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj: 48/2011-prečišćeni tekst, 21/2018, 23/2019).
7. Zakonu o upravnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, („Službene novine FBiH”, br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022).

Web stranice:

1. Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2022., [https://archive.europa.eu/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu\\_1666693844.pdf](https://archive.europa.eu/wp-content/uploads/2022/10/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf),
2. Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/upravna\\_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/upravna_inspekcija/inspektorat/default.aspx?id=1151&langTag=bs-BA)

**Aldin Jelovac, Ph.M., senior assistant**

Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

**Merima Tanović, Ph.D., associate professor**

Faculty of Administration – affiliated member of the University of Sarajevo

## **THE FUNCTION OF SUPERVISION AND THE REFORM SIGNIFICANCE OF CONTROL MECHANISMS OVER THE WORK OF ADMINISTRATIVE BODIES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary:** Political and legal control over the work of administrative bodies as the most widely established state apparatus has a very important role when it comes to the legal and efficient functioning of administrative bodies, therefore the adequate and continuous application of control mechanisms is extremely important for the establishment of the principles of good governance, citizen-oriented public administration, and the improvement efficiency and methods used in public administration. The Europeanization process also includes reaching the so-called administrative justice in procedures for the legal protection of parties in administrative proceedings and administrative disputes, as well as the strengthening of internal control mechanisms that shape the organizational structure, affect performance, operational processes, ethical patterns and standards, but also communication, cooperation and organizational culture. The aim of this paper is to show the importance of political, legal, external and internal control mechanisms supervision itself for the general functioning of administrative bodies, the types of existing control and its implementation, as well the reform impact on the further democratization of public administration in Bosnia and Herzegovina.

**Keywords:** control/supervision, administrative bodies, European integration processes, public administration

**Dr. sc. Damir Juras**

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske  
Odjel prvostupanjskog disciplinskog sudovanja, Split

**Boris Novak, magistar kriminalistike**

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske  
Ravnateljstvo policije, Zagreb

**Robert Bilić, diplomirani kriminalist**

Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske  
Policijska uprava splitsko-dalmatinska, Split

## **KAZNENO DJELO IZNUDE U PRAVU REPUBLIKE HRVATSKE**

**Sažetak:** U ovom radu prikazani su pravni i kriminalistički aspekt kaznenog djela iznude u Republici Hrvatskoj, a rad sadrži i sudske praksu te statističke podatke o kaznama izrečenim počiniteljima ovog kaznenog djela. Osnovno kazneno djelo iznude čini osoba koja s ciljem da sebi ili drugome pribavi protupravnu imovinsku korist silom ili ozbiljnom prijetnjom prisili drugoga da što učini, ne učini ili trpi na štetu svoje ili tuđe imovine. Zakonodavac je propisao i više težih oblika kaznenog djela iznude, koji se ostvaruju i razlikuju ovisno o ostvarenoj koristi ili prouzročenoj šteti, uporabi oružja ili opasnog oruđa, napadu na život ili tijelo ili sadržaju prijetnje i nastaloj posljedici. Razlikuju se neposredno i posredno počinjenje kaznenog djela iznude u odnosu na počiniteljima poznate ili nepoznate žrtve. Za razrješavanje ovog kaznenog djela policija, među inim, koristi posebne dokazne radnje i prikrivenu policijsku radnju klopku. Analizirana sudska kaznena politika je izuzetno blaga.

**Ključne riječi:** iznuda, kaznena djela protiv imovine, prijetnja, prisila, Republika Hrvatska

### **1. Uvod**

Nepovrednost vlasništva je jedna od najviših vrednota ustavnog poretku Republike Hrvatske, pravo vlasništva je zajamčeno ustavnom odredbom, a zakonom ga je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 3., 48. i 50. Ustava Republike Hrvatske<sup>1</sup>). Zaštita imovine u najvećoj se mjeri ostvaruje pravilima građanskog i trgovačkog prava, a primjenom kaznenih sankcija samo kad je do povrede ili ugrožavanja imovine

---

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14

došlo uporabom sile, prijetnje, obmane, iznude, ucjene ili sličnih društveno opasnih radnji. Dakle, kaznenopravna zaštita imovine ima supsidijarni karakter, ali bez kaznenopravne zaštite ne može se ostvariti efikasna zaštita imovine.<sup>2</sup>

Imovinom se smatra imovina bilo koje vrste, neovisno o tome je li materijalna ili nematerijalna, pokretna ili nepokretna, odnosno pravni dokumenti ili instrumenti kojima se dokazuje pravo na ili interes za takvu imovinu (čl. 87. st. 23. Kaznenog zakona<sup>3</sup>).

Kaznena djela protiv imovine propisana su u glavi XXIII. KZ-a i to su: krađa (čl. 228), teška krađa (čl. 229), razbojništvo (čl. 230), razbojnička krađa (čl. 231), utaja (čl. 232), pronevjera (čl. 233), neovlaštena uporaba tuđe pokretne stvari (čl. 234), oštećenje tuđe stvari (čl. 235), prijevara (čl. 236), nedozvoljena igra na sreću (čl. 237), zlouporaba osiguranja (čl. 238), zlouporaba čeka i platne kartice (čl. 239), zlouporaba povjerenja (čl. 240), povreda tuđih prava (čl. 241), lihvarske ugovore (čl. 242), iznuda (čl. 243) i prikrivanje (čl. 244). Kaznena djela protiv imovine predstavljaju kaznena djela u kojima je počinjena određena imovinska šteta. Kod većine kaznenih djela iz ove grupe kaznenih djela počinitelj postupa s namjerom da stekne protupravnu imovinsku korist.

U ovom radu prikazani su pravni i kriminalistički aspekt kaznenog djela iznude u pravu Republike Hrvatske, uz navođenje stajališta različitih autora te primjera iz sudske prakse i statističkih podataka o kaznama izrečenim počiniteljima navedenog kaznenog djela.

## 2. Pravni opis i analiza kaznenog djela

Zakonodavac je propisao osnovni i pet težih oblika izvršenja kaznenog djela iznude.

### 2.1. Osnovno kazneno djelo iznude

Osnovno kazneno djelo iznude čini osoba koja s ciljem da sebi ili drugome pribavi protupravnu imovinsku korist silom ili ozbiljnom prijetnjom prisili drugoga da što učini, ne učini ili trpi na štetu svoje ili tuđe imovine, a za počinitelja je zapriječena kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina (čl. 243. st. 1. KZ-a).

Iznuda je poseban oblik kaznenih djela prisile i prijetnje. Prisila je opisana u čl. 138. st. 1. KZ-a kao prisiljavanje drugoga silom ili ozbiljnom prijetnjom da što učini, ne učini ili trpi. Prijetnja je definirana čl. 139. st. 1. KZ-a kao stavljanje u izgled kakvog zla da bi se drugoga ustrašilo ili uznemirilo. Sila ili prijetnja je sredstvo za pribavljanje protupravne imovinske koristi. Sila može biti materijalna

2 Dujmović Z., Imovinski kriminalitet u Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 3 (1996) 2, str. 415.

3 Kazneni zakon (KZ), Narodne novine, broj: 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23.

i psihička, a ostvaruje se nanošenjem nekog zla s ciljem da se žrtvu prisili da ne postupa u skladu sa svojom voljom ili da postupa protivno svojoj volji. Uporaba sile najčešće podrazumijeva uporabu fizičke snage. Prijetnja može biti upućena verbalno, znacima ili na drugi način.

Djelo se može počiniti samo uporabom sile ili samo uporabom prijetnje, ali moguće je silu ili prijetnju uporabiti istovremeno ili naizmjenično. Za opstojnost djela nije potrebno da je uslijed primjene sile osoba, prema kojoj je primijenjena sila, zadobila ozljedu. Sila ili prijetnja mora biti takva da je, objektivno gledano, prikladna za sprječavanje ili svladavanja otpora žrtve. Dovoljno je da počinitelj hoće kod osobe kojoj prijeti postići željeni učinak. Nije bitno da počinitelj ne bi mogao ostvariti prijetnju iz razloga koji su nepoznati osobi kojoj se prijeti, primjerice ako počinitelj prijeti plastičnim oružjem (koje izgleda kao pravo), što osoba kojoj se prijeti ne zna i shvaća prijetnju kao ozbiljnu i ostvarivu.

Iz sudske prakse:

*„Nije u pravu optuženi J. N. niti kada osporava ozbiljnost prijetnji upućenih članovima Upravnog i Nadzornog odbora trgovackog društva „P.“ d.d. Naime, prijetnje trovanja prehrambenih arktikala koji se prodaju u trgovinama „P.“ d.d. drogama heroin i MDMA ispravno su ocijenjene ozbiljnima. Općepoznato je da ove droge mogu izazvati ozbiljnu opasnost ne samo za zdravlje, nego i za život osoba koje bi ih konzumirale s kupljenom hranom, a tvrdnje o visokoj cijeni tih droga zbog koje bi takve prijetnje bile „besmislene“ bespredmetne su kada se imaju na umu iznosi od 500.000,00 do 800.000,00 EUR-a čiju isplatu je optuženi J. N. pokušao ishoditi takvim prijetnjama.“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, I Kž-459/16-13 od 14. rujna 2016.*

*„Optuženika svojim iskazima tereti oštećenik, a prijetnje je potvrdio i svjedok D. H., koja zna romski jezik te ih je preveo oštećeniku. Oštećenik također nije mogao znati da optuženik nema brata u O., te da li zapravo pred njim zove brata na mobitel ili fingira govoreći mu da dođe u O. i ponese oružje. Navedene okolnosti počinjenja djela, riječi koje je optuženik izgovorio i njegove radnje predstavljale su ozbiljnu prijetnju i bile su objektivno prikladne ustrašiti oštećenika i prisiliti ga da na štetu svoje imovine nešto učini.“, Županijski sud u Sisku, Kž-6/2021-8 od 29. prosinca 2021.*

Prijetnja se ne mora upotrebljavati neposredno prema osobi koju se želi prisiliti na određeno činjenje, nečinjenje ili trpljenje. Ona se može činiti i prema drugoj osobi ako je to podobno da se izvrši prisila koja se želi. Sila uporabljena prema drugoj osobi također se može pojaviti kao prijetnja prema osobi koja se iznuđuje.<sup>4</sup>

Između primijenjenog sredstva i posljedice mора postojati uzročna veza odnosno nema kaznenog djela ako bi žrtva i bez uporabe sile ili prijetnje postupila na identičan način.

Prijetnja mora biti protupravna.

Iz sudske prakse:

<sup>4</sup> Tahović, J. Đ, Komentar Krivičnog zakonika, Savremena administracija, Beograd, 1957., str. 510.

„Međutim, pri tome uporaba sile ili ozbiljne prijetnje mora biti protupravna. To znači da nema ovog kaznenog djela ako se spomenuti instrument počinjenja kaznenog djela temelji na nekoj pravnoj osnovi. U konkretnom slučaju osumnjičeniku B. D. stavlja se na teret ozbiljna prijetnja koja se sastoji u tome da će ustrajati u prijedlogu za otvaranje stečajnog postupka ako oštećenici kao tužitelji ne prihvate sve uvjete sklapanja nagodbi koji su precizirani u činjeničnim opisima inkriminiranih djela. (...) Prema tome ako je osumnjičenik B. D. bio ovlašten podnijeti prijedlog za otvaranje stečajnog postupka i ako je postojao stečajni razlog, a očito da je tim uvjetima udovoljeno jer ih žalitelji ne dovode u sumnju, on je imao legitimno pravo na to, jednako kao i na pravo da ustraje na provedbi tog postupka, pa se stoga inkriminirano ponašanje osumnjičenika ne može podvesti pod pojam ozbiljne prijetnje u smislu stavljanja oštećenicima kao tužiteljima u izgled nekog zla. Drugim riječima, o kaznenom djelu iznude bi se radilo da je osumnjičenik protupravno ustrajao na kakvom sudskom postupku i time prisilio drugoga (u ovom slučaju oštećenike kao tužitelje) da što učini, ne učini ili trpi na štetu svoje ili tuđe imovine. No sve doatile dok se osumnjičenik kretao u okviru legalnog i legitimnog postupanja, ne može se govoriti o ozbiljnoj prijetnji koja se traži kao bitna komponenta kaznenog djela iznude iz čl. 243. KZ/11.“, Županijski sud u Varaždinu, Kir-480/16, 19 Kv II-189/16-3 od 13. prosinca 2016.

Predmet kaznenog djela je imovina, zato je ovo imovinski delikt. Tako će ovo kazneno djelo postojati i ako se nekoga prisili da se odrekne nasljedstva ili određenih primanja odnosno potraživanja.

Imovinska korist za kojom poseže počinitelj mora biti protupravna.

Kazneno djelo je dovršeno činjenjem ili nečinjenjem nečega na štetu svoje ili tuđe imovine. Ako počinitelj ne ostvari namjeru pribavljanja protupravne imovinske koristi, raditi će se o kaznenom djelu iznude u pokušaju.

Iz sudske prakse:

„Nije u pravu državni odvjetnik niti kada u žalbi tvrdi da je kazneno djelo iznude opisano pod točkom 1. izreke prvostupanske presude dovršeno jer da to proizlazi iz činjenice da su “predstavnici pravne osobe P d.d. R. izvršili više radnji po zahtjevu iznuđivača, između čega su otvoreni novčani računi odnosno ishođeno je ukupno 5 bankovnih kartica na koje su položeni određeni novčani iznosi, odnosno određen je limit isplate iznosa na A. P. kartici (...), a iznuđivaču su dostavljeni šifrirani podaci i PIN brojevi bankovnih kartica “ te da je „pripremljeni paket s navedenim bankovnim karticama i šest novčanica po 500,00 eura“. (...) Međutim, iz činjeničnih utvrđenja, odnosno okolnosti navedenih u činjeničnom opisu radnje ovog kaznenog djela proizlazi da optuženi J. N. nije faktički niti došao u mogućnost raspolagati čak niti dijelom iznosa čiju predaju je zatražio od oštećenika, zbog čega ispravno prvostupanski sud zaključuje da se radi o pokušaju kaznenog djela, odnosno o optuženikovom poduzimanju, s namjerom počinjenja kaznenog djela, radnji koje prostorno i vremenski neposredno

*prethode ostvarenju bića kaznenog djela (članak 34. stavak 1. KZ/11.). “, Vrhovni sud Republike Hrvatske, I Kž-459/16-13 od 14. rujna 2016.*

Pokušaj kaznenog djela počinje uporabom sile ili prijetnje.

Kazneno djelo se može počiniti samo s namjerom. Ona se sastoji od svijesti da se uporabom sile ili prijetnje prisiljava drugoga da što učini, ne učini ili trpi na štetu svoje ili tuđe imovine.

Iz sudske prakse:

*„Ovim razlozima, s obzirom na citirane žalbene navode, valja dodati i da optuženikova namjera pribavljanja imovinske koristi jasno proizlazi iz njegovih zahtjeva za isplatom novčanih iznosa navedenih pod točkama 1., 3., 4., 5., 6., 7. i 8. izreke prvostupanjske presude; da je namjera optuženog J. N., kako on tvrdi u obrani, a u čemu ustraže i u žalbi, bila samo zaplašiti oštećenike, njegova pisma sadržavala bi samo prijetnje napadima na živote oštećenika i članova njihovih obitelji te imovinu (točke 3., 4., 5., 6., 7. i 8. izreke te presude), odnosno napadima na živote i zdravlje kupaca (točka 1. izreke) koje bi, i bez njegovog traženja novca za nepoduzimanje takvih napada (trovanjem proizvoda u trgovinama i ugostiteljskom objektu, podmetanjem eksploziva i slično), oštećenici izvjesno doživjeli barem jednako opasnima kao što su doživjeli iznuđivačka pisma optuženika. Osim toga, sam optuženi N. je u obrani za oštećenike naveo da „oni sve gledaju kroz novac, i kada im novac uzmete uzeli ste im sve“, iz čega proizlazi da bi, ako im se optuženik htio osvetiti zbog nepravde koju je osjećao, upravo iznuđivanje novaca od oštećenika predstavljalo sredstvo takve osvete, a time i cilj njegovog postupanja.“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, I Kž-459/16-13 od 14. rujna 2016.*

Ne postoji produljeno kazneno djelo (čl. 52. st. 2.) iznude, već realni stjecaj (čl. 51.) takva kaznena djela jer se kaznenim djelom iznude ne napada samo imovina već i osobne vrijednosti (sloboda, život ili tijelo) dviju ili više različitih osoba, čime je isključena mogućnost postojanja pravne konstrukcije produljenoga kaznenog djela.

Iz sudske prakse:

*„Nisu utemeljene niti žalbene tvrdnje opt. I. Z. da se u odnosu na kaznena djela iznude, koja su počinjena dana 02. i 03. srpnja 2014. (na način opisan pod toč. 2. i 3. izreke), radi o jednom produljenom kaznenom djelu s obzirom na jedinstvo vremena i prostora djelovanja optuženika, te osobe oštećenika. Naime, sukladno odredbi čl. 52. st. 2. KZ/11, kaznena djela koja predstavljaju napad na život ili tijelo osobe, (a nema sumnje da je kazneno djelo iznude upravo takvo djelo), ne mogu se pravno označiti kao produljena.“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, I Kž-431/15-7 od 11. travnja 2016.*

Ukoliko je prilikom kaznenog djela iznude žrtvi nanesena teška tjelesna ozljeda (čl. 118. KZ-a), radit će se o stjecaju kaznenog djela iznude s kaznenim djelom teške tjelesne ozljede (čl. 51. i 52. KZ-a). Ukoliko je počinitelj oštećeniku prilikom iznude nanio tjelesnu ozljedu (čl. 117. KZ-a), ista će biti konzumirana iznudom.

Iz sudske prakse:

„Dakle, i po ocjeni ovog suda drugog stupnja, u ovom slučaju radi se o realnom, a ne prividnom stjecaju po načelu konsumpcije, jer se ne radi o situaciji kad zakonsko biće kaznenog djela iznude u pokušaju u svom konkretnom ostvarenju uključuje zakonsko biće kaznenog djela pokušaja teške tjelesne ozljede u čitavom njegovom opsegu. Naime, okolnosti počinjenja djela, a posebice sredstvo i način počinjenja upućuju na zaključak da je okrivljenik inkriminirane prigode postupao u cilju da teško tjelesno ozljedi oštećenika B. J. i to nakon što je prethodno od njega tražio novac i prijetio mu. Stoga su neosnovani navodi žalbe istaknuti u tom pravcu, odnosno glede povrede kaznenog zakona na štetu okrivljenika iz razloga što je proglašen krivim za gore navedena dva kaznena djela.“, Županijski sud u Splitu, Kž-33/2020-5 od 28. siječnja 2020.

Počinitelj može biti svaka deliktno sposobna osoba.

Djelo se može počiniti samo činjenjem.

S obzirom na visinu propisane kazne pokušaj je kažnjiv (čl. 34. st. 1. KZ-a).

Kazneni postupak za ovo djelo pokreće državni odvjetnik po službenoj dužnosti.

## 2.2. Teži oblici kaznenog djela iznude

Teži (kvalificirani) oblici iznude ovise o visini pribavljenе koristi ili prouzročene štete, uporabi oružja ili oruđa, napadu na život ili tijelo osobe ili sadržaju prijetnje. Oni postoje u slijedećim slučajevima:

a. Ako je izvršenjem osnovnog oblika kaznenog djela pribavljenā znatna imovinska korist ili prouzročena znatna šteta. Za počinitelja je propisana kazna zatvora od jedne do osam godina (čl. 243. st. 2. KZ-a).

Vrijednost imovinske koristi i štete je znatna ako prelazi 7963,37 eura (čl. 87. st. 29. KZ).

Iz sudske prakse:

„Ako počinitelj, postupajući s namjerom ostvarenja upravo te teže posljedice (u predmetnim kaznenim djelima s namjerom pribavljanja znatne imovinske koristi), poduzme radnje koja prostorno i vremenski neposredno prethode ostvarenju biće kaznenog djela, ali do nastupanja te posljedice ne dođe, on, uz ispunjenje ostalih pretpostavki propisanih odredbom članka 34. stavka 1. KZ/11., odgovara za pokušaj kvalificiranog oblika ovog kaznenog djela, dakle, za pokušaj kaznenog djela iz članka 243. stavka 2. u vezi s člankom 34. stavkom 1. KZ/11. (...).“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, I Kž-459/16-13 od 14. rujna 2016.

b. Ako je pri počinjenju osnovnog kaznenog djela počinitelj uporabio silu protiv osobe ili je zaprijetio da će izravno napasti na život ili tijelo osobe. Za počinitelja je propisana kazna zatvora od jedne do deset godina (čl. 243. st. 3. KZ-a).

Radi se o razbojničkoj iznudi koju poznaju drugi zakoni (§ 255 njemačkog Kaznenog zakona i članak 156. stavak 3. švicarskog Kaznenog zakona). Ona se

razlikuje od „obične“ iznude iz stavka 1. po tome što je sila upravljena protiv osobe (pa onda u stavku 1. ostaje samo sila upravljena prema stvarima), a prijetnja se odnosi na izravni napad na život i tijelo (kao i kod razbojništva); od razbojništva se pak razlikuje po tome što počinitelj ne oduzima tuđu pokretnu stvar.<sup>5</sup>

c. Ako je prilikom izvršenja radnje razbojničke iznude uporabljeni kakvo oružje ili opasno oruđe, pribavljena znatna imovinska korist ili je prouzročena znatna šteta. Za počinitelja je propisana kazna zatvora od tri do dvanaest godina (čl. 243. st. 4. KZ-a)

Kod uporabe oružja ili oruđa mora se raditi o stvarnom oružju ili oruđu kojim se može ugroziti život ili zdravlje napadnute osobe, a u pogledu navedene činjenice nije odlučna predodžba žrtve, njezin subjektivni osjećaj straha ili ugroženosti. Nije bitno na koji način je oružje uporabljen.

Postoje četiri kategorije oružja: vatreno oružje A, B i C kategorije te ostalo oružje kategorije C i D. Hladno oružje (D kategorija) su: bokseri, bodeži, kame, mačevi, koplja, sablje, bajunete, te noževi čije se sjećivo nalazi pod pritiskom sabijene opruge, a iz drške iskaču pritiskom na gumb, bez obzira na dužinu oštice ili skrivene oštice, druga potajna oružja sa skrivenim oštricama (oružni štapovi, oružni kišobrani i sl.), te metalne zvjezdice za bacanje. Hladnim oružjem smatraju se i razne vrste palica te drugi predmeti pogodni za nanošenje ozljeda (čl. 4. st. 1., čl. 6. st. 1. toč. 10., čl. 7. Zakona o nabavi i posjedovanju oružja građana<sup>6</sup>). Ručna naprava koja pomoću visokog električnog napona privremeno onesposobljuje osobu (električni paralizator) smatra se oružjem (čl. 6. st. 1. toč. 9. i čl. 7. st. 4. toč. 2. ZNPOG-a).

Iz sudske prakse:

*„Naime, suprotno istaknutim žalbenim navodima, nema sumnje da je prilikom izvršenja tog kaznenog djela opt. I. Z. za vrijeme uporabe sile i prijetnje prema oštećeniku, u rukama imao sjekiru i nož, te je time ostvario sve bitne elemente kaznenog djela iznude, iz čl. 243. st. 3. i 4. KZ/II.“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, I Kž-431/15-7 od 11. travnja 2016.*

Ne postoji ovo kazneno djelo ako je uporabljen plastični pištolj (koji je izgledao kao pravi) jer je takav pištolj igračka, a ne oružje kako ga definira zakonodavac. U takvu slučaju, može se počiniti jedino osnovno kazneno djelo iznude ili kazneno djelo prisile ili prijetnje.

Ako postoji kumulacija kvalifikatornih elemenata (uporabljeni oružje ili opasno oruđe, pribavljena znatna imovinska korist, prouzročena znatna šteta) to može biti od utjecaja, kao otegotna okolnost, na odmjeravanje kazne.

d. Ako je pri počinjenju osnovnog kaznenog djela ili razbojničke iznude počinitelj zaprijetio da će izravno napasti na život ili tijelo većeg broja osoba

5 Obrazloženje Konačnog prijedloga Kaznenog zakona,

[https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE\\_866.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE_866.pdf), str. 230.

6 Zakon o nabavi i posjedovanju oružja građana (ZNPOG), Narodne novine, broj: 94/18, 42/20, 114/22.

ili da će teško oštetiti objekte velikog društvenog značenja. Za počinitelja je propisana kazna zatvora od tri do petnaest godina (čl. 243. st. 5. KZ-a).

Iz sudske prakse:

*„Ako se napad kojim se prijeti treba dogoditi s vremenskim odmakom od same prijetnje, dakle u bilo kojem relativnom duljem razdoblju (nekoliko sati, dana, tjedana ...), njegova izravnost ne postoji. Iz činjeničnog opisa radnji ovih kaznenih djela sadržanih u prvostupanjskoj presudi ne proizlazi da je optuženik oštećenicima zaprijetio da će izravno napasti na život i tijelo neke osobe, odnosno većeg broja osoba. Naime, u opisu kaznenog djela iz točke I. izreke navedeno je da je optuženi zaprijetio „da će proizvode koji se prodaju u trgovinama P. d.d. K., M. i Z. – D. te drugim lokacijama zatrovati opasnim supstancama kao što su droge heroin i MDMA i time vitalno ugroziti život i zdravlje većeg broja kupaca, postupajući iznenada i u vrijeme blagdana kada je najveća fluktuacija kupaca, uz daljnje prijetnje da će neispunjene zahtjeva ili obavještavanje policije, osvetiti napadom na život primatelja pisama, članova njihovih obitelji, te uništenjem imovine, njihove i navedenog trgovackog društva, uz objavljivanje kompromitirajućih sadržaja“, dok je u opisima kaznenih djela pod točkama 5., 6. i 7. navedeno da je oštećenicima zaprijetio „u prvom pismu da u slučaju neisplate oštećenik riskira sigurnost sebe, obitelji i imovine, u drugom pismu napadom na imovinu, a u trećem pismu napadom na život oštećenika podmetanjem eksploziva“. Dakle, iako se nedvojbeno radi o ozbiljnim prijetnjama, između ostalog, i napadima na živote i tijela oštećenika i drugih osoba, niti jedna od opisanih prijetnji nije bila vremenski određena i neposredno vremenski povezana s njenim izricanjem da bi se, u smislu ranije iznesenog, mogla označiti kao prijetnja izravnim napadom na život i tijelo jedne ili većeg broja osoba.“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, I Kž-459/16-13 od 14. rujna 2016.*

Novi kvalificirani oblik u stavku 5. preuzet je iz članka 156. stavka 4. švicarskog Kaznenog zakona. Njime su obuhvaćeni posebno teški oblici iznude, npr. prijetnja rušenjem zrakoplova ili drugog prijevoznog sredstva s mnogo putnika, bacanjem bombe u robnu kuću ili diskoteku, podmetanjem požara u višekatnici itd. ili pak da će se otrovati vodovod, dignuti u zrak električna centrala, zgrada velike umjetničke vrijednosti i sl.<sup>7</sup> S obzirom na prirodu kaznenog djela pojam „veći broj osoba“ odnosio bi se na najmanje pet osoba ili više njih.<sup>8</sup>

e. Ako je osnovnim ili težim oblikom iznude prouzročena smrt osobe kao teža zakonom predviđena posljedica, za počinitelja je propisana kazna zatvora od najmanje pet godina (čl. 243. st. 6. KZ-a). Između radnje osnovnog ili težeg oblika djela i teže posljedice mora postojati uzročna veza. U odnosu na težu posljedicu (smrt osobe) počinitelj postupa iz nehaja (čl. 27. st. 2. KZ). Ako bi u odnosu na težu posljedicu (smrt osobe) počinitelj postupao s namjerom, tada bi se radilo o kaznenom djelu teškog ubojstva iz koristoljublja (čl. 111. st. 4. KZ).

<sup>7</sup> Obrazloženje Konačnog prijedloga Kaznenog zakona,  
[https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE\\_866.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE_866.pdf), str. 230.-231.

<sup>8</sup> Pavlović Š., Kazneni zakon, Libertin naklada, Rijeka, 2015., str. 1074.

### **3. Kriminalistički aspekt kaznenog djela**

Svako kazneno djelo, pa tako i kazneno djelo iznude, ima posebnu, njemu svojstvenu, metodiku otkrivanja i dokazivanja. Iako se nalazi u poglavlju KZ-a gdje su navedena kaznena djela protiv imovine, kaznenim djelom iznude se u Republici Hrvatskoj ne bavi linija rada općeg kriminaliteta, koja prati problematiku imovinskog kriminaliteta, već linija rada organiziranog kriminaliteta. To je iz razloga jer se radi o složenom kaznenom djelu, koje se uglavnom čini u sastavu grupe, a iako je motiv stjecanje protupravne imovinske koristi, ovo kazneno djelo se čini uporabom nasilja ili prijetnjom nasiljem, uslijed čega žrtva trpi fizičko i/ili psihičko zlostavljanje, što je karakteristično za kaznena djela organiziranog kriminaliteta, u kojima se koristi sistematizirano i planirano nasilje za postizanje cilja. Isto tako važno je napomenuti da je kod kaznenog djela iznude bitan financijski motiv počinitelja, a organizirane kriminalne skupine često koriste iznude kao sredstvo za brzo stjecanje veće količine novca. Novac dobiven počinjenjem kaznenih djela često se mora „prati“ kako bi se prikrio njegov ilegalni izvor, posebno u slučajevima kada žrtva ne prijavi iznudu ili kada kazneno djelo iznude ne bude procesuirano, što je opet jedan od elemenata organiziranog kriminala. Činjenjem kaznenog djela iznude, organizirane kriminalne skupine i pojedinci stječu određenu moć i utjecaj u kriminalnim krugovima te ujedno i šire strah kod građana, a što posredno utječe na volju građana za prijavljivanje kaznenih djela i sudjelovanje u kaznenim postupcima.

Iako je najveći broj prijavljenih kaznenih djela iznuda s poznatim počiniteljem to ne znači da policija nema nikakvog posla oko istraživanja tog (ne)djela. Posao policije je u tom slučaju potvrditi valjanost zaprimljene kaznene prijave i dati joj dodanu vrijednost na način da se pribave dokazi koji upućuju na tvrdnje iz kaznene prijave ili pak s druge strane opovrgnuti navode iz kaznene prijave te pribaviti dokaze protiv podnositelja kaznene prijave zbog kaznenog djela lažnog prijavljivanja kaznenog djela iz članka 304. KZ-a.

Procjenjuje se da značajan broj kaznenih djela iznude spada u tamnu brojku kriminaliteta i ostaje neprocesuiran jer žrtve nisu prijavile počinjenje tih kaznenih djela zbog raznih motiva. Žrtve kaznenih djela iznuda često osjećaju strah za vlastiti život i sigurnost svojih najbližih te se boje da će podnošenjem prijave izložiti sebe i svoju obitelj većem riziku. Isto tako žrtve u nekim slučajevima osjećaju sramotu i boje se stigmatizacije ukoliko prijave počinjenje kaznenog djela. Također, jedan od značajnijih čimbenika radi čega se ne prijavljuju kaznena djela iznuda je nedostatak povjerenja žrtve u pravosudni sustav, bilo da je riječ o sporosti i neučinkovitosti sustava ili eventualnoj korumpiranosti.

#### **3.1. Oblici počinjenja i načini otkrivanja kaznenog djela**

Razlikuju se neposredno i posredno počinjenje kaznenog djela iznude u odnosu na počiniteljima poznate ili nepoznate žrtve.

Iznudu u najvećem broju zabilježenih slučajeva izvršitelji čine neposredno prema njima poznatim žrtvama. Kod neposrednog počinjenja kaznenog djela počinitelj ili više njih neposredno prijete žrtvi ili žrtvu fizički napadaju. Ovdje se radi o ponavišu o prethodnim nerazriješenim imovinsko - pravnim odnosima i obvezama između počinitelja i žrtve u kojima počinitelj traži materijalnu kompenzaciju značajno veću od stvarnog duga. Ukoliko bi počinitelj tražio povrat stvarnog duga uz primjenu sile i/ili prijetnje radilo bi se o kaznenom djelu protupravne naplate (čl. 323. KZ-a). Ovakvi oblici kaznenog djela iznude najčešće se prijavljuju policiji od strane žrtava.

Kod ovog oblika počinjenja kaznenog djela iznude policija ima obvezu prikupiti dokaze koji dokazuju prijetnju ili primjenu sile i zahtijevanje protupravne imovinske koristi, što može biti izjava potencijalnog svjedoka, digitalni dokaz s mobilnog uređaja ili računala, digitalni dokaz u obliku snimke video nadzora, medicinska dokumentacija o ozljedama, druga dokumentacija i dr. Ukoliko se takvi dokazi ili dokumentacija ne mogu pronaći policija uglavnom primjenjuje prikrivenu policijsku radnju klopku (čl. 80. Zakona o policijskim poslovima i ovlastima)<sup>9</sup>. Klopku se kao prikrivenu policijsku radnju (uz promatranje, pratnju i ~~zasjedu~~) može koristiti kada je tijekom kriminalističkog istraživanja očigledno da se drugim radnjama neće postići cilj policijskog posla. Poduzima se temeljem pisane zapovijedi načelnika Uprave u Ravnateljstvu policije, načelnika Policijskog nacionalnog ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta, načelnika policijske uprave i načelnika policijske postaje ili osoba koje oni ovlaste, a zapovijed može trajati sve dok za njezinu primjenu postoje razlozi.

Policijski službenik koji namjerava primijeniti prikrivenu policijsku radnju klopke, prije primjene, sastavit će Plan provedbe, a o provedenoj klopki sastavit će se Zapisnik o postavljanju klopke. Prije provođenja klopke policija će dostaviti nadležnom državnom odvjetniku Zapisnik o zaprimanju kaznene prijave ili posebno izvješće iz kojega su razvidne osnove sumnje da je počinjeno kazneno djelo za koje se progoni po službenoj dužnosti te Zapisnik o postavljanju klopke (čl. 134. Pravilnika o načinu postupanja policijskih službenika).<sup>10</sup> Za postavljanje klopke koristiti će se predmet koji je vlasništvo oštećenog, a iznimno se može koristiti i predmet koji može osigurati policija. Policija može predmet koji se predaje opremiti uređajem za nadziranje prijenosa predmeta (čl. 136. PNPPS-a). Predmeti koji se koriste za klopku dodatno će se obilježiti na golom oku nevidljiv (latentan) način te će se fotografirati osobitosti takvih predmeta po kojima se oni razlikuju od istovrsnih predmeta.

Klopka se koristi kako bi se primijenila hitna dokazna radnja privremenog oduzimanja predmeta od počinitelja, neposredno nakon primopredaje od žrtve, te na taj način dokazala namjera pribavljanja protupravne imovinske koristi od strane

9 Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine, broj 76/09, 92/14, 70/19

10 Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika (PNPPS), Narodne novine, broj 20/22

počinitelja. Hitnu dokaznu radnju privremenog oduzimanja predmeta policija je ovlaštena samostalno primjenjivati (čl. 212. Zakona o kaznenom postupku).<sup>11</sup>

Prilikom realizacije klopke počinitelji kadikad znaju na primopredaju poslati osobu koja nema veze s kaznenim djelom već ona samo čini uslugu tom počinitelju ne znajući da ovaj čini kazneno djelo. U ovakvim slučajevima valja biti na oprezu i pokušati dokazati svijest osobe koja je došla na primopredaju o počinjenju kaznenog djela odnosno od nje prikupiti podatke o osobi koja ju je poslala preuzeti određeni predmet.

Neposredno počinjenje kaznenog djela iznude prema žrtvi s kojom se počinitelj ne poznaće karakterizira postojanje određenih podataka ili okolnosti koje je počinitelj saznao, a koje upućuju da ta žrtva posjeduje određenu imovinu koju se počinitelj želi dokopati kao i okolnosti i saznanja kojima počinitelj može kompromitirati žrtvu ili saznanja o tome na koji bi način žrtva reagirala na upućene prijetnje određenih intenziteta. Naime, takve podatke o žrtvi do počinitelja dođu od osobe obično bliske žrtvi ili krugu osoba u kojima se žrtva kreće. Od takvih podataka počinitelju je najbitniji podatak ili procjena kako bi žrtva reagirala na upućene prijetnje.

Prilikom kriminalističkih istraživanja takvog oblika kaznenog djela iznude u kojem žrtvi nije poznato tko je iznuđuje valja imati na umu da je to kazneno djelo iznimno teško razriješiti bez primjene prikrivene policijske radnje klopke ili bez primjene posebnih dokaznih radnji. Za kazneno djelo iznude mogu se primijeniti posebne dokazne radnje (1. nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora i drugih komunikacija na daljinu, 2. presretanje, prikupljanje i snimanje računalnih podataka, 3. ulazak u prostorije radi provođenja nadzora i tehničko snimanje prostorija, 4. tajno praćenje i tehničko snimanje osoba i predmeta, 5. uporabu prikrivenih istražitelja i pouzdanika, 6. simuliranu prodaju i otkup predmeta te simulirano davanje potkupnine i simulirano primanje potkupnine, 7. pružanje simuliranih poslovnih usluga ili sklapanje simuliranih pravnih poslova, 8. nadzirani prijevoz i isporuku predmeta kaznenog djela), pod uvjetom da se izvidi kaznenog djela ne bi mogli sprovesti na drugi način ili bi to bilo skopčano s nerazmernim teškoćama (čl. 332. i 334. ZKP-a).

Cilj počinitelja je prilikom ovog oblika počinjenja kaznenog djela ostati neotkiven, radi čega on prikriva tragove počinjenja na način da putem elektroničke komunikacije, koja se ne može pratiti od strane tijela kaznenog progona, komunicira sa žrtvom te obično ima zahtjeve da žrtva prilikom primopredaje novac baca prilikom vožnje na određenom mjestu ili ostavlja na mjestu koje je otežano za nadzor. Policija ne pristaje na takvu primopredaju novca i uvijek u pregovorima između žrtve i počinitelja pokušava dogоворити neposrednu predaja novca koja bi bila pokrivena od strane policije uz primjenu prikrivene policijske radnje klopke.

---

11 Zakon o kaznenom postupku (ZKP), Narodne novine, broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22

U slučaju posrednog počinjenja kaznenog djela iznude na štetu poznate osobe, žrtva i počinitelj se uglavnom dobro poznavaju, a namjera počinitelja je i da nakon počinjenja kaznenog djela ostane u dobrim odnosima sa žrtvom ili da dovede do toga da žrtva tijekom počinjenja djela od njega potraži savjet što i kako postupiti. Ovakav oblik počinjenja iznude čine počinitelji na štetu žrtava za koje im je poznato da ili raspolažu većom količinom gotovine ili su istu pribavili na nezakonit, odnosno djelomično zakonit način. Ovakva kaznena djela gdje počinitelj „dobronamjerno“ savjetuje žrtvu, često ostaju neprijavljeni, s obzirom da počinitelj uvjeri žrtvu da će policiji morati objašnjavati porijeklo novca i svoje poslove. U slučaju da žrtva prijavi kazneno djelo policiji i o tome se povjeri počinitelju, ne znajući da on stoji iza toga, počinitelj uglavnom prestaje s kriminalnim aktivnostima i pokušava prikriti tragove. Među ovaj oblik počinjenja kaznenog djela iznude svrstava se modus kada počinitelj nezadovoljan svojim statusom (materijalnim ili formalnim) u tvrtki od nje iznuđuje novac (naknadu za koju drži da mu pripada) prijeteći sabotažom (trovanjem prehrambenih proizvoda, kvarenjem skupih uređaja i dr.) koja bi utjecala na materijalni gubitak tvrtke ili na njezinu reputaciju. Razrješavanje ovakvog oblika kaznenog djela iznude provodi se isključivo primjenom prikrivenih policijskih radnji ili posebnih dokaznih radnji u odnosu na primopredaju novca. U zadnje vrijeme počinitelji koji žele prikriti svoje postupanje i trag traže isplate svog potraživanja u kripto valutama. U takvim slučajevima, budući da je otežano praćenje tijeka novca u kripto valutama, nikad se ne preporučuje isplata novca, s obzirom da je postupak nepovratan, žrtva može izgubiti novac, a postoji mogućnost da se počinitelj ne otkrije.

Ukoliko žrtva odluči sama platiti traženi iznos iznuđivaču, očekujući da će njegove prijetnje i iznuđivanja prestati, obično je u zabludi jer počinitelj kad vidi da žrtva ispunjava njegove zahtjeve, uvijek ima nekih novih zahtjeva, uglavnom većih, tako da je i takva žrtva nakon duljeg vremena, kada više ne može ispunjavati zahtjeve počinitelja stjerana u kut te odlučuje prijaviti policiji počinitelja.

Najzastupljeniji oblik kaznenog djela iznude, a ujedno i oblik kod kojeg je tamna brojka najveća je posredni oblik kada se počinitelj i žrtva ne poznaju. Takav oblik kaznenog djela čini se uglavnom elektroničkim putem, odnosno putem društvenih mreža. Dva su najzastupljenija modusa: prvi je način da žrtva „zagrizi“ mamac koji je počinitelj postavio te mu pošalje seksualno eksplisitne fotografije ili snimke, nakon čega počinitelj prijeti da će ukoliko mu žrtva ne plati te snimke poslati njezinim kontaktima na društvenim mrežama ili objaviti na svima dostupnim platformama, dok je drugi način fiktivno prikazivanje žrtvi putem društvenih mreža da je dobila novac, ali da treba uplatiti manju svotu novca kako bi podigla veću, što žrtva uredno plati, a nakon što plati traži se još veća svota, a kada žrtva shvati da je prevarena počinitelj započinje s prijetnjama i traži novac. U ovakvim slučajevima se žrtvama, u odnosu na stvarne okolnosti uglavnom savjetuje da prestanu uplaćivati novac počinitelju i započinje se utvrđivanje identiteta počinitelja. Ukoliko počinitelji prilikom počinjenja takvog

oblika iznuda ne ustraju u nakani pribavljanja velike novčane svote od počinitelja, odnosno prestanu nakon prve ili druge uplate, žrtve obično ne prijavljuju takva kaznena djela iznuda.

#### 4. Statistički podaci

U ovom dijelu rada daje se prikaz i analiza podataka o kaznama izrečenim od strane sudova počiniteljima kaznenog djela iznude u razdoblju od 2018. do 2022.

Tablica 1. Izrečene kazne punoljetnim osobama za kazneno djelo iznude u razdoblju od 2018. do 2022.<sup>12</sup>

2022.	2021.	2020.	2019.	2018.	god. st.	zatvor	uvjetno				
								1.	2.	3.	4.
				1.	44	36	-	5 - 15 g.			
				2.	15	12	-	-	-	3 - 5 g.	
				3.	16	12	-	-	1	-	-
				4.	1	1	-	-	1	1	-
				1.	37	32	-	-	2	1	2
				2.	1	1	-	-	-	-	-
				3.	8	6	-	-	1	-	1
				4.	2	-	-	-	-	1	-
				1.	38	31	-	-	2	1	7
				2.	6	5	-	-	2	1	1
				3.	6	4	-	-	1	-	3
				4.	3	2	-	-	-	1	-
				1.	46	42	-	-	-	8	7
				2.	9	8	-	-	-	3	3
				3.	15	9	-	1	2	-	2
				4.	6	1	-	3	1	1	1
				5/3	2	-	-	1	-	-	-
				1.	38	31	-	-	-	2	1
				2.	8	4	-	-	-	2	-
				3.	9	7	-	-	-	3	1
				4.	2	1	-	1	-	-	-

12 Državni zavod za statistiku, Osudeni punoljetni počinitelji kaznenih djela, [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr)

U promatranom petogodišnjem razdoblju (2018.-2022.) punoljetnim počiniteljima kaznenog djela iznude izrečeno je 312 kazni zatvora, od čega njih 245 (79%) kao uvjetne osude. Čak 97 (31%) kazni zatvora sudovi su izrekli ispod granice posebnog zakonskog minimuma za pojedini oblik kaznenog djela. Najviše osoba je osuđeno za osnovni oblik kaznenog djela, a nije bilo osuđenih osoba za iznudu kvalificiranu težom posljedicom.

Analizirana sudska kaznena politika je izuzetno blaga zbog velikog broja uvjetnih osuda i kazni izrečenih ublažavanjem kazni ispod posebnog zakonskog minimuma. Blage kazne pokazuju nesposobnost kaznenog pravosudnog sustava da, kroz prijetnju kaznom, utječe na odluku potencijalnog počinitelja koji ima predispoziciju za kriminalno ponašanje.<sup>13</sup>

## 5. Zaključak

Kazneno djelo iznude je kazneno djelo protiv imovine, ali spada i u kriminalitet nasilja, a pojedini oblici i vidovi njegovog izvršenja javljaju se kao područje organiziranog kriminaliteta. Cilj počinitelja je pribavljanje protupravne imovinske koristi. Zaštitni objekt kaznenog djela je imovina, a obzirom na sredstvo izvršenja (sila ili prijetnja) dolazi do direktnog sukoba počinitelja i žrtve, koja trpi materijalnu i nematerijalnu štetu. Ovo kazneno djelo karakterizira agresivno, često i brutalno postupanje njihovih počinitelja. Radi se o kriminalitetu sa visokim stupnjem društvene opasnosti te je interes društva da se kazneno djelo iznude sprječava i otkriva, a da se počinitelji primjereno kazne.

Zakonodavac je propisao osnovni oblik kaznenog djela i više težih oblika kaznenog djela iznude, koji se ostvaruju i razlikuju ovisno o ostvarenoj koristi ili prouzročenoj šteti, uporabi oružja ili opasnog oruđa, napadu na život ili tijelo ili sadržaju prijetnje i nastaloj posljedici.

Obzirom da se kaznenim djelom iznude, pored imovine, napada i osobne vrijednosti, isključena je mogućnost pravne konstrukcije produljenog kaznenog djela.

*Differentia specifica* iznude u odnosu na prisilu jest posebna namjera, odnosno cilj postupanja počinitelja – naime, pribavljanje protupravne imovinske koristi. Daljnja razlika u odnosu na prisilu je postupanje oštećenika na štetu svoje ili tuđe imovine.<sup>14</sup> Od razbojništva (čl. 230. KZ-a) se iznuda razlikuje po tome da se osoba prisiljava da sama učini, ne učini ili trpi nešto na štetu svoje ili tuđe imovine (počinitelj kod razbojništva ima cilj protupravnog prisvajanja, a kod iznude ima za cilj pribavljanje protupravne imovinske koristi sebi ili drugome).

13 O'Shea T., Getting the Deterrence Message Out: The Project Safe Neighborhoods Public - Private Partnership, Police Quarterly, 10 (2007) 3, str. 289.

14 Cvitanović L., Derenčinović D., Turković K., Munivrana Vajda M., Dragičević Prtenjača M., Maršavelski A., Roksandić Vidlička S., Kazneno pravo - Posebni dio, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018., str. 340.

Od prijevare (čl. 236. KZ-a) se iznuda razlikuje u tome što se radnja ostvaruje silom ili prijetnjom, a ne dovođenjem u zabludu drugoga.

Iznuda počinjenja u sastavu grupe ili zločinačke organizacije se rješava primjenom čl. 329. KZ-a, pa se u takvom slučaju radi o kaznenom djelu Počinjenje kaznenog djela u sastavu zločinačkog udruženja, za koje je propisana kazna zatvora u trajanju do dvadeset godina.

Ovo kaznenno djelo se može počiniti posredno i neposredno i to na štetu počinitelju poznate ili nepoznate osobe. Za razrješavanje ovog kaznenog djela policija, među inim, koristi posebne dokazne radnje i prikrivenu policijsku radnju klopku.

Radi se o teškom kaznenom djelu, pa je zakonodavac opravdano propisao visoke kazne, koristeći propisivanje kazni kao bitan instrument suzbijanja kriminaliteta. Međutim, sudska politika kažnjavanja je izuzetno blaga, u velikom broju slučajeva kazna zatvora se izriče kao uvjetna osuda, a veliki broj kazni zatvora sudovi, primjenom instituta ublažavanja kazne, izriču ispod granice posebnog zakonskog minimuma. Na opisani način kaznena politika sudova predstavlja negaciju zakonodavne kaznene politike, što negativno utječe na ostvarenje svrhe kažnjavanja odnosno postizanje generalne i specijalne prevencije.

### Literatura:

1. Cvitanović L., Derenčinović D., Turković K., Munivrana Vajda M., Dragičević Prtenjača M., Maršavelski A., Roksandić Vidlička S., Kazneno pravo - Posebni dio, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018.
2. Državni zavod za statistiku, Osuđeni punoljetni počinitelji kaznenih djela, [www.dzs.hr](http://www.dzs.hr) (30. rujna 2023.)
3. Dujmović Z., Imovinski kriminalitet u Republici Hrvatskoj, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 3 (1996) 2  
[https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE\\_866.pdf](https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080229/PZE_866.pdf) (20. rujna 2023.)
4. Kazneni zakon, Narodne novine, broj: 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21, 114/22, 114/23
5. Obrazloženje Konačnog prijedloga Kaznenog zakona,
6. O'Shea T., Getting the Deterrence Message Out: The Project Safe Neighborhoods Public - Private Partnership, Police Quarterly, 10 (2007) 3
7. Pavlović, Š, Kazneni zakon, Libertin naklada, Rijeka, 2015.
8. Pravilnik o načinu postupanja policijskih službenika, Narodne novine, broj 20/22
9. Sudska praksa, <https://sudskapraksa.csp.vsrh.hr/home> (29. rujna 2023.)
10. Tahović, J. Đ, Komentar Krivičnog zakonika, Savremena administracija,

Beograd, 1957.

11. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine, broj: 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14
12. Zakon o kaznenom postupku, Narodne novine, broj 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19, 130/20, 80/22
13. Zakon o nabavi i posjedovanju oružja građana, Narodne novine, broj: 94/18, 42/20, 114/22
14. Zakon o policijskim poslovima i ovlastima, Narodne novine, broj 76/09, 92/14, 70/19

**Damir Juras, Ph.D.**

Ministry of the Interior of the Republic of Croatia  
First-Instance Disciplinary Proceedings Department, Split  
Head of Department

**Boris Novak, MA in Criminology**

Ministry of the Interior of the Republic of Croatia  
General Police Directorate, Zagreb  
Police officer for Organized Crime

**Robert Bilić, BSc in Criminology**

Ministry of the Interior of the Republic of Croatia  
Split-Dalmatia Police Department, Split  
Police officer for Organized Crime

**CRIMINAL OFFENCE OF EXTORTION IN THE LAW  
OF THE REPUBLIC OF CROATIA**

**Summary:** This paper presents the legal and criminal aspects of the criminal offence of extortion in the Republic of Croatia, and it also contains the case law and statistical data regarding the sanctions imposed on perpetrators of this criminal offence. The basic criminal offence of extortion is committed by whoever shall, with intent to obtain an unlawful material gain for self or another, use force or a serious threat to coerce another to do or refrain from doing something or suffer anything to the detriment of his/her property or the property of another. The legislator has also provided for serious forms of the criminal offence of extortion depending on the gain obtained or the damage caused, the use of a weapon or a dangerous instrument, an attack on the life or limb or the content of a threat and the consequence resulting therefrom. There is a distinction between direct and indirect commission of the criminal offence of extortion with respect to the perpetrator's known or unknown victims. To solve this criminal offence the police uses, among other, special measures of taking of evidence and undercover police sting operations. The analyzed criminal law policy of the judiciary is exceptionally mild.

**Keywords:** extortion, criminal offences against property, threat, coercion, Republic of Croatia

## **ZABRANA DISKRIMINACIJE U PRAKSI USTAVNOG SUDA CRNE GORE**

**Sažetak:** U radu su prikazani stavovi i praksa Ustavnog suda Crne Gore o zabrani diskriminacije zajemčenoj članom 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Analizirana je struktura, dometi i značenje člana 14. Konvencije, koji se upoređuje sa članom 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju i članom 14. Ustava Crne Gore. Slijedi obrada instituta formalne, materijalne, direktnе i indirektnе diskriminacije. Svi navedeni instituti obrađuju se na relevantnim primjerima iz prakse Ustavnog suda Crne Gore koja inkorporira praksu Evropskog suda za ljudska prava; ukazuju na osnovni pristup, odnosno način na koji bi domaći sudovi trebalo da primjenjuju propise o diskriminaciji.

**Ključni pojmovi:** Ustavni sud Crne Gore, član 14. Konvencije, diskriminacija, diskriminatori osnovi, test diskriminacije.

### **1. Uvod**

Zabrana diskriminacije je propisana članom 8. Ustava Crne Gore<sup>1</sup>, članom 14. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija), koju su nadležna domaća tijela, uključujući sudove, dužni da neposredno primjenjuju i članom 1. Protokola br. 12. uz Konvenciju.<sup>2</sup>

Zakon o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu: ZZD)<sup>3</sup> prvi put priznaje svakome ko smatra da je povrijeđen diskriminatorskim postupanjem organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica da ima pravo na zaštitu pred sudom, u skladu sa zakonom, da se na postupak shodno primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak i da je u ovim sporovima revizija uvijek dozvoljena (čl. 24). Tužbom se može tražiti i: 1) utvrđenje da je tuženi/a diskriminatorski postupao/la prema tužiocu/teljki; 2) zabrana vršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije; 2a) uklanjanje posljedica diskriminatorskog postupanja; 3) naknada štete, u skladu sa zakonom; 4) objavljivanje presude kojom je utvrđena diskriminacija na trošak tuženog/e u medijima (čl. 26). Zakonom je propisano da

<sup>1</sup> Autorica se zahvaljuje Ustavnom суду Crne Gore na ukazanoj pomoći pri sprovođenju ovog istraživanja.

<sup>2</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7. i 12. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003 i 5/2005.

<sup>3</sup> Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni list Crne Gore, br. 18/14, 42/17.

sud može, na prijedlog stranke, odrediti privremene mjere (čl. 28, st. 1) da, ukoliko tužilac/teljka učini vjerovatnim da je tuženi/a izvršio/la akt diskriminacije, teret dokazivanja da uslijed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom prelazi na tuženog/u (čl. 29), da tužbu u ime diskriminisanog lica ili grupe lica, mogu podnijeti i organizacije ili pojedinci/ke koji/e se bave zaštitom ljudskih prava, samo uz pisani pristanak diskriminisanog lica ili grupe lica (čl. 30), da tužbu iz člana 26. ovog Zakona može podnijeti i lice koje se, u namjeri da neposredno provjeri primjenu pravila o zabrani diskriminacije, na bilo koji način predstavi, odnosno stavi u poziciju lica koje može biti diskriminisano po nekom od zakonskih osnova, da podnositelj/teljka koji/a je podnio/la i pritužbu Zaštitniku/ci dužan/na je da pisanim putem obavijesti Zaštitnika/cu o pokretanju sudskog postupka (čl. 30).

Odredbama člana 33. Zakona propisano je da su sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspekcijski organi dužni da vode posebnu evidenciju o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama iz svoje nadležnosti u vezi sa diskriminacijom, da podatke iz posebne evidencije organi iz stava 1. ovog člana dostavljaju Zaštitniku/ci najkasnije do 31. januara tekuće godine za prethodnu godinu, a na zahtjev Zaštitnika/ce dužni su da podatke iz ove evidencije dostave i za određeni kraći period u toku godine.<sup>4</sup>

Na osnovu navedenog, ZZD-om su u domaćem pravnom poretku – uz već postojeći institut ustanovljena nova pravna sredstva za zaštitu od diskriminacije u ostvarenju nekog prava. Time se bitno izmijenila i dotadašnja narav ustanovne žalbe u predmetima vezanim uz zaštitu od diskriminacije. Od stupanja na snagu ZZD-a, naime, ustanovna žalba u tim predmetima je postala *supsidijarno* domaće pravno sredstvo, jer bi ustanovna žalba podnesena radi zaštite prava na jednako postupanje odnosno zaštite od diskriminacije bila dopuštena nakon što navodna žrtva diskriminacije prethodno iscrpi pravni put zaštite propisan ZZD-om.<sup>5</sup>

4 U periodu od 01.01.2018. do 31.07.2018. godine Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u radu imao 82 predmeta zbog diskriminacije i povrede načela jednakosti. Predmeti su riješeni na način što je u petnaest (15) predmeta utvrđena diskriminacija i/ili povreda drugog prava i date su prepiske; u šesnaest (16) predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u jedanaest (11) predmeta podnosioci su upućeni na druga djelotvorna pravna sredstva zaštite; u četiri (4) predmeta postupak je obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupanja pred Zaštitnikom; četiri (4) predmeta su riješena ukazivanjem; u deset (10) predmeta Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (nenadležnost, ponovljena pritužba uz koju nijesu podnijeti novi dokazi, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon isteka istog); u pet (5) predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u jednom (1) predmetu postupak je obustavljen jer je podnositelj povukao pritužbu; u jednom (1) predmetu postupak je obustavljen zbog nesaranđnje podnosioca pritužbe; tri (3) predmeta su završena na drugi način; jedan (1) spajanjem, dok je jedanaest (11) predmeta u radu.

5 Zakonom o Ustavnom sudu, Službeni list CG, br. 11/2015 odredbama člana 68, st 2. propisano je da se ustanovna žalba može podnijeti nakon iscrpljivanja djelotvornih pravnih sredstava, koja podrazumijevaju da je podnositelj u postupku iskoristio sva pravna sredstva na koja je imao pravo u skladu sa zakonom, uključujući i djelotvorna i vanredna pravna sredstva i druga

## **2. Pojam diskriminacije u konvencijskom i crnogorskom pravu**

Načelo jednakosti (*principle of equality*) i načelo zabrane diskriminacije (*principle of non-discrimination*) smatraju se toliko važнима za zaštitu ljudskih prava da su sadržana u svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima o ljudskim pravima.<sup>6</sup> „Osnovno načelo savremenog sistema zaštite ljudskih prava i sloboda je načelo nediskriminacije, slobode od diskriminacije, načelo jednakosti, *sklad u razlikama*. Načelo je pravno, političko i moralno.”<sup>7</sup>

Klasično određenje načela jednakosti u međunarodnom pravu sadržano je u izdvojenom suprotnom mišljenju sudskega slučaja Jugozapadne Afrike pred Međunarodnim sudom pravde: „Načelo jednakosti pred zakonom ne znači apsolutnu jednakost, naime jednako postupanje prema ljudima bez obzira na pojedinačne, konkretne okolnosti, nego znači relativnu jednakost, naime načelo postupati jednakom prema onome što je jednakom i nejednakom prema onome što je nejednako. Postupati različito prema nejednakim stvarima u skladu s njihovom nejednakosću nije samo dopušteno, nego se zahtijeva.”<sup>8</sup>

*Konvencija u čl. 14* propisuje da će se uživanje prava i sloboda koje su priznate u Konvenciji osigurati bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili druga okolnost. Član 14. Konvencije ne uređuje ‘klasično’ materijalno ili supstancijalno konvencijsko pravo; ono je sadržano u 1. odjeljku Konvencije, među odredbama kojima se uređuju materijalna (supstancijalna) konvencijska prava. Osnovi po kojima se zabranjuje diskriminacija u članu 14. Konvencije navedeni su egzemplifikativno, što je potvrdio i Evropski sud u predmetu *Engel i drugi protiv Holandije* (1976).

Član 14. Konvencije nema samostalnu egzistenciju (*non-independent existence*), jer ne postoji pravna mogućnost da u postupku pred Evropskim sudom u konkretnom slučaju bude uvrštena samostalna povreda člana 14. Konvencije, odnosno samostalna povreda zabrane diskriminacije. U literaturi se ono naziva

---

posebna pravna sredstva koja mogu dovesti do izmjene pojedinačnog akta u korist podnosioca ustavne žalbe, odnosno do prestanka ili ispravljanja radnje, odnosno prekida nepostupanja državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravnog lica ili drugog subjekta koji vrši javna ovlašćenja.

6 Odredbe o zabrani diskriminacije i/ili o načelu jednakosti sadrže Opša deklaracija o ljudskim pravima UN (1948), Konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR) o jednakom nagrađivanju za rad jednakve vrijednosti br. 100 (1951), Konvencija o političkim pravima žena UN (1952.), Konvencija MOR o diskriminaciji (zapošljavanje i zanimanje) br. 111 (1958), Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju UNESCO (1960), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima UN (1966), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN (1966), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN (1966), Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena UN (1979), itd.

7 Barić-Punda, V., *Načelo nediskriminacije – jedno od temeljnih načela zaštite ljudskih prava i sloboda*, Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu, broj 1-2/2005., str. 27-42.

8 *South West Africa Case*, ICJ Rep. 1966., str. 4.

i „akcesornim pravom” (*accessory right*) najednakost u uživanju supstancijalnih prava i sloboda zajamčenih Konvencijom.<sup>9</sup>

Osnove za zabranu diskriminacije koje je Evropski sud do sada priznao u svojim presudama u skladu s dijelom odredbe člana 14. Konvencije o „drugoj okolnosti”, odnosno „drugom svojstvu” ili „drugoj osobini” (*other status*) obuhvataju: bračni status – *McMichael protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1995.); polnu orijentaciju – *Frette protiv Francuske* (2002.), *E.B. protiv Francuske* (2008.); vanbračno rođenje – *Marckx protiv Belgije* (1979.), *Inze protiv Austrije* (1987.), *Vermeire protiv Belgije* (1991.) i *Mazurek protiv Francuske* (2000.); profesionalni status – *Van der Mussele protiv Belgije* (1983.), *Rekvenyi protiv Mađarske* (1999.); vojni status, odnosno vojni čin – *Engel i drugi protiv Nizozemske* (1976.).

Član 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju glasi:

„1. Uživanje svih prava određenih zakonom osiguratće se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.

2. Niko ne smije biti diskriminisan od javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1.”

Za razliku od člana 14. Konvencije koji zabranjuje diskriminaciju u uživanju prava i sloboda priznatih u samoj Konvenciji, član 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju „samostalna” je odredba (*‘free standing’ provision*) koja zabranjuje da javna vlast diskriminiše bilo koga „u uživanju svih prava određenih zakonom” na bilo kojoj diskriminatornoj osnovi. No, član 14. Konvencije i član 1. Protokola br. 12 uz Konvenciju treba da se posmatraju kao komplementarni mehanizmi konvencijske zaštite u području zabrane diskriminacije odnosno oni koji se međusobno ne isključuju, nego postoje istovremeno i uzajamno se upotpunjaju. Gomien smatra da Protokol br. 12 uz Konvenciju uvodi ideju „da države mogu pozitivno djelovati radi promicanja pune i djelotvorne jednakosti u odgovarajućim okolnostima, a da ne povrijede zabranu diskriminacije.”<sup>10</sup>

*Ustavom Crne Gore* odredbama člana 8. propisano je da je zabranjena svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu, a da se neće smatrati

9 Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners, ed. Kevin Kitching, INTERIGHTS - The International Centre for the Legal Protection of Human Rights, London, Morawa H.E., Alexander: The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment, JEMIE - Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 3/2002, 1, URL: [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2002\\_Morawa.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2002_Morawa.pdf)

Ovaj stav je Evropski sud izrazio u presudama: *Abdulaziz, Cabalesi Balkan dali protiv Ujedinjenoga Kraljevstva* (1985), *E. B. protiv Francuske* (2008) i u predmetu *Schmidt i Dahlstrom protiv Švedske* (1976) kada je zaključio da je postojanje vrlo slabe i tanke veze između člana 14. Konvencije i nekoga materijalnog prava koje proizlazi iz Konvencije dovoljno da bi se aktivirale odredbe člana 14. protiv diskriminacije.

10 Donna Gomien. *Evropska konvencija o ljudskim pravima – priručnik*. (Hrvatsko izdanje / prijevod s engleskoga: Barić, Grbić, Crnić-Grotić, Marochini, Matulović / Edicija Magna. Zadar: Naklada d.o.o. – Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2007), 245.

diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju i da se posebne mjere mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

*Zakonom o zabrani diskriminacije*, odredbama člana 2, propisano je, da je diskriminacija je svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orientaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

### 3. Oblici diskriminacije

Postoje dva opšta koncepcija pristupa jednakosti zastupljena u nacionalnom pravu država i u međunarodnom pravu. To su: formalna (pravna) jednakost i materijalna (supstancijalna) jednakost. U slučaju povrede jedne odnosno druge jednakosti govoriti se o formalnoj, odnosno materijalnoj diskriminaciji.

*Formalna (pravna) jednakost (juridical)* odgovara osnovnoj ideji da se prema pojedincima u jednakim situacijama mora postupati jednak. Formalna je jednakost usmjerena na jednako postupanje (*equal treatment*) zasnovano na pojavnoj sličnosti nezavisno o širem kontekstu. Zakoni i praksa koji teže različitom postupanju prema pojedincima ili skupinama u sličnim situacijama može rezultirati direktnom (neposrednom) diskriminacijom. Međutim, strukturalni činioци mogu dovesti do toga da – uprkos jednakom postupanju ili zabrani direktne diskriminacije – određene grupe budu dovedene u nepovoljniji položaj od ostatka društva. Saglasno tome, ako se razlike odnosno sličnosti ne uzimaju u obzir, dosljednost postupanja biće nedovoljna za osiguranje opšte jednakosti.<sup>11</sup>

*Materijalna (supstancijalna) jednakost (substantive equality)* zahtijeva da se prema pojedincima u različitim situacijama postupa različito. Ta jednakost sadrži dvije zasebne ideje: onu o jednakosti rezultata i onu o jednakosti mogućnosti.

Jednakost rezultata (*equality of results*) zahtijeva da rezultat mjere koja je predmet ispitivanja bude jednak. Ona priznaje da očito jednak postupanje može

---

11 Jasna Omejec, *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, (Strazburški Acquis, drugo dopunjeno izdanje, Novi Informator, Zagreb), 1319. i *Non-Discrimination in International Law*, isto, 19.

u praksi pojačati nejednakost zbog nekadašnjih ili postojećih razlika u praksi. Prema tom pristupu, u obzir se moraju uzeti i učinci i ciljevi dotične mjere.

Jednakost mogućnosti (*equality of opportunity*) zahtijeva da pravo osigura svim pojedincima jednaku mogućnost, uzimajući u obzir njihove različite startne pozicije, dobivanja pristupa željenim dobrima. On je najzastupljeniji koncept jednakosti u savremenim zakonodavstvima, možda i zbog toga što je najbliži logici slobodnog tržišta. Savremeno zakonodavstvo koje uređuje građanska prava osigurava jednake mogućnosti pod zastupljenim ili ranjivim grupama otvarajući vrata nima koji nijesu u mogućnosti učestvovati na tržištu.

Gerards ukazuje na činjenicu da je pristup Evropskoga suda formalnoj i materijalnoj diskriminaciji, kao posebnim izrazima načela jednakosti, dugo vremena bio nejasan, budući da se taj sud u svojoj praksi rijetko susretao sa slučajevima u kojima su podnositelji prigovarali zbog „jednakog postupanja u različitim slučajevima (materijalna ili supstancijalna diskriminacija).”

Veliko vijeće Evropskoga suda tek je 2000. godine, u predmetu *Thlimmenos protiv Grčke* (2000.), izričito prihvatio da pod okvir člana 14. Konvencije potпадa ne samo formalna diskriminacija (nejednako postupanje u jednakim slučajevima), nego i materijalna ili supstancijalna diskriminacija, utvrdivši povedu člana 14. u vezi sa članom 9. Konvencije.

#### **4. Praksa Ustavnog suda Crne Gore u predmetima diskriminacije**

1. Ustavni sud je u predmetu U-I br.4715 I 23/16 od 21. aprila 2017. godine<sup>12</sup> ukinuo *odredbe čl. 108., 110. i 111. Zakona o sprječavanju korupcije, Službeni list Crne Gore*, broj 53/14.

„8.4.2. Osporeni povoljniji status javnih funkcionera (predsjednik države, predsjednik Skupštine, predsjednik Vlade i članovi njihovih porodica) u postupku ostvarivanja prava na penziju, po ocjeni Ustavnog suda, nije zasnovan na objektivnom i razumno opravdanju (*justification test*), jer zakonom nije utvrđen legitimni cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Uspostavljena razlika između drugih javnih funkcionera, kao i ostalih osiguranika, u postupku ostvarivanja prava na penziju, po ocjeni Ustavnog suda, nema objektivno i razumno opravdanje, jer se javnim funkcionerima iz osporenih odredaba čl. 108., 110. i 111. Zakona, kao i svim ostalim javnim funkcionerima i drugim osiguranicima, saglasno Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, od zarade, pod istim uslovima odbijaju sredstva po osnovu doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje. Ustavni sud je, stoga, ocijenio da ne postoji nijedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski – legitimni cilj koji bi opravdao osporenu diskriminaciju, po osnovu ličnog svojstva, *obavljanja javne funkcije predsjednika države, predsjednika Skupštine i peredsjednika Vlade*, u određenom periodu (prije i nakon stupanja na

12 Službeni list CG, br. 42/17, od 30. juna 2017. godine.

snagu Zakona), odnosno zbog toga što su članovi porodice tih javnih funkcionera. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da su osporene odredbe člana 108., 110. i 111. Zakona o sprječavanju korupcije u suprotnosti s odredbama člana 8. stav 1., člana 17. stav 2., člana 147. stav 1. Ustava i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.”

2. Ustavni sud je u predmetu U-I br. 11/16, 12/17 i 13/17 od 27. marta 2018. godine<sup>13</sup> ukinuo Zakon o izmirenju obaveza prema radnicima Kombinata aluminijuma koji su, uslijed stečaja preduzeća, ostvarili pravo na penziju (Službeni list Crne Gore, broj 42/15).

“7.1.8. Pri tome, osporena razlika u povoljnijem položaju radnika Kombinata aluminijuma AD Podgorica, u postupku ostvarivanja prava na otpremninu, po ocjeni Ustavnog suda je diskriminatorska, nije zasnovana na objektivnom i razumnoj opravdanju (*justification test*), jer zakonom nije utvrđen legitimni cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići. Utvrđivanjem, osporenom odredbom člana 1. Zakona, prava na isplatu otpremnine radnicima Kombinata aluminijuma AD Podgorica kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine, i ostalih radnika koji su eventualno dobili otpremninu po drugim osnovima, po ocjeni Ustavnog suda, uspostavljena je razlika između radnika Kombinata, koja nema objektivno i razumno opravданje, jer radnici KAP-a na koje se odnose odredbe osporenog Zakona, kao i svi ostali zaposleni, saglasno odredbama člana 97. i 98. Zakona o radu, imaju jednako pravo na otpremninu u slučaju stečaja poslodavca.

7.1.9. ... Po ocjeni Ustavnog suda, u konkretnom slučaju, zakonodavac je predmetnim Zakonom, bez ustavnopravno prihvatljivih razloga, propisao razlike u ostvarivanju prava unutar iste grupe lica – radnika Kombinata aluminijuma Podgorica kojima je prestao radni odnos uslijed stečaja, a kojima prije ostvarivanja prava na penziju nijesu isplaćene odgovarajuće otpremnine i radnika koji su, u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju pod drugim osnovima ili uslovima ostvarili pravo na penziju i otpremninu i te subjekte doveo u međusobno nejednak položaj.”

3. Ustavni sud je u predmetu U. br. 86/08, 43/09, 103/09 i 108/09 od 24. decembra 2009. godine<sup>14</sup> utvrdio da odredbe čl. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 i 19 Zakona o zaradama i drugim primanjima državnih i javnih funkcionera (Službeni list Crne Gore, br. 33/08) nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, jer su privilegovane penzije propisane odredbama čl. 12–19 Zakona izrazito nesrazmjerne prosječnim penzijama u zemlji, pa su, stoga, nesaglasne sa članom 1 Ustava, koji Crnu Goru definiše kao građansku državu zasnovanu na principima demokratije, vladavine prava i socijalne pravde.

---

13 Službeni list CG, br. 23/11, od 11. maja 2018. godine.

14 Službeni list CG, br. 7/10, od 9. februara 2010. godine.

4. Ustavni sud je u predmetu U. br U-I br. 22/17, 24/17, 25/17 i 30/17 od 25. decembar 2017. godine<sup>15</sup> ukinuo odredbe člana 2. stav 1., *u dijelu koji glasi*: „na neodređeno vrijeme“, st. 3. i 4., *u dijelu koji glasi*: „od dana stupanja na snagu ovog zakona“, člana 9., člana 11. stav 1., *u dijelu koji glasi*: „do dana stupanja na snagu ovog zakona“ i člana 12. Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore, da je zakonodavac tim zakonom utvrdio pravni status i priznao pravo na naknadu samo korisnicama koje su prilikom ostvarivanja tog prava na osnovu neustavnih odredaba prethodnog zakona, prekinule radni odnos „na neodređeno vrijeme“, čime je povrijedio ustavne principe o vladavini prava i o jedinstvu pravnog poretku.

5. Ustavni sud je u predmetu U-I broj 6/16, od 19. aprila 2017. godine (*Službeni list CG*, broj 31/17), (*Službeni list Crne Gore*, broj 42/17.) i U-I br. 6/16 od 19. aprila 2016. godine<sup>16</sup> ukinuo odredbe člana 4. (član 54.a st. 2. 3. i 4. i član 54.b stav 2.) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Službeni list Crne Gore*, broj 42/15.), jer propisivanjem da se pravo na doživotnu naknadu, iz osporenih odredaba Zakona priznaje samo majkama koje rode troje ili više djece (...), po ocjeni Ustavnog suda, stvoren je novi osnov diskriminacije u odnosu na mogućnost ostvarenja materijalnih davanja države. Činjenicu porođaja troje i više djece osporene odredbe Zakona, po ocjeni Ustavnog suda, neosnovano pretvaraju u lično svojstvo žene uz koje se veže novo zakonsko pravo na lična materijalna primanja, doživotno. Naime, iz osporenih odredaba Zakona, po ocjeni Ustavnog suda proizlazi da pravo na doživotnu mjesecnu naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece (...) nije priznato svim drugim ženama koje se nalaze u sličnoj, uporedivoj situaciji, jer ne ispunjavaju neke od zakonskih uslova, npr. u pogledu broja rođene djece ili godina staža i godina provedenih u statusu nezaposlenih lica na evidenciji Zavoda za zapošljavanje. Različito postupanje prema licima koja se nalaze u sličnim, uporedivim situacijama, bez objektivnog i razumnog opravdanja (koji se cijeni u odnosu na cilj i posljedice preduzete mjere, u skladu sa načelima koja preovlađuju u demokratskom društvu), prema praksi Evropskog suda, smatra se suprotnim odredbi člana 14. Evropske konvencije.

6. Ustavni sud je u predmetu U-I br. 21/14 od 28. oktobra 2014. godine<sup>17</sup> Odlukom utvrdio da odredba člana 21. stav 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (*Službeni list Crne Gore*, br. 14/14) nije u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore, jer je osporena razlika u povoljnijem pravnom tretmanu političkih partija ili grupe birača koje imaju poslanika (najmanje jednog), u Skupštini Crne Gore diskriminatorska i nije utemeljena na objektivnom i razumanom opravdanju (*justification test*), odnosno da zakonom nije utvrđen legitiman cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići, čime su narušeni ustavni princip o jednakosti biračkog prava (član 17. stav 2. u vezi sa članom 45. stav 3. Ustava).

---

15 Službeni list CG, br. 3/18, od 19. januara 2017. godine.

16 Službeni list CG, br. 31/17, od 12. maja 2017. godine.

17 Službeni list CG, br. 47/14, od 7. novembra 2014. godine.

7. Ustavni sud je u predmetu U-I br. 29/17 od 26. juna 2018. godine<sup>18</sup> ukinuo odredbe člana 55. stav 1. tačka 1. alineja 1. Zakona o stečaju (Službeni list Crne Gore, br. 1/11. i 53/16), u dijelu koji glasi: „i to najviše do visine 24 prosječne bruto zarade u Crnoj Gori na dan otvaranja stečajnog postupka“, tačka 2., u dijelu koji glasi: „kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“ i tačka 3., u dijelu koji glasi: „uključujući i potraživanja povjerilaca preko iznosa iz stava 1. tač. 1. i 2. ovog člana“. Naime, razlika u povoljnijem pravnom tretmanu države u odnosu na zaposlene i bivše zaposlene u postupku namirenja potraživanja od stečajnog dužnika, propisana osporenim odredbama člana u dijelu koji glasi: „kao i potraživanja po osnovu svih javnih prihoda prije otvaranja stečajnog postupka“, nije utemeljena na objektivnom i razumnom opravdanju (justification test), jer Zakonom nije utvrđen legitiman cilj i razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići, čime su narušeni ustavni i konvencijski principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i jednakosti pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, iz odredaba člana 8. stav 1., člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola broj 12. uz Evropsku konvenciju.

8. Ustavni sud je u predmetu U-I br. 39/11 i 3/12 od 18. jula 2013. godine<sup>19</sup> utvrdio da odredbe člana 11. st. 2. i 3. Opštег zakona o obrazovanju i vaspitanju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 64/02., 31/05. i 49/07. i „Službeni list Crne Gore“, br. 45/10. i 45/11.), nijesu u saglasnosti s Ustavom Crne Gore zbog ustanovljavanja različitog, povoljnijeg režima za lica koja govore srpskim jezikom, odnosno obavezom izvođenja nastave, pored crnogorskog i na tom jeziku zakonodavac je diskriminisao lica koja govore bosanskim, albanskim i hrvatskim jezikom, kao jezicima u službenoj upotrebi. Jemstvo pravne jednakosti i ravноправnosti, sadržano u odredbama člana 13. stav 3. Ustava i istovrsna garancija, sadržana u navedenim potvrđenim međunarodnim ugovorima, po ocjeni Ustavnog suda obavezuje zakonodavca da pri uređivanju odnosa propisuje jednake uslove za ostvarivanje prava na upotrebu jezika u procesu opštег obrazovanja, bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

9. Ustavni sud je u predmetu U-II br. 6/18 od 24. jula 2018. godine<sup>20</sup> ukinuo odredbe člana 5. Pravilnika o rješavanju stambenih pitanja penzionera Žabljak, broj 71/17, koji je donio Upravni odbor Udruženja penzionera Žabljak, na sjednici od 12. oktobra 2017. godine.

„7.1.1.1. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da osporene odredbe člana 5. Pravilnika, kojima je propisano da: „nema pravo na rješavanje stambenog pitanja po ovom Pravilniku, penzioner koji je na bilo koji način otudio porodičnu kuću, stan ili suvlasnički dio stambenog prostora od najmanje 20 m<sup>2</sup>“ i da „penzioner koji ima u vlasništvu ili suvlasnički dio stambenog prostora manji

18 Službeni list CG, br. 62/18, od 21. septembra 2018. godine.

19 Službeni list CG, br. 36/13, od 26. jula 2013. godine.

20 Službeni list CG, br. 64/18, od 04. oktobra 2018. godine.

od 20 m<sup>2</sup> ima pravo na rješavanje stambenog pitanja”, imaju diskriminatorski karakter. Naime, iz osporene odredbe člana 5. stav 1. Pravilnika proizlazi da je učesnik oglasa – penzioner koji je na bilo koji način otudio porodičnu kuću, stan ili suvlasnički dio stambenog prostora od najmanje 20 m<sup>2</sup>, lišen mogućnosti da pod ravnopravnim uslovima, učestvuje u postupku rješavanja stambenih potreba, nezavisno od toga da li ima riješeno stambeno pitanje ili ne. Takođe, iz osporene odredbe člana 5. stav 2. Pravilnika, kojom je propisano da penzioner koji ima u vlasništvu ili suvlasnički dio stambenog prostora manji od 20 m<sup>2</sup> ima pravo na rješavanje stambenog pitanja, u suštini, po ocjeni Ustavnog suda, proizlazi da pravo na rješavanje stambenog pitanja nema penzioner koji ima u vlasništvu ili suvlasnički dio veći od 20 m<sup>2</sup> stambenog prostora, čime se ta kategorija penzionera stavlja u nepovoljniji položaj u postupku rješavanja stambenih potreba u odnosu na penzionere koji imaju manje od 20m<sup>2</sup> stambenog prostora.“

7.1.1.2. ... Ustavni sud je, takođe, utvrdio da ne postoji nijedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski – legitimni cilj, koji bi opravdao osporeno ograničavanje učešća penzionera u postupku rješavanja stambenih potreba iz odredaba člana 5. Pravilnika. Nasuprot tome, iz osporene odredbe člana 5. stav 1. Pravilnika, proizlazi da je učesnik oglasa – penzioner, koji je na bilo koji način otudio porodičnu kuću, stan ili suvlasnički dio stambenog prostora od najmanje 20 m<sup>2</sup>, izostaviti iz postupka raspodjele i lišiti mogućnosti da, pod ravnopravnim uslovima, učestvuje u postupku rješavanja stambenih potreba, nezavisno od toga da li ima riješeno stambeno pitanje ili ne. Ustavom zajemčena jednakost (nediskriminacija) podrazumijeva jednakost prava i obaveza u istovjetnom pravnom položaju, a princip zabrane diskriminacije uspostavljen je tako da zabranjuje da se ono što je isto ili slično nejednako pravno tretira. Ustavni sud je, stoga, utvrdio da osporene odredbe člana 5. Pravilnika nijesu u saglasnosti s odredbama člana 8. stav 1. Ustava i člana 2. st. 2. i 3. Zakona o zabrani diskriminacije i da su se stekli uslovi za njihovo ukidanje.”

10. Ustavni sud je u predmetu U-II br. 20/17 od 24. jula 2018. godine<sup>21</sup> ukinuo dredbe člana 2. stav 1., u dijelu koji glasi: „iz radnog odnosa“, i člana 49. tač. 1. i 2., u dijelu koji glasi: „u skladu sa članom 2. ovog Pravilnika“, Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, broj 5054/4, od 21. juna 2013. godine<sup>22</sup>, koji je donio Odbor direktora Željezničke infrastrukture Crne Gore AD-Podgorica, na sjednici od 20. juna 2013. godine; u predmetu U-II br. 47/18 od 27. februara 2020. godine<sup>23</sup> ukinute su odredbe člana 5. Pravilnika o rješavanju stambenih pitanja penzionera Glavnog grada Podgorica, broj 81., koji je donijela Skupština Udruženja penzionera Podgorice, na sjednici od 9. aprila 2014. godine; u predmetu U-II br. 71/18 od 27. februara 2020. godine<sup>24</sup> ukinuo

---

21 Ibid.

22 Ibid.

23 Službeni list CG, br. 43/20, od 13. maja 2020. godine.

24 Službeni list CG, br. 50/20, od 29. maja 2020. godine.

odredbe člana 1. Izmjena i dopuna Pravilnika o rješavanju stambenih potreba članova sindikata Uprave Policije Crne Gore, broj 231/19., koji je donio Glavni odbor Sindikata Uprave policije Crne Gore, na sjednici od 28. marta 2019. godine; u predmetu U-II br. 7/16 od 26. februara 2018. godine<sup>25</sup>, utvrđeno je da odredbe člana 10. Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih u Monteputu, br. 9191, koji je donio Odbor direktora DOO „Monteput” - Podgorica, na sjednici od 5. novembra 2015. godine; u predmetu U-II br. 22/13 od 24. jula 2015. godine<sup>26</sup> utvrđeno je da odredbe člana 4. Pravilnika o dodjeljivanju stanova na korišćenje penzionerima Opštine Nikšić, br. 43, koji je donio Upravni odbor Udruženja penzionera Nikšić, na sjednicama od 26. juna 2010. godine i 26. juna 2011. godine; u predmetu U-II br. 24/10 i 14/11 od 20. septembra 2012. godine<sup>27</sup>, utvrđeno je da odredbe člana 19 st. 6 i 7 i člana 32 Pravilnika o rješavanju stambenih potreba stručnog i neakademskog osoblja na Univerzitetu Crne Gore, koji je donio Upravni odbor Univerziteta, nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i zakonom; u predmetu U-II br. 27/15 od 24. marta 2017. godine<sup>28</sup> Ustavni sud je utvrdio da odredbe čl. 3. i 12., člana 16. stav 2. i člana 27. stav 1. tačka 1. Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, br. 01-6389/34, koji je donio Odbor direktora Rudnika uglja A.D. Pljevlja, na sjednici od 12. juna 2013. godine, u vrijeme važenja nijesu bile u saglasnosti sa Ustavom i zakonom; u predmetu U-II br. 58/13 od 29. maja 2015. godine,<sup>29</sup> Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 15. stav 2. Pravilnika o rješavanju stambenih pitanja, br. 02-6170 i 02-4227, od 6. juna 2003. godine i 16. aprila 2004. godine, koji je donio Odbor direktora „Telekoma Crne Gore” a.d. Podgorica, nije u saglasnosti s Ustavom i zakonom i prestaje da važi danom objavljivanja ove odluke, u predmetu U-II br. 70/18 od 30. oktobra 2019. godine pokrenut je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti odredaba člana 3. stav 2., člana 9. stav 2. i člana 20. Pravilnika o rješavanju stambenih potreba zaposlenih, broj 1931/17, od 18. decembra 2017. godine, koji je donio direktor Javne zdravstvene ustanove Dom zdravlja „Budva” i Odluke o izmjenama i dopunama Pravilnika o rješavanju stambenih potreba broj 1931/17, od 18. decembra 2017. godine, broj 78, od 25. januara 2018. godine<sup>30</sup> koju je donijela pomoćnica direktora Javne zdravstvene ustanove Doma zdravlja „Budva”. Razlozi usvajanja isti kao u obrazloženim pravilnicima o rješavanju stambenog pitanja.

11. Ustavni sud je u predmetu U-II br. 49/11 I 59/11 od 25. decembra 2011. godine<sup>31</sup> utvrdio da odredba člana 2. stav 1. Odluke o oblicima socijalne i djeće zaštite („Službeni list Crne Gore – opštinski propisi”, br. 33/08.), koju je donijela Skupština opštine Glavnog grada – Podgorice, nije u saglasnosti s Ustavom i

25 Službeni list CG, br. 28/18, od 27. aprila 2018. godine.

26 Službeni list CG, br. 43/15, od 31. jula 2015. godine.

27 Službeni list CG, br. 55/12, od 2. novembra 2012. godine.

28 Službeni list CG, br. 39/17, od 22. juna 2017. godine.

29 Službeni list CG, br. 44/15, od 7. avgusta 2015. godine.

30 Službeni list CG, br. 44/19, od 14. maja 2020. godine.

31 Predmet U-II br. 49/11 I 59/11, Službeni list CG, br. 9/15, od 5. marta 2015. godine.

zakonom i prestaje da važe danom objavljivanja ove odluke.

„8.5. U konkretnom slučaju, Ustavni sud je utvrdio da osporena odredba člana 2. stav 1. Odluke, kojom je pravo na socijalnu i dječiju zaštitu licima sa prebivalištem na teritoriji Glavnog grada, uslovljeno posjedovanjem crnogorskog državljanstava, ima diskriminatori karakter. Naime, osporenom odredbom člana 2. stav 1. Odluke isključena je mogućnost korišćenja prava na socijalnu i dječiju zaštitu svim licima koja nemaju crnogorsko državljanstavo ili su lica bez državljanstva, iako imaju prebivalište na teritoriji Glavnog grada i ispunjavaju ostale propisane prepostavke za ostvarenje tog prava. Ustanovljavanjem različitog, povoljnijeg režima za lica koja imaju crnogorsko državljanstvo donosilac akta je diskriminisao lica koja nemaju crnogorsko državljanstavo i lica bez državljanstava, odnosno lica koja imaju status stranca s odobrenim privremenim boravkom ili stalnim nastanjnjem, a nalaze se u istoj pravnoj situaciji, stanju socijalane potrebe i imaju prebivalište na teritoriji Glavnog grada. Uspostavljena razlika između lica koji imaju crnogorsko državljanstvo i svih drugih lica koja nemaju crnogorsko državljanstvo, a nastanjena su na teritoriji Glavnog grada i nalaze se u stanju socijalne potrebe, po ocjeni Ustavnog suda, nema objektivno i razumno opravdanje u pogledu mogućnosti korišćenja tih prava. Ustavni sud je, takođe, ocijenio da ne postoji nijedan dopušteni ustavnopravni ili zakonski – legitimni cilj, koji bi opravdao osporenu diskriminaciju po osnovu državljanstva, odnosno nejednakost u ostvarivanju prava na socijalnu i dječiju zaštitu, po osnovu ličnih svojstava građana Glavnog grada. Stoga su, po nalaženju Ustavnog suda, narušeni ustavni principi o opštoj zabrani diskriminacije, po bilo kom osnovu i o jednakosti, iz odredaba člana 8. stav 1. člana 17. stav 2. Ustava, člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju.”

## 5. Zaključak

Diskriminacija znači različito postupati prema licima ili grupama u sličnim situacijama bez objektivnog i razumnog opravdanja. Objektivno i razumno opravdanje znači da razlika u postupanju ne postiže legitiman cilj ili da ne postoji razuman odnos srazmjernosti između primijenjenih sredstava i ciljeva koji su se težili postići.

Pravni stavovi Evropskog suda o primjeni člana 14. Konvencije na konkretne slučajeve o zabrani diskriminacije onako kako ih je sažeо u presudi *Andrejeva protiv Latvije* (2009.) su u svemu implementirani u odlukama Ustavnog suda Crne Gore. Odredbe člana 14. Konvencije ne postoje samostalno i njihova primjena nužno ne prepostavlja povredu tih odredbi i ne može biti prostora za njegovu primjenu, osim ako činjenice o kojima je riječ ne potpadaju pod djelokrug jedne ili više materijalnih odredbi Konvencije i njegova primjena ne prepostavlja nužno povredu nekog materijalnog prava zaštićenog Konvencijom.

Države ugovornice uživaju određeno područje slobodne procjene u ocjeni opravdavaju li i u kojoj mjeri razlike, u inače sličnim situacijama, različito postupanje, te član 14. Konvencije ne zabranjuje državama ugovornicama da prema grupama postupaju različito ako se time ispravljaju „činjenične nejednakosti“ među njima. Evropski sud smatra da odredbe Konvencije ne spriječavaju države ugovornice od uvođenja šema opštih politika (*general policy schemes*) putem zakonodavnih mjera kojima se uvodi različito postupanje prema određenim kategorijama pojedinaca ili grupa, pod uslovom da takvo miješanje u prava zakonom određenih pojedinaca ili grupa kao cjeline može biti opravданo na osnovu Konvencije.

U postupku diskriminacije teret dokaza pada na podnosiocu zahtjeva koji mora pokazati razliku u postupanju, a potom je država dužna da dokaže da je razlika opravdavna. Standard dokaza u slučajevima diskriminacije smješten je između dva standarda: onog „vaganja vjerojatnosti“ i onog „izvanrazumne sumnje ... a odgovarajuća primjena navedenih stajališta Europskoga suda u sudskim predmetima vezanim uz diskriminaciju pred domaćim sudovima nije pitanje izbora. Ona je njihova obveza.“<sup>32</sup>

## Literatura

### Knjige:

1. Gomien, Donna: *Europska konvencija o ljudskim pravima – priručnik*. Hrvatsko izdanje / prijevod s engleskoga: Barić, Grbić, Crnić-Grotić, Marochini, Matulović / Edicija Magna. Zadar: Naklada d.o.o. – Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2007.
2. Non-Discrimination in International Law, Strazburški Acquis, drugo dopunjeno izdanje, Novi Informator, Zagreb.
3. Non-Discrimination in International Law. A Handbook for Practitioners, ed. Kevin Kitching, INTERIGHTS - The International Centre for the Legal Protection of Human Rights, London, January 2005, 25.
4. Omejec, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Strazburški Acquis, drugo dopunjeno izdanje, Novi Informator, Zagreb.

### Članci:

1. Barić-Punda, V., *Načelo nediskriminacije – jedno od temeljnih načela zaštite ljudskih prava i sloboda*, Zbornik radova Pravnoga fakulteta u Splitu, broj 1-2/2005., str 27-42.
2. Omejec, J., *Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, sv. 59, br. 5, 2009., 873-979.
3. *South*

32 Omejec, *op. cit.* u fusnoti 11.

4. *West Africa Case*, ICJ Rep. 1966.

Mrežni izvori:

1. Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja Institucije Zaštitnika za zaštitu ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 01.01 - 31.07.2018. godine
2. Morawa H.E., Alexander: The Concept of Non-Discrimination: An Introductory Comment, JEMIE - Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 3/2002, URL: [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2002\\_Morawa.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus3-2002_Morawa.pdf)

Pravni akti:

1. Konvencija Međunarodne organizacije rada (MOR) o jednakom nagrađivanju za rad jednake vrijednosti br. 100 (1951.)
2. Konvencija MOR o diskriminaciji (zapošljavanje i zanimanje) br. 111 (1958.)
3. Konvencija o političkim pravima žena UN (1952.)
4. Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena UN (1979.)
5. Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju UNESCO (1960.)
6. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije UN (1966.)
7. Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima UN (1966.)
8. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima UN (1966.)
9. Opša deklaracija o ljudskim pravima UN (1948.)
10. Službeni list CG, br. 23/11, od 11. maja 2018. godine.
11. Službeni list CG, br. 28/18, od 27. aprila 2018. godine.
12. Službeni list CG, br. 3/18, od 19. januara 2017. godine.
13. Službeni list CG, br. 31/17, od 12. maja 2017. godine.
14. Službeni list CG, br. 36/13, od 26. jula 2013. godine.
15. Službeni list CG, br. 39/17, od 22. juna 2017. godine.
16. Službeni list CG, br. 42/17, od 30. juna 2017. godine.
17. Službeni list CG, br. 43/15, od 31. jula 2015. godine.
18. Službeni list CG, br. 43/20, od 13. maja 2020. godine.
19. Službeni list CG, br. 44/15, od 7. avgusta 2015. godine.
20. Službeni list CG, br. 44/19, od 14. maja 2020. godine.
21. Službeni list CG, br. 47/14, od 7. novembra 2014. godine.
22. Službeni list CG, br. 50/20, od 29. maja 2020. godine.
23. Službeni list CG, br. 55/12, od 2. novembra 2012. godine.
24. Službeni list CG, br. 62/18, od 21. septembra 2018. godine.
25. Službeni list CG, br. 64/18, od 04. oktobra 2018. godine.
26. Službeni list CG, br. 7/10, od 9. februara 2010. godine.
27. Službeni list CG, br. 9/15, od 5. marta 2015. godine.

28. Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 12 i 13 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 9/2003 i 5/2005)
29. Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni list Crne Gore” br. 18/14, 42/17.
30. Zakono o Ustavnom sudu („Službeni list CG“, br. 11/2015)

**Hana Šarkinović-Köse Ph.M., senior assistant**  
Faculty of Law of the International University of Sarajevo

## **PROHIBITION OF DISCRIMINATION IN CASE LAW OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF MONTENEGRO**

**Summary:** Discrimination is different treatment of persons in similar situations without objective and reasonable justification. There are two broad conceptual approaches to equality. Formal or “legal” equality refers to the idea that individuals in similar situations should be treated equally and is focused on equal treatment based on the appearance of similarity regardless of the wider context. Laws or practices that tend to provide different treatment to individuals in similar situations may result in direct discrimination. The state may be required to take measures to ensure “effective equality” or the actual equality of protected groups. Affirmative action or positive measures “special measures” are proactive measures taken by the government or to remove the consequences of past and present discrimination by providing reverse preferences favoring previously disadvantaged members of society. Article 14 is the basic provision of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms that refers to equality. The European Court of Human Rights points out in its judicial practice that Article 14 of the Convention does not have an independent existence, because it operates exclusively in relation to the rights and freedoms protected by other material provisions of the Convention and represents an “auxiliary right” to equality in the enjoyment of material rights and freedoms guaranteed by the Convention.

**Key words:** Constitutional Court of Montenegro, Article 14 of the Convention, discrimination, discriminatory basis, discrimination test.

**Mr. sc. Adis Jahić**

Doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

**SAVREMENI KRIVIČNI POSTUPAK:  
VJEŠTAČENJE POSLOVNIH KNJIGA I RAČUNOVODSTVENA  
FORENZIKA**

**Sažetak:** Veliki broj privrednih krivičnih djela se vrši putem različite poslovne - računovodstvene ili knjigovodstvene dokumentacije, bilo u klasičnom ili u elektronskom, odnosno kompjuterskom obliku. Zato je u suprotstavljanju ovim oblicima kriminaliteta do punog izražaja došlo vještačenje poslovnih knjiga kao posebna specifična vrsta vještačenja. Ako naučno, tehničko ili druga stručna znanja mogu pomoći sudu da ocijeni dokaze ili razjasni sporne činjenice, vještak kao posebna vrsta svjedoka može svjedočiti davanjem nalaza i mišljenja o činjenicama.

Postojeća ekonomска, finansijska i poslovna praksa je pokazala da interna ili eksterna revizija, koja se sprovodi shodno pozitivnim odredbama o računovodstvu i reviziji ne pruža dovoljno efikasnu osnovu za zaštitu od privrednih, finansijskih, stečajnih, fiskalnih i sličnih oblika ispoljavanja privrednih krivičnih djela. Zato se javlja potreba za novim, specifičnim i pouzdanim vidom finansijske kontrole. Takav vid kontrole se u teoriji, ali i praksi danas naziva forenzično računovodstvo, računovodstveno vještačenje ili računovodstvena forenzika. Cilj ovog rada je da razmotri ulogu vještačenja poslovnih knjiga i računovodstvene forenzike koju imaju u krivičnom postupku.

**Ključne riječi:** prevara, krivični postupak, vještačenje poslovnih knjiga, revizija, forenzično računovodstvo.

## **1. Uvod**

Privredna delinkvencija u različitim oblicima i vidovima ispoljavanja, bilo kao privredna krivična djela, bilo kao privredni prekršaji fizičkih ili pravnih osoba, predstavlja danas aktuelan društveni, pravni, politički, bezbjednosni problem, kako u Bosni i Hercegovini, tako i u široj ili užoj međunarodnoj zajednici. Ona predstavlja sveukupnost protupravnih, zabranjenih, kažnjivih ponašanja fizičkih i pravnih osoba kojima se krše zakoni, drugi propisi i opći akti u oblasti privrednog poslovanja. Njome se prouzrokuje šteta (najčešće imovinskog, materijalnog karaktera) drugim fizičkim i pravnim osobama, pa i cijeloj državi, odnosno međunarodnoj zajednici u cjelini.

Vršenjem ovih delikata krše se različiti propisi u oblasti privrednog poslovanja čime se u većoj ili manjoj mjeri prouzrokuju povrede ili ugrožavanje

privrede u cjelini ili pojedinih vidova, segmenata privrednog poslovanja (carinski sistem, fiskalni – poreski sistem, finanacijski sistem, trgovina, proizvodnja, unutarnji robni promet, spoljnotrgovinsko poslovanje, bankarstvo, javne nabavke, osiguranje itd).

Krivično zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini predviđa širok sistem privrednih krivičnih djela, u osnovnom i kvalifikovanom obliku, kao i mjere u vidu krivičnih sankcija za njihove učinioce.

U cilju otkrivanja, rasvjetljavanja i razjašnjenja privrednih krivičnih djela, te otkrivanja njihovih učinilaca domaće krivično procesno zakonodavstvo poznaje širok spektar različitih mogućnosti. Naime, rasvjetljavanje i razrješenje krivičnih djela protiv privrede u okviru privrednog kriminaliteta, odnosno krivice njihovih učinilaca vrši se u odgovarajućem krivičnom postupku pred nadležnim sudovima. Cilj je ovog postupka da svaki učinilac krivičnih djela dobije zasluženu kaznu, a da niko nevin ne bude osuđen.

Naime, veliki broj privrednih krivičnih djela se vrši putem različite poslovne - računovodstvene ili knjigovodstvene dokumentacije, bilo u klasičnom ili u elektronskom, kompjuterskom obliku. Zato je u suprotstavljanju ovim oblicima kriminaliteta do punog izražaja došlo vještačenje poslovnih knjiga kao posebna specifična vrsta vještačenja. Ovu vrstu vještačenja poznaju, pod istim ili sličnim nazivom, i brojna savremena krivična zakonodavstva. Ono se određuje kada za utvrđivanje ili ocjenu neke važne činjenice treba pribaviti nalaz i mišljenje osoba koje raspolažu potrebnim stručnim znanjem. Ako naučno, tehničko ili druga stručna znanja mogu pomoći суду da ocijeni dokaze ili razjasni sporne činjenice, vještak kao posebna vrsta svjedoka može svjedočiti davanjem nalaza o činjenicama i mišljenja koje sadrži ocjenu o činjenicama.

Ovo se vještačenje, nerijetko u ekonomskoj, ali i pravnoj literaturi naziva i forenzično ili računarsko vještačenje. Njega preduzimaju osobe, koje u ovom slučaju shodno Zakonu o vještačima Federacije Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>, odnosno Zakonu o vještačima Republike Srpske<sup>2</sup>, ispunjavaju zakonom propisane uslove, i to primjenom ekonomsko-finansijskog znanja, računovodstva, knjigovodstva, privrednog poslovanja i sl. Ova specijalna znanja su od velike pomoći суду da u zakonom propisanom krivičnom postupku donese pravilnu i zakonitu odluku o krivičnom djelu i krivici njegovog učinioca zasnovanu na materijalnoj istini. Ovo se vještačenje provodi, istina po propisima i pravilima krivičnog postupka, ali sadržinski posmatrano u njihovoј se osnovi nalaze brojna i raznovrsna znanja iz oblasti računovodstva, knjigovodstva, revizije, informatičkog poslovanja, poreza i sl. To ukazuje na blisku povezanost vještačenja poslovnih knjiga sa računovodstvenom profesijom koja je posljednjih godina u Bosni i Hercegovini pretrpjela raznovrsne, brojne i česte promjene.

Naime, postojeća ekomska, finansijska i poslovna praksa je pokazala da interna ili eksterna revizija, koja se sprovodi shodno pozitivnim odredbama

<sup>1</sup> Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 49/2005 i 38/2008.

<sup>2</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj 74/2017.

o računovodstvu i reviziji Bosne i Hercegovine, odnosno Federacije BiH, ne pruža dovoljno efikasnu osnovu za zaštitu od privrednih, finansijskih, stečajnih, fiskalnih i sličnih oblika ispoljavanja privrednih krivičnih dela. Zato se u cilju utvrđivanja, praćenja i kontrole zakonitosti, urednosti, kvaliteta, ali i stručnosti u evidentiranju poslovnih događaja sve više u posljednje vrijeme javlja potreba za novim, specifičnim i pouzdanim vidom finansijske kontrole. To bi trebalo da predstavlja efikasan sistem koji je podoban i dovoljan da spriječi, otkrije, dokaže i suzbije različite oblike i vidove ispoljavanja različitih privrednih krivičnih djela kojima se krše zakonski ili podzakonski propisi u oblasti privrede ili privrednog poslovanja uopšte ili pojedinih njegovih segmenata.

U teoriji i praksi forenzično računovodstvo se najčešće definiše kao primjena istražiteljskih i analitičkih vještina sa ciljem otkrivanja nezakonitosti u finansijskim izvještajima koji odstupaju od računovodstvenih standarda, zakona i drugih podzakonskih propisa. Ova vrsta vještačenja primjenjuje različita računovodstvena, knjigovodstvena, revizorska i druga finansijska znanja i vještine. Te vještine, uz kriminalistička pravila postupanja u zakonom predviđenim slučajevima, mogu da doprinesu da se pravilno, potpuno i zakonito utvrde, provjere, rasvijetle i razriješe sve ili bar najveći dio spornih finansijskih činjenica, okolnosti ili odnosa koji su predmet zakonom propisanog postupka pred nadležnim sudom. Ova vrsta vještačenja, polazi i od zakonskih propisa i utvrđenog činjeničnog stanja u sferi privrednog (finansijskog) poslovanja, uključuje primjenu računovodstvenih, knjigovodstvenih i revizijskih znanja i vještina čime krivično procesno pravo dobija solidan osnov za otkrivanje, spriječavanje, dokazivanje i suzbijanje privrednih (finansijskih, poreznih, stečajnih, privatizacionih i dr.) krivičnih djela, kao i procesuiranje i kažnjavanje njihovih počinilaca.

## 2. Privredna delinkvencija

Od najstarijih vremena historija bilježi različite slučajeve pojavnog ispoljavanja kažnjivih, protivpravnih i zabranjenih ponašanja pojedinaca i grupa u raznim sferama društvenog života, a posebno u oblasti privredovanja, poslovanja, proizvodnje i prometa dobara i vršenja usluga, fiskalnom, deviznom, finansijskom i spoljnotrgovinskom poslovanju.<sup>3</sup> Ukupnost takvih nedozvoljenih, zabranjenih i kažnjivih ponašanja u oblasti društvenih odnosa uopšte, naziva se zbirnim imenom – javnopravni delikti (kazneni delikti ili delinkvencija).<sup>4</sup>

Poseban segment takve delinkvencije predstavlja privredna delinkvencija. Ona u savremenim društvenim odnosima na početku 21. stoljeća dobija sve

3 Orlović, A., Gospodarski kriminal u Republici Hrvatskoj, Split, 2013, str. 28-51.

4 Pihler, S., Osnovni činioци privrednog kriminaliteta i nova kriminalna politika, *Pravna misao*, Sarajevo, broj 3-4/1990, str. 79-87.

više na značaju. Ekonomski ili privredni delinkvencija podrazumijeva različite oblike kriminalnih aktivnosti koje su usmjereni protiv ekonomskog sistema i njegovog funkcionisanja, bez obzira da li su preduzete u sklopu ekonomskog poslovanja ili izvan njega.<sup>5</sup> No, u teoriji ima i takvih shvatanja koja smatraju da je pojam ekonomske delinkvencije uže sadržine od pojma privredne delinkvencije. Prema ovom shvatanju ekonomsku delinkvenciju čine nedozvoljene aktivnosti usmjereni isključivo protiv ekonomskih odnosa, dok privredna delinkvencija, pored ovako shvaćene ekonomske delinkvencije, obuhvata i delikte protiv službene dužnosti u privredi, pa čak i imovinsku delinkvenciju.

Privrednu delinkvenciju čine različite vrste delikata zavisno od vrste objekta zaštite, obima i intenziteta prouzrokovane posljedice, radnje izvršenja, svojstva učinioца, oblika krivnje, načina i sredstva izvršenja djela i dr.<sup>6</sup>

Napadajući privredna dobra, vrijednosti ili interes kršenjem, povredom propisa iz oblasti privrednog poslovanja, istovremeno se povrjeđuje ili ugrožava i imovina, odnosno imovinska prava i interesi drugih fizičkih ili pravnih osoba ili čak države u cjelini čime se prouzrokuje imovinska šteta u većem ili manjem iznosu. Sva ta različita ponašanja koja se odvijaju u oblasti povrede, narušavanja ili kršenja pravila privrednog poslovanja, odnosno njegovog zakonitog, efikasnog, kvalitetnog i blagovremenog funkcioniranja predstavljaju različite vrste delikata (kaznenih djela).<sup>7</sup>

Kao što smo predhodno naveli, naše krivično zakonodavstvo predviđa širok sistem privrednih krivičnih djela, u osnovnom i kvalifikovanom obliku, kao i krivične sankcije za njihove učinioce.

Tako Krivični zakon Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu KZ BIH) ova krivična djela predviđa u glavi XVIII pod naslovom "Krivična djela protiv privrede, te krivična djela iz oblasti carina."<sup>8</sup> Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu KZ FBIH) privredna krivična djela sistematizuje u dvije glave i to u: a) glavi XXII pod naslovom "Krivična djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa" i b) glavi XXIII pod naslovom "Krivična djela iz oblasti poreza".<sup>9</sup>

Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu KZ BDBIH), takođe, privredna krivična djela sistematizuje u dvije glave.<sup>10</sup> To su: a) glava XXII pod naslovom "Krivična djela protiv privrede, poslovanja i sigurnosti platnog prometa" i b) glava XXIII pod naslovom "Krivična djela iz oblasti poreza".

5 Novoselec, P., Gospodarska kaznena djela, Hrvatska pravna revija, Zagreb, broj 5/2001, str. 71-86.

6 Sučeska, M., Sprečavanje privrednog kriminala u BIH, Pravo i pravda, Sarajevo, broj 1/2012, str. 351-379.

7 Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A., Krivično pravo I, Sarajevo, 2015, str. 101-104.

8 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 3/2003, 32/2003, 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 32/2007, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015, 35/2018, 46/2021, 31/23 i 47/23.

9 Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 3/2003, 37/2003, 21/2004, 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014 i 75/2017.

10 Službeni glasnik Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, broj 19/2020 (prečišćeni tekst).

Konačno, Krivični zakonik Republike Srpske (KZ RS) u glavi dvadesetprvoj u grupi “Krivičnih djela protiv privrede i platnog prometa” propisuje obilježja pojedinih privrednih krivičnih djela.<sup>11</sup>

### **3. Vještačenje poslovnih knjiga**

Među radnjama dokazivanja koje imaju posebnu ulogu, mjesto i značaj u postupku otkrivanja, razjašnjenja, rasvetljavanja i dokazivanja počinjenih privrednih krivičnih djela, odnosno krivnje njihovih počinilaca, izdvaja se vještačenje. Vještačenje je radnja dokazivanja u krivičnom postupku koja se sastoji u utvrđivanju činjenica važnih za krivičnu stvar, njenom zakonito, pravilno i potpuno rasvjetljenje i razrješenje i u davanju mišljenja o zapaženim činjenicama na osnovu stručnog znanja ili vještine osoba koje su nezainteresirane u postupku i to u onim slučajevima kada opće znanje sudije i njegova stručna pravna spremu nisu dovoljni.

Dakle, ova vrsta dokaznog sredstva u krivičnom postupku se sastoji u: a) utvrđivanju činjenica važnih za krivičnu stvar, njenom zakonito, pravilno i potpuno rasvjetljenje i razrješenje i b) davanju mišljenja o zapaženim činjenicama. Ova se dokazna radnja poduzima na osnovu stručnog znanja ili vještine od strane osoba koje su nezainteresirane u postupku. Njena primjena dolazi do izražaja u onim slučajevima kada opće znanje sudije i njegova stručna pravna spremu nisu dovoljni za zakonito, potpuno i pravno razrješenje i rasvjetljavanje krivične stvari (krivičnog djela i krivnje njegovog počinioца). Do određivanja vještačenja dolazi u slučaju, kada za utvrđivanje ili ocjenu neke važne činjenice treba pribaviti nalaz i mišljenje posebne stručne osobe.

Vještačenje je djelatnost vještaka na prikupljanju nalaza i mišljenja.<sup>12</sup> U nalazu vještak daje ono što je opazio i ispitivanjem utvrdio, a značajno je za razjašnjenje relevantnih činjenica. Mišljenje koje u cjelini mora biti osnovano i obrazloženo predstavlja vještakovo rješenje postavljenog zadatka i odgovor na istaknuta pitanja za rasvetljavanje važnih činjenica u konkretnoj krivičnoj stvari. Zaključno treba ponoviti da se pri rješavanju određenih pitanja moraju dobiti odgovori kako bi se potpuno i zakonito raspravilo konkretno krivično djelo. Zato vještak kao nezainteresovana osoba koja raspolaže posebnim stručnim znanjem i koju je tužilac, odnosno sud, pozvao da mu pomogne prilikom utvrđivanja važnih činjenica u krivičnom postupku, opaža činjenice i o učinjenom opažanju daju stručno mišljenje.<sup>13</sup>

Prema procesnim zakonima, vještačenje se određuje kada za utvrđivanje ili ocjenu neke važne činjenice treba pribaviti nalaz i mišljenje osobe koja raspolaže

11 Službeni glasnik Republike Srpske, broj 64/2017, 104/2018 i 15/2021.

12 Simović, M., Simović, V., Krivično procesno pravo, Uvod i opšti dio, Bihać, 2019, str. 498-499.

13 Sijerčić-Čolić, H., Krivično procesno pravo, Knjiga prva, Sarajevo, 2019, str. 447-448.; Neradin, E. Vještačenje kao radnja dokazivanja u praksi Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Pravo i pravda, br. 1., 2022, str. 62. i sl.

potrebnim stručnim znanjem. Ako naučno, tehničko ili druga stručna znanja mogu pomoći suđu da ocijeni dokaze ili razjasni sporne činjenice, vještak kao posebna vrsta svjedoka može svjedočiti davanjem nalaza o činjenicama i mišljenja koje sadrži ocjenu o činjenicama (čl. 95. ZKP BiH i čl. 109. ZKP FBiH).<sup>14</sup> Pismenu naredbu za vještačenje izdaje tužilac ili sud. U naredbi će se navesti činjenice o kojima se vrši vještačenje (čl. 96. st. 1. ZKP BiH i čl. 110. st. 1. ZKP FBiH). Vezano za predmet vještačenja, organi koji naređuje vještačenje mora voditi računa da određivanje zadatka vještaku mora biti u okviru struke vještaka. Opasnost od ove vrste greške posebno je izražena kod vještačenja dokumentacije o poslovanju.<sup>15</sup> Na glavnom pretresu, pored tužioca i suda, vještaka mogu angažovati optuženi i njegov branilac (čl. 269. st. 1. ZKP BiH i čl. 284. st. 1. ZKP FBiH). Prema stavovima sudske prakse ako odbrana u vlastitoj režiji angažuje vještaka koji je izradio pismeni nalaz i mišljenje, iako od strane suda nije dobio naredbu za vještačenje (a koju je morao imati u smislu citiranih procesnih odredbi da bi mogao uraditi pismeni nalaz i mišljenje; ta naredba se mogla donijeti na pretresu pod uslovom da je bio uvažen prijedlog branioca optuženog za izvođenje novog vještačenja), tada se radi o pismenom nalazu i mišljenju vještaka koji je urađen po nalogu odbrane i van krivičnog postupka. Također se zaključuje da se vještačenje koje je izvršeno izvan krivičnog postupka ne može koristiti ni onda kada je ono izvršeno i od priznatih stručnjaka, organa ili institucija.<sup>16</sup>

Postupak vještačenja prolazi kroz određene faze, o kojima govori procesno zakonodavstvo. Shodno pozitivnom pravu, prije početka vještačenja, vještak se poziva da predmet vještačenja pažljivo razmotri, da tačno navede sve što zapazi i utvrdi i da svoje mišljenje iznese nepristrasno i u skladu s pravilima nauke i vještine. Posebno će se upozoriti da je lažno vještačenje krivično djelo (čl. 99. st. 1. ZKP BiH i čl. 113. st. 1. ZKP FBiH). S obzirom da vještačenjem rukovodi organ koji je naredio vještačenje, njegova dužnost je da na početku vještačenja označi predmet vještačenja i postavi pitanja na koja se traže odgovori. Nakon pripremnih radnji nastupa operativna faza, tj. faza u kojoj se obavlja vještačenje. Tokom te faze vještak pregleda predmete vještačenja, oslanja se na dokaze na koje su mu ukazale ovlaštene službene osobe, tužilac ili sud, predlaže da se izvedu dokazi ili pribave predmeti i podaci koji su od važnosti za davanje njegovog nalaza i mišljenja, ukazuje na potrebu razjašnjavanja pojedinih okolnosti ili postavljanja pitanja dok prisustvuje uviđaju, rekonstrukciji događaja, saslušanju osoba ili

14 Zakon o krivičnom postupku BiH (u daljem tekstu ZKP BiH; "Službeni glasnik BiH", br. 3/03, 32/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 8/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13, 65/18) ili Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH (u daljem tekstu ZKP FBiH; "Službene novine Federacije BiH", br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 16/09, 12/10, 8/13, 59/14, 74/20). Prema odluci Vrhovnog suda FBiH (03 0 K 007886 12 Kž od 20. 9. 2012) vještačenje je relevantno samo ako je izvršeno od strane vještaka koji je po svom stručnom znanju i profesiji pozvan da o određenim činjenicama da svoj nalaz i mišljenje.

15 Presuda Vrhovnog suda FBiH broj 06 0 K 007855 16 Kž od 05. 03. 2018. Navedeno prema Neradin, E., op. cit. str. 66.

16 Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda BiH, AP 3175/06 od 17. 9. 2008. i presuda Vrhovnog suda FBiH, 04 0 K 001648 11 Kž od 16. 1. 2012.

drugoj istražnoj radnji, te razmatra spise (čl. 99. st. 2 i 3. ZKP BiH i čl. 113. st. 2. i 3. ZKP FBiH). Nakon obavljenog vještačenja dostavlja se nalaz i mišljenje (čl. 97. i 101. ZKP BiH i čl. 111. i 115. ZKP FBiH). Važno je naglasiti da se dostavljeni pisani pisani nalaz i mišljenje vještaka može prihvati kao dokazni materijal samo ako je vještak svjedočio na glavnom pretresu (čl. 270. ZKP BiH i čl. 285. ZKP FBiH).<sup>17</sup>

Vezano za prethodna izlaganja, a uzimajući u obzir temu o kojoj se raspravlja, treba naglasiti da u cilju otkrivanja, dokazivanja, rasvetljavanja i razjašnjenja privrednih krivičnih djela od posebnog značaja je vještačenje poslovnih knjiga.<sup>18</sup> Vještačenje poslovnih knjiga preduzima se “kad je potrebno”. Organ pred kojim se vodi postupak dužan je vještacima naznačiti u kojem pravcu i u kojem opsegu treba vršiti vještačenje i koje činjenice i okolnosti treba utvrditi. Također, organ krivičnog postupka može donijeti naredbu o sređivanju knjigovodstva, na osnovu obrazloženog pisanog izvještaja vještaka kojem je naređeno vještačenje poslovnih knjiga. Troškovi sređivanja knjigovodstva padaju na teret onoga čije je knjigovodstvo (čl. 111. ZKP BiH i čl. 125. ZKP FBiH).

#### **4. Interna i eksterna revizija**

U posljednje vrijeme je poseban značaj u oblasti privrednog poslovanja, ali i u sferi donošenja političkih odluka organa vlasti dobila funkcija revizije. Naime, kontrolom vođenja poslovnih knjiga utvrđuje se tačnost knjiženja knjigovodstvenih promjena, ažurnost u vođenju knjigovodstvene evidencije, kao i međusobna usklađenost pojedinih evidencija (dnevnika i glavne knjige, sintetičke, analitičke i subanalitičke evidencije i drugih pomoćnih knjiga). Kontrolom računovodstvenih, odnosno finansijskih izvještaja, utvrđuje se zasnovanost izvještaja na evidencijama, tačnost prezentiranja pojedinih pozicija (računa), kao i način pripreme istih u smislu usklađenosti sa zakonskom, profesionalnom i internom regulativom. Radi osiguranja kvaliteta računovodstvenih podataka informacija pored implementiranih internih kontrola, koje obavljaju osobe neposredno angažirane na računovodstvenim poslovima u samom privrednom subjektu, kao specifičan vid nadzora javlja se i naknadna – spoljna provjera pouzdanosti računovodstvenog procesa tj. revizija.<sup>19</sup>

Osnovni je zadatak revizije da utvrdi da li su finansijski izvještaji poduzeća

17 Prema ZKP RS, izuzetno uz saglasnost stranaka i branioca, sud može odlučiti da se pisani nalaz i mišljenje samo pročita, ako se zbog prirode vještačenja ne može očekivati potpunije objašnjenje pisanog nalaza i mišljenja, ili ako iz važnih razloga saslušanje vještaka nije moguće ili nije cjelishodno (st. 6. čl. 285).

18 Simeunović, N., Forenzičko knjigovodstvo kao način suprotstavljanja ugrožavanju bezbjednosti korporacija, Zbornik radova, Društvena reakcija na savremene oblike ugrožavanja bezbjednosti, Banja Luka, 2012, str. 455 – 465.

19 Lazović, G., Harmonizacija revizorske prakse u kontekstu zahtjeva savremenog poslovnog okruženja, Sarajevo, 2011, str. 78-91.

i drugih privrednih subjekata sačinjeni u skladu sa međunarodnim standardima, zakonskim i podzakonskim propisima.<sup>20</sup> Na taj način se, s jedne strane, osigurava zakonito, ažurno i kvalitetno privredno poslovanje, odnosno odvijanje poslovnih aktivnosti u zemlji ili inostranstvu. No, sa druge strane, na taj način se onemogućava, ometa, otežava, pa u određenoj mjeri i sprječava vršenje privrednih, finansijskih, poreskih i drugih delikata (krivičnih djela i privrednih prekršaja). No, ipak se nerijetko u finansijskoj literaruri ističe da revizija nije svemoćna, te da ona ne pruža dovoljno kvalitetnu, blagovremenu i efikasnu zaštitu finansijskog i drugog privrednog poslovanja.

Revizija se javlja u dva oblika. To su: a) interna i b) eksterna revizija.<sup>21</sup> Internu reviziju obavljaju sami zaposleni radnici u poduzeću ili drugom privrednom subjektu, a najčešće po zahtjevu i za potrebe uprave (menadžmenta). Ova vrsta revizije ocjenjuje adekvatnost i nivo implementacije sistema internih kontrola, efikasnost korštenja postojećih resursa poduzeća, kao i zakonitost u radu u poduzeću uopće. Interni revizori su zato najčešće i direktno odgovorni najvišim organima rukovođenja u poduzeću čime se osigurava njihova objektivnost, nezavisnost i integritet. Kvalitet rada internih revizora definiran je brojnim međunarodnim standardima interne revizorske prakse, kao i domaćim zakonodavstvom.

Eksternu reviziju, kao što sam naziv kaže, obavljaju osobe van poduzeća tj ovlaštene javne računovođe koje djeluju u okviru revizorskih kuća.<sup>22</sup> Eksterne revizore angažira najčešće samo poduzeće kako bi povećalo povjerenje drugih (države, organa lokalne samouprave, poslovni partnera), u sopstvene finansijske izvještaje. Eksterna revizija ispituje organizaciju i funkcioniranje internih kontrola i sastavljanje računovodstvenih obračuna i predračuna, kao i sam način pripreme i prezentacije finansijskih izvještaja. Ona, dakle, ocjenjuje da li su finansijski izvještaji pojedinih privrednih subjekata pripremljeni u skladu sa međunarodnim standardima i zakonskim, odnosno podzakonskim finansijskim i uopće privrednim propisima, te da li finansijski izvještaji na zakonit, ažuran, pregledan, objektivan i pošten način prezentiraju cijelokupno poslovanje poduzeća.

U svakom slučaju, kod obe vrste revizije jednoobraznost metodoloških postupaka u njihovom obavljanju, kao i sastavljanje izvještaja, odnosno mišljenja revizora (unutrašnjih ili eksternih) uređuje se brojnim međunarodnim standardima računovodstva i revizije.<sup>23</sup>

---

20 Hodžić, N., Gregović, N., Lazović, G., Interna kontrola i interna revizija u poslovnom organizovanju, Sarajevo, 2011, str. 119-128.

21 Dimitrijević, D., Forenzičko računovodstvo, Kragujevac, 2013, str. 104-126.

22 Škrobić, Z. i dr., Revizija kriminalne radnje i forenzičko računovodstvo, Beograd, 2010, str. 189-201.

23 Muminović, S., Forenzičko računovodstvo – potreba ili pomodarstvo, Revizor, Beograd, broj 54/2011., str. 9-25.

## **5. Računovodstvena forenzika**

Poslovna praksa je pokazala da postojeća (interna i/ili eksterna) revizija ne pruža dovoljnu i efikasnu zaštitu od privrednih, finansijskih, stečajnih, fiskalnih i sličnih oblika privrednog kriminaliteta. Zato se u cilju ocjene zakonitosti i stručnosti u evidentiranju poslovnih događaja, javila potreba za novim, specifičnim i visoko sofisticiranim vidom kontrole koji bi bio u stanju da sprječi, preduprredi, otkrije, dokaže i suzbije različite oblike privrednog kriminaliteta na štetu samog privrednog subjekta, odnosno drugih fizičkih ili pravnih osoba, pa i čitave društvene zajednice. Takav vid kontrole se u posljednje vrijeme, dakle, naziva forenzično računovodstvo, računovodstveno vještačenje, računovodstvena forenzika. Ovu vrstu vještačenja inače domaće krivično procesno pravo naziva "vještačenje poslovnih knjiga" (čl. 111. ZKP BIH i čl. 125. ZKP FBIH), kao što to čine i druga posmatrana savremena krivična zakonodavstva iz regiona.<sup>24</sup>

Vještak je dužan da utvrdi da li je potrebno sređivanje knjigovodstva i u kojem obimu i da o tome podnese pismeni izvještaj organu koji vodi postupak. Ocjenom izvještaja organ koji vodi postupak ukoliko isti prihvati donosi naredbu kojom se određuje sređivanje knjigovodstva u tačno naznačenom obimu i utvrđuje iznos predujma, koji se ima položiti. Obzirom da je protiv naprijed pomenute naredbe isključena žalba, to je ista pravosnažna i izvršna samim donošenjem. Nerijetko je samo sređivanje teži i obimniji posao od samog vještačenja, pa je potpuno opravdano da se samo sređivanje knjigovodstvene dokumentacije vrši o trošku pravnog lica čije se knjigovodstvo sređuje.

U ekonomskoj i računovodstvenoj teoriji i praksi forenzično računovodstvo se određuje kao primjena istražiteljskih i analitičkih vještina sa ciljem otkrivanja nezakonitosti u finansijskim izvještajima koji odstupaju od računovodstvenih standarda, zakona i drugih podzakonskih propisa.<sup>25</sup>

U svom radu, ono primjenjuje brojna i raznovrsna računovodstvena, knjigovodstvena, revizorska i druga finansijska znanja i vještine kako bi se, uz kriminalistička pravila postupanja, pravilno, potpuno i zakonito utvrdile i razriješile finansijske činjenice, transakcije i odnosi koji su predmet sudskog ili drugog zakonom propisanog postupka pred nadležnim državnim organima. Ono uključuje primjenu računovodstvenih, knjigovodstvenih i revizijskih znanja i vještina u različitim oblastima prava, pa tako i u krivičnom pravu gdje predstavlja osnov za otkrivanje, sprječavanje, dokazivanje i suzbijanje privrednih (finansijskih, poreznih, stečajnih, privatizacionih i dr.) krivičnih djela, kao i procesuiranje i kažnjavanje njihovih počinilaca.<sup>26</sup>

Takođe i Udruženje ovlaštenih istražitelja prevara (ACFE) definira forenzično računovodstvo kao korištenje računovodstvenih vještina u

24 Dimitrijević, D., Forenzičko računovodstvo – instrument otkrivanja i sprečavanja prevara, Kragujevac 2018, str. 189-201.

25 Belak, V., Poslovna forenzika i forenzično računovodstvo - borba protiv prijevare, Zagreb, 2011., str. 52-57.

26 Hopword, W., Leiner, J., Young G., Forenzičko računovodstvo, Beograd, 2014, str. 189-201.

potencijalnim ili stvarnim sudskim (građanskim ili krivičnim) postupcima, uključujući općeprihvaćene računovodstvene i revizorske principe, uz utvrđivanje gubitaka, profita, prihoda, imovine ili štete, procjene internih kontrola i sve drugo što zahtjeva uključivanje računovodstvenih ekspertiza u pravnoj oblasti. Ono se najčešće primjenjuje u sljedećim oblastima: a) nepoštovanje zakonskih propisa s ciljem prikazivanja željenih poslovnih i finansijskih rezultata, b) falsificiranje (krivotvorene) podataka i knjigovodstvenih dokumenata, c) prikazivanje fiktivnih događaja, d) namjerno prepravljanje, iskrivljavanje poslovnih događaja i e) prikrivanje privrednih krivičnih djela.<sup>27</sup>

Forenzično računovodstvo se dijeli na: a) istražno računovodstvo – pomoću koga se otkrivaju privredna i finansijska krivična djela (odnosno privredni prekršaji), odnosno prevare, kada postoji sumnja da je počinjeno neko kažnjivo djelo (krivično djelo ili prekršaj) u finansijskim izvještajima ili kada se ovi izvještaji koriste za prikrivanje već počinjenih kažnjivih djela, odnosno kada se poslovanje stranke (klijenta) preventivno provjerava i b) sudska podrška – koja predstavlja pružanje profesionalnih usluga fizičkim i pravnim osobama koje su učesnici sudskih ili drugih zakonom propisanih postupaka pred nadležnim državnim organima. Poslove forenzičnog računovodstva obavljaju osobe koje posjeduju računovodstvene, knjigovodstvene i revizorske vještine i druga znanja koja doprinose rješavanju sudskih predmeta, poput finansijskog vještačenja, pružanja konsultantskih i drugih usluga.<sup>28</sup>

Forenzično računovodstvo se svrstava u dio računovodstva koji se bavi računovodstvenim ocjenjivanjem. Predmet istrage forenzičara su, dakle, različiti dokumenti (isprave – javne, poslovne, službene, privatne), poslovne knjige i izvještaji. Cilj forenzičnog računovodstva je da unaprijedi proces finansijskog izvještavanja u dijelu objektivnosti i pouzdanosti. Ono treba da otkloni sve nedostatke dosadašnjih vidova nadzora koji nisu dali puni doprinos u otkrivanju prevara, pronevjera i ostalih kriminalnih radnji, kao i u sudskom procesuiranju počinilaca ovih krivičnih djela. Forenzično računovodstvo bi trebalo, ne samo otkriti kriminalnu radnju, već i procijeniti nivo štete za poduzeće po tom osnovu.<sup>29</sup>

Forenzično računovodstvo karakteriziraju sljedeći elementi: a) ono je dio računovodstva koji se bavi računovodstvenim ocjenjivanjem, b) njegov predmet rada čine isprave, dokumenta, poslovne knjige i izvještaji i c) njegov je cilj da unaprijedi proces finansijskog izvještavanja u dijelu zakonitosti, efikasnosti, kvaliteta, ažurnosti, objektivnosti i pouzdanosti.<sup>30</sup> Ono takođe treba da otkloni

27 Mitrić, M., Stanković, A., Lakićević, A., Forenzičko računovodstvo, Menadžment, Beograd, broj 65/2012, str. 41-50.

28 Aleksić, M., Vujnović Gligorić, B., Uremović, N., Uloga i značaj forenzičkog računovodstva u otkrivanju finansijskih prevara, Economy and Market Communication Review, Banja Luka, broj 2/2015, str. 229-236.

29 Andelinović, Š., Bašić, Ž., Kružić, I., Znanstvena metodologija i statistika u forenzici, Split, 2018, str. 156-173.

30 Žager, L., Analiza finansijskih izveštaja, Zagreb, 2008, str. 25-31.

sve nedostatke dosadašnjih vidova nadzora koji nisu dali svoj doprinos u dijelu sprječavanja ili otkrivanja privrednih krivičnih djela u sudskom postupku.

Forenzično računovodstvo je uvjetovalo novu profesiju forenzičnog računovođe. Dakle, forenzičkim računovodstvom se bave forenzičke računovođe koji posjeduju adekvatna znanja i vještine za sprječavanje, otkrivanje i dokazivanje finansijskih, privrednih i drugih sličnih delikata, a koja nisu izražena kod uobičajenih računovoda, revizora, inspektora i predstavnika državne (poreske ili carinske) i sudske vlasti.<sup>31</sup> Forenzičke računovođe mogu djelovati preventivno i naknadno, kako na internom, tako i na eksternom polju. Pored širokog poslovnog i pravnog znanja kao i iskustva, forenzički računovođa treba svoj rad temeljiti na važećim računovodstvenim, revizijskim, kriminalističkim i drugim srodnim disciplinama podržanim teorijskim okvirima i najboljom praksom, te općeprihvaćenim profesionalnim etičkim normama.

Uloga forenzičnog računovodstva je, dakle, da, na temelju vjerodostojnih dokaza (finansijskih, poslovnih, računovodstvenih, knjigovodstvenih, revizijskih i sl. isprava) daje nezavisno nepristrasno mišljenje o uzrocima nastalih privrednih krivičnih djela i sličnih delikata, da analizira uzroke, načine, sredstva, mjesta i vremena, kao i posljedice ovakvih krivičnih i sličnih djela i njihov uticaj, učinak na finansijsko izvještavanje, da otkrije i analizira neistinito i nepošteno finansijsko izvještavanje, kao i da preporučuje poboljšanje sistema, načina, metoda i postupaka za sprječavanje počinjenja, odnosno otkrivanja već počinjenih privrednih krivičnih (finansijskih i sl.) djela, kao i drugih vrsta delikata, te svih oblika nepravilnosti i nezakonitosti u postupanju. Stoga, forenzično računovodstvo predstavlja najviši stepen osiguranja u otkrivanju finansijskog kriminaliteta.<sup>32</sup>

Zato je i logično što forenzički računovođa treba da posjeduje posebna stručna znanja i vještine za sprječavanje, otkrivanje i dokazivanje finansijskih i drugih privrednih krivičnih i drugih kažnjivih djela, nepravilnosti i nezakonitosti koja nedostaju računovođama, revizorima, inspektorima i drugim predstavnicima državne i sudske vlasti. Uloga forenzičnog računovođe je da se na profesionalan način, znanjem i iskustvom, bori protiv finansijske i privredne delinkvencije uopće. Od njega se zahtjeva visok nivo stručne osposobljenosti i intuicije.

Obzirom da se najveći dio poslova forenzičnog računovođe odnosi na istraživanje računovodstvenih podataka i finansijskih izvještaja, onda su prioritetna znanja iz oblasti računovodstva.<sup>33</sup> Forenzički računovođa mora dobro poznavati strukturu finansijskih izvještaja, računovodstvene i revizorske standarde, poreske zakone i sve druge propise koji tretiraju poslovnu aktivnost poduzeća. Na taj način on će lakše spoznati, ali dokazati privredna, finansijska i slična krivična djela, odnosno druge oblike nezakonitog postupanja odgovorne

31 Kolar, I., Je li računovodstvo pravi put za otklanjanje privrednog kriminala, Acta comunica, Banja Luka, broj 12/2010, str. 81-101.

32 Budimir, N., Forenzičko računovodstvo, Analji poslovne ekonomije, Banja Luka, broj 8/2013, str.1-6.

33 Belak, V., Lažiranje finansijskih izvještaja, prijevare i računovodstvena forenzika, Zagreb, 2017, str. 186-199.

osobe, računovođe, knjigovođe, revizora i dr. Za razliku od revizije koja provjerava formalnu primjenu propisa, forenzički računovođa ima zadatku da utvrdi pravo stanje s aspekta interesa naručitelja, odnosno korisnika forenzičnog računovodstva.<sup>34</sup> U tu svrhu on primjenjuje standardna rješenja u oblastima koja su vezana za forenzično računovodstvo (računovodstvo, revizija, kriminalistika i sl.).

## 6. Zaključak

Vršenjem privrednih delikata se krše različiti propisi u oblasti privrednog i (ili finansijskog) poslovanja čime se u većoj ili manjoj mjeri prouzrokuju povrede ili ugrožavanje privrede u cjelini ili pojedinih vidova, segmenata privrednog poslovanja (carinski sistem, fiskalni – poreski sistem, finansijski sistem, trgovina, proizvodnja, unutarnji robni promet, spoljnotrgovinsko poslovanje, bankarstvo, javne nabavke, osiguranje itd).

Najznačajnije dokazno sredstvo u otkrivanju, razjašnjenju, rasvjetljavanju i dokazivanju počinjenih krivičnih djela u okviru privrednog kriminaliteta, odnosno krivnje njihovih počinilaca, pored uviđaja, rekonstrukcije i pretresanja, predstavlja vještačenje. To je logično i razumljivo jer se radi o kriminalitetu koji se sastoji u kršenju privrednih i drugih propisa o zakonitom poslovanju poduzeća i drugih privrednih subjekata. Najčešće su počinioци ovih djela upravo posebno obučene osobe – odgovorne i službene osobe, sa posebnim stručnim nivoom znanja iz oblasti privrede, poslovanja, bankarstva, finansija, poreza, računovodstva, revizije, knjigovodstva i sl. U počinjenju krivičnih djela, ove osobe koriste upravo ta znanja. Ili se pak ova znanja koriste u cilju prikrivanja već počinjenih privrednih krivičnih djela, odnosno u cilju onemogućavanja njihovog otkrivanja i dokazivanja. Zato je sudu u cilju rasvjetljavanja i razrješenja ovih krivičnih djela potrebno i posebno znanje iz oblasti privrede uopće ili pojedinih segmenata privrednog poslovanja. Takođe, ova znanja mogu da pruže samo posebno sposobljene osobe – stručne osobe ili vještaci.

U cilju ocjene zakonitosti i stručnosti u evidentiranju poslovnih događaja, javila potreba za sofisticirajim vidom kontrole koji bi bio u stanju otkriti zloupotrebe, nezakonitost, nesavjesnost i prevare u privrednom i finansijskom poslovanju poduzeća i drugih privrednih subjekata. Takav vid kontrole se u posljednje vrijeme naziva forenzično računovodstvo. To je poseban i specifičan oblik računovodstvenog nadzora. Ono bi trebalo da predstavlja efikasnu branu različitim oblicima i vidovima kršenja privrednih i finansijskih propisa poduzeća i drugih subjekata privrednog poslovanja kroz privredni kriminalitet.

---

<sup>34</sup> Pajčić, M., Korišćenje forenzičkim računalnim programima za prikupljanje dokaza u kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, broj 1/2009, str. 281-317.

Iz prethodnih razmatranja može se izvesti zaključak da u procesnim krivičnim zakonima predviđeno vještačenje poslovnih knjiga, kao značajno dokazno sredstvo u otkrivanju, rasvjetljavanju i suzbijanju privrednog kriminaliteta, u svakodnevnoj praksi prerasta u forenzično računovodstvo. Njega danas, u savremenim uvjetima, karakteriziraju sljedeći elementi: a) ono je dio računovodstva koji se bavi računovodstvenim ocjenjivanjem, b) njegov predmet rada čine isprave, dokumenta, poslovne knjige i izvještaji i c) njegov je cilj da unaprijedi proces finansijskog izvještavanja u dijelu zakonitosti, efikasnosti, kvaliteta, objektivnosti i pouzdanosti. Ono treba da otkloni sve nedostatke dosadašnjih vidova nadzora koji nisu dali svoj doprinos u dijelu sprječavanja ili otkrivanja privrednih krivičnih djela u sudskom postupku.

## Literatura

### a) Knjige i članci

1. **Aleksić, M., Vujnović Gligorić, B., Uremović, N.**, Uloga i značaj forenzičkog računovodstva u otkrivanju finansijskih prevara, *Economy and Market Communication Review*, Banja Luka, broj 2/2015.
2. **Andelinović, Š., Bašić, Ž., Kružić, I.**, *Znanstvena metodologija i statistika u forenzici*, Split, 2018.
3. **Belak, V.**, *Lažiranje finansijskih izvještaja, prijevare i računovodstvena forenzička*, Zagreb, 2017.
4. **Belak, V.**, *Poslovna forenzička i forenzično računovodstvo - borba protiv prijevare*, Zagreb, 2011.
5. **Budimir, N.**, Forenzičko računovodstvo, *Analji poslovne ekonomije*, Banja Luka, broj 8/2013.
6. **Dimitrijević, D.**, *Forenzičko računovodstvo – instrument otkrivanja i sprečavanja prevara*, Kragujevac, 2018.
7. **Dimtrijević, D.**, *Forenzičko računovodstvo*, Kragujevac, 2013.
8. **Hodžić, N., Gregović, N., Lazović, G.**, *Interna kontrola i interna revizija u poslovnom organizovanju*, Sarajevo, 2011.
9. **Hopword, W., Leiner, J., Young G.**, *Forenzičko računovodstvo*, Beograd, 2014.
10. **Kokolj, M.**, Vještačenje u krivičnom postupku, *Advokatura*, Sarajevo, broj 8/1976.
11. **Kolar, I.**, Je li računovodstvo pravi put za otklanjanje privrednog kriminala, *Acta comunica*, Banja Luka, broj 12/2010.
12. **Lazović, G.**, *Harmonizacija revizorske prakse u kontekstu zahtjeva savremenog poslovnog okruženja*, Sarajevo, 2011.
13. **Lekić, Ž., Bjelajac, Ž., Carić, M.**, *Forenzičko računovodstvo – revizija prevara*, Novi Sad, 2018.
14. **Mitrić, M., Stanković, A., Lakićević, A.**, *Forenzičko računovodstvo*,

Menadžment, Beograd, broj 65/2012.

15. **Muminović, S.**, Forenzičko računovodstvo – potreba ili pomodarstvo, *Revizor*, Beograd, broj 54/2011.
16. **Neradin, E.**, Vještačenje kao radnja dokazivanja u praksi Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. *Pravo i pravda*, br. 1., 2022., str. 59-75.
17. **Novoselec, P.**, Gospodarska kaznena djela, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, broj 5/2001.
18. **Orlović, A.**, *Gospodarski kriminal u Republici Hrvatskoj*, Split, 2013.
19. **Pajčić, M.**, Korišćenje forenzičkim računalnim programima za prikupljanje dokaza u kaznenom postupku, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, broj 1/2009.
20. **Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A.**, *Krivično pravo I*, Sarajevo, 2015.
21. **Pihler, S.**, Osnovni činoci privrednog kriminaliteta i nova kriminalna politika, *Pravna misao*, Sarajevo, broj 3-4/1990.
22. **Selinšek, Lj.**, *Gospodarsko kazensko pravo*, Ljubljana, 2006.
23. **Sijerčić-Čolić, H.**, *Krivično procesno pravo, Knjiga prva, Krivičnoprocesni subjekti i krivičnoprocesne radnje, Peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2019.
24. **Simeunović, N.**, Forenzičko knjigovodstvo kao način suprotstavljanja ugrožavanju bezbjednosti korporacija, *Zbornik radova, Društvena reakcija na savremene oblike ugrožavanja bezbjednosti*, Banja Luka, 2012.
25. **Simović, M., Simović, V.**, *Krivično procesno pravo, Uvod i opšti dio*, Bihać, 2019.
26. **Škrobić, Z. i dr.**, *Revizija kriminalne radnje i forenzičko računovodstvo*, Beograd, 2010.
27. **Stajić, A.**, Kaznenopravna zaštita društvene imovine, *Pravna misao*, Sarajevo, broj 9-10/1981.
28. **Sućeska, M.**, Sprečavanje privrednog kriminala u BIH, *Pravo i pravda*, Sarajevo, broj 1/2012.
29. **Žager, L.**, *Analiza finansijskih izveštaja*, Zagreb, 2008.

b) Pravni propisi

1. **Krivični zakon Bosne i Hercegovine** (“Službeni glasnik BiH”, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18, 46/21, 31/23 i 47/23)
2. **Krivični zakon Brčko distrikta Bosne i Hercegovine** (“Službeni glasnik Brčko distrikta BiH” br. 19/20 – prečišćeni tekst)
3. **Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine** (“Službene novine Federacije BiH”, br. 36/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16, 75/17 i 31/23).

4. **Krivični zakonik Republike Srpske** (“Službeni glasnik Republike Srpske” br. 64/17, 104/18, 15/21, 89/21 i 73/23)
5. **Zakon o krivičnom postupku BiH** (“Službeni glasnik BiH”, br. 3/03, 32/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 76/06, 29/07, 32/07, 8/08, 12/09, 16/09, 93/09, 72/13, 65/18)
6. **Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH** (“Službene novine Federacije BiH”, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 16/09, 12/10, 8/13, 59/14, 74/20).
7. **Zakon o vještacima Federacije BiH** (“Službene novine Federacije BiH”, br. 49/05 i 38/08)
8. **Zakon o vještacima Republike Srpske** (“Službeni glasnik RS”, br. 74/17)

**Adis Jahic, Ph.M.**

PhD candidate at the Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

**MODERN CRIMINAL PROCEDURE:  
EXPERT WITNESSING IN BOOKKEEPING AND ACCOUNTING  
FORENSICS**

**Summary:** A large number of economic crimes are committed through various business accounting or bookkeeping documentation, either in classic or electronic, that is digital form. That is why in opposing these forms of criminality, the expert witnessing of bookkeeping came to full expression as a special and specific type of expert witnessing. If scientific, technical, or other professional knowledge can help the court evaluate the evidence or clarify disputed facts, an expert as a special type of witness can testify by giving findings and opinions on the facts.

The existing economic, financial and business practice has shown that internal or external audit, which is carried out in accordance with the positive provisions of accounting and auditing, does not provide a sufficiently effective basis for protection against economic, financial, bankruptcy, fiscal and similar forms of manifestation of economic crimes. That is why there is a need for a new, specific, and reliable type of financial control. In theory, but also practice, this type of control is today called forensic accounting, accounting expertise or accounting forensics. This paper aims to consider the role of expert witnesses in bookkeeping, financial audits and accounting forensics in criminal proceedings.

**Key words:** fraud, criminal procedure, expert witnessing of bookkeeping, audit, forensic accounting.

**Mr. sc. Elmida Burina**

Doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## **ANALIZA PRAVNIH I POLITIČKIH PODRUČJA UTICAJA EUROPSKE UNIJE NA NACIONALNI PRAVNI SUVERENITET**

**Sažetak:** U radu se analiziraju složeni odnosi nacionalnog suvereniteta i pravnog i političkog uticaja Europske unije, zatim odnos nacionalnog suvereniteta i njegov odnos sa komunitarnim pravom, istražujući kako EU utiče na nacionalni suverenitet država članica, podjelom nadležnosti između institucija EU, budžet EU, kao ključnim instrumentom uticaja na nacionalne politike, zatim izazovi nacionalnog suvereniteta u svjetlu sve veće integracije unutar Europske unije.

Cilj je postići bolje razumijevanje složenih pravnih, političkih i suverenitetskih pitanja koja se javljaju u području europskih integracija, kroz identificiranje i analiziranje načina na koje EU zakonodavstvo (primarni i sekundarni izvori) i odluke Europskog suda pravde utiču na nacionalni pravni suverenitet država članica, zatim razumijevanje interakcija između nadnacionalnog pravnog suvereniteta Europske unije i nacionalnog pravnog suvereniteta država članica, te razmatranje budućih trendova u odnosima istih.

**Ključne riječi:** EU, nacionalni pravni suverenitet, supranacionalno, komunitarno pravo, nacionalni suverenitet, europske integracije, institucije EU, budžet EU.

### **1. Uvod**

U kontekstu današnje europske političke i pravne scene, ključno pitanje predstavlja kako Europska unija (EU) utiče na pravni suverenitet njenih država članica. Proširenjem EU i jačanjem njenih supranacionalnih elemenata prava, za države članice postaje problematično da upravljaju svojim nacionalnim pravnim sistemima. Pravni suverenitet, kao kamen temeljac državnosti, gubi svoju moć i postaje predmetom pregovaranja i prilagodbe nadnacionalnim pravnim strukturama EU.

Širenjem i integracijom u EU javlja se potreba za ravnotežom između država članica koje žele da zadrže svoj pravni suverenitet i potrebe EU da osigura koherenciju i jednakost među svojim državama članicama.

Razmatranje ovog zadatka je posebno važno uvezvi u obzir različite promjene kroz koje EU prolazi u posljednjim desetljećima, kao što su financijske krize, proširenje EU, politički izazovi i promjene koje su se desile u zakonodavstvu Europske unije. S tim u vezi, analizirati će se kako ovaj uticaj oblikuje pravne sisteme država članica i kako one odgovaraju na te izazove.

Dalje u članku, pažnja će biti usmjerena na podjelu nadležnosti između nacionalnih i supranacionalnih institucija istražujući kako suverenitet država članica ulazi u interakciju sa nadležnostima EU.

Uloga suda pravde u održavanju pravne koherentnosti unutar Unije, politička područja uticaja, uključujući Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku će također biti analizirana kako bi se razumjelo kako EU oblikuje suverenitet svojih članica.

Posebna pažnja će biti posvećena budžetu EU i njegovoj raspodjeli. Na kraju, članak će adresirati izazove u očuvanju nacionalnog suvereniteta država članica u kontekstu integracije unutar EU, vanjske politike i globalizacije.

## 2. Osnove nacionalnog pravnog suvereniteta i komunitarnog prava

*Nacionalni pravni suverenitet*, kao temeljni aspekt suvereniteta države<sup>1</sup>, ključan za očuvanje njene nezavisnosti i identiteta, daje državi mogućnost da samostalno kreira zakone, primjenjuje ih i provodi na svom teritorijalnom prostoru. Koncentriran na pravni aspekt državne nezavisnosti i kao takav ključni dio unutrašnjeg suvereniteta države, odnosi se, prvenstveno, na unutrašnju dimenziju državne vlasti, kao što su zakonodavstvo, pravosude i provedba zakôna.

Ključne osnove nacionalnog pravnog suvereniteta, koji obuhvata temeljne principe koji odražavaju državnu nezavisnost u različitim aspektima, su:

1. Samostalno zakonodavstvo: država ima ekskluzivno pravo da kreira, mijenja i ukida zakone koji se primjenjuju na njenoj teritoriji i njenim građanima, bez upitanja izvana. Ovo joj daje pravo da donese svoj ustav, zakone, propise i druge pravne akte;
2. Nezavisnost pravosuđa: država posjeduje nezavisni, odnosno autonomni pravosudni sistem koji tumači i provodi nacionalne zakone, donoseći odluke temeljene isključivo na unutrašnjem pravnom okviru, bez uticaja vanjskog faktora;
3. Provođenje pravde: država ima monopol na provedbu zakona unutar svojih granica, uključujući pravo na kažnjavanje prekršitelja svojih zakona i izricanje pravde;
4. Nedodirljivost državnih odluka: odluke donesene unutar pravnog sistema države su konačne i ne podliježu reviziji, pritiscima ili intervencijama od strane vanjskih aktera;
5. Kontrola granica: suverenitet uključuje kontrolu nad ulaskom i izlaskom ljudi i roba preko državnih granica;
6. Monopol na legitimnu upotrebu sile: država ima ekskluzivno pravo na upotrebu legitimne sile unutar svojih teritorijalnih granica, što čini putem svojih vojnih i političkih snaga;
7. Međunarodni ugovori: iako suverena, država može sklapati međunarodne ugovore koji mogu uticati na njen pravni sistem, ali su ti ugovori izraz samostalne, odnosno suverene volje države.

---

1 Potrebno je razlikovati pojmove „nacionalni suverenitet“ i „nacionalni pravni suverenitet“ koji su jako srođni, ali različiti. Oba pojma se odnose na vrhovnu vlast države i nezavisnost. Državni suverenitet je širi koncept od nacionalnog pravnog suvereniteta i obuhvata cijelovitu nezavisnost i vrhovnu vlast države nad njenim stanovništvom i teritorijom i uključuje svaku vrstu autonomije države, dok se nacionalni pravni suverenitet odnosi specifično na nezavisnost i vrhovnu vlast države u kontekstu pravnog sistema i fokusira se na sposobnost države da kreira, provodi i tumači svoje zakone bez vanjskog upitanja.

*Komunitarno pravo*, poznato i kao pravo Europskih zajednica ili pravo Europske unije, igra ključnu ulogu u integraciji i koheziji među državama članicama Europske unije, te je temelj za postizanje zajedničkih ciljeva i politika unutar EU. To je sistem pravila i zakona koji se primjenjuju unutar država članica Unije.

Ovo pravo je nadnacionalnog karaktera, što znači da ima direktni uticaj na pravo država članica i u slučaju sukoba između EU prava i nacionalnog prava, prednost ima EU pravo, što omogućuje koherentnu primjenu prava unutar svih država članica.<sup>2</sup>

Komunitarno pravo ima nekoliko karakteristika, koje ga razlikuju od nacionalnih pravnih sistema država članica, a to su:

- a) Autonomost, znači da je pravni sistem EU samostalan i nezavisan u odnosu na nacionalne pravne sisteme država članica i ima prednost nad nacionalnim zakonima. Njegova autonomost se ogleda i u tome da države članice ne mogu jednostrano intervenisati ili izmijeniti pravila EU;
- b) Nadređenost, znači da se u slučaju sukobâ nacionalnih propisa sa komunitarnim pravom rješava na način da se prednost daje komunitarnom pravu (EU), čime se misli na primarne i sekundarne izvore komunitarnog prava;
- c) Direktna primjenjivost, znači da su odredbe prava EU podesne da budu direktno inkorporirane u pravne sisteme država članica, bez intervencije nacionalnih vlasti, čime Unija osigurava jedinstvenu primjenu svojih propisa radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Najsnažniji instrument direktne primjenjivosti jesu uredbe.
- d) Direktno dejstvo, znači da neka pravila komunitarnog prava mogu imati direktno dejstvo u državama članicama, tj. mogu se primjenjivati u nacionalnim sudovima bez potrebe za implementacijom kroz nacionalna zakonodavstva.<sup>3</sup>

## 2.1. Izvori EU prava

Izvore EU prava, obzirom na udio nacionalnog suvereniteta i njihovo dejstvo, dijelimo na primarne i sekundarne.

### 2.1.1. Primarni izvori

Primarne izvore kreiraju države članice s ciljem uređivanja međusobnih odnosa i Europska unija kao subjekt međunarodnog prava.

Navedene izvore čine:

- a) Osnivački ugovori (aneksi i protokoli, ugovori o njihovim izmjenama i dopunama) su originalni dokumenti koji su uspostavili EU i njene prethodnice. Prvi ugovori su bili Ugovor o Europskoj zajednici uglja i čelika (Pariz 1951); Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici i Euroatomu (Rim, 1957);

2 Načelo primata prava (koje se još naziva i „prvenstvo” ili „nadređenost”) Europske unije (EU) zasniva se na ideji da će pravo EU-a imati primat tamo gdje nastane nesklad između aspekta prava EU-a i aspekta prava neke države članice EU-a (nacionalnog prava). Da nije tako, države članice jednostavno bi mogle davati prvenstvo svojim nacionalnim pravima nad primarnim ili sekundarnim zakonodavstvom EU-a, a provođenje politika EU-a postalo bi neizvedivo, Primat prava EU-a (prvenstvo,nadređenost), [https://eur-lex.europa.eu/legal\\_content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM%3Aprimacy\\_of\\_eu\\_law](https://eur-lex.europa.eu/legal_content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM%3Aprimacy_of_eu_law), 8.12.2023.

3 Detaljnije u: Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022., str. 24-26.

Ugovor o fuziji (Merger Treaty, 1965);  
Jedinstveni europski akt (Single European Act-SEA, 1986);  
Ugovor o osnivanju Europske unije (Maastricht, 1992);  
Ugovor iz Amsterdama (1997);  
Ugovor iz Nice (2001);  
Ugovor iz Lisabona (2007).

Kasnije su ovi ugovori izmijenjeni i dopunjeni raznim drugim ugovorima. Aneksi su dodaci ugovorima koji detaljno opisuju specifične aspekte ili pravila. Protokoli su slični i obično se bave specifičnim pitanjima ili procedurama unutar EU. Oni su pravno obavezujući i sastavni dio ugovora.

Kako se EU razvijala, osnovni ugovori su mijenjani i dopunjavani da bi odražavali nove političke i ekonomske realnosti. Značajni ugovori koji su mijenjali strukturu EU uključuju Ugovor iz Maastrichta, koji je formalno uspostavio EU, Ugovor iz Amsterdama, Ugovor iz Nice i Ugovor iz Lisabona. Svaki od ovih ugovora unio je značajne promjene u institucionalnu strukturu i nadležnosti EU.

b) Međunarodni sporazumi Europske unije su pravno obvezujući sporazumi između Europske unije i jedne ili više zemalja izvan EU ili međunarodnih organizacija. Oni svoj osnov nalaze u članu 47. Ugovora o Europskoj uniji, temeljem kojeg Europska unija stiče pravnu sposobnost da u okviru svoje nadležnosti zaključuje međunarodne sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama.<sup>4</sup>

c) Opća pravna načela, kao izvor prava, referiraju na praksu Suda pravde. U primjeni prava, Sud pravde, te nacionalni sudovi pozivaju se na opća pravna načela u tri slučaja:

- kada prilikom tumačenja prava EU i nacionalnog prava spornim i nejasnim odredbama nalaze značenje koje nije u suprotnosti sa općim pravnim načelima, zatim
- kada se na njih pozivaju države i pojedinci u postupku ispitivanja zakonitosti akata sekundarnog prava, te
- kada na temelju ovih načela zainteresirani subjekti zahtijevaju preispitivanje zakonskih i upravnih akata koje su donijele države članice u postupku provođenja prava EU.<sup>5</sup>

Ovim izvorima prava, države članice se odriču dijela svog suvereniteta.

### 2.1.2. Sekundarni izvori

Sekundarne izvore stvara EU odnosno njene institucije, temeljem izvedene nadležnosti, kako bi se upravljalo specifičnim aspektima unutar njene nadležnosti. Oni igraju ključnu ulogu u funkcioniranju EU i oni su rezultat djelovanja institucija EU.

Institucije EU u okviru svojih nadležnosti donose u osnovi dvije vrsta akata, i to one koje imaju obavezujući karakter i one koje nemaju obavezujući karakter. Obavezujući karakter imaju uredbe, direktive i odluke, a neobavezujući karakter imaju preporuke i mišljenja.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ibid, str. 20.

<sup>5</sup> Mahmutović, A., Uvod u pravo Europske unije, Univerzitet u Travniku, Travnik, 2015., str. 22.

<sup>6</sup> Baletić, M., Pravne karakteristike procesa stvaranja i proširenja Europske unije, Međunarodne studije, časopis za međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, god.6, br.2, Politička kultura, Zagreb, 2006., str.6.

Ove izvore čine:

- a) Uredbe – su zakonski akti koji se primjenjuju direktno i u cijelosti u svim državama članicama.  
Direktna primjenjivost znači da one automatski postaju dio nacionalne legislative, što se ostvaruje objavlјivanjem u Službenom listu EU. Zbog toga, domaća legislativa nema potrebu da inkorporira, ili transponira, takvu vrstu komunitarnog prava u nacionalno pravo. Uredbe su automatski punovažne u državama članicama ali ne uvijek i direktno efektivne, ukoliko imaju potrebu za dalnjom legislativom. One obavezuju u cjelini;<sup>7</sup>
- b) Direktive – predstavljaju ključan instrument u harmonizaciji zakonodavstava unutar država članica. One postavljaju određene ciljeve koje države članice moraju ispuniti u određenom vremenskom roku, uz slobodu odabira sredstava i metoda za ispunjenjem. Da bi se postigli ovi ciljevi države članice moraju usvojiti nove ili izmijeniti postojeće zakone. One omogućavaju državama članicama da zadrže određeni stepen nacionalnog suvereniteta, dok u isto vrijeme ostvaruju zajedničke ciljeve EU. Direktive imaju širok spektar djelovanja i nisu direktno primjenjive;
- c) Odluke – pravni akti koji se odnose na specifične slučajeve. One nemaju opću primjenu, ali su obavezujuće za one kojima su adresirane, dakle, pojedinim državama članicama, pravnim ili fizičkim osobama. Donosi ih uglavnom Vijeće EU, uz mogućnost delegiranja Komisiji, što je izričito određeno u slučaju osiguranja poštivanja politike konkurenčije (čl. 105. UFEU) i državne pomoći (čl. 108. UFEU).
- d) Preporuke – koriste se za davanje smjernica i izražavanje stajališta. Preporuke sadrže smjernice u pogledu postupanja (ponašanja) države članice u oblastima od vitalnog značaja za Uniju;
- e) Mišljenja – koriste se u istu svrhu kao i preporuke. Mogu ih donositi Vijeće EU i Komisija, Europski parlament i EU agencije. Mišljenja izražavaju stavove (procjene) o određenoj situaciji, ili u pogledu stanja i perspektivu razvoja u određenoj oblasti, komunitarnoj ili nacionalnoj.<sup>8</sup>

#### 2.1.3. Dopunski izvori

Dopunske izvore čine sudska praksa Suda Europske unije (CJEU) i opća pravna načela.<sup>9</sup> Odluke ovog suda su važne za tumačenje i primjenu prava EU. Njihova funkcija interpretacije ih čini ključnim dopunskim izvorom.

Pravna načela su ključna za dopunjavanje i podržavanje osnovnog i proširenog zakonodavnog okvira EU, čime se garantuje njegova konzistentnost, pravednost i efektivnost.

Europska unija nema nikakve mehanizme kojima bi obezbijedila poštivanje svojih pravila, tako da države članice prvo moraju priznati ta prava i unijeti ih u svoj nacionalni pravni sistem i tek tada pravo EU može da proizvodi svoje pravno

<sup>7</sup> Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022., str.22.

<sup>8</sup> Ibid. str. 23.

<sup>9</sup> Detaljnije u: Primarno pravo Europske unije, Eur-Lex Europa, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=legisum:l14530> (8.12.2023.).

dejstvo. To se dešava potpisivanjem ugovora o pristupanju Europskoj uniji i za to nije potreban akt o ratifikaciji.

## **2.2. Podjela nadležnosti između Europske unije i država članica**

Pojam “nadležnosti Europske unije” odnosi se na područja i aspekte upravljanja i politike u kojima Europska unija ima pravo donositi zakone, provoditi politike i poduzimati akcije. Ove nadležnosti definirane su Ugovorima Europske unije, koji su pravni temelji na kojima se EU gradi i funkcioniše. Pojam također odražava način na koji se odlučuje o politikama i zakonima na nivou EU, balansirajući nadležnosti između EU institucija i država članica, tako da Unija djeluje prema principu dodijeljivanja nadležnosti samo u granicama nadležnosti datih joj Ugovorima od strane država članica, a države članice zadržavaju one nadležnosti koje Ugovorom nisu date Uniji.

Lisabonskim ugovorom, članom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, date su kategorije i područja nadležnosti unutar EU, prema kojima:

1. Kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije;
2. Kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena nadležnost koju ona dijeli s državama članicama, pravno obvezujuće akte u tom području mogu donositi i usvajati Unija i države članice. Države članice svoju nadležnost izvršavaju u onoj mjeri u kojoj Unija ne izvršava svoju nadležnost. Države članice svoju nadležnost ponovno izvršavaju u mjeri u kojoj je Unija odlučila prestati izvršavati svoju nadležnost;
3. Države članice koordiniraju svoje ekonomске politike i politike zapošljavanja u skladu s aranžmanima predviđenima ovim Ugovorom, za čije je utvrđivanje nadležna Unija;
4. Unija je u skladu s odredbama Ugovora o Europskoj uniji nadležna za utvrđivanje i provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike;
5. U određenim područjima i pod uslovima utvrđenima u Ugovorima, Unija je nadležna za provođenje djelovanja čiji je cilj podupiranje, usklađivanje ili dopunjavanje djelovanja država članica, bez da pritom zamjenjuje njihovu nadležnost u tim područjima. Pravno obvezujući akti Unije, usvojeni na temelju odredaba Ugovorâ, koji se odnose na ta područja ne smiju uključivati usklađivanje zakona ili propisa država članica;
6. Opseg i aranžmani izvršavanja nadležnosti Unije utvrđuju se odredbama Ugovorâ koje se odnose na svako područje.<sup>10</sup>

Prema navedenom, postoje tri glavne vrste nadležnosti, a to su:

1. Isključiva nadležnost EU, to su područja u kojima samo institucije EU imaju nadležnost za donošenje pravnih akata. Države članice su prenijele svoja zakonodavna ovlaštenja na institucije EU, ali imaju samostalno pravo donošenja zakona samo ako ih EU ovlasti ili za provedbu EU akata. To znači da države

---

<sup>10</sup> Službeni list Europske unije, C202/50, od 7.6.2016. [https://publications.europa.eu/resource/cellar/6fd38d78-819b-4946-a2b2-cefc3e51ae91.0022.01/DOC\\_1](https://publications.europa.eu/resource/cellar/6fd38d78-819b-4946-a2b2-cefc3e51ae91.0022.01/DOC_1), 12.12.2023.

članice mogu usvojiti nacionalne zakone ili mjere kako bi implementirale odluke i propise koje je donijela EU.

Prema članu 3, stav 1 Lisabonskog ugovora, u isključive nadležnosti EU spadaju:

- carinska unija;
- utvrđivanje pravila o konkurenциji potrebnih za funkcioniranje unutrašnjeg tržišta;
- monetarna politika za države članice euro zone;
- očuvanje morskih bioloških resursa u okviru zajedničke politike ribarstva;
- zajednička trgovinska politika.

Prema članu 3, stav 2, u isključive nadležnosti EU spada i sklapanje međunarodnih ugovora, u slučajevima:

- kada njegovo sklapanje predviđa zakonski akt Unije;
- ako je taj sporazum potreban kako bi Uniji omogućio ostvarivanje njene unutrašnje nadležnosti;
- kada bi sklapanje međunarodnog sporazuma moglo uticati na zajednička pravila ili izmijeniti njihovo područje primjene.

2. Podijeljena nadležnost, su područja u kojima EU i države članice mogu komplementarno zakonodavno djelovati, uz poštivanje načela proporcionalnosti i supsidijarnosti. Ta područja su:

- unutrašnje tržište;
- poljoprivreda i ribarstvo;
- zaštita potrošača;
- zaštita životne sredine;
- ekonomski, socijalna i teritorijalna kohezija;
- socijalna politika za aspekte utvrđene ovim Ugovorom;
- energetika;
- promet;
- transeuropske mreže;
- područje slobode, sigurnosti i pravde, te
- zajednička problematika sigurnosti u pitanjima javnog zdravlja, utvrđenih Ugovorom.<sup>11</sup>

Ako EU djeluje unutar svoje nadležnosti, može izvršiti veći utjecaj na politike nego države članice. Tada se, kao npr. kod zaključenja određenih sporazuma, predviđa jednoglasna odluka Vijeća. Tako je jednoglasnost Vijeća potrebna kod zaključivanja sporazuma o pridruživanju iz člana 310. Ugovora o Europskoj zajednici (član 217. UFEU), kao i kod drugih sporazuma koji stvaraju specifičan institucionalni okvir putem organiziranja procedura o saradnji, sporazuma koji imaju značajne budžetske posljedice za Zajednicu i sporazuma koji podrazumijevaju izmjenu propisa usvojenih u skladu sa postupkom iz člana 251. UEZ (čl. 294. UFEU). Ovi sporazumi se zaključuju nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta.<sup>12</sup>

3. Koordinirajuće nadležnosti, referiraju se na područja gdje EU ne donosi direktno zakone ili propise, ali igra ključnu ulogu u koordinaciji i usklađivanju politika i akcija među državama članicama. Ove nadležnosti su usmjerene na

11 Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., op. cit., str.42.

12 Vukadinović, R.D., Pravo Evropske unije, "Megatrend" univerzitet primenjenih nauka Beograd, 2001., str. 35.

osiguranje konzistentnosti i efikasnosti i referiraju područje ekonomске politike, zapošljavanja i socijalne, kao i kulturne, obrazovne i okolišne politike.

### **2.3. Opća pravna načela**

Opća pravna načela Evropske unije ili načela komunitarnog prava su temeljna načela koja oblikuju pravni sistem EU i osiguravaju da se zakonodavstvo i postupanje institucija EU provode na koherentan, pravedan i efikasan način. Tokom različitih faza integracije EU, razvila su se različita načela, od kojih je prvo bilo načelo nediskriminacije, utvrđeno Rimskim ugovorom, a kasnije su se razvila načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

1. Načelo nediskriminacije; Ključno je za promicanje jednakosti i pravednosti unutar EU.

Načelo nediskriminacije (jednakosti) jedno je od temeljnih načela u funkciranju unutrašnjeg tržišta, na što upućuje i njegovo uvrštavanje na sami početak Rimskog ugovora (član 7) - zabrana diskriminacije po osnovu državljanstva,<sup>13</sup> te u odredbama koje reguliraju osnovne tržišne slobode.

Slične naravi je član 19 UFEU, kojim se EU daju ovlasti da donosi zakonodavstvo koje se bori protiv diskriminacije na temelju spola, rase ili etničkog porijekla, vjeroispovijesti ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije.

Između ostalih i član 21 Povelje o temeljnim pravima EU zabranjuje svaku vrstu diskriminacije. Tačan tekst člana 21 je sljedeći:

*1. Zabranjuje se svaka diskriminacija na bilo kojoj osnovi kao što je spol, rasa, boja kože, etničko ili socijalno porijeklo, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo kakvo drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, dob ili spolna orijentacija.*

*2. Unutar područja primjene Ugovorâ i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva.<sup>14</sup>* Ovaj član je ključni dio pravne strukture EU i osigurava temelj za stvaranje inkluzivnog i pravednog društva unutar granica Unije.

2. Načelo supsidijarnosti; Ključno je načelo u pravnom okviru Evropske unije koje određuje kako i kada EU treba djelovati u odnosu na države članice. Prema ovom načelu, EU ne bi trebala preuzimati akcije, osim u područjima gdje ima isključive nadležnosti, osim ako se ciljevi predložene akcije ne mogu učinkovito postići na nivou pojedinačnih država članica, bilo na središnjem, regionalnom ili lokalnom nivou, i stoga zbog razmjera ili učinaka predloženih akcija, mogu biti bolje postignuti na nivou Unije.

Prema članu 3b, stav 2 Ugovora o EZ, koji glasi: *U oblastima koja ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica poduzima mjere, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljeve predviđene akcije ne mogu u potreboj mjeri ostvariti države članice, odnosno može ih uspješnije ostvariti Zajednica,*

---

13 Misita, N., Osnovi prava Evropske Unije, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007, str. 246.

14 Povelja Evropske unije o temeljnim pravima, Službeni list Evropske unije, C 202/389, od 7.6.2016.

*imajući u vidu razmjere ili učinke predviđene akcije,*<sup>15</sup> definirano je i ustanovljeno načelo supsidijarnosti.

3. Načelo proporcionalnosti; Utvrđeno je u članu 5, st. 4 Ugovora o Europskoj uniji, koji glasi: *Na temelju načela proporcionalnosti, sadržaj i oblik djelovanja Unije ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje ciljeva Ugovora*, što znači, ono zahtijeva da su radnje koje poduzima EU ograničene na ono što je potrebno za postizanje ciljeva Unije. Primjenjuje se na sve politike, akcije i zakonodavne akte EU kako bi se osiguralo da postupci EU ne ometaju ničija prava ili slobode više nego što je potrebno za ostvarenje legitimnih ciljeva politike.

## 2.4. Uloga Suda pravde

Sud pravde Europske unije (često skraćeno kao ECJ od engleskog European Court of Justice) je najviši sud u pravnom sistemu Europske unije. Njegova ključna uloga je osigurati jedinstveno tumačenje i primjenu prava EU u svim državama članicama.

Sud rješava pravne sporove između država članica, EU institucija, preduzeća i pojedinaca. Također nadzire pravilnu primjenu i tumačenje zakonodavstva EU, osiguravajući da zakoni budu primjenjeni i interpretirani na isti način u cijeloj Uniji. Sud pravde također ima važnu ulogu u zaštiti temeljnih prava unutar EU. Sastoji se od 27 sudaca i 11 nezavisnih advokata. Imenuju se na period od šest godina, od strane vlada država članica, uz mogućnost ponovnog izbora. Svake tri godine vrši se djelomična zamjena sudija.

Najčešće vrste postupaka pred Sudom su:

- Tumačenje prava (odluke o prethodnim pitanjima) – sudovi država članica dužni su osigurati pravilnu primjenu prava EU, ali se može dogoditi da ga sudovi u različitim zemljama različito tumače. Ako nacionalni sud ima nedoumica u vezi s tumačenjem ili valjanošću određenog zakonodavnog akta EU, može zatražiti pojašnjenje od Suda Europske unije. Na isti se način može provjeriti je li zakon ili praksa države članice u skladu s pravom EU.
- Provedba prava (postupci zbog povrede prava) – ti se postupci pokreću protiv država članica ako ne primjenjuju pravo EU. Može ih pokrenuti Europska komisija ili druga država članica EU. Ako Sud utvrdi povredu prava EU, država članica mora odmah poduzeti mјere da to ispravi; u protivnom Sud može pokrenuti drugi postupak i izreći joj novčanu kaznu.
- Poništenje pravnih akata EU (tužba za poništenje) – ako smatraju da je određeni akt EU u suprotnosti s Ugovorima EU ili temeljnim pravima, vlade država članica EU, Vijeće EU, Europska komisija ili (u nekim slučajevima) Europski parlament od Suda mogu zatražiti da ga poništi. I fizičke osobe mogu od Suda zatražiti da poništi akt Europske unije koji se na njih direktno odnosi.
- Osiguravanje postupanja Europske unije (tužbe zbog propusta) – u određenim okolnostima Parlament, Vijeće i Komisija dužni su donositi

---

<sup>15</sup> Hartley, T.C., Osnovi prava Europske zajednice, Fond otvoreno društvo, Sarajevo, 1998, str. 161.

- odluke. Ako ih ne donesu, vlade država članica EU, druge institucije EU ili (uz određene uslove) pojedinci ili preduzeća mogu se obratiti Sudu.
- Sankcioniranje institucija EU (tužbe za naknadu štete) – svaki pojedinac ili preduzeće koje pretrpi štetu zbog postupanja ili nepostupanja EU ili njegovih zaposlenika mogu pokrenuti postupak protiv njih pred Sudom.<sup>16</sup>

### **3. Politička područja uticaja**

Kroz složenu institucionalnu strukturu EU, sastav i način odlučivanja, prikazati će se politički suverenitet, vanjska i sigurnosna politika, kao jedan od ključnih područja uticaja.

#### **3.1. Institucije Europske unije**

Institucije Europske unije su ključne za funkcionisanje EU i odnose se na različite organe i organizacije koje zajedno čine institucionalnu strukturu Europske unije.

Institucije Europske unije čine kako se navodi:

- Vijeće EU (VEU);
- Europsko Vijeće (EV);
- Europska komisija (EK);
- Europski parlament (EP);
- Europski sud pravde i Prvostepeni sud (ESP-PS);
- Revizorski sud (RS);
- Ekonomski i socijalni odbor;
- Odbor regija;
- Europska središnja banka (ESB);
- Europska investicijska banka;
- Europska banka za obnovu i razvoj.<sup>17</sup>

Zbog prirode naslova članka, prikazati će se samo neke EU institucije koje imaju važnu ulogu u analizi.

##### **3.1.1. Vijeće Europske unije (Vijeće ministara)**

Smatra se najznačajnjom institucijom Unije. Zajedno s Evropskim parlamentom, Vijeće je glavni zakonodavni organ EU i mjesto gdje se vladini ministri svake zemlje članice sastaju kako bi usvojili zakone i koordinirali politike. Ministri iz svake zemlje članice prisustvuju sastancima Vijeća, a koji ministri prisustvuju zavisi od toga koja se tema raspravlja.

Osnovna nadležnost Vijeća je zakonodavna, zatim ono odobrava godišnji proračun EU, donosi odluke o vanjskoj i sigurnosnoj politici EU, nadgleda provedbu zakona i politika EU u zemljama članicama.

---

16 Sud Europske unije, [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_hr), 12.12.2023.

17 Mintas - Hodak, Lj., Uvod u Europsku uniju: Institucije Europske unije, Zagrebačka škola ekonomije i managementa-Centar za europske studije, Zagreb, 2004., str. 53-54.

Predsjedništvo Vijeća se rotira između zemalja članica svakih šest mjeseci, a svaka zemlja članica ima priliku predsjedavati Vijećem i uticati na dnevni red.

Postoje tri načina odlučivanja u Vijeću: jednoglasno, kvalificiranim većinom i prostom većinom. Postupak glasanja kvalificiranom većinom složeniji je od običnog većinskog glasanja i zamišljen tako da se odluke donose sa širokom podrškom, a ne većinom, među državama članicama. Svaka država članica ima određen broj glasova koji zavisi od broja njenih stanovnika, ali nije proporcionalan. To znači da veće države imaju više glasova, ali ne u mjeri koja potpuno odražava broj njenih stanovnika. Kvalificirana većina je postignuta ako su istovremeno ispunjena dva uslova:

- Minimalan broj država članica - potrebna je podrška od najmanje 55% država članica,
- Populacijski prag – države koje podržavaju odluku moraju predstavljati najmanje 65% ukupne populacije EU.

Ovaj postupak je poznat i kao pravilo „dvostrukе većine“.<sup>18</sup>

Manji broj država može spriječiti donošenje odluke, čak ako se za nju izjasni većina država članica. Ovim su države sa manjom površinom i stanovništvom zaštićene od nametanja odluka od stranih većih i jačih država. Na ovaj način su interesi manjih država članica adekvatno zaštićeni.

Za razliku od glasanja kvalificiranim većinom, jednoglasno glasanje zahtijeva da sve države članice EU daju svoj pristanak na odluku. Ako barem jedna država glasa protiv ili bude suzdržana, odluka se neće usvojiti.

Ovo glasanje se obično koristi za osjetljiva područja odlučivanja, kao što su na primjer:

- zajednička vanjska i sigurnosna politika (s izuzetkom određenih jasno definiranih slučajeva koji zahtijevaju kvalificiranu većinu, npr. imenovanja posebnog predstavnika),
- građanstvo (davanje novih prava građanima EU),
- članstvo u EU,
- usklađivanje nacionalnog zakonodavstva o indirektnom oporezivanju,
- financije EU (vlastita sredstva, višegodišnji finansijski okvir),
- neke odredbe u području pravosuđa i unutarnjih poslova (europski javni tužitelj, obiteljsko pravo, operativna policijska suradnja, itd.),
- usklađivanje nacionalnog zakonodavstva u području socijalne sigurnosti i socijalne zaštite.<sup>19</sup>

Kod jednoglasnog glasanja svaka država članica ima moć veta, što jača njihov nacionalni suverenitet unutar EU, a kod glasanja kvalificiranim većinom odstupa se od načela suvereniteta država članica u korist efikasnijeg kolektivnog odlučivanja.

### 3.1.2. Europska komisija

Ova institucija ima ovlaštenja nadnacionalnog karaktera. Odgovorna je za predlaganje zakonodavstva, provedbu odluka, promicanje zajedničkih

<sup>18</sup> Detaljnije u: Kvalificirana većina, <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/qualified-majority/12.12.2023>.

<sup>19</sup> Detaljnije u: Jednoglasno donošenje odluka, <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/voting-system/unanimity/>, 12.12.2023.

interesa, ima vanjskopolitičku nadležnost, nadzor nad zakonima EU i izvršnu i administrativnu funkciju. Komisija broji 27 članova i za svoj rad odgovara Europskom parlamentu. Članovi se biraju na period od pet godina. Na sjednicama, koje se održavaju jednom sedmično, odluke se donose prostom većinom, a odluke se mogu donositi ukoliko je prisutna većina članova. Sastoji se od povjerenika, jednog iz svake zemlje članice EU. Predsjednik Komisije ima vodeću ulogu, određuje političke smjernice Komisije i nadzire rad ostalih članova. Predsjednika nominiraju zemlje članice, a potvrđuje ga Europski parlament. Pored predsjednika, Komisija ima sedam potpredsjednika, a od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora postoji i Visoki predstavnik za vanjske odnose i sigurnosnu politiku, u rangu potpredsjednika.<sup>20</sup>

### 3.1.3. Europski parlament

To je, također, supranacionalna institucija i jedini organ EU čiji su članovi direktno izabrani od strane građana EU. Parlament igra ključnu ulogu u zakonodavnom procesu EU i demokratskom nadzoru nad drugim institucijama EU.

Zajedno sa Vijećem Europe donosi većinu zakonodavstva EU, može predlagati izmjene budžeta, vrši demokratski nadzor nad drugim institucijama EU, uključujući Europsku komisiju. Također, može odobriti ili odbiti imenovanje komesara, kao i pokrenuti postupak opoziva, ima ulogu u vanjskoj politici, uključujući ratifikaciju međunarodnih ugovora i nadzor nad procesom proširenja EU i on je glas građana EU koji štiti njihove interese.

Članovi Europskog parlamenta, poznatiji kao zastupnici, biraju se direktno na izborima svakih pet godina i njihov broj je ograničen, a zavisi od veličine stanovništva zemlje članice. Broj zastupnika u Europskom parlamentu iz svake države članice EU određen je na temelju načela degresivne proporcionalnosti, što znači da države s većim brojem stanovnika imaju više zastupnika u Europskom parlamentu, ali s manje zastupnika po broju stanovnika u odnosu na manje države.<sup>21</sup> Prema posljednjim parlamentarnim izborima, iz maja 2019. godine, a koji se održavaju svakih pet godina, zastupljenost, nekih, zemalja članica u Parlamentu je sljedeća:

unutar prvih pet zemalja sa najvećim brojem mjesta su Njemačka - 96, Francuska - 79, Italija - 76, Španija - 59 i Poljska - 52 mjesta, dok su Latvija - 8, Estonija - 7, Kipar - 6, Luksemburg - 6 i Malta - 6 sa najmanjim brojem zastupničkih mjesta. Najveći broj dozvoljenih zastupničkih mjesta po zemlji je 96, dok je najmanji šest.

Zbog evoluirajuće demografije EU, planira se povećanje zastupničkih mjesta sa 705, trenutnih, na 716. Ako inicijativa bude usvojena, to će se desiti na narednim Izborima, zakazanim od 6. do 9.6.2024. godine. To povećanje bi se odnosilo na zemlje: Španija 59→61, Nizozemska 29→31, Austrija 19→20,

20 Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., op.cit., str. 30.

21 Drugim riječima, manje države članice su „prekomjerno” zastupljene u odnosu na svoje stanovništvo, dok veće države imaju više zastupnika, ali ne u potpunosti proporcionalno svom broju stanovnika. Ovaj sistem omogućava da se glasovi manjih država ne izgube u masi glasova većih država, čime se promiče ravnoteža i osigurava da interesi svih država članica budu adekvatno zastupljeni u odlukama Europskog parlamenta.

Danska 14→15, Finska 14→15, Slovačka 14→15, Irska 13→14, Slovenija 8→9 i Latvija 8→9.<sup>22</sup>

Zastupnici se okupljaju u političke skupine koje predstavljaju različite političke stranke na nacionalnoj razini. Na čelu EU parlamenta se nalazi njegov predsjednik, koji predstavlja Parlament prema van i unutar EU. On, također, vodi rad Parlamenta koji je organizovan kroz odbore koji se bave raznim pitanjima, kao što su vanjska politika, okoliš, monetarna pitanja i slično.

### 3.1.4. Europsko vijeće

Europsko vijeće ima ključnu ulogu u određivanju općeg političkog smjera i prioriteta EU, određuje strateške prioritete i smjernice, ali ne donosi zakone, rješava krize EU, daje smjernice za vanjsku, sigurnosnu i obrambenu politiku. Čine ga šefovi država ili vlada svih zemalja članica EU, zajedno s predsjednikom Europskog vijeća i predsjednikom Europske komisije. Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku također sudjeluje u njegovom radu, koji se odvija preko samita. Sjednicama, koje se održavaju najmanje četiri puta godišnje, prisustvuje i predsjednik Europskog parlamenta, zavisno od vrste teme. Odluke se donose konsenzusom, mada postoje izuzeci kada se primjenjuje kvalificirana većina ili jednoglasno glasanje.

## 3.2. Zakonodavni postupci

Zakonodavni postupci, pojmovno uvedeni Lisabonskim ugovorom, su ključni za formiranje i usvajanje prava i politika koja se primjenjuju u cijeloj Uniji.

Kao primjeri ne zakonodavnih postupaka mogu se navesti postupci usvajanja delegiranih i provedbenih akata ili postupak usvajanja akata u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Zakonodavni akti su svi oni akti koji se donose u zakonodavnom postupku u skladu sa članom 289. st. 3. UFEU, bez obzira da li se radi o redovnom zakonodavnom postupku reguliranom čl. 289. st. 1. UFEU ili o posebnom zakonodavnom postupku u skladu sa članom 289. st. 2. UFEU.

*Redovni zakonodavni postupak regulisan je u članu 289. st. 1. UFEU, prema kojem Europski parlament i Vijeće zajedno donose uredbe, direktive ili odluke na prijedlog Komisije.*<sup>23</sup> Postupak počinje inicijativom Europske komisije. Zatim, i Europski parlament i Vijeće EU nezavisno pregledaju prijedlog zakonodavnog akta, predlažu izmjene i glasaju o njemu. Ako se ne postigne saglasnost između dvije institucije, uspostavlja se postupak pregovaranja, tzv. trijalog, između Parlamenta, Vijeća i Komisije kako bi se postigao kompromis.

U posebnim zakonodavnim postupcima, Vijeće Evropske unije ima glavnu ulogu u donošenju odluka, dok Europski parlament ima manju, tako što Europski parlament daje svoje mišljenje na prijedlog, ali konačnu odluku donosi Vijeće. Parlament mora dati svoje odobrenje, obično za međunarodne sporazume i proširenje EU, ali ne može predložiti izmjene.

22Detaljnije:<https://izbori2024.hr/povecava-se-broj-zastupnika-u-europskom-parlamentu/>, 14.12.2023.

23 Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., op.cit., str. 35.

Zakonodavni postupci u EU su napravljeni tako da osiguraju ravnotežu između različitih institucija i da odraže interes zemalja članica, Europske komisije i građana EU putem njihovih izabralih predstavnika u Europskom parlamentu.

### **3.3. Zajednička vanjska i sigurnosna politika**

Zajednička vanjska i sigurnosna politika Europske unije je razvila svoju potrebu još nakon Hladnog rata kada dolazi do promjena na geopolitičkoj sceni svijeta. Tada se javlja potreba novom pristupu vanjskim odnosima i sigurnosti. Ta potreba se posebno naglašava tokom 1990-tih i stvaranjem Europske unije, kao i većoj integraciji država. Željom za većom dominacijom na globalnoj sceni, EU prepoznaće potrebu za jačanjem svoje uloge u istoj, što je uključivalo sposobnost jakog djelovanja u vanjskoj politici i sigurnosnim pitanjima. Poslije se javlja potreba za koherentnijom vanjskom politikom kako bi se izbjegla fragmentacija i nekonzistentnost u vanjskim poslovima među državama članicama. Koherentna politika povećava težinu i kredibilitet EU u međunarodnim odnosima, omogućava efikasnije upravljanje međunarodnim krizama i jača poziciju EU kao globalnog aktera.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika je formalno uspostavljena Maastrichtskim ugovorom 1992. godine, kao odgovor na ove i druge geopolitičke promjene i izazove, te je od tada evoluirala kako bi se prilagodila promjenjivim međunarodnim okolnostima i potrebama EU.

Danas, Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) Europske unije je ključni aspekt vanjskih odnosa EU i njene sigurnosne politike i kao takva predstavlja koordiniran pristup Europske unije vanjskim poslovima i sigurnosnim pitanjima u svrhu promicanja zajedničkih interesa, vrijednosti, nezavisnosti i integriteta Europske unije u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih nacija.

Ona obuhvata različite aspekte vanjske politike, uključujući obrambenu politiku, trgovinske odnose, humanitarnu pomoć i razvojnu saradnju. Također teži jačanju sigurnosti EU, održavanju mira i jačanju međunarodne sigurnosti, u skladu s ciljevima vanjske politike EU, a temelji se na diplomatiji i poštivanju međunarodnih pravila.

Temelji se na principima saradnje i koordinacije između država članica, što omogućava EU da djeluje jedinstveno u međunarodnim odnosima.

Njena vanjskopolitička aktivnost odvija se na temelju dijelova osnivačkih ugovora koji se odnose na vanjske odnose, te akata Europskog vijeća, odnosno Vijeća EU. Riječ je o zajedničkim akcijama, zajedničkim stajalištima, zajedničkim strategijama, kao i nekim međunarodnim ugovorima. U *acquis* vanjske politike ubrajaju se i zaključci Vijeća, opće smjernice Europskog vijeća, izjave predsjedavajućeg Vijeća, a u određenom smislu mogu se ubrojiti i rezolucije Europskog parlamenta.<sup>24</sup>

Njeni ključni ciljevi su usmjereni na unapređenje globalne stabilnosti i jačanje uloge EU u međunarodnim odnosima, a to su:

- Očuvanje mira; Ima za cilj očuvanje globalnog mira i prevenciju sukoba, kao i jačanje međunarodne sigurnosti;

24 Plenković, A., Zajednička vanjska i sigurnosna politika, u: Uvod u Europsku uniju, Mate-Zagrebačka škola ekonomije i managementa, Zagreb, 2004., str.257.

- Jačanje međunarodnog prava; EU je posvećena održavanju i jačanju međunarodnog pravnog poretka, tj. podržavanju i provođenju međunarodnih zakona, posebno onih koji se odnose na ljudska prava i međunarodno humanitarno pravo.
- Promicanje međunarodne saradnje; Promicanje suradnje s drugim zemljama izvan EU i regionalnim organizacijama u cilju rješavanja međunarodnih problema.
- Odgovor na krize; Sposobnost brzog odgovora na međunarodne krize. Ovo uključuje vojne i civilne misije za upravljanje krizama.
- Jačanje međunarodnih odnosa; Jačanje vanjskih odnosa EU sa drugim zemljama, skupinama i međunarodnim organizacijama.

Od uspostave, Zajednička vanjska i sigurnosna politika se nastavila razvijati i prilagođavati, kako bi se suočila s novim međunarodnim izazovima i osigurala da EU ostane relevantan i učinkovit igrač na globalnoj sceni.<sup>25</sup>

#### **4. Budžet Europske unije**

Budžet Europske unije predstavlja ključni finansijski instrument kojim se financiraju aktivnosti i politike Europske unije. Budžet Unije je godišnji ili višegodišnji finansijski plan koji određuje njene prihode i rashode. Osnovna svrha budžeta je financiranje programa i projekata koji promiču ciljeve Unije, uključujući ekonomski razvoj, regionalnu integraciju, istraživanje i inovacije, zaštitu okoliša, te socijalnu koheziju.

Budžet predlaže Evropska komisija, a odobravaju ga zajedno, uz dugotrajne i teške konsultacije, Evropski parlament i Vijeće ministara, dakle i predstavništvo građana zemalja članica i predstavništvo njihovih vlada. Prema čl. 314 Ugovora postupak usvajanja budžeta traje od 1. jula do 31. decembra tekuće godine za narednu godinu. Međutim, u praksi ovaj postupak počinje mnogo ranije.<sup>25</sup> Postupak usvajanja budžeta, propisan članom 272 Ugovora o Europskoj uniji, kao složen proces uključuje više koraka i zahtijeva saradnju i usklađivanje između različitih institucija Unije, tj. između Komisije, Vijeća i Parlamenta. Osnovne faze u ovom procesu uključuju:

Komisija na temelju prijedloga rashoda koje joj dostavlja svaka ustanova Europske unije izrađuje prednacrt budžeta (the Preliminary Draft Budget) i predaje ga najkasnije do 1. septembra Vijeću. Potom Vijeće dvotrećinskom većinom utvrđuje nacrt budžeta (the Draft Budget), pri čemu ima ovlast izmjeniti prijedlog Komisije, i dostavlja ga do 5. oktobra Parlamentu. U dalnjem postupku Vijeće i Parlament odlučuju o izmjenama proračuna te ga Parlament konačno usvaja. Iako su ovlasti odlučivanja Parlamenta o budžetu tokom vremena rasle, u postupku usvajanja budžeta još je uvijek najmjerodavnija volja Vijeća. Nakon usvajanja budžeta Komisija je zadužena za njegovu provedbu (čl. 274. UEZ). Njezino opće ravnateljstvo nadležno za budžet (the Budget Directorate-General) postavlja konkretna finansijska i budžetska pravila, potiče pravilno upravljanje finansijama drugih ravnateljstava Komisije, nadzire godišnji budžetski postupak i izrađuje godišnji finansijski izvještaj koji dostavlja Vijeću i Parlamentu (čl. 275).

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

UEZ). Druga opća ravnateljstva Komisije odgovorna su za provedbu programa Unije u vlastitim područjima te upravlju finansijskim sredstvima koja su im za to dodijeljena. Prvi stepen budžetske kontrole provodi se unutar svake ustanove, dok vanjsku kontrolu provodi Europski revizijski sud (the European Court of Auditors). Budžet Europske unije potpuno se finansira iz vlastitih sredstava (čl. 269. UEZ).<sup>26</sup> Ovaj postupak osigurava ravnotežu između različitih institucija Unije i daje mogućnost svakoj državi članici da izrazi svoje mišljenje i interes. Također, postupak omogućava demokratski nadzor i transparentnost u procesu raspodjele sredstava EU.

Njegovu strukturu čine različite kategorije rashoda, a to su:

- a) Održivi razvoj (konkurentnost za rast i zapošljavanje i kohezija),
- b) Čuvanje i upravljanje prirodnim resursima - najviše sredstava za poljoprivredu,
- c) Građani, sloboda, sigurnost i pravda (borba protiv terorizma, organiziranog kriminala i ilegalnih migracija),
- d) Europska unija kao globalni faktor (pred pristupna pomoć),
- e) Administrativni troškovi (financiranje institucija),
- f) Naknade (Bugarskoj i Rumuniji).<sup>27</sup>

Budžet se finansira vlastitim izvorima, čiji iznos je limitiran na 1,24% BDP-a Unije.<sup>28</sup> Vlastite izvore čine:

- a) Tradicionalni vlastiti prihodi: uključuju carine na uvoz iz zemalja izvan EU, sa učešćem od 12% u ukupnoj strukturi prihoda. Ovi prihodi predstavljaju direktni pokazatelj supranacionalnog suvereniteta. Carine se na granicama primjenjuju kao cjeline, na supranacionalnom (EU), a ne na nacionalnom (države članice) nivou.
- b) PDV bazirani vlastiti prihodi: uključuju udio od 11% PDV prikupljenog u svakoj zemlji članici. Iako je PDV nacionalni porez, države članice prenose na supranacionalni entitet (EU), dio nacionalnog poreznog suvereniteta.
- c) Prihodi bazirani na Bruto nacionalnom dohotku: udio od 76%. Države sa većim BND doprinose više u budžet.<sup>29</sup> Ovdje imamo jasan odnos supranacionalnog i nacionalnog suvereniteta, gdje države zadržavaju kontrolu nad svojom ekonomijom, s tim i budžetom, ali se obavezuju da dio svojih prihoda prebace Uniji. Na taj način one potvrđuju svoj nacionalni suverenitet u sklopu supranacionalnog entiteta.
- d) Ostali prihodi: učestvuju sa 1% u strukturi prihoda.

Ovako strukturiran budžet EU ilustrira kontinuirani proces pregovaranja između nacionalnih interesa i potreba i ciljeva EU kao supranacionalne organizacije. Države članice zadržavaju značajnu kontrolu nad svojim

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

27 Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., op.cit., str. 39.

28 Ibid., str. 39.

29 Njemačka je u 2022. godini uplatila ukupno 19,7 milijardi eura više nego što je dobila, dok je najveći korisnik sredstava iz zajedničke kase EU bila Poljska. Tokom 2022. svaki je Nijemac u prosjeku platilo u budžet EU 237 eura više nego što je primio, slijede Irski sa 197 eura po stanovniku, pa Švedska sa 196 eura. Među najvećim korisnicima budžeta su Rumunija sa 5,6 milijardi i Mađarska sa 4,4 milijarde. Najviše novca po stanovniku dobili su Estonci - 678 eura, a Litvanci - 612 eura., Detaljnije: <https://federalna.ba/budzet-eu-njemacka-najveci-platisa-poljska-prima-najvise-novaca-dp6gy>, 14.12.2023.

financijskim doprinosima, dok istovremeno priznaju i podržavaju zajedničke ciljeve i politike Unije kroz svoje financijske obveze. Ovaj odnos odražava suštinsku prirodu Europske unije kao unije suverenih država koje sarađuju za postizanje zajedničkih ciljeva i interesa.

## 5. Izazovi u očuvanju nacionalnog suvereniteta

Izazovi u očuvanju nacionalnog suvereniteta u današnjem modernom svijetu su složeni. Države se sa jedne strane bore za očuvanje svog nacionalnog suvereniteta, dok se sa druge strane suočavaju sa potrebom interakcije sa drugim državama na međunarodnoj sceni i integracijom.

Izazovi nacionalnog suvereniteta u kontekstu supranacionalnog suvereniteta odnose se na složenost između očuvanja nacionalnog suvereniteta i ovlaštenja delegiranih na supranacionalni nivo, u ovoj analizi na Europsku uniju i njene institucije.

U nastavku nekoliko primjera:

*Delegiranje suvereniteta;* Pristupanjem Europskoj Uniji, države članice svojom voljom delegiraju dio svog nacionalnog suvereniteta na supranacionalni entitet, konkretno Europsku uniju. Delegiranjem se ograničava njihova autonomija u donošenju odluka na nacionalnom nivou, jer se odluke počinju donositi kolektivno unutar EU uključujući i druge države članice.

*Preklapanje nadležnosti;* Unutar Europske unije često postoji preklapanje nadležnosti između institucija EU i nacionalnih vlasti ili njihovih institucija. Ovdje je uobičajeno da se nadležnosti često isprepliću, što ilustruje kompleksnost nacionalne samostalnosti i njene integracije.

*Sudski sistem;* Sud pravde Europske unije ima autoritet da tumači i primjenjuje zakone EU. On ima nadnacionalni karakter nad nacionalnim pravnim suverenitetom. Države članice moraju uskladiti svoje zakonodavstvo sa presudama Suda pravde, čak i promijeniti, ako je to potrebno, da bi presude bile ispoštovane. U suprotnom slijede sankcije. Donošenjem presuda, Sud direktno utiče na suverenitet država članica. Ovo omogućava koherentno pravno okuženje unutar EU, ali ono u isto vrijeme postavlja velike izazove za nacionalne pravne sisteme država članica.

*Vanjska politika i sigurnost;* EU teži ka zajedničkoj vanjsko-sigurnosnoj politici, ali ovo područje ostaje u velikoj mjeri pod suverenitetom država članica. To predstavlja izazov za EU, jer različite države članice imaju različita gledišta na ovu politiku, kao i vlastite interese, tako da njihovi stavovi rijetko mogu biti jedinstveni. Realizacija konkretnе vanjske i sigurnosne politike zavisi od saglasnosti svih država članica. Upravljanje migrantskom krizom je primjer gdje su se interesi država članica često razlikovali, što je dovelo do izazova u formiranju jedinstvene politike EU.

*Budžetska politika;* Države članice EU moraju da usklade svoje budžetske prioritete sa zahtjevima EU, što može ograničiti njihov nacionalni budžetski suverenitet.

*Institucije EU;* Institucije EU, kao što su Europska komisija, Europski parlament i Sud pravde, mogu donositi odluke koje se direktno primjenjuju u državama članicama, što može ograničiti njihov pravni suverenitet. Ovi procesi su temelj

integracije unutar EU, ali isto tako izazivaju pitanja nacionalnog suvereniteta, ograničavajući nezavisnost država članica u donošenju odluka u različitim oblastima.

*Brexit;* Nakon Brexita, Europska unija se suočava sa velikim brojem izazova. Dolazi do rasta euroskepticizma i nacionalizma u pojedinim državama, prilagođavanja gubitku jedne od najvećih ekonomija Unije, uticaj na budžet EU, i niz drugih problema. Unutar EU, Brexit je podstakao rasprave o reformi, demokratskoj odgovornosti i budućem smjeru Unije.

*Buduće proširenje Unije;* Buduće proširenje EU je još jedan od izazova pred kojima se nalazi EU. Nakon Brexita, ona teži da gubitak članice nadomjesti integracijom drugih, što dalje može biti problematično za članice u očuvanju njihovog nacionalnog suvereniteta i uticaja na isti, kao i od straha većih migracija, slabljenja unutrašnje ekonomije Unije kroz veće financijsko opterećenje. Kandidati za članstvo u EU moraju ispuniti stroge kriterijume, uključujući političku stabilnost, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i usklađivanje sa EU zakonodavstvom, što za zemlje kandidate može da bude dug i težak proces.

## 6. Zaključna razmatranja

Analiza pravnih i političkih područja uticaja Europske unije na nacionalni suverenitet otkriva kompleksnu interakciju između supranacionalnog i nacionalnog. Kroz uvod i osnove nacionalnog suvereniteta rasvijetljeni su temelji na kojima se nacionalni identitet i autonomost pravosudnih sistema država članica odvija u odnosu na pravo Europske unije.

Sagledavanje odnosa između nacionalnog pravnog suvereniteta i komunitarnog prava Europske unije ukazuje na napetost i međuzavisnost unutar pravnog okvira savremene Europe, ali je neophodan za postizanje veće integracije i kohezije unutar EU, iako države članice ne delegiraju cijelovit suverenitet na Europsku uniju. Održavanje ravnoteže između ova dva pravca ostaje imperativ.

Analizirajući institucionalnu arhitekturu Europske unije jasno je da je ona bitan faktor njene političke autonomije i ima esencijalnu ulogu u vanjskopolitičkim i sigurnosnim pitanjima. Vijeće Europske unije i Europski parlament imaju legislativnu moć, dok Europska komisija inicira političke prijedloge i provodi obavezujuće odluke. Odlučivanje unutar Vijeća je važno za stabilnost nacionalnih suvereniteta i zajedničkog interesa Unije.

Budžet EU omogućava realizaciju politika i ciljeva EU. Proces usvajanja budžeta i njegova struktura prihoda odražavaju jedinstven odnos supranacionalnog i nacionalnog suvereniteta. Njegove smjernice mogu imati posljedice na ekonomske i političke odluke unutar država članica. Kao proizvod kontinuiranih pregovora, on predstavlja odnos između očuvanja budžetskog ili poreznog suvereniteta država članica i delegiranja jednog njegovog dijela na širu zajednicu.

Izazovi nacionalnog suvereniteta koji su istaknuti ukazuju na bitnu potrebu balansiranja između potrebe za kohezivnom unijom i očuvanjem esencijalnih aspekata nacionalne nezavisnosti.

Analiza ovog rada pruža bolje razumijevanje uticaja Europske unije na nacionalni suverenitet država članica Unije i daje temelj za dalje istraživanje na

ovu temu, u pravcu očuvanja nacionalnog suvereniteta država koji se nalazi u sukobu sa supranacionalnim suverenitetom i sve većim i jačim globalizacijskim uticajem, jer će njegova promjenjivost i prilagodba biti esencijalne za određivanje pojma i smjernica budućeg suvereniteta prema van i unutar Europske unije.

### **Literatura:**

1. Baletić, M., Pravne karakteristike procesa stvaranja i proširenja Europske unije, Medunarodne studije, časopis za medunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, god.6, br.2, Politička kultura, Zagreb, 2006.,
2. Hartley, T. C., Osnovi prava Europske zajednice, Fond otvoreno društvo, Sarajevo, 1998.,
3. Imamović-Čizmić,K.,Budžet EU, <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2020/04/Bud%C5%BEet-EU.pdf>
4. Mahmutović, A., Uvod u pravo Europske unije, Univerzitet u Travniku, 2015.,
5. Mintas - Hodak, Lj., Uvod u Europsku uniju: Institucije Europske unije, Zagrebačka škola ekonomije i managementa-Centar za europske studije, Zagreb, 2004.,
6. Misita, N., Osnovi prava Evropske Unije, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007.,
7. Plenković, A., Zajednička vanjska i sigurnosna politika, u: Uvod u Europsku uniju, Mate-Zagrebačka škola ekonomije i managementa, Zagreb, 2004.,
8. Rizvanović, E., Hasanagić, E., Batinović, Ž., Pravo Europske unije: Refleksije na pravni sistem Bosne i Hercegovine, Logotip, Široki Brijeg, 2022.,
9. Vukadinović, R.D., Pravo Evropske unije, "Megatrend" univerzitet primenjenih nauka Beograd, 2001.,
10. Službeni list Europske unije, C202/50,
11. Službeni list Europske unije, C 202/389,
12. <https://federalna.ba/>,
13. <https://izbori2024.hr/>,
14. <https://www.consilium.europa.eu>,
15. <https://european-union.europa.eu>,
16. <https://eur-lex.europa.eu>.

**Elmida Burina, Ph.M.**

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

## **ANALYSIS OF LEGAL AND POLITICAL AREAS OF INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION ON NATIONAL LEGAL SOVEREIGNTY**

**Summary:** The paper analyzes the complex relationships between national sovereignty and the legal and political influence of the European Union, followed by the relationship between national sovereignty and its association with community law, investigating how the EU affects the national sovereignty of member states, the division of competences between EU institutions, the EU budget as a key instrument of influence to national policies, then the challenges of national sovereignty in the light of increasing integration within the European Union.

The objective is to achieve a better understanding of the complex legal, political and sovereignty issues that arise in the area of European integration by means of identifying and analyzing the ways in which EU legislation (primary and secondary sources) and decisions of the European Court of Justice affect the national legal sovereignty of member states, then understanding the interaction between the supranational legal sovereignty of the European Union and the national legal sovereignty of the member states, as well as consideration of future trends in their relations.

**Keywords:** EU, national legal sovereignty, supranational, community law, national sovereignty, European integration, EU institutions, EU budget.

**MA Ivan Jukić, Ministarstvo za rad, socijalnu politiku i povratak Tuzlanskog kantona**

Pomoćnik ministra

Predsjednik Udruženja za zaštitu prava pacijenata „ZAPA“ Tuzla, BiH

## **KRITIČKI POGLED NA EUROPSKI PROSTOR ZA ZDRAVSTVENE PODATKE (EHDS – ENGL. EUROPEAN HEALTH DATA SPACE)**

**Sažetak:** Nakon kraćeg predstavljanja Europske zdravstvene unije, Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS) i osnovne pravne regulative Europske unije koja se tiče Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS) kao sastavnog dijela Europska zdravstvene unije, iznijeti su argumentirani pravni i faktički razlozi protiv ovog i ovakvog Europskog prostora za zdravstvene podatke, a isti razlozi su temeljeni na kritičkom i argumentiranom znanstvenom pristupu, utemeljnom ne samo na činjenicama nego i na važećim pravnim normama. Osim navedenih pravnih i faktičkih razloga protiv ovog i ovakvog Europskog prostora za zdravstvene podatke, pokušalo se odgovoriti i na neka praktična pitanja u vezi ovakvog Europskog prostora za zdravstvene podatke, ali i dati konkretne prijedloge za njegovo poboljšanje na dobrobit pacijenata i zaštite njihovih zajamčenih prava.

**Ključne riječi:** zdravstveni podaci; sekundarno korištenje medicinskih podataka; prava pacijenata;

### **1. Uvod**

Mediji su 14.12.2023. godine sa oduševljenjem prenijeli vijest, da će građani Europske unije svoje zdravstvene kartone moći jednostavno koristiti na cijelom prostoru Europske unije<sup>1</sup>, te kako Europska unija postaje i zdravstvena unija<sup>2</sup>. Mediji u ovim većinom „copy paste“ prenesenim objavama, osim oduševljenja i pozitivnih strana ovih informacija, nisu ponudili bilo kakav kritički osvrt po ovom pitanju niti je vidljivo da Europski prostor za zdravstvene podatke ima bilo kakvih diskutabilnih posljedica ili negativnih strana.

U Republici Hrvatskoj i širom Europske unije organizirana su raznovrsna događanja, kojima je tema bila Europska zdravstvena unija, ali su se i ti događaji

1 Vidi: <https://www.dnevnik.ba/vijesti/europska-unija-donijela-odlicnu-vijest-za-hrvatsku-gradani-ce-svoje-zdravstvene-kartone-moci-jednostavno-koristiti-na-cijelom-prostoru-eu-a-26593-20> (viđeno: 08.02.2024. godine)

2 Vidi: <https://www.dnevno.ba/vijesti/europska-unija-postaje-i-zdravstvena-unija-299647/> (viđeno 12.01.2024. godine); vidi: <https://www.poslovni.hr/europska-unija/eu-postaje-i-zdravstvena-unija-evo-sto-to-znaci-za-gradane-hrvatske-4421418> (videno: 08.02.2024. godine);

većinom bazirali na govoru o nadležnostima Europske unije za području zdravstva, na segmentiranim prikazima zdravstvenih politika Europske unije, ali se opet nije mogla „čuti i druga strana“, niti bilo kakvo kritičko izlaganje na ove teme i na ova izlaganja.<sup>3</sup> Bilo je na ovom polju ponešto znanstvenih članaka<sup>4</sup> i publikacija<sup>5</sup> stručnjaka različitih banši, ali je i njihov sadržaji rezultat bio najčešće isti kao i na navedenim događanjima, uz skoro potpunu odsutnost sveobuhvatnog kritičkog pristupa ovoj problematici, što je i razumljivo, jer su ovi znanstveni članci i publikacije najčešće izrađivani uz finansijsku podršku institucija Europske unije.

Uz dužno poštovanje prema svima koji se bave ovom materijom iz različitih oblasti, koji iznose pozitivne strane Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS), cjeloviti znanstveni pristup ovoj problematici nalaže sagledavanje ne samo pozitivnih strana EHDS-a nego i negativnih strana EHDS-a, uz argumentirani kritički osvrt, koji kritički osvrt nije sam sebi svrhom, nego za svrhu ima isključivo zaštitu prava pacijenata od bilo kakvih kršenja zajamčenih osobnih prava pacijenata, kršenja često pravdanih provođenjem zdravstvenih politika institucija Europske unije i navođenjem javne dobrobiti EHDS-a na području javnog zdravlja kao neupitnim opravdanjem za zadiranje u naintimniju sferu svakog pacijenta, a to je njegov zdavstveni karton sa podacima o zdravstvenom stanju pacijenta. Stoga ovaj rad treba shvatiti kao jedan od nekolicine znanstvenih napora da se ova problematika cjelovito sagleda s više aspekata uz odredene konstruktivne prijedloge na dobrobit pacijenata i građana Europske unije, u smislu zaštite prava pacijenata, čak i ako bi se prava pacijenata pokušala kršiti od institucija čija bi dužnost bila da ista prava pacijenata štite.

## 2. **Europska zdravstvena unija**

Europsku zdravstvenu uniju definiramo kao koordinaciju među europskim zemljama radi bolje pripravnosti na krizu i upravljanja prekograničnim prijetnjama zdravlju.<sup>6</sup>

Predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen, u svom govoru na Svjetskom sastanku na vrhu o zdravlju od 25.10.2020. godine, najavila je građenje snažnijih temelja Europske zdavstvene unije. Želja Europske komisije je graditi

3 Vidi: <https://www.info.hazu.hr/events/okrugli-stol-europska-zdravstvena-unija/> (videno: 08.02.2024. godine);

4 Vidi: Andriukaitis, V. P., Cerniauskas, G., *A European Health Union A Blueprint for Generations*, Fondation for European progressive studies (FEPS) and The European institute for health and sustainable development (EIHDS), October 2023; dostupno na: [https://pillars-of-health.eu/wp-content/uploads/sites/265/2023/11/A-European-Health-Union\\_2023.pdf](https://pillars-of-health.eu/wp-content/uploads/sites/265/2023/11/A-European-Health-Union_2023.pdf) (viđeno 08.02.2024. godine); Ova knjiga o Europskoj zdravstvenoj uniji, u formi zbornika radova na ovu temu izdana je uz finansijsku podršku Europskog parlamenta;

5 Vidi: <https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2023/10/1.-Sto-je-europska-zdravstvena-unija.pdf> (videno 08.02.2024. godine); vidi: <https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2023/10/2.-Europski-prostor-za-zdravstvene-podatke-EHDS.pdf> (videno: 08.02.2024. godine);

6 Vidi: ONKI: EuroVoc: europska zdravstvena unija (videno 08.02.2024. godine);

snažnu Europsku zdravstvenu uniju, koja će pridonositi: boljom zaštiti zdravlja građana, opremanju Europske unije i njenih država članica za bolje sprečavanje budućih pandemija i odgovora na pandemije kao i većoj otpornosti europskih zdravstvenih sustava.<sup>7</sup>

Europska unija pokrenula je 04.05.2022. godine Europski prostor za zdravstvene podatke, koji prostor je jedan od temelja Europske zdravstvene unije, a koji će pomoći Europskoj uniji da ostvari izuzetan napredak u pružanju zdravstvene zaštite svim Europljanima, a pri tome bi se poštovali visoki standardi Europske unije na području zaštite podataka.<sup>8</sup> Isti Europski prostor za zdravstvene podatke pokrenut je u formi Prijedloga Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke COM/2022/197 finale, od 03.05.2022. godine.<sup>9</sup>

### 3. Europski prostor za zdravstvene podatke (EHDS)

Europska komisija smatra nedavno pokrenuti Europski prostor za zdravstvene podatke jednim od ključnih elemenata Europske zdravstvene unije i važnim korakom u digitalnoj transformaciji Europske unije, koji ima za cilj: poboljšanje pružanja zdravstvene skrbi u cijeloj Europskoj uniji, tako što će se gradanima omogućiti da kontroliraju svoje zdravstvene podatke u svojoj matičnoj zemlji ili u drugim zemljama Europske unije; ponuditi dosljedan, siguran, pouzdan i učinkovit okvir za upotrebu zdravstvenih podataka i poticanje istinskog jedinstva tržišta za digitalne zdravstvene usluge i proizvode.<sup>10</sup>

U namjeri da u potpunosti iskoristi potencijal zdravstvenih podataka, Europska Komisija predstavila je 03.05.2022. godine Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom prostoru za zdravstvene podatke COM/2022/197 finale<sup>11</sup>. Ovaj prijedlog Uredbe: potiče pojedince da preuzmu potpunu kontrolu nad vlastitim zdravstvenim podacima; podupire upotrebu zdravstvenih podataka za bolje pružanje zdravstvene zaštite, bolje istraživanje, inovacije i donošenje politika te omogućuje Europskoj uniji da u potpunosti

7 Vidi: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\\_hr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_hr) (viđeno: 08.02.2024. godine);

8 Vidi: <https://www.hup.hr/europska-zdravstvena-unija-europski-prostor-za-zdravstvene-podatke-u-korist-gradjana-i-znanosti> (viđeno: 08.02.2024. godine);

9 Vidi: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197> (viđeno 08.02.2024. godine);

10 Vidi: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\\_hr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_hr) (viđeno: 08.02.2024. godine);

11 Vidi: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197> (viđeno 08.02.2024. godine);

iskoristi potencijal koji nudi sigurna i zaštićena razmjena, upotreba i ponovna upotreba zdravstvenih podataka.<sup>12</sup>

Europski parlament je 14.12.2023. godine podržao izgradnju Europske zdravstvene unije, u kojoj će građani svoje zdravstvene kartone moći jednostavno koristiti na cijelom prostoru Europske unije, a znanstvenici će imati pristup podacima svih država članica. Europski prostor za zdravstvene podatke (EHDS) je prvi prijedlog o uspostavi jednog europskog podatkovnog prostora, te će biti sastavni dio Europske zdravstvene unije. EHDS bi trebao stvoriti prostor u kojem će fizičke osobe moći jednostavno kontrolirati svoje elektroničke zdravstvene podatke, ali i prostor koji će omogućiti istraživačima, inovatorima i kreatorima politike korištenja ovih elektroničkih zdravstvenih podataka na pouzdan i siguran način koji čuva privatnost.<sup>13</sup>

#### **4. Osnovna pravna regulativa Europske unije koje se tiče Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS)**

Osnovna pravna regulativa Europske unije koje se tiče Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS) odnosi se na slijedeće akte Europske unije, od kojih posebno značenje ima Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale, od 03.05.2022. godine<sup>14</sup>:

-Uredba (EU) 2021/522 Europskog parlamenta i Vijeća od 24.03.2021. godine o uspostavi Programa djelovanja Unije na području zdravlja (program „EU za zdravlje“) za razdoblje 2021.-2027. i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 282/2014);<sup>15</sup>

-Uredba (EU) 2121/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29.04.2021. godine o uspostavi programa Digitalna Europa te o stavljanju van snage Odluke (EU) 2015/2240;<sup>16</sup>

---

12 Vidi: [https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space\\_hr](https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_hr) (viđeno: 08.02.2024. godine);

13 Vidi: EU postaje i zdravstvena unija - AbrašMEDIA (abrasmedia.info); (viđeno: 08.02.2024. godine);

14 Vidi: Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197> (videno 08.02.2024. godine);

15 Vidi: Uredba (EU) 2021/522 Europskog parlamenta i Vijeća od 24.03.2021. godine o uspostavi Programa djelovanja Unije na području zdravlja (program „EU za zdravlje“) za razdoblje 2021.-2027. i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 282/2014); dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0522&qid=1704698028846> (viđeno 08.02.2024. godine);

16 Vidi: Uredba (EU) 2121/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29.04.2021. godine o uspostavi programa Digitalna Europa te o stavljanju van snage Odluke (EU) 2015/2240; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0694&qid=1704698028846> (videno 08.02.2024. godine);

-Uredba (EU) 2021/2282 Europskog parlamenta i Vijeća od 15.12.2021. godine o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU;<sup>17</sup>

-Prijetlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale, od 03.05.2022. godine<sup>18</sup>

-Uredba (EU) 2022/868 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.05.2022. godine o upravljanju podacima i izmjeni Uredbe (EU) 2018/1724 (Akt o upravljanju podacima);<sup>19</sup>

-Uredba (EU) 2022/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.11.2022. godine o izmjeni Uredbe (EZ) br. 851/2004 o osnivanju Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti;<sup>20</sup>

-Uredba (EU) 2022/2371 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.11.2022. godine o ozbilnjim prekograničnim prijetnjama zdravlju i stavljanju izvan snage Odluke br. 1082/2013/EU;<sup>21</sup>

## 5. Pravni i faktički razlozi protiv ovako zamišljenog Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS-a)

Kao što je već rečeno, Europsku zdravstvenu uniju definiramo kao koordinaciju među europskim zemljama radi bolje pripravnosti na krizu i upravljanja prekograničnim prijetnjama zdravlju.<sup>22</sup>

Iz same definicije pojma Europske zdravstvene unije vidljivo je da je u kreiranju zdravstvenih politika Europske unije presudno bitna koordinacija među državama članicama Europske unije, ali je također jako bitan i utjecaj koji Europska unija vrši na oblikovanje zdravstvenih politika u različitim oblastima

---

17 Vidi: Uredba (EU) 2021/2282 Europskog parlamenta i Vijeća od 15.12.2021. godine o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2282&qid=1704698028846> (viđeno 08.02.2024. godine);

18 Vidi: Prijetlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197> (viđeno 08.02.2024. godine);

19 Vidi: Uredba (EU) 2022/868 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.05.2022. godine o upravljanju podacima i izmjeni Uredbe (EU) 2018/1724 (Akt o upravljanju podacima); dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868&qid=1704698028846> (viđeno 08.02.2024. godine);

20 Vidi: Uredba (EU) 2022/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.11.2022. godine o izmjeni Uredbe (EZ) br. 851/2004 o osnivanju Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2370&qid=1704698028846> (viđeno 08.02.2024. godine);

21 Vidi: Uredba (EU) 2022/2371 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.11.2022. godine o ozbilnjim prekograničnim prijetnjama zdravlju i stavljanju izvan snage Odluke br. 1082/2013/EU; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2371&qid=1704698028846> (viđeno 08.02.2024. godine);

22 Vidi: ONKI: EuroVoc: europska zdravstvena unija (viđeno 13.01.2024. godine);

zdravstva, kao npr. kod rijetkih bolesti<sup>23</sup>, a sve je i evidentnija europeizacija zdravstvene politike Europske unije<sup>24</sup>.

Sam pojam „koordinacije europskih zemalja“ podrazumjeva potrebu harmonizacije prava na polju uspostave EHDS-a ponajčešće direktivama kao sredstvom harmonizacije, dok je iz same navedene osnovne pravne regulative Europske unije iz točke 3. ovog rada vidljivo da se ovdje ipak više radi o nastojanjima za unifikacijom prava Europske unije od strane institucija Europske unije, navedenim uredbama koje se tiču uspostave Europskog prostora za zdravstvene podatke i razmjene podataka u oblasti zdravstva.

Osim toga, Europska zdravstvena unija u 2024. godini, nastojanjem da se uspostavi EHDS jača pripravnost na krizu<sup>25</sup>, iako je Svjetska zdravstvena organizacija 05.05.2023. godine proglašila da je COVID-19, koji je uzrokovao prošlu pandemiju, sada postao rutinska bolest, te nije jasno na koju krizu se jača pripravnost, jer nova kriza niti je nastupila niti je izvjesno da će nastupiti<sup>26</sup>. Također, nejasno je na koji način bi uspostava EHDS-a doprinjela boljem upravljanju prekograničnim prijetnjama zdravlju, niti o kojim prekograničnim prijetnjama zdravlju se trenutno konkretno radi.

## 5. 1. Pravni razlozi

Svaki pokušaj uspostave Europskog prostora za zdravstvene podatke omeđen je i ograničen postojećim pravnim okvirom za zaštitu osobnih podataka u vezi sa zdravljem u pravu Europske unije<sup>27</sup>, posebno imajući u vidu da je pravo na zaštitu osobnih podataka temeljno pravo sadržano u nizu međunarodnih i nacionalnih pravnih dokumenata i da je to pravo jedna od podvrsta zaštite prava osobnosti<sup>28</sup>, te je neosporno da se današnji sustav zaštite podataka u Europskoj

23 Vidi: Ivčić, S., *Utjecaj Europske unije na oblikovanje zdravstvenih politika država članica – primjer politike rijetkih bolesti*, Fakultet političkih znanosti Univerziteta u Zagrebu, doktorska disertacija, Zagreb, 2020.; dostupno na: <https://dr.nsk.hr/islandora/object/fpzg%3A1109/datasream/PDF/view> (viđeno 08.02.2024. godine);

24 Vidi: Radin, D., *Zdravstvena politika u novim članicam aEU-a: izazovi za Hrvatsku*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Političke analiza: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, Vol. 5 No. 18, Zageb, 2014., str. 40.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/213497> (viđeno 08.02.2024. godine);

25 Vidi: [https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/crisis-management\\_hr](https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/crisis-management_hr) (viđenno 08.02.2024. godine);

26 Vidi: <https://euractiv.hr/politika/a1962/Hrvatska-Vlada-proglasila-kraj-epidemije-bolesti-COVID-19.html> (viđeno 08.02.2024. godine);

27 Bevanda, Marko i Čolaković, Maja: *Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 37., broj 1., strana 125.-154.; Rijeka, 2016.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/236783> (viđeno 08.02.2024. godine);

28 Bevanda, Marko i Čolaković, Maja: *Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 37., broj 1., Rijeka, 2016., strana 126.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/236783> (viđeno 08.02.2024. godine);

uniji zasniva na: Općoj deklaraciji o ljudskim pravima<sup>29</sup>; Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>30</sup>;

Konvenciji Vijeća Europe za zaštitu osoba u vezi sa automatskom obradom osobnih podataka broj 108.<sup>31</sup>; člancima 7. i 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima<sup>32</sup> i članom 16. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (bivši član 286. UEZ-a)<sup>33</sup>.<sup>34</sup> Iz svega navedenog jasna je pravna važnost i međunarodni značaj navedenih akata, a dobro je poznat i način i postupak njihova usuglašavanja, donošenja i ratifikacije, pa smatramo da pravno nije moguće iste akte te derogirati ili staviti van snage bilo kakvom Uredbom Europske unije o Europskom prostoru za zdravstvene podatke, koja bi bila u bilo kakvoj suprotnosti ili koliziji sa gore navedenim aktima.

Člankom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije jasno su navedene kategorije i područja nadležnosti unutar Europske unije. Europska unija ima samo one nadležnosti koje su joj dodjeljene na temelju Ugovora sukladno načelu dodjeljivanja. Sukladno načelu dodjeljivanja Europska unija može djelovati samo unutar granica nadležnosti, koje su joj na temelju Ugovora dodjelile države članice Europske unije za postizanje ciljeva koji su u njima utvrđeni, a nadležnosti koje Europskoj uniji nisu dodjeljene na temelju Ugovora, ostaju u državama članicama.<sup>35</sup> Lisabonskim ugovorom<sup>36</sup> razjašnjena je podjela nadležnosti između Europske unije i država članica u tri kategorije: isključive nadležnosti Europske unije, podjeljenje nadležnosti i komplementarne nadležnosti.

---

29 Vidi: Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 10. 11948. godine (rezolucija broj 217/III); dostupno na: [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2013041003050667cro.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf) (viđeno 08.02.2024. godine);

30 Vidi: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/364/%28Europska%29-Konvencija-za-za%C5%A1itu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda> (viđeno 08.02.2024. godine);

31 Vidi: Konvencija Vijeća Europe za zaštitu osoba u vezi sa automatskom obradom osobnih podataka broj 108.; dostupno na: <https://www.gdpr-2018.hr/33/konvencija-108-vijeca-europe-zakon-o-potvrivanju-konvencije-za-zastitu-osoba-glede-automatizirane-obrade-osobnih-podataka-i-dodatnog-protokola-uz-konvenciju-mu-br-04-05-uniqueidRCViWTptZHJmO-O7Qf9pYHRkOiBH6bJi/> (viđeno 08.02.2024. godine);

32 Vidi: Povelja Europske unije o temeljnim pravima; dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> (viđeno: 07.02.2024. godine);

33 Vidi: Ugovor o funkcioniranju Europske unije; dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (viđeno: 08.02.2024. godine);

34 Bevanda, Marko i Čolaković, Maja: *Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 37., broj 1., Rijeka, 2016., strana 130.-136.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/236783> (viđeno 08.02.2024. godine);

35 Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:competences> (viđeno: 08.02.2024. godine); Ovdje se radi se o službenoj internetskoj stranici Europske unije;

36 Vidi: Konsolidirani tekst Lisabonskog ugovora; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/78299> (viđeno: 08.02.2024. godine);

Prema članu 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije<sup>37</sup>, Europska unija može samo intervenirati u svrhu pružanja podrške, koordinacije i nadopune djelovanja država članica, a pravno obvezujućim dokumentima Europske unije ne smije se zahtjevati uskladivanje zakona i propisa država članica za slijedeća politička područja: zaštita i poboljšanje ljudskog zdravlja, industriju, kulturu, turizam, obrazovanje, strukovno osposobljavanje, sport i mlade, civilnu zaštitu i administrativnu suradnju.<sup>38</sup> Stoga smatramo da bi bilo kakav pokušaj uspostave Europskog prostora za zdravstvene podatake (EHDS-a) donošenjem bilo kakve uredbe kao unifikacijskog sredstva institucija Europske unije bio, zbog nenađežnosti, protivan osnivačkom Lisabonskom ugovoru i članu 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, pa uslijed toga bio bi i nezakonit te bez ikakvog valjanog pravnog osnova.

Mogućom uspostavom Europskog prostora za zdavstvene podatke, osim svega navedenog, vrlo moguće bi se kršili i postojeći propisi Europske unije koji reguliraju zaštitu osobnih podataka<sup>39</sup> kao i zaštitu prava pacijenata na području Europske unije<sup>40</sup>, ali bi se također kršila i sudska praksa Europskog suda za ljudska prava<sup>41</sup> i Suda Europske unije<sup>42</sup>, kojom je odlučivano o zaštite osobnih podataka kao i zaštitu prava pacijenata na području Europske unije. U ovom slučaju posebno se ističe mogućnost kršenja: Direktive Europske unije o zaštiti podataka, Direktive Europske unije o pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti, te sudske prakse Suda Europske unije u području zaštite osobnih podataka.<sup>43</sup>

Trenutno postoji osam osnovnih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima koji garantiraju ljudska prava pacijenata, ali postoje i pravno obvezujući instrumenti, koji iako nemaju pravno obvezujuću snagu ugovora, imaju

---

37 Vidi: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (viđeno: 08.02.2024. godine);

38 Vidi: [https://publications.europa.eu/resource/cellar/62bbe30e-c1e5-42fa-92ad-e79d234a1458.0019.03/DOC\\_1](https://publications.europa.eu/resource/cellar/62bbe30e-c1e5-42fa-92ad-e79d234a1458.0019.03/DOC_1) (viđeno: 08.02.2024. godine); Ovdje se radi se o službenoj publikaciji Europske unije;

39 Vidi: *Priročnik o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka*, Agencija Europske unije za temeljna prava i Vijeće Europe, izdanje iz 2018. godine, str. 141. – 143.; dostupno na: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook\\_data\\_protection\\_hrv](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_data_protection_hrv) (viđeno: 08.02.2024.);

40 Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/healthcare-in-other-eu-countries-patients-rights.html> (viđeno 08.02.2024. godine);

41 Vidi: *Priročnik o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka*, Agencija Europske unije za temeljna prava i Vijeće Europe, izdanje iz 2018. godine, str. 385. – 389.; dostupno na: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook\\_data\\_protection\\_hrv](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_data_protection_hrv) (viđeno: 08.02.2024.);

42 Vidi: *Priročnik o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka*, Agencija Europske unije za temeljna prava i Vijeće Europe, izdanje iz 2018. godine, str. 390. – 394.; dostupno na: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook\\_data\\_protection\\_hrv](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_data_protection_hrv) (viđeno: 08.02.2024.);

43 Vidi: Bevanda, Marko i Čolaković, Maja: *Pravni okvir za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 37., broj 1., Rijeka, 2016., strana 137.-147.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/236783> (viđeno 08.02.2024. godine);

međunarodni značaj i pomažu tumačenju sadržaja prava pacijenata.<sup>44</sup> Ova individualna prava pacijenata su nepovrediva, neotudiva i garantirana su aktima međunarodnog prava, te se nalaze na višoj hijerarhijskoj ljestvici od pravnih akata jedne nadnacionalne institucije kakva je Europska unija, koja je dužna pridržavati se navedenih međunarodnih pravnih akata i pravno obvezujućih instrumenata. Kršenje ovih prava pacijenata nije u bilo čijoj dispoziciji niti takva mogućnost postoji, pa su ova prava pacijenata neotudiva i neovisna od bilo čije volje i bilo kakvog regionalnog koncenzusa. Nadalje, ova individualna prava pacijenata, koja su ujedno i ljudska prava, ne mogu biti derogirana potrebom bilo kakvog javnog interesa niti mogu biti ograničavana bilo kakvim epidemiološkim i drugim mjerama organa vlasti, te je poštivanje ljudskih prava i prava pacijenata opći imperativ od koga nije izuzeto bilo koje fizičko i pravno lice, pa ni institucije Europske unije.

Smatramo da bi pravo pacijenta na povjerljivost zdravstvenih informacija, privatnost i tajnost podataka<sup>45</sup>, uspostavom ovako zamišljenog Europskog prostora za zdravstvene podatke, bilo značajno kršeno i reducirano na minimum. Kršenjem ovog prava pacijenata logično bi se kršilo i pravo na dostoјstvo pacijenta, koje bi bilo kršeno ne samo objavom ovakvih osjetljivih podataka nego i njihovom nezakonitom obradom u svrhe koje nisu u bilo kakvom interesu pacijenta. Pravo na primarno korištenje zdravstvenog kartona i zdravstvenih podataka pacijenata<sup>46</sup> nije do sada bilo upitno i mišljenja smo da su prava pacijenata bila uglavnom zaštićena od kršenja i zloupotreba, te smatramo da je bolje da se na primarnom korištenju zdavstvenih podataka i ostane uz manje modifikacije primjerene digitalnom dobu, s tim da isti podaci budu izvan dostupnosti globalnih mreža zbog onemogućavanja hakiranja ovih podataka. Iz dosadašnje prakse, a posebno tijekom COVID-19 zdravstvene krize, evidentirana su mnoga kršenja prava na uvid u medicinsku dokumentaciju pacijenata i njihove zdravstvena podatke na globalnom, regionalnom nivou i u Bosni i Hercegovini<sup>47 48</sup>. Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno ljudsko pravo, pa samim tim i pravo pacijenta,

---

44 Vidi: Bjegović – Mikanović, V., Šantrić, J., Overall, J., *Ljudska prava u zdravstvenoj zaštiti – priručnik za praktičare Srbija*, Medicinski fakultet univerziteta u Beogradu, Štamparija Sprint DOO, Beograd, 2015., str. 21. – 112.; dostupno na: <https://health-rights.org/pg/serbianljudska.pdf> (viđeno: 15.01.2024. godine);

45 Vidi više o ovom pravu pacijenta: Čizmić, J: *Pravo pacijenta na obaveštenost, s posebnim osvrtom na zaštitu tajnosti podataka o zdravstvenom stanju pacijenta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 29., broj 1., Rijeka, 2009.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/39993> (viđeno: 08.02.2024. godine);

46 Vidi više o ovom pravu pacijenta: Čizmić, J: *Pravo na pristup podacima u medicinskoj dokumentaciji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 30., broj 1., Rijeka, 2009.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/80376> (viđeno 08.02.2024. godine);

47 Vidi:<https://www.media.ba/bs/magazin-mreze-i-web/licni-podaci-na-izvolite> (viđeno: 08.02.2024. godine);

48 Vidi:<https://media.ba/bs/vijesti-i-dogadjaji-vijesti/agencija-za-zastitu-licnih-podatakabih-odmah-ukloniti-licne-podatke-lica> (viđeno: 08.02.2024. godine);

kao i pravo na kannadu štete zbog njegove povrede, također je jako ugroženo, a s obzirom da je već posebno obrađivano, o njemu neće biti posebno govora.<sup>49</sup>

## 5. 2. Faktički razlozi

Iako je zaštita osobnih podataka pacijenata detaljno regulirana u europskom pravu<sup>50</sup>, dosadašnja vrlo česta praksa hakiranja svih mogućih, pa i zdravstvenih sustava i zdravstvenih podataka<sup>51</sup>, jedan je od naših najjačih argumenata protiv ovog i ovako zamišljenog EHDS-a i dokaz je njegove absolutne nesigurnosti u smislu zaštite posebno osjetljivih osobnih podataka pacijanata<sup>52</sup>, čije bi otkrivanje i skoro potpuna javna dostupnost, uz mogućnost zloupotrebe onih kojima su ti podaci dostupni<sup>53</sup>, po našem mišljenju moglo imati nesagledive negativne posljedice, nesagledivo veće od bilo kakve dobrobiti koja bi se uvođenjem ovako zamišljenog EHDS-om postigla.

Liječnici u Republici Hrvatskoj bili su već 2016. godine protiv elektronskog zdravstvenog kartona, iz razloga što su bili mišljenja da namjera uvođenja elektronskog zdravstvenog kartona bila dobra, ali je loše sprovedena njegova implementacija. Pacijenti su već 2016. godine pitali liječnike na koji način daju privolu za elektronski zdravstveni karton na tri razine, a to ni liječnicima tada nije bilo jasno. Liječnicima je također zasmetalо povećanje administrativnih poslova kod samog liječnika što prema njihovom mišljenju smanjuje broj pacijenata koje liječnik može primiti u toku jednog radnog dana, svodeći taj broj na samo desetak

49 Vidi: Bukovac Puvača, M. i Demark, A: *Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 40., broj 1., Rijeka, 2019., strana 287. - 315.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/320188> (viđeno: 08.02.2024. godine);

50 Vidi:Dulčić, K., Bodiroga – Vukobrat, N., *Zaštita osobnih podataka pacijenata u europskom i hrvatskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 29., broj 1., Rijeka, 2008.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/320188> (videno: 08.02.2024. godine);

51 Vidi:<https://www.slobodnaevropa.org/a/27984505.html>; <https://balkans.aljazeera.net/news/world/2020/4/22/hakerski-upadi-u-organizacije-koje-se-bore-protiv-korona-virusa>; <https://dnevni.ba/magazin/svasta/sad-upozorava-da-bi-kina-mogla-hakirati-podatke-o-odgovoru-na-pandemiju-covid-19/>; <https://n1info.ba/magazin/tehnologija/sjevernokorejski-hakeri-pokusali-ukrasti-pfizerovu-tehnologiju-cjepiva/>; <https://zimo.dnevnik.hr/clanak/australija-podize-kazne-ukoliko-se-ponove-hakerski-napadi---748216.html>; <https://bhsc.trtbalkan.com/world/hakeri-u-australiji-traze-10-miliona-dolara-da-zaustave-iznosenje-podataka-10824014>; <https://dentalresourceasia.com/hr/dental-health-insurer-hack-compromises-data-of-9-million-patients/>; <https://www.tportal.hr/tehno/curenje-podataka-milijuna-ljudi-evo-kako-hakeri-vas-dna-mogu-koristiti-protiv-vas-20231022>; <https://n1info.ba/vijesti/fond-zdravstvenog-osiguranja-rs-nameti-hakera-zdravstveni-informacioni-sistem-nije-u-funkciji-obavijest-za-pacijente/> (sve viđeno 09.02.2024. godine);

52 Vidi: Surla, J. i sur., *Zaštita osobnih podataka*, J. appl. health sci. 2020; 6(1), 2020, str. 163.-165.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/341707> (viđeno 09.02.2024. godine),

53 Vidi: Bevanda, Marko i Čolaković, Maja: *Pravni okviro za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Europske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 37., broj 1., Rijeka, 2016., strana 129.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/236783> (viđeno 09.02.2024. godine);

pacijenata. Slijedeći problem liječnici su tada vidjeli i u tome da elektronski zdravstveni karton nije bio predviđen ni u jednom zakonu, a kako su upravo liječnici odgovorni za zdravstveni karton pacijenta, bilo im je neprihvatljivo preuzeti pravnu odgovornost za moguće tužbe, što je i razumljivo u situaciji u kojoj se Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje na svojoj službenoj internet stranici javno ogradije kao nenađežan u provođenju postupaka radi utvrđivanja odgovornosti doktora kao i eventualne štete nastale tokom pružanja zdravstvene zaštite pacijentu<sup>54</sup>. Liječnici su već 2016. godine željeli imati jamstvo, da u elektronskom zdravstvenom kartonu neće svima biti vidljiva liječnička tajna koju zna samo obiteljski liječnik, npr. zašto bi kardiolog znao da je pacijentica imala abortus ili da je pacijent homoseksualne orijentacije.<sup>55</sup> Liječnici u Republici Hrvatskoj 2017. godine imali su nejasnoće tko je vlasnik podataka iz zdravstvenog kartona i odbijali su slati elektronske zdravstvene kartone. Liječnici obiteljske medicine su se tada, pozivajući se na Zakon o liječništvu<sup>56</sup>, oglušili na poziv Hrvatskog zavoda zdravstvenog osiguranja<sup>57</sup> na elektroničku razmjenu dokumenata, gdje se od liječnika obiteljske medicine traži dostava zdravstvenog kartona pacijenta na zaštićeni dio portala CEZIH. Liječnici obiteljske medicine nisu željeli snositi odgovornost za eventualne zloupotrebe podataka pacijenta, jer su po zakonu zaduženi za čuvanje njihove tajnosti. Liječnici su tadašnja traženja Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje smatrali su neprihvatljivima, jer zakonomima Republike Hrvatske nije definirano vlasništvo i odgovornost za medicinsku dokumentaciju.<sup>58</sup> Ministarstvo zdravstve Republike Hrvatske poslalo je npr. krajem 2021. godine ljećnicima opće prakse dopis u kojim im se određuje obaveza da u zdravstveni karton pacijenta moraju evidentirati podatak da je određeni pacijent odbio cijepljenje, te da bi o ovim aktivnostima liječnici trebali detaljno izvjestiti Ministarstvo zdravstve Republike Hrvatske. Ova odluka Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske tada je naišla na veliki otpor liječnika opće prakse, a liječnici su bili iznenadeni onim što se od njih traži.<sup>59</sup> Iako je 2023. godine prošlo sedam godina nakon probnog rada sa elektroničkim zdravstvenim kartonima, liječnici u Republici Hrvatskoj upozoravali su i 2023. godine da je informatički sustav nepregledan i kaotičan i da se elektronskim zdravstvenim

54 Vidi:<https://hzzo.hr/zdravstvena-zastita/postupci-u-slucaju-stete-nastale-tijekom-pruzanja-zdravstvene-zastite> (viđeno 09.02.2024. godine);

55 Vidi:<https://www.vecernji.hr/vijesti/obiteljski-ljecnici-protiv-e-kartona-1111370> (viđeno 09.02.2024. godine);

56 Vidi: Zakon o liječništvu, NN 121/03, 117/08; dostupno na: [https://neuron.mefst.hr/docs/katedre/med\\_humanistika/Medicina/MHV/Zakon\\_o\\_ljecenistvu.pdf](https://neuron.mefst.hr/docs/katedre/med_humanistika/Medicina/MHV/Zakon_o_ljecenistvu.pdf) (viđeno 09.02.2024. godine);

57 Vidi:<https://hzzo.hr/zdravstvena-zastita/postupci-u-slucaju-stete-nastale-tijekom-pruzanja-zdravstvene-zastite> (viđeno 09.02.2024. godine);

58 Vidi: DOKTORI PROTIV HZZO-a: Ne šaljemo zdravstvene kartone elektronski dok se ne riješi tko je vlasnik podataka - Novi list (viđeno 09.02.2024. godine);

59 Vidi: <https://www.nacional.hr/odbili-ste-cijepljenje-to-ce-pisati-u-vasem-zdravstvenom-kartonu-ljecnici-vec-izrazili-nezadovoljstvo/> (viđeno 09.02.2024. godine);

kartonom koriste samo pacijenti mlađe životne dobi.<sup>60</sup> Mišljenja smo da bi državna vlast trebala ne samo osluškivati nego i poštovati mišljenje liječničke struke, koja neposredno radi sa pacijentima i neposredno je svakodnevno u doticaju sa najosjetljivijim i najintimnijim podacima pacijenata, koji se unose i zdravstveni karton.

Pravo na pristup podacima u medicinskoj dokumentaciji jedno je od pacijentovih prava u ostvarivanju zdravstvene zaštite, koje se temelji na pravu pacijenta na obavještenost o svom zdravstvenom stanju i to je strogo osobno pravo, pa je pacijent jedini ovlašten koristiti se ovim pravom uz mogućnost da ovo ovlaštenje može prenijeti i na druge osobe.<sup>61</sup> Dakle, pravo na pristup podacima u medicinskoj dokumentaciji je isključivo i jedino pacijentovo pravo kojim samo pacijent raspolaže, a ne pravo bilo koga trećeg fizičkog ili pravnog lica ni bilo koje države, nadnacionalne organizacije ili korporacije. Primarna upotreba zdravstvenih podataka znači korištenje zdravstvenih informacija o pojedincu za informiranje o njegovoj skrbi, npr. kada dijagnostički test ukaže da pojedinac nosi soj bakterija otporan na antibiotike što će utjecati na propisivanje učinkovitog lijeka, dok sekundarna upotreba zdravstvenih podataka<sup>62</sup> uključuje prikupljanje zdravstvenih podataka iz različitih izvora iz npr. elektroničkih zdravstvenih kartona te njihovu upotrebu za poboljšanje zdravlja, istraživanja i razvoja, kreiranje zdravstvenih politika, planiranje zdravstvene skrbi i praćenje sigurnosti.<sup>63</sup> Na pitanje o dozvoljenosti i zakonitosti sekundarnog korištenja zdravstvenih podataka, recimo u Republici Hrvatskoj kao članici Europske unije, odgovara nam činjenica da je u Nacionalnom planu razvoja zdravstva 2021. – 2027. godine u dijelu Posebnog cilja 2. „Unapređenje sustava zdravstvene zaštite“, na stranici 28. navedeno, citiramo: „*Neophodno je uspostaviti pravni temelj i etičke smjernice i stvaranje operativnih preduvjeta za sekundarnu uporabu zdravstvenih podataka.*“<sup>64</sup> Ovaj navedeni citat neoboriv je dokaz, da u Republici Hrvatskoj kao članici Europske unije, kada je 2021. godine ovaj Nacionalni plan razvoja zdravstva 2021. – 2027. godine Republike Hrvatske prezentiran javnosti, ne postoji pravni temelj, etičke smjernice niti operativni preduvjeti za sekundarnu upotrebu zdravstvenih podataka, te smo stoga mišljenja da isto sekundarno korištenja zdravstvenih podataka pacijenata ne može i ne smije biti dozvoljeno,

60 Vidi:<https://www.vecernji.hr/vijesti/sve-bolnice-uvele-ekarton-lijeccnici-pozdravljuju-informatizaciju-ali-upozoravaju-na-niz-teskoca-1665340> (viđeno 09.02.2024. godine);

61 Vidi: Ćizmić, J: *Pravo na pristup podacima u medicinskoj dokumentaciji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 30., broj 1., Rijeka, 2009., strana 92.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/80376> (viđeno 09.02.2024. godine);

62 Vidi: Kern, J., Bergman Marković, B. i drugi, *Smjernice za unapređenje elektroničkog zdravstvenog zapisa*, Acta Med Croatica, 71 (2017), Zagreb 2017., str. 88.; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/274474> (viđeno 09.02.2024. godine),

63 Vidi: <https://www.healthhub.hr/sekundarna-upotreba-zdravstvenih-podataka-obedinjavanje-usluzbi-popoljsanja-zdravstvenih-politika/> (viđeno 16.01.2024. godine);

64 Vidi:<https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2022%20Objave/Nacionalni%20plan%20razvoja%20zdravstva%202021.-2027..pdf> (viđeno 16.01.2024. godine);

te smo mišljenja da bi sekundarno korištenje zdravstvenih podataka trebalo biti i jest kažnjivo prema pozitivnim zakonskim propisima Republike Hrvatske.

Slijedeći razlog protiv ovog i ovako zamišljenog Europskog prostora za zdravstvene pdoatke je vrlo moguća i izvjesna zloupotreba ovih podataka kao vrijednog resursa u komercijalne i druge svrhe, te ovdje kao argumente koji idu u prilog ovoj konstataciji navodimo da se zloupotreba raznih podataka u komercijalne svrhe već događala i to u velikom obimu i u svjetskim razmjerima<sup>65</sup>. Ne samo u Europskoj uniji i u svijetu, već i u Bosni i Hercegovini je nekoliko privatnih kompanija, kroz izradu i održavanje desetine vrijednih softvera za državne institucije dobilo pristup svim najpovjerljivijim ličnim podacima građana Republike Srpske, gdje se nalaze između ostalog i zdravstveni kartoni građana.<sup>66</sup> Ovakvih primjera u svijetu, u Europskoj uniji i u Bosni i Hercegovini je bezbroj, što izaziva opavdanu zabrinutost građana/pacijenata, koji posjeduju različite podatke, da bi isti podaci vrlo lako mogli biti upotrebljeni, ne za osobnu dobrobit pacijenata, nego u komercijalne svrhe različitih korporacija i interesnih skupina.

Smatramo da je daljnji razlog za neodrživost ovog i ovako zamišljenog i predlaganog Europskog prostora za zdravstvene podatke nedovoljna i neravnomjerna informatička pismenost stanovništva Europske unije. Informacijska pismenost definira se kao, citiramo: „*Skup vještina, stavova i znanja neophodnih za pristup, evaluaciju i učinkovito, odgovorno i svrshishodno korištenje informacija, a obično uključuje sposobnost prepoznavanja informacijske potrebe kako bi se riješio problem ili donijela odluka, znanje kako i gdje pronaći, odnosno koristiti informacije, dijeliti ih sa drugima ako je to potrebno, te primjeniti na rješavanje problema i donošenje odluka*“<sup>67</sup>. Podaci europske agencije Eurostat iz 2021. godine pokazuju da nešto više od polovice stanovništva Europske unije ima samo osnovne digitalne vještine<sup>68</sup>. Postavlja se pitanje, da li je to dovoljno za digitalnu transformaciju zdravstva Europske unije i na koji način će se većina stanovništva Europske unije, koja ima osnovne digitalne vještine ili nema nikakve digitalne vještine, snalaziti u svemu tome, a posebno kako će stavnovništvo Europske unije zaštititi svoja prava i svoje interese pred svim mogućim izazovima koji se stavljuju pred njih, a posebno izazovom kako da efektivno zaštite svoja prava, a

65 Vidi:<https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-49582142>; <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/twitter-kaznjen-sa-150-milijuna-dolara-u-tuzbi-za-zastitu-privatnosti-15202470>; <https://riportal.net.hr/vijesti/eu-kaznila-metu-vrtoglavim-iznosom-zbog-zloupotrebe-podataka-korisnika/391716/> (sve viđeno 09.02.2024. godine);

66 Vidi:[https://www.capital.ba/capital-godinama-upozorava-na-losu-zastitu-licnih-podataka-gradjana/](https://www.capital.ba/capital-godinama-upozorava-na-losu-zastitu-licnih-podataaka-gradjana/) (viđeno 09.02.2024. godine);

67 Vidi: Vajzović E., *Medijska i informacijska pismenost: istraživanje i razvoj*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Biblioteka Društvena i humanistička istraživanja, Sarajevo, 2020. godine, stranica 138.; dostupno na: [https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/03/Vajzovic-Emir-ur.-Medijska-i-informacijska-pismenost-istrazivanje-i-razvoj-2020\\_predCIP.pdf](https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/03/Vajzovic-Emir-ur.-Medijska-i-informacijska-pismenost-istrazivanje-i-razvoj-2020_predCIP.pdf) (viđeno 09.02.2024. godine);

68 Vidi:<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-1> (viđeno 09.02.2024. godine);

posebno prava na privatnost i zaštitu svojih osobnih podataka pred nasrtajima na ta prava sa raznih strana.

Osim evidentne nedovoljne i neravnomjerne informatičke pismenosti stanovništva Europske unije, Europska unija nema egzaktnih sveobuhvatnih statističkih podataka o potreboj i izvršenoj obučenosti te nivou obučenosti zdravstvenih djelatnika, potreboj za provedbu proklamiranih zdravstvenih politika Europske unije niti obučenosti za uspostavu i sprovođenje Europskog prostora za zdravstvene podatke, iako je ovo osnovni resurs i osnovni preduvjet za sprovođenje zdravstvenih politika Europske unije i uspostave Europskog prostora za zdravstveni podatke. Smatramo da tako sve proklamirano od strane institucija Europske unije, moguće ostaje samo na nivou programskih ciljeva i načela, bez jasnih mjerljivih resursa i mehanizama za njihovo sprovođenje.

## **6. Neka praktična pitanja u vezi Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS)**

Iz do sada argumentirano iznesenog u ovo radu, mišljenja smo da su građani/pacijenti do sada, dok je na snazi bilo samo primarno korištenje njihovih zdravstvenih podataka, imali kakvu takvu kontrolu nad svojim zdravstvenim podacima, koji se nalaze najčešće u njihovom zdravstvenom kartonu i koji nije dostupan na kompjuterskim serverima niti mu je moguće pristupiti putem računalnih mreža vezanih internet ili drugom konekcijom. Mišljenja smo, da nakon mogućeg uvođenja ovako zamišljenog Europskog prostora za zdravstvene podatke, kojim se planirana ne samo digitalizacija zdravstvenih podataka dostupnih na kompjuterskim serverima, kojima je moguće pristupiti putem računalnih mreža vezanih internet ili drugom konekcijom, nego i sekundarno korištenja zdravstvenih podataka pacijenta u različite svrhe, pacijenti bi skoro u potpunosti izgubili kontrolu nad svojim zdravstvenim podacima, koji su njihovi osobni podaci najosjetljivije i najintimnije prirode. Argumenti i dokazi za ovakvu konstataciju su brojni, a samo neki od njih su u ovom radu navedeni, obrazloženi te pravno i činjenično argumentirani.

Mišljenja smo da bi Europski prostor za zdravstvena podatke služio boljoj upotrebi zdravstvenih podataka za istraživanje, inovacije i oblikovanje politika Europske unije, ali pretežito i uglavnom za komercijalne svrhe farmaceutskih i drugih korporacija, oblikovanje političkih načela institucija Europske unije i za potrebe znanstvenih istraživanja, koja mogu a nemoraju uvijek imati za cilj dobrobit pacijenta nego i različite druge svrhe, što sve opet najmanje ima dodira sa samim pacijentima i njihovom dobrobiti.

## **7. Prijedlozi u vezi Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS-a)**

Namjera ovog rada nije samo kritički se odnositi prema ovako zamišljenom Europskom prostoru za zdravstvene podatake (EHDS-u), kako bi se isti EHDS cijelovitije i objektivnije sagledao u interesu znanosti i na dobrobit samih pacijenata i odbrane individualnih zaštićenih prava pacijenata od nelegitimnih „nasrtaja“ politike i kapitala, nego je namjera ovog rada da se daju i određeni konstruktivni prijedlozi na polju digitalizacije zdravstvenih podataka i to digitalizacije i dostupnosti zdravstvenih podataka pacijenata ograničenog karaktera.

### **7. 1. Omnia mea mecum porto (lat. sve svoje nosim sa sobom)**

U svakodnevnom životu već se koristimo kojekakvim elektroničkim karticama koje na sebi imaju takozvani „čip“<sup>69</sup>, na kojem su u digitalnom obliku pohranjeni određeni podaci, a uređaji za očitavanje takvih podataka su danas jeftini i lako dostupni<sup>70</sup>. Primjena takvih elektroničkih čip kartica moguća je i za pohranu zdravstvenih podataka pacijenta pa i u nekom jedinstvenom europskom formatu za područje cijele Europske unije.

Ovakav, nazvat ćemo ga: elektronski zdravstveni karton (npr. skraćeno: EZK), izdat od nadležne medicinske ustanove i verificiran od liječnika obiteljske medicine, pacijent bi mogao imati uvijek fizički dostupan uz sebe u formi elektroničke „čip“ kartice, zaštićene „pin codom“<sup>71</sup> ili određenom složenijom lozinkom potrebnom za pristup njenom sadržaju, te bi na ovaj način pacijent po prvi put mogao steći osjećaj i fizičke kontrole nad svojim zdravstvenim podacima, koji osjećaj do sada nema ili nije imao. Isti tzv. EZK bilo bi moguće u konkretnom slučaju koristiti bilo gdje uz dodatno predviđenje osobnog identifikacijskog dokumenta te unošenjem „pin coda“ ili šifre od strane pacijenta u uređaj ili na uređaj za očitavanje tzv. EZK-a, što bi ujedno bila i forma svojevrsnog pristanka pacijenta da određeni liječnik u konkretnom slučaju pristupi samo određenim potrebnim zdravstvenim podacima pacijenta i to samo u svrhu primarnog korištenja takvih podataka u tom konkretnom slučaju, npr. radi dijagnosticiranja, za potrebe propisivanja potrebne terapije, upućivanja nekom drugom liječniku i slično.

Isti tzv. EZK u navedenom formatu nebi bio dostupan svakom liječniku na području Europske unije neovisno o volji i pristanku pacijenta, nego bi svoj tzv. EZK pacijent, kao zasebni nosač podataka u ovako predloženoj formi, neovisan od kartice zdravstvenog osiguranja, nosio sa sobom i odobravao mu pristup na predloženi način, kada se za to ukaže određena i opravdana potreba. Podaci iz tzv.

69 Vidi: <https://www.kartice.hr/tehnologija/> (viđeno 09.02.2024. godine);

70 Vidi: <https://electronic.ba/proizvod/56351/citac-pametnih-i-licnih-kartica-axagon-cre-sm3> (viđeno 09.02.2024. godine);

71 Četveročnamenčasti osobni identifikacijski broj koji služi za zaštitu podataka na elektroničkoj kartici;

EZK bi se učitavali preko elektronskih čitača neovisno od bilo kakvog servera povezanog internet ili drugom konekcijom, kako bi se izbjegla mogućnost njihovog hakiranja, a koje hakiranje bi bilo moguće ako bi se tzv. EZK učitavao aparatima dostupnim preko servera ili različitih mreža. Tzv. EZK sadržavo bi osobne podatke pacijenta koji su posebno zaštićeni i posebno osjetljive naravi, te kao takav nebi smio biti dio bilo kojeg računalnog sustava, baze bilo kakvih podataka ili slično, a sekundarno korištenje ovih zdravstvenih podataka pacijenta trebalo bi biti kažnjivo kao posebno krivično djelo propisano zakonom (osim iznimke ograničenog korištenja jednog dijela podataka za strogo određenu konkretno navedenu i opravdanu namjenu po izričitom pisanom pristanku na za to izrađenom jedinstvenom elektroničkom i ujedno papirnatom obrascu za davanje takvog pristanka za područje cijele Europske unije, uz par naznaka i upozoranja obrađivaču tih podataka na samom kraju izjave o pristanku pacijenta).

Na ovakav način u situaciji kada sam pacijent „sve svoje nosi sa sobom“ a njegovi podaci postaju mobilni jer se „kreću“ sa pacijentom po cijeloj Europskoj uniji, jasno se ostvaruje većina opravdanih ciljeva i svrha, koje su se mogućom uspostavom Europskog prostora za zdravstvene podatke željeli postići, ali stvarno i samo za dobrobit i u interesu pacijenta, a ne za potrebe interesa politike, korporacija i interesom vezanih grupacija i lica, kojima pacijent i njegovi interesi i poštivanje prava pacijenta nebi bili jedini i primarni cilj, nego bi cilj bio samo kako doći do zdravstvenih podataka kao „nafte“<sup>72</sup> suvremenog doba i kako te podatke iskoristiti za interes koji se ne tiču ni dobrobiti pacijenta niti zaštite njegovih prava.

## 7. 2. Potreba sveobuhvatnog znanstvenog pristupa

Prije donošenja budućih zdravstvenih politika u Europskoj uniji potrebno se voditi ne samo stvarnim komplementarnim (dopunskim) nadležnostima Europske unije na području zdravstva utvrđenim osnivačkim Ugovorima<sup>73</sup>, nego i težiti za sveobuhvatnim znanstvenim pristupom, baziranom na sučeljavanju različitih mišljenja na argumentima i egrazktnim podacima temeljenim na mjerljivom pokazateljima i statistici, kao temeljem za donošenje zdravstvenih politika, što smatramo do sada često nije bio slučaj.

Smatramo da je do sada situacija pri donošenju zdravstvenih politika Europske unije često bila ovakva:

---

72 Vidi: <https://bolje.hr/rijec/mainstream-mediji-gt-mediji-glavne-struje-prevladavajuci-mediji/51/> (viđeno 09.02.2024. godine);

73 Vidi točku 4.1. ovog rada koja o tome više i detaljno govori;

-Institucije Europske unije, često neovlašteno, donosile su preovladavajuća izvješća<sup>74</sup>, usvajali smjernice i stavove<sup>75</sup> pa čak i prijedloge pravnih akata na području zdravstva<sup>76</sup>, koje zdravstvo je samo dopunska nadležnost Europske unije, što bi onda sve preovladavajući<sup>77</sup> a ponekad i sponzorirani mediji<sup>78</sup>, kao i farmaceutske tvrtke<sup>79</sup> i korporacije samo kao gotove nekritički prenosili i dijelili s javnošću;

-Organizirana javna savjetovanja<sup>80</sup>, kongresi<sup>81</sup> i drugi događaji često su bili samo formalni događaji propisani nekim aktom ili u svrhu realizacije nekakvog „projekta“ ili ostvarivanja ranije zacrtanog cilja, bez bilo kakvog sučeljavanja mišljenja, argumentirane znanstvene kritike, bez sučeljavanja preovladavajućih i alternativnih mišljenja i bilo kakve ozbiljene diskusije po bilo kom pitanju<sup>82</sup>, a odavno već postoje izvještaji, naručivani od organizacija civilnog društva za njihove određene potrebe, a finansijski podržavani od Europske unije<sup>83</sup>.

---

74 Vidi: Izvješće o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom prostoru za zdravstvene podatke od 05.12.2023. godine, (COM(2022)0197–C9-0167/2022–2022/0140(COD)); dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0395\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0395_HR.html) (viđeno 09.02.2024. godine); Usapoređiti sa točkom 4.1. ovog rada koja više i detaljno govori o isključivoj nadležnosti država članica na području zdravstva;

75 Vidi:<https://www.healthhub.hr/odbori-europskog-parlamenta-usvojili-eu-digitalnu-zdravstvenu-putovnicu-tj-europski-prostor-za-zdravstvene-podatke/> (viđeno 18.01.2024. godine); Usapoređiti sa točkom 4.1. ovog rada koja više i detaljno govori o o isključivoj nadležnosti država članica na području zdravstva;

76 Vidi: Prijedlog Uredbe Europskega parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197> (viđeno 09.02.2024. godine); Usapoređiti sa točkom 4.1. ovog rada koja više i detaljno govori o nadležnosti na području zdravstva, a posebno obratiti pažnju na član 6. Ugovora o funkciranju Europske unije, dostupnog na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (viđeno: 09.02.2024. godine);

77 Vidi primjer: <https://vijesti.hrt.hr/eu/eu-postaje-i-zdravstvena-unija-11198858> viđeno: 09.02.2024. godine);

78 Vidi primjer: <https://radio.hrt.hr/radio-sljeme/vijesti/stizu-velike-promjene-u-zdravstvenom-sustavu-eu-a-11261763>, citat: “Ovaj programski sadržaj ostvaren je uz potporu i u suradnji s Europskim parlamentom. ...” (viđeno: 09.02.2024. godine);

79 Vidi: <https://www.plivazdravlje.hr/vijesti/clanak/36261/Uskoro-Europski-prostor-za-zdravstvene-podatke-EHDS.html> (viđeno: 09.02.2024. godine);

80 Vidi: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12663-A-European-Health-Data-Space/public-consultation\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12663-A-European-Health-Data-Space/public-consultation_hr) (viđeno: 09.02.2024. godine);

81 Vidi: <https://eurohealthnet.eu/hr/publication/the-13th-european-congress-on-global-health/> (viđeno: 09.02.2024. godine);

82 Vidi par primjera: <https://www.info.hazu.hr/events/okrugli-stol-europska-zdravstvena-unija/> (viđeno: 09.02.2024. godine); <https://premc.typeform.com/HDHEU-online?typeform-source=www.linkedin.com> (viđeno: 09.02.2024. godine);

83 Vidi: Bobinac, A., *Pristup zdravstvenim uslugama u Hrvatskoj*, Centar Za mirovne studije, Zagreb, listopad 2017., str. 1.; dostupno na: [https://www.cms.hr/system/publication/pdf/95/Pristup\\_zdravstvenim\\_uslugama\\_u\\_Hrvatskoj\\_.pdf](https://www.cms.hr/system/publication/pdf/95/Pristup_zdravstvenim_uslugama_u_Hrvatskoj_.pdf) (viđeno: 09.02.2024. godine); Materijal nastao uz fincijsku podršku Europske unije, u okviru IPA projekta „Javni interes nije na prodaju“, a naručitelj materijala je Centar za mirovne studije iz Zagreba;

-Paneli o zdravstvu i problematice u zdravstvu, kao noviji oblik organiziranja seminara od strane organizacija, koji podržavaju preovladavajuća mišljenja, finansijski podržani od određenih institucija, obično su bez ozbiljnijih pitanja kojima se preispitivaju ili dovode u pitanje stavovi panelista<sup>84</sup> <sup>85</sup> ili bez ozbiljnije diskusije nakon održanog panela.

Smatramo da sve ovdje navedeno ukazuje na potrebu temeljite promjene javnog diskursa u Europskoj uniji i potrebu početka prekticiranja cjelovitog sveobuhvatno znastveno-kritičkog pristupa ovoj osjetljivoj problematici, koja ima namjeru pravno i faktički prodrijeti u naintimnije sfere pacijenta i u sferu njegovih osobnih već međunarodno zajamčenih prava.

Smatramo da sve već navedeno nužno ukazuje na potrebu sveobuhvatnog redefiniranja zdravstvene politike Europske unije na području Europskog prostora za zdravstvene podatke i prije mogućeg zaživljavanja Europskog prostora za zdravstvene podatke, kako bi osnovni cilj egzistiranja Europskog prostora za zdravstvene podatke i Europske zdravstvene unije bio jedino i samo dobrobit samog pacijenta i zaštita zdravlja pacijenata te zaštita međunarodno zajamčenih prava pacijenata.

## 8. Zaključak

Iz svega navedenog u ovom radu može se zaključiti da Europska unija ima određena nastojanja u smislu uspostave Europska zdravstvene unije i Europskog prostora za zdravstvene podatke (EHDS-a). Iako je Europska unija već sačinila određenu pravnu regulativu koja se tiče zdravstvene politike, sfera zdravstva u temljenim Ugovorima Europske unije i dalje ostaje, i na osnovu Osnivačkih ugovora Europske unije i treba ostati u nadležnosti isključivo država članica Europska unije, što dovodi do određenih pravnih kolizija i nejasnoća. S obzirom da smo u ovom radu prezentirali određene pravne i faktičke razloge, koji se kritički odnose prema uspostavi ovog i ovakvog Europskog prostora za zdravstvene podatke, nastojali smo u ovom radu dati i odgovore na određena pitanja koja se sama po sebi postavljaju te dati konstruktivne prijedloge, sve u cilju moguće buduće uspostave Europskog prostora za zdravstvene podatke, kojeg će jedini opravdani cilj njegova postojanja biti jedino i samo dobrobit pacijenata uz garanciju poštivanja njihovih međunarodnim aktima zajamčenih prava, uz strogo propisanu zabranu sekundarnog korištenja zdravstvenih podataka pacijenata.

---

84 Vidi:<https://mef.unizg.hr/pogledajte-e-panel-rad-ljecnika-pod-nadzorom-napreduje-sto-mozemo-ocekivati-ove-godine/> (videno: 09.02.2024. godine);

85 Vidi:<https://www.glas-slavonije.hr/488048/16/Panel-rasprava-Dijagnoza-zdravstvenog-sustava-o-vaznosti-prikupljanja-i-povezivanja-podataka> (videno: 09.02.2024. godine);

## Literatura

### **Knjige, članci i publikacije:**

1. Andriukaitis, V. P., Cerniauskas, G., *A European Health Union A Blueprint for Generations*, Fondation for European progressive studies (FEPS) and The European institute for health and sustainable development (EIHDS), October 2023;.
2. Bevanda, Marko i Čolaković, Maja: *Pravni okviro za zaštitu osobnih podataka (u vezi sa zdravljem) u pravu Evropske unije*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 37., broj 1., Rijeka, 2016.;
3. Bjegović – Mikanović, V., Šantrić, J., Overall, J., *Ljudska prava u zdravstvenoj zaštiti – priručnik za praktičare Srbija*, Medicinski fakultet univerziteta u Beogradu, Štamparija Sprint DOO, Beograd, 2015.;
4. Bobinac, A., *Pristup zdravstvenim uslugama u Hrvatskoj*, Centar Za mirovne studije, Zagreb, listopad 2017.;
5. Bukovac Puvača, M. i Demark, A: *Pravo na zaštitu osobnih podataka kao temeljno pravo i odgovornost za štetu zbog njegove povrede*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 40., broj 1., Rijeka, 2019.;
6. Dulčić, K., Bodiroga – Vukobrat, N., *Zaštita osobnih podataka pacijenata u europskom i hrvatskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991.), v. 29., broj 1., Rijeka, 2008.;
7. Čizmić, J: *Pravo na pristup podacima u medicinskoj dokumentaciji*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 30., broj 1., Rijeka, 2009.;
8. Čizmić, J: *Pravo pacijenta na obaveštenost, s posebnim osvrtom na zaštitu tajnosti podataka o zdravstvenom stanju pacijenta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), v. 29., broj 1., Rijeka, 2009.;
9. Ivčić, S., *Utjecaj Evropske unije na oblikovanje zdravstvenih politika država članica – primjer politike rijetkih bolesti*, Fakultet političkih znanosti Univerziteta u Zagrebu, doktorska disertacija, Zagreb, 2020.;
10. Kern, J., Bergman Marković, B. i drugi, *Smjernice za unapređenje elektroničkog zdravstvenog zapisa*, Acta Med Croatica, 71 (2017), Zagreb, 2017.;
11. *Priručnik o europskom zakonodavstvu o zaštiti podataka*, Agencija Europske unije za temeljna prava i Vijeće Europe, izdanje iz 2018. godine;
12. Radin, D., *Zdravstvena politika u novim članicam aEU-a: izazovi za Hrvatsku*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Političke analiza: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, Vol. 5 No. 18, Zagreb, 2014.;
13. Surla, J. i sur., *Zaštita osobnih podataka*, J. appl. health sci. 2020; 6(1), 2020;
14. Vajzović E., *Medijska i informacijska pismenost: istraživanje i razvoj*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Biblioteka Društvena i humanistička istraživanja, Sarajevo, 2020. godine;

**Pravni izvori:**

1. Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 10. 11948. godine (rezolucija broj 217/III); dostupno na: [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2013041003050667cro.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf)
2. Povelja Europske unije o temeljnim pravima; dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>
3. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda; dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/364/%28Europska%29-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda>
4. Konvencija Vijeća Europe za zaštitu osoba u vezi sa automatskom obradom osobnih podataka broj 108.; dostupno na: <https://www.gdpr-2018.hr/33/konvencija-108-vijeca-europe-zakon-o-potvr-ivanju-konvencije-za-zastitu-osoba-glede-automatizirane-obrade-osobnih-podataka-i-dodatnog-protokola-uz-konvenciju-mu-br-04-05-uniqueidRCViWTptZHJmO-O7Qf9pYHRkOiBH6bJi/>
5. Konsolidirani tekst Lisabonskog ugovora; dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/78299>
6. Ugovor o funkcioniranju Europske unije; dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF)
7. Uredba (EU) 2021/522 Europskog parlamenta i Vijeća od 24.03.2021. godine o uspostavi Programa djelovanja Unije na području zdravlja (program „EU za zdravlje“) za razdoblje 2021.-2027. i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 282/2014); dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0522&qid=1704698028846>
8. Uredba (EU) 2021/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29.04.2021. godine o uspostavi programa Digitalna Europa te o stavljanju van snage Odluke (EU) 2015/2240; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0694&qid=1704698028846>
9. Uredba (EU) 2021/2282 Europskog parlamenta i Vijeća od 15.12.2021. godine o procjeni zdravstvenih tehnologija i izmjeni Direktive 2011/24/EU; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2282&qid=1704698028846>
10. Uredba (EU) 2022/868 Europskog parlamenta i Vijeća od 30.05.2022. godine o upravljanju podacima i izmjeni Uredbe (EU) 2018/1724 (Akt o upravljanju podacima); dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0868&qid=1704698028846>
11. Uredba (EU) 2022/2370 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.11.2022. godine o izmjeni Uredbe (EZ) br. 851/2004 o osnivanju Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2370&qid=1704698028846>
12. Uredba (EU) 2022/2371 Europskog parlamenta i Vijeća od 23.11.2022. godine o ozbiljnim prekograničnim prijetnjama zdravlju i stavljanju izvan snage

Odluke br. 1082/2013/EU; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2371&qid=1704698028846>

**13.** Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom prostoru za zdravstvene podatke, COM/2022/197 finale; dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0197>

**14.** Izvješće o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom prostoru za zdravstvene podatke od 05.12.2023. godine, (COM(2022)0197 – C9-0167/2022 – 2022/0140(COD)); dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0395\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0395_HR.html)

**15.** Zakon o liječništvu, NN 121/03, 117/08; dostupno na: [https://neuron.mefst.hr/docs/katedre/med\\_humanistika/Medicina/MHV/Zakon\\_o\\_lijecnistvu.pdf](https://neuron.mefst.hr/docs/katedre/med_humanistika/Medicina/MHV/Zakon_o_lijecnistvu.pdf)

### **Internet izvori:**

**1.**<https://www.dnevnik.ba/vijesti/europska-unija-donijela-odlicnu-vijest-za-hrvatsku-gradani-ce-svoje-zdravstvene-kartone-moci-jednostavno-koristiti-nacijelom-prostoru-eu-a-2659320>

**2.**<https://www.dnevno.ba/vijesti/europska-unija-postaje-i-zdravstvena-unija-299647/>

**3.**<https://www.poslovni.hr/europska-unija/eu-postaje-i-zdravstvena-unija-evo-sto-to-znaci-za-gradane-hrvatske-4421418>

**3.**<https://www.info.hazu.hr/events/okrugli-stol-europska-zdravstvena-unija/> (videno: 08.02.2024. godine);

**4.**<https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2023/10/1.-Sto-je-europska-zdravstvena-unija.pdf>

**5.**<https://www.aem.hr/wp-content/uploads/2023/10/2.-Europski-prostor-za-zdravstvene-podatke-EHDS.pdf>

**6.** ONKI: EuroVoc: europska zdravstvena unija

**7.**[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union\\_hr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_hr)

**8.**<https://www.hup.hr/europska-zdravstvena-unija-europski-prostor-za-zdravstvene-podatke-u-korist-gradjana-i-znanosti>

**9.**[https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space\\_hr](https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_hr)

**10.**[https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/crisis-management\\_hr](https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/crisis-management_hr)

**11.** EU postaje i zdravstvena unija - AbrašMEDIA (abrasmedia.info)

**12.** ONKI: EuroVoc: europska zdravstvena unija

**13.** <https://euractiv.hr/politika/a1962/Hrvatska-Vlada-proglasila-kraj-epidemije-bolesti-COVID-19.html>

**14.**<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:competences>

**15.**<https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/healthcare-in-other-eu-countries-patients-rights.html>

- 16.**[https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF)
- 17.**[https://publications.europa.eu/resource/cellar/62bbe30e-c1e5-42fa-92ad-e79d234a1458.0019.03/DOC\\_1](https://publications.europa.eu/resource/cellar/62bbe30e-c1e5-42fa-92ad-e79d234a1458.0019.03/DOC_1)
- 18.**<https://www.media.ba/bs/magazin-mreze-i-web/licni-podaci-na-izvolite>
- 19.**<https://media.ba/bs/vijesti-i-dogadaji-vijesti/agencija-za-zastitu-licnih-podataka-bih-odmah-ukloniti-licne-podatke-lica>
- 20.** <https://www.slobodnaevropa.org/a/27984505.html>
- 21.**<https://balkans.aljazeera.net/news/world/2020/4/22/hakerski-upadi-u-organizacije-koje-se-bore-protiv-korona-virusa;> [https://dnevni.ba/magazin/svasta/sad-upozorava-da-bi-kina-mogla-hakirati-podatke-o-odgovoru-na-pandemiju-covid-19/";](https://dnevni.ba/magazin/svasta/sad-upozorava-da-bi-kina-mogla-hakirati-podatke-o-odgovoru-na-pandemiju-covid-19/)
- 22.**<https://n1info.ba/magazin/tehnologija/sjevernokorejski-hakeri-pokusali-ukrasti-pfizerovu-tehnologiju-cjepiva/>; <https://zimo.dnevnik.hr/clanak/australija-podize-kazne-ukoliko-se-ponove-hakerski-napadi---748216.html>;
- 23.**<https://bhsc.trtbalkan.com/world/hakeri-u-australiji-traze-10-miliona-dolara-da-zaustave-iznosenje-podataka-10824014;>
- 24.** <https://dentalresourceasia.com/hr/dental-health-insurer-hack-compromises-data-of-9-million-patients/>
- 25.**<https://www.tportal.hr/tehno/clanak/curenje-podataka-milijuna-ljudi-evo-kako-hakeri-vas-dna-mogu-koristiti-protiv-vas-20231022>;
- 26.**<https://n1info.ba/vijesti/fond-zdravstvenog-osiguranja-rs-na-meti-haker-a-zdravstveni-informacioni-sistem-nije-u-funkciji-obavijest-za-pacijente/>
- 27.** <https://hzzo.hr/zdravstvena-zastita/postupci-u-slucaju-stete-nastale-tijekom-pruzanja-zdravstvene-zastite>
- 28.** <https://www.vecernji.hr/vijesti/obiteljski-lijecnici-protiv-e-kartona-1111370>
- 29.** DOKTORI PROTIV HZZO-a: Ne šaljemo zdravstvene kartone elektronski dok se ne riješi tko je vlasnik podataka - Novi list
- 30.**<https://www.nacional.hr/odbili-ste-cijepljenje-to-ce-pisati-u-vasem-zdravstvenom-kartonu-lijecnici-vec-izrazili-nezadovoljstvo/>
- 31.**<https://www.vecernji.hr/vijesti/sve-bolnice-uvele-ekarton-lijecnici-pozdravljuj-informatizaciju-ali-upozoravaju-na-niz-teskoca-1665340>
- 32.**<https://www.healthhub.hr/sekundarna-upotreba-zdravstvenih-podataka-objedinjavanje-u-službi-poboljšanja-zdravstvenih-politika/>
- 33.**<https://zdravljje.gov.hr/UserDocsImages/2022%20Objave/Nacionalni%20plan%20razvoja%20zdravstva%202021.-2027..pdf>
- 34.** <https://www.bbc.com/serbian/lat/svet-49582142;>
- 35.** <https://www.jutarnji.hr/vijesti/svijet/twitter-kaznjen-sa-150-milijuna-dolara-u-tuzbi-za-zastitu-privatnosti-15202470>; <https://riportal.net.hr/vijesti/eu-kaznila-metu-vrtoglavim-iznosom-zbog-zloupotrebe-podataka-korisnika/391716/>
- 36.**<https://www.capital.ba/capital-godinama-upozorava-na-losu-zastitu-licnih-podataka-gradjana/>
- 37.** <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-1>

- 38.** <https://proleksis.lzmk.hr/39733/>
- 39.** <https://www.kartice.hr/tehnologija/>
- 40.** <https://electronic.ba/proizvod/56351/citac-pametnih-i-ljnih-kartica-axagon-cre-sm3>
- 41.** <https://bolje.hr/rijec/mainstream-mediji-gt-mediji-glavne-struje-prevladavajuci-mediji/51/>
- 42.** <https://www.healthhub.hr/odbori-europskog-parlamenta-usvojili-eu-digitalnu-zdravstvenu-putovnicu-tj-europski-prostor-za-zdravstvene-podatke/>
- 43.** <https://vijesti.hrt.hr/eu/eu-postaje-i-zdravstvena-unija-11198858>
- 44.** <https://radio.hrt.hr/radio-sljeme/vijesti/stizu-velike-promjene-u-zdravstvenom-sustavu-eu-a-11261763>, citat: “*Ovaj programski sadržaj ostvaren je uz potporu i u suradnji s Europskim parlamentom. ...*”
- 45.** <https://www.plivazdravlje.hr/vijesti/clanak/36261/Uskoro-Europski-prostor-za-zdravstvene-podatke-EHDS.html>
- 46.** [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12663-A-European-Health-Space/public-consultation\\_hr](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12663-A-European-Health-Space/public-consultation_hr)
- 47.** <https://eurohealthnet.eu/hr/publication/the-13th-european-congress-on-global-health/> (viđeno: 09.02.2024. godine);
- 48.** <https://www.info.hazu.hr/events/okrugli-stol-europska-zdravstvena-unija/> (viđeno: 09.02.2024. godine);
- 49.** <https://premc.typeform.com/HDHEU-online?typeform-source=www.linkedin.com> (viđeno: 09.02.2024. godine);
- 50.** <https://mef.unizg.hr/pogledajte-e-panel-rad-liječnika-pod-nadzorom-napreduje-sto-mozemo-očekivati-ove-godine/> (viđeno: 09.02.2024. godine);
- 51.** <https://www.glas-slavonije.hr/488048/16/Panel-rasprava-Dijagnoza-zdravstvenog-sustava-o-vaznosti-prikupljanja-i-povezivanja-podataka> (viđeno: 09.02.2024. godine);

**Ivan Jukić, Ph.M., Ministry for work, social affairs and retard of Tuzla Canton**

Assistent Minister

President of the association for the protection of patients' rights

"ZAPA" Tuzla, Bosnia and Herzegovina

## **A CRITICAL VIEW OF EUROPEAN HEALT DATA SPACE (EHDS – ENGL. EUROPEAN HEALTH DATA SPACE)**

**Summary:** After a brief presentation of the European Health Union, the European Health Data Space (EHDS) and the basic legal regulations of the European Union concerning the European Health Data Space (EHDS) as an integral part of the European Health Union, argued legal and factual reasons against this and such of the European Health Data Space, and the same reasons are based on a critical and well-argued scientific approach, based not only on facts but also on valid legal norms. In addition to the stated legal and factual reasons against this and this, an attempt was made to answer some practical questions regarding this European Health Data Space, but also to give concrete proposals for its improvement for the benefit of patients and the protection of their guaranteed rights.

**Key words:** health data; secondary use of medical data; patients' rights;

**Mr. Iur. Jasmin Sultanić, pomoćnik ministra za pravosuđe**

Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave HNK,

Doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## **UNAPRJEĐENJE PRISTUPA PRAVDI- BESPLATNA PRAVNA POMOĆ U BOSNI I HERCEGOVINI KROZ STRATEŠKE DOKUMENTE PREMA MEĐUNARODNOPRAVNIM STANDARDIMA**

**Sažetak:** Nužni segment vladavine prava jeste pravo na pristup pravdi koji je u direktnoj zavisnosti od dostupnosti i efikasnosti pravne pomoći čije je provođenje prijeko potreban element za puno uživanje ljudskih prava. Besplatna pravna pomoć je zakonom uređeni način pružanja pravne pomoći radi ostvarivanja i zaštite povrijedjenih ili ugroženih prava i interesa osoba u stanju potrebe za besplatnom pravnom pomoći u postupcima i radnjama pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom. S obzirom na to da od funkcionalnosti, efikasnosti i djelotvornosti sistema besplatne pravne pomoći direktno ovisi i ostvarenje pristupa pravdi te time i uživanje i zaštita prava i interesa posebno socijalno ugroženih i ranjivih kartegorija osoba, neophodno je sveobuhvatno i kompleksno, redovno identificiranje, analiza i unaprjeđenje strateškog okvira i provedbe u ovoj oblasti, prema evropskim i međunarodnim standardima, a u okviru kojeg značajnu poziciju imaju i preporuke za unaprjeđenje pravnog i institucionalnog okvira i djelovanja, što je ujedno i predmet ovog rada.

Autor posebno analizira potrebu donošenja zasebne strategije pristupa pravdi – besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini a čime bi se znatno doprinijelo ispunjenju važnih uslova u postupku evropskih integracija kao i za pristup podršci iz raspoloživih fondova Evropske unije.

**Ključne riječi:** pristup pravdi, besplatna pravna pomoć, strategija za reformu pravosuđa, strategije pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći, najranjivije kategorije društva, osnovna ljudska prava, pristupanje Evropskoj uniji.

### **1. Pristup pravdi – besplatna pravna pomoć: pojam, uloga i značaj, prema međunarodnim normama, standardima i praksama**

Koncept pristupa pravdi je usko povezan sa konstitutivnim konceptom pravnih potreba. U širem smislu, pravna potreba nastaje zbog manjka pravnog kapaciteta<sup>1</sup> a koje zahtjeva pravnu podršku kako bi se omogućilo adekvatno rješavanje spornog pitanja. Pravna potreba je neispunjena ako se neprikladno

<sup>1</sup> Za raspravu o pravnim potrebama u kontekstu koncepta pravne sposobnosti, vidjeti: Buck A, Pleasence P, Balmer NJ (2008). Do Citizens Know How to Deal with Legal Issues? Some Empirical Insights, Journal of Social Policy, 37 (4): 661-681. <https://doi.org/10.1017/S0047279408002262>.

rješava ili ako pravna podrška nije bila dostupna kada je to bilo potrebno da se nadoknadi manjak pravne sposobnosti. Pravo na pravnu pomoć je jedno od osnovnih prava koje osigurava pristup pravdi za sve građane.<sup>2</sup>

Mnoge društvene kategorije zahtijevaju pružanje besplatne pravne pomoći jer sami nisu u stanju ostvariti jedno od osnovnih ljudskih prava, a to je pravo na pristup pravdi. Dakle sistem besplatne pravne pomoći se javlja kao tačka povezivanja građana sa pravosudnjim sistemom.<sup>3</sup>

Pristup pravdi je u zavisnosti je od dostupnosti pravne pomoći, a propuštanje regulisanja besplatne pravne pomoći za posljedicu ima kršenje ljudskih prava, jer se određenom krugu lica, lošeg finansijskog statusa, uskraćuje pravo na pristup pravdi. Dakle, besplatnom pravnom pomoći se vrši realizacija formalne pravne jednakosti u primjeni prava a samim tim se pravda čini dostupnom siromašnim i drugim osobama koje, ponajviše zbog slabog imovinskog stanja, nisu u mogućnosti sami realizirati pravo na pravnu zaštitu.

U praktičnom smislu besplatna pravna pomoć je oblik ostvarivanja prava pojedinca na pristup sudu i drugim tijelima pred kojima ostvaruju pojedina prava ili obveze, na osnovu načela jednakosti, a čiji troškovi u cijelosti ili djelomično padaju na teret budžeta.<sup>4</sup>

Pristup pravdi je inherentan aspekt vladavine prava i osnovni postulat svakog demokratskog društva<sup>5</sup>, koji je zasnovan na ljudskim pravima i nediskriminaciji i podrazumeva da svako pod jednakim uslovima može da ostvari pravo na efikasnu pravnu zaštitu svojih prava. Riječ je o višedimenzionalnom konceptu koji obuhvata suštinu prava, ali i dostupnost i kvalitet formalnih ili neformalnih institucija pravosuđa, dostupnost i kvalitet pravne pomoći, kvalitet ishoda i pravnu sposobnost i osnaženost, čiji su indikatori poznavanje zakona, svijest o dostupnim izvorima pravne pomoći, svijest o mogućnostima rješavanja sporova i nivo povjerenja u pravosuđe.<sup>6</sup>

Pristup pravdi je osnovni princip vladavine prava<sup>7</sup> bez čega građani nisu u mogućnosti da se njihov glas čuje, da ostvare svoja prava, da osporavaju diskriminaciju ili da pozivaju donosioce odluka na odgovornost. Pravo na pristup

2 Prema: Engel, Referring to frustration felt among researchers studying legal need in the 1970s that accompanied a period of contraction in the field, 1998, str. 124.

3 Prema: Global Study on Legal Aid, Global Report, UNDR, UNDOC, 2016. Dostupno na: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid\\_Report01.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf)

4 Prema: Jozo Čizmić, O pružanju besplatne pravne pomoći, UDK: 347.921.8, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2010.

5 Prema: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Equality and non-discrimination in the access to justice, 2015. Dostupno na: <https://www.refworld.org/reference/themreport/coepace/2015/en/106246> (pristupljeno: 20.12.2023.godine)

6 Vidjeti više na: OECD/Open Society Foundations, Legal Needs Surveys and Access to Justice, OECD Publishing, Paris, 2019. pp. 142-143. Dostupno na: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legal-needs-surveysand-access-to-justice\\_g2g9a36c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legal-needs-surveysand-access-to-justice_g2g9a36c-en) (pristup 15.08.2023).

7 Vidjeti više na: United Nations and the rule of law, Acces to justice, dostupno na: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/> (10.12.2023.godine)

pravdi garantovano je članom 8. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine<sup>8</sup>, članom 2. stav 3. Medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine<sup>9</sup>, kao i članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava<sup>10</sup>, kao jedan od bazičnih elemenata prava na pravično suđenje. Iako se pravo na pristup sudu ne smatra apsolutnim pravom, Evropski sud za ljudska prava stoji na stanovištu da ograničenja ne smiju dovesti u pitanje samu suštinu prava.<sup>11</sup>

## **2. Pristup pravdi – besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini: pravni i institucionalni okvir**

Međunarodnopravne obaveze Bosne i Hercegovine, proistekle posebno iz univerzalnih i evropskih pravnih akata i standarda, osobito Vijeća Evrope, kojih je potpisnica Bosna i Hercegovina, nalažu uspostavljanje, usvajanje i efikasno djelovanje sistema besplatne pravne pomoći.

U korpusu brojnih relevantnih međunarodnih pravnih akata, kao ključni međunarodnopravni izvori u oblasti besplatne pravne pomoći, a sa aspekta Bosne i Hercegovine mogu se izdvojiti Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i Povelja Evropske unije o osnovnim pravima.<sup>12</sup>

Prava iz Evropske konvencije zagarantovana su članom II Ustava Bosne i Hercegovine, koji utvrđuje da se prava i slobode garantovane u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini.

U Bosni i Hercegovini pružanje besplatne pravne pomoći još uvijek nije adekvatno, sveobuhvatno i jednoobrazno uređeno, pa samim tim i usluge besplatne pravne pomoći nisu podjednako dostupne svim građanima koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, uprkos činjenici da je postignut napredak donošenjem zakona o pružanju besplatne pravne pomoći na nivou Bosne i Hercegovine, Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i u većini kantona u Federaciji BiH te su osnivani zavodi, kancelarije, uredi, centri za pružanje besplatne pravne pomoći.

U Preporukama Vijeća Evrope o uspostavi sistema pravne pomoći u Bosni i Hercegovini ističe se da “pravno zastupanje na sudu, da bi bilo djelotvorno, treba vršiti osoba koja je stručno kvalificirana da prakticira pravo u skladu sa zakonom, čime se, naravno, ne želi isključiti uloga nevladinih organizacija u pružanju pravnih usluga, te da bi se rad države na uspostavi i vođenju sistema pravne pomoći trebao

<sup>8</sup> Dostupno na: [https://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2013041003050667cro.pdf](https://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf)

<sup>9</sup> Medunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/pdf/medunarodnipakt%20b.pdf> (10..12.2023.godine)

<sup>10</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava, dostupno na: [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_bos](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos) (10..12.2023.godine).

<sup>11</sup> Videti: Golder v. the United Kingdom, predstavka br. 4451/70, odluka od 21. februara 1975

<sup>12</sup> Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> (20.10.2023.godine).

odvijati u bliskoj saradnji s Advokatskom komorom, predstavnicima pravosuđa, kao i nevladinih organizacija i predstavnicim građanskog društva, te i drugima koji posjeduju znanje okolnosti u kojima se nalaze osobe kojima je pravna pomoć potrebna, a u čemu bi trebao postojati integrirani zajednički pristup.

Važno je imati na umu da pravna pomoć treba obuhvatati pravne savjete, pomoć i zastupanje, ne samo u krivičnim predmetima, nego i u parničnim i administrativnim sporovima. U razvijanju sistema pravne pomoći, države članice Vijeća Evrope bi trebale razmotriti i implementirati standarde i principe sadržane u Preporukama i Rezolucijama Komiteta ministara koje se odnose na: pravnu pomoć u građanskim, komercijalnim i administrativnim pitanjima.

Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći<sup>13</sup> osigurava svakom građaninu djetovoran i jednak pristup pravdi u postupku pred tijelima i institucijama Bosne i Hercegovine pred kojima se ostvaruju ili štite pojedinačna prava, obaveze i interesi, a navedeni cilj Zakona provodi se kroz uspostavljanje efikasnog i održivog sistema besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini.

Besplatna pravna pomoć ostvaruje se kao pravo na: opće informacije o pravima i obvezama, pomoć u popunjavanju obrazaca, pravne savjete, pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta podnesaka, zastupanje pred tijelima uprave i upravnim organizacijama i institucijama Bosne i Hercegovine, zastupanje pred Sudom Bosne i Hercegovine, sastavljanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija) i sastavljanje podnesaka koji se dostavljaju međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava.

Osim lex specialis propisa koji su uredili pitanje pružanja besplatne pravne pomoći na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini<sup>14</sup>, osim Srednjo-bosanskog kantona, gdje ova oblast nije uređena posebnim zakonom, izvore pravnih normi koje tretiraju oblast besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini, nalazimo i u drugim zakonskim i uopće pravnim propisima i aktima: krivičnom zakonodavstvu, zakonima o zaštiti od nasilja u porodici, zakonima o parničnom postupku, zakonima o upravnom postupku, zakonima o advokaturi, zakonima o sudskim taksama, kodeksima advokatske etike.<sup>15</sup>

13 Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik BiH“, broj 83/16).

14 Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službeni glasnik BiH“, broj 83/16, Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 120/08, 89/13, 63/14 i 67/20, Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/12 i 26/14, 40/17, 19/23. , Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, Hercegovačko-neretvanski kanton „Službene novine HNK“ broj: 7/13, Zakon o pružanju pravne pomoći, „Narodne novine Županije Posavske“, br. 3/10 i 6/20, Zakon o pružanju pravne pomoći, „Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 17/23, Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Bosanko-podrinjskog kantona“, broj 2/13, Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave - Prečišćeni tekst, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj:13/08, 3/10, 6/12, Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć , „Narodne novine Županije Zapadno-hercegovačke“, br. 05/08 , 04/09 i 20/13, Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći u Unsko-sanskom kantonu „Službeni glasnik US Kantona“ broj: 22/12.

15 Bosna i Hercegovina, promatrana kroz političko-pravno uredenje složena je država, gdje osim državne, postoji više nivoa političkih i zakonodavnih struktura. Svakako, najvažnija je podjela na

Međunarodnopravne obaveze Bosne i Hercegovine, proistekle posebno iz univerzalnih i evropskih pravnih akata i standarda, osobito Vijeća Evrope, kojih je potpisnica Bosna i Hercegovina, nalažu uspostavljanje, usvajanje i efikasno djelovanje sistema besplatne pravne pomoći.

U korpusu brojnih relevantnih međunarodnih pravnih akata, kao ključni međunarodnopravni izvori u oblasti besplatne pravne pomoći, a sa aspekta Bosne i Hercegovine mogu se izdvojiti Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama sa pratećim protokolima (član 6. – pravo na pravično suđenje), najdjelotvornijem regionalnom dokumentu za zaštitu ljudskih prava, navedenom već u normativnom dijelu, u članu II Ustava Bosne i Hercegovine, sa posebnim ustavnim tretmanom i direktnom primjenom u Bosni i Hercegovini i Povelja Evropske unije o osnovnim pravima.<sup>16</sup> Jedan od zahtjeva Evropske unije i Vijeća Evrope jeste i razvijanje sistema i strukture održivog pravnog savjetovanja i besplatne pravne pomoći, sa odgovarajućim prijedlogom i odgovorom zakonskog rješenja, pravnog okvira u ovoj oblasti, što predstavlja jednu od temeljnih odrednica zahtjeva Vijeća Europe i obavezu koju smo prihvatili kao nužnu u području reforme pravosuda.<sup>17</sup>

U Izvještaju Evropske unije o napretku Bosne i Hercegovine za 2020. godinu je navedeno da se pravosudne reforme opstruiraju od strane političara ali i od samih nosilaca pravosudnih funkcija.<sup>18</sup>

Iako su u Bosni i Hercegovini na snazi međunarodni ugovori o ljudskim pravima, potpuna sveobuhvatna provedba pravila utvrđenih međunarodnih mehanizama zaštite još uvijek nedostaje. Bosna i Hercegovina je država čiji

---

dva entiteta - Federacija BiH i Republika Srpska i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine. Federacija Bosne i Hercegovine se dijeli na deset kantona te svaki od navedenih nivoa vlasti, osim propisanih državnih, primjenjuje posebne, odnosno vlastite zakone i pravne norme. Takvo složeno državno uređenje implicira i složen pravosudni sistem, pa se postavlja pitanje postoji li potreba za reformom pravosudnih sistema u Bosni i Hercegovini. U skladu sa navedenom ustavnom strukturom nameće se pitanje koliko sve to utječe na načelo pravne države i vladavine prava, posebno kada se ima u vidu da je Ustav Bosne i Hercegovine sam po sebi diskriminirajući i da je svakodnevni život demokratije u Bosni i Hercegovini konstantno pod pritiskom suprotnih političkih interesa. Prema: Human Rights Watch, Bosna i Hercegovina: etnička diskriminacija kao ključna prepreka, Human Rights Watch, (pristupljeno 26. decembra 2023), dostupno na: <https://www.hrw.org/news/2019/12/12/bosnia-and-herzegovina-ethnic-discrimination-key-barrier>.

16 Kotlo R. Međunarodni i bosanskohercegovački pravni i strateški okvir ostvarenja pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći za dijecu žrtve trgovine ljudima, Zbornik radova „Dani porodičnog prava“, Godina XI broj 11, 2023. godine, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru.

17 Prema: 18. Kotlo R., Jašarbegović A., Zaštita imovinskih prava i interesa djeteta kroz ostvarenje pristupa pravdi – besplatnu pravnu pomoć, Zbornik radova sa šestog međunarodnog naučnog skupa Dani porodičnog prava „Imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa“, godina VI, broj 6/2018.

18 Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (Brisel: Evropska komisija, 2020), str. 5.; Grupa država za borbu protiv korupcije, Drugi izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine (Strazbur: Grupa država za borbu protiv korupcije, 2020; Evropska komisija, Izvještaj nezavisnih viših eksperata o pitanjima vladavine prave u Bosni i Hercegovini (Brisel: Evropska komisija, 2019).

građani nisu jednaki i diskriminišu se na osnovu njihove etničke pripadnosti i mesta prebivališta.<sup>19</sup>

Marginalizirane – socijalno ugrožene kategorije građana kojih je veliki broj u Bosni i Hercegovini nužno trebaju efikasan sistem besplatne pravne pomoći koji bi im omogućio jednakost u zaštiti njihovih prava i interesa pred nadležnim institucijama u odgovarajućim pravnim postupcima.

Dakle, sve navedeno ukazuje na urgentnu potrebu za reformom sistema vladavine prava, a posebno pristupa pravdi i elementarnog segmenta pristupa pravdi - a to je sistem pružanja besplatne pravne pomoći. Iskustvo je potvrdilo da je djelotvoran pristup pravdi od suštinskog značaja za iskorjenjivanje siromaštva i socijalne isključenosti i sveokupni ljudski razvoj.

Strateški dokumenti koji su usvajani u prošlosti nisu dali u potpunosti željene rezultate, pa se predlaže donošenje manje obimnijeg strateškog dokumenta čijom bi se implementacijom postavili temelji za uživanje osnovnih ljudskih prava, posebno za najranjivije kategorije društva.

### **3. Strateški okvir i djelovanje u sektoru pravosuđa u BiH, sa osrvtom na pristup pravdi – besplatna pravna pomoć**

Strategije kao što su Srednjoročne razvojne strategije, Strategije za reformu javne uprave i Strategije integrisanja BiH u Evropsku uniju, te međunarodni sporazumi, kao što je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, osiguravaju opći strateški okvir koji daje smjernice za određene elemente planiranja i izrade budžeta u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini, u prošlosti je postojala potreba izrade strategije koja se usmjerava na sektor pravde u BiH, kao usklađen sistem u koji je uključen veći broj institucija. Postojanjem Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini osiguravao se usklađen i koordiniran pristup aktivnostima koje su trebale rezultirati pozitivnim efektima. To je omogućavalo institucijama sektora pravde u Bosni i Hercegovini planiranje i utvrđivanje prioriteta u vezi sa korištenjem nedovoljnih finansijskih sredstava.<sup>20</sup> Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini omogućuje da se kod planiranja uzmu u obzir međusobni odnosi između različitih institucija sektora pravde u

19 Prema: Vijeće Evrope, Podaci o državi, pristupljeno 25. decembra 2023, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680709741>. (05.1.2024. godine).

20 Planiranje je proces koji u svakoj državi uključuje određivanje budućih pravaca djelovanja, odnosno utvrđivanje koje aktivnosti je nužno provesti, na koji način, u kojem vremenskom periodu uz određivanje subjekta koji je to dužan poduzeti. Planiranje se može definisati kao proces ili koncept koji uključuje vještine anticipiranja pravaca promjena, utjecanja na njih te kontrolisanja njihove prirode i pravaca djelovanja. Ozbiljan pristup jedne države u rješavanju problema ogleda se u načinu planiranja budućih djelovanja svih segmenata vlasti u cilju dobrobiti svih njenih građana. Jedan od vidova planiranja jeste strateško planiranje koje predstavlja jedan od najvažnijih poslovnih alata koji postavlja put za razvoj u određenom periodu i usmjerava poslovne akcije u tom periodu. Efikasno strateško planiranje zajedno sa procesom praćenja i mjerjenja postignuća u odnosu na Strateške planove omogućava da se postigne zadovoljavajući nivo uspjeha.

Bosni i Hercegovini, posebno kada aktivnosti iz jednog dijela mogu imati uticaj na neki drugi dio ovog sektora.

Prva Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine, čije važenje je produženo i za 2013. godinu, a druga za period od 2014. do 2018. godine, čije važenje je produženo za 2019. i 2020. godinu. Izrađen je Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, što predstavlja treći dugoročni planski dokument koji se bavi reformama u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini (BiH). U nastavku ovog rada navedeni dokumenti će biti analizirani sa aspekta uspješnosti uz preporuke da se određeni dijelovi strategije izdvoje i budu obrađeni u posebnoj strategiji.

### **3.1. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2008-2012 godine**

Prva Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine<sup>21</sup>. Ista je urađena i predložena od strane Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine uz pomoć Vlade Velike Britanije, koja je osigurala izradu Strategije za reformu sektora pravde za Bosnu i Hercegovinu. Opća vizija Strategije je bila da se na „efikasan, učinkovit i koordiniran sistem pravde u BiH koji je odgovoran prema svim građanima BiH i potpuno usklađen sa standardima Evropske unije te najboljom praksom, garantirajući vladavinu zakona.“<sup>22</sup> Strategijom se uspostavljao zajednički okvir za sve institucije sektora pravde u Bosni i Hercegovini da kroz vlastite institucionalne strateške planove i planove rada daju svoj efikasan doprinos ispunjavanju ciljeva koji su usuglašeni Strategijom. Strategija je obuhvatala pet stubova reforme, te je sadržavala 69 pojedinačnih strateških programa sa jednim ili više pokazatelja provedbe za svaki od programa. Konačni nacrt Strategije je usuglašen na sjednici Upravnog odbora Strategije održanoj 2. aprila 2008. godine<sup>23</sup>

Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, zajedno sa entitetskim i kantonalnim ministarstvima u ovom resoru, sa Visokim sudskim i tužilačkim vijećem (VSTV) Bosne i Hercegovine i Pravosudnom komisijom Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine, utvrdilo je mnoštvo mjera i zadataka koje je potrebno ispuniti da bi se ojačala i održala nezavisnost, odgovornost, efikasnost, profesionalnost i djelotvornost institucija u Bosni i Hercegovini. Kao što je navedeno, Strategija se sastojala od pet stubova – strateških područja: pravosuđe, izvršenje krivičnih sankcija, pristup pravdi, podrška ekonomskom rastu i dobro

---

21 Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine, odstupno na: [http://www.mpr.gov.ba/web\\_dokumenti/SRSP\\_u\\_BiH\\_-BJ.pdf](http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/SRSP_u_BiH_-BJ.pdf)

22 Strategija za reformu sektora pravde u BiH za period od 2008-2012 godine str. 15.

23 Dostupno na: file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/Financijski%20plan%20Strategija%20za%20reformu%20sektora%20pravde.pdf

rukovođen i koordiniran sektor<sup>24</sup>. Dio koji se odnosio na Pristup pravdi obrađivao je teme kao što su međunarodna pravna pomoć, besplatna pravna pomoć, briga za korisnike sudova i uloga civilnog društva.

Provodenje Strategije je išlo prilično sporo i pa su rokovi pomjereni i poslije 2013. godine. Iako su izvještaji o praćenju pokazivali određen napredak, mnoge ključne mјere reforme u svakom od stubova su ostale u statusu quo.<sup>25</sup> Pored toga, definisani rokovi su se stalno produžavali, a neki od zvaničnika odgovornih za provođenje aktivnosti Strategije neučestvovnjem u redovnim sastancima doprinijeli su neprovodenju ciljeva. Pokazao se nedostatak političke volje za provođenjem reformi i otpor prema postizanju dogovora oko presudnih pitanja kao što je budžetiranje institucija pravde da bi se eliminisao politički utjecaj, uspostavljanje Vrhovnog suda Bosne i Hercegovine i slično, u značajnoj mjeri su kočili napredak u ovom sektoru.

### **3.2. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine**

U novembru 2013. godine, tokom šestog sastanka Strukturiranog dijaloga o pravosuđu između Evropske unije i Bosne i Hercegovine, održanog u Banja Luci, po pitanju izrade nove Strategije za reformu sektora pravde u BiH za period od 2014. do 2018. godine, Evropska komisija je pozvala Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine da završi postupak izrade revidirane Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini, uzimajući u obzir potrebu za osiguranjem efikasnog sistema praćenja njenog provođenja. Evropska komisija je tada naglasila da je usvajanje Strategije za reformu sektora pravde u BiH najvažniji strateški korak

---

24 Prvi stub – Pravosuđe – utvrđuje veliki broj mјera koje se bave razvojem i usklađivanjem budžeta institucija sektora pravde, rješavanjem velikog broja neriješenih slučajeva na sudovima, izborom, radom i imenovanjima sudija i tužilaca i informatizacijom pravosuđa. Drugi stub – Izvršenje krivičnih sankcija – uključuje mјere koje bi uskladile područje na ovom polju unutar zemlje i sa međunarodnim standardima, poboljšale uslove u zatvorima, uključujući pretrpanost, i uvele alternativne načine služenja kazni. Treći stub – Pristup pravdi – bavi se temama kao što su međunarodna pravna pomoć, besplatna pravna pomoć, briga za korisnike sudova i uloga civilnog društva. Četvrti stub – Podrška ekonomskom rastu – uključuje mјere za izradu povoljnijeg pravnog okvira za industriju i trgovinu i fokusira se na alternativno rješavanje sporova i reformu zemljšne administracije. Posljednji stub – Dobro rukovoden i koordinisan sektor – uključuje aktivnosti koje bi trebale riješiti problem loše koordinacije i nedostatka komunikacije među velikim brojem institucija pravde.

25 Strategija je određivala odgovornosti svake institucije, kao i procedure praćenja i ocjenjivanja. Praćenje provođenja Strategije za reformu sektora pravde vršilo se kroz ministarske konferencije sektora pravde u Bosni i Hercegovini koje su dva puta godišnje okupljale sve izvršne institucije pravde i kroz pet funkcionalnih radnih grupa, od kojih se svaka bavila jednim stubom. Uz navedeno, uspostavljen je poseban sektor u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine - Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i europske integracije koji vrši koordinaciju svih aktivnosti na praćenju provođenja Strategije, koja je predvidala uspostavljanje sličnih jedinica u ministarstvima na svim nivoima vlasti, ali do ispjena navedenog nije došlo iz finansijskih razloga.

za dobivanje pomoći iz IPA<sup>26</sup> sredstava i uputila na preporuke, usvojene nakon plenarne sjednice Strukturiranog dijaloga, održane u Brčkom.

Strategija za reformu sektora pravde u BiH za period od 2014. do 2018<sup>27</sup> je izrađena zajedničkim radom ministarstava pravde Bosni i Hercegovini, entiteta i kantona, Visokog sudskeg i tužilačkog vijeća Bosni i Hercegovini, Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosni i Hercegovini i udruženja sudija, tužilaca, advokata, notara, medijatora i drugih nevladinih organizacija. Opći cilj i osnovna vodilja u izradi Strategije je bila stvaranje zajedničkog dugoročnog strateškog okvira, koji sadrži usaglašene dugoročne prioritete za budući razvoj ovog sektora u cjelini, kao i realne reformske aktivnosti.

Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine je usvojena od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, entetskih vlada i Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine 2015. godine, uz čiju izradu je izrađen i Akcioni plan.

Najvažniji postignuti rezultati u reformi sektora pravde u *oblasti pravosuđa* postignut je u digitalizaciji pravosuđa i otvaranju pravosudnih institucija za stručnu i širu javnost, unapređenju efikasnosti i smanjenju broja zaostalih predmeta u radu, te razvoju infrastrukture pravosudnih institucija. Provodeći strateške programe i aktivnosti svake od oblasti Strategije, posebno nezavisnosti i odgovornosti izrađen je veliki broj analiza, dijelom i zbog poticaja Evropskih integracija, ukazujući na ojačane kapacitete za analizu navedenih politika pravosuđa.

U oblasti *Pristupa pravdi* najznačajniji napredak postignut je u razvoju kapaciteta za pružanje međunarodne pravne pomoći i saradnje, pravne i institucionalne izgradnje pojedinih dijelova sistema besplatne pravne pomoći, državnog nivoa i pojedinih kantona, kao i kod osiguranja pristupa pravdi za ranjive<sup>28</sup> i marginalizovane grupe, te podrške svjedocima u pravosudnim postupcima.

---

26 Instrument pretprištupne pomoći (IPA) je glavni finansijski instrument Europske unije za pružanje pomoći državama korisnicama u postepenom uskladištanju sa standardima i politikama EU, uključujući pravnu stečevinu, a s ciljem članstva u Evropskoj uniji. IPA predstavlja sveobuhvatnu podršku procesu europskih integracija, kroz finansijsku, tehničku i ekspertnu podršku reformama. Više na: <https://www.dei.gov.ba/hr/instrument-pretprištupne-pomoci> (Pristupljeno: 20.1.2024. godine).

27 Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine dostupna na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf> (Pristupljeno: 20.11.2023. godine).

28 Analizirajući zakone o pružanju besplatne pravne pomoći može se reći da u ranjive ili posebno osjetljive kategorije društva spadaju: osobe s invaliditetom, djeca, pripadnici romske zajednice, migranti i tražioci azila, žrtve rodno zasnovanog nasilja, uključujući i žrtve seksualnog nasilja počinjenog u ratu, kao i nasilja u porodici, žrtve trgovine ljudima, nezaposlene osobe.

### **3.3. Potreba za donošenjem nove Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini**

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je na sjednici održanoj 03.02.2021. godine, donijelo je rješenje o formiranju radne grupe za izradu nacrtu strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini i akcionog plana koja je u saradnji sa Ministarstvom pravde Bosne i Hercegovine izradilo nacrt nove Strategije, za period od 2021. do 2027. godine koja još nije usvojena. Nova strategija uključuje reforme koje se preporučuju u Mišljenju Komisije i analitičkom izvještaju, kao i u Izvještaju stručnjaka o Pravilu Pravna pitanja u Bosni i Hercegovini ('Priebe izvještaj')<sup>29</sup>. Strategiju podržava efikasan mehanizam upravljanja, praćenja i izvještavanja o učinku, sa mogućnostima donošenja korektivnih radnji, što treba biti podržano adekvatnim budžetom izdvajanjima.<sup>30</sup>

Evropska komisija je u svom izvještaju iz 2022. godine<sup>31</sup> pozvala Bosnu i Hercegovinu na usvajanje nove Strategije reforme sektora pravosuđa i pripadajućeg akcionog plana za njenu provedbu. Konstatovano je da pravosudnom sistemu još uvijek nedostaje transparentnost, ali su vidljiva neka poboljšanja. Potrebno je poboljšati povjerenje javnosti i povećati transparentnost, adekvatnu obuku o javnoj komunikaciji i odnosima s medijima za potrebe sudova i tužilaštava. Javni nastupi i korištenje društvenih mreža od pravosudnih zvaničnika je također potrebno regulisati.<sup>32</sup>

Prema Izvještaju Evropske komisije pravo na pravnu pomoć se i dalje nejednako provodi bez jasnih minimalnih zajedničkih standarda, što ide na štetu najugroženijih kategorija stanovništva. Pravni okvir treba upotpuniti usvajanjem zakona u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine i Srednjobosanskom kantonu. Potrebno je izvršiti procjenu potreba kako bi se identificirali i adresirali glavni problemi i obezbijediti efikasan jednak pristup pravdi za sve, bez obzira na mjesto prebivališta. Također je konstatovano da Bosna i Hercegovina ima zadovoljavajući budžet za pravnu pomoć kao i broj predmeta po stanovniku u regionu. Izvještaj navodi da je institucionalni okvir i zakonodavstvo o azilu uglavnom su u skladu sa *acquis-em EU* i međunarodnim standardima, međutim potrebno je dalje usklađivanje, posebno u proceduri zaštitnih mjera kako bi se osigurale standardizirane procedure za ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Ovo se odnosi na tehnike intervjuja, procjena dokaza, garancije za ugrožene grupe kao što su maloljetnici bez pravnje, te na same definicije pristupa prava i pravne pomoći, tražilaca azila i izbjeglica.

29 Dostupno na: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>

30 Prema: European commissioncommissionstaffworkingdocumentBosniaandHerzegovina, 2022 ReportBrussels, 12.10.2022 SWD(2022) 336 final.(pristupljeno: 20.12.2023.godine).

31 Prema: Commission staff working document Bosnia and Herzegovina 2022 Report, dostupno na:<https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/Bosnia-and-Herzegovina-Report-2022.pdf> (pristupljeno: 12.12.2023.godine).

32 Ibid.

Nakon dvije godine od izrade nacrta Strategije u Ministarstvu pravde BiH održana je ministarska konferencija na kojoj je razmatrana Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za razdoblje od 2023. do 2027. i Akcijski plan za njezinu provedbu, gdje je jednoglasno data podrška navedenoj Strategiji i Akcijskom planu.<sup>33</sup>

Glavni cilj Strategije za reformu sektora pravde je da se osigura transparentan, učinkovit i odgovoran pravni sektor donošenjem niza zakonskih rješenja na različitim nivoima vlasti čime bi se jačala vladavina prava, sigurnost i osnovna prava svakoga građanina.

Strategijom je utvrđeno pet specifičnih ciljeva i to: reforma oblasti pravosuđa, reforma izvršenja kaznenih sankcija, međunarodna pravna pomoć i pravosudna suradnja, te pravna pomoć i briga o korisnicima suda, potom podrška ekonomskom razvitu. Peti cilj je osigurati koordiniran i odgovoran rad institucija sektora pravde u BiH u skladu s EU standardima.<sup>34</sup>

Kako za prethodne dvije, tako i za ovu Strategiju, svrha izrade bi trebala biti stvaranje zajedničkog reformskog okvira za sektor pravde u Bosni i Hercegovini<sup>35</sup>, koji sadrži usaglašene prioritete razvoja ovog sektora u planskom periodu i realne reformske aktivnosti.

Prema nacrtu Strategije ističe se da je u oblasti Pristupa pravdi, koju su činili dijelovi međunarodna pravna pomoć i saradnja, besplatna pravna pomoć i Pristup pravdi, najznačajniji napredak postignut je u razvoju kapaciteta za pružanje međunarodne pravne pomoći i saradnje, pravne i institucionalne izgradnje pojedinih dijelova sistema besplatne pravne pomoći, državnog nivoa i pojedinih kantona, kao i kod osiguranja pristupa pravdi za ranjive i marginalizovane grupe, te podrške svjedocima u pravosudnim postupcima.

Strategija je do trenutka pisanja ovog rada trebala biti upućena na usvajanje Vijeću ministara BiH, entitetskim vladama i Vladi Brčko Distrikta, međutim nema naznaka da će ista biti usvojena u skorije vrijeme.

#### **4. Neophodnost strateškog djelovanja u oblasti pristupa pravde - besplatne pravne pomoći**

Kao što je prikazano u ovom radu, može se sa sigurnošću donijeti zaključak da Strategije za reformu sektora pravde teško nastaju a još teže provode, jer

33 <https://www.fmp.gov.ba/sr/422/strategija-za-reformu-sektora-pravde-strateski-je-dokument-za-reformu-pravosuda-u-bih-408.html> 30.5.2023. godine.

34 Prema: Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, str. 25.

35 Za potrebe SRSP-a u BiH, sektor pravde u BiH uključuje sljedeće institucije, mada nije isključivo ograničen na njih: sudove i tužilaštva u BiH, VSTV BiH, Ministarstva pravde BiH, FBiH i 10 kantona, RS-a, PK BD BiH i zavode za izvršenje krivičnih sankcija FBiH i RS-a. Institucije koje se bave alternativnim rješavanjem sporova, alternativnim sankcijama i pružanjem pravne pomoći, kao i CEST-ovi FBiH i RS-a, takođe se smatraju dijelom sektora pravde u BiH.

pokreću institucionalne promjene, ali ne mijenjaju odnose moći niti uzimaju u obzir potrebe običnih građana. Isto tako je potpuno jasno da bez adekvatnog strateškog djelovanja u oblasti pristupa pravdi ne može biti uspostavljen sistem koji na adekvatan način štiti jednako sve građane i istovremeno ispunjava kriterije postavljene međunarodnim pravom. Stanje koje jeste trenutno u Bosni i Hercegovini primjer je nestrateškog djelovanja, gdje svaki nivo vlasti posebno donosi norme kojima se uređuje besplatna pravna pomoć u nedostatku bilo kakvog strateškog ili normativnog okvira koji će postaviti principe djelovanja. U radu su prikazane dvije Strategije koje su predviđale reforme u oblasti pristupa pravdi –besplatna pravna pomoć, ali adekvatan rezultat nije realizovan, a postoje mnogi faktori koji to pbjašnjavaju.

Strategije sektora pravde podrazumijevaju jačanje ovlasti sektora pravde nad izvršnim sektorom, povećavanje efikasnosti procedura, potiču bolju koordinaciju među pravosudnim institucijama i podrazumijevaju razvoj jakih pravila i kriterija za izbor sudija i tužilaca itd. Iako je takav pristup važan i potreban, ocjene reformi sektora pravde pokazuju su da ono što je do sada urađeno nije dovoljno i da je potrebna dodatna strategija, za užu oblast, koja na razvoj sektora pravde djeluje na osnovu pritiska „odozdo“, da bi se ciljevi podudarili sa lokalnim prioritetima i potrebama.<sup>36</sup> Takva strategija „uključuje izgradnju zdravog odnosa između države i društva, tako što društvene aktere i pojedinačne građane opunomoćuje da obavežu vladu na zagovaranje vladavine zakona i ispunjavanje obećanja.<sup>37</sup> Osim navedenog, reforma pravosuđa, u čije je provođenje uključena šira javnost, imala bi „veću mogućnost da osigura podršku i zalaganje potrebno za postizanje demokratskih promjena.<sup>38</sup>

Opći cilj Strategije za pristup pravdi - besplatna pravna pomoći u Bosni i Hercegovini trebao bi stvoriti zajednički reformski okvir za institucije u sektoru pravde, koji sadrži usuglašene prioritete budućeg razvoja ovog sektora u cjelini i koja bi bila komplementarna sa strategijom razvoja sektora pravde u Bosni i Hercegovini.

Reforma sistema pristupa pravdi, čiji je suštinski dio - pravo na besplatnu pravnu pomoć, treba da bude polazna tačka na putu ostvarivanja uslova za adekvatan sistema vladavine prava iz razloga što to predstavlja preuslov i neophodnu pretpostavku u ostvрivanju svih drugih ljudskih prava. Dakle, vladavina prava je teško zamisliva ako nema mogućnosti pristupa sudovima, jer niko ne bi trebao biti spriječen ekonomskim preprekama u nastojanju da

36 Prema: Elma Demir, Društvena odgovornost pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2010-2011.

37 Vidjeti više: State-SocietySynergy for Accountability : Lessons for the World Bank, dostupno na: State-SocietySynergy for Accountability, Lessons for the World Bank (pristupljeno: 03.1.2024. godine).

38 Vidi: McIlvain, Ashley, „Toward a more sustainable democracy: Public Participation in Justice Sector Reform, dostupno na: <https://dl.tufts.edu/concern/pdfs/mw22vh700> (pristupljeno: 23.11.2023.godine).

ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa u građanskim, trgovackim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima.

Dakle, u sektoru vladavine prava i osnovnih prava, organi vlasti primarno se trebaju fokusirati na obnavljanje i usvajanje više strategija u vezi s reformom sektora pravosuđa, borbom protiv korupcije, ratnim zločinima i ljudskim pravima. Iz navedenih razloga predlaže se donošenje Strategije pristupa pravde - besplatne pravne pomoći.

#### **4.1. Pristup pravdi**

U Bosni i Hercegovini bitna područja vladavine prava, kao što je pravosuđe, iziskuju sistemske reforme. Od krajnje je važnosti da te reforme budu u skladu s interesima zemlje i njenih građana. Reforme su ključne za unapređenje uslova života i osiguravanje stabilnog okruženja za ekonomski razvoj. Ključne su i za napredak zemlje, za doprinos boljem, stabilnijem i sigurnijem životu njenih građana, ali i da se završe određeni zadaci u okviru procesa pridruživanja Evropskoj uniji.

Bosna i Hercegovina ima četiri pravosudna sistema i ni jedan od četiri postojeća krivičnopravna sistema u zemlji ne funkcioniра adekvatno, a saradnja između institucija na državnom, entitetskom/okružnom i kantonalm nivou izuzetno je slaba. Nedostatak koordinacije i saradnje između aktera u krivičnopravnom sistemu (tj. agencija za provedbu zakona, tužilaštava i sudova na svim nivoima u BiH) neizbjegno stvara uslove za ozbiljnu disfunkcionalnost i manjak efikasnosti. Kvalitet mnogih krivičnih istraga je vrlo nizak.<sup>39</sup>

Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, prema mišljenju stručnjaka ali i predstavnika pravosuđa, je uveliko ograničen. Sve ugrožene socijalne kategorije, kao što su nezaposleni, žene, osobe sa invaliditetom, izbjeglice i raseljena lica, romi, kao i druge nacionalne manjine, su suočeni sa nizom problema zaštite svojih osnovnih prava. Činjenica da se polovina stanovništva nalazi u stanju socijalne isključenosti ukazuje na obim problema o kojem je riječ. Uzroci lošeg pristupa pravdi su višestruki: kompleksnost pravosudnog i političkog sistema; nedostatak harmonizacije sudske prakse; komplikovane i dugotrajne procedure; nedostatak informacija; skupi sudske postupci; nepoznavanje prava i pravnih mehanizama njihove zaštite; korupcija, itd.<sup>40</sup>

U praksi, građanski postupci su složeni, formalizirani i traju predugo. Zbog navedneog neophodna je stručna pravna pomoć strankama u postupku, odnosno besplatna pravna pomoć za osobe koje nisu u mogućnosti platiti usluge advokata. To znatno ograničava prava građana na djelotvornu sudska zaštitu u građanskim stvarima i dovodi do povećane pravne nesigurnosti.

39 Prema: Rodno osviještene politike u sektoru demokratije i vladavine prava, Ured UN Women u BiH Sarajevo, septembar 2020. Godine, dostupno na: [https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/08/3\\_RodnoOsvijestenePolitike\\_DRL-1.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/08/3_RodnoOsvijestenePolitike_DRL-1.pdf)

40 Prema: Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini dostupno na: <https://adi.org.ba/wpcontent/uploads/2014/05/Pristup-pravdi-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf>

Koliko je pristup pravdi ograničen govorи činjenica da su sudovi preopterećeni velikim brojem neriješenih predmeta<sup>41</sup>, što je neodrživo. Ono što se direktno vezuje za navedeno jeste zastarjeli sistem izvršenja i nedostatak podataka o korisnicima komunalnih usluga, uključujući registar dužnika po kategoriji dohotka, dodatno pogoršavaju ovaj problem.<sup>42</sup> Drugi glavni uzrok nezadovoljstva građana sistemom građanskog pravosuđa je predugo trajanje sudske postupaka. Krivično pravosuđe neuspješno se bori protiv teškog kriminala i korupcije.<sup>43</sup> Sudovi i tužilaštava trebaju biti organizaciono sposobljeni za primjenu Zakona o postupanju sa djecom i maloljetnicima kao i svim drugim marginiziranim grupama u svim vrstama postupaka. Osim prema djeci i maloljetnicima, pažnja bi se trebala posvetiti i žrtvama rodno zasnovanog nasilja, uključujući i žrtve seksualnog nasilja počinjenog u ratu, kao i nasilja u porodici, krivičnih djela iz mržnje, te trgovine ljudima.<sup>44</sup>

Odgovarajuća pažnja bi se trebala posvetiti i analizi naknade štete u krivičnim i parničnim postupcima, kao i ostalim oblicima podrške oštećenima, kao što su pravna pomoć i psihološka podrška. Također, potrebno je izraditi i analizu u vezi sa zaštitom ugroženih svjedoka i svjedoka pod prijetnjom u krivičnim postupcima, uključujući i praktičnu primjenu takvih mjera pred različitim organima u Bosni i Hercegovini.<sup>45</sup>

Potrebno je uzeti u obzir Preporuke iz Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena<sup>46</sup> sa fokusom na pristup žena pravosuđu. U preporuci, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena – stručno tijelo zaduženo za praćenje primjene Konvencije Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena identificira šest osnovnih komponenti pristupa pravdi (Komitet CEDAW 2015: 5-6): utuživost, odnosno nesmetana mogućnost žena da pristupe pravdi i traže svoja prava prema CEDAW; dostupnost, što podrazumijeva postojanje sudova i kvazisudskih tijela na cijeloj nacionalnoj teritoriji, uključujući ruralna i udaljena područja; pristupačnost, koja zahtijeva da svi pravosudni sistemi budu sigurni, pristupačni, fizički dostupni ženama i prilagođeni i da

41 Prema: Visoko sudska i tužilačko vijeće BiH, Godišnji izvještaj za 2022. godinu, dostupno na: <https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/102326> (pristupljeno 16.2.2024. godine)

42 Prema: Izvještaj stručnjaka o pitanju vladavine prava u Bosni i Hercegovini, Brisel, 05.12.2019. godine, str. 8.

43 Prema: Rodno osviještene politike u sektoru demokratije i vladavine prava, Ured UN Women u BiH Sarajevo, septembar 2020. godine.

44 Prema: Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine.

45 Prema: Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine.

46 Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, poznata pod nazivom Ženska konvencija, usvojena je na Generalnoj skupštini Ujedinjenih naroda 18. decembra 1979. godine, kao prvi sveobuhvatni međunarodno priznati dokument o pravima žena. Na snagu je stupila, kao međunarodni ugovor, 03. Septembra 1981. godine, koji je ratificirala i Bosna i Hercegovina. Važno je napomenuti da je Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine, te da se primjenjuje direktno i ima prioritet nad domaćim zakonima. Dostupno na: [https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/CEDAW\\_za-web.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/CEDAW_za-web.pdf)

odgovaraju potrebama žena; dobar kvalitet, koji uključuje elemente kao što su kompetencija, efikasnost, nezavisnost, nepristrasnost i blagovremenost, između ostalog; obezbjedivanje održivih i smislenih pravnih ljeкова; odgovornost pravosudnih sistema. Konkretno, prikupljanje podataka i upotreba indikatora su među mjerama koje Komitet CEDAW preporučuje za poboljšanje pristupa žena pravdi. Konkretno, radi poboljšanja odgovornosti, države se podstiču da prikupljaju podatke o aspektima pristupa pravdi, uključujući, između ostalog, broj i geografsku distribuciju mehanizama za rješavanje sporova i advokata; broj i rodnu zastupljenost profesionalaca koji rade u pravosudnim i kvazisudskim organima; i prirodu, broj, dužinu i ishod predmeta koje su podnijeli i kojima se bave sudska i kvazisudska tijela – sve razvrstane prema polu podnosioca pritužbi.<sup>47</sup>

U decembru 2016. godine na sastanku Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost Evropske komisije razgovaralo se s nadležnim organima Bosne i Hercegovine o najnovijim dešavanjima u oblasti pravde, osnovnih sloboda, unutrašnjih poslova i sigurnosti. Komisija je posebno naglasila da će od ključne važnosti za jačanje vladavine prava u zemlji biti konsolidacija nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti i opšte profesionalnosti u cijelom pravosudnom sistemu. U decembru 2017. godine na sastanku Pododbora za pravdu, slobodu i sigurnost ponovno je istaknuta potreba da se osigura pristup besplatnoj pravnoj pomoći bez diskriminacije i da se promoviraju prava žena i ravnopravnost spolova.

Odgovarajuća pažnja bi se trebala posvetiti i analizi naknade štete u krivičnim i parničnim postupcima, kao i ostalim oblicima podrške oštećenima, kao što su pravna pomoći i psihološka podrška. Položaj koji oštećeni ima u toku krivičnog postupka bi se trebao detaljno analizirati, kako u cijelosti, tako i komparativno između različitih jurisdikcija u Bosni i Hercegovini.

Takođe, potrebno je izraditi i analizu u vezi sa zaštitom ugroženih svjedoka i svjedoka pod prijetnjom u krivičnim postupcima, uključujući i praktičnu primjenu takvih mjera pred različitim organima. Visoko sudska i tužilačko vijeće BiH treba započeti pratiti rad odjela za podršku svjedocima u pravosuđu u Bosni i Hercegovini. Za osoblje zaposленo u odjelima za unapređenje podrške svjedocima treba osigurati odgovarajuću obuku, kroz uspostavljanje i jačanje kapaciteta odjela za podršku svjedocima u pravosuđu.

Prilikom izrade Strategije potrebno je uzeti u obzir Opšte preporuke Komiteta CEDAW br. 33<sup>48</sup> koje definišu univerzalne elemente pristupa pravdi i koje navode sljedeće:

- Pravednost zahtijeva neometan pristup žena pravdi, kao i njihovu sposobnost i osnaživanje da traže svoja prava koja su im zakonom garantirana.
- Uspostavljanje sudova i drugih organa u urbanim, ruralnim i udaljenim područjima, kao i njihovo održavanje i finansiranje.

47 Pristup pravdi za žene, Vijeće Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/modul-8-novi/1680ad7caa>

48 Opšte preporuke Komiteta CEDAW br. 33, dostupno na: <https://hcabl.org/wp-content/uploads/2019/12/Ustav-BiH-i-Op%C5%A1ta-preporuka-33-CEDAW-komiteta-web-1.pdf>

- Pristupačnost zahtijeva da svi pravosudni sistemi budu sigurni, priuštivi i fizički pristupačni ženama, te da su prilagođeni i primjereni potrebama žena, uključujući i one među njima koje trpe interseksionalne ili složene oblike diskriminacije.
- Dobar kvalitet pravosudnih sistema zahtijeva da sve komponente sistema budu uskladene sa međunarodnim standardima kompetencija, efikasnosti, nezavisnosti i nepristranosti, da pružaju blagovremene, adekvatne i djelotvorne pravne lijekove koji se izvršavaju i koji vode ka održivom rodno osjetljivom rješavanju sporova za sve žene. Pravosudni sistemi treba da budu kontekstualizirani, dinamični, participativni, otvoreni za inovativne praktične mjere, rodno osjetljivi i treba da uzmu u obzir sve više zahtjeva žena za pravdu.
- Pružanje pravnih lijekova zahtijeva od pravosudnih sistema da ženama omoguće održivu zaštitu i smisleno obeštećenje za svu štetu koju su pretrpjele.<sup>49</sup>

## 4.2. Besplatna pravna pomoć

Pravo na pravnu pomoć je jedno od osnovnih prava koje osigurava pristup pravdi za sve gradane. Pružanje pravne pomoći znači da se krivična odgovornost ne može ustanoviti bez učešća profesionalnih pravnih zastupnika s obje strane. Provodenje ovog prava je prijeko potreban element za puno uživanje dodijeljenih prava. Pravna pomoć je, također, presudna za ispunjavanje ključnih evropskih i međunarodnih konvencija, naročito Evropske konvencije o ljudskim pravima.

U Bosni i Hercegovini pravo na pravnu pomoć se ne poštuje dosljedno, posebno na štetu najugroženijih grupa stanovništva, jer nema sveobuhvatne pokrivenosti i jasnih minimalnih zajedničkih standarda za pravnu pomoć koji se primjenjuju na sve nivo vlasti i za sve vrste postupaka. Strategija bi trebala postaviti obavezu za izvršenjem procjene potreba za pravnom pomoći u Bosni i Hercegovini kako bi se utvrdili glavni nedostaci. To bi trebalo da pomogne da se osiguraju minimalni standardi i efektivan jednak pristup pravdi za sve, bez obzira na mjesto prebivališta.

### 4.2.1. Strateški cilj

Strategija treba da ukaže na potrebu unaprijeđenja sistema pravne pomoći donošenjem ili izmjenama i dopunama zakona o pravnoj pomoći, nakon sveobuhvatne analize sadašnjeg stanja u ovoj oblasti i ojačati ljudske i materijalne kapacitete u uredima za pravnu pomoć u Bosni i Hercegovini.

U ovom trenutku svi nivoi vlasti u BiH, osim Federacije Bosne i Hercegovine

---

<sup>49</sup> Prema: Rodno osviještene politike, dostupno na: [https://arsbih.gov.ba/wpcontent/uploads/2023/08/3\\_RodnoOsvijestenePolitike\\_DRL-1.pdf](https://arsbih.gov.ba/wpcontent/uploads/2023/08/3_RodnoOsvijestenePolitike_DRL-1.pdf)

i Srednjobosanskog kantona, su regulisale pružanje pravne pomoći i uspostavile tijela za pružanje pravne pomoći, ali se modeli međusobno razlikuju. Besplatna pravna pomoć u krivičnim predmetima u Bosni i Hercegovini osigurana je u skladu s odredbama Zakona o krivičnom postupku BiH. Osumnjičenom ili optuženom mora biti dodijeljen branilac. Branilac također mora biti dodijeljen osobama slabog imovnog stanja.

U Izvještaju o procjeni provođenja Strategije u BiH i Akcionog plana za period od 2014. do 2020. godine<sup>50</sup>, usvojenog od strane Radne grupe za izradu nove Strategije u BiH i Akcionog plana je procijenjeno da strateški programi iz oblasti Pristup pravdi, podoblasti Besplatna pravna pomoć, imaju određeni nivo napretka u provođenju reformskih aktivnosti, ali je potrebno nastaviti značajno prilagođavanje pravnog i institucionalnog okvira, kao i upravnih i izvršnih kapaciteta u svim strateškim programima, kako bi se pravni sistem Bosni i Hercegovini u podoblasti Besplatna pravna pomoć razvio, unaprijedio, efikasnije primjenio, i u konačnici uskladio sa pravnom tekovinom Evropske unije.

#### 4.2.2. Prioriteti

Da bi se moglo strateški djelovati u navednoj oblasti potrebno je da se izradi analiza sistema pravne pomoći u BiH. U analizi je potrebno detaljnije analizirati stanje pravne pomoći u oblasti krivičnog prava, posebno u dijelu obavezne odbrane i imenovanja branilaca po službenoj dužnosti, uzimajući u obzir pitanja kao što su efikasnost sistema pravne pomoći i utrošak budžetskih sredstava. Posebnu pažnju treba posvetiti ocjeni sistema odabira ovakvih branilaca sa stanovišta transparentnosti, integriteta i vezanih korupcijskih rizika, a pitanje plaćanja branilaca po službenoj dužnosti shodno tržišnim cijenama bi trebalo analizirati u odnosu na alternativne modele.

Strateški, pravni, institucionalni okvir i okviri politika za zaštitu ljudskih prava trebaju biti u potpunosti provedeni. Pored toga, u Federaciji BiH je potrebno nastaviti uskladivanje zakonodavstva sa evropskim standardima, te zaokružiti pravni i institucionalni okvir u smislu uspostave harmoniziranog, efikasnog i besplatnog sistema pravne pomoći, koji treba osigurati nediskriminirajući pristup pravdi. To podrazumijeva uspostavljanje centara za pravnu pomoć tamo gdje nisu uspostavljeni i osigurati adekvatne ljudske, tehničke i finansijske resurse, uključujući dostupnost komunikacija i informacija, te pružanje besplatne pravne pomoći žrtvama rodno zasnovanog nasilja i seksualnog nasilja u ratu u krivičnim i parničnim postupcima, kao i svim ostalim ranjivim kategorijama stanovništva. Nakon usvajanja analize treba usvojiti akcione planove i izmijeniti zakonodavstvo o pravnoj pomoći na svim nivoima u BiH, tako da osobe, koje bi na drugi način imale pravo na pravnu pomoć, mogu dobiti pristup pravnoj pomoći bez obzira gdje žive i bez obzira na nadležnost za rješavanje njihovog predmeta, kao što je

<sup>50</sup> Dostupno na: [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/planiranja\\_koordinacija/strateska\\_planiranja/institucionalna/default.aspx?id=9699&langTag=bs-BA](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/institucionalna/default.aspx?id=9699&langTag=bs-BA)

već slučaj u nekim kantonima.

Nakon usvajanja izmjena i dopuna zakona o pravnoj pomoći, potrebno je ojačati ljudske i materijalne kapacitete ureda za pravnu pomoć na svim nivoima u BiH.

#### 4.2.3. Mjere

Prilikom provođenja reformi sistema pravne pomoći u BiH treba uzeti u obzir preporuke koje se navode u nastavku.

Nadležni organi trebaju osigurati da pružanje pravne pomoći bude u skladu sa direktivom 1919/2016 i Salduz doktrine Evropskog suda za ljudska prava, kako bi se osigurao blagovremeni pristup kvalifikovanom advokatu. To znači da svi advokati koji pružaju usluge pravne pomoći moraju biti registrovani u advokatskoj komori, imati valjan dokaz da su prošli obaveznu obuku i dokaz o iskustvu.

Postoji potreba da nadležni nivoi sarađuju i dogovore aranžmane na način da se pravna pomoć pruži tamo gdje se predmeti vode, bez obzira na prebivalište ili vlasništvo nad imovinom na određenom području. Kratkoročno to može uključivati aranžmane za uzajamno finansiranje putem centara za pravnu pomoć, koji neformalno postoje u nekim praksama.

Potrebno je da pravna pomoć bude na efikasan način dostupna u cijeloj BiH u upravnim stvarima.

Potrebno je izmijeniti zakonodavstvo kako bi se centrima za pravnu pomoć omogućilo da pružaju pravnu pomoć u krivičnim predmetima, kao i članovi advokatske komore. Potrebno je uspostaviti rješenja, kako bi strana u predmetu, kojoj je odbijeno pružanje pravne pomoći iz razloga što ured za pravnu pomoć već zastupa suprotnu stranu, mogla ostvariti pristup pravdi tamo gdje ispunjava uslove za to i kada je njen predmet osnovan. To se može realizovati kroz aranžmane s uredima za pravnu pomoć, advokatskim komorama ili nevladnim organizacijama.

Svaki nivo treba osigurati i unaprijediti nezavisnost ureda za pravnu pomoć ne ograničavajući se na postojeći model.

Svi nivoi trebaju izmijeniti propise koji se odnose za postupanje po žalbama protiv odluka ureda za pravnu pomoć o odbijanju pravne pomoći, tako da te odluke ne donose državni službenici ili ministri, nego nezavisno tijelo.

Organima za pružanje pravne pomoći bi trebalo omogućiti sklapanje aranžmana sa pojedincima ili pravnim osobama i nevladnim organizacijama, kako bi se osiguralo kvalifikovano osoblje za rad u posebnim oblastima prava ili u slučajevima kada u uredima postoje kratkoročni nedostaci u pogledu resursa, kako bi im se omogućilo da vode postupke blagovremeno i na stručan način.

Svi nivoi vlasti se trebaju usaglasiti o podacima će se prikupljati i na koji način, a potrebno je osigurati odgovarajući nezavisni nadzor i reviziju, kako bi se osiguralo da ti podaci budu sveobuhvatni, potpuni i konzistentni. Nadležne institucije bi trebale osigurati prikupljanje relevantnih podataka o pruženim

uslugama pravne pomoći i njihovoј dostupnosti. Potrebno je obuhvatiti sve vrste usluga koje su finansirane javnim sredstvima i koje su lako dostupne vladu, javnosti i ostalim učesnicima.

Potrebno je da se na svim nivoima uspostave odgovarajući sistemi praćenja pravne pomoći. U okviru tih sistema za praćenje trebalo bi uzeti u obzir podatke i informacije o praćenju pravne pomoći, uključujući procjenu potreba, te podatke iz krivičnog, građanskog i upravnog prava. Svrha sistema za praćenje je osigurati odgovarajući pristup pravdi, te omogućiti da sistem pravne pomoći i različiti dijelovi pravosudnog sistema djeluju zajedno na efikasan način i osiguraju postizanje ciljeva politike.

Svaki nivo treba osigurati da postoji efektivan sistem za praćenje kvaliteta pružanja pravnih usluga, što uključuje stručnu provjeru osiguranja kvaliteta prema dogovorenim standardima, u saradnji s advokatskim komorama.

Postoji potreba provođenja redovnih istraživanja javnosti i drugih vrsta istraživanja, čiji rezultati služe za mjerjenje nivoa informisanosti o pravnoj pomoći na svakom nivou i obima dostupnih usluga pravne pomoći.

Za izradu adekvatnog sistema pravne pomoći, potrebno je izvršiti procjenu:<sup>51</sup>

- potreba za pravnom pomoći i način otklanjanja nedostataka, uzimajući u obzir usluge pravne pomoći koje su trenutno na raspolaganju,
- zajednički minimum standarda za pružanje usluga pravne pomoći, dostupnih svim osobama u BiH, bez obzira na njihov boravak ili drugi status,
- primjerenosti angažmana po službenoj dužnosti sa ciljem uvođenja pravednijih, transparentnijih i objektivnijih sistema, koji uključuju dnevnu ili sedmičnu listu i sastanke sa registrovanim i kvalifikovanim pravnicima koji mogu voditi ove predmete profesionalno i blagovremeno,
- u kojoj mjeri trenutni kriteriji i finansijski pragovi spriječavaju pristup pravdi onima čija su sredstva iznad pragova, ali nisu u mogućnosti da plate advokata da ih brani ili zastupa,
- izvodljivosti i uticaja uvođenja sistema plaćanja dijela troškova pravne pomoći za osobe koje imaju dovoljno sredstava da plate određeni dio troškova svog predmeta, ali ne sve troškove,
- način osiguranja dugoročnog finansiranja pravne pomoći koje provode nevladine organizacije i kako na najbolji način pružiti uslugu pravne pomoći na ekonomičan način sa različitim pružaocima usluga.

Navedeni nivoi vlasti bi trebali nakon izrade i usvajanja analize izraditi i usvojiti akcione planove, kako bi se osiguralo da sistemi pravne pomoći u Bosni i Hercegovini ispunjavaju zahtjeve Evropske unije, a ujedno su i finansijski održivi. Nakon usvajanja akcionih planova, potrebno je izraditi i uputiti u proceduru usvajanje zakona ili izmjena i dopuna zakona o pravnoj pomoći, tako da osobe, koje bi na drugi način imale pravo na pravnu pomoć, mogu dobiti

<sup>51</sup> Prema Nacrtu Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, str. 55.

pristup pravnoj pomoći bez obzira na prebivalište i bez obzira na nadležnost za rješavanje njihovog predmeta, kao što je već slučaj u nekim kantonima.

Nakon usvajanja izmjena i dopuna zakona o pravnoj pomoći, potrebno je ojačati ljudske i materijalne kapacitete ureda za pravnu pomoć na svim nivoima vilasti.

Postoji potreba da nadležni nivou sarađuju i dogovore aranžmane na način da se pravna pomoć pruži tamo gdje se predmeti vode, bez obzira na prebivalište ili vlasništvo nad imovinom na određenom području.

Kratkoročno to može uključivati aranžmane za uzajamno finansiranje putem centara za pravnu pomoć, koji neformalno postaje u nekim praksama.

Ipak, trebalo bi izmijeniti zakonodavstvo o pravnoj pomoći na svim nivoima, tako da osobe, koje bi na drugi način imale pravo na pravnu pomoć, mogu dobiti pristup pravnoj pomoći bez obzira gdje žive i bez obzira na nadležnost za rješavanje njihovog predmeta, kao što je već slučaj u nekim kantonima. Potrebno je da pravna pomoć bude na efikasan način dostupna u cijeloj zemlji u upravnim stvarima.

Potrebno je uspostaviti rješenja, kako bi strana u predmetu, kojoj je odbijeno pružanje pravne pomoći iz razloga što ured za pravnu pomoć već zastupa suprotnu stranu, mogla ostvariti pristup pravdi tamo gdje ispunjava uslove za to i kada je njen predmet osnovan. To se može realizovati kroz aranžmane s uredima za pravnu pomoć, advokatskim komorama ili nevladinim organizacijama.

Svi nivoi trebaju izmijeniti propise koji se odnose za postupanje po žalbama protiv odluka ureda za pravnu pomoć o odbijanju pravne pomoći, tako da te odluke ne donose državni službenici ili ministri, nego nezavisno tijelo.

Uredima za pravnu pomoć bi trebalo omogućiti sklapanje aranžmana sa pojedincima ili pravnim osobama i nevladinim organizacijama, kako bi se osiguralo kvalifikovano osoblje za rad u posebnim oblastima prava ili u slučajevima kada u uredima postoje kratkoročni nedostaci u pogledu resursa, kako bi im se omogućilo da vode postupke blagovremeno i na stručan način.

Svi nivoi se trebaju usaglasiti o podacima će se prikupljati i na koji način, a potrebno je osigurati odgovarajući nezavisni nadzor i reviziju, kako bi se osiguralo da ti podaci budu sveobuhvatni, potpuni i konzistentni. Nadležne institucije bi trebale osigurati prikupljanje relevantnih podataka o pruženim uslugama pravne pomoći i njihovoj dostupnosti. Potrebno je obuhvatiti sve vrste usluga koje su finansirane javnim sredstvima i koje su lako dostupne vladu, javnosti i ostalim učesnicima.

Potrebno je da se na svim nivoima uspostave odgovarajući sistemi praćenja. U okviru tih sistema za praćenje trebalo bi uzeti u obzir podatke i informacije o praćenju pravne pomoći, uključujući procjenu potreba, te podatke iz krivičnog, građanskog i upravnog prava. Svrha sistema za praćenje je osigurati odgovarajući pristup pravdi, te omogućiti da sistem pravne pomoći i različiti dijelovi pravosudnog sistema djeluju zajedno na efikasan način i osiguraju postizanje ciljeva politike.

Svaki nivo treba osigurati da postoji efektivan sistem za praćenje kvaliteta pružanja pravnih usluga, što uključuje stručnu provjeru osiguranja kvaliteta prema dogovorenim standardima, u saradnji s advokatskim komorama.

Postoji potreba provođenja redovnih istraživanja javnosti i drugih vrsta istraživanja, čiji rezultati služe za mjerenje nivoa informisanosti o pravnoj pomoći na svakom nivou i obima dostupnih usluga pravne pomoći.<sup>52</sup>

U Strategiji je nužno potrebno obratiti pažnju na Preporuke – smjercnice Vijeća Evrope za sistem pružanja besplatne pravne pomoći.<sup>52</sup>

U Izveštaju GRETE - treći krug Pristup pravdi i efektivnim pravnim lijekovima za žrtve trgovine ljudima 2022 izvještava se da žrtve trgovine ljudima često nisu upoznate sa svojim pravom na besplatnu pravnu pomoć, a ako je uključen pravni zastupnik, to je obično u kasnijoj fazi krivičnog postupka. Predlaže se da institucije BiH treba da poduzmu korake kako bi se za žrtve trgovine ljudima olakšao i zagarantovao pristup pravdi, a posebno kroz osiguravanje:<sup>53</sup>

- da se pravna pomoć pruža sistemski i čim postoje opravdani razlozi za vjerovanje da je osoba žrtva trgovine ljudima;
- da tužiocu instruiraju žrtve trgovine ljudima o njihovom pravu na zastupanje, kao i da se zastupanje osigura u ranoj fazi krivičnog postupka. S tim u vezi, tužiocu i policija bi trebali da rutinski obavještavaju skloništa u kojima su žrtve smještene i zakonske staratelje dodijeljene djeci žrtvama o pokretanju krivičnog postupka.
- da centri za besplatnu pravnu pomoć imaju značajniju ulogu u pružanju besplatne pravne pomoći žrtvama trgovine. U tom smislu, potrebno je da se u cijeloj državi usklade kriteriji za dobivanje besplatne pravne pomoći u centrima za pravnu pomoć;
- da se obezbjede odgovarajuća sredstva za nevladine organizacije i centre za pravnu pomoć, koji pružaju besplatnu pravnu pomoć žrtvama trgovine ljudima;
- da institucije i advokatske komore podstiću obuku i specijalizaciju advokata za pružanje pravne pomoći žrtvama trgovine ljudima.

Zaključna zapažanja CEDAW-a za Bosnu i Hercegovinu iz 2019. godine, u kojima je CEDAW izrazio zabrinutost zbog nedovoljnog pristupa besplatnoj pravnoj pomoći za žene, posebno one koje pripadaju grupama u nepovlaštenom

---

52 Council of Europe, Guidelines of the committee of ministers of the council of europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law 2021, Dostupno na : <https://rm.coe.int/guidelines-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-on-t/1680a39918>

53 Izveštaj GRETE treći krug Pristup pravdi i efektivnim pravnim lijekovima za žrtve trgovine ljudima 2022. dostupno na: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-bosnia-and-herzegovina-3rd-evaluation-round/1680a70b3b> (20.12.2023. godine)

položaju te ruralnim krajevima, a koje se žele žaliti na rodno zasnovanu diskriminaciju i nasilje.<sup>54</sup>

Žrtve trgovine ljudima često nisu upoznate sa svojim pravom na besplatnu pravnu pomoć<sup>55</sup>, a ukoliko je uključen pravni zastupnik, to je obično u kasnijoj fazi krivičnog postupka. Navedeno se pripisuje nedostatku koordinacije između uključenih aktera. Naime, skloništa koja smiještaju žrtve često nisu obaviještena o krivičnom postupku u kojem se žrtva pojavljuje kao svjedok/oštećena strana. Štaviše, evidentiran je manjak inicijative od strane tužilaca te nedostatak znanja socijalnih radnika (koji djeluju kao zakonski staratelji djece žrtava) i nekih uposlenika skloništa o pravu žrtava na besplatnu pravnu pomoć i pogodnosti koje mogu imati.

Dostupnost pravnih stručnjaka koji pružaju savjete i vrpe zastupanje na sudu je od suštinskog značaja za garantovanje pristupa pravda za sve građane. Niže stope pismenosti i znanja, ograničen pristup medijima i niža svijest o pravima, procedurama i dostupnim mehanizmima za mirno rješavanje sporova doprinoće činjenici da je pristup pravdi uveliko ograničen ili nedokučiv.<sup>56</sup>

Sve navedene činjenice su dovoljan pokazatelj da se ova problematika mora rješavati sistemski u okviru predloženih strateških dokumenata pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći.

## 5. Zaključak

Kao što je prikazano u ovom radu, može se sa sigurnošću donijeti zaključak da Strategije za reformu sektora pravde teško nastaju a još teže provode, jer pokreću institucionalne promjene, ali ne mijenjaju odnose moći niti uzimaju u obzir potrebe običnih građana. Bez adekvatnog strateškog djelovanja u oblasti pristupa pravdi ne može biti uspostavljen sistem koji na adekvatan način štiti jednako sve građane i istovremeno ispunjava kriterije postavljene međunarodnim pravom. Stanje koje jeste trenutno u Bosni i Hercegovini primjer je nestrateškog djelovanja, gdje svaki nivo vlasti posebno donosi norme kojima se uređuje besplatna pravna pomoć u nedostatku bilo kakvog strateškog ili normativnog okvira koji će postaviti principe djelovanja.

Uspostava sistema strateškog planiranja nije samo formalni preduslov za punopravno članstvo u Evropsku uniju, ali većina zemalja koje su postale punopravne članice Evropske unije ili koje trenutno imaju status kandidata za članstvo, uspostavile su sisteme koji će olakšati ispunjavanje brojnih uslova iz procesa pristupanja Evropskoj uniji te kasnije ispunjavanje obveza koje slijede iz

54 CEDAW, Zaključna zapažanja o šestom periodičnom izvještaju Bosne i Hercegovine, 12. novembar 2019. dostupno na: [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2019020112314016eng.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2019020112314016eng.pdf)

55 Ovo se naročito odnosi na domaće žrtve trgovine ljudima, budući da se strane žrtve obično informiraju tokom istrage.

56 Prema: <https://rm.coe.int/framework-for-measuring-access-to-justice-for-women/1680ac787d>

članstva u Evropsku uniju. Evropska unija preporučuje i očekuje od potencijalnih zemalja članica da imaju razvijene odgovarajuće kapacitete za strateško planiranje i izradu politika, budući da ovo predstavlja jedan od osnova kvalitetne javne uprave. Uvođenje kvalitetnih procesa strateškog planiranja pomaže da se isplanira ispunjenje kriterija Evropske unije uz provođenje najbolje prakse.

U radu su prikazane dvije Strategije koje su predviđale reforme u oblasti pristupa pravdi –besplatna pravna pomoć, ali adekvatan rezultat nije realizovan, a postoje mnogi faktori koji to objašnjavaju.

Strategije sektora pravde podrazumijevaju jačanje ovlasti sektora pravde nad izvršnim sektorom, povećavanje efikasnosti procedura, potiču bolju koordinaciju među pravosudnim institucijama i podrazumijevaju razvoj jakih pravila i kriterija za izbor sudija i tužilaca itd. Iako je takav pristup važan i potreban, ocjene reformi sektora pravde pokazuju su da ono što je do sada urađeno nije dovoljno i da je potrebna dodatna strategija, za užu oblast, a čiji bi se ciljevi podudarili sa lokalnim prioritetima i potrebama.

Reforma sistema pristupa pravdi, čiji je suštinski dio - pravo na besplatnu pravnu pomoć, treba da bude polazna tačka na putu ostvarivanja uslova za adekvatan sistem vladavine prava iz razloga što to predstavlja preduslov i neophodnu prepostavku u ostvarivanju svih drugih ljudskih prava. Dakle, vladavina prava je teško zamisliva ako nema mogućnosti pristupa sudovima, jer niko ne bi trebao biti spriječen ekonomskim preprekama u nastojanju da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa u građanskim, trgovачkim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima.

Marginalizirane – socijalno ugrožene kategorije građana kojih je veliki broj u Bosni i Hercegovini nužno trebaju efikasan sistem besplatne pravne pomoći koji bi im omogućio jednakost u zaštiti njihovih prava i interesa pred nadležnim institucijama u odgovarajućim pravnim postupcima

Dakle, u sektoru vladavine prava i osnovnih prava, organi vlasti primarno se trebaju fokusirati na obnavljanje i usvajanje više strategija u vezi s reformom sektora pravosuđa, borbom protiv korupcije, ratnim zločinima i ljudskim pravima, jer i dalje postoji problem neujednačenosti normativnopravnog okvira i postupanja u predmetima na nivou cijele države. Iz navedenih razloga u radu se predlaže donošenje Strategije pristupa pravde - besplatne pravne pomoći čijom bi se implementacijom osigurao okvir za sveobuhvatno djelovanje i postidigao standard u ovoj oblasti.

Potrebno je uspostaviti novi mehanizam koji će unaprijediti strateški razvoj pravne pomoći, uključujući preporuke Evropske komisije, vezane za pravnu pomoć i pristup pravdi. Novi mehanizam treba osigurati pružanje podrške svim nivoima, ostvariti saradnju sa svim nivoima i imati podršku svih nivoa. Njegov status bi trebao biti formalizovan na način koji omogućava rad s organima vlasti i ostvarivanje uticaja na svim nivoima. Vanjska podrška i finansiranje bi bili korisni za provođenje aktivnosti na uspostavljanju ovog mehanizma.

Kako u oblasti pristupa pravdi - besplatna pravna pomoć i dalje postoji problem neujednačenosti normativnopravnog okvira i postupanja u na nivou cijele države predlaže se usvajanje Strategije pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći, koja treba unaprijediti koordinaciju svih nivoa vlasti i osiguraju sveobuhvatne institucionalne nadležnosti za koordinaciju i praćenje implementacije navedenih strateških okvira. Nakon usvajanja strateškog okvira, nadležna tijela u BiH trebaju razmotriti uspostavljanje foruma za dijalog o politikama koji će predvoditi BiH sa Evopskom Komisijom u vezi sa reformama upravljanja javnim finansijama.

Djelotvoran pristup pravdi je od suštinskog značaja za iskorjenjivanje siromaštva i socijalne isključenosti posebno u Bosni i Hercegovini gdje, nažalost, postoji veliki broj takvih kategorija stanovništva i zato se ističe potreba za uspostavljanjem institucionalne i upravne strukture u cijeloj zemlji, kako bi omogućio jednak i efikasan sistem besplatne pravne pomoći. Strategija bi postavila obavezu svim nivoima vlasti da uspostave navedeni sistem čime bi se ukinula diskriminacija stanovništva prema mjestu prebivališta koja trenutno determiniše oblik i način pružanja besplatne pravne pomoći.

Strategija je posebno bitna jer u dva kantona Federacije BiH sistem pružanja besplatne pravne pomoći nije uspostavljen, a ostali kantoni koji imaju fukncionalne institucije za pružanje besplatne pravne pomoći imaju različit normativni okvir. Jedan od načina da se ujednači normativno-pravni okvir na nivou kantona bio bi donošenje Zakona na nivou Federacije BiH, a Strategijom bi se propisala obaveza da Federalno ministarstvo pravde doneše Zakon o principima besplatne pravne pomoći u Federaciji BiH. Pogrešna je procjena da je navedena materija dovoljno pravno uređena donošenjem propisa na kantonalnim nivoima, jer bez koordinacije Federalnog nivoa vlasti niži nivoi vlasti ne mogu uspostaviti jednak sistem pružanja besplatne pravne pomoći. Također, činjenica jeste da ne postoji nadležno tijelo koje će vršiti obradu i analizu podataka o potrebama i načinu pružanja besplatne pravne pomoći što se Strategijom preporučuje, jer bez adekvatne analize stanja u ovoj oblasti, nema ni napretka u radu institucija i društva u sjelini.

Usvajanjem Strategije pristupa pravdi – besplatna pravna pomoć bi se unaprijedilo razvijanje okvira za utvrđivanje potencijalnih projekata za instrumente predpristupne pomoći i drugih izvora donatorskog finansiranja i unapređenje komunikacije i koordinacije između institucija sektora pravde u Bosni i Hercegovini.

## LITERATURA

1. Buck A, Pleasence P, Balmer NJ (2008). Do Citizens Know How to Deal with Legal Issues? Some Empirical Insights, Journal of Social Policy, 37 (4): 661-681. <https://doi.org/10.1017/S0047279408002262>

2. Elma Demir, Društvena odgovornost pravosuđa u Bosni i Hercegovini, Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina, Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika 2010-2011.
3. Engel, Referring to frustration felt among researchers studying legal need in the 1970s that accompanied a period of contraction in the field, 1998, str. 124.
4. Global Study on Legal Aid, Global Report, UNDR, UNDOC, 2016. Dostupno na: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid\\_Report01.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf)
5. Jozo Čizmić, O pružanju besplatne pravne pomoći, UDK: 347.921.8, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2010.
6. Kotlo R. Međunarodni i bosanskohercegovački pravni i strateški okvir ostvarenja pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći za dijecu žrtve trgovine ljudima, Zbornik radova „Dani porodičnog prava“, Godina XI broj 11, 2023. godine, Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru.
7. Kotlo R., Jašarbegović A., Zaštita imovinskih prava i interesa djeteta kroz ostvarenje pristupa pravdi – besplatnu pravnu pomoć, Zbornik radova sa šestog međunarodnog naučnog skupa Dani porodičnog prava „Imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa“, godina VI, broj 6/2018.
8. McIlvain, Ashley. „Toward a more sustainable democracy: Public Participation in Justice Sector Reform, dostupno na: <https://dl.tufts.edu/concern/pdfs/mw22vh700>
9. OECD/Open Society Foundations, Legal Needs Surveys and Access to Justice, OECD Publishing, Paris, 2019. pp. 142-143. dostupno na: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legal-needs-surveysand-access-to-justice\\_g2g9a36c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/legal-needs-surveysand-access-to-justice_g2g9a36c-en)
10. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, dostupna na: [https://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2013041003050667cro.pdf](https://www.ombudsman.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf)
11. United Nations and the rule of law, Acces to justice, dostupna na: <https://www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>
12. Medunarodni pakт o građanskim i političkim pravima, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/pdf/medunarodnipakt%20b.pdf>
13. [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_bos](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos)
14. Golder v. the United Kingdom, predstavka br. 4451/70, odluka od 21. februara 1975
15. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/UN\\_principles\\_and\\_guidlines\\_on\\_access\\_to\\_legal\\_aid.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prisonreform/UN_principles_and_guidlines_on_access_to_legal_aid.pdf)
16. <https://eurlex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO> (20.10.2023.godine)
17. [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_bos](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos)

18. Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>
19. Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu (Brisel: Evropska komisija, 2020), str. 5.; Grupa država za borbu protiv korupcije, Drugi izvještaj o usklađenosti Bosne i Hercegovine (Strazbur: Grupa država za borbu protiv korupcije, 2020; Evropska komisija,
20. Izvještaj nezavisnih viših eksperata o pitanjima vladavine prave u Bosni i Hercegovini (Brisel: Evropska komisija, 2019).
21. Godišnji izvještaj za 2022. godinu, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.
22. Podaci o državi, Vijeće Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680709741>
23. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini je donesena za period od 2008. do 2012. godine, dostupno na: [http://www.mpr.gov.ba/web\\_dokumenti/SRSP\\_u\\_BiH\\_-\\_BJ.pdf](http://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/SRSP_u_BiH_-_BJ.pdf)
24. Strategija za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2014. do 2018. godine dostupna na: <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/SRSP%20u%20BiH.pdf>
25. Instrument prepristupne pomoći (IPA), dostupno na: <https://www.dei.gov.ba/hr/instrument-prepristupne-pomoci>
26. Izvještaj stručnjaka o Pravilu Pravna pitanja u Bosni i Hercegovini ('Priebe izvještaj'), dostupno na: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2019/12/ExpertReportonRuleofLawissuesinBosniaandHerzegovina.pdf>
27. Izvještaj GRETE treći krug Pristup pravdi i efektivnim pravnim lijekovima za žrtve trgovine ljudima 2022. dostupno na: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-bosnia-and-herzegovina-3rd-evaluation-round/1680a70b3b>
28. European commission commission staff working document Bosnia and Herzegovina, 2022 ReportBrussels, 12.10.2022 SWD(2022) 336 final
29. Commission staff working document Bosnia and Herzegovina 2022 Report, dostupno na: <https://archive.europa.ba/wp-content/uploads/2022/10/Bosnia-and-Herzegovina-Report-2022.pdf>
30. <https://www.fmp.gov.ba/sr/422/strategija-za-reformu-sektora-pravde-strateski-je-dokument-za-reformu-pravosuda-u-bih-408.html> 30.5.2023. godine
31. State-SocietySynergy for Accountability : Lessons for the World Bank, dostupno na: State-SocietySynergy for Accountability, Lessons for the World Bank
32. Rodno osviještene politike u sektoru demokratije i vladavine prava, Ured UN Women u BiH Sarajevo, septembar 2020. godine, dostupno na: [https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/08/3\\_RodnoOsvijestenePolitike\\_DRL-1.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2023/08/3_RodnoOsvijestenePolitike_DRL-1.pdf)

33. Pristup pravdi u Bosni i Hercegovini, dostupno na: <https://adi.org.ba/wpcontent/uploads/2014/05/Pristup-pravdi-u-Bosni-i-Hercegovini.pdf>
34. Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, dostupno na: [https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/CEDAW\\_za-web.pdf](https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/CEDAW_za-web.pdf)
35. Pristup pravdi za žene, Vijeće Evrope, dostupno na: <https://rm.coe.int/modul-8-novi/1680ad7caa>
36. Opšte preporuke Komiteta CEDAW br. 33, <https://hcabl.org/wp-content/uploads/2019/12/Ustav-BiH-i-Op%C5%A1ta-preporuka-33-CEDAW-komiteta-web-1.pdf>
37. Izvještaj o procjeni provođenja Strategije u BiH i Akcionog plana za period od 2014. do 2020.godine, dostupno na: [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/planiranja\\_koordinacija/strateska\\_planiranja/institucionalna/default.aspx?id=9699&langTag=bs-BA](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/institucionalna/default.aspx?id=9699&langTag=bs-BA)
38. Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za period od 2023. do 2027. godine, str. 25.
39. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik BiH“, broj 83/16).
40. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službeni glasnik BiH“, broj 83/16,
41. Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07,
42. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 120/08, 89/13, 63/14 i 67/20,
43. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/12 i 26/14, 40/17, 19/23.
44. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, Hercegovačko-neretvanski kanton „Službene novine HNK“ broj: 7/13,
45. Zakon o pružanju pravne pomoći, „Narodne novine Županije Posavske“, br. 3/10 i 6/20,
46. Zakon o pružanju pravne pomoći, „Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 17/23,
47. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Bosanko-podrinjskog kantona“, broj 2/13.
48. Zakon o kontonalnim ministarstvima i drugim tijelima kontonalne uprave - Prečišćeni tekst, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj:13/08, 3/10, 6/12,
49. Zakon o Kontonalnom zavodu za pravnu pomoć , „Narodne novine Županije Zapadno-hercegovačke“, br. 05/08 , 04/09 i 20/13.
50. Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći u Unsko-sanskom kantonu „Službeni glasnik US Kantona“ broj: 22/12.

**Jasmin Sultanić, Ph.M.**

Ministry of justice, administration and local self-administration of the Herzegovina-Neretva Canton

Ph.D., candidate at Faculty of Law, Džemal Bijedić University of Mostar

## **IMPROVING ACCESS TO JUSTICE - FREE LEGAL ASSISTANCE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA THROUGH STRATEGIC DOCUMENTS ACCORDING TO INTERNATIONAL LEGAL STANDARDS**

**Summary:** A necessary part of the rule of law is the right of access to justice, which is directly dependent on the availability and effectiveness of legal aid, the implementation of which is a much-needed element for the full enjoyment of human rights. Free legal aid is a legally regulated way of providing legal aid for the purpose of realizing and protecting the rights and interests of persons in need of free legal aid in proceedings before a competent court or other state authority. Given that the functionality, efficiency and effectiveness of the free legal aid system directly depends on access to justice and thus the enjoyment and protection of the rights and interests of especially socially threatened and vulnerable categories of persons, comprehensive and complex, regular identification, analysis and improvement are necessary strategic framework and implementation in this area, according to European and international standards, and within which the recommendations for improving the legal and institutional framework and actions have a significant position, which is also the subject of this work.

The author particularly analyzes the need to adopt a separate strategy for access to justice - free legal aid in Bosnia and Herzegovina, which would significantly contribute to the fulfillment of important conditions in the process of European integration, as well as access to support from the available funds of the European Union.

**Keywords:** access to justice, free legal aid, strategy for judicial reform, strategies for access to justice - free legal aid, the most vulnerable categories of society, basic human rights, accession to the European Union.

**Dipl. iur. Tomo Lučić**

Doktorant Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru  
Federalno ministarstvo pravde, savjetnik za pravosuđe

## **UTJECAJ MJERA SIGURNOSTI I ZAŠTITNIH MJERE NA POČINITELJE KAZNENIH DJELA I PREKRŠAJA PROTIV SIGURNOSTI JAVNOG PROMETA U F BiH**

**Sažetak:** U ovom članku autor je elaborirao o mjeri sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom propisane u KZ F BiH i zaštitnoj mjeri zabrane upravljanja motornim vozilom koja je propisana Zakonom o prekršajima u F BiH. Pomenute mjere predstavljaju posebnu kategoriju sankcija kojima se otaklanaju stanja ili okolnosti uslijed kojih bi počinitelj mogao nastaviti sa daljim činjenjem kaznenih djela i prekršaja. Sigurnosna mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom može se izreći počinitelju kaznenog djela protiv sigurnosti prometa kada postoji opasnost da će on upravljujući motornim vozilom ugroziti sigurnost prometa. Navedene mjere izriče sud i to na određeno vrijeme, a policijska tijela samo zaštitnu mjeru u najkraćem trajanju. Za izvršenje mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom i zaštitne mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom nadležna su policijska tijela, a zakonodavac je propisao i sankcije zbog njezina nepoštivanja u obliku opoziva uvjetne osude ili rada za opće dobro; odnosno sankcioniranja za prekršaj zbog ne dostavljanja vozačke dozvole na deponiranje u policijsko tijelo.

**Ključne riječi:** mjeru sigurnosti, zaštitna mjeru, zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom, zabrana upravljanja motornim vozilom.

### **1. Uvod**

Primjena propisa u prometu imaju za osnovni cilj omogućiti neometano odvijanje prometa, uz stalno smanjenje rizika nastanka prometnih nesreća. Kako bi se odgovarajuće djelovalo na prekršitelje prometnih propisa, zakonodavstvo propisuje sustav sankcija kojima se izravno utječe na sudionike u prometu. Kao jednu od značajnijih kazneno pravnih i prekršajno pravnih sankcija u prometu koja djeluje na vozača, zakon propisuje mjeru sigurnosti i zaštitne mjeru, odnosno mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom i zaštitnu mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom.

U ovom radu se uz navođenje stajališta pravne teorije i sudske prakse, daje prikaz zakonodavstva i prakse u Federaciji Bosne i Hercegovine. U današnjem suvremenom svijetu nezamisliv je život bez prometa. U suvremenim uvjetima života sigurnosna mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom ima veliko

značenje: ona znači važno ograničenje u zadovoljenju potreba čovjeka za ostvarenje lakših uvjeta života i rada te osobnog zadovoljstva, u nekim slučajevima osobu onemogućava u ostvarenju prava na rad kada su aktivnosti na radnome mjestu uvjetovane upravljanjem motornim vozilom čime se ugrožava egzistencija takve osobe i osoba za koje skribi; dok je s druge strane nužna za zaštitu društva i pojedinaca jer je veliki postotak prometnih nesreća prouzročen nepoštovanjem pravnih propisa i pravila vožnje od strane neodgovornih, bezobzirnih i obijesnih vozača, često i recidivista u kršenju prometnih pravila.

Kaznenim su zakonom za počinitelje kaznenih djela protiv sigurnosti prometa na cestama propisane kazne, koje imaju za svrhu ostvarenje opće i specijalne prevencije. Samo kaznom nije se moguće uspješno suprotstaviti određenim tipovima delinkvenata, pa Kazneni zakon propisuje da se u svrhu otklanjanja okolnosti koje omogućavaju ili poticajno djeluju na ponavljanje kršenja zakona odnosno ugrožavanja sigurnosti prometa, počiniteljima izreče mjera sigurnosti zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom. Za razliku od kazne, koja počiva na krivnji, sigurnosna mjera počiva na opasnosti počinitelja i nastojanju smanjenja opasnosti. Odredivanje i izricanje sigurnosnih mjera, počinitelju kaznenog djela, ovisi o njegovom budućem ponašanju, njegovoju budućoj opasnosti, kao posebno izraženom, visokom stupnju ponavljanja djela.

Prognoziranje budućeg ponašanja počinitelja kaznenog djela mora se povezati s prirodom počinjenog kaznenog djela i sa svim okolnostima koje postaje u vrijeme sudenja; odnosno koje se mogu predvidjeti da će postojati poslije izdržane kazne, ako se sigurnosna mjera izvršava tek poslije izdržane kazne. Stoga se sigurnosna mjera ne može opravdati samo težinom počinjenog kaznenog djela ako se na temelju njega i drugih okolnosti, u vrijeme izricanja presude, ne može prognozirati buduća počiniteljeva radnja. Iz navedenog razloga procjena buduće opasnosti predstavlja ključan problem kod sigurnosnih mjera. Kazneni zakon u Federaciji Bosne i Hercegovine, propisuje mogućnost izricanja mjera sigurnosti, a jedna od mjera je i zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom. Sigurnosna mjera zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom može se izreći počinitelju kaznenog djela protiv sigurnosti prometa kad postoji opasnost od ponavljanja upravljanja prijevoznim sredstvom i ponovno činjenje takvog kaznenog djela.

Sigurnosna mjera zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom može se izreći u trajanju koje ne može biti kraće od tri mjeseca ni duže od pet godina računajući od pravosnažnosti sudske odluke, s tim da se vrijeme izvršenja kazne zatvora ne uračunava u vrijeme trajanja ove mjere.

## **2. Mjere sigurnosti, pojam, svrha i vrste**

Mjere sigurnosti su posebna vrsta kaznenih sankcija koje se mogu izreći svakom počinitelju kaznenog djela. Uvođenjem u kazneno zakonodavstvo mjera sigurnosti uz kazne, dolazi do dualiteta kaznenih sankcija. U kazneni

zakonodavstvima mnogih zemalja pokazuju se nastojanja da mjere sigurnosti ostvare primat u odnosu na kazne.<sup>1</sup> Dok kazna služi ostvarenju specijalne prevencije, mjere sigurnosti djeluju specijalno preventivno. Kazna je utemeljena na krivnji, a osnova sigurnosnih mjer je opasnost počinitelja. Mjere sigurnosti kao preventivne sankcije usmjerene su na uzroke, a ne na posljedice kažnjivih ponašanja. Mjerama sigurnosti ostvaruje se kaznenopravna zaštita, kada se kaznom kao izrazito represivnom sankcijom ta zaštita ne može ostvariti. Mjere sigurnosti ne ovise o krivnji, nego služe sprečavanju kaznenih djela koja se u budućnosti mogu očekivati od počinitelja.<sup>2</sup>

Pretpostavka svim mjerama sigurnosti je opasnost počinitelja koja se očituje u vjerojatnosti ponovnog činjenja kaznenih djela. Opasnost upravo predstavlja prognozu budućeg ponašanja delikventa, a kao i svaka druga prognoza nosi u sebi dvojbe preciznog prognoziranja.

Budući da se mjerama sigurnosti zadire u temeljna prava čovjeka, potrebno je precizno odrediti pretpostavke za njihovo izricanje. Sama kazna ne može ostvariti svrhu suzbijanja kriminaliteta, pa pored nje potrebne su i druge sankcije kao reakcija društva na ponašanja kojima se povređuju ili ugrožavaju vrijednosti zaštićene kaznenim pravom. U kaznenopravnoj regulativi u Federaciji Bosne i Hercegovine propisane su raznovrsne mjeru sigurnosti. Ubrojivim počiniteljima mjeru sigurnosti nikada se ne izriču samostalno, već samo kao dopunske sankcije uz kazne uvjetnu osudu i rad za opće dobro, kako bi pojačale preventivni učinak tih sankcija. Njihova primjena ovisi o ispunjenju zakonskih pretpostavki predviđenih kod svake sigurnosne mjeru. Izbor, vrsta i trajanje mjeru sigurnosti određuje se na osnovu procjene opasnosti počinitelja.

Mjerodavna je opasnost u vrijeme izricanja presude, a ne samo u vrijeme izvršenja kaznenog djela.<sup>3</sup> Primjena većine mjeru sigurnosti je fakultativna. Za primjenu mjeru sigurnosti traži se visok stupanj vjerojatnoće iz kojeg se može zaključiti da će počinitelj ponovo vršiti kaznena djela, zbog stanja i uvjeta u kojima se nalazi.<sup>4</sup> *Svrha sigurnosnih mjeru jeste otklanjanje stanja ili uvjeta koji mogu uticati da učinitelj ubuduće učini krivična djela.*<sup>5</sup>

Prema KZ F BiH počiniteljima kaznenih djela mogu se izreći ove sigurnosne mjeru: a) obavezno psihijatrijsko liječenje; b) obavezno liječenje od ovisnosti; c) zabrana vršenja poziva, aktivnosti ili funkcija; d) zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom; e) lišenje predmeta. Posljednje tri mjeru sigurnosti imaju izuzetan

1 Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A., *Krivično pravo II, (suučesništvo, krivične sankcije i posebni dio)*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2016, str. 156

2 Novoselec, P., Martinović, I., *Komentar kaznenog zakona, I knjiga: opći dio*, Narodne novine, Zagreb, 2019, str. 414.

3 *ibidem*

4 Stojanović, Z., *Krivično pravo, opšti deo, osamnaesto izdanje*, Pravna knjiga, Beograd, 2011, str. 302.

5 Članak 72. KZ F BiH, Svrha sigurnosnih mjeru, "Službene novine Federacije BiH", broj 36/03, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17.

specijalno preventivni karakter.<sup>6</sup> U ovom radu razmotrit će mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom. Mjere sigurnosti predviđene su samo za kaznena djela, dok su kod prekršaja moguće zaštitne mjere kojima se ostvaruju iste svrhe kao i mjerama sigurnosti i koje se po sadržaju puno podudaraju sa mjerama sigurnosti.

### **3. Zaštitne mjere, pojam, svrha i vrste**

Sljedeće sankcije mogu biti izrečene osobi odgovornoj za počinjeni prekršaj: novčana kazna, uvjetna osuda, ukor i zaštitne mjere.<sup>7</sup> Svrha je primjene zaštitnih mjera u prekršajnom pravu otklanjanje uvjeta koji omogućavaju ili poticajno djeluju na počinitelja i počinjenje nekog novog prekršaja. S obzirom na postojanje raznih uvjeta pod čijim odlučujućim utjecajem osobe čine prekršaje, cilj je otkloniti takvo opasno stanje i time pokušati prevenirati činjenje prekršaja. Sukladno s načelom razmernosti u izricanju zaštitnih mjera, zaštitna mjeru se ne smije izreći ako nije u razmjeru s težinom počinjenog prekršaja i prekršaja koji se mogu očekivati, kao i sa stupnjem počiniteljeve opasnosti.

Zaštitne mjere predstavljaju posebnu kategoriju prekršajnih sankcija kojima se otklanjaju određene okolnosti ili stanja uslijed kojih bi počinitelj prekršaja mogao da nastavi i ubuduće da čini prekršaje. Dakle, iz ove definicije sasvim je jasno i šta su to zaštitne mjere, ali i njihova naročita, tzv. specijalno-preventivna svrha.

Svrha je, dakle zaštitnih mjera da se njihovom primjenom otklone stanja ili uvjeti koji pogoduju činjenju, odnosno ostvarenju prekršajnog djela. Zakonom o prekršajima Federacije Bosne i Hercegovine iz 2014. godine predviđene su sljedeće zaštitne mjere, i to: 1. oduzimanje predmeta, 2. zabrana vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti, 3. potpuna ili djelomična zabrana upravljanja motornim vozilom, 4. liječenje od ovisnosti i 5. zabrana pristupa oštećenim objektima ili mjestu izvršenja prekršaja.<sup>8</sup> Zaštitne mjere se mogu propisivati isključivo zakonom, što nije slučaj sa ostalim prekršajnim sankcijama, odnosno prije svih novčanom kaznom. U odnosu na kazne zaštitne mjere se, odlikuju i posebnom svrhom koja se odnosi na njihovu primjenu: naime, one trebaju otkloniti određene uzroke, odnosno određena stanja koja su pogodovala ili koja omogućavaju ili poticajno djeluju na počinjenje prekršaja i koja bi i ubuduće mogla uticati na počinitelja da čini prekršajna djela.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A., *op. cit.* str. 160.

<sup>7</sup> Članak 21. stavak 1. Zakona o prekršajima F BiH, Službene novine Federacije BiH, broj 63/2014.

<sup>8</sup> Članak 28. Zakona o prekršajima F BiH, Službene novine Federacije BiH, broj 63/2014.

<sup>9</sup> Milivojević-Antoliš, L., *Prekršajno pravo i materijalno pravne odredbe prekršajnog zakona* (Narodne novine, 107/07), Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija, Zagreb, 2012., str. 69.

S druge strane, nadležni sud može rješenjem o prekršaju prema okriviljenom primijeniti jednu ili više zaštitnih mjera, svakako uz ispunjenje zakonskih uvjeta za njihovo primjenu.

#### **4. Mjera sigurnosti zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom iz članka 77. KZ F BiH**

Ova mjera sigurnosti može se izreći samo počinitelju kaznenog djela kojim se ugrožava javni promet. Može se izreći za sve vrste ili kategorije motornih vozila. Uvjeti za njeno izricanje su: da je počinitelj počinio kazneno djelo protiv sigurnosti javnog prometa,<sup>10</sup> da je počinitelju izrečena kazna zatvora, rad za opće dobro na slobodi ili uvjetna osuda i da postoji opasnost da će upravljajući motornim vozilom počinitelj ponovo počiniti kazneno djelo.<sup>11</sup> Radi se o kaznenim djelima iz Glave XXVIII KZ F BiH, kod kojih se javni promet ugrožava upotrebom prijevoznih sredstava i samo oni počinitelji u prometu koji navedenim sredstvima vrše takva kaznena djela.

Kaznenim zakonom je definiran pojам prijevoznog sredstva: „*Prijevozno sredstvo je svako plovilo, vozilo i letjelica, kao i bilo kakvo drugo sredstvo koje se može koristiti za prijevoz u suhozemnom, vodenom ili zračnom prometu, bez obzira na vrstu pogona.*“<sup>12</sup> Ovim je pojam prijevoznog sredstva određen u širem značenju od pojma motornog vozila određenog Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama, pošto se odnosi na sve vrste prometa. Naravno radi se o prijevoznim sredstvima za čiju uporabu je propisano izdavanje odgovarajućih dozvola. Najveći značaj ima cestovni promet i on je u središtu ovog rada. Pri izricanju mjere sigurnosti sud određuje na koje se vrste i kategorije vozila zabrana odnosi. Tako Novoselec i Martinović smatraju da zabrana vožnje treba obuhvatiti sva motorna vozila, jer se odnosi na opasno ponašanje počinitelja, a ne na kategoriju na temelju koje se može upravljati vozilom.<sup>13</sup>

Županijski sud u Mostaru u svojoj presudi<sup>14</sup> određuje da je u konkretnom slučaju vrsta prijevoznog sredstva motorno vozilo i određuje kategoriju „B“ na koju se zabrana odnosi. Naime, u obrazloženju presude sud navodi da je optuženi „*bezobzirno kršio prometne propise vozeći skoro trostrukom brzinom u odnosu na*

10 Tomašević, G., *Mjere sigurnosti u krivičnom pravu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu i Književni krug, Split, 1986., str. 210.

11 KZ F BiH članak 77. stavak 1. „Sigurnosna mjera zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom može se izreći učinitelju krivičnog djela protiv sigurnosti prometa kad postoji opasnost da će upravljajući prijevoznim sredstvom ponovno učiniti takvo krivično djelo.“

12 Članak 2. stavak 1. točka 33. KZ F BiH.

13 Novoselec, P., Martinović, I., *op. cit.*, str. 452.

14 „*Temeljem čl. 77. KZ F BiH optuženom se izriče mjera sigurnosti zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom-motornim vozilom „B“ kategorije u trajanju od 2 (dvije) godine računajući od dana pravomoćnosti presude, s tim da se vrijeme izvršavanja kazne zatvora ne uračunava u vrijeme trajanja ove mjere.*“ Presuda Županijskog suda u Mostaru broj 07 0 K 015511 18K od 24.siječnja 2019. godine.

*dozvoljenu*, “ pa sud iz toga izvodi zaključak i smatra opravdanim izreći navedenu mjeru kako bi se otklonila opasnost da će optuženi upravljač vozilom ponovno počiniti kazneno djelo protiv sigurnosti prometa. Zbog bezobzirnosti kršenja propisa od strane optuženog i teških posljedica takvog ponašanja koje su nastale u konkretnom slučaju, sud je ocijenio da je mjeru sigurnosti nužno odmjeriti u dužem vremenskom trajanju. Zakonodavac propisuje da se mjera sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom može odnositi samo na određenu vrstu ili na sve vrste prijevoznih sredstava, kada su ispunjeni uvjeti iz stavka 1. članka 77. KZ F BiH.<sup>15</sup> Zanimljivo je da sud u svojim odlukama ne navodi vrstu prijevoznog sredstva, nego određuje kategoriju za koju se izriče mjera sigurnosti. Naime u ranijem periodu Pravilnikom je propisano u koju vrstu spadaju pojedina vozila, a izmjenama i dopunama Pravilnika iz 2019. godine<sup>16</sup> u koju kategoriju pojedino vozilo spada. Zakonodavac je vjerojatno misleći na kategoriju kojom se vozaču daje mogućnost da upravlja vozilom u odnosu na vozačku dozvolu kao rješenje u članku 77. KZ F BiH propisao „vrstu prijevoznog sredstva“.

Vrste ili kategorije prijevoznih sredstava regulirane su spomenutim Pravilnikom, pa tako u vrstu ili kategoriju prijevoznog sredstva označenu kao L spadaju: mopedi, motocikli, tricikli, i dr., u kategoriju M-putnička motorna vozila i dr. u kategoriju N-teretna motorna vozila i dr., dok su uvjeti pod kojima neka osoba može upravljati u prometu na cestama propisana u ZOSPC-a.<sup>17</sup> Znači ako pretpostavimo da je u prometnoj nesreći sudjelovao vozač sa putničkim automobilom, onda bi se izrekla mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom vrste ili kategorije vozila M i zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom B kategorije u odnosu na vozačku dozvolu. Ovo svakako u uvjetima kada sud utvrdi da su ispunjeni zakonski uvjeti za izricanje mjeru sigurnosti. Izmjena zakonskog rješenja i upotreba odgovarajuće terminologije, sa preciznim određenjem dalo bi jasniju zakonsku normu.

Ova mjeru sigurnosti se izriče ako sud nađe da je opasno da počinitelj upravlja prijevoznim sredstvom. Ovu opasnost treba razumjeti kao opasnost ponovnog vršenja nekog kaznenog djela kojim se ugrožava javni promet, a imajući u vidu svrhu mjeru sigurnosti.<sup>18</sup> Svoj zaključak sud izvodi iz okolnosti pod kojima je djelo počinjeno, ranijeg kršenja prometnih propisa,<sup>19</sup> težine počinjenog djela. Može biti i ranije kršenje prometnih propisa koji su bili u domeni kažnjavanja za prekršaj a ne samo za kazneno djelo, a može se izreći osobama koje ranije nisu prekršajno niti kazneno odgovarali.

15 Članak 77. stavak 2. KZ F BiH.

16 Prema Pravilniku o dimenzijama, ukupnoj masi i osovinskom opterećenju vozila, o uređajima i opremi koju moraju da imaju vozila i o osnovnim uslovima koje moraju da ispunjavaju uređaji i oprema u saobraćaju na putevima (Službeni glasnik BiH, broj 23/07, 54/07, 101/12, 26/19 i 83/20).

17 Članak 185. stavak 1. točka 12. i 22. ZOSPC-a u BiH, Službene novine BiH.

18 Lazarević, Lj., *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Savremena administracija, Beograd, 2006, str. 275.

19 Grozdanić, V., Škorić, M., Martinović, I., *Kazneno pravo, opći dio*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2013, str. 249.

Zbog počinjenog kaznenog djela iz članka 336. stavak 2. Teška kaznena djela protiv sigurnosti javnog prometa u vezi sa kaznenim djelom iz članka 333. stavak 1. Ugrožavanje javnog prometa zbog omamljenosti iz KZ F BiH, Županijski sud u Mostaru je optuženom temeljem čl. 77. KZ F BiH izrekao mjeru sigurnosti zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom B kategorije u trajanju od 3 (tri) godine računajući od dana pravomoćnosti presude, s tim da se vrijeme izvršavanja kazne zatvora ne uračunava u vrijeme trajanja ove mjere.

Iz obrazloženja presude za kazneno djelo protiv sigurnosti javnog prometa vidljivo je da je sud utvrdio kod počinjenja kaznenog djela „*optuženik je bezobzirno kršio prometne propise – vozio je u znatno alkoholiziranom stanju sa koncentracijom alkohola u krvi od 55,14 mmol/l (2,54 promila), što i prema nalazu i mišljenju vještaka psihijatra predstavlja teško pijano stanje u kome je optuženik bio očigledno nesposoban za sigurno upravljanje motornim vozilom.*“ Sud dalje navodi u obrazloženju presude da je ponašanje optuženika u „*periodu prije počinjenja djela jasno pokazao da je on i ranije kršio prometne propise, odnosno pokazao njegovo kontinuirano protupropisno ponašanje u vožnji.*“<sup>20</sup>

Mjera sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom je dopunskog karaktera jer se ne izriče samostalno, već uz kaznu, uvjetnu osudu i sudsku opomenu. U slučaju da je izrečena uz uvjetnu osudu tu osudu sud može opozvati ako počinitelj prekrši mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom.<sup>21</sup> Ako počinitelj ne ispuni svoje obveze predviđene odredbama kaznenog zakona onda se propisuje mogućnost opoziva uvjetne osude.

Trajanje mjere sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom je određeno da ne može biti kraće od tri mjeseca niti duže od pet godina, računajući od pravomoćnosti presude.<sup>22</sup> Termin pravomoćnosti nije odgovarajući, bolje je rješenje da se ova mjera računa od dana izvršnosti, ovakvo rješenje možemo naći i u poredbenim zakonodavstvima zemalja u okruženju. KZ uopće ne propisuje šta sa onim vozačima koji uopće nemaju vozačku dozvolu ili ako su počinitelji kaznenog djela profesionalni vozači. U praksi u poredbenim zakonodavstvima zabrana se izriče i vozačima koji nemaju položen vozački ispit, a mjera ne uključuje zabranu izdavanja vozačke dozvole.<sup>23</sup> Zastarjelost izvršenja mjere sigurnosti zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom nastupa kada protekne

20 Dalje sud navodi „*Dakle, zbog svega navedenog upravljanje vozilom od strane optuženika predstavlja najozbiljniju opasnost za život i imovinu drugih zbog čega je neophodno izricanjem mjere sigurnosti otkloniti stanja i uvjete koji mogu utjecati da počinitelj ubuduće počini kaznena djela, a zbog stupnja bezobzirnog kršenja propisa i teških posljedica takvog ponašanja i u nešto dužem vremenskom trajanju.*“ Iz obrazloženja presude Županijskog suda u Mostaru broj 07 0 K 014515 17K od 08.rujna. 2017. godine.

21 Prema članku 77. stavak 4. KZ F BiH „*Prema učinitelju krivičnog djela kojem je zabranjeno upravljanje prijevoznim sredstvom uz zamjenu za kaznu zatvora ili uvjetnu osudu, ako ne postupi po toj zabrani, primijenit će se odredbe člana 44. (Rad za opće dobro na slobodi) stav 5. i člana 66. (Opoziv uvjetne osude zbog neispunjerenja određenih obaveza) stav 5. ovog zakona.*“

22 Članak 77. stavak 3. KZ F BiH.

23 Novoselec, P., Martinović, I., *op. cit.*, str. 453.

onoliko vremena koliko je sud odredio za trajanje te mjere.<sup>24</sup> U ovom radu značajno je analizirati odredbe Zakona o kaznenom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine a koje se odnose na mjeru zabrane privremenog oduzimanje vozačke dozvole.

U odredbama članka 140a. stavak 1. točka e). propisano je „da kada okolnosti slučaja na to ukazuju sud može izreći jednu ili više sljedećih mjera zabrane,“ pa navodi pod „e) privremeno oduzimanje vozačke dozvole“.<sup>25</sup>

Sud će navesti kategorije za koje će vozačka dozvola biti suspendirana u svom rješenju kojim izriče mjeru privremenog oduzimanja vozačke dozvole. Mjere zabrane mogu trajati dok za to postoji potreba , a najduže do pravomoćnosti presude. Mjeru zabrane privremenog oduzimanja vozačke dozvole izvršava policijski organ. Ova mjera zabrane je u potpunosti neiskorištena, jer analizirajući sudsku praksu sudova u Federaciji Bosne i Hercegovine nije zabilježen primjer u kojem su na prijedlog tužiteljstva sudovi odredili ovakvu mjeru zabrane.

## 5. Zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom iz članka 28. Zakona o prekršajima F BiH

Zaštitne mjere mogu se propisati samo zakonom. Za prekršaj mogu se propisati sljedeće zaštitne mjere: oduzimanje predmeta, zabrana vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti, potpuna ili djelomična zabrana upravljanja motornim vozilom i izvanbolničko liječenje od zavisnosti.<sup>26</sup>

Zakonima koji propisuju prekršaje mogu se odrediti dodatne vrste zaštitnih mjera, s tim da svaka zaštitna mjera koja nije predmet direktnog izvršenja od organa vlasti mora biti uvjetovana dobrovoljnim pristankom na takvu zaštitnu mjeru od okrivljenog. Sud može rješenjem o prekršaju okrivljenom izreći jednu ili više zaštitnih mjera.<sup>27</sup>

Kada razlozi za izricanje zaštitnih mjera prestanu postojati, zaštitna mjera bit će opozvana. Trajanje zaštitne mjere predstavlja najkraći period potreban da se okrivljeni spriječi da počini sličan prekršaj, kao što je određeno od suda, uzimajući u obzir sve olakšavajuće i otežavajuće okolnosti, uključujući, ali ne ograničavajući se na težinu prekršaja i njegove posljedice, stupanj odgovornosti

24 Članak 18. KZ F BiH, Službene novine Federacije BiH”, br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017).

25 Zakon o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, br. 35/2003, 56/2003 - ispravka, 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020).

26 Članak 28. Zakona o prekršajima F BiH, “Službene novine Federacije BiH”, br. 63/2014 i “Sl. glasnik BiH”, br. 41/2022 - odluka Ustavnog suda BiH i 68/2022 - odluka Ustavnog suda BiH).

27 Članak 29. stavak 3. Zakona o prekršajima F BiH, “Službene novine Federacije BiH”, br. 63/2014 i “Sl. glasnik BiH”, br. 41/2022 - odluka Ustavnog suda BiH i 68/2022 - odluka Ustavnog suda BiH).

okriviljenog, uvid u evidenciju o njegovim prethodnim prekršajima ili krivičnim djelima, njegovu finansijsku situaciju, kao i da li je iskazao kajanje.

Ovlašteni organ može prekršajnim nalogom izreći samo jednu zaštitnu mjeru u najkraćem predviđenom trajanju.<sup>28</sup>

Nedostatak u ovoj odredbi ogleda se u tome što nije jasno da li se odnosi na zaštitne mjere u najkraćem predviđenom trajanju za pojedine prekršaje ili na najkraću zaštitnu mjeru predviđenu zakonom od 30 dana. Ova odredba je iskorištena u praksi na način da ovlašteni organ izriče zaštitnu mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom u najkraćem trajanju predviđenu za pojedine prekršaje pa ona može biti propisana kao najmanja jedan mjesec, dva mjeseca, šest mjeseci. Ako bi se ova odredba tumačila na način da ovlašteni organ može izreći zabranu samo u trajanju od 30 dana (jedan mjesec) onda bi drastično smanjili broj izdanih prekršajnih naloga, jer bi zbog toga prekršajni postupak morali pokrenuti putem zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka prema nadležnom sudu. I ovdje vrijedi komentar kao i u poglavljaju o mjerama sigurnosti u pogledu prakse gdje se uvijek u rješenju suda navodi kategorija koja se odnosi na vozačku dozvolu, a zakonodavac je i ovdje propisao da se okriviljenom može zabraniti upravljanje motornim vozilima ili određenom vrstom motornog vozila.

Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini u kaznenim odredbama za pojedine prekršaje propisano je izricanje zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom, odnosno propisano je kad se izriču obvezno i kad fakultativno i u kojem rasponu je trajanje zaštitne mjere. Tako je zakonodavac procjenjujući teže prekršaje kao što upravljanje vozilom pod utjecajem alkohola u krvi preko 1,5g/kg, ako vozač vozi brzinom većom za više od 30 km/h od dozvoljene, ako upravlja vozilom u vrijeme kada traje zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom za počinjeni prekršaj predviđeno je obvezno izricanje zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom u trajanju od dva mjeseca do šest mjeseci, a ako je tim prekršajem izazvana prometna nesreća, predviđeno je izricanje zaštitne mjere u trajanju od šest mjeseci.<sup>29</sup>

Cijeneći težinu počinjenih prekršaja propisano je izricanje zaštitnih mjera i fakultativno kao na primjer za prekršaj kojim je vozač upravljao pod utjecajem alkohola u organizmu u iznosu od 0,30 do 0,80 g/kg, počinitelju prekršaja može se izreći zaštitna mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom u trajanju do dva mjeseca.

Vrijedno je analizirati i odredbu kojom je zakonodavac propisao da ovlaštene osobe mogu „vozača kod kojeg se utvrdi količina alkohola u krvi iznad 1,5g/kg ili koji odbije testiranje a pokazuje znake poremećenosti izazvane djelovanjem alkohola zadržati do otrežnjenja, a naj dulje 12 sati.“<sup>30</sup>

Nedostatak je u tome što nije propisao da se ova mjeru može poduzeti i prema vozačima kod kojih se upotrebom drugih metoda utvrđivanja alkoholiziranosti

28 Ibidem

29 Članak 234a ZOSPC-a u BiH.

30 Članak 224. stavak 2. ZOSPC-a u BiH.

vozača, kao šte je alkotest, utvrdi da su pod utjecajem alkohola. Ova odredba je ostala neiskorištena iz razloga što je nemoguće nekog zadržati i onda čekati da se u ovlaštenoj ustanovi izvrši vještačenje imao li alkohola u krvi u uzorku koji je dostavljen.

Trajanje zaštitne mjere u konkretnoj situaciji određuje nadležni sud, imajući pri tome u vidu najkraći vremenski period koji je potreban da se okriviljeni počinitelj prekršaja spriječi da učini sličan prekršaj. Osim toga, sud prilikom primjene određene zaštitne mjere uzima u obzir sve bitne okolnosti konkretnog slučaja, od kojih su, na primjer, u prekršajnom zakonu navedene: težina prekršaja i njegove posljedice, stupanj krivnje okriviljenog, ranija osuđivanost okriviljenog (koja se utvrđuje na osnovu uvida u prekršajnu evidenciju), finansijska situacija okriviljenog, kao i okolnost da li je okriviljeni nakon izvršenja prekršaja iskazao kajanje.<sup>31</sup>

Zaštitne mjere, i to samo neke od njih, a ne sve, uz sud, pod određenim uvjetima mogu primjenjivati i ovlašteni organi. Kao sankciju za prekršaj počinjen u prometu sud može kažnjrenom odrediti ograničenja na upravljanje motornim vozilima kao što su: zabrana upravljanja vozilom tijekom noći, ili preko određene udaljenosti od kuće, ograničenje na vožnju do i s posla, ili ograničenje samo na vožnju vezanu uz obavljanje posla na period koji nije kraći od 30 dana niti duži od jedne godine.<sup>32</sup>

Zakonom je propisan i postupak izvršenja primijenjenih zaštitnih mjera. Tako, nakon pravomoćnosti i izvršnosti rješenja o prekršaju u kojem je određena konkretna zaštitna mjera, nadležni sud rješenje o prekršaju sa klauzulom pravomoćnosti i izvršnosti dostavlja nadležnom organu za izvršenje konkretnе zaštitne mjere, na primjer, rješenje o prekršaju u kojem je kažnjrenom određena zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom sud će dostaviti nadležnom organu unutarnjih poslova kako bi ovaj organ izvršio konkretnu zaštitnu mjeru - oduzimanjem i deponiranjem vozačke dozvole počinitelja prekršaja kome je zabrana određena kod nadležnog organa unutarnjih poslova.

Zakonom kojim se propisuju, određuje se i primjena ove vrste prekršajnih sankcija, odnosno njihovo obavezno (obligatorno) ili fakultativno određivanje u konkretnom slučaju. Naime, ukoliko je propisano obavezno određivanje zaštitne mjere za određeni prekršaj, ona se mora u svakom konkretnom slučaju i primijeniti uz kaznu. Fakultativno propisane zaštitne mjere mogu se izreći uz kaznu, ukoliko sud ocijeni da bi to u konkretnom slučaju bilo potrebno (na primjer, zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom za pojedine, lakše prometne prekršaje, s tim da je za teže prometne prekršaje predviđeno obavezno izricanje navedene zaštitne mjere). „*Oduzimanje vozačke dozvole može se izreći kao posljedica dodijeljenih kaznenih poena u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini (“Službeni glasnik BiH”, br. 6/06, 75/06, 44/07, 48/10 i 84/13). Sud ili ovlašteni organi ne mogu*

31 Članak 236 ZOSPC-a u BiH.

32 Članak 33. stavak 2. Zakona o prekršajima u F BiH.

*promijeniti broj kaznenih poena koji se automatski uračunavaju kao rezultat odgovornosti za prekršaj u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini.*<sup>“<sup>33</sup></sup>

Najčešća zaštitna mjera zabrane danas odnosi se na zabranu počinitelju prekršaja upravljanje motornim vozilom. Ovu zaštitnu mjeru u F BiH primjenjuju sudovi, ali i ovlašteni organi. Ovi organi mogu određivati navedenu zaštitnu mjeru počinitelju prekršaja isključivo za prekršaje izvršene u prometu. Zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom se sastoji u privremenoj i potpunoj zabrani upravljanja motornim vozilom. Postoji i trajna zabrana upravljanja motornim vozilom opravданje nalazi, za slučajeve povrata i teškog ugrožavanja sigurnosti prometa Potpunost podrazumijeva nemogućnost okrivljenog, odnosno kažnjенog da određeno vrijeme upravlja motornim vozilom određene ili svih kategorija. Privremenost ove zabrane, dakle podrazumijeva da se njeno trajanje opredjeljuje na vrijeme određeno rješenjem o prekršaju koje donosi sud, odnosno na vrijeme određeno izdanim prekršajnim nalogom, kojeg izdaje nadležni organ.

Trajanje zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom određuje sud za konkretan prekršaj, a u okvirima koji su zakonom određeni, odnosno u trajanju od najmanje 30 dana do jedne godine.<sup>34</sup> S druge strane, ovlašteni organ ukoliko se odluci primijeniti ovu zaštitnu mjeru, on je određuje u trajanju od 30 dana (ne može odrediti ni duže ni kraće njeno trajanje). Ukoliko se odluče u pogledu primjene ove zaštitne mjere, sud, odnosno ovlašteni organ mogu rješenjem o prekršaju, odnosno izdanim prekršajnim nalogom vozaču motornog vozila odrediti: a) zabranu upravljanja svim kategorijama motornih vozila ili b) zabranu upravljanja određenom vrstom ili određenom kategorijom motornih vozila ali i u jednom i u drugom slučaju, u trajanju od 30 dana do jedne godine. Osim što se u Zakonu o prekršajima F BiH navodi da se zaštitna mjera zabrane upravljanja motornim vozilom određuje kao sankcija za prekršaj počinjen u prometu, podrazumijeva se da će sud primijeniti zabranu upravljanja motornim vozilom ukoliko okolnosti pod kojima je prekršajno djelo izvršeno ili ranije kršenje prometnih propisa od strane počinitelja prekršaja ukazuju na to da postoji opasnost da će on upravljajući motornim vozilom ponovo izvršiti prekršaj. Isto tako, prilikom odlučivanja o zaštitnoj mjeri, sud, odnosno ovlašteni organ imat će u vidu i činjenicu da li je počinitelj prekršaja po zanimanju vozač motornog vozila, kao i koju kategoriju vozačke dozvole posjeduje.

Sudovi kao i ovlašteni organi u prekršajnom postupku zaštitnu mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom izriču uvijek kad je njeno izricanje propisano kao obvezno, dok to nije kod mjera sigurnosti kad je počinjeno kazneno djelo protiv sigurnosti javnog prometa.

---

33 Članak 33. stavak 3. Zakona o prekršajima u F BiH.

34 Članak 33. stavak 1. Zakona o prekršajima u F BiH, „Kao sankciju za prekršaj počinjen u saobraćaju sud i ovlašteni organi mogu okrivljenom zabraniti upravljanje motornim vozilima ili određenom vrstom motornog vozila na period koji nije kraći od 30 dana niti duži od jedne godine.“

Tako Općinski sud u Mostaru u prekršajnom postupku protiv okriviljenog J.G. zbog toga što je izazvao prometnu nesreću „*pod utjecajem alkohola u organizmu, jer je alkotestom marke drager utvrđeno da se u istom nalazi 2,40 promila alkohola u organizmu... dolaskom na kriticno mjesto isti u takvom alkoholiziranom, odnosno omamljenom stanju... ne uspijeva zaustaviti svoje vozilo iz zaustavljenog vozila*“. Uslijed ovakvih radnji okriviljeni je ostvario kontakt prednjim dijelom svog vozila sa zadnjim dijelom zaustavljenog vozila, a kao posljedica je nastupila materijalna šteta. Pa mu sud uz jedinstvenu novčanu kaznu izriče: „*zaštitnu mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom „B“ kategorije u trajanju od 6 (šest) mjeseci*“ a uz zaštitnu mjeru sud mu izriče i dva kaznena boda. U obrazloženju rješenja sud navodi da je okriviljeni izjašnjavajući se o odgovornosti za počinjeni prekršaj, krivnju u cijelosti prihvatio, a uz jedinstvenu novčanu kaznu izrekao i zaštitnu mjeru i kaznene bodove jer je njihovo izricanje propisano kao obvezno, a sud je zaštitnu mjeru odredio u dužem trajanju zbog velikog stupnja alkoholiziranosti.<sup>35</sup>

U sljedećem primjeru je okriviljeni S.M. upravlјajući motornim vozilom marke Golf u smjeru ceste M17, i dolaskom na raskrižje, „*a gdje postoji prometni znak „stop“ ... okriviljeni je izvršio uključivanje na magistralnu cestu M17, pri tome oduzevši prvenstvo prolaza vozilu Dacia logan, ... kojim je upravljao H.B. a koji se vozilom kretao magistralnom cestom M17*“. Nakon čega je došlo do kontakta vozila a kao posljedica ove prometne nesreće je materijalna šteta na vozilima i lake tjelesne ozljede vozača H.B. i putnika u vozilu Dacia logan. Isto kao i u prethodnom navedenom slučaju iz prakse Općinski sud u Mostaru okriviljenom uz novčanu kaznu od 600,00 KM (šest stotina), izriče se i: „*zaštitna mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom „B“ kategorije u trajanju od dva (2) mjeseca*,“ a još mu se određuju i dva kaznena boda. Sud u obrazloženju rješenja o prekršaju navodi da je uz novčanu kaznu okriviljenom izrekao i zaštitnu mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom „B“ kategorije i odredio mu i dva kaznena boda, „*jer su ove mjere zakonski obligatorne u odnosu na konkretni prekršaj*.“<sup>36</sup>

Značajno je navesti da prijedlog odnosno pravnu kvalifikaciju prekršaja ovlaštenog tijela koje je podnijelo zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka, Općinski sud u Mostaru prihvaća i okriviljenog oglašava krivim. Naime radi se o tome da je okriviljeni V.V. u gradu Mostaru, upravlјajući svojim vozilom, na raskrižju ulica gdje postoji prometni znak „stop“ uključenjem u raskrižje oduzeo pravo prvenstva prolaza drugom vozilu, a istovremeno okriviljeni je upravljao pod utjecajem alkohola ustanovljene vrijednosti od 1,41 promila alkohola

35 Rješenje Općinskog suda u Mostaru, broj 58/0 Pr 266240/22 Pr, od 19.09.2023. godine, Okriviljenom se stavilo na teret da je počinio prekršaj iz članka 174. stavak 2. a kažnjivo po članku 234a. stavak 3. točke 4. Zakona o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini. („Službeni glasnik BiH“, broj 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13, 07/18).

36 Rješenje Općinskog suda u Mostaru, broj 58/0 Pr 266272/22 Pr, od 20.09.2023. godine, Okriviljenom se stavilo na teret da je počinio prekršaj iz članka 49. stavak 4., a kažnjivo po članku 235. stavak 3. točka 4. Zakona o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini. („Službeni glasnik BiH“, broj 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13, 07/18).

u organizmu, pa je zbog tih radnji došlo do prometne nesreće u kojoj je kao posljedica nastupila materijalna šteta. Sud je prihvatio prijedlog ovlaštenog tijela da je prometna nesreća izazvana zbog oduzimanja prava prvenstva prolaza a ne zbog ustanovljene vrijednosti od 1,41 promila alkohola u organizmu okrivljenog. Sud je okrivljenom izrekao „zaštitnu mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom „B“ kategorije u trajanju od 2 (dva) mjeseca“.<sup>37</sup> U obrazloženju rješenja uvijek je isti razlog izricanja zato što je po zakonu predviđeno kao obvezno izricanje.

## **6. Izvršenje mjere sigurnosti zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom i zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom**

Postavlja se pitanje kako efikasno i učinkovito provesti mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom ako je zakonom predviđeno da mjera počinje teći od dana kada je pravomoćna sudska odluka. Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini, dana je ovlast za provođenje zakona ministru da sam ili u suradnji sa odgovarajućim mjerodavnim tijelom doneše bliže propise. Pravilnikom o vozačkoj dozvoli<sup>38</sup> uređeno je i izvršenje zabrane upravljanja motornim vozilom, deponiranje vozačke dozvole.

Deponiranje vozačke dozvole vrši se sukladno Zakonu o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini tako što se deponira kod nadležnog tijela kod kojeg se vozač vodi u evidenciji. Vrijeme trajanja zabrane upravljanja motornim vozilom računa se od dana deponiranja vozačke dozvole.<sup>39</sup>Tako da bi izmjenama KZ F BiH u članku 77. i umjesto pravomoćnosti odredili termin izvršnosti riješili problem izvršenja mjera sigurnosti izrečenih za počinjena kaznena djela i naravno potrebnih pod zakonskih propisa.

Za izvršenje ove zaštitne mjere ali i mjere sigurnosti pod nazivom zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom koju primjenjuje sud u kaznenom postupku, a čije trajanje može se kretati u rasponu od najmanje tri mjeseca do pet godina računajući od dana pravomoćnosti odluke o njenom određivanju, nadležan je onaj organ koji vozača, odnosno vozača-instruktora kojima je određena neka od ovih mjeru vodi u evidenciji vozača u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini. Kod dostavljanja presude zbog izvršenja mjere sigurnosti sud mora voditi računa da presudu dostavlja mjesno nadležnom mjerodavnom tijelu policije kod kojeg se vozač vodi u evidenciji, a to bi značilo prema mjestu prebivališta, a sud isto tako mora pravomoćnu presudu dostaviti radi upisa u kaznenu evidenciju, a ona se vodi po mjestu rođenja počinitelja.

---

37 Rješenje Općinskog suda u Mostaru, broj 58 0 Pr 266243 22 Pr, od 27.03.2023.godine.

38 Pravilnik o vozačkoj dozvoli „Službeni glasnik“ Bosne i Hercegovine broj 13/2007.

39 Članak 245. stavak 1. ZOSPC-a u BiH.

Nadležni organ vrši oduzimanje i deponiranje vozačke dozvole, za ono vrijeme dok zabrana upravljanja motornim vozilom traje. U slučaju da vozač, nakon prijema poziva da dostavi vozačku dozvolu radi izvršenja zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilom, ne odazove pozivu, nadležni organ donijet će zaključak o prinudnom oduzimanju vozačke dozvole. Zbog nedostavljanja vozačke dozvole mjerodavnom tijelu radi izvršenja zaštitne mjere zabrana upravljanja motornim vozilom, ZOSPC-a predviđena je kazna u iznosu od 100 KM. Kao posljedicu dodijeljenih kaznenih poena zbog izvršenih prometnih prekršaja, u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini, sud može počinitelju prekršaja izreći zaštitnu mjeru zabrane upravljanja motornim vozilom. Okolnost da je okriviljeni vozač po zanimanju, može se cijeniti kao olakšavajuća u smislu izricanja zaštitne mjere zabrane upravljanja motornim vozilima. To iz razloga jer je okriviljeni profesionalni vozač, koji na temelju svog zanimanja stiče prihode za život, pa bi izricanje zaštitne mjere zabrana upravljanja motornim vozilima B kategorije lišilo okriviljenog mogućnosti obavljanja svog posla i stjecanja sredstava za život, što svakako nije smisao navedene zaštitne mjere.

Izvršenje ove zaštitne mjere, odnosno deponiranje vozačke dozvole radi njenog izvršenja vrši se u skladu sa odredbama Pravilnika o vozačkoj dozvoli (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj 13/2007). Pri tome, sud, odnosno ovlašteni organ ne mogu promijeniti broj kaznenih poena koji se zaračunavaju automatski kao rezultat odgovornosti za prekršaj u skladu sa Zakonom o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini.

Na postavljeni zahtjev Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmјenu podataka Bosne i Hercegovine za dostavljanje podatka o mjeri sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom, koju izriču sudovi u Federaciji Bosne i Hercegovine, počiniteljima kaznenih djela protiv sigurnosti javnog prometa u kaznenom postupku, odnosno da li su podaci o ovoj mjeri sigurnosti evidentirani u bazama podataka koje ova Agencija vodi odnosno da li imaju podatke da li se ova mjera izvršava, odgovor je da se u bazi IDDEEA-e BiH nalaze Prekršajne evidencije a zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom su kaznene evidencije koje oni nemaju u bazi podataka. Prema dostavljenim podacima IDDEEA-e u BiH, mjera sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom se ne izvršava, niti postoji pod zakonski propis kojim se uređuje izvršenje ove mjere sigurnosti. Tabela 1: Broj zaštitnih mjer zabrana upravljanja motornim vozilom, izrečenih u prekršajnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koje su evidentirane u bazu podataka prekršajne evidencije za 2018., 2019 i 2020. godinu.<sup>40</sup>

---

40 Broj zaštitnih mjer izrečenih u prekršajnom postupku koje su evidentirane u bazu podataka prekršajne evidencije, prikazan i analiziran na temelju podataka dostavljenih od Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmјenu Bosne i Hercegovine (IDDEEA), Rješenje o slobodi pristupa informacijama broj: 15-01-07-10-11598-2/ 2023.

<b>Godina</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Zaštitna mjera zabrana upravljanja motornim vozilom izrečena prekršajnim nalogom	44 432	41 432	40 336
Zaštitna mjera zabrana upravljanja motornim vozilom izrečena rješenjem suda	2 502	2 790	2 527
<b>Ukupno</b>	<b>46 934</b>	<b>44 222</b>	<b>42 863</b>

U tabeli 1. prikazan je broj izrečenih zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom izrečenih u prekršajnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine za 2018., 2019. i 2020. godinu i evidentiranih u bazu podataka prekršajne evidencije, a koje su izrekli sudovi u prekršajnom postupku i organi ovlašteni za izdavanje prekršajnog naloga u Federaciji Bosne i Hercegovine. Iz prikazanih podataka vidljivo je da broj izrečenih zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom u prekršajnom postupku od strane suda sudjeluje sa oko 6% u odnosu na ukupan broj izrečenih i evidentiranih zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom u Federaciji Bosne i Hercegovine. Jasno je da najveći broj zaštitnih mjeru izriču policijska tijela ovlaštena za pokretanje prekršajnog postupka putem izdavanja prekršajnog naloga prilikom kontrole i reguliranja prometa ili nakon izvršenog očevida prometne nesreće počiniteljima prekršaja koji su izazvali prometnu nesreću.

Tabela 2: Broj zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom, izrečenih u prekršajnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koje su izvršene, zastarjele ili zastarjele u postupku za 2018., 2019. i 2020. godinu.<sup>41</sup>

<b>Godina</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Zaštitna mjera je u statusu izvršena, zastarjele ili zastarjele u postupku	8 414	7 809	8 257

U tabeli 2. prikazan je broj izrečenih zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom izrečenih u prekršajnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koje su izvršene, zastarjele ili zastarjele u postupku za 2018., 2019. i 2020. godinu. Samo je oko 18% zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom a koje su izvršene, zastarjele ili zastarjele u postupku u odnosu na ukupan broj izrečenih i evidentiranih zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom. Točan broj izvršenih zaštitnih mjeru zabrana upravljanja motornim vozilom ne može se utvrditi jer se u bazama podataka prekršajne evidencije vode skupa zaštitne mjeru u statusu izvršene, zastarjele ili zastarjele u postupku. Iz prikazane analize vidljivo je da izvršavanje zaštitne mjeru zabrana upravljanja

<sup>41</sup> Broj zaštitnih mjeru izrečenih u prekršajnom postupku koje su izvršene, zastarjele ili zastarjele u postupku i evidentirane u bazu podataka prekršajne evidencije, prikazan i analiziran na temelju podataka dostavljenih od Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu Bosne i Hercegovine (IDDEEA), Rješenje o slobodi pristupa informacijama broj: 15-01-07-10-11598-2/2023.

motornim vozilom izrečene u prekršajnom postupku nije na zadovoljavajućoj razini.

## 7. Zaključak

Utjecaj mjere sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom čije izvršenje nije propisano na odgovarajući način i koja se prema dostupnim bazama podataka i evidencijama ne izvršava, koja se rijetko izriče, nema nikakvog utjecaja na počinitelje kaznenih djela protiv sigurnosti javnog prometa, dok zaštitne mjere zabrana upravljanja motornim vozilom izrečene u prekršajnom postupku djelomično se izvršavaju i imaju ograničen učinak na počinitelje prekršaja počinjenih u prometu i prometnim nesrećama. Prethodnom analizom utvrdio sam, mjera sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom u malom broju se izriče, a pogrešno je propisano da se početak trajanja ove mjere sigurnosti računa od dana pravomoćnosti presude ako bi se ova mjera izvršavala na temelju Pravilnika o vozačkoj dozvoli-deponiranjem vozačke dozvole, a objektivno postoji mogućnost da mjera sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom ode u zastaru ili po samoj pravomoćnoj presudi mjeru istekne. Isto tako ispravljanjem nedostataka u KZ F BiH u vezi vrste i kategorije vozila za koju se mjera sigurnosti izriče dalo bi precizna određenja na koja se sve vozila ta mjera odnosi.

Znači sudovi određuju samo kategoriju koja se odnosi na vozačku dozvolu, a ne i na vrstu vozila. Nešto veći utjecaj ali i dalje nedostatan na prometne delikte ima zaštitna mjera zabrana upravljanja motornim vozilom, zbog toga što je veći broj prekršaja i što je zakonodavac za neke teže prekršaje predvio obvezno izricanje zaštitne mjere, što je Pravilnikom o vozačkoj dozvoli jasno propisano njeno izvršenje kao i početak trajanja dok to nije slučaj za mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom. Za osobe koje ne poštuju ovu sigurnosnu mjeru zakonodavac je propisao odgovarajuće sankcije u obliku opoziva uvjetne osude ili rada za opće dobro ili sankcioniranja za prekršaj nedostavljanja vozačke dozvole mjerodavnom tijelu zbog izvršenja zabrane.

Neiskorištenost kazneno pravnog okvira, u konkretnom slučaju odredbi ZKP-a F BiH u pogledu određivanja mjeru privremenog oduzimanja vozačke dozvole ogleda se u tome da sudionici u prometu i dalje krše prometne propise, zbog kojih kršenja događaju se prometne nesreće i sa najtežim posljedicama. Korištenjem ove mjere ostvarili bi se efekti specijalne prevencije. Potrebno je donijeti propis kojim bi se propisao način izvršenja mjeru sigurnosti zabrana upravljanja prijevoznim sredstvom, dale obveze mjerodavnim tijelima koje postupaju kod izvršenja mjeru sigurnosti.

## LITERATURA

### a) Knjige i članci

1. **Grozdanić, V., Škorić, M., Martinović, I.**, *Kazneno pravo, opći dio*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2013.
2. **Lazarević, Lj.**, *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, Savremena administracija, Beograd, 2006.
3. **Milivojević-Antoliš, L.**, *Prekršajno pravo i materijalno pravne odredbe prekršajnog zakona* (Narodne novine, 107/07), Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija, Zagreb, 2012.
4. **Novoselec, P., Martinović, I.**, *Komentar kaznenog zakona, I knjiga: opći dio*, Narodne novine, Zagreb, 2019.
5. **Petrović, B., Jovašević, D., Ferhatović, A.**, *Krivično pravo II, (suučesništvo, krivične sankcije i posebni dio)*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2016.
6. **Stojanović, Z.**, *Krivično pravo, opšti deo, osamnaesto izdanje*, Pravna knjiga, Beograd, 2011.
7. **Tomašević, G.**, *Mjere sigurnosti u krivičnom pravu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu i Književni krug, Split, 1986.

### b) Pravni propisi

1. Kazneni Zakon Federacije Bosne i Hercegovine, Svrha sigurnosnih mјera, Službene novine Federacije BiH”, br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017
2. Pravilnik o dimenzijama, ukupnoj masi i osovinskom opterećenju vozila, o uređajima i opremi koju moraju da imaju vozila i o osnovnim uslovima koje moraju da ispunjavaju uređaji i oprema u saobraćaju na putevima (Službeni glasnik BiH, broj 23/07, 54/07, 101/12, 26/19 i 83/20)
3. Pravilnik o vozačkoj dozvoli „Službeni glasnik“ Bosne i Hercegovine broj 13/2007.
4. Zakon o kaznenom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, br. 35/2003, 56/2003 - ispravka, 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020
5. Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama u Bosni i Hercegovini, „Službene novine“ BiH, broj
6. Zakona o prekršajima F BiH, „Službene novine Federacije BiH”, br. 63/2014 i “Sl. glasnik BiH”, br. 41/2022 - odluka Ustavnog suda BiH i 68/2022 - odluka Ustavnog suda BiH)

**c) Sudska praksa**

1. Presuda Županijskog suda u Mostaru broj 07 0 K 014515 17K od 08.rujna. 2017. godine
2. Presuda Županijskog suda u Mostaru broj 07 0 K 015511 18K od 24.siječnja 2019. godine
3. Rješenje Općinskog suda u Mostaru, broj 58 0 Pr 266240 22 Pr, od 19.09.2023. godine
4. Rješenje Općinskog suda u Mostaru, broj 58 0 Pr 266243 22 Pr, od 27.03.2023. godine
5. Rješenje Općinskog suda u Mostaru, broj 58 0 Pr 266272 22 Pr, od 20.09.2023. godine
6. Tabela 1 i 2 podaci dostavljeni od Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu Bosne i Hercegovine (IDDEEA), Rješenje o slobodi pristupa informacijama broj: 15-01-07-10-11598-2/ 2023

**Tomo Lučić, Ph.B.**

PhD Candidate at the Faculty of Law, University of Mostar  
Federal Ministry of Justice, Advisor for the Judiciary

## **IMPACT OF SECURITY MEASURES AND PROTECTIVE MEASURES ON PERPETRATORS OF CRIMINAL OFFENSES AND OFFENSES AGAINST PUBLIC TRAFFIC SAFETY IN FBiH**

**Summary:** In this article, the author elaborated on the safety measure of a ban on operating a means of transport prescribed in the Criminal Code of the Federal Republic of Bosnia and Herzegovina and the protective measure of a ban on operating a motor vehicle prescribed by the Law on Misdemeanors in the Federal Republic of Bosnia and Herzegovina. The aforementioned measures represent a special category of sanctions that eliminate the conditions or circumstances due to which the perpetrator could continue to commit criminal acts and misdemeanors. A safety measure prohibiting the operation of a motor vehicle can be imposed on the perpetrator of a criminal offense against traffic safety when there is a serious risk that they will endanger traffic safety. The above-mentioned measures are imposed by the Court for a specific time period, while the police authorities only impose a protective measure for the shortest duration. The police authorities are responsible for the enforcement of the security measure banning the operating of a means of transport and the protective measure banning the operating of a motor vehicle, and the legislator has also prescribed sanctions for non-compliance in the form of revocation of a suspended sentence or community service; that is, sanctioning for a misdemeanor for not submitting a driver's license for deposit to the police authorities.

**Keywords:** safety measure, protective measure, ban on operating a means of transport, ban on operating a motor vehicle.

***STRUČNI ČLANAK***



**Dipl. iur. Ružica Jukić, Općinski sud u Tuzli**

Sutkinja - predsjednica Kaznenog odjeljenja Općinskog suda u Tuzli

## **POBOLJŠANJE PROCESNOG POLOŽAJA ŽRTVE NASILJA U OBITELJI U RELEVANTNOM ZAKONODAVSTVU FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

**Sažetak:** Procesna prava žrtava nasilja u obitelji, prema Zakonu o zaštiti nasilja u obitelji Federacije Bosne i Hercegovine, svode se samo na pravo žrtava na prijavljivanje nasilnika u obitelji, da žrtva nasilja u obitelji bude saslušana od strane pripadnika policijskih organa, te pravo na odabir osobe od povjerenja. Ovaj rad se bavi pitanjem, koliko ovaj Zakon doista štiti žrtvu nasilja u obitelji, imajući u vidu da prema sadašnjim zakonskim rješenjima: žrtva nasilja nema pravo na žalbu protiv rješenja kojim se odbacuje ili obustavlja prijelog policijskog organa za izricanje zaštitnih mjera, žrtva nasilja nema prava na izjavljivanje žalbe na rješenje o izricanju zaštitne mjere te da žrtva nasilja nema adekvatnog nadzora od strane policijskih organa nad provođenjem zaštitnih mjera, onda smatramo da žrtva nasilja nije adekvatno zaštićena ovim Zakonom, te ovim radom predlažu određene promjene, kojih promjena je cilj poboljšati procesni položaj žrtve nasilja u obitelji u relevantnom zakonodavstvu Federacije Bosne i Hercegovine, na temelju pravne stečevine Europske unije i prijedloga konkrenih rješenja na koje je ukazala sudska praksa kroz procesuiranje slučajeva nasilja u obitelji.

**Ključne riječi:** *žrtva nasilja u obitelji; zaštita žrtava nasilja u obitelji; nasilna osoba; žalba; nadzor nad zaštitnim mjerama;*

### **1. Uvod**

Nasilje u obitelji postalo je društveno-pravni problem.<sup>1</sup> Naravno, nasilja u obitelji je bilo i prije<sup>2</sup> a biće i poslije, ali je ono u današnje vrijeme nekontrolirano

---

1 Vidi: Nurović, Mensur, *Nasilja u porodici kao društveno-pravni problem*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu; Sarajevo, 2014.; (Dostupno na: <https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/09/NASILJA-U-PORODICI-KAO-DRUSTVENO-PRAVNI-PROBLEM-Mensur-Nurovic.pdf>; (Videno: 28.01.2024. godine);

2 Vidi: Lovaković, Izabela, *Nasilje u obitelji*, završni rad, Filozofski fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku Univerziteta u Sarajevu, Osijek, 2014., str. 1.; Dostupno na: <https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/09/NASILJA-U-PORODICI-KAO-DRUSTVENO-PRAVNI-PROBLEM-Mensur-Nurovic.pdf>; (Videno: 28.01.2024. godine);

eskaliralo<sup>3</sup>, pa čitav svijet pokušava raznim pravnim mehanizmima<sup>4</sup> zaštiti žrtvu nasilja od nasilne osobe u obitelji. Nakon javno prenošenog ubojstva supruge N. H. na društvenoj mreži<sup>5</sup> od strane njenog vanbračnog supružnika, koje ubojstvo se desilo u Gradačcu<sup>6</sup>, desilo se niz ubojstava u kojima je bila žrtva nasilja supruga ili djevojka nasilnika, i koji su po sličnom modelu već viđenom iz Gradačca, izvršili ubojstvo supruge, bivše supruge, djevojke, pa čak izvršili i samoubojstvo.<sup>7</sup> Nasilnici u obitelji osim punoljetnih lica mogu biti i djeca, ali u rjeđim slučajevima i žene, pa se tako u ulozi žrtve mogu naći muž, sin, otac, djed ili netko drugi.<sup>8</sup> U poslednje vrijeme često se dešava da sin ili unuk nanesu tjelesne ozljede majci ili baki.<sup>9</sup> Također, ponekad se dogodi da je i žena nasilnica u obitelji.<sup>10</sup> Imajući u vidu, da je obitelj osnovna stanica i vodilja svih društava<sup>11</sup>, sasvim je jasno da će se svaki problem te osnovne stanice reflektirati na drštvenu zajednicu.

Najznačajnija Konvencija koja tretira problematiku nasilja u obitelji je "Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici" Vijeće Europe<sup>12</sup>, koju nazivaju „Istanbulská konvencia“<sup>13</sup>. Rad na Konvenciji započeo je 2008. godine, prihvaćena je u Istanbulu 11.05.2011. godine, a stupila je na snagu 01.11.2014. godine.<sup>14</sup> Važnost ove Konvencije i procjena njenog učinka

3 Vidi: Agencija Europske unije za temeljna prava, *Nasilje nad ženama: istraživanje provedeno diljem Europske unije*, Ured za publikacije Europske unije, 2014.; Dostupno na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_hr.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_hr.pdf) (Viđeno: 28.01.2024. godine);

4 Vidi: Vijeće Europe, *Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*, Istanbul, 2015.; Dostupno na: <https://rm.coe.int/168046246e> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

5 Vidi: [https://avaz.ba/vijesti/crna-hronika/849124/ovo-je-nermin-sulejmanovic-koji-je-uzivo-na-instagramu-prenosio-ubistvo-supruge?fbclid=IwAR2HXvNg2u6YTF5zKFg5Eucd0MPeW14wTL4GJbidaH496hlq1mLPf\\_uorCY](https://avaz.ba/vijesti/crna-hronika/849124/ovo-je-nermin-sulejmanovic-koji-je-uzivo-na-instagramu-prenosio-ubistvo-supruge?fbclid=IwAR2HXvNg2u6YTF5zKFg5Eucd0MPeW14wTL4GJbidaH496hlq1mLPf_uorCY) (Viđeno: 28.01.2024. godine);

6 Vidi: <https://balans.co.ba/detalji-zlocina-u-gradaccu-sulejmanovic-zakazao-vjencanje-za-16-august-ciji-je-pistolj-kojim-su-pocinjena-ubistva/> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

7 Vidi jedan od primjera: <https://nlinfo.hr/regija/u-bih-ubijena-jos-jedna-zena-nadeno-i-tijelo-ubojice/> (Viđeno: 21.01.2024. godine);

8 Više o tome na: <https://zir.nsk.hr/islandora/object/ffos:6144/datastream/PDF/view> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

9 Vidi: <https://radiosarajevo.ba/vijesti/crna-hronika/jezivi-detalji-zlocina-u-bijeljini-sin-sjekirom-ubio-majku-pa-je-zapalio/523537> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

10 Vidi: Poredoš Lavor, D. i Jerković, S., *Nasilje nad muškarcima*, Polic. sigur., godina 20. (2011.), broj 3, strana 400.- 406.; Osijek, 2011.; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/117315> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

11 Vidi: Radić, A., *Položaj obitelji u suvremenom društvu*, završni rad, Filozofski fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2014.; str.37.; (Dostupno na: <https://zir.nsk.hr/islandora/object/ffst%3A2442/datastream/PDF/view> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

12 Dalje u radu: Konvencija;

13 Vidi: Vijeće Europe, *Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*, Istanbul, 2015.; Dostupno na: <https://rm.coe.int/168046246e> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

14 Više o okolnostima nastanka Istanbulske konvencije, dostupno u Mišljenju nezavisnog odvjetnika Gerarda Hogana iz 2021. godine povodom zahtjeva Europskog parlamenta, na: <https://>

predmet je interesovanja pravnih stručnjaka.<sup>15</sup> Bosna i Hercegovina je ratificirala je ovu Konvenciju 07.11.2013. godine, te je tim činom ratifikacije postala šesta zemlja Vijeća Europe, koja je ratificirala Konvenciju, Ratificiranjem Konvencije Bosna i Hercegovina se obvezala na poduzimanje zakonodavnih i drugih mjera radi osiguranja pravnog institucionalnog i organizacijskog okvira za prevenciju nasilja nad ženama, zaštitu žrtava nasilja te kažnjavanje počinitelja nasilja.<sup>16</sup>, međutim od samog potpisivanja Istanbulske konvencije, implementiranje sama provedba je bila upitna.<sup>17</sup>

Smatramo da u oblasti zaštite žrtava nasilja u obitelji tek preostaje uskladišvanje pravnog okvira sa standardim navedene Istanbulske Konvencije, a što upravo pokazuju odredbe: Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH<sup>18</sup>, Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Republike Srpske<sup>19</sup> i Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Brčko Distrikta<sup>20</sup>, koji su različito regulirali procesni položaj žrtve u postupku pred sudom.

## 2. Analiza odabranih odredbi Zakona o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH u svjetlu sudske prakse

Člankom 8. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH<sup>21</sup> propisana je obveza prijavljivanja nasilja u obitelji uz taksativno navođenje onih koji su dužni to prijavljivati izvršiti, a među njima je svakako i žrtva nasilja.

Djela nasilja u obitelji imaju jedinstvene karakteristike, koje ih razlikuju od drugih nasilnih djela, što uključuje između ostalog i činjenicu da počinitelji i

---

curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=238745&doclang=hr (Viđeno: 28.01.2024. godine);

15 Vidi: Željko, D., *Procjena prvih deset godina Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 28, broj 2/2021, str. 381.-404., Zagreb, 2021.; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/395382> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

16 Vidi: <https://arsbih.gov.ba/project/istanbulska-konvencija/> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

17 Vidi: Garankić, I., *Implementacija Istanbulske konvencija u Bosni i Hercegovini*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, publikacija (bez navođenja godine objave publikacije); Dostupno na: [https://hcabl.org/wp-content/uploads/2022/03/Ilma\\_Garankic\\_esej1\\_merged-1\\_organized.pdf](https://hcabl.org/wp-content/uploads/2022/03/Ilma_Garankic_esej1_merged-1_organized.pdf) (Viđeno: 21.01.2024. godine);

18 Vidi: Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 20/2013 i 75/2021), dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/zakon-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici.html> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

19 Vidi: Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 102/2012, 108/2013, 82/2015 i 84/2019) dostupan na [https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/zakon\\_o\\_zastiti\\_od\\_nasilja\\_u\\_porodici\\_RS.pdf](https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/zakon_o_zastiti_od_nasilja_u_porodici_RS.pdf) (Viđeno: 28.01.2024. godine);

20 Vidi: Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Brčko Distrikta Bosne I Hercegovine (“Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 7/2018), dostupan na <https://advokat-prnjavorac.com/Zakon-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici-Brcko-distrikta.html> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

21 Vidi: Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 20/2013 i 75/2021), dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/zakon-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici.html> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

žrtve nastavljaju živjeti u većini slučajeva pod istim krovom, zbog visoke razine interakcije između partnera.<sup>22</sup> Osim jedinstvenih karakteristika djela nasilja u obitelji, jedinstveno je i to da u praksi nema slučajeva da su u članku 8. Zakona navedene osobe odgovarale zato što nisu prijavile nasilje u obitelji, a pogotovu članovi obitelji, koji vrlo često znaju biti i jedini svjedoci nasilja u obitelji. Iako se građani često ponašaju kao da je nasilje u obitelji privatna stvar to nije točno<sup>23</sup>. Neprijavljanjem nasilja u obitelji i dalje se štite nasilne osobe i onemogućava se dokazivanje u sudskom postupku, a pogotovu kada se članovi obitelji pozivaju na blagodeti Zakona da ne svjedoče. Mišljenja smo da su slijedeće dvije zakonske norme suprostavljene: norma iz prekršajnog postupka prema Zakonu o zaštiti nasilja u obitelji FBiH, gdje čine prekršaj svi koji ne prijave nasilje u obitelji, pa i članovi obitelji i norma koja je određena članka 97. Zakona o kaznenom postupku Federacije BiH<sup>24</sup>, koja propisuje da svjedočenje mogu odbiti bračni, onosno vanbračni suprug osumnjičenog odnosno optuženog, te roditelji ili dijete, usvojitelj ili usvojenik osumnjičenog odnosno optuženog. Konkretno, upravo na ovaj članak 97. Zakona o kaznenom postupku Federacije BiH se pozivala i N.H. iz Gradačca, kada je prijavila vanbračnog supruga, koji ju je nakon toga ubio<sup>25</sup>. U poslednje vrijeme česta je pojava da žrtve insistiraju da ne svjedoče protiv nasilnika i pozivaju se na ovaj članak 97. Zakona o kaznenom postupku Federacije BiH, čime se stvara začarani krug nasilja<sup>26</sup>.

Člankom 11. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH posebno je regulirana mjera zabrane: udaljenje iz stana, kuće ili nekog drugog stambenog prostora. Mjera iz stava 1. ovog članka određuje se u trajanju, koje ne može biti kraće od jednog mjeseca niti duže od dvije godine.

Međutim, postavlja se pitanje što će se desiti, kada istekne mjera zabrane i kada se osoba, koja je učinila nasilje u obitelji, vratí u dom u kojem živi žrtva nasilja u obitelji? Mišljenja smo, da se onaj tko je učinio nasilje u obitelji ne bi trebao imati pravo vraćati tamo gdje se nalazi žrtva nasilja u obitelji, a zbog sigurnosnog faktora prema žrtvi nasilja, da se ne bi dogodilo još veće nasilje u obitelji.

---

22 Vidi: Martinjak, D. i Filipović, H., *Prekršajna ili druga odgovornost u slučaju nasilja u obitelji*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 26., broj 2/2019, strana 621.; Zagreb, 2019.; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/338619> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

23 Vidi:<https://fld.ba/bs/novosti/nasilje-nije-privatna-stvar-vrijeme-je-za-usvajanje-zakona-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici-u-fbih/448> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

24 Vidi: Zakon o kaznenom postupku Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 35/2003, 56/2003 – ispr., 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020), dostupan na <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/86562> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

25 Vidi: <https://arhiva.ekskluziva.ba/nizama-nevjencanog-supruga-nekoliko-puta-prijavljal-a-za-nasilje-na-sudskom/479975> (Viđeno: 21.01.2024. godine);

26 Vidi: Mušić, S., *Nasilje u porodici kroz pravni okvir u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, broj XXVI., strana 168.; Mostar, 2018..; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/339405> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

Postupajući kroz predmete<sup>27</sup>, koji se tiču nasilja u obitelji, primjetili smo da su osobe koje su učinile nasilje u obitelji iznimno agresivne, nakon što saznaju da ih je žrtva prijavila policiji. Imamo već navedeni primjer nasilja u obitelji, koje se desilo javno u Gradačcu i to nakon što je žrtva (N. H.) prijavila svog vanbračnog partnera N. S., kojom prilikom je isti, vrlo moguće iz motiva osvete i revanšizma, javno prenosio ubojstvo svoje supruge.<sup>28</sup>

Člankom 12. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH propisana je mjera zabrane približavanja žrtvi nasilja u obitelji. U rješenju kojim sud izriče mjeru zabrane približavanja žrtvi nasilja u obitelji, nadležni sud će odrediti mesta ili područja, te udaljenost ispod koje se nasilna osoba ne smije približiti žrtvi nasilja u obitelji. Mjera iz stavaka 1. ovog članka određuje se u trajanju koje ne može biti kraće od jednog mjeseca niti duže od dvije godine, izuzev ako sud odluči da je duži vremenski period u interesu žrtve nasilja.

Međutim, postavlja pitanje što će se desiti kada se osoba koja je izvršila nasilje vratí tamo gdje se nalazi žrtva nasilja nakon isteka mjeru zaštite, te koja je to udaljenost nasilne osobe od žrtve, koja bi joj osigurala sigurnost od nasilja?

Imajući u vidu da čak neki supružnici žive u garsonjeri, sudovi su pribjegavali donostiti rješenja o mjerama zabrane približavanja na udaljenosti od samo 2 metra ili su odbijali prijedlog za izricanje mjere zabrane, čime žrtva nasilja ostaje i dalje sa nasilnikom u istom domaćinstvu i bez zaštite.

Kroz nekoliko sudskega rješenja biće prikazana absurdnost donošenja takvih odluka o zabrani prilaženja nasilne osobe žrtvi nasilja, koje su se temeljile na prijedlogu policijskog službenika uz konsultiranje Centra za socijalni rad, kao i odluka kojim je odbačen ili obustavljen zahtjev za izdavanje zaštitne mjere približavanja žrtvi.

Rješenjem Općinskog suda u Tuzli, broj: 320 Pr 333547 18 Pr od 20.04.2018. godine<sup>29</sup> izrečena je mjera zabrane približavanja žrtvi na udaljenosti od 2 metra na period u trajanju od 6 mjeseci. Policijski službenik je nakon konsultacija organa starateljstva da se izreknu mjeru zabrane prilaska žrtvi, predložio zabranu približavanja žrtvi na udaljenosti od 2 metra, obzirom da supružnici žive u zajedničkoj kući.

Rješenjem Općinskog suda u Tuzli, broj: 320 Pr 366198 19 Pr od 04.10.2019. godine odbačen je zahtjev za izdavanje zaštitne mjeru zabrane približavanja žrtvi. U obrazloženju ovog rješenja je navedeno da je sud tražio od policijske uprave da dopuni zahtjev: tj. a) da dostavi izvod iz kaznene evidencije, b) da dopuni zahtjev, jer nije navedeno da li žrtva i nasilnik u obitelji žive u odvojenim objektima i na kojoj udaljenosti, obzirom da je zahtjev za izricanje mjeru zabrane sadržavao samo pravni opis radnji nasilja u obitelji. No, policijski službenik nije

27 Brojeve predmeta ovdje nećemo navoditi, jer su još uvijek isti predmeti još uvijek u postupku;

28 Vidi: <https://www.slobodnaevropa.org/a/gradacac-ubistvo-sud/32550511.html> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

29 Autor ovog rada je u posjedu navedenih rješenja, a do istih rješenja se može doći kod donosioca tih rješenja (konkretno od Općinskog suda u Tuzli) sukladno važećim zakonskim propisima, kojima se jamči zaštita ličnih podataka sudionika u tim postupcima anomizacijom tih rješenja.

dostavio dopunu zahtjeva u ostavljenom roku od tri dana. Žrtva nasilja u ovome slučaju nije ostvarila svoje pravo na zaštitu, jer policijski službenik nije prikupio dokaze, a niti je dopunio zahtjev činjenicama i dokazima, koji je od njega sud tražio.

Rješenjem Općinskog suda u Tuzli, broj: 32 0 454225 23 Zm od 30.10.2023. godine obustavljen je postupak izricanja zaštitne mjere zabrane približavanja žrtvi nasilja u obitelji i zaštitne mjere zabrana uzinemiravanja i uhođenja, te je zahtjev odbačen. U obrazloženju Rješenja je navedeno da podnositelj zahtjeva nije dostavio ispis SMS poruka i poziva, jer da dokazi moraju biti takvi da bi se isključila svaka sumnja.

Sve ovo ukazuje na propuste koje učine policijski službenici, a zbog čega žrtve obiteljskog nasilja gube pravo na zaštitu. Osim toga, žrtve obiteljskog nasilja su nemoćne, jer nemaju procesna prava u postupku.

Člankom 16. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH propisano je da je policijska uprava dužna za svaki prijavljeni slučaj nasilja u obitelji izaći na lice mesta odmah po zaprimljenoj prijavi, a stavom 2. istog članka Zakona propisano je da je policijska uprava dužna za svaku osobu za koju postoje osnove sumnje da je počinila nasilje u obitelji, lišiti slobode i zadržati je ako su ispunjeni uvjeti iz članka 153. Zakona o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine<sup>30</sup>.

Međutim, iz prakse je vidljivo da se rijetko dešava da se osoba koja je izvršila nasilje liši slobode, čime bi se izbjegao najgori mogući scenarij, to jest ubojstvo člana obitelji. Ilustracija takvog slučaja je upravo ubojstvo N. H. od njenog vanbračnog supruga N. S. iz Gradačca, koja je prijavila slučaj policiji i koja je imala povrede na sebi, a što je ukazivalo da se radilo o izvršenju kaznenog djela, te je u konkretnom slučaju N. S. morao biti odmah lišen slobode i moralno mu se oduzeti oružje, a što nije učinjeno.<sup>31</sup>

Člankom 17. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH propisano je tko može podnijeti zahtjev za izricanje zaštitnih mera, a iz kojeg proizilazi da zahtjev za izricanje zaštitne mjere nadležnom суду podnosi policijska uprava, a da izuzetno, zahtjev iz stava 1. ovog člana može podnijeti i tužiteljstvo kada za to postoje opravdani razlozi. Dakle, žrtva nema pravo podnošenja zahtjeva.

Člankom 19. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH propisano je da sud prilikom izricanja zaštitne mjere nije ograničen posebnim formalnim dokaznim pravilima radi utvrđivanja činjenica o izvršenju radnji nasilja iz članka 7. ovog Zakona, kao i posljedicama koje su nastupile.

---

30 Vidi: Zakon o kaznenom postupku Federacije BiH ("Službene novine FBiH", broj 35/2003, 56/2003 – ispr., 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020), dostupan na <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/86562> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

31 Vidi: [https://avaz.ba/vijesti/crna-hronika/849124/ovo-je-nermin-sulejmanovic-koji-je-uzivo-na-instagramu-prenosio-ubistvo-supruge?fbclid=IwAR2HXvNg2u6YTF5zKFg5Eucd0MPeW14wTL4GJbidaH496hlq1mLPf\\_uorCY](https://avaz.ba/vijesti/crna-hronika/849124/ovo-je-nermin-sulejmanovic-koji-je-uzivo-na-instagramu-prenosio-ubistvo-supruge?fbclid=IwAR2HXvNg2u6YTF5zKFg5Eucd0MPeW14wTL4GJbidaH496hlq1mLPf_uorCY) (Viđeno: 28.01.2024. godine);

Mišljenja smo da se odredbe ovoga Zakona trebaju tumačiti u korist žrtve, jer je mnogo manja posljedica po neku osobu izricanja mjera zabrane, nego da se ponovi nasilje ili učini ubojstvo žrtve. Međutim, da bi žrtva bila zaštićena, prema našem mišljenju, nasilna osoba mora se odmah udaljiti iz kuće, dok se ne doneše rješenje ili druga mjera zabrane ili druga odluka suda. Također, žrtve nasilja u obitelji u svojoj agoniji prinudene su da prolaze bespotreban administrativno birokratski državni aparat, jer se traži od njih da nasilje u obitelji prijavljuju nadležnoj policijskoj upravi i nadležnom centru za socijalni rad i da odlaze i prikupljaju dokumente iz centara za socijalni rad, i to u situaciji kada se žrtve prijavljuju za sigurnu kuću, pa žrtve često odustanu od toga, jer se ne smiju kretati zbog nasilnika.<sup>32</sup>

Člankom 22. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH propisano je da će se rješenje o izricanju zaštitne mjere dostaviti između ostalih i žrtvi nasilja u obitelji.

Međutim, članom 24. Zakona propisano je da žalbu protiv rješenja za izricanje zaštitne mjere može izjaviti osoba koja je izvšila nasilje, kao i nadležni organi iz člana 17. ovoga Zakona, ali nema pravo na žalbu žrtva nasilja u obitelji, što smatramo vrlo lošim zakonskim rješenjem, kojim se teško povređuju prava žrtve nasilja u obitelji, te je isti članak u ovom smislu potrebno ispraviti i dopuniti.

Članom 22. a.) Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH propisano je tko će vršiti nadzor nad provođenjem izrečenih zaštitnih mjer, pa je tako navedeno su organi nadležni za izvršenje izrečene zaštitne mjere navedene u rješenju o izricanju zaštitne mjere dužni redovno pratiti izvršenje mjer, sačiniti i dostaviti nadležnom суду izvještaj o njihovom izvršenju, predložiti prekid ili zamjenu mjeru kada to smatraju potrebnim. Organ nadležan za izvršenje zaštitne mjere dužan je po saznanju o neizvršenju ili kršenju izrečene mjeru o tome obavijestiti nadležni sud.

Međutim, prema našem mišljenju, ovakva vrsta nadzora ne predstavlja adekvtnu zaštitu za žrtvu, jer ne postoji dovoljno veliki broj policijskih službenika koji bi 24 sata nadzirali osobu koja je izvršila nasilje u obitelji, tako da se nasilnik u obitelji u svakom trenutku može približiti žrtvi nasilja u obitelji i učiniti nasilje u obitelji. U praksi sudova nakon što istekne zaštitna mjeru organi starateljstva ne predlažu novu mjeru, niti utvrđuju stepen rizika povratka nasilne osobe u stan, dom ili drugu prostoriju gdje živi žrtva, što smatramo pogrešnim.

Takođeri i članak 23. Zakona o zaštiti od nasilja u obitelji Federacije BiH predviđa obustavu postupka, te propisuje da će Sud odbaciti zahtjev za izricanje zaštitne mjere i obustaviti postupak kada se utvrdi da: 1) radnje koje su navedene u zahtjevu ne predstavljaju radnje utvrđene u članu 7. ovog Zakona; 2) sud nije nadležan za izricanje zaštitne mjere; 3) zahtjev nije podnesen od ovlaštenog organa.

---

32 Vidi <https://nlinfo.ba/vijesti/tetka-ubijene-nizame-prepricala-cijeli-period-prije-ubistva-rekao-je-da-ce-nizama-gledati-kako-ubija-dijete/> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

Vidljivo je, da ni u ovome slučaju nije predviđeno da se žrtva može žaliti na odbacivanje zahtjeva za izricanje zaštitnih mjera, iako je očito bilo u pojedinim slučajevima da policijski organi nisu dostavili dokaze koji su bili dužni dostaviti ili su postupili po prijavi kršenja mjera zabrane prekršene tek nakon dava i pol mjeseca, te i ovo smatramo vrlo lošim zakonskim rješenjem, kojim se teško povređuju prava žrtve nasilja u obitelji, te je isti član u ovom smislu potrebno ispraviti i dopuniti.

### **3. Neka praktična pitanja i nedoumice u vezi sa procesnim pravima žrtve nasilja u obitelji, nakon analize odabranih odredbi Zakona o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH<sup>33</sup> u svjetlu sudske prakse**

Nakon analize odabranih odredbi Zakona o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH<sup>34</sup> u svjetlu sudske prakse postavlja se pitanje:

-Da li žrtva nasilja u obitelji ima procesni položaj u ovome Zakonu, koji će joj pružiti zaštitu ili se radi o žrtvi nasilja kao pasivnom subjektu, koji ima marginalizirani značaj kroz odredbe ovoga Zakona?

-Što će se desiti sa žrtvom kada nasilnoj osobi isteknu mjere zabrane, te da li nakon isteka zaštitnih mjera nasilna osoba može da se vratí tamo gdje je žrtva nasilja i kakave će to posljedice ostaviti na psihu žrtve, nakon ponovnog povratka nasilnika tamo gdje se žrtva nasilja nalazi?

-Tko provjerava i na temelju čega utvrđuje da je siguran povratak nasilnika u dom gdje žrtva živi ako organi starateljstva ne procjenjuju stepen rizika od povratka nasilne osobe u dom?

Postupajući u jednom sudskom predmetu imali smo priliku vidjeti da je jedan nepravomoćno presuđeni nasilnik u obitelji, koji je suprug i otac, u jednom sudskom predmetu učinio nasilje u obitelji, te da je pored fizičkog napada na suprugu također fizički napadao i na svoju maloljetnu djecu nanoseći djeci tom prigodom ozlijede. Taj isti nepravomoćno presuđeni nasilnik u obitelji već je jednom pravomoćno osuđivan za nasilje u obitelji, ali mu je tom pravomoćnom presudom izrečena uvjetna osuda, koja očito nije imala efekt specijalne prevencije na presuđenog nasilnika u obitelji, da više ne čini nasilje u obitelji.

Također, iako su nepravomoćno presuđenom nasilniku u obitelji izrečene zaštitne mjere udaljenja iz kuće i zabrane prilaženja žrtvama, koje su istekle, i iako se isti nalazio u pritvoru, isti je tražio da ga supruga i djeca (u ovom postupku žrtve) posjete u pritvoru, a čak su i žrtve također tražile da posjete u pritvoru nepravomoćno presuđenog nasilnika u obitelji. Ovdje je interesantno

<sup>33</sup> Vidi: Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 20/2013 i 75/2021), dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/zakon-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici.html> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

<sup>34</sup> Vidi: Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 20/2013 i 75/2021), dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/zakon-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici.html> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

da supruga koja je žrtva nasilja u obitelji želi posjetiti supruga u pritvoru i to sa djecom, koja su također žrtva te nasilne osobe u obitelji. Ovo je absurdna situacija, ali se ona dešava i u ovakvima slučajevima sudovi različito postupaju, pa neki sudovi dozvoljavaju posjete žrtava pritvornicima, dok drugi sudovi ne dozvoljavaju<sup>35</sup>.

Nedoumici predstavlja to da li treba davati dozvolu za posjetu u pritvoru nasilniku, osobama koje su žrtve u obitelji, bez obzira na želju žrtava? Obzirom da žrtva od silne traume često nije svjesna šta želi, stava smo da bi se i ovo trebalo posebno regulirati Zakonom.

**Žrtve vrlo često prijave nasilnika i odmah poslije toga koriste blagodeti članka 97. Zakona o kaznenom postupku Federacije Bosne i Hercegovine<sup>36</sup>,** te ne žele da svjedoče protiv nasilne osobe. Stava smo da taj članak 97. Zakona treba mijenjati i tako onemogućiti manipulaciju, koja se provodi nad žrtvama, koje vrlo često zbog pritisaka obitelji, odbijaju da svjedoče protiv nasilnika, kako bi mu na taj način olakšale da se oslobođe od krivnje.

Nedoumice se stvaraju i kod određivanja mjera zabrane prilaska žrtvi, kada supružnici žive u malom stanu ili garsonjeri. Događa se da žrtva i nasilnik u ovitelji žive u malom stanu ili garsonjeri i da sudovi odbijaju zbog toga izricanje zaštitnih mjera zabrane prilaska žrtvi, a tu mjeru je predložio policijski službenik, a što je po našem mišljenju pogrešno, jer žrtva mora dobiti zaštitu gdje god da se nalazi. Stava smo, da bi se u ovakvima slučajevima trebalo tražiti i zaštitna mjeru udaljenja iz kuće ili stana i zabrana prilaska na udaljenosti od 100 metara, da bi žrtva imala adekvatnu zaštitu.

Nedoumice se stvaraju i kod nadzora nad izrečenim mjerama zabrane prilaženja i mjerne udaljenja iz stana, doma ili druge prostorije u kojima je nasilnik živio sa žrtvom, jer je činjenica da policijski službenici ne mogu pratiti 24 sata nasilnu osobu, pa smo stava da je potrebno hitno uvesti elektronske nanognice ili narukvice, kao sredstvo nadzora u kontrolom izvršenja izrečenih mjera zabrane.

Smatramo da je potrebno u sudskej praksi odlučiti što je adekvatnije rješenje, da li to da policijski službenici, uz konsultaciju Centra za socijalni rad, traže od suda izricanje određene mjerne zabrane (koja je vrlo često neadekvatna) ili bi o izricanju mjerne zabrane trebao odlučiti sam sud sukladno utvrđenom činjeničnom stanju i dostavljenim dokazima, a vodeći se odredbama Zakona o zaštiti nasilja u obitelji<sup>37</sup> Republike Hrvatske, koja je članica Europske unije.

---

35 Postupajući u ovom konkretnom navedenom slučaju mi nismo dozvolili posjetu supruge i djece nepravomoćno presuđenom nasilniku u obitelju, suprugu I ocu žrtava nasilja u obitelji.

36 Vidi: Zakon o kaznenom postupku Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 35/2003, 56/2003 – ispr., 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020), dostupan na <https://portalfo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/86562> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

37 Vidi: Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji (“Narodne novine”, broj 70/17, 126/19, 84/21, 144/22) [https://www.zakon.hr/z/81/Zakon-o-za%C5%A1titu-od-nasilja-u-obitelji#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/z/81/Zakon-o-za%C5%A1titu-od-nasilja-u-obitelji#google_vignette) (Viđeno: 28.01.2024. godine);

Postavlja se i pitanje, da li zaštitne mjere trebaju teći dok se nasilna osoba nalazi u pritvoru ili trebaju da se nastave nakon što nasilna osoba izađe iz pritvora, iz razloga što sadašnja praksa da izrečena mjera teče dok se nasilnik nalazi u pritvoru ili zatvoru. Stava smo, da bi u ovome trebalo izmijeniti Zakon, te navesti da zaštitna mjera ne teče za vrijeme pritvora ili zatvora, nego da će ista početi teći tek nakon što nasilna osoba bude puštena iz pritvora ili nakon što odsluži kaznu na koju je bila osuđena, što bi bilo analogno zakonskom rješenju iz članka 77. stav 3.) Kaznenog Zakona Federacije BiH<sup>38</sup>, a koja odredba se odnosi se na sigurnosnu mjeru zabrane upravljanja prijevoznim sredstvom, te je navedeno da se vrijeme izvršenja kazne ne uračunava u rijeme trajanja ove sigurnosne mjere.

Također smo stava, da bi se žrtvama trebalo omogućiti da ih ispita policijski službenik istog spola kao žrtva, jer to propisuje i Zakon o zaštiti nasilja u obitelji<sup>39</sup> Republike Hrvatske, i da bi žrtva bi morala imati pravo na punomoćnika odvjetnika. Ono što je interesantno u ovome Zakonu u Republici Hrvatskoj je to da i sud može po službenoj dužnosti izreći zaštitnu mjeru, a što nije slučaj u Bosni i Hercegovini. Osim toga, u ovom Zakonu u Republici Hrvatskoj su predviđene i prekršajno pravne sankcije a to su: izricanje zaštitnih mjeru, novčana kazna, kazna zatvora i druge prekršajno pravne sankcije propisane Zakonom kojim se uređuje prekršaj. Prema ovom Zakonu u Republici Hrvatskoj interesantno je da zaštine mjere zabrane približavanja, uz nemiravanja i uhodenja, te zaštitu mjeru udaljenja nasilnika iz zajedničkog doma, obaveza psihosocijalnog tretmana i liječenja od ovinosti, sud može donijeti i prije pokretanja prekršajnog postupka, u slučajevima kada postoji izravna opasnost po život žrtve nasilja i njениh članova obitelji. Zaštitnu mjeru, prema ovom Zakonu u Republici Hrvatskoj, mogu zatražiti nadležni tužitelji, centar za socijalni rad, žrtva i sud može po službenoj dužnosti izreći zaštitnu mjeru, a što nije slučaj u Bosni i Hercegovini, jer niti sud može po službenoj dužnosti izreći zaštitnu mjeru niti može tražiti žrtva izricanje zaštitnih mjeru. Prije izricanja zaštitne mjere sud će saslušati nasilnu osobu i žrtvu nasilja, a što nije čest slučaj kod nas u prekršajnom postupku zbog nasilja u obitelji, pa se opravdano postavlja pitanje da li i Bosni i Hercegovini treba izmijeniti svoje odredbe Zakona u ovome pravcu, kako je to regulirano Zakonom o zaštiti u obitelji u Republici Hrvatskoj, jer je Republika Hrvatska članica Europske unije, koja je svoje Zakone uskladila sa pravnom stečevinom Europske unije?

Iz svega navedenog, vidljivo je da nam je intencija bila da kroz ovaj rad pored ukazivanja na marginalni procesni položaj žrtve nasilja u obitelji ukazati i na nužnost izmjene ovoga Zakona u Federaciji Bosne i Hercegovine, na način da se žrtva nasilja u potpunosti uvede kroz odredbe ovoga Zakona kao aktivni

38 Vidi: Kazneni zakon Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", broj 36/03, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17) dostupan na: <https://portallo2.pravosudje.ba/vstvfo-api/vijest/download/81635> (Videno: 28.01. 2024. godine);

39 Vidi: Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji ("Narodne novine", broj 70/17, 126/19, 84/21, 144/22) [https://www.zakon.hr/z/81/Zakon-o-za%C5%A1titni-od-nasilja-u-obitelji#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/z/81/Zakon-o-za%C5%A1titni-od-nasilja-u-obitelji#google_vignette) (Videno: 28.01.2024. godine);

procesni subjekt, koji će imati pravo da poduzima sve pravne radnje koje imaju i policijski službenici, a posebno da ima pravo žalbe na donesena rješenja od strane suda po zahtjevu za izdavanje mjere zabrane u prekršajnom postupku, a što do sada nije bio slučaj.

Predlažemo uvođenje elektronska narukvica ili nanognica koju bi nosila nasilna osoba, a koja ima za cilj adekvatan nadzor policijskih organa nad mjerama zabrane približavanja izrečenim nasilnoj osobi, jer je to jedini adekvatan nadzor nad primjenom izrečenih mjera zabrane približavanja žrtvi, uhodenja ili udaljenja nasilne osobe u obitelji.

Predlažemo i izmjene ovoga Zakona u smislu da žrtvu nasilja u obitelji ispituje policijski službenik koji je istog spola, kao žrtva nasilja, te da žrtva ima pravo na odvjetnika, koji će poduzimati pravne radnje za žrtvu i davati pravne savjete.

Predlažemo da u Bosni i Hercegovini sud može po službenoj dužnosti izricati zaštitne mjere i da se uvedu uvedu tri nova kaznena djela i to:

- Kazneno djelo „Nesavjestan rad policijskih službenika u postupanju po prijavama nasilja u obitelji“;
- Kazneno djelo „Prisilna kontrola ili prisilno ponašanje u intimnim i obiteljskim odnosima“ i
- Kazneno djelo “Femicid”.

#### 4. Zaključak

Iz svega navedenog u ovom radu može se zaključiti da Bosna i Hercegovina nije implementirala Istanbulsku konvenciju, jer nije donijela zakone koji će u potpunosti zaštiti žrtvu nasilja u obitelji. Umjesto da se predviđa Zakon o zaštiti nasilja u obitelji na razini Bosne i Hercegovine, ovi zakoni su doneseni na razini entiteta i Brčko Distrikta BiH, a što je za posledicu imalo da su sva tri Zakona ovu oblast uredila drugačije tj. sa različitim procesnim pravima žrtve, te smatramo da žrtva mora imati ista prava, na kojem god se teritoriju Bosne i Hercegovine nalazila.

Osim toga, može se zaključiti da Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Federacije nije uveo žrtvu, kao aktivni procesni subjekt kroz svoje odredbe, nego je istu marginalizirao, svodeći pravo žrtve nasilja samo na prijavu nasilja u obitelji i odabir osobe od povjerenja, zbog čega žrtva nasilja trpi propuste od strane policijskih službenika, koji su očito ponekad nesavjesno zastupali interes žrtve nasilja u obitelji. Zato je potrebno da žrtva nasilja postane u potpunosti procesnopravi subjekt sa svim pravima, koji pripadaju i drugim subjektima u postupku.

Na temelju gore navedenog nužno se nameće i potreba uvođenja novih kaznenih djela i to: „Nesavjestan rad policijskih službenika u postupanju po prijavama nasilja u obitelji“, „Prisilna kontrola ili prisilno ponašanje u intimnim

i obiteljskim odnosima“ i “Femicid”. Smatramo da bi policijski službenici daleko efikasnije i profesionalnije postupali u slučaju da postoji kazneno djelo „Nesavjestan rad policijskih službenika u postupanju po prijavama nasilja u obitelji“. Također, kazneno djelo „Prisilna kontrola ili prisilno ponašanje u intimnim i obiteljskim odnosima, je neophodno potrebno, jer su od 100 prijava 86 % učinjenog nasilja u obitelji učinjeni upravo prisilnom kontrolom i prisilnim ponašanjem<sup>40</sup>. Kazneno djelo „Femicid“ je potrebno uvesti, jer je Europski sud u Strazburu kroz svoje presude utvrdio da se radi o rodno zasnovanom nasilju, te da time žene i djevojčice spadaju u ranjivu kategoriju<sup>41</sup>.

Smatramo da veliki propusti koje su učinili policijski službenici, radeći u postupku dokumentiranja dokaza nasilja u obitelji, te propusti učinjeni od strane policijskih službenika kao ovlaštenih osoba za izjavljivanje pravnih lijekova, ukazuju na potrebu kontinuirane edukacije policijskih službenika u svrhu pravilnog postupanja u slučajevima nasilja u obitelji. Smatramo također da bi i suci i tužitelji, kao i djelatnici centara za socijalni rad trebali proći kontinuirane edukacije na temu poboljšanja procesnog položaja žrtava obitelji u sudskom postupku.

## Literatura

### Knjige i članci:

1. Garankić, I., *Implementacija Istanbulske konvencije u Bosni i Hercegovini*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, publikacija (bez navođenja godine objave publikacije); Dostupno na [https://hcabl.org/wp-content/uploads/2022/03/Ilma\\_Garankic\\_esej1\\_merged-1\\_organized.pdf](https://hcabl.org/wp-content/uploads/2022/03/Ilma_Garankic_esej1_merged-1_organized.pdf)
2. Lovaković, Izabela, *Nasilje u obitelji*, završni rad, Filozofski fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku Univerziteta u Sarajevu, Osijek, 2014., str. 1.; Dostupno na: <https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/09/NASILJA-U-PORODICI-KAO-DRUSTVENO-PRAVNI-PROBLEM-Mensur-Nurovic.pdf>
3. Martinjak, D. i Filipović, H., *Prekršajna ili druga odgovornost u slučaju nasilja u obitelji*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 26., broj 2/2019, strana 621.; Zagreb, 2019.; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/338619>
4. Mušić, S., *Nasilje u porodici kroz pravni okvir u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, broj XXVI., strana 168.; Mostar, 2018..; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/339405>

40 Vidi: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Prisilna\\_kontrola](https://hr.wikipedia.org/wiki/Prisilna_kontrola) (Viđeno: 28.01.2024. godine);

41 Vidi: Jelić, I. I Smith, H., *Vodič kroz relevantnu jurisprudenciju Europskog suda za ljudska prava*, publikacija Vlade Ujedinjenog Kraljevstva i Fondacije Konrad Adenauer Stiftung, 2022.; Dostupno na: [GenderEquality\\_BCMS.pdf](GenderEquality_BCMS.pdf) ([gcjnetwork.org](http://gcjnetwork.org)) (Viđeno: 28.01.2024. godine);

5. Nurović, Mensur, *Nasilja u porodici kao društveno-pravni problem*, magistarski rad, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu; Sarajevo, 2014.; (Dostupno na: <https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2021/09/NASILJA-U-PORODICI-KAO-DRUSTVENO-PRAVNI-PROBLEM-Mensur-Nurovic.pdf>)

6. Poredoš Lavor, D. i Jerković, S., *Nasilje nad muškarcima*, Polic. sigur., godina 20. (2011.), broj 3, strana 400.- 406.; Osijek, 2011.; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/117315>

7. Radić, A., *Položaj obitelji u suvremenom društvu*, završni rad, Filozofski fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 2014.; str.37.; (Dostupno na: <https://zir.nsk.hr/islandora/object/ffst%3A2442/datastream/PDF/view>)

8. Željko, D., *Procjena prvih deset godina Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji*, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 28, broj 2/2021, str. 381.- 404., Zagreb, 2021.; Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/395382> (Viđeno: 28.01.2024. godine);

### **Publikacije:**

1. Agencija Europske unije za temeljna prava, *Nasilje nad ženama: istraživanje provedeno diljem Europske unije*, Ured za publikacije Europske unije, 2014.; Dostupno na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_hr.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_hr.pdf)

2. Jelić, I. I Smith, H., *Vodič kroz relevantnu jurisprudenciju Europskog suda za ljudska prava*, publikacija Vlade Ujedinjenog Kraljevstva i Fondacije Konrad Adenauer Stiftung, 2022.; Dostupno na: [GenderEquality\\_BCMS.pdf](https://gender-equality-bcms.pdf) ([gcjnetwork.org](https://gcjnetwork.org))

3. Mišljenje nezavisnog odyjetnika Gerarda Hogana iz 2021. godine povodom zahtjeva Europskog parlamenta, dostupno na: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=238745&doclang=hr>

### **Pravni izvori:**

1. Vijeće Europe, *Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*, Istanbul, 2015.; Dostupno na: <https://rm.coe.int/168046246e>

2. Kazneni zakon Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, broj 36/03, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17);

3. Zakon o kaznenom postupku Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 35/2003, 56/2003 – ispr., 78/2004, 28/20005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020);

4. Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Federacije BiH (“Službene novine FBiH”, broj 20/2013 i 75/2021);

5. Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 102/2012, 108/2013, 82/2015 i 84/2019);
6. Zakon o zaštiti nasilja u obitelji Brčko Distrikta Bosne I Hercegovine (“Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, broj 7/2018);
7. Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji (“Narodne novine”, broj 70/17, 126/19, 84/21, 144/22) [https://www.zakon.hr/z/81/Zakon-o-za%C5%A1tititi-od-nasilja-u-obitelji#google\\_vignette](https://www.zakon.hr/z/81/Zakon-o-za%C5%A1tititi-od-nasilja-u-obitelji#google_vignette)

#### **Internet izvori:**

- 1.[https://avaz.ba/vijesti/crna-hronika/849124/ovo-je-nermin-sulejmanovic-koji-je-uzivo-na-instagramu-prenosio-ubistvo-supruge?fbclid=IwAR2HXvNg2u6YTF5zKFg5Eucd0MPeW14wTL4GJbidaH496hlq1mLPf\\_uorCY](https://avaz.ba/vijesti/crna-hronika/849124/ovo-je-nermin-sulejmanovic-koji-je-uzivo-na-instagramu-prenosio-ubistvo-supruge?fbclid=IwAR2HXvNg2u6YTF5zKFg5Eucd0MPeW14wTL4GJbidaH496hlq1mLPf_uorCY)
- 2.<https://balans.co.ba/detalji-zlocina-u-gradaccu-sulejmanovic-zakazao-vjencanje-za-16-august-ciji-je-pistolj-kojim-su-pocinjena-ubistva/>
- 3.<https://n1info.hr/regija/u-bih-ubijena-jos-jedna-zena-nadeno-i-tijelo-ubojice/>
4. <https://zir.nsk.hr/islandora/object/ffos:6144/datastream/PDF/view>
5. <https://arsbih.gov.ba/project/istanbulska-konvencija/>
- 6.<https://fld.ba/bs/novosti/nasilje-nije-privatna-stvar-vrijeme-je-za-usvajanje-zakona-o-zastiti-od-nasilja-u-porodici-u-fbih/448>
- 7.<https://arhiva.ekskluziva.ba/nizama-nevjencanog-supruga-nekoliko-puta-prijavljivala-za-nasilje-na-sudskom/479975>
- 8.<https://www.slobodnaevropa.org/a/gradacac-ubistvo-sud/32550511.html>
9. <https://n1info.ba/vijesti/tetka-ubijene-nizame-prepricala-cijeli-period-prije-ubistva-rekao-je-da-ce-nizama-gledati-kako-ubija-dijete/>
10. [https://hr.wikipedia.org/wiki/Prisilna\\_kontrola](https://hr.wikipedia.org/wiki/Prisilna_kontrola)

**Ružica Jukić, Ph.B., Municipal court in Tuzla**

Judge – President of the Criminal Division of the Municipal Court in Tuzla

**IMPROVEMENT OF THE PROCEDURE POSITION OF THE VICTIM  
OF DOMESTIC VIOLENCE IN THE RELEVANT LEGISLATION OF  
THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Summary:** The procedural rights of victims of domestic violence, according to the Law on the protection of domestic violence of the Federation of Bosnia and Herzegovina, are reduced only to the right of victims to report domestic violence, to have the victim of domestic violence heard by members of the police authorities, and the right to choose trustworthy persons. This paper deals with the question of how much this Act really protects the victim of domestic violence, bearing in mind that according to the current legal solutions: the victim of violence does not have the right to appeal against the decision rejecting or suspending the decision of the police body to impose protective measures, the victim of violence has no right to the filing of an appeal against the decision on the imposition of a protective measure and that the victim of violence does not have adequate supervision by the police authorities over the implementation of protective measures, then we consider that the victim of violence is not adequately protected by this Act, and in this paper propose certain changes, the aim of which changes are to improve the procedural position victims of domestic violence in the relevant legislation of the Federation of Bosnia and Herzegovina, based on the acquis of the European Union and proposals for specific solutions indicated by judicial practice through the processing of cases of domestic violence.

**Key words:** victim of domestic violence; protection of victims of domestic violence; violent person; complaint; supervision of protective measures;