

**ISSN 1512-6706**

**REVIJA ZA PRAVO  
I EKONOMIJU**

**REVIEW FOR LAW  
& ECONOMICS**

**Godina 17. Br. 2. Mostar 2016.**

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

**Izdavač – Publisher**

Pravni fakultet, Univerzitet Džemal Bijedić u Mostaru

**Za izdavača – For the Publisher**

dekan prof. dr. Alena Huseinbegović

**Uredništvo – Editorial Bord**

prof. dr. Mirjana Nadaždin-Defterdarević  
glavni i odgovorni urednik – Editor in Chief

prof. dr. Jozo Čizmić

prof. dr. Şebnem Gökçeoğlu Balci

doc. dr. Amra Mahmutagić

viša. ass. Emina Hasanagić, MA.

**ISSN 1512-6707**

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

Časopis izlazi polugodišnje. Radovi se klasificiraju i referiraju po UDC i JEL publikacijama, London, Pittsburgh i Sydney

## SADRŽAJ:

### PREGLEDNI NAUČNI RADOVI

doc. dr. Amra Mahmutagić

doc. dr. Ajdin Huseinspahić

**HISTORIJSKI KORIJENI REGULISANJA VLASNIČKO-PRAVNIH  
ODNOSA .....7**

doc. dr. Rebeka Kotlo

**TEMELJNA POLITIČKA PRAVA U PRAVNO-POLITIČKOM SISTEMU  
I MEĐUNARODNOM PRAVU .....28**

dr. sc. iur. Senad Defterdarević

**ZAŠTITA PRAVA IZBJEGLICA U OKVIRU UN-OVOG SISTEMA  
LJUDSKIH PRAVA .....46**

### STRUČNI RADOVI

Doc. dr. Sabina Šehić-Kršlak

Doc. dr. Maida Dizdarević

**SEOSKO PREDUZETNIŠTVO SA OSVRTOM NA POJEDINE  
ZEMLJE .....65**

Mag. iur. Martina Matić

**PRAVO NA PRISTUP SUDU KAO ASPEKT PRAVIČNOG SUĐENJA U  
SUDSKOJ PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA .....75**

### PRETHODNO SAOPĆENJE

Mr. iur. Faruk Latifović

**IZVORI EVROPSKOG „SOFT LAW“ PRAVA U OBLASTI JAVNO –  
PRIVATNOG PARTNERSTVA .....89**

**UPUTSTVO SARADNICIMA .....106**



***PREGLEDNI NAUČNI RADOVI***



**Dr. sc. Amra Mahmutagić, docentica**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

**Dr. sc. Ajdin Huseinspahić, docent**

Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

## **HISTORIJSKI KORIJENI REGULISANJA VLASNIČKO- PRAVNIH ODNOSA**

### **SAŽETAK**

Kroz razvoj civilizacije uvijek su se odvijali jaki društveno politički procesi, koji su uticali na pravno određivanje pojma vlasništva. Vlasništvo, kao najsveobuhvatniji institut stvarnog prava, oblikovalo se u različitim vidovima, kroz različite društveno-ekonomske formacije. U radu se upravo apostrofira evolucija tih oblika, od kolektivnog, porodičnog, ličnog, pa do individualnog privatnog vlasništva. Ono se od prethodnih oblika razlikuje po potpunom pravu raspolaganja na stvari, koje se osigurava njegovom titularu. Kroz dinamiku historijskih procesa, očigledna je korelacija između načina regulisanja vlasničkih odnosa, države i prava, kao potpuno sinhronih i komplementarnih društvenih pojava. Pojam prava vlasništva se izgrađivao postepeno i uporedo sa koncentracijom imovine kojom je raspolagala vladajuća klasa, i kojoj je trebalo osigurati zaštitu od svakog uznemiravanja. Kao pravni izraz za ekonomski proces prisvajanja, vlasništvo je temeljni i centralni institut svakog pravnog poretka, te ono daje osnovnu karakteristiku društvenom uređenju.

**Ključne riječi:** vlasništvo, pravo raspolaganja, temeljni institut prava, društveno politički sistem, društveno-ekonomska formacija, titular prava, država

### **UVOD**

Još od prvobitne zajednice i rodovsko-plemenske organizacije te pojave prvih tragova vlasništva nad određenim dobrima, preko feudalizma pa sve do današnjeg liberalno-kapitalističkog političko-ekonomskog uređenja, društvena zajednica je iskazivala poseban interes za regulisanje odnosa među ljudima a povodom stvari. Pri tome, posebna pažnja je pridavana regulisanju pravnog režima onih dobara u zajednici koja su smatrana posebno značajnim za njen opstanak i unutrašnju koheziju. Ovdje prije svega mislimo na stvari od posebnog interesa zajednice,

kao što su zemljišta sa pripadajućim im stvarima. Znači, ljudi su, kao što ćemo vidjeti, oduvijek bili skloni prisvajanju stvari što je nerijetko rezultiralo jačanjem unutardruštvenih i međudruštvenih tenzija koje su svoj epilog imale u fizičkim, odnosno oružanim sukobima. Da bi sukobi bili svedeni na najmanju moguću mjeru, zakonodavci su donosili norme kojima su regulisali pravne odnose među ljudima a povodom stvari, normirajući mnoge pravne institute, koji su u manjoj ili većoj mjeri ograničavali titulare određenih prava u raspolaganju stvarima. Tako je svoje mjesto u regulisanju stvarno-pravnih odnosa našlo i vlasništvo kao najsveobuhvatniji institut stvarnog prava, koji njegovom titularu daje najširi krug ovlaštenja. S obzirom da smo zemlja romansko-germanskog pravnog sistema te da su zakonodavci u starom Rimu bili među prvima koji su ovo pitanje regulisali na sveobuhvatan i pregledan način, rimska pravna koncepcija vlasništva, kao i ostalih stvarnih prava, bila je temelj i svih kasnijih pravnih i društveno-političkih sistema, a što ćemo nastojati da prikazemo i u samom radu.

## 1. Historijski i pravni aspekti razvoja instituta vlasništva

Vlasništvo (lat. *dominium, proprietas*; engl. *ownership, property*; njem. *Eigentum*; franc. *propriété*) se javlja kao historijski određena forma društvenih odnosa koji nastaju u vezi sa posjedovanjem i prisvajanjem materijalnih dobara.<sup>1</sup> Vlasništvo, kao i ostali privatno-pravni instituti, istovremeno može biti okarakterisano kao historijski utemeljen stvarno-pravni institut koji se od momenta svoga nastanka nalazio „između dvije vatre“. S jedne strane se nalaze pojedinci koji iz vlasništva crpe vlastitu snagu koja im donosi moć odlučivanja kako u prvobitnim oblicima porodičnih zajednica, kao najužih društvenih ćelija, tako i u državi kao najsloženijoj društvenoj organizaciji. S druge strane, ako ne istovremeno onda sigurno netom poslije svoga pravno-političkog etabliranja,<sup>2</sup> država je pored svih

---

1 D.D. Stojanović, *Stvarno pravo*, četvrto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd, 1978, 39.

2 O državi kao društvenoj organizaciji čiji oblik vlasti nastaje iz ljudskih karaktera „koji državu povlače kao teg na terazijama“ tematizira i Platon kada iznosi stav da čovjek, kao pojedinac, iznad svega teži najvišem dobru, pa tako i državna zajednica teži tom istom, te je prema tome najviše dobro-najviši ideal života u državi.

Vidjeti: Platon, *Država*, peto izdanje, preveli: A. Vilhar/B. Pavlović, Beogradski izdavačko-grafički zavod, Beograd, 2002, 238.

Interesantno je i sljedeće zapažanje: „Vrijedi iznova istaći: da je ta andeoski nadahnuta i posebno efikasna država moguća, ona bi se valjda već pojavila, a historija ne bi čekala na naše preporuke da je već jednom isporuči.“ Lj. Madžar, „Globalna recesija; Sistemske alternative i izgledi prevladavanja“, *Ekonomске ideje i praksa, dvobroj 9-10*, Centar za izdavačku djelatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2013, 18.

„Moderna nacija i nacija-država nastaje na vrhuncu procesa konstituisanja, reprodukcije i transformacije etničke zajednice kao nova ljudska zajednica koju tvore (a) masovniji kolektiviteti na svim makro razinama (b) posve drugačija organizacija života ljudi/etnosa i (c) posve drugačiji procesi samo-identifikacije stanovništva.“

karakteristika koje je razlikuju u odnosu na sve ostale društvene organizacije,<sup>3</sup> postala zainteresovana i za pravno regulisanje instituta vlasništva, ograničavajući ga ili pak oduzimajući od njegovih titulara u onim slučajevima u kojima je to od opšte-društvenog interesa. Tako je još od vremena najstarijih civilizacija, država neposredno iskazivala interes da se javi i u ulozi titulara prava vlasništva ili nekog od ovlaštenja koja su inkorporisana u njemu. Ne možemo se otrgnuti dojmu da je odnos na relaciji pojedinac-država, kada je u pitanju vlasništvo, i danas aktuelan jednako kao i prije. To se najjednostavnije može uočiti proučavajući nasljedno-pravne institute koji se naslanjaju na taj institut i od kojih u velikoj mjeri zavisi ostaviteljeva sloboda raspolaganja imovinom. Ukoliko su zakonodavci u bilo kojoj društveno-političkoj zajednici donosili restriktivne pravne norme, sužavajući tako ovlaštenja titulara vlasništva, to je imalo neposrednog uticaja i na nasljedno-pravne institute kao što su oporučno raspolaganje ili nužno nasljeđivanje.

Tematizirati pravno poimanje vlasništva i analizirati njegove ne samo pravne nego i sveukupne društvene reperkusije, činilo se i još uvijek se čini veoma izazovnim. Stoga nas ne trebaju izenađivati jaki društveno-politički procesi koji su u mnogome uticali na pravno određenje pojma vlasništva.<sup>4</sup> Vlasništvo, kao i drugi pravni instituti, ne može biti otrgnuto od svojih historijskih korijena koji su i te kako važni za njegovo ispravno poimanje. Pravna priroda vlasništva je kroz historiju bivala različito određivana.<sup>5</sup>

---

P. Korunić, *Nacija i nacionalni identitet*, „Zgodovinski časopis br. 57“, Ljubljana 2003, 5.

3 U odnosu na sve ostale društvene organizacije državu karakterišu: globalni i politički karakter države, suverenost državne vlasti, posjedovanje oružane, ekonomske i ideološke moći, poseban odnos prema stanovništvu i teritoriji, specijalne državne funkcije i povezanost države i prava. Ono što je za državu specifično i bitno jeste da je ona jedini politički subjekt koji obavlja političku vlast, a to znači jedini koji donosi političke i pravne odluke koje obavezuju sve pripadnike globalne zajednice. N. Visković, *Država i pravo*, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, 1996, 21-22.

4 Tako je i termin državno vlasništvo nastao kao reakcija na socijalističke društveno-političke procese. Državno vlasništvo je posebno pravo vlasništva čiji je titular država. Javlja se u dva osnovna vida: kao državno-kapitalističko i kao državno-socijalističko. Vidjeti: *Politička enciklopedija, Savremena administracija*, Beograd, 1975, 220.

5 „Postoje različita shvatanja vlasništva. Prema jednoj koncepciji, koja bi se mogla označiti kao formalistička, vlasništvo je individualni odnos čovjeka i stvari. Naime, smatra se da postoje razne vrste vlasti čovjeka nad stvarima, te da je vlasništvo najpotpunije, apsolutno i takoreći neograničeno pravo čovjeka nad stvarima. U tom smislu se problem vlasničkih odnosa svodi na to: ko, koja i kakva prava ima nad stvarima?“ R. Lukić, „Kreiranje optimalne vlasničke strukture-bitan preduslov harmoničnog funkcionisanja nacionalne ekonomije“, *Privredna izgradnja (2002) XLV: 1-2, 103*.

„Naučno shvatanje pojma vlasništva, međutim, polazi od toga da je odnos čovjeka ustvari samo pojavna, površinska slika jednog drugog, bitnog društvenog odnosa... Iza te pojave treba tražiti njenu društvenu suštinu, koja je uslovljava i određuje. A to su, u krajnjoj liniji društveni odnosi, odnosi među ljudima, odnosi u kojima ljudi koriste, raspolazu i prisvajaju stvari... U pravnom smislu, međutim, vlasništvo je pojam za pravno izražavanje,

## 1.1. Vlasništvo u prvobitnoj zajednici

U prvobitnoj zajednici osnova produkcionih odnosa je bilo društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju.<sup>6</sup> Vlasnički odnosi u prvobitnoj zajednici su se razvijali uporedo sa promjenama u razvoju društva.<sup>7</sup> Na nižem i srednjem stepenu divljaštva nema nikakvih oblika vlasništva niti predstava o vlasništvu.<sup>8</sup> Vremenom, kako nastanjenost postaje nešto veća, grupe su zajedničkim radom podizale zajedničke kuće koje su se nalaze u vlasništvu cijele grupe. To su bili prvi začeci kolektivnog vlasništva, a koje će se kasnije znatno brže razviti. Pored izdvajanja porodičnog vlasništva iz kolektivnog, i dalje u okviru kolektivnog vlasništva gensa ostaju pašnjaci, šume i izvori kojima se koriste svi članovi roda, kao i izvjesna javna dobra, kao što su gradske kule, hramovi i sl. Na višem stepenu barbarstva javljaju se prvi oblici individualnog privatnog vlasništva u gradovima, koji su se prvenstveno vezali za novac, zanatske i trgovačke proizvode, a kasnije i za gradska zemljišta i zgrade. Ovo je ujedno i period kada dolazi do javljanja pravih oblika proizvodnje, a koji se prije svega ogledaju u pripitomljavanju

---

fiksiranje, iskazivanje i zaštitu ekonomskog prisvajanja materijalnih dobara. Zapravo radi se o ukupnosti pravnih normi (instituta i odredbi) kojima se regulišu razna prava u raspolaganju, tj. prisvajanju sredstava za proizvodnju i proizvoda u društvu. Pravne norme sadržane su, prije svega, u ustavno pravnim dokumentima, koje se pobliže razrađuju u zakonskim i podzakonskim propisima. Pri tom treba naglasiti da je teško povući čvrstu liniju između ekonomskog i pravnog vlasništva.“ *Ekonomska enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1954, 747.

6 „Naravno, to nije rezultat neke razvijene društvene svijesti, već je uslovljeno slobošću i nuždom pojedinaca da se sami bore protiv raznih prirodnih pojava, nemogućnošću da individualno obrađuju zemlju, već jedino u zajednici sa čitavim kolektivom.“ A. Vajs/Lj. Kandić, *Opšta istorija države i prava*, dvanaesto izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1984, 12.

7 O etapama razvoja ljudske zajednice vidjeti: O. Mandić, *O nacrtu razvojnih stepena u prvobitnoj zajednici*, [http://www.historiografija.hr/hz/1948/HZ\\_1\\_9\\_MANDIC.pdf](http://www.historiografija.hr/hz/1948/HZ_1_9_MANDIC.pdf) (15.09.2016.).

Opširnije vidjeti: Lewis Henry Morgan, *Ancient Society or Researches in the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization*, [http://classiques.uqac.ca/classiques/morgan\\_lewis\\_henry/ancient\\_society/ancient\\_society.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/morgan_lewis_henry/ancient_society/ancient_society.pdf) (17.09.2016.).

8 Tek na višem stepenu divljaštva kolektivno vlasništvo se javlja i na zemljištu na kojem živi rod-gens. Krajem nižeg stepena barbarstva se naziru novi oblici vlasništva, a koji će se na srednjem i višem stepenu barbarstva oformiti kao porodično ili zadružno vlasništvo. Porodično vlasništvo je postepeno pretvarano u privatno vlasništvo, a njihova razlika je u pravu raspolaganja. Korisnici porodičnog vlasništva nisu mogli raspolagati sa tom imovinom, odnosno nisu je mogli prodati, pokloniti, zadužiti, dati u miraz i sl. A. Vajs/Lj. Kandić, 13.

i uzgoju životinja i raznih biljnih kultura.<sup>9</sup> Tako se naziru i prvi začeci ličnog vlasništva na predmetima koji služe za ličnu upotrebu kao što su oruđe, nakit itd.<sup>10</sup>

„Nema, niti je bilo, organizovanih društvenih zajednica bez obzira na stepen njihovog razvoja, u kojima nije postojao neki oblik vlasništva, odnosno normativno uređeni oblik prisvajanja dijelova prirode za individualne i zajedničke potrebe čovjeka i njegovih zajednica, raznih kolektiviteta, bilo da je to prisvajanje uređeno spontananim društvenim normama (običajno pravo, moral), religijskim ili pravnim normama organizovane državne zajednice. Jer, nema niti je bilo organizovane ljudske zajednice u kojoj bi postojalo takvo obilje dobara da ih mogu prisvajati svi bez ikakvih ograničenja kao što mogu udisati zrak.“<sup>11</sup> Svi ti primitivni oblici vlasništva uspostavljeni prevashodno nad onim stvarima koje su bile od vitalnog značaja za zajednicu poput: zemljišta, šuma i pašnjaka bili su isključivo kolektivni tako što su isključivali participaciju svih drugih kolektiva (plemena itd.) i njihovih pripadnika, kao što privatno vlasništvo isključuje pravo svake druge osobe da bez saglasnosti vlasnika zadire u njegovu vlasničku domenu. U arhajičnim kolektivističkim društvima postepeno je oblikovano individualno pravo vlasništva na dobrima za neposredno zadovoljavanje životnih potreba članova tih zajednica, pa i na samim nastambama.<sup>12</sup> Pravo vlasništva na zemljište, pašnjake i šume onovremeno je pripadalo zajednici i pojedincima kao članovima te zajednice, a koji su to pravo uživali restriktivno, samo u nekim njegovim segmentima, bez širih ovlaštenja raspolaganja tim dobrima.

Osnovni proizvodni odnos u prvobitnoj zajednici bilo je društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju (u šta su ubrajani i robovi), a koje je u robovlasničkom periodu bilo zamijenjeno privatnim oblikom vlasništva. U uslovima ropskog rada egzistira naturalni način proizvodnje, a privatno vlasništvo se javlja kao najjasniji oblik individualnog prisvajanja.<sup>13</sup> U tom periodu pravo vlasništva je bilo najznačajnije pošto su na njemu bili utemeljeni skoro pa svi društveni odnosi, a prevashodno je podrazumijevalo raspolaganje sa sopstvenim stvarima.<sup>14</sup>

O važnosti istraživanja i naučnog opserviranja historijskih faktora koji su uticali na razvoj instituta vlasništva i opšte-pravnih načela<sup>15</sup> svjedoči i sljedeća

9 M. Imamović, *Predavanja iz opće povijesti prava i političkih institucija*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005, 14.

10 A. Vajs/Lj. Kandić, 13.

11 P. Simonetti, „Vlasništvo i njegove transformacije, jamstvo i zaštita u ustavnom poretku Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka*, v. 1, br. 1, Rijeka 1991, 333.

12 *Ibid.*, 335.

13 D. D. Stojanović, 39.

14 A. Vajs/Lj. Kandić, 37.

15 Pravni historizam je smatrao da do opštih pravnih načela treba dolaziti uporednim proučavanjem ne samo pravnog iskustva pojedinih naroda u različitim fazama njegovog razvoja, nego samih naroda na određenom stepenu njihove evolucije. Stoga su njegove pristalice odbijale pomisao o nekom oštevažećem pravu koje bi bilo jednako i nepromjenljivo za sva vremena i za sve ljude, i do čije bi se spoznaje dopiralo čistim

konstatacija: „Historija političke ekonomije se svodi na historiju vlasništva.“<sup>16</sup> Političko-ekonomska i historijska retrospektiva jasno pokazuje međuzavisnost dostignutog stepena znanja i primjenjene tehnologije i konkretnih oblika vlasništva, od najranijih perioda do danas. To se posebno odnosi na stav da oblici vlasništva i vlasnički odnosi determinišu i karakter društvenih odnosa.<sup>17</sup> Ovo se čini veoma interesantnim, a posebno kada analiziramo regulisanje vlasništva u starom Rimu, gdje je kao malo gdje istovremeno egzistiralo nekoliko oblika vlasništva, a što je upravo i bilo uslovljeno egzistencijalnim društvenim odnosima.<sup>18</sup> U najopštijem naučnom shvatanju, vlasništvo je cjelokupan prirodno i društveno uslovljeni proces i odnos, koji sadrži ukupnost odnosa ljudi prema prirodi, naročito između njih samih, posredstvom kojih se proizvode i za ljudsku potrošnju raspodjeljuju materijalna dobra.<sup>19</sup>

Ako vlasništvo analiziramo sa sociološkog aspekta, uočićemo da se ono javljalo i kao glavni oblik ekonomske moći, koji je njegovim titularima omogućavao da kontinuirano vrše prisvajanje moći rada, bilo da je riječ o posrednom prisvajanju ili prisvajanju samog rada.<sup>20</sup> Još od prvobitne zajednice postojali su vlasnici nad tuđom radnom snagom ili rezultatima rada drugih i oni koji su potčinjeni, jer za takve društveno-političke prilike ne mogu biti svrstani u vlasnike koji bi sebi priskrbili moć odlučivanja i vladanja, kako unutar porodice tako i šire društveno-političke zajednice. Stoga i društvena moć, kako u prvobitnoj zajednici tako i danas, počiva na manje ili više institucionalizovanom sistemu

---

umovanjem i razumskim prosuđivanjem. Zaključivanja o prirodi prava bi, naprotiv, trebalo izvoditi iz cjelokupnog pravnog iskustva, imajući pri tome na umu činjenicu da pravo nije pojava „po sebi“ i „za sebe“ nego da nastaje djelovanjem mnoštva činilaca. F. Muhić, *Teorija prava*, Svjetlost, Sarajevo, 1983, 32-33.

16 D. Vojnić, „Privatno vlasništvo u povijesnoj retrospektivi i u aktuelnom trenutku“, *Ekonomski pregled*, 51 (1-2) 13-36 (2000), 13.

17 Novonastali historijski oblici vlasništva bili su konkurentniji od onih starih oblika u okvirima kojih su nastali. Tako su vremenom stari oblici vlasništva postali samo historijska kategorija. Tako ni državno vlasništvo nije moglo biti konkurentno privatnom obliku vlasništva pa je moralo sići sa političke scene. *Ibid.*, 14.

18 Kao posljedica različitog društvenog i pravnog shvatanja značaja vlasništva u antičkom Rimu su u jednom periodu postojale četiri grupe vlasništva (kviritsko, bonitarno, provincijalno i peregrinsko) uslovljene njihovim titularima i širinom ovlaštenja koje je pravni poredak davao određenim titularima prava vlasništva. A. Romac, *Rječnik rimskog prava*, Informator, Zagreb, 1989, 102.

19 D. Vojnić, 104.

20 U robovlasničkom sistemu prisvajanja postoji direktna vlast nad radom robova. Gospodstvo i gospodarenje je neposredno. Rob kao i rezultati njegovog rada ni u jednom trenutku nisu slobodni. Oni su u direktnom posjedu i vlasti gospodara. J. Mirić, „Privatno vlasništvo i zajednica rada“, *Politička misao-časopis za političke znanosti*, god. 14 (1977) br.2, 161.

nejednakih mogućnosti odlučivanja.<sup>21</sup> „Prema tome ekonomska moć se u datom ekonomskom sistemu ispoljava kao nejednako učešće u donošenju značajnih privrednih odluka uključujući ovdje i mogućnost stvarnog uticaja na donošenje odluka od strane onih lica ili grupa koje nisu uvijek „pravno“ pozvane da odlučuju.“<sup>22</sup> Iz navedenog možemo zaključiti da je društvena suština vlasništva, od njegovog postanka, upravo utemeljena na moći, odnosno mogućnosti da se u okviru jednog društvenog odnosa provede sopstvena volja, uprkos otporu, bez obzira na to na čemu se zasnivaju ti izgledi.<sup>23</sup> Prateći razvoj ljudske civilizacije gotovo da se čini nemogućim zapaziti visok stepen korelacije između privrednog i sveukupnog društvenog razvoja s jedne i razvoja vlasništva u smislu njegove precizne identifikacije, individualizacije i juridičke formalizacije s druge strane.<sup>24</sup> Sprovedenje kako pravnih tako i političkih odluka još od prvobitne zajednice predstavljalo je polugu društvene moći<sup>25</sup> a koja je, neupitno je to, bila utemeljena na vlasništvu nad sredstvima za proizvodnju.

Najuticajniji pravni koncept uređenja instituta vlasništva plod je rimskog prava. Izrazom *dominium* ili *proprietas* označavana je potpuna i isključiva vlast na tjelesnoj stvari. Vlasnička ovlaštenja, prema shvatanju rimskog prava, sastojala su se u pravu vlasnika da stvar upotrijebi (*uti*), da od nje vuče korsiti i ubire plodove (*frui*) te da njome raspolaze po svojoj volji (*abuti*), bilo da je otuđi ili čak uništi (*plena in re potestas*).<sup>26</sup> Nejasnoće oko terminološkog određenja vlasništva potječu još od rimskog perioda. Rimski pravници su govorili da je vlasništvo *plena in re potestas*, a što je značilo imati potpunu pravnu vlast nad stvarima.<sup>27</sup> „U Digestama se navodi da je svako „*suae rei moderator adque arbiter*“, a sadržina ovog prava se označava kao „*dominium ius est utendi et abutendi quatenus iuris ratio patitur*“. Iako je apsolutnost prava vlasništva bila izražena u maksimi „*nullus videtur dolo facere qui suo iure utitur*“ (*Digestae* 50, 17, 55) ne znači da su se vlasnici stvari mogli ponašati protivno normama utvrđenih zakonom.“<sup>28</sup>

---

21 Harris (ed.), *Income Tax Rates, International Comparisons in Lowell, Selected Readings in Economics*, First National City Bank of New York, , 364-369.

22 M.V. Popović, „Svojina i vlast u socijalizmu“, *Politička misao-časopis za političke nauke br. 4*, Zagreb, 1967, 626.

23 V. Pavlović, „Veberova koncepcija moći“, *Godišnjak fakulteta političkih nauka*, Beograd, 2009, 14

24 Lj. Madžar, *Svojina i reforme*, prva knjiga, Ekonomski institut, Beograd, 1995, 51.

25 U društvu moć poprima oblik koji se označava kao vlast. Pozicija moći koja se daje nekom pojedincu nema ontološku prvotnost, dok je moć ontološki utemeljena. Stoga vlast nije ontološki prvotna kao što je moć. Vidjeti: I. Koprek, „Moć moći-nekoliko misli o biti i smislu moći“, *Obnovljeni život (41) 1 (1994)*, 75.

26 A. Romac, 102.

27 D. Popov, „Pojam prava svojine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu br. 3/2005*, 130.

28 *Ibid.*

Raspad prvobitne zajednice i robovlasničkog koncepta te formiranje država ranofeudalnog i feudalnog perioda nagovijestili su nastanak i razvoj novog oblika društveno-ekonomskih i pravno-političkih formacija.

## 1.2. Vlasništvo u srednjovjekovnom periodu

Uticao koji je na srednjovjekovne koncepte razvoja prava vlasništva na prostoru Europe, pa i šire, ostavilo rimsko pravo kazuje nam koliko je zapravo pravnu snagu imalo pravo starog vijeka, a posebno antičkog Rima u procesu izgradnje srednjovjekovnog sistema prava, a posebno koncepta prava vlasništva u svijetu. Tako je nakon propasti Zapadne rimske imperije nastupilo razdoblje formiranja država ranofeudalnog karaktera za koje je karakteristično istovremeno postojanje triju sistema: prvobitne zajednice, robovlasništva i feudalizma.<sup>29</sup> U ranofeudalnoj državi, kao prelaznom obliku ka feudalnom društveno-političkom i ekonomskom poretku, i dalje postoje robovlasnici i robovi, uz pojavu feudalaca i feudalno zavisnog stanovništva. Vremenom robovlasnici postaju feudalci, ali i dalje feudalni način proizvodnje ne uspeva da bude afirmisan sve do sredine IX stoljeća, kada se formira sistem feudalnih odnosa koji u jednu cjelinu povezuju predstavnike vladajućeg sloja, odnosno feudalce.<sup>30</sup> Glavna i vladajuća grana feudalne ekonomije jeste poljoprivreda, pa shodno tome feudalci kao veliki zemljoposjednici svoju moć vladanja temelje na vlasničko-pravnom sistemu. Prema tome, feudalizam predstavlja određenu etapu u razvoju instituta vlasništva.<sup>31</sup> Za razliku od rimskog koncepta vlasništva

---

29 I.D. Martisevič./S.V.Juškov/N.D. Dmitrievski, *Opšta istorija države i prava, II deo-feudalizam*, Naučna knjiga, Beograd, 1950, 12.

30 *Ibid.*, 13.

31 S obzirom na izvjesne specifičnosti koje su bile svojstvene feudalizmu u raznim zemljama mogli bi konstatovati da su postojala tri osnovna oblika feudalizma:

- a. zapadnoeuropski, koji nastaje sjedinjavanjem ekonomsko-društvenog preobražaja robovlasničkog društva Zapadne rimske imperije i uređenja koja su imali, odnosno, koga su trebala da kreiraju osvajačka germanska plemena;
- b. bizantijski, koji nastaje razvojem suprotnosti robovlasničkog ekonomsko-društvenog i političkog sistema istočnog dijela Rimske imperije;
- c. osmanlijski, koji se u mnogo čemu razlikovao od prva dva, u kome je centralna feudalna vlast uspjela da stvori čvrstu povezanost feudalnog posjeda sa vojničkim uređenjem i državnim organizacijom.

Više vidjeti: Đ. Samardžić, *Opšta istorija države i prava*, Univerzitet u Sarajevu, 1967, 149.

feudalni oblik vlasništva nije jedinstven,<sup>32</sup> jer ovlaštenja koja iz njega proizlaze nisu skoncentrisana u rukama jednog sopstvenika, već su podijeljena između niza lica koja imaju određena ovlaštenja, ali bez prava zasnivanja zajedničkog vlasništva.<sup>33</sup> Feudalizam je prošao kroz tri faze svoga razvoja i to: rani, razvijeni i kasni feudalizam.<sup>34</sup> U ranom feudalizmu vlasništvo je predstavljalo izvor političke moći, dok je u razvijenom feudalizmu pravo vlasništva dobilo nove oblike, poput onog u Engleskoj, gdje je u tom periodu upotrijebljen termin fiducijarno vlasništvo koji je podrazumijevao vlasništvo koje biva prenošeno sa sopstvenika na drugo lice koje bi imovinu upotrebljavalo po uputstvima vlasnika imovinskih dobara, najčešće nepokretnosti, odnosno zemljišta.<sup>35</sup> U kasnom feudalizmu vlasništvo nad nepokretnostima je predstavljalo najvažniji oblik vlasništva, dok i dalje opstaju svi prethodni glavni oblici vlasništva (feudalno, seljačko i gradsko vlasništvo). Ni u ovom periodu razvoja feudalizma, vlasništvo nad nepokretnostima na selu nema karakter slobodnog privatnog oblika vlasništva. Na istom dobru i dalje postoje različiti oblici ograničenja u korist vladara i feudalnih seniora. Vlasništvo nad pokretnim stvarima dobija veći pravni značaj nego u razvijenom feudalizmu, jer se u robnonovčanoj privredi sve više proizvodi za tržište, te ona postaje predmet

32 „Put kojim je srednjovjekovna pravna misao došla do shvatanja o postojanju dvovrsnog vlasništva na istom objektu (*op.a.* vidjeti fn. ispod) nije u izvorima neposredno vidljiv. Do Bartola, čiji komentari prikazuju teoriju u već izgrađenom obliku, njeni nagovještaji se moraju otkrivati u brojnim sažetim i nesistematičnim glosama. Tokom skoro dva stoljeća, od Imerija do Akurzija (tačnije, od kraja XI do sredine XIII st.) mnogi glosatori su, pokušavajući da objasne pojedine rimske tekstove ili da uz pomoć rimskih pojmova analiziraju srednjovjekovne pravne izvore, doprinijeli afirmaciji termina *dominium utile*. Studija Eduara Mejnijala i danas se smatra klasičnim djelom u ovoj oblasti. Jedan od razloga za to nalazi se svakako u velikom broju izvora koje je autor istražio brižljivije nego iko prije njega. Iz njih je zaključio da se karakteristična terminologija prvi put javlja u objašnjenjima glosatora uz poznati zbornik običajnog prava „*Libri feudorum*“; posebno važnu ulogu imao je po njegovom mišljenju Jacobus Columbi koji u jednom tekstu vazalu priznaje *dominium utile*. Teorija je kasnije izgrađena kod Akurzija, a konačni oblik dao joj je Bartol, koji priznaje mnoštvo oblika *dominium utile*, koji mogu da se koordiniraju zahvaljujući različitoj sadržini svakog od njih; osim toga, *dominium directum* ostaje jedinstven pojam - u osnovi, to je stari rimski koncept vlasništva u okviru novog, ujednačenog pogleda na *iura in re*. Izvjesno je da ovakvo shvatanje nije moglo da se primijeni bez teškoća, pa i svojevrsnog dogmatskog nasilja nad feudalnom praksom. S druge strane, ostaje nedovoljno jasno u kojoj mjeri je ono uslovljeno opštim pravnim predstavama svog doba.“ M. Milošević, 598-599.

33 Usljed takvog načina dijeljenja vlasništva zemljišna dionica je predmet niza stvarnih prava. Takva su bila dva koncepta, i to: prvi „*dominium directum*“ i drugi „*dominium utile*“. Prvo pripada onome ko neposredno ne vlada zemljom, već ima izvjesna prava u odnosu na njenog držatelja, i to prvenstveno na službu, namete (obroke) i terete. Što se tiče drugog koncepta ono se sastoji u neposrednoj državini dionice i ubiranju njenih prihoda. I.D. Martisevič./S.V.Juškov/N.D. Dmitrijevski, 18-19.

34 Rani feudalizam traje od V do polovine XI vijeka, razvijeni feudalizam od povine XI do XV vijeka, a kasni feudalizam od XVI do XVIII vijeka. E.A. Beljajev, „Periodizacija srednjovjekovne turske historije“, *Historijski zbornik br. 1-4*, Zagreb, 1948, 184.

35 A. Vajs/Lj. Kandić, 135.

mnogih poslovnih transakcija.<sup>36</sup> Vremenom se mijenjaju društveno-političke okolnosti razvoja zajednice tako da bivaju uspostavljeni preduslovi za nastanak i razvoj novog pravnog i društveno-ekonomskog sistema.<sup>37</sup>

U zemljama koje su svoj pravni sistem utemeljile na rimskom pravu na području zapadne Europe, najvažniji oblik vlasništva bilo je vlasništvo nad nekretninama, odnosno nad zemljištem. Pravni propisi su se najviše bavili pitanjima u vezi vlasništva nad nekretninama, kao i strogom hijerarhijom u načinima njenog korištenja. Vlasništvo nad nekretninama na selu nije imalo oblike privatnog vlasništva, a nad tim dobrima je uspostavljano i po nekoliko tereta i ograničenja u korist vladara i feudalnih seniora. Slobodni promet sa nekretninama je bio srazmjerno mali i vezan za mnoge formalnosti. Vremenom će seniorsko-vazalski odnosi slabiti a kmetska vezanost će nestajati što će rezultirati time da se seljačko vlasništvo približi čisto privatnom obliku vlasništva. Feudalni posjedi će prelaziti u ruke buržoazije te na kraju biti pretvoreni u privatno vlasništvo kao ključni element nadolazećeg kapitalističkog društveno-ekonomskog uređenja.<sup>38</sup> Bez obzira na sve, vlasništvo je u sebi i tada, jednako kao i u antičkom Rimu, inkorporisalo nekoliko ovlaštenja, i to: ekonomsku upotrebu stvari (*usus*), pravo na crpljenje plodova (*fructus*) i pravo neograničenog raspolaganja koje ide sve do uništenja stvari (*abusus*).

S druge strane, u okviru šerijatskog pravnog sistema (koji je svoje konture dobio još u ranom srednjovjekovlju), a s kojim se Europa detaljnije upoznala još za vrijeme Osmanskih osvajanja, koncepcija vlasništva (*mulk*) je razlikovana od posjeda. U islamskom pravu vlasništvo nad bilo kojom vrstom stvari je uspostavljeno na ovlaštenjima neograničenog raspolaganja i uživanja njenih plodova, ali bez ovlaštenja na uništenje te stvari;<sup>39</sup> instituta kojeg su Rimljani označavali kao *abusus*.<sup>40</sup> Upravo je to ovlaštenje ključni element razlikovanja

36 *Ibid.*, 168.

37 Razvoj proizvodnih snaga u okviru feudalnog društva i ekonomije nosio je pojavu novih proizvodnih odnosa, koji su od XV do XVIII vijeka nastajali u raznim feudalnim državama, naročito u Engleskoj, Holandiji i Francuskoj, a negdje i prije kao npr. u nekim italijanskim gradovima i državama. K. Bastaić/B. Krizman, *Opća historija države i prava - pregled razvitka*, Informator, Zagreb, 1976, 117.

38 A. Vajs/Lj. Kandić, 168.

39 „Prenosi se od Džabira ibn Abdullaha r.a. da je Božiji Poslanik Muhammed a.s. rekao: „Čuvajte vašu imovinu i nemojte je uništavati. Ko preda nekome nešto na doživotno korištenje to pripada onome kome je darovano, živom ili mrtvom, a i njegovom nasljedniku.““ El-Munziri, Zekijjuddin ebu Muhammad Abdul'azim bin Abdulkavijij bin Abdullah bin Selameh bin Sa'd el-Munziri eš-Šaf' eš-Šāmī, *Muslimova zbirka hadisa, sažetak*, preveli: M. Mrahorović, *et.al.*, El-Kalem, Sarajevo, 2004, 417.

40 Po islamu svaka stvar mora imati svoga vlasnika, te prema tome odricanje vlasnika od svoga prava vlasništva ima za posljedicu promjenu šerijatskih propisa, a što je neprihvatljivo pošto niko na to nema pravo. Više vidjeti: S. Topoljak, „Teorija prava i njegove zloupotrebe“, *Zbornik radova Islamskog pedagoškog fakulteta u Bihaću, br. 4*, Bihać, 2011, 26.

vlasničke koncepcije rimskog prava i vlasništva u šerijatskom pravu, kao dvijema dominirajućim pravnim koncepcijama europskog srednjovjekovlja.

### 1.3. Vlasništvo nakon Francuske buržoaske revolucije

Novi način proizvodnje i robna razmjena koja se javila u gradovima feudalnih država nosili su sa sobom faktore koji su uslovljavali formiranje nove društvene klase-buržoazije, kojoj, kao i novom načinu proizvodnje, feudalna država i klasa nije u prvim počecima postavljala naročite zapreke razvoja, nego ih je čak i pomagala. Nastankom i razvojem novih proizvodnih snaga, feudalna privreda, feudalni proizvodni odnosi, feudalna klasa i njena država i pravo, ukratko, čitav feudalni poredak postaje brana slobodnog razvoja novih društvenih odnosa.<sup>41</sup> Buržoaske revolucije u XVII i XVIII vijeku predstavljaju prekretnicu i početak novog društvenog i političkog poretka, odnosno kapitalističke društveno-ekonomske formacije.<sup>42</sup> Ova krupna promjena društvenog, ekonomskog i političkog sistema uticala je i na novo pozicioniranje i zauzimanje novog kursa u razvoju pravnog sistema, odnosno pojedinih pravnih grana, a što se odrazilo i na pravno regulisanje vlasništva kao i na nasljedno-pravne odnose koji su neposredno uslovljeni ovlaštenjima titulara prava vlasništva. U novoj formaciji kapitalističkih proizvodnih snaga, koje postaju dominantne, suštinu odnosa čini privatno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju.<sup>43</sup> Za razliku od prethodnih društveno-ekonomskih i pravno-političkih formacija, naučno sagledavanje suštine nastanka i postojanja kapitalizma protkano je ideološkim stremljenjima, a koja su prevashodno uslovljena divergentnim neoliberalnim i marksističkim učenjima o kapitalu, odnosno vlasništvu kao centralnom pojmu svih društvenih formacija u najširem smislu te riječi.<sup>44</sup> Dok s jedne strane u naučnom krugu egzistiraju

41 *Ibid.*, 117.

42 R. Wacks, *LAW-A Very Short Introduction*, Oxford university Press, Oxford, 2008, 124.

43 K. Bastaić/B. Krizman, 118.

44 Zbog divergentnih stajališta prilikom naučnog opserviranja i često proklamovanog objektivnog sagledavanja ovog oblika društveno-ekonomske formacije nužno je konstatovati da je „gledanje u prošlost“ često bilo neobjektivno i uslovljeno datošću pravno-političkog sistema iz čijeg rakursa se pokušavala ocijeniti jedna društveno-ekonomska formacija. Stoga, nismo daleko od istine kada konstatujemo da je i na našim prostorima skoro pola vijeka u literaturi proklamovano marksističko gledanje na svaki, pa tako i ovaj oblik društveno-ekonomskog i pravno-političkog uređenja. Tako za pristalice socijalističkog opredjeljenja u njegovom najširem smislu ovo je priod u kojem kapitalistički proizvodni odnosi streme ka eksploataciji radnika, što vodi oduzimanju viška vrijednosti, a što biva održano putem ekonomske prisile, za razliku od feudalnih proizvodnih odnosa koji bivaju održavani putem izvanekonomske prisile. Uz to „Buržoazija je-pisali su Marx i Engels u svome znamenitom djelu „Komunistički manifest“ 1848. godine-u svojoj jedva stogodišnjoj klasnoj vladavini stvorila masovnije i kolosalnije proizvodne snage, nego sve prošle generacije zajedno.“

pristalice koncepta ograničenja prava vlasništva (koje je svoju emanaciju doživjelo u okviru socijalističkog pravnog sistema), s druge strane su zagovornici potpune slobode prava vlasništva, koje samo u izuzetnim slučajevima može biti ograničeno i to isključivo u državnom/opštem interesu.<sup>45</sup> Tako je na primjer englesko buržoasko stvarno pravo izgrađeno na temeljima vlasništva koje je bilo podjeljeno na tzv. realno vlasništvo (*real property, real estate*) i lično vlasništvo (*personal property, personal estate*). Dok je prvi oblik vlasništva obuhvatao pravo na zemljište i predmete vezane za njega, drugi je regulisao stvarno-pravne odnose u pogledu ostalih stvari i prava.<sup>46</sup> S druge strane na području Francuske je, nakon Francuske revolucije, postepeno uveden i učvršćivan privatni karakter vlasništva nad zemljištima. Dekretima iz 1789. godine Ustavotvorna skupština je proglasila ukidanje feudalnog sistema, feudalne zavisnosti i ličnih tereta koje su seljaci imali prema feudalcima, dok je za realne terete, tj. za daće u obliku novčane i naturalne rente, bio predviđen otkup u ukupnoj novčanoj svoti, koja je bila određena prema visini tih renti. Znači, kao rezultat revolucije, a putem više sukcesivnih zakonskih akata, bilo je u potpunosti ukinuto feudalno vlasništvo nad zemljom te sankcionisan privatni oblik vlasništva nad njom.<sup>47</sup> Unifikacija prava koja je, u postfeudalnom periodu, počela početkom XIX vijeka izvršena je za vrijeme I carstva u Francuskoj.<sup>48</sup> Zaštita prava vlasništva, definisanog kao najapsolutniji

---

„U najprijemčivijem smislu, neoliberalizam jednostavno označava izbor tržišno usmjerenih politika u specifičnom kontekstu. Mnogi autori za komparativne sheme preferiraju alternativnu terminologiju: tako se u kontekstu novog institucionalizma o kojem raspravljamo u nastavku teksta za dominaciju tržišno orijentiranih politika preferira oznaka *Liberal Market Economy*.“ J.Lučev/Z.Babić, „Tipovi kapitalizma, ekspanzija neoliberalizma i socijalni učinci u baltičkim zemljama, Sloveniji i Hrvatskoj: komparativni pristup“, *Revija za socijalnu politiku, br.1, Zagreb, 2013, 2.*

Harvey, primjera radi, zaobilazi ovu razliku kada definiše neoliberalizam kao „teoriju političko-ekonomskih praksi koja postulira kako se dobrobit čovjeka najbolje ostvaruje oslobađanjem individualnih poduzetničkih sloboda i vještina unutar institucionalnog okvira koji karakterišu snažna prava na vlasništvo, sloboda tržišta i trgovine.“ Vidjeti: D. Harvey, *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2005, 2.

45 „Sukob javnog i privatnog interesa odavno je prisutan te je jasno da je izvlaštenje često jedini institut pomoću kojega je javna vlast mogla izvršiti određene opšte-korisne radove i protiv volje pojedinca. Već je rimsko pravo poznavalo restrikcije i oduzimanje vlasništva iz razloga opšteg dobra a koncept privatnog vlasništva kroz historiju još od Hamurabija do Francuske revolucije nije bio u potpunosti nepovrediv.“ Više vidjeti: F. Staničić, „Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa“, *Hrvatska javna uprava br. 1, Rijeka 2009, 142.*

46 G.R.Y. Radcliffe/G. Cross, *The English Legal System*, Butterworth & Co. (Publishers), London. 1937, 132.

47 K. Bastaić/B. Krizman, 166-167.

O počecima unifikacije prava u Francuskoj vidjeti: C. Delpinque, *Origins and impact of the French Civil Code*, <http://www.afhj.fr/ressources/french-code-civil.pdf> (30.09.2016.).

48 Napoleonova pozamašna kodifikatorska djelatnost, kojom je izvršena unifikacija

način korištenja, raspolaganja i uživanja stvari (poput onog u rimskom pravu), našla je svoju najdosljedniju zaštitu u propisima Građanskog zakonika.<sup>49</sup> Tendencija kodifikatorskih djelatnosti tokom XIX i XX vijeka, započeta kako smo vidjeli u Francuskoj, nastavila je svoj uticaj i u drugim državama prvenstveno u Evropi, nakon čega se širi i van evro-kontinentalnog pravnog kruga, regulišući pitanja vlasništva, nasljeđivanja i drugih pravnih grana.

Vlasništvo je društvena tvorevina i kao takvo predodređeno je da bude ličnom kartom društveno-ekonomske formacije u jednoj zajednici. Ono ne smije biti, iako je to bivalo, a što najjasnije možemo uočiti u starom i srednjem vijeku, u službi kratkotrajnih i svojevoljnih pokušaja vlastodržaca da ga upotrijebe kao polugu etabliranja svoje moći. „Nema, niti je bilo organizovane društvene zajednice bez nekog oblika kolektivnog ili individualnog vlasništva. Oblik vlasništva zavisi od društvenih procesa koji se u osnovi odvijaju nezavisno od ljudske volje. Zato je kratkovječan svaki voluntaristički pokušaj uspostavljanja nekog oblika vlasništva ukidanjem postojećeg historijski neiscrpljenog oblika vlasništva. Silom uspostavljeni oblik vlasništva može se održavati samo državnom i ideološkom represijom uz veće ili manje ograničenje ljudskih prava i temeljnih sloboda.“<sup>50</sup> Od pravnog regulisanja vlasništva u velikoj mjeri je zavisilo i pravno regulisanje nasljednog prava, odnosno prava lica da raspolaze svojom imovinom *inter vivos* i *mortis causa*.

#### 1.4. Kritički osvrt na regulisanje prava vlasništva

Idejna osnova modernih kodifikatorskih pokreta u Evropi je bila intelektualna revolucija XVIII vijeka, koja je donijela ideje prosvjetiteljstva, racionalizma, svjetovnog prirodnog prava, građanskog liberalizma i nacionalizma.<sup>51</sup> Prema riječima Frantza Wieackera „kodifikacija nije bila usredsređena na prikupljanje, kompiliranje, unapređenje ili reformisanje postojećeg naučnog ili prednaučnog

---

prava, obuhvaća:

- a. Građanski zakonik (*Code Napoleon*, kasnije nazvan *Code Civil*)
- b. Zakonik o građanskom parničnom postupku (1806.)
- c. Trgovački zakonik (1807.)
- d. Zakonik o krivičnom postupku (1808.)
- e. Krivični zakonik (1810.). Više vidjeti: Z. Erent-Sunko, „Obiteljskopравни položaj žena u Francuskoj od 1789. do 1816. sa analizom Code Civila iz 1804. Godine-Pitanje temelja izgradnje suvremene obiteljskopravne regulative“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, br. 61 (2), Zagreb, 2011, 585.

49 Art. 544, The French Civil Code, [www.legifrance.gouv.fr/content/download/1950/13681/.../Code\\_22.pdf](http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1950/13681/.../Code_22.pdf) (30.09.2016.).

50 P. Simonetti, 338.

51 M.M. Murillo, „The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification“, *Journal of Transnational Law and Policy*, vol 11:1 (Fall 2011), 3.

prava-kao što je to bio slučaj sa njemačkim reformama ili rimskim ili španskim kompilacijama-nego je bila fokusirana na planiranje boljeg društva putem novog sistematskog i kreativnog prava.<sup>52</sup> Tako su kodifikacije označile korjenitu promjenu ne samo pravnih instituta, među kojima ja vlasništvo doživjelo najtemeljitiiju transformaciju, nego i promjenu cjelokupnih pravnih sistema i društava, a što se posebno moglo uočiti na prostorima Jugoistočne Evrope gdje se desio prelazak osmansko-islamske u evropsku kulturu.<sup>53</sup> Paralelno sa tim širim društveno-političkim procesom trajala je i transformacija pojma vlasništva. Civilistički pojam vlasništva, koji je prihvaćen i u svim kasnijim građanskim zakonima, bio je izložen oštrim kritičkim stavovima koji su stremili ka društvenom karakteru privatnog vlasništva, a nasuprot stavu pandektista.<sup>54</sup> Tako je i predstavnik njemačke pravne škole Rudolf Jhering (1818.-1892.),<sup>55</sup> često nazivan ocem društvene jurisprudencije, u svojim djelima postavio osnove za socijalno tretiranje pojma vlasništva tvrdeći: „Nema nikakvog apsolutnog tj. s obzirom na zajednicu oslobođenog vlasništva i historija se postarala za to da narodima prenese ovu istinu“.<sup>56</sup> Shodno tome, on dalje tvrdi da društvo ne može ravnodušno posmatrati da vlasnik ne obrađuje zemlju i da na njoj umjesto žita raste korov. No, sama činjenica što vlastiti interes vlasnika određuje da on po pravilu svoje vlasništvo vrši onako kako to odgovara istovremeno interesima društva djeluje da društvo ne istupa otvorenije sa svojim zahtjevima.<sup>57</sup> Referirajući se na principe u okviru prava vlasništva Jhering je bio vrlo kritičan, te je zagovarao ograničenje prava vlasništva, a što po njemu nije predstavljalo nikakvu nemoralnu pojavu, pojavu koja bi bila u koliziji sa pojmom vlasništva.<sup>58</sup> On na pojam privatnog vlasništva gleda s aspekta opće koristi, a ne isključive i

---

52 Citirano prema F. Karčić, „Uloga kodifikacije u transformaciji pravnih sistema Jugoistočne Evrope u postosmanskom periodu“, *Anali Gazi Husrev-begove biblioteke, knjiga XXXII*, Gazi Husrev-begova biblioteka, Sarajevo, 2011, 136.

53 *Ibid.*

54 D. D. Stojanović, 49.

55 Više o Rudolf Jheringu vidjeti: , <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/303717/Rudolf-von-Jhering> (23.09.2016.).

56 R. Jhering, *Der Zweck im Recht*, Leipzig, 1877, 507. <https://archive.org/stream/derzweckimrecht04jhergoog#page/n523/mode/2up> (23.09.2016.).

57 *Ibid.*, 506-507.

58 Analizirajući princip nepovredivost vlasništva Jhering je tvrdio da bi to značilo predavanje društva nerazumjevanju, samovolji, prkosu, najdrskijem i najbezobzirnijem egoizmu pojedinca-„može sve da propadne, ako samo meni ostanu moja kuća, moja stoka, moja zemlja. Ali da li ti to stvarno ostaje, ti kratkovidni? Opasnost koja svima prijeti, prijeti i tebi; more, vatra, zaraze, neprijatelji, sustiže i tebe i u općim ruševinama bićeš pokopan i ti, interesi društva su u stvari tvoji vlastiti interesi, iako se zbog njih zahvata i ograničava tvoje vlasništvo, to se događa upravo zbog tebe kao i radi svih.“ *Ibid.*, 512.

apsolutne koristi pojedinca.<sup>59</sup> Uz Jehriga, za poseban oblik društvenog pojimanja vlasništva se zalagao i predstavnik njemačke historijske škole Otto Friedrich von Gierke (1841.-1921),<sup>60</sup> oštri kritičar prve verzije Njemačkog građanskog zakonika u kojem je bio prihvaćen tzv. romanistički apsolutni pojam vlasništva. Tvrdio je da je apsurdno i opasno protezati apsolutni pojam vlasništva i na zemljišno vlasništvo.<sup>61</sup> Umjesto postojanja jednog apsolutnog pojma vlasništva Gierke zagovara uspostavljanje novog koncepta vlasništva, a koji bi istovremeno vodio računa i o javnim i o privatnim interesima.<sup>62</sup> Zapravo, njegovu kritiku rimskog koncepta vlasništva bi valjalo primati sa dozom naučnog opreza prvenstveno zbog njene usmjerenosti ka očuvanju prevaziđenih srednjovjekovnih feudalnih odnosa.<sup>63</sup> Jednakom žestinom iz pera francuskih teoretičara bivaju kritikovane i odredbe o pravu vlasništva francuskog Code Civila. Prevashodni predmet kritike je bio apsolutni karakter vlasništva, izražen u navedenom tekstu Code Civila.<sup>64</sup> „Konceptualni antiformalizam prve razvojne impulse dobija od Jeringove ciljne jurisprudencije i izgrađuje se kao antiteza pravnom pozitivizmu. U Francuskoj, ovaj pravac u teoriji i filozofiji prava, čiji su najznačajniji predstavnici Fransa

---

59 „Sva privatna prava, iako im je prvenstveni cilj samo individua, su pod uticajem društva i povezana su obzirima prema društvu, pa shodno tome ne postoji ni jedno jedino pravo čiji subjekt može reći: ovo ja imam isključivo za sebe... Ako istina pobjeđuje u svijetu, doći će vrijeme kada će vlasništvo imati drugačiji oblik nego li što ga danas ima, gdje društvo dopušta vlasniku da po svom nahođenju ima pravo da sakupi mnoga odbra ovog svijeta, vrijeme kada će mu to pravo biti isto tako malo priznato kao što se danas više ne priznaje pravo starorimskog oca da odlučuje o životu i smrti svoga djeteta, kao što se ne priznaje pravo na rat i pravo na pljačku od strane vitezova ili pravo vlasnika obale iz srednjeg vijeka na olupine broda koji je voda izbacikla.“ *Ibid.*, 519.

60 Više o Gierkeu vidjeti: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/233358/Otto-Friedrich-von-Gierke> (23.09.2016.).

61 „Besmisleno je da jedan komad naše planete treba jedan čovjek na isti način da prisvaja kao kišobran ili novčanicu.“ O. Gierke, *Die sociale Aufgabe des Privatrechts*, Berlin, 1889, Frankfurt, 1943, 16. [https://books.google.ba/books?id=OMAH5-52VJQC&pg=PA67&lpg=PA67&dq=O.+Gierke,+Die+sociale+Aufgabe+des+Privatrechts&source=bl&ots=tRwy4lnzGp&sig=\\_Xj0IfMNJlrUFw0Qdr8CYKC2ObA&hl=bs&sa=X&ei=sNmZVMzFJ8q1Ua-chJgL&ved=0CFMQ6AEwCQ#v=onepage&q=O.%20Gierke%20C%20Die%20sociale%20Aufgabe%20des%20Privatrechts&f=false](https://books.google.ba/books?id=OMAH5-52VJQC&pg=PA67&lpg=PA67&dq=O.+Gierke,+Die+sociale+Aufgabe+des+Privatrechts&source=bl&ots=tRwy4lnzGp&sig=_Xj0IfMNJlrUFw0Qdr8CYKC2ObA&hl=bs&sa=X&ei=sNmZVMzFJ8q1Ua-chJgL&ved=0CFMQ6AEwCQ#v=onepage&q=O.%20Gierke%20C%20Die%20sociale%20Aufgabe%20des%20Privatrechts&f=false) (23.09.2016.).

62 Za Gierkea u ovom pogledu ne bi trebalo nekritički prihvatiti rimski koncept neograničenog vlasništva, nego bi šta više taj koncept trebalo prožeti germanskim konceptom vlasništva, a čime bi bila izvršena renesansa njemačkih pravnih shvatanja. Taj germanski koncept vlasništva koji je on nastojao da istakne u stvari predstavlja samo zahtjev za održavanje feudalnog koncepta vlasništva, a za koji ne možemo tvrditi da predstavlja plod isključivo njemačkog društveno-političkog i pravnog razvoja. D. D. Stojanović, 50.

63 *Ibid.*

64 Čl. 544.-546. Code Civila.

Ženi (François Geny, 1861.-1938.) i Leon Digi (Leon Duguit, 1859.-1928.), počinje otporom identifikaciji kodifikovanog zakona i prava i kritikom tradicije negiranja bilo kakve stvaralačke uloge sudiji.<sup>65</sup> Neodrživost individualističkog pravnog sistema, a na koje je ukazivao i Digi, apostrofirajući da se njime isključivo štiti samo pravo vlasništva na stvarima namijenjenim individualnim svrhama, bila je polazna tačka djelovanja u cilju podruštvljenja ovog stvarno-pravnog instituta. Na tom tragu, Digi je isticao da vlasnička funkcija obavezuje držaoca jednog dobra da to dobro koristi na društveno odgovoran način, te ga uz to obavezuje i na to da data dobra korsi u interesu društva.<sup>66</sup> Shodno tim Digijevim konstatacijama dalo bi se zaključiti da samo vlasništvo mijenja svoj karakter i od subjektivnog prava sa najširim ovlašćenjima postaje pravo sa prenaplašenom socijalnom funkcijom.<sup>67</sup> Imamo li u vidu navedene činjenice, čini nam se da bi se mogli složiti sa stanovištem da druga polovina devetnaestog vijeka na evropskom kontinentu, pored velikih kodifikatorskih poduhvata, donosi i snažne podsticaje raskidu sa strogom sistematskom tradicijom velikih građanskih kodifikacija. Odnos prema veleljepnoj građevini umnog poretka „dedukovanog iz jedne ili nekolicine osnovnih normi prirodnog prava ogleđa se ponajbolje u Jeringovom skretanju od pojmovne ka ciljnoj jurisprudenciji, te ciljnom tumačenju koje po svojoj osnovnoj intenciji iskoračuje izvan totaliteta zatvorenog sistema normi.“<sup>68</sup>

## ZAKLJUČAK

Oblici vlasništva su raznovrsni i ima ih koliko i načina proizvodnje. U prvobitnoj zajednici pojavljuju se začeci kolektivnog vlasništva. Svi primitivni oblici vlasništva, uspostavljeni su prevashodno nad onim stvarima koje su bile od vitalnog značaja za zajednicu, poput zemljišta, šuma i pašnjaka. Osnovni proizvodni odnos u prvobitnoj zajednici, bilo je društveno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju. Postepeno se izdvajaju oblici porodičnog vlasništva,

---

65 B. Spaić, „Konceptija primjene prava Džona Djuija u svom filozofskom i socijalnom kontekstu“, *Filozofija i društvo 19(2)*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2008, 235.

66 D. D. Stojanović, 51.

67 Uz to vlasnik ima dužnost i pravo da stvar nad kojom polaže pravo vlasništva upotrebljava za osvarenje dopuštenih kolektivnih ciljeva, a ukoliko bude zanemarivao ovu funkciju vlasništva titular vlasništva se, po Digijevom shvatanju nalazio u opasnosti da mu isto bude oduzeto i dato u ruke onih koji bi udovoljavali njegovoj prvenstvenoj svrsi. *Ibid.*, 52.

68 „U kontekstu ciljne jurisprudencije antiformalizam se javlja kao osporavanje samosvojnosti i samodovoljnosti normativnog uređenja i kao poziv na skretanje interesovanja ka oblasti u kojoj pravno trebanje ostvaruje svoje efekte. Cilj traži opravdanje norme ne u njoj samoj ili nekoj višoj normi, već u društvu u kojem ta norma proizvodi dejstvo.“ B. Spaić, 230.

a na višem stupnju barbarstva, javljaju se i prvi oblici individualnog privatnog vlasništva u gradovima, koji su se prvenstveno vezali za novac, zanatske i trgovačke proizvode, a kasnije i za gradska zemljišta i zgrade.

Vlasništvo se javljalo kao glavni oblik ekonomske moći. Najuticajniji pravni koncept uređenja instituta vlasništva, plod je rimskog prava. Tako je izrazom dominium ili proprietas, označavana potpuna i isključiva vlast na tjelesnoj stvari. Kao najvažniji institut prava, vlasništvo predstavlja pravni izraz za ekonomski proces prisvajanja, a vlasnik će steći pravo vlasništva od prethodnika, samo ako je i taj otuđivatelj bio vlasnik. Odnosno, niko na drugoga ne može prenijeti više prava nego što ga sam ima (Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet).

Nakon propasti Zapadne rimske imperije, formiraju se države ranofeudalnog karaktera, a feudalni oblik vlasništva nije jedinstven, dolazi do dezintegracije vlasništva i na istoj stvari se pojavljuje više titulara, sa različitim vlasničkim ovlaštenjima.

U periodu prodiranja buržoaskih odnosa, trgovci, bankari i drugi poduzetnici, vraćaju se gotovim formulacijama klasičnog rimskog prava – neograničenom privatnom vlasništvu, slobodi ugovaranja i slobodi oporučnog raspolaganja, što je odgovaralo potrebama tadašnjeg vremena u borbi protiv feudalnih ograničenja. Tako su veliki buržoaski kodeksi nastajali upravo pod uticajem romanističke tradicije.

Vlasnički odnosi u zemljama socijalističkog tipa, pripadaju onom načinu regulisanja vlasništva koji je preovladavao u predrđžavnom uređenju i feudalizmu, gdje postoji više titulara koji jedan drugog ograničavaju u korištenju stvari. A što se tiče ograničenja, u današnjoj konstalaciji društvenih odnosa, smatramo da je umjesno podsjetit se na hiljaditi član čuvenog Bogišićevog Zakonika „Ni svojim se pravom služiti nemoš', tek drugome na štetu il' dosadu.“ (Valtazar Bogišić, Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru iz 1888.).

## LITERATURA

### KNJIGE

1. D.D. Stojanović, *Stvarno pravo*, četvrto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd, 1978.
2. Platon, *Država*, peto izdanje, preveli: A. Vilhar/B. Pavlović, Beogradski izdavačko-grafički zavod, Beograd, 2002.
3. Lj. Madžar, „Globalna recesija; Sistemske alternative i izgledi prevladavanja“, *Ekonomске ideje i praksa, dvobroj 9-10*, Centar za izdavačku djelatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2013.
4. P. Korunić, *Nacija i nacionalni identitet*, „Zgodovinski časopis br. 57“, Ljubljana 2003.

5. N. Visković, *Država i pravo*, Univerzitetska knjiga, Sarajevo, 1996.
6. Vajs/Lj. Kandić, *Opšta istorija države i prava*, dvanaesto izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1984.
7. M. Imamović, *Predavanja iz opće povijesti prava i političkih institucija*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005.
8. F. Muhić, *Teorija prava*, Svjetlost, Sarajevo, 1983.
9. Romac, *Rječnik rimskog prava*, Informator, Zagreb. 1989.
10. Lj. Madžar, *Svojina i reforme*, prva knjiga, Ekonomski institut, Beograd, 1995.
11. I.D. Martisevič./S.V.Juškov/N.D. Dmitrijevski, *Opšta istorija države i prava, II deo-feudalizam*, Naučna knjiga, Beograd, 1950.
12. Đ. Samardžić, *Opšta istorija države i prava*, Univerzitet u Sarajevu, 1967.
13. K. Bastaić/B. Krizman, *Opća historija države i prava - pregled razvitka*, Informator, Zagreb, 1976.
14. El-Munziri, Zekijjuddin ebu Muhammad Abdul'azim bin Abdulkavijj bin Abdullah bin Selameh bin Sa'd el-Munziri eš-Šaf' eš-Šāmī, *Muslimova zbirka hadisa, sažetak*, preveli: M. Mrahorović, et.al., El-Kalem, Sarajevo, 2004.
15. R. Wacks, *LAW-A Very Short Introduction*, Oxford university Press, Oxford, 2008.
16. D. Harvey, *A brief history of neoliberalism*, Oxford University Press, New York, 2005.
17. G.R.Y. Radcliffe/G. Cross, *The English Legal System*, Butterworth & Co. (Publishers), London. 1937.

## ENCIKLOPEDIJE

1. *Politička enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1975.
2. *Ekonomska enciklopedija*, Savremena administracija, Beograd, 1954.

## ČLANCI

1. R. Lukić, „Kreiranje optimalne vlasničke strukture-bitan preduslov harmoničnog funkcionisanja nacionalne ekonomije“, *Privredna izgradnja (2002) XLV: 1-2*.
2. P. Simonetti, „Vlasništvo i njegove transformacije, jamstvo i zaštita u ustavnom poretku Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Rijeka*, v. 1, br. 1, Rijeka 1991.
3. D. Vojnić, „Privatno vlasništvo u povijesnoj retrospektivi i u aktuelnom trenutku“, *Ekonomski pregled*, 51 (1-2) 13-36 (2000).
4. J. Mirić, „Privatno vlasništvo i zajednica rada“, *Politička misao-časopis za političke znanosti*, god. 14 (1977) br.2.
5. M.V. Popović, „Svojina i vlast u socijalizmu“, *Politička misao-časopis za*

- političke nauke br. 4*, Zagreb, 1967.
6. V. Pavlović, „Veberova koncepcija moći“, *Godišnjak fakulteta političkih nauka*, Beograd, 2009.
  7. Koprek, „Moć moći-nekoliko misli o biti i smislu moći“, *Obnovljeni život (41) 1 (1994)*.
  8. D. Popov, „Pojam prava svojine“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu br. 3/2005*.
  9. E.A. Beljajev, „Periodizacija srednjovjekovne turske historije“, *Historijski zbornik br. 1-4*, Zagreb, 1948
  10. S. Topoljak, „Teorija prava i njegove zloupotrebe“, *Zbornik radova Islamskog pedagoškog fakulteta u Bihaću, br. 4*, Bihać, 2011.
  11. J.Lučev/Z.Babić, „Tipovi kapitalizma, ekspanzija neoliberalizma i socijalni učinci u baltičkim zemljama, Sloveniji i Hrvatskoj: komparativni pristup“, *Revija za socijalnu politiku, br.1*, Zagreb, 2013
  12. F. Staničić, „Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa“, *Hrvatska javna uprava br. 1*, Rijeka 2009.
  13. Z. Erent-Sunko, „Obiteljskopравни položaj žena u Francuskoj od 1789. do 1816. sa analizom Code Civila iz 1804. Godine-Pitanje temelja izgradnje suvremene obiteljskopравne regulative“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 61 (2)*, Zagreb, 2011.
  14. M.M. Murillo, „The Evolution of Codification in the Civil Law Legal Systems: Towards Decodification and Recodification“, *Journal of Transnational Law and Policy, vol 11:1* (Fall 2011)
  15. F. Karčić, „Uloga kodifikacije u transformaciji pravnih sistema Jugoistočne Europe u postosmanskom periodu“, *Anali Gazi Husrev-begove biblioteke, knjiga XXXII*, Gazi Husrev-begova biblioteka, Sarajevo, 2011.
  16. B. Spaić, „Koncepcija primjene prava Džona Djujija u svom filozofskom i socijalnom kontekstu“, *Filozofija i društvo 19(2)*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, Beograd, 2008.

## INTERNET STRANICE

1. O. Mandić, *O nacrtu razvojnih stepena u prvobitnoj zajednici*, [http://www.historiografija.hr/hz/1948/HZ\\_1\\_9\\_MANDIC.pdf](http://www.historiografija.hr/hz/1948/HZ_1_9_MANDIC.pdf) (15.09.2016.).
2. Lewis Henry Morgan, *Ancient Society or Researches in the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization*, [http://classiques.uqac.ca/classiques/morgan\\_lewis\\_henry/ancient\\_society/ancient\\_society.pdf](http://classiques.uqac.ca/classiques/morgan_lewis_henry/ancient_society/ancient_society.pdf) (17.09.2016.).
3. O počecima unifikacije prava u Francuskoj vidjeti: C. Delplanque, *Origins and impact of the French Civil Code*, <http://www.afhj.fr/ressources/french-code-civil.pdf> (30.09.2016.).
4. The French Civil Code, [www.legifrance.gouv.fr/content/download/1950/13681/.../Code\\_22.pdf](http://www.legifrance.gouv.fr/content/download/1950/13681/.../Code_22.pdf) (30.09.2016.).

5. Više o Rudolf Jheringu vidjeti: , <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/303717/Rudolf-von-Jhering> (23.09.2016.).
6. R. Jhering, *Der Zweck im Recht*, Leipzig, 1877, 507. <https://archive.org/stream/derzweckimrecht04jhergoog#page/n523/mode/2up> (23.09.2016.).
7. Više o Girkeu vidjeti: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/233358/Otto-Friedrich-von-Gierke> (23.09.2016.).
8. O. Gierke, *Die sociale Aufgabe des Privatrechts*, Berlin, 1889, Frankfurt, 1943, 16. <https://books.google.ba/books?id=OMAH5-52VJQC&pg=PA67&lpg=PA67&dq=O.+Gierke,+Die+sociale+Aufgabe+des+Privatrechts&source=bl&ots=tRwy4lnzGp&sig=XjolfMNJlrUFw0Odr8CYKC2ObA&hl=bs&sa=X&ei=sNmZVMzFJ8qIUa-chJgL&ved=0CFMQ6AEwCQ#v=onepage&q=O.%20Gierke%20C%20Die%20sociale%20Aufgabe%20des%20Privatrechts&f=false>

**Amra Mahmutagić, Ph.D.** Assistant Professor at  
Faculty of Law of the University “Džemal Bijedić“ in Mostar

**Ajdin Huseinspahić, Ph.D.** Assistant Professor at  
Faculty of Law of the University of Zenica

## **HISTORICAL ORIGINS OF REGULATING OWNERSHIP RELATIONS**

### **Summary**

Throughout the history of civilization, there have always existed strong social and political processes that affected the determination of the legal concept of ownership. Ownership, as the most comprehensive institute of real rights, has been formulated in various forms and through different socioeconomic formations. This paper emphasizes precisely the evolution of these forms of collective, family, personal and individual private property. The latter one is distinguished from previous forms by granting a full right to dispose of property to the legal owner. Through the dynamics of the historical process, there is an evident correlation between the ways of regulating property relations, state and law, as fully synchronous and complementary social phenomena. The concept of property rights developed gradually and in parallel with the concentration of property which was owned by the ruling class, and which demanded protection against any harassment. As a legal term for the economic process of appropriation, ownership is a fundamental and central institution of any legal order, and it provides an essential feature of the social order.

**Keywords:** ownership, the right to dispose of property, the fundamental institution of law, social and political system, socioeconomic formation, the right holder, the state

**Dr. sc. Rebeka Kotlo, docentica**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## **TEMELJNA POLITIČKA PRAVA U PRAVNO-POLITIČKOM SISTEMU I MEĐUNARODNOM PRAVU**

### **Sažetak**

Proces transformacije i tranzicije ka demokratskom političkom sistemu moguć je stvaranjem adekvatnog pravnog okvira, mehanizama za implementaciju, političkih institucija koje obezbjeđuju demokratizaciju političkog života i garantovanjem i uživanjem temeljenih političkih prava i slobode javnog i političkog djelovanja, posebno: prava na udruživanje, slobode mirnog okupljanja, slobode izražavanja i prava na informisanje, prava na učešće u vlasti i učešće u zajednici, u skladu sa normama i standardima međunarodnog prava.

Sloboda javnog i političkog djelovanja temelj je participativne demokratije. Mogućnost uživanja osnovnih političkih prava je preduslov za ostvarenje uloge u društvu, kao i djelovanja, povezanosti, interekacije i sinergije ključnih kolektivnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija, ali i građanina – pojedinca u datom pravnom okviru i političkom sistemu.

U radu je naglašen teorijsko-pravni aspekt analize uloge i značaja temeljnih političkih prava u pravno-političkom sistemu u skladu sa normama i standardima međunarodnog prava.

**Ključne riječi:** temeljna politička prava, pravno-politički sistem, međunarodno pravo, pravo na udruživanje, pravo na mirno okupljanje, sloboda izražavanja i pravo na informisanje, pravo na učešće u vlasti i učešće u zajednici

### **Uvod**

Politička prava, zajedno sa građanskim pravima, pripadaju klasičnim, najstarijim ljudskim pravima, pravima prve generacije, koja su se posebno značajno razvijala unutar zapadnoevropske historije, a vrijednosti njima zaštićene, bile su i jesu, svakako, poznate i štice i u ostalim društveno-historijskim i kulturno-civilizacijskim krugovima, možda izražene na nešto drugačiji način. Svojim sadržajem politička prava uglavnom garantuju imperativ zaštite prava pojedinca i temeljnih vrijednosti, poštovanje prostora slobode zaštićenog od neovlaštenog i nezakonitog uplitanja trećih lica i sugeriraju demokratski oblik državnog uređenja, vladavinu prava i politički i pravni sistem u kojem je zaštita temeljnih prava i

sloboda građana neodvojiv dio pravnog poretka. Politička prava, sadržana su, u pravilu, u katalogu ljudskih prava i predstavljaju dio ustavnih odredbi sa kojima su, po principu ustavnosti i zakonitosti, usklađeni čitav pravni sistem i zakonska zaštita ljudskih prava i sloboda. Kao klasična politička prava i slobode smatraju se politička prava koja uključuju slobodu mišljenja, govora, vjeroispovijesti, pisanja, okupljanja, udruživanja, pravo na informisanje, aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na demokratske izbore i političke predstavnike, pravo na učešće u zajednici, vlasti, javnom i političkom životu. Građanska i posebno politička prava počivaju na sljedećim pretpostavkama: narodni suverenitet, podjela vlasti, pravna država i vladavina prava, te prožimanje političkog i pravnog sistema ljudskih prava.

Razvoj ideje klasičnih građanskih i političkih prava karakteriše zahtjev za određenim tipom države, kao ideološkog, ekonomskog, političkog i pravnog okvira koji će garantirati postojanje i zaštitu prava. Mogućnost uživanja osnovnih političkih prava je preduslov za ostvarenje uloge u društvu ključnih kolektivnih aktera političkog sistema: političkih partija, nevladinih organizacija, interesnih asocijacija, medija, ali i građanina – pojedinca u datom pravnom okviru i političkom sistemu.

Neophodno je iznaći oblik ekonomskog, političkog i pravnog sistema koji je u stanju da uskladi interese građana sa jedne, i države sa druge strane, a traganje za tim bila je i karakteristika liberalne filozofske, političke i pravne tradicije.

## **1. Temeljna politička prava: pojam, sadržaj i značaj**

Građanska i politička prava koja su se nalazila u ustavima zapadnoevropskih zemalja, dobila su međunarodni karakter i postala zajednička baština čovječanstva usvajanjem Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine, Rezolucijom 217 (III), a osim Univerzalne deklaracije na politička prava posebno se, između ostalih, odnose: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,<sup>1</sup> Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,<sup>2</sup> Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima,<sup>3</sup> Konvencija o političkim pravima žena,<sup>4</sup> Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,<sup>5</sup> Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena.<sup>6</sup>

1 Usvojen i otvoren za potpis, ratifikaciju i pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine 2200A (XXI) od 16.12.1966. godine, stupio na snagu 23.3.1976. u skladu sa članom 49.

2 Usvojen i otvoren za potpis, ratifikaciju i pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine 2200 (XXI) od 16.12.1966. godine, a stupio na snagu 23.3.1976. godine u skladu sa članom 9.

3 Prihvaćen i proglašen Rezolucijom Generalne skupštine 44/128 od 15.12.1989. godine.

4 Usvojila je Generalna skupština 20.12.1952. godine.

5 Usvojena i otvorena za potpis i ratifikaciju Rezolucijom Generalne skupštine 2106 (XX) od 21.12.1965., a stupila na snagu 4.1.1969. u skladu sa članom 19.

6 Usvojena i otvorena za potpis Rezolucijom Generalne skupštine 34/180 od 18.12.1979. Stupila na snagu 3.9.1971. u skladu sa odredbama člana 27.

Upravo zadiranje političkih prava u srž pravnog i političkog sistema rezultiralo je duboko ideologiziranim pristupom prilikom rada na njihovoj kodifikaciji u Ujedinjenim nacijama, na način da su zemlje komunističkog političkog sistema minimizirale njihov značaj u ukupnom korpusu ljudskih prava, a temeljeno na promjenama koje su donijele socijalističke revolucije insipirane vraćanjem digniteta čovjeku u jednom novom poimanju slobode i ljudskih prava, dok je oprečno stanovište naglašavalo da su građanska i politička prava, za razliku od drugih, poseban oblik moralnih prava koja predstavljaju prava svih ljudi u svim vremenima, te da imajući na umu vrijednosti koje štite i obavezu njihovog poštovanja, ova prava čine suštinu i okosnicu pojma ljudskih prava.

Katalogom ljudskih prava, između ostalih, utvrđena su sljedeća politička prava: sloboda mišljenja i izražavanja, sloboda mirnog okupljanja, sloboda udruživanja, uključujući i slobodu sindikalnog udruživanja, pravo učestvovanja na svim razinama vlasti u državi i pravo na učešće u zajednici. Diskriminacija osoba po bilo kojem osnovu (rasa, boja, spol, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaka druga okolnost) u uživanju građanskih i političkih prava predstavlja povredu ljudskih prava. Od posebnog značaja je naglasiti da građanska i posebno politička prava počivaju na sljedećim pretpostavkama: narodni suverenitet, podjela vlasti, pravna država i vladavina prava, te prožimanje političkog i pravnog sistema ljudskih prava. Upravo ideja o narodnom suverenitetu i pravo na samoopredjeljenje prisutni su u građanskim i političkim pravima priznatim u Ujedinjenim nacijama, u oba pakta o ljudskim pravima, u Deklaraciji o davanju nezavisnosti kolonijalnim zemljama i narodima. Osnovna ideja podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast je osiguravanje mehanizama unutar same organizacije državne vlasti koji sprječavaju njenu neograničenu moć, kako bi se spriječila tiranija, što je u direktnoj suprotnosti sa ljudskim pravima. Zakonodavna vlast pripada parlamentu, u kojem se ostvaruje politička volja većine građana, kao onih koji učestvuju u vlasti i legitimiraju samu vlast. Klasična građanska i politička prava povezana sa tim su aktivno i pasivno biračko pravo, odnosno pravo na slobodno izražavanje političke volje na redovnim, demokratskim, općim, jednakim i tajnim izborima.<sup>7</sup> Ljudska prava

---

<sup>7</sup> Slobodno izražena politička volja znači da se ljudi slobodno mogu udruživati u političke stranke ili pristupati političkim strankama, da političke stranke mogu formulirati političke programe u skladu sa svojom ideologijom, i da se glasači, bez straha i pritisaka bilo koje vrste, mogu glasanjem opredijeliti za programe i kandidate političkih stranaka koje učestvuju u izborima. Redovni - znači da je učešće u vlasti vremenski ograničeno. Vremensko ograničenje trajanja mandata utvrđuje se ustavom i zakonom, i po isteku mandata za koji je birana, vlast je obavezna da organizira nove izbore. Demokratski - znači da se izbori održavaju po usvojenim pravilima organiziranja izbora i da su pravila regulirana zakonom. Opći - znači da se izbori provode za sve razine vlasti u državi. Jednaki - znači da svi građani ravnopravno učestvuju u izborima (jednako pravo da biraju i da budu birani), bez ikakve diskriminacije. Tajnost izbora je povezana sa slobodnim izražavanjem političke volje i sa sprječavanjem mogućih negativnih posljedica zbog slobodno izražene političke volje.

su „prava otpora“ državi. Ona su, takođe, „sloboda otpora“. Odnos države prema ljudskim pravima i određuje karakter države. ... Ljudska prava imaju i „političku dimenziju“, jer se ostvaruju u državi i odnose se na državu (ograničavaju njenu vlast)<sup>48</sup>

Druga polovina XX vijeka donosi internacionalizaciju ljudskih prava, kvalitetno novu dimenziju ljudskih prava u smislu njihovog normiranja, ostvarivanja i zaštite, zahvaljujući i ujedno time čineći krupan napredak institucionalizacije međunarodne zajednice, gdje su se u okviru Organizacije ujedinjenih nacija okupile gotovo sve države svijeta, na podlozi Povelje UN-a, čiji se sadržaj bazira upravo na opredjeljenju za mir, slobode i ljudska prava. Upravo ljudska prava i osnovne slobode i jesu područje u kojem je međunarodno pravo daleko najviše napredovalo stalnim širenjem korpusa ljudskih prava i detaljnošću u njihovom normiranju, ali i sve većom institucionalizacijom staranja o njihovom ostvarivanju i zaštiti, uključujući i posebne, sada od ključnog značaja instrumente i institute te zaštite na međunarodnom nivou.

S obzirom na društvenu prirodu ljudskih prava i sloboda izvršena je podjela ljudskih prava na građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna. Dok građanska prava karakteriše čovjekova autonomija u odnosu na državu, političkim pravima (nazivanim još i pravima participacije) pripadaju ona prava koja znače čovjekovo učešće u upravljanju državnim i inače javnim poslovima. I građanska i politička prava se primarno baziraju na načelu slobode.

„Ekonomska, socijalna i kulturna prava su istorijski nastala kasnije nego građanska i politička prava. Ova prava imaju društvenu funkciju da ljude dovedu u što ujednačeniji i pravedniji društveni položaj. Smatra se da je njihovo postojanje uslov za uživanje građanskih i političkih prava, jer ih čovjek koji je neobrazovan, siromašan i u okolnostima socijalne bijede zaista teško može ostvarivati. Načela jednakosti i solidarnosti su njihov primarni oslonac. Postoji stanovište da su ekonomska, socijalna i kulturna prava manje važna od građanskih i političkih prava, ali i stanovište (posebno došlo do izražaja u periodu "realnog socijalizma") da su građanska i politička prava sekundarna i "luksuzna", pa i da smetaju društvenom razvoju. Prva prava se još kvalifikuju "pozitivnim", karakterističnim po tome što traže da drugi obezbijede aktivnu podršku za njihovo ostvarivanje), a druga (građanska i politička) "negativnim pravima" - jer se smatra da samo zahtijevaju suzdržavanje drugih da bi ona bila ostvarena. No, teško je prihvatiti ovakve isključive klasifikacije, iz prostog razloga što sva ljudska prava

---

Izvršna vlast je odvojena zbog zahtjeva efikasnosti, zakonski je ograničena i podliježe kontroli parlamenta, odnosno ocjeni biračkog tijela i kontroli javnosti. Kao klasična građanska i politička prava stoje prava i mogućnosti građanina da, bez ikakve diskriminacije, učestvuju u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno ili posredno preko svojih slobodno izabranih predstavnika i da budu primljeni pod općim, jednakim uvjetima u javne službe. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima čl. 25. stav 1. a linije a), b), c), Univerzalna deklaracija čl. 21. stavovi 1, 2. i 3.

8 Pobrić, Nurko, Ustavno pravo, Mostar, 2000., str. 379.

predstavljaju cjelinu, što njihovoj afirmaciji ne služi podjela na važnija i manje važna, te što u osnovi svako to pravo istovremeno zahtijeva i suzdržavanje i pozitivnu akciju.<sup>9</sup>

Pojam "prava čovjeka i građanina" često se upotrebljava kod normiranja i stručno-naučnog izražavanja ljudskih prava i pri tome se pod pravima čovjeka podrazumijevaju uglavnom tzv. klasična (prirodna) prava, koja pripadaju svakom čovjeku bez obzira na njegovu državljansku i drugu pripadnost, a prava građanina se vežu za čovjekov državljanski status. Ovakvo razlikovanje ljudskih danas je prisutno uglavnom na području kategorije tzv. političkih prava. Ljudska prava u pravnoj doktrini i zakonodavstvu (domaćem i međunarodnom) dijele se još i na individualna i kolektivna ljudska prava – u ukupnoj društvenoj funkciji prava čovjek kao pojedinac njegov je osnovni subjekt, ali još češće individualno pravo pojedinca je limitirano realnim stanjem tog prava u društvenom kolektivitetu kojem on pripada. "Ako je u tom smislu kolektivitet obespravljen ili ugrožen, onda i dotična prava njegovog pripadnika objektivno imaju u osnovi isti položaj odnosno tretman (pravo na samoopredjeljenje, pravo na jezik, pravo na ispoljavanje vjerskih ubjeđenja itd.)"<sup>10</sup> Navedeno razlikovanje ljudskih prava na individualna i kolektivna zaista ima opravdanje, s tim što je neprihvatljivo svako davanje isključive prednosti jednoj ili drugoj grupi ovih prava.

U međunarodnim pravnim aktima novijeg datuma, pri normiranju ljudskih prava čije se uživanje garantuje čovjeku kao pojedincu, sve češće dodaju i pojmovi "pojedinačno ili u zajednici s drugima", "u zajednici s drugima" itd.

„Društvena prava su takva prava koja se mogu realizirati samo u odnosu na druge članove društva. U društvena prava spadaju prava na komunikaciju, kao što su: sloboda vjeroispovijesti, sloboda okupljanja i sloboda (pravo) vlasništva. Politička prava vezana su za demokratiju. Ona, kao minimalni uvjet demokratije, podrazumijevaju: jednako biračko pravo, jednak pristup svim javnim službama i jednak tretman u vezi zaposlenja, poziva i imenovanja“.<sup>11</sup>

Državljanski status, kao javnopravna veza, odnos između pojedinca i države uslov je za uživanje mnogih ljudskih prava u određenoj državi, jer su pojedincu – državljaninu, uz odgovarajuće obaveze, formalnopravno dostupna sva građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava, neovisno od toga da li se pojedinac – državljanin nalazi na domaćoj ili stranoj državnoj teritoriji. Država, u pravilu, samo svojim državljanima u potpunosti osigurava uživanje ljudskih prava, posebno političkih prava na svojoj teritoriji, te osigurava posebnu pravnu zaštitu u inostranstvu, a korelacija tim pravima su posebne dužnosti državljana prema državi (vojna obaveza, plaćanje poreza, pokoravanje ustavu i zakonima i dr.). Podjela ljudskih prava prema pravnom režimu zaštite politička prava svrstava u prava koja su relativno zaštićena, i prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda: sloboda izražavanja i sloboda udruživanja spadaju u prava koja

9 Miličević, Neđo, Ljudska prava, Sarajevo, 2007., str. 13.

10 Ibid., str. 14.

11 Pabrić, Nurko, nav. djelo, str. 390., prema Neuman, Franz, nav. rad, str. 100 – 103.

su podložna restrikciji u duhu klauzule općeg poretka; pravo na slobodne izbore je pravo koje se može derogirati (dakle, može se suspendirati na određeno vrijeme), ali nije podložno restrikciji. „Klauzula javnog poretka znači da vršenje spomenutih prava može biti objekt predviđenih restrikcija koje su propisane zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu radi zaštite javnog poretka. Da bi, dakle, bilo dopušteno miješanje države u ova garantirana prava, potrebna su tri uvjeta: da je predviđeno zakonom, što znači da je to dato zakonom, da je dostupna odredba građaninu i da su precizno definirani uvjeti i modaliteti ograničenja prava, da se radi o legitimnom cilju kao što su nacionalna bezbjednost, javna sigurnost, ekonomsko blagostanje države, odbrana poretka, prevencija krivičnih djela, zaštita zdravlja i javnog morala i zaštita prava i sloboda drugih, da je neophodno u demokratskom društvu, znači da se radi o miješanju države u društvu u kojem vladaju pluralizam, tolerancija i duh otvorenosti, dalje, da odgovaraju neophodnim socijalnim potrebama i da su srazmjerne legitimnom cilju.“<sup>12</sup>

Sve klasifikacije i grupisanja ljudskih prava i sloboda doprinose potpunijem shvatanju njihovog smisla i suštine, s tim što se uvijek mora imati u vidu da ta prava predstavljaju cjelinu.

## **2. Sloboda (političkog) udruživanja i djelovanja**

Pravo na slobodno udruživanje, uključujući i prava sindikalnog udruživanja, je pravo koje pripada političkim pravima. Svojim dijelom, koji se odnosi na slobodu sindikalnog udruživanja, pripada i korpusu ekonomskih i socijalnih prava. Ovo pravo stoga je sadržano u Univerzalnoj deklaraciji i oba Međunarodna pakta i predmet je interesa Međunarodne organizacije rada.<sup>13</sup>

12 Sadiković, Ćazim, Evropsko pravo ljudskih prava, Sarajevo, 2003., str. 56.

13 Vidjeti šire: Bakšić-Muftić, Jasna, Sistem ljudskih prava, str. 215. i 216.;

"Svako ima slobodu mirnog zbora i udruživanja."

"Niko ne može biti primoran da pripada nekom udruženju." - član 20. stavovi 1. i 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima

"Svako ima pravo da organizira i da stupi u sindikate radi zaštite svojih interesa." - član 23. stav 4. Univerzalne deklaracije "Svako ima pravo na slobodu udruživanja sa drugim, uključujući pravo na osnivanje ili pristupanje sindikatima radi zaštite svojih interesa." - član 22. stav 1, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima "Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti vršenju tog prava, osim onih koji su propisani zakonom i koji su potrebni u demokratskom društvu u interesu državne sigurnosti, ili javne sigurnosti, javnog poretka ili morala, ili zaštite prava i sloboda drugih. Ovaj član ne sprječava da se članovima oružanih snaga (vojske i policije) nametnu zakonita ograničenja u vršenju ovog prava." – član 22, stav 2. "Ništa u ovom članu ne ovlašćuje države stranke Konvencije Međunarodne organizacije rada od 1948. o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava udruživanja da poduzmu zakonodavne mjere koje bi bile na štetu jamstva iz te konvencije ili da primijene zakon na način koji bi bio na štetu tih jamstava." – član 22, stav 3. "Pravo svakog je da, radi unaprjeđenja i zaštite svojih ekonomskih i socijalnih interesa, osniva sindikate i stupa u sindikat po svom izboru, zavisno jedino od pravila odnosne organizacije. Tom se pravu ne mogu postavljati nikakva ograničenja izuzev onih

Prema Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, sloboda udruživanja nije apsolutno pravo, što znači da se ovo pravo može ograničiti pod određenim okolnostima. Član 11. st. 2. Konvencije postavlja određene uslove mogućim ograničenjima prava na slobodu udruživanja, pa će ograničenje prava na slobodu udruživanja biti dopušteno samo ako je: a) propisano zakonom (Prema Konvenciji, „zakonom” se ne smatra samo zakon u formalnom smislu, već to može biti i u drugi propis (npr. podzakonski opći akt), ustav, međunarodni ugovor kojeg je dotična država potpisnica, kao i pravo Evropske unije), b) ima legitimni cilj, (prema Konvenciji sloboda udruživanja može se ograničiti samo radi: interesa državne sigurnosti ili javnog reda i mira, sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala, zaštite prava i sloboda drugih, što su odredbe inkorporirane u ustavne, odnosno zakonske i akte niže pravne snage u BiH), i c) nužno u demokratskom društvu (ne smije se ograničiti sloboda udruživanja više nego što je neophodno kako bi se zadovoljila ta potreba - ostvarenje legitimnih ciljeva). Države mogu poduzeti mjere koje smatraju potrebnima radi zaštite pravne sigurnosti i ustavnih prava građana, ali to moraju učiniti u skladu sa Konvencijom, a poduzete će mjere biti podložne nadzoru Suda. Udruženja, a posebno političke stranke, koji imaju nedemokratske ciljeve ili se koriste nedemokratskim sredstvima neće biti zaštićena članom 11. Konvencije. Član 11. Konvencije garantuje „slobodu

---

koja su propisana zakonom i koja su potrebna u demokratskom društvu i interesu državne sigurnosti ili javnog poretka ili za zaštitu prava i sloboda drugih." - član 8. stav 1. alineja a), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima „Pravo sindikata je da osnivaju nacionalne federacije ili konfederacije i pravo ovih da osnivaju međunarodne sindikalne organizacije ih da stupe u njih.“ - član 8, stav 1. alineja b). "Pravo sindikata je da djeluju slobodno i jedino uz ograničenja koja propisuju zakoni i koja su potrebna u demokratskom društvu u interesu državne sigurnosti ili javnog poretka, ili za zaštitu slobode i sigurnosti drugih." – član 8, stav 1. alineja c). " Pravo na štrajk je uz uvjet da bude vršeno u skladu sa zakonima odnosno zemlje." – član 8, stav 1. alineja d).

„Ovaj član ne sprječava da se članovima oružanih snaga (vojska i policija) ili državne uprave, nametnu zakonska ograničenja vršenja tih prava.“ – član 8 stav 2. "Ništa u ovom članu ne ovlašćuje države stranke Konvencije Međunarodne organizacije rada iz 1948. o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanje da poduzmu zakonske mjere koje bi bile na štetu jamstva iz te konvencije ili da primijene zakon na način koji bi bio na štetu tih jamstava" – član 8 stav 3. "Države članice priznaju prava djeteta na slobodu udruživanja i slobodu mirnog okupljanja." - član 15. stav 1. Konvencije o pravima djeteta. "Ne mogu se nametnuti nikakva ograničenja na ostvarivanje ovih prava, osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, javnog poretka, zaštite javnog zdravlja ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih." – član 15, stav 2. Instrumenti u vezi sa slobodom sindikalnog organiziranja koje je donijela Međunarodna organizacija rada: Konvencija o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnih prava (br. 87) iz 1948., Konvencija o primjeni načela prava organiziranja i kolektivnog pregovaranja (br. 98) iz 1949, Konvencija o zaštiti i olakšicama predstavnicima radnika u poduzeću iz 1971. (br. 135), Konvencija o organizaciji poljoprivrednih radnika iz 1975. (br. 141), Konvencija o radnim odnosima u javnim službama, (br.151), Konvencija o kolektivnom pregovaranju i ugovaranju, (br. 154).

udruživanja s drugima”, te stoga pod opseg ovog prava spadaju tzv. članske organizacije kao zajednice osoba, poput: političkih stranaka, vjerskih zajednica, udruženja građana, interesnih asocijacija i drugih društvenih tvorevina sa bitnim karakteristikama članskih organizacija, dok se ovaj član u načelu ne primjenjuje na ustanove (zavode) koje su tzv. korisničke organizacije, ni na tzv. udruženja javnog prava (npr. liječničke, advokatske, obrtničke, javnobiležničke i sl. komore) u kojima je članstvo za pripadnike tih zanimanja obavezno i ne dovodi do povrede tzv. negativnog prava na slobodu udruživanja, ali ni na zaklade, jer ni one nisu zajednice osoba, već zajednice imovine koja je namijenjena ostvarenju određenog cilja. U pravilu, pravo na slobodu udruživanja uživaju pojedinci (fizičke osobe) koji osnivaju udruženje ili mu se pridružuju, ali i samo udruženje, a navedno se odnosi i na pojedince kojima je onemogućeno da budu član udruženja kao i na one koji su na to prisiljeni.

Legitimna ograničenja prava na slobodu udruživanja prema Konvenciji, pored slučajeva gdje su kumulativno ispunjeni uslovi dopuštenosti ograničenja da je ograničenje propisano zakonom, ima legitimni cilj i nužno u demokratskom društvu, postoje i na osnovu: člana 15. Konvencije - država može u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja, u opsegu koji je strogo određen potrebama tih vanrednih prilika, poduzeti mjere kojima derogiraju svoju obvezu poštovanja prava na slobodno udruživanje, uz uslov da te mjere nisu nespojive s njezinim ostalim međunarodnopravnim obvezama, člana 16. Konvencije - član 11. ne sprječava nametanja ograničenja političkoj djelatnosti stranaca, člana 17. Konvencije - ništa se u Konvenciji ne može tumačiti na način da uključuje pravo na upuštanje u neku djelatnost ili izvršenje nekog čina koji bi smjerali na uništenje prava ili sloboda priznatih Konvencijom ili njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one njome predviđene.

Član 11. Konvencije propisuje da taj član ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju prava na slobodno udruživanje pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave. Ponekad Sud donosi opći zaključak da ograničenje prava na slobodu udruživanja nije bilo opravdano, obično u slučajevima kada su brojni i međusobno isprepleteni razlozi doveli do povrede člana 11. Konvencije. Tada Sud ne navodi izričito kojem od uslova za dopuštenost ograničenja nije bilo udovoljeno. Sud nerijetko razmatra povrede člana 11. u svjetlu ostalih odredaba Konvencije, posebno zbog toga što se sloboda udruživanja dovodi u vezu sa drugim pravima i slobodama garantovanim Konvencijom. Sloboda udruživanja najčešće se dovodi u vezu sa slobodom izražavanja (član 10. Konvencije)<sup>14</sup>, potom sa slobodom mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti (član 9.

14 Pri tome, ukoliko se podnositelj zahtjeva pozvao na oba člana, Sud može razmotriti zahtjev pod članom 10. te će, ako nađe povredu toga člana, zaključiti da predmet ne treba posebno razmatrati pod članom 11. Međutim, Sud također može predmet ispitati samo pod članom 11., te, ako nađe povredu toga člana, zaključiti da ispitivanje slučaja pod članom 10. nije potrebno jer je član 11. *lex specialis* u odnosu na član 10. Konvencije. Treća mogućnost je da Sud nađe ili ne nađe povredu jednog člana pa taj zaključak automatski protege i na drugi. Ibidem.

Konvencije)<sup>15</sup>, pravom na slobodne izbore (član 3. Protokola 1. uz Konvenciju)<sup>16</sup>, pravom na poštivanje doma (član 8. Konvencije), zabranom diskriminacije (član 14. Konvencije i Protokolom 12. Konvencije)<sup>17</sup>, pravom na pošteno suđenje (član 6. Konvencije) i pravom na djelotvoran pravni lijek (član 13. Konvencije)<sup>18</sup>.

Sloboda udruživanja pretpostavlja i slobodu okupljanja. Jedino na taj način, ona se može djelotvorno ostvarivati. Dakle, riječ je o višem, institucionalizovanom obliku okupljanja, a koji je također u najužoj vezi sa slobodom mišljenja, savjesti i uvjerenja. Čovjek, kao društveno biće, svoja pojedina individualna prava često želi uživati i ostvaruje udružen s drugima, te stoga, stvarna demokratija podrazumijeva pravo pojedinca da se udružuje u razne oblike udruženja u svim oblastima društvenog života (ekonomskoj, naučnoj, obrazovnoj, religijskoj, političkoj itd.).

---

15 U predmetima *Chassagnou i ostali protiv Francuske* i *Sigurður A. Sigurjónsson protiv Islanda*, Sud je napomenuo da članak 11. treba promatrati u svjetlu članka 9. Konvencije, te našao povredu negativnog prava na slobodu udruživanja između ostalog i zato što su podnositelji bili prisiljeni učlaniti se u udruge čije su djelatnosti bile protivne njihovim uvjerenjima. No vrijedi i obrnuto, članak 9. katkad treba promatrati u svjetlu članka 11., pogotovo u slučajevima kada se podnositelj zahtjeva žali na upletanje države u unutarnje stvari vjerskih zajednica. U predmetima u kojima se podnositelj zahtjeva poziva na povredu i članka 9. i članka 11. Sud će, ako nađe povredu Konvencije, najčešće zaključiti da je povrijeđen članak 9. pa neće ispitivati je li povrijeđen i članak 11. Ibidem.

16 U praksi Suda on se poima kao *lex specialis* u odnosu na članak 11. Konvencije. Ibidem.

17 Kada se podnositelj, osim povrede prava na slobodu udruživanja, žali i na diskriminaciju u svezi s tom slobodom, Sud će, nakon ispitivanja pritužbe pod člankom 11. Konvencije, najčešće zaključiti da nema potrebe predmet razmatrati i pod člankom 14. Pritužbu pod člankom 14. će razmotriti samo ako očita nejednakost u postupanju, s obzirom na uživanje prava na slobodno udruživanje, predstavlja bitan aspekt slučaja. Ibidem.

18 Članak 6. i 13. Konvencije sadrže određena procesna jamstva. Članak 6. jamči pravo na pošteno suđenje u sporovima koji se vode radi utvrđivanja prava i obveza građanske naravi. Ono podrazumijeva pravo da se slučaj ispita pravično, javno i u razumnom roku pred zakonom ustanovljenim neovisnim i nepristranim sudom. Članak 13. jamči pravo na djelotvorno pravno sredstvo pred domaćim tijelima državne vlasti svakome tko smatra da mu je povrijeđeno neko od prava ili sloboda priznatih Konvencijom. Mogućnost primjene članka 6. na domaće postupke koji se tiču prava na slobodu udruživanja, vezano je uz dvostruku prirodu toga prava. Naime, kako smo prethodno naveli u uvodu ovoga rada, sloboda udruživanja je i građansko i političko pravo. Stoga, ako je riječ o sporu o korištenju slobode udruživanja kao političkog prava – npr. u sporovima koji se tiču političkih stranaka – članak 6. neće biti primjenjiv. U tom slučaju procesna zaštita prava na slobodno udruživanje bit će osigurana u okviru čl. 13. Konvencije. U svim ostalim slučajevima, dakle, kada se radi o sporu čiji je predmet korištenje slobode udruživanja kao građanskog prava – npr. u sporovima koji se odnose na registraciju udruge – članak 6. bit će primjenjiv. Ibidem.

### 3. Pravo na mirno okupljanje

Sloboda okupljanja, zajedno sa slobodom udruživanja, preduslovi su za postojanje savremenog demokratskog društva, predstavljaju osnov komunikacije među pojedincima sličnih interesa ili političkih uvjerenja, čine poseban oblik slobode izražavanja i važan su aspekt slobode učešća u društvenom i političkom životu. Stoga imaju važnu političku dimenziju. Bez sloboda okupljanja i udruživanja nije moguće uživati demokratska prava i učestvovati u javnom životu i upravljanju zajednicom.

Nijedan međunarodni instrument, međutim, ne daje definiciju pojma „okupljanje”. Iako nijedan međunarodni instrument ne sadrži preciznu definiciju pojma „okupljanje”, na osnovu suštine ove ljudske slobode može se zaključiti da je okupljanje svjesno, voljno i privremeno sastajanje više osoba radi ostvarivanja nekoj; zajedničkog cilja. Da bi okupljanje uživalo posebnu zaštitu države, ono mora da izlazi iz čisto privatne sfere života pojedinca i da bude usmjereno ka javnom djelovanju. Garantuje se samo pravo na mirno okupljanje. Američka konvencija je određenija od većine instrumenata i postavlja dodatan zahtjev da mirno okupljanje bude bez oružja (čl. 15). Termin „mirno” ograničava slobodu okupljanja, na način da su države obavezne da štite samo mirna okupljanja. Uobičajeno značenje izraza „mirno” jeste odsustvo svih oblika nasilja. Ako nadležni organi imaju opravdane i jake razloge da vjeruju da planirani javni skup neće biriti miran ili ako tokom održavanja skup prestane da bude takav, mogu ga zabraniti ili prekinuti. Kada se prilikom okupljanja upotrebe Molotovljevi kokteli, pale automobili i razbijaju izlozi, jasno je da nije riječ o mirnom skupu, a isto je i kada su učesnici javnog skupa naoružani, pa čak i onda kada se oružje ne upotrebljava. S druge strane, nošenje zaštitne opreme, kao što su panciri ili šljemovi ne znači da okupljanje nije mirno.

Kako bi se izbjegle zloupotrebe, tumačenje izraza „mirno” treba da bude široko u smislu da ako, na primjer, među učesnicima skupa postoje samo pojedinačni nasilni ekstremisti, država ne bi trebalo da prekida skup, već da njih izoluje i također, skup ne prestaje da bude miran ako policija ili vojska provociraju okupljene ili pribjegu nasilju. Kod slobode mirnog okupljanja pozitivna obaveza države je da obezbijedi održavanje skupa, što će omogućiti učesnicima da svoje mišljenje izraze bez straha od fizičkog nasilja drugih osoba. Negativna obaveza države u pogledu slobode mirnog okupljanja je da se uzdrži od ometanja javnog skupa. Države moraju preduzeti sve razumne i prikladne mjere kako bi omogućile da se dozvoljeni protesti odvijaju mirno i bez ometanja, te ako je potrebno država mora obezbijediti policijsku zaštitu, a u ekstremnim slučajevima može i da zabrani protivdemonstracije.

„Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP, član 20) izričito zabranjuje propagandu u korist rata, kao i zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koja predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje. Međutim, ovaj osnov zabrane bi se mogao podvesti i pod pojam nacionalne

sigurnosti i prava i slobode drugih. Otuda bi se ovakva okupljanja mogla zabraniti i prema Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EK), koja ne sadrži eksplicitnu odredbu o zabrani propagande i podsticanja mržnje), polazeći od osnova ograničenja prava na slobodno okupljanje iz njenog člana 11, st. 2.

Takođe, ako je neko okupljanje usmereno ka poništavanju prava koje garantuju međunaodni ugovori o ljudskim pravima (čl. 5, st. 1 PGP i čl. 17 EK) njegovo odžavanje bi se moglo ograničiti ili u krajnjoj meri zabraniti.<sup>19</sup>

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima ne garantuje „svakome“ pravo mirnog okupljanja, nego samo „priznaje“ ovo pravo, što je restriktivnija formulacija nastala kao kompromis u vrijeme hladnoratovskih tenzija.

Savremeni standardi vršenja ovog prava, odnosno uživanja ove slobode, ne podrazumijevaju samo pasivan odnos države prema mirnim okupljanjima, nego od države zahtijevaju: aktivan angažman i nakon što se skup prijavi, odnosno za njega izda dozvola (ovisno o režimu koji je u pojedinim zemljama primijenjen), pružanje zaštite grupama koje koriste pravo na mirno okupljanje, te obezbjeđenje okupljanja prilikom kojih u demonstracijama javno izražavanje pojedinih grupa ne odgovora ili je neprihvatljivo za neke druge grupacije.<sup>20</sup>

Član 11. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda odnosi se samo na mirno okupljanje, te stoga skup sa posebnim ili glavnim ciljem izazivanja nereda nije pokriven članom 11. Međutim, ako do poremećaja izazvanog skupom dođe slučajno, takav skup će uživati zaštitu člana 11. Sud smatra da član 11. nameće pozitivne obaveze državama da zaštite pravo slobode udruživanja. Stoga je država obavezna poduzeti mjere da zaštiti miran skup od nasilja drugih koji ga žele prekinuti. Državi je ostavljena široka sloboda u odlučivanju koje mjere će poduzeti s tim ciljem.<sup>21</sup>

Stvarna, djelotvorna sloboda mirnog okupljanja ne može biti reducirana na puku dužnost od strane države da se ne miješa: čisto negativan koncept ne bi bio u skladu sa ciljem i svrhom člana 11. Poput člana 8., član 11. ponekad traži preduzimanje pozitivnih mjera, ako je potrebno čak i u sferi odnosa među pojedincima.<sup>22</sup> „Pravo na okupljanje, kao samostalno pravo, nužna je pretpostavka za realizaciju i konzumiranje prava na slobodne izbore i prava na slobodu izražavanja. Iz veze koje sadržaj prava iz člana 11 može imati prema pravu na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovjesti (čl. 9), te pravu na slobodu izražavanja

19 Dimitrijević, Vojin, Popović, Dragoljub, Papić, Tatjana, Petrović, Vesna, Međunarodno pravo ljudskih prava, ... str. 251. i 252.

20 Vidjeti: Dr Vojin Dimitrijević, Dr Milan Paunović, u saradnji sa Mr Vladimirom Đerićem, „Ljudska prava“, Beogradski centar za ljudska prava, „Dosije“, Beograd, 1997.

21 Harland, Christopher, Roche, Ralph, Strauss, Ekkehard, „Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu“, Sarajevo, 2003., str. 267. i 268.

22 van Dijk, P., van Hoof, G.J.H., u saradnji sa... „Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima“, Sarajevo, 2001., str. 555.

(čl.10), u praksi Suda formulisan je princip da se član 11 mora razmatrati u njihovom svjetlu.<sup>23</sup> Pravo na slobodno udruživanje uslovljeno je postojanjem prava na okupljanje, jer se bez njega ona ne bi moglo realizovati.

Ova veza reflektuje se u činjenici da Sud pravu na mirno okupljanje pripisuje značaj «fundamentalnog prava u demokratskom društvu» razmatrajući ga prema strogim kriterijima definisanim u članu 10 Konvencije. Mada Sud nije eksplicitno formulisao ovaj svoj stav u vezi sa tumačenjem člana 11, sklon je razmatrati pravo na slobodu okupljanja prema standardima koje je postavio za slobodu izražavanja, jer je mišljenja da je mirno okupljanje tek jedna od manifestacija slobode izražavanja.<sup>24</sup>

#### **4. Sloboda izražavanja i pravo na informisanje**

“U kontekstu stvarne političke demokracije i poštivanja ljudskih prava, spomenutih u preambuli Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sloboda izražavanja ne samo da je sama po sebi bitna, već igra centralnu ulogu u zaštiti drugih prava određenih Konvencijom. Bez garancije prava na slobodu izražavanja, koje štite nezavisni i nepristrasni sudovi, nema ni slobodne zemlje, nema demokracije. Ovakva opšta konstatacija je neosporna.”<sup>25</sup>

23 van Dijk, P. et al., nav. djelo, str. 542.

24 Vidjeti: Nadaždin Defterdarević, Mirjana, Evropska konvencija prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, Mostar, 2007., str. 303.

25 Macoevi, Monika, Sloboda izražavanja, Vodič za implementaciju člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Priručnici o ljudskim pravima, br. 2, Sarajevo, 2002., prema Frowein, Jochen Abr., Freedom of expression under the European Convention on Human Rights (Sloboda izražavanja po Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima) u Monitor/Inf (97) 3, Vijeće Evrope, str. 13.; Član 10 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda odnosi se na slobodu izražavanja i informisanja: «1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprječava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija. 2. Ostvarenje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlijeći takvim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprječavanja širenja povjerljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.» Član 19. Opće deklaracije o ljudskim pravima normira slobodu mišljenja i izražavanja na sljedeći način: Svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja. To pravo obuhvaća slobodu zadržavanja mišljenja bez vanjskih pritisaka te slobodu traženja, primanja i širenja informacija i ideja putem bilo kojeg sredstva javnog priopćavanja i bez obzira na granice.” Član 19. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima slobodu mišljenja i izražavanja reguliše propisujući da: „1. Niko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja. 2. Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo bez obzira na granice, podrazumijeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili

Sloboda izražavanja predstavlja zasebno pravo, ali je i sastavni dio drugih prava koja štiti Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Može se sukobiti sa drugim pravima koja štiti Konvencija, kao što je pravo na pravično suđenje, na poštivanje privatnog života, na ubjeđenja i vjeroispovijest. U slučaju sukoba, Sud uspostavlja ravnotežu da bi odredio koje će pravo imati prednost nad drugim. Zaštita koju pruža član 10 odnosi se na svako izražavanje, neovisno o kontekstu, koje šire bilo koji pojedinac, grupa ili vrsta medija. Jedino ograničenje koje se zasniva na sadržaju, koje je Komisija primijenila, odnosilo se na širenje ideja kojima se promovirala nacistička ideologija, negirao holokust i pozivalo na mržnju i rasnu diskriminaciju. Komisija se pozvala na član 17. Konvencije i odlučila da se sloboda izražavanja ne može koristiti tako da vodi ka uništenju prava i sloboda koje Konvencija garantira. Ovakva odluka primjenjuje teoriju paradoksa tolerancije: apsolutna tolerancija može dovesti do toleriranja ideja koje promoviraju netoleranciju, što bi, onda, moglo uništiti toleranciju.

Države su obavezne opravdati svako ometanje bilo koje vrste izražavanja, te da bi odlučio u kojoj mjeri je određeno izražavanje zaštićeno, Sud razmatra vrstu (političko, komercijalno, umjetničko, itd.), sredstvo kojim se izražavanje vrši (lično, pisani mediji, televizija, itd.), i publiku (odrasli, djeca, šira javnost, određena grupa). Čak i "istina" izražavanja ima, u skladu sa ovim kriterijima, različit značaj. U procesu donošenja odluka, Evropski sud za ljudska prava posvećuje pažnju domaćoj ustavnoj praksi, uključujući i američku, koja slobodi izražavanja daje jaku zaštitu.

Međutim, domaće odluke - neovisno o jurisdikciji - ograničenog su utjecaja na međunarodno tijelo, kakvo je ovaj Sud, koje primjenjuje i tumači jedan međunarodni ugovor. U nekim slučajevima, Komisija i Sud pozivali su se na Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, ili druge međunarodne dokumente koji štite slobodu izražavanja.<sup>26</sup> Zaštita koju pruža član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama pokriva i informacije

---

umjetničkom obliku, ili na bilo koji način po slobodnom izboru. 3. Ostvarivanje sloboda predviđenih u tački 2. ovog člana obuhvata posebne dužnosti i odgovornosti. Sljedstveno tome, ono može biti podvrgnuto izvjesnim ograničenjima koja moraju, međutim, biti izričito određena zakonom, a potrebna su iz razloga: (a) poštovanja prava ili ugleda drugih lica, (b) zaštite državne bezbjednosti, javnog reda, javnog zdravlja i morala. "Član 20. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima normira zabrane:.,1. Svako propagiranje rata je zakonom zabranjeno. 2. Svaki poziv na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koji predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zakonom je zabranjeno." Član 12. stav 1. Konvencije o pravu djeteta glasi: "Dijete ima pravo na slobodu izražavanja koja obuhvata i slobodu da traži, prima i daje informacije i ideje svih vrsta, bez obzira na granice, bilo usmeno ili pismeno ili preko tiska, putem umjetnosti ili nekog drugog medija po izboru djeteta". Član 13. stav 2. Konvencije o pravima djeteta propisuje: "Ostvarivanje ovog prava može podlijetati izvjesnim ograničenjima, ali samo onima koja su određena zakonom i koja su nužna: a) radi poštovanja prava i ugleda drugih ili radi zaštite sigurnosti ili javnog reda ili javnog zdravlja ili morala."

26 Ibid., str. 13. i 14.

i mišljenja koja izražavaju manje grupe ili samo jedna osoba, čak i ako takva mišljenja šokiraju većinu, jer toleriranje stava pojedinca bitna je komponenta demokratskog političkog sistema.<sup>27</sup> “Izražavanje” koje štiti član 10 nije ograničeno na riječi, napisane ili izgovorene, već se odnosi i na slike, snimke i aktivnosti koje za cilj imaju izražavanje ideje ili predstavljanje informacije, čak i na garderobu u nekim okolnostima. Ovim članom obuhvaćeno je izražavanje u štampanim dokumentima, radio emisijama, umjetničkim slikama filmovima, elektronskim informacionim sistema, te stoga što su sredstva za proizvodnju i saopštavanje, prijenos i distribuciju informacija, pokriveni članom 10, Sud mora pratiti rapidni razvoj tih sredstava u mnogim područjima. Član 10. EKLJP ne štiti samo sadržaj informacija ili ideja, nego i formu u kojoj se one izražavaju.

Pravo na glasanje nije zaštićeno članom 10., zbog toga što se smatra dijelom obaveze države da održava “slobodne izbore, u razumnim vremenskim periodima, tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Sloboda izražavanja podrazumijeva i negativnu slobodu da se ne govori. Rezolucija 428 (1970.) Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope kaže da “pravo na slobodu izražavanja uključuje pravo da se traži, primi, prenosi, javno obznani ili distribuira informacija od javnog interesa” i da mediji imaju dužnost da prenose opće i potpune informacije o pitanjima od javnog interesa. Javne vlasti moraju, isto tako, u razumnim granicama, omogućiti pristup informacijama od javnog interesa.

Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda obuhvaćene su, dakle, tri komponente prava na izražavanje: pravo na mišljenje, pravo da se prime informacije i ideje i pravo da se informacije i ideje prenose. Ove slobode moraju se uživati slobodno, bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice.

## **5. Pravo na učešće u vlasti i učešće u zajednici**

„Pravo na učešće u vlasti zaokružuje politička prava i demokraciju. U osnovi ovog prava stoje građani kao nosioci suvereniteta, njihova jednakost pred zakonom, gdje je individualna različitost zaštićena zabranom diskriminacije po bilo kojem kriteriju individualnog razlikovanja, rasi, boji kože, spolnoj, etničkoj, religijskoj pripadnosti, političkom uvjerenju, jeziku, socijalnom porijeklu, imovinskom stanju. Kao međusobno jednaki politički subjekti kojima pripada sloboda misli, opredjeljenja, organiziranja, oni imaju pravo biti birani na svim razinama vlasti i glasanjem sami legitimirati vlast.“<sup>28</sup>

27 U tom smislu, Sud je kazao da član 10 štiti ne samo “informacije i ideje koje su primljene pozitivno, ili se smatraju bezopasnima, ili prema njima nema stava, već i one koje vrijeđaju, šokiraju i uznemiravaju; to je ono što traži pluralizam, tolerantnost i širokumnost, bez kojih nema demokratskog društva.”Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1976.; Lingens protiv Austrije, 1986.; Oberschlick protiv Austrije, 1991.

28 Bakšić-Muftić, Jasna, nav. djelo, str. 217.

„Pravo na učešće u upravljanju zajednicom pretpostavlja postojanje prava učešća u javnim poslovima, aktivno i pasivno biračko pravo i ravnopravan pristup javnim službama, a ova prava (pravo na učešće u javnim poslovima, aktivno i pasivno biračko pravo i ravnopravan pristup javnim službama) nazivaju se političkim pravima u najužem smislu riječi, i po pravilu, imaju ih samo državljani. Ova prava sadržana su u mnogim univerzalnim i regionalnim ugovorima, ali su najobuhvatnije regulirana Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima (član 25), koji propisuje da svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez diskriminacije i nepotrebnih ograničenja učestvuje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabраних predstavnika. Dakle, ideja ljudskih prava, posebno u ovom smislu, temeljena je na konceptu narodnog suvereniteta i demokratije, jer se kao osnovni zahtjev demokratije navodi "značajno učešće u političkom životu i liberalizacija, a to je izrazita inkluzivnost i izuzetna otvorenost za političko takmičenje", te je tada riječ o poliarhiji ili demokratiziranom režimu.<sup>29</sup>

Da bi se osigurao i zaista ostvarivao zadovoljavajući nivo građanskih i posebno političkih prava kao „prava participacije“, odnosno prava pojedinca da učestvuje u upravljanju javnim (državnim) poslovima (biračko pravo i pravo na pristup javnim službama) u jednoj državi, moraju se uzeti u obzir i neka prava koja se nalaze između građanskih i političkih prava, kao što su sloboda izražavanja, sloboda okupljanja i udruživanja, te imati na umu da je za oblast političkih prava, najznačajnija tzv. politička participacija ili učešće u političkom odlučivanju, odnosno procesu donošenja odluka na različitim nivoima političkog organizovanja unutar jedne društvene zajednice – države.

„Neke od mjera kojima se pomaže učešće "svih" pod jednakim uvjetima su pozitivna diskriminacija, afirmativna akcija i političke kvote, kojima se želi utjecati na ispravljanje debalansa i dovođenje svih u jednake pozicije. Ovakve mjere imaju privremeni karakter dok se ne stvore realne pretpostavke da svi mogu zaista uživati prava bez diskriminacije.“<sup>30</sup>

Pravo na učešće u vlasti ostvaruje se i uživanjem prava na osnivanje i pripadanje političkim partijama i uživanjem aktivnog i pasivnog biračkog prava.

Pasivno biračko pravo ne iscrpljuje se na pravu građanina da bude izabran u određeni organ državne vlasti, nego podrazumijeva da stupi na tu funkciju, da

29 Vidjeti: Dal, Robert, Poliarhija (participacija i opozivija), Beograd, 1997., str. 18.; Član 3 Protokola br. 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama glasi: “Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela. Član 21 Opće deklaracije o ljudskim pravima normira: “1. Svako ima pravo sudjelovati u upravljanju svojom zemljom neposredno ili preko slobodno izabраних predstavnika. 2. Svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji. 3. Volja naroda je temelj državne vlasti; ta se volja mora izražavati na povremenim i poštenim izborima, koji se provode uz opće i jednako pravo glasa, tajnim glasanjem ili nekim drugim jednako slobodnim glasačkim postupkom.

30 Bakšić-Muftić, Jasna, nav. djelo, str. 219.

u dotičnom organu ima mogućnost stvarnog uticaja i da ostane na toj funkciji do kraja mandata ili njenog prestanka na drugi zakonit način. U protivnom, svrha biračkog prava i samih izbora ne bi bila ispunjena jer volja naroda ne bi dolazila do izražaja, a ona mora biti osnov državne vlasti.<sup>31</sup>

## **Zaključna razmatranja**

Garantovanjem i uživanjem temeljenih političkih prava i slobode javnog i političkog djelovanja, posebno: prava na udruživanje, slobode mirnog okupljanja, slobode izražavanja i prava na informisanje, prava na učešće u vlasti i učešće u zajednici, u skladu sa normama i standardima međunarodnog prava, omogućava se aktivno učešće ključnih kolektivnih aktera pravno-političkog sistema, ali i građanina – pojedinca, u državi i društvu. Sloboda okupljanja, zajedno sa slobodom udruživanja, preduslovi su za postojanje savremenog demokratskog društva, predstavljaju osnov komunikacije među pojedincima sličnih interesa ili političkih uvjerenja, čine poseban oblik slobode izražavanja i važan su aspekt slobode učešća u društvenom i političkom životu. Bez sloboda okupljanja, udruživanja i izražavanja nije moguće uživati demokratska prava ni učestvovati u javnom i političkom životu i upravljanju zajednicom, ostvariti pravo na učešće u vlasti i zajednici.

## **Literatura:**

Bakšić-Muftić, Jasna, Sistem ljudskih prava, Sarajevo, 2002.

Dal, Robert, Poliarhija (participacija i opozivija), Beograd, 1997.

Dimitrijević, Vojin, Paunović, Milan, u saradnji sa Đerićem, Vladimirom, Ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.

Dimitrijević, Vojin, Popović, Dragoljub, Papić, Tatjana, Petrović, Vesna, Međunarodno pravo ljudskih prava, Beograd, 2006.

Harland, Christopher, Roche, Ralph, Strauss, Ekkehard, „Komentar Evropske konvencije o ljudskim pravima prema praksi u Bosni i Hercegovini i Strasbourgu“, Sarajevo, 2003.

31 Vidjeti: Miličević, Neđo, nav. djelo, str. 140-148.

Macoevi, Monika, Sloboda izražavanja, Vodič za implementaciju člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima, Priručnici o ljudskim pravima, br. 2, Sarajevo, 2002.

Miličević, Nedo, Ljudska prava, Sarajevo, 2007.

Nadaždin Defterdarević, Mirjana, Evropska konvencija prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, Mostar, 2007.

Pobrić, Nurko, Ustavno pravo, Mostar, 2000.

Sadiković, Ćazim, Evropsko pravo ljudskih prava, Sarajevo, 2003.

van Dijk, P., van Hoof, G.J.H., u saradnji sa... Teorija i praksa Evropske konvencije o ljudskim pravima, Sarajevo, 2001.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda  
Konvencija o pravima djeteta  
Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima  
Međunarodni pakt o građanacima i političkim pravima  
Opća deklaracija o ljudskim pravima

**Rebeka Kotlo, Ph.D; Assistant Professor**

Faculty of Law of the University Džemal Bijedic in Mostar

## **FUNDAMENTAL POLITICAL RIGHTS IN LEGAL AND POLITICAL SYSTEM AND INTERNATIONAL LAW**

### **Summary**

Process of transformation and transition in the direction of a democratic political system is possible through creating an adequate legal framework, as well as mechanisms for implementation and political institutions which enable the democratization of political life and guarantee the enjoyment of fundamental political rights and freedom of public and political activity: freedom of association, freedom of assembly, freedom of expression and freedom to receive/transfer/forward information, the right to participate in government and the right to participate in governing the community, in accordance with provisions and standards of international law.

The freedom of public and political activity is a foundation of participative democracy. The possibility of enjoyment of fundamental political rights is a precondition for the realization of the role in the society, as well as for activity, connection, interaction and synergy of the key collective actors in the political system: political parties, non-governmental organizations, interest associations, media, public opinion, but also the citizens - individuals situated within the applicable legal framework.

This paper emphasizes theoretical and legal aspects of the analysis of the role and importance of fundamental political rights in legal and political system in accordance with provisions and standards of international law.

**Keywords:** fundamental political rights, legal and political system, international law, freedom of association, freedom of assembly, freedom of expression and freedom to receive/transfer/forward information, the right to participate in government and the right to participate in governing the community

**Dr. sc. Senad Defterdarević**

Šef Službe opštih poslova

Grad Mostar – Zavod za prostorno uređenje

## **ZAŠTITA PRAVA IZBJEGLICA U OKVIRU UN-OVOG SISTEMA LJUDSKIH PRAVA**

### **Sažetak**

Rad se bavi pitanjem zaštite prava izbjeglica u okviru sistema ljudskih prava uspostavljenog u okviru Organizacije ujedinjenih nacija.

Istraživanje polazi od hipoteze da sistem ljudskih prava koji je uspostavljen u okviru UN-a sa svojim normativnim rješenjima i specijaliziranim institucijama predstavlja siguran okvir za ostvarivanje prava izbjeglica.

Analizom sadržaja normativnih rješenja i izvještaja o njihovoj primjeni i teleološkom metodom istraživanje dolazi do zaključka da predviđeni normativni okvir nije praćen konzistentnim obrascem svoje primjene. Razlog leži u činjenici da se obavezujuće norme međunarodnog prava primjenjuju u nacionalnom pravnom okviru, što za posljedicu ima neujednačenost tumačenja i neizvjesnost primjene preuzetih obaveza.

Stoga je neophodno, a u cilju poboljšanja učinka zaštite prava izbjeglica u UN-ovom sistemu ljudskih prava, postojećim normativnim rješenjima osigurati kontinuiran i efikasan nadzor, uz uvođenje neke vrste sankcija za države koje ne poštuju međunarodni standard zaštite na koji su se obavezale.

**Ključne riječi:** Izbjeglice, ljudska prava, UN, Konvencija o statusu izbjeglica, UNHCR.

### **Uvod - ljudska prava i izbjeglice**

U većini slučajeva razlog za bijeg ljudi preko granica svojih država i nastanak izbjeglica je kršenje njihovih međunarodno priznatih ljudskih prava, prijetnja njihovom životu ili slobodi, odnosno progon po nekom od široke lepeze osnova navedenih u međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava: progon ljudi kao pojedinaca, članova etničkih manjina, vjerskih ili jezičkih grupa, bijeg zbog građanskih nemira ili ratnih sukoba itd.

Pravo ljudi da napuste države svog porijekla i traže zaštitu u inostranstvu je jedno od osnovnih prava ustanovljenih Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Član 14 propisuje da: „Svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja“

I nakon dolaska u zemlju azila, izbjeglice mogu biti izložene različitom tretmanu, što opet može inicirati mnoga pitanja iz domene zaštite ljudskih prava kao što su na primjer arbitrarno pritvaranje, zaštita od rasizma i ksenofobije, zaštita porodičnog života i dr.

Zaštita ljudskih prava osoba – izbjeglica, dakle, uključuje aktivnosti nadležnih tijela i organa, kako međunarodnih tako i državnih, u svim fazama izbjegličkog stanja: njegovog nastanka, regulisanja pravnog položaja kao i njegovog trajnog rješenja, a posebno u kontekstu zaštite od refolementa<sup>2</sup>.

Prilikom tumačenja prava navedenih u Konvenciji o statusu izbjeglica<sup>3</sup> i njenog Protokola<sup>4</sup> u procesu utvrđivanja samog izbjegličkog statusa neke osobe<sup>5</sup>, osnovni cilj treba biti zaštita ljudskih prava te osobe. Ta neraskidiva veza između zaštite ljudskih prava i zaštite izbjeglica elaborirana je u nizu dokumenata UNHCR-a i njegovog Izvršnog komiteta s kraja 90-tih godina 20. st.

Većina dokumentata Generalne skupštine UN-a, pri čemu se posebno misli na njene rezolucije kao i dokumente njenih pomoćnih organa, se poziva ili potvrđuje značaj normi i instrumenata za zaštitu ljudskih prava i njihovu relevantnost za izbjegličke probleme.

Konstatovano je da postoji direktna veza između poštivanja standarda ljudskih prava, izbjegličkih kretanja i problema njihove zaštite.<sup>6</sup> Uočeno je također da je, imajući u vidu obim i karakteristike izbjegličkih i azilskih problema, neophodno revidirati način reakcije međunarodne zajednice na iste, te razviti poseban sveobuhvatan pristup u cilju zadovoljavanja savremenih zahtjeva u ovoj oblasti, a pri tome voditi računa o razlikovanju izbjeglica od osoba koje migriraju iz ekonomskih ili sličnih razloga.

Organi uspostavljeni u okviru UN-ovog sistema ljudskih prava zalažu se za promociju osnovnih ljudskih prava, a posebno za povećanje osnovnih ekonomskih i socijalnih prava, u cilju postizanja samodovoljnosti i bezbjednosti za izbjeglice, te vraćanja dostojanstva ljudske osobe i ostvarivanja trajnih rješenja za izbjegličke probleme.

---

2 Fr. Refouler – vratiti natrag. Podrazumijeva zabranu protjerivanja ili vraćanja izbjeglice na područje gdje bi njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njene rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti ili pak zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja. To je jedan od osnovnih principa izbjegličkog prava.

3 1951 Convention relating to the Status of Refugees - Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih naroda 429(V) od 14.12.1950. godine.

4 Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine - Protokol je priložen Rezoluciji 2198 (XXI) Generalne skupštine UN-a od 16.12.1967. godine Usvojen rezolucijom Generalne skupštine UN 2198 (XXI) od 16.12.1966. godine uz prethodno potvrđivanje Ekonomskog i socijalnog savjeta rezolucijom 1186 (XLI) od 18.11.1966. godine.

5 Šire u radu autora: Definisanje pojma „izbjeglica“ i određivanje izbjegličkog statusa, Pravna misao (Sarajevo) broj 7-8/2014, str. 7-35.

6 Rezolucija Generalne skupštine UN-a br. 45/153, PP10 od 18.12.1990. godine.

Zaštita i promocija ljudskih prava uz jačanje demokratskih institucija su neophodni i u cilju sprečavanja masovnih izbjegličkih kretanja.

## 1. Specifičnosti zaštite prava izbjeglica

Zaštita izbjeglica se razlikuje od načina na koji je uspostavljena zaštita ljudskih prava putem UN-ovih mehanizama.

Naime, kada su izbjeglice u pitanju, ne postoji mehanizam u međunarodnom izbjegličkom pravu koji bi omogućio prijem i razmatranje individualnih ili međudržavnih žalbi ili prigovora.

Treba podsjetiti da su članom 35 Konvencije o statusu izbjeglica države ugovornice obavezne saradivati sa Uredom Visokog komesara UN-a za izbjeglice, ili s bilo kojom drugom agencijom UN-a koja ga može naslijediti u obavljanju dužnosti, te olakšati njegovu dužnost nadzora primjene odredbi pomenute Konvencije.

Stav 2. navedenog člana propisuje: „Kako bi omogućile uredu Visokog komesara ili nekoj drugoj agenciji Ujedinjenih naroda koja ga možda naslijedi da podnese izvještaje nadležnim organima Ujedinjenih naroda, države ugovornice se obavezuju da će mu u odgovarajućem obliku pružiti obavještenja i statističke podatke o sljedećem:

- a) uslovima u kojima se nalaze izbjeglice,
- b) provedbi ove Konvencije, i
- c) zakonima, propisima i uredbama o izbjeglicama koji već jesu ili koji bi mogli stupiti na snagu“.

Međutim, mnoge države se ne pridržavaju preuzetih obaveza i ne dostavljaju tražene podatke. Kao posljedica toga, ne postoji mogućnost da UNHCR analizira prakse tih država u oblasti zaštite izbjeglica.

Sama Konvencija nije uspostavila mehanizme i procedure za analizu izvještaja koje podnose pojedine države; ne postoji, kao u slučaju većine drugih UN-ovih ugovora o ljudskim pravima, mogućnost rasprava o izvještajima država članica, koje su one obavezne podnositi u određenim intervalima, i davanje određenih primjedbi i preporuka sa ciljem unapređenja situacije sa stanjem izbjeglica i ispunjavanja prihvaćenih standarda njihove zaštite.

S druge strane, i sam Visoki komesarijat za izbjeglice nema univerzalno jednako prihvaćen status – mogućnost i obim ispunjenja njegovog mandata zavisi od situacije u pojedinoj državi i spremnosti organa i službenih predstavnika tih država da poštuju međunarodne standarde prava izbjeglica kao i za saradnju sa UNHCR-om.

Kvantitet i kvalitet ispunjavanja UNHCR-ovog mandata uvelike zavisi i od kadrovskih i finansijskih okvira koji su odobreni za pojedinu misiju.

Izbjeglance predstavljaju veoma nehomogenu grupu – čine je osobe različitog porijekla, obrazovnog nivoa, različitog socijalnog statusa, iskustava i problema u zemlji porijekla i dr. Vrlo su različita iskustva izbjeglica zavisno od regije njihovog porijekla. Očigledno je da iskustva evropskih izbjeglica moraju biti različita od iskustava afričkih ili azijskih izbjeglica.

Međutim, bez obzira na ta iskustva u zemlji porijekla i gdje traže azil, oni su povezani jer se suočavaju sa gotovo identičnim preprekama i problemima, a to je ugroženost njihovih prava i problemi koje imaju kod ostvarivanja prava i pripadnosti koje im pripadaju kao izbjeglicama u zemlji prihvata.

U mnogim dijelovima svijeta izbjeglance su smještene u velike kampove, što se može odraziti na ostvarivanje njihovih prava na način da olakša ostvarivanje nekih prava i pogodnosti koje im pripadaju, a neke da oteža. Koncentracija velikog broja ljudi na jednom mjestu omogućuje vlastima države prihvata, kao i međunarodnim i lokalnim nevladinim organizacijama koje su uključene u brigu o izbjeglicama, lakše snabdijevanje hranom, organizaciju obrazovanja i osiguranje medicinske zaštite.

S druge strane život u kampu, naročito ako se isti nalazi u izolovanom ili siromašnom dijelu države, što je najčešće slučaj, značajno smanjuje mogućnost ostvarenja nekih drugih prava, prvenstveno mogućnosti dobijanja plaćenog zaposlenja.

U slučaju kada izbjeglance nisu smještene u kampove, a to je slučaj u većini zapadnih zemalja, oni se suočavaju sa mnogim administrativnim preprekama i procedurama, počev od samog dobijanja izbjegličkog statusa, pa do ostvarivanja niza prava koje im kao izbjeglicama pripadaju, naročito onih iz oblasti ekonomskih i socijalnih prava.

## **2. Promjene u načinu tretmana izbjeglica nakon Drugog svjetskog rata**

U vrijeme uspostavljanja UNHCR-a i kreiranja međunarodnih pravila o načinu tretmana izbjeglica na svijetu je bilo manje od dva miliona izbjeglica. Neposredno nakon Drugog svjetskog rata međunarodna zajednica je željela da pitanje izbjeglica definitivno riješi. Međutim, tokom vremena to pitanje je postajalo sve značajnije i sve dalje od rješenja, obzirom da se broj izbjeglica dramatično povećavao iz godine u godinu sa tendencijom daljeg rasta. Zadnjih godina broj izbjeglica u svijetu se kreće između 15-20 miliona sa tendencijom rasta<sup>7</sup>. Stoga se „problem“ izbjeglica smatra jednim od najznačajnijih međunarodnih pitanja današnjice.

---

<sup>7</sup> Prema podacima UNHCR-a iz juna 2016. godine broj izbjeglica je dosegao 21,3 miliona, od čega 16,1 pod njihovim mandatom, te 5,2 miliona Palestinaca pod zaštitom UNRWA (Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku). Izvor: [www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html); pristupljeno 06.09.2016. godine.

Porast broja izbjeglica je imao značajne posljedice na način kako su pojedine države reagovale na tu situaciju, ali i mogućnost UNHCR-a da zadovolji njihove potrebe. Istina, broj izbjeglica nije jedino pitanje koje treba razmatrati u kontekstu promjene odnosa prema ovom pitanju. Važno je podsjetiti i na historijski i politički kontekst koji su tu imali odlučujuću ulogu. Završetak hladnog rata je donio značajne promjene u međunarodnoj politici, uključujući i oblast zaštite izbjeglica. Zapadne zemlje, koje su imale odlučujuću ulogu u procesu kreiranja i usvajanja Konvencije o zaštiti izbjeglica iz 1951. godine, su prvenstveno bile fokusirane na zaštitu izbjeglica – bjegunaca iz zemalja bivšeg sovjetskog bloka. Razlozi za takvu politiku su bili prvenstveno politički i ideološki.

Nakon propasti komunizma došlo je do drastičnog pada entuzijazma i političke volje na Zapadu da prihvati izbjeglice. Među državama pojavila su se značajne razlike u shvatanjima o načinu rješavanja pitanja vezana za prihvati i zaštitu izbjeglica, što je otežavalo kreiranje mehanizama njihove sveobuhvatne globalne zaštite.

Kao reakcija na takvo stanje uslijedilo je uvođenje niza mjera u razvijenim zemljama Zapada sa ciljem smanjenja broja tražilaca azila kao što je npr. pooštavanje viznih režima, ubrzane procedure za određivanje izbjegličkog statusa na samoj granici koje bi onemogućile ulazak u zemlju tražilaca azila, uvođenje sankcija avio prevozniciima koji prevoze putnike bez važećih putnih isprava i sl. Uz to, u tim zemljama bilo je evidentno vrlo usko tumačenje odredbi Konvencije o statusu izbjeglica, kako u dijelu koji se odnosi na samu definiciju pojma izbjeglice, tako i na ograničavanje pripadajućih prava (naročito ekonomskih i socijalnih), ograničavanje mogućnosti na spajanje porodica, kršenje principa zabrane non-refoulmenta, te upućivanje tražilaca azila u tzv. sigurne treće zemlje.

I u nerazvijenim zemljama, koje inače podnose najveći teret zbrinjavanja izbjeglica, došlo je do uvođenja mjera koje bi spriječile izbjeglice da traže azil. Te mjere su raznovrsne – od zatvaranja granica i fizičkog sprečavanja izbjeglica da uđu u državu i traže azil, preko ograničavanja slobode kretanja izbjeglica nakon ulaska u državu i smještanje istih u zatvorene izbjegličke kampove, do pritvaranja izbjeglica ili prisilnog vraćanja u države porijekla.

U tim državama izbjeglice su često izložene napadima raznih pljačkaških bandi, paravojnih ili odmetnutih vojnih jedinica što je uzrokovalo izazivanje osjećaja straha i nesigurnosti među izbjeglicama koje su i pobjegle iz svojih domovina upravo zbog takvog stanja.

### 3. Ujedinjene nacije i zaštita izbjeglica

Članovi 55. i 56<sup>8</sup> Povelje UN obavezuju članice UN-a da priznaju i poštuju ljudska prava. Međunarodni sud pravde ima mogućnost da razmatra da li države članice poštuju ove odredbe. Međutim, treba istaći da su iste dosta uopštene, i pitanje je da li države mogu biti pozvane na odgovornost zbog svake sumnje na njihovo kršenje. S druge strane, prevladava stav da u nekim slučajevima nema dileme o odgovornosti države za kršenje navedenih odredbi, a time se prvenstveno misli na situacije u kojima dolazi do kršenja prava određene kategorije osoba ili kad se radi o specifičnom obrascu kršenja ljudskih prava.

Generalna skupština UN je u brojnim dokumentima, počev od Rezolucije kojom je osnovan UNHCR<sup>9</sup> pozivala države članice da saraduju sa navedenom organizacijom u obavljanju njenih zadataka. Ta potreba za saradnjom država sa UNHCR-om je istaknuta i u nizu kasnijih međunarodnih instrumenata među kojima su najznačajniji sama Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine, UN Deklaracija o teritorijalnom azilu iz 1967. godine, Finalni akt međunarodne konferencije o ljudskim pravima održane u Teheranu 1968. godine.

Povelja UN također predstavlja i pravni osnov za formiranje brojnih tijela koji se bave ljudskim pravima kao svojom osnovnom ili dijelom svoje djelatnosti: Međunarodni sud pravde, Generalna skupština UN-a, Savjet bezbjednosti, Ekonomsko- socijalno vijeće.

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine nesumnjivo nastavlja dostignuća Povelje UN-a i Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, te afirmiše princip da sva ljudska bića trebaju uživati fundamentalna ljudska prava i slobode bez diskriminacije. Postavlja se pitanje, obzirom na protek više od 60 godina od njenog usvajanja, da li je ona dovoljno savremena da u obuhvat svog regulisanja uključi i današnje probleme i situacije sa kojima se suočavaju izbjeglice.

O tome pitanju postoje različita razmišljanja među autorima koji se bave ovom problematikom. Jedna grupa autora smatra da je Konvencija, bez obzira

8 Član 55.: „1. Da bi se stvorili uslovi stabilnosti i blagostanja potrebni za mirne i prijateljske odnose među narodima, utemeljene na poštovanju načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda, Ujedinjeni narodi unapređuju:

- a) podizanje životnog standarda, punog zaposlenja i uslova ekonomskog i socijalnog napretka i razvoja;
- b) rješavanje međunarodnih ekonomskih, socijalnih, zdravstvenih i srodnih problema, kao i međunarodnu saradnju na polju kulture i prosvjete;
- c) opšte i stvarno poštovanje prava čovjeka i temeljnih sloboda za sve bez razlike s obzirom na rasu, pol, jezik ili vjeroispovijest“.

Član 56.

„Svi se Članovi obavezuju da zajednički i pojedinačno djeluju u saradnji s Organizacijom na postizavanju ciljeva izloženih u Članu 55.“

9 GA Resolution 428 (V) od 14.12.1950. godine

na protok vremena od usvajanja, još uvijek životna i relevantna da pokrije i savremene izbjegličke probleme.

Druga grupa autora, posebno iz država koje nisu članice Konvencije, smatra da je Konvencija zastarjela i da je „Euro-centrična“, te je kao takva nerelevantna, posebno za regulisanje izbjegličkih problema u manje razvijenim državama. Ti autori smatraju da sadašnje izbjegličke krize podrazumijevaju masovne prilive izbjeglica, što odredbe Konvencije, koje propisuju individualizirani postupak određivanja izbjegličkog statusa i socijalnu sigurnost, čine nerelevantnim. Ti autori zagovaraju reformu i korjenitu promjenu međunarodnog izbjegličkog prava kako bi se uskladilo sa savremenim potrebama.

Činjenica je da tijela i mehanizmi za zaštitu i promociju ljudskih prava koji su ustanovljeni u okviru Ujedinjenih nacija dugo vremena nisu posvećivali dovoljno pažnje ljudskim pravima izbjeglica i tražilaca azila.

Pojačan interes za tu kategoriju osoba je zapažen krajem 90-tih godina prošlog stoljeća, preciznije nakon usvajanja rezolucije UN-ove Komisije za ljudska prava „Ljudska prava i masovni egzodusi“<sup>10</sup> u aprilu 1997. godine. Toj rezoluciji su prethodile brojne izbjegličke krize, posebno u Sjevernoj Americi i Evropi, koje su poprimile katastrofalne razmjere uz nedovoljan angažman pojedinih država u oblasti zaštite izbjeglica i njihovih prava<sup>11</sup>.

U navedenoj Rezoluciji pozivaju se sva tijela UN-ovih ugovora o ljudskim pravima da u cjelosti saraduju na implementaciji mehanizama zaštite u okviru Komisije<sup>12</sup>, kao što su specijalni izvjestioci i radne grupe, te da obezbjeđuju

10 Commission on Human Rights (CHR), Resolution 1997/75 on „Human rights and mass exoduses“, April 1997

11 Komisija za ljudska prava je reagovala u pojedinim situacijama kao što je npr. apel iz marta 1994. godine za zaštitu izbjeglica koje su napuštali Haiti, Rezolucija iz 1996. godine o stanju ljudskih prava u Zairu, apel Švicarskoj da ne deportuje tražioce azila iz Zaira, razmatranje prakse zatvaranja azilanata iz Vijetnama u Hong Kongu, tretman djece izbjeglica sa Kosova u Norveškoj itd.

12 Generalna skupština Ujedinjenih nacija je 2006. godine osnovala Vijeće za ljudska prava koje je preuzelo nadležnosti ranije pomenute Komisije za ljudska prava. U odnosu na svog prethodnika - Komisiju, Vijeće je podignuto na viši rang – to je pomoćno tijelo Generalne skupštine. Vijeće čini 47 zemalja članica koje bira Generalna skupština UN-a. Kao međuvladino tijelo unutar sistema UN-a, Vijeće je odgovorno za jačanje i promociju ljudskih prava, te zaštitu istih na globalnom nivou. Vijeće je također nadležno za raspravljavanje o slučajevima povreda ljudskih prava i davanje odgovarajućih preporuka za prevazilaženje istih, kao i za organizovanje tematskih rasprava o pojedinim pitanjima iz oblasti ljudskih prava. Uz to, Vijeće je ovlašteno da organizuje raspravu o pojedinim pitanjima u slučaju nastanka neke iznenadne situacije, ili da reaguje kada se za to ukaže hitna potreba. Vijeće daje preporuke Generalnoj skupštini za dalji razvoj međunarodnog prava u oblasti ljudskih prava.

U radu Vijeća učestvuju posmatrači, nevladine i vladine organizacije, nacionalne institucije za ljudska prava, kao i specijalizovane agencije kroz isti aranžman i praktičan rad kojim su učestvovali u Komisiji.

informacije o stanju ljudskih prava u situacijama i oblastima koje se tiču ili pogađaju izbjeglice i raseljena lica.

Treba podsjetiti da je jedno vrijeme postojao skepticizam u pogledu toga šta se može postići u okviru UN-a kada su u pitanju izbjeglice i zaštita njihovih prava obzirom da se radi o očigledno političkoj organizaciji. Međutim, u okviru UN-a usvojen je niz instrumenata i mehanizama za zaštitu ljudskih prava koji su u najvećem broju obavezujući za države članice, te omogućuju da se države, u slučaju nepoštivanja istih, izlože značajnom međunarodnom pritisku, kako bi se primorale na poštivanje preuzetih obaveza.

Uz to, UNHCR je bio obavezan da dostavlja izvještaje Komisiji za ljudska prava, a većina UN-ovih mehanizama za zaštitu ljudskih prava<sup>13</sup> se koristila za razmatranje izbjegličkih pitanja sa vlastima pojedinih država. Stoga su se na dnevnom redu Komisije, a i njene Potkomisije za prevenciju diskriminacije i zaštitu manjina sve češće nalazila pitanja vezana za zaštitu izbjeglica.

Pitanja interno raseljenih osoba su također u domeni razmatranja Komisije, a Specijalni predstavnici Generalnog sekretara jedanput godišnje podnosi izvještaj Komisiji o stanju u toj oblasti.

Zaštita ljudskih prava generalno u okviru organizacije Ujedinjenih nacija se odvijala i odvija kroz dvije grupe mehanizama:

- mehanizmi zasnovani na Povelji UN-a<sup>14</sup>,
- mehanizmi za žalbu predviđeni pojedinim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima zaključenim u okviru UN-a

U kojoj mjeri mehanizmi UN-a mogu biti korišteni za unapređenje zaštite izbjeglica zavisi od niza faktora, prvenstveno od prirode samog prava koje je ugroženo, te mandata i efikasnosti određenog mehanizma za zaštitu ljudskih prava.

Treba uzeti u obzir i da je UN-ov aparat jako složen, a sami mandati, nadležnosti, pa i iskustvo pojedinih tijela u zaštiti ljudskih prava se značajno razlikuju.

Na nekim tijelima se mogu razmatrati politike određenih država prema izbjeglicama, ali, s druge strane, ona nisu pogodna za razmatranje pojedinačnih slučajeva izbjeglica<sup>15</sup>.

Neka druga tijela za nadzor provođenja konvencija su, nasuprot gore navedenom, pogodna za razmatranje individualnih izbjegličkih slučajeva, ali nisu

---

13 Mehanizmi uspostavljeni međunarodnim ugovorima, tematski mehanizmi, izvjestioci i eksperti itd.

14 Kroz rad Vijeća za ljudska prava putem dvije grupe mehanizama: periodične izvještaje i analize (Universal Periodic Review – UPR), te specijalne procedure.

15 Na primjer Komitet za ljudska prava (koji nadgleda provedbu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima).

pogodna za analizu državnih politika, odnosno prakse koje se odnose na pitanja azila.<sup>16</sup>

Osim toga što su neki mehanizmi pogodniji za individualne slučajeve, a drugi za analizu politika i tema, značajno je istaći da su neki mehanizmi efikasniji za kratkoročne ciljeve, dok drugi trebaju biti korišteni kroz duži vremenski period kako bi se postigli očekivani rezultati.

Treba podsjetiti da većina tijela UN, neće razmatrati određeni slučaj ukoliko se isti još uvijek razmatra od strane nadležnih organa države protiv koje se žalba podnosi, ili ako je procedura pred drugim međunarodnim ili regionalnim tijelom još uvijek u toku.

#### **4. Visoki komesarijat Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR)**

Visoki komesarijat Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) je najveća globalna organizacija koja se bavi zaštitom i pružanjem pomoći milionima izbjeglica, povratnika, lokalno raseljenih osoba i osoba bez državljanstva.

Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda broj 319(IV) od 03.12.1949. godine odlučeno je o uspostavljanju Visokog komesarijata Ujedinjenih naroda za izbjeglice počev od 01.01.1951. godine, a njegov Statut je usvojen 14.12.1950. godine kao Aneks Rezolucije Generalne skupštine 428(V).

Obirom na svoju teritorijalnu rasprostranjenost i kadrovsku strukturu, UNHCR spada među organizacije koje obavljaju konkretne, svakodnevne i sveobuhvatne aktivnosti na zaštiti izbjeglica što uključuje širok dijapazon poslova, počev od intervencije kod vlasti neke države da dopusti ulazak izbjeglica na njenu teritoriju i da poštuje princip zabrane vraćanja, osiguranje tretmana izbjeglica u skladu sa opšteprihvaćenim standardima i ugovorima, pa do obavljanja aktivnosti vezanih za osiguranje hrane, odjeće, smještaja i medicinske pomoći za izbjeglice.

Aktivnosti uključuju i poslove pomaganja izbjeglicama pri dobrovoljnom povratku u svoje zemlje, a ponekad i brigu i nadgledanje njihove bezbjednosti nakon povratka.

U svom radu UNHCR se oslanja na stotine međunarodnih, regionalnih i lokalnih nevladinih organizacija koji obavljaju široku lepezu poslova, najčešće po određenim specijalnostima ili na određenim teritorijama.

Ta saradnja ima osnovu i u samom Statutu UNHCR-a kojim se ovlašćuje Visoki komesar da uspostavi saradnju sa organizacijama koje se bave pitanjima izbjeglica, te da s njima koordinira napore radi dobrobiti za izbjeglice.

Statutom UNHCR-a su definisane funkcije Visokog komesara i obim njegovog mandata, te naglašen nepolitički karakter njegovog djelovanja.

Taj dokument precizira na koje kategorije osoba se proširuje nadležnost

---

<sup>16</sup> Npr. Komitet protiv torture (koji nadgleda provedbu Konvencije protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja).

Visokog komesara, a za koje prestaje da važi, te način na koji Visoki komesar treba osigurati zaštitu izbjeglica.

U posebnom poglavlju Statuta reguliše se organizacija i finansirane ureda Visokog komesara.

UNHCR svake godine podnosi izvještaj Generalnoj skupštini UN-a putem Ekonomsko-socijalnog vijeća (ECOSOC), a Generalna skupština donosi rezoluciju kojom se utvrđuje okvirna politika i smjernice za rad UNHCR-a.

Sam početak rada UNHCR-a bio je skroman. Visoki komesarijat je osnovan Rezolucijom Generalne skupštine Ujedinjenih naroda sa inicijalnim mandatom od tri godine. Bilo je planirano da se u tom periodu pomogne Evropljanima raseljenim tokom Drugog svjetskog rata, te da se nakon toga organizacija rasformira. Međutim, situacija u svijetu je zahtijevala stalno produženje mandata, koje je vršeno u petogodišnjim periodima, da bi Generalna skupština UN-a svojom rezolucijom 58/153 od 22.12.2003. godine odlučila da se postojanje Komesarijata nastavi do rješavanja problema izbjeglica.

Period nakon osnivanja UNHCR-a bio je, naime, ispunjen događajima koji su zahtijevali njegov angažman i opravdavali njegovo postojanje: počev od krize u Mađarskoj 1956. godine, kada su sovjetske snage ugušile mađarsku revoluciju, preko izbjegličkih i kriza sa raseljenim osobama u Africi u procesu dekolonizacije 60-tih godina prošlog vijeka, krizama u Aziji i Latinskoj Americi, krizama u Africi pred kraj prošlog stoljeća, te velikom krizom na Balkanu gdje su ratovi prouzrokovali nastanak velikog broja izbjeglica i raseljenih osoba.

U novije vrijeme su ponovo aktuelne krize u Africi i Aziji, a posebno višedecenijsko žarište u Afganistanu, te Siriji nakon intenziviranja sukoba 2014. godine.

Visoki komesar za izbjeglice je autoriziran od strane Generalne skupštine UN-a da pomogne u prenosu sredstava namijenjenih za osiguranje pomoći izbjeglicama koje ne potpadaju pod direktnu nadležnost UN-a, a države članice su pozvane da se s njim konsultuju oko mjera pomoći koje treba pružiti toj grupi izbjeglica.

Početakom 60-tih godina prošlog vijeka Visoki komesar je poduzeo mjere na okončavanju programa pomoći za tzv „stare“ izbjeglice u Evropi.

U početku mandata UNHCR je izbjegavao da artikuliše problem izbjeglica kao pitanje poštivanja, odnosno nepoštivanja ljudskih prava. U tom vremenu insistiralo se na nepolitičkom i humanitarnom karakteru njegovog mandata. Tek 80-tih godina prošlog vijeka došlo je do promjena u smislu shvaćanja da osnovni standardi koji se odnose na ljudska prava moraju biti uključeni u strategije i politike zaštite izbjeglica. To je dovelo do toga da 1988. godine Izvršni komitet

u svojim Zaključcima br. 50 prizna „direktnu vezu između poštivanja standarda prava ljudskih prava, izbjeglica i problema njihovog zaštite“.

Uz to, uvidjelo se da se neophodno fokusirati i na uzroke izbjegličkih problema, a ne samo na njihove manifestacije. Generalna skupština UN-a je 1996. godine svojom rezolucijom o „Uredu UNHCR-a“ ukazala na „... direktnu vezu između zaštite ljudskih prava i preveniranja izbjegličkih situacija, te priznala da efikasna promocija i zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući i aktivnosti institucija koje osiguravaju vladavinu prava, pravdu i odgovornost, su ključni za države da razriješe neke uzroke izbjegličkih pokreta kao i da ispune svoje humanitarne obaveze u reintegraciji i povratku izbjeglica i, vezano uz to, pozvala ured UNHCR-a da, u okviru svog mandata i po zahtjevu zainteresiranih država, pojača podršku nacionalnim naporima u izgradnji pravnih i sudskih kapaciteta, gdje je potrebno i u saradnji sa UN-ovim Visokim komesarom za ljudska prava.“

U svojim kasnijim dokumentima UNHCR ukazuje da „...postoji prirodna komplementarnost između UNHCR-ovog rada na zaštiti izbjeglica i međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava. Zaštita izbjeglica se vrši unutar strukture individualnih prava i dužnosti i odgovornosti države. Pravo ljudskih prava je primarni izvor postojećih principa i strukture zaštite izbjeglica, a istovremeno im je komplementarno.“ Stoga se UNHCR angažuje na promociji ljudskih prava i mehanizama njihove zaštite sa ciljem da indirektno utiče i na unapređenja zaštite prava izbjeglica. Na taj način se može ukazati i na uzroke koji dovode do nastanka izbjegličkih situacija.

UNHCR tu aktivnost ostvaruje na više načina:

- kroz podršku nacionalnim institucijama koje se bave zaštitom ljudskih prava u cilju jačanja lokalnih kapaciteta za zaštitu ljudskih prava
- kroz treninge iz oblasti izbjegličkog prava i odgovarajućih koncepata zaštite ljudskih prava koji se organizuju za pripadnike pravosuđa i državnih organa
- kroz saradnju sa nevladinim organizacijama u cilju razvijanja svijesti i saznanja o instrumentima i principima zaštite ljudskih prava koji su relevantni i za zaštitu izbjeglica.

Unutar UN-ovog sistema, važno je ukazati na pojačanu saradnju UNHCR-a sa tijelima koja se bave implementacijom ugovora o ljudskim pravima, te Visokim komesarom za ljudska prava, uz uvažavanje specifičnosti mandata tih tijela. Navedena tijela, naime, imaju širi opseg aktivnosti u okviru svog mandata na zaštiti ljudskih prava što uključuje istragu i kažnjavanje zbog kršenja ljudskih prava, dok su aktivnosti UNHCR-a u podršci izbjeglica i povratnika primarno humanitarni i usmjereni su na stvaranje klime jačanja povjerenja koje bi dovele do mira i pomirenja.

UNHCR danas obavlja djelatnosti u 126 država u preko 400 ureda i zapošljava preko 9.700 osoba (krajem 2015. godine). Značajna prednost UNHCR-a je

stalno prisustvo njegovih ureda i osoblja na terenu. Na taj način UNHCR je u mogućnosti da ima preciznu i objektivnu sliku o situaciji na terenu, te mogućnost nadgledanja stanja izbjeglica i ljudskih prava generalno kao i mogućnost procjene i predviđanja razvoja situacije u pomenutoj oblasti.

Budžet UNHCR-a je u prvoj godini djelovanja bio oko 300.000 USD, dok je za 2016. godinu predložen budžet od preko 6,5 milijardi USD.<sup>17</sup>

UNHCR je za svoj rad dva puta dobio Nobelovu nagradu za mir: 1954. godine za pomoć izbjeglicama u Evropi i 1981. godine za pomoć izbjeglicama širom svijeta.

## **5. Zaključci Izvršnog komiteta programa Visokog komesara (ExCom)**

U okviru razmatranja prava izbjeglica, osim Konvencije i njenog Protokola, koji kao međunarodni ugovori kreiraju obavezu postupanja i poštivanja njihovih odredbi od strane zemalja članica, mnogi važni standardi u ovoj oblasti kreirani su od strane Izvršnog komiteta UNHCR-a (puni naziv tijela je Izvršni komitet programa Visokog komesara).

Izvršni komitet od osnovan od strane UN-ovog Ekonomskog i socijalnog vijeća i postao je operativan 01.01.1959. godine. Međutim, u strukturi UN-a, to je pomoćno tijelo Generalne skupštine koje je direktno izvještava, a Generalna skupština razmatra te izvještaje.

ExCom trenutno sačinjava 87 država članica. Na godišnjim sjednicama Izvršnog komiteta razrađuju se smjernice za rad UNHCR-a koje je postavila Generalna skupština UN-a, odobrava se njegov program i budžet, te se razmatra niz drugih pitanja sa UNHCR-om i njegovim međudržavnim i nevladinim partnerima.

Izvršni komitet ima izvršne i savjetodavne nadležnosti koje, između ostalog, uključuju savjetovanje Visokog predstavnika u obavljanju svojih funkcija, razmatranje godišnjih planova, finansija i programa, te odobravanje budžeta

Izvršni komitet u svom radu donosi i brojne zaključke vezane za međunarodnu zaštitu izbjeglica. Iako zaključci koje donosi Izvršni komitet nisu pravno obavezujući za države članice, obzirom na način nastanka zaključaka – a to je konsenzus država-članica ExCom-a, očigledno je da isti uživaju značajan autoritet. Obzirom da zaključci proističu iz usaglašenih stavova velikog broja država, može se konstatovati da oni predstavljaju stavove međunarodne zajednice o pojedinom pitanju, te kao takvi zahtjevaju uvažavanje.

Izvršni komitet je donosio zaključke u mnogim oblastima od značaja za izbjeglice, počev od uputstava o samom načinu utvrđivanja izbjegličkog statusa, preko pravila vezanih za zatvaranje izbjeglica i tražilaca azila, zaštitu

---

<sup>17</sup> Podaci sa službene stranice UNHCR-a: <http://www.unhcr.org/excom/icm/55dc778d9/biennial-programme-budget-2016-2017-office-united-nations-high-commissioner.html>, pristupljeno 06.09.2016. godine.

žena izbjeglica, pa do razmatranja obaveza država prema izbjeglicama u slučaju masovnih priliva i dr.

Osim toga, u zaključcima Izvršnog komiteta su razrađeni i brojni principi izbjegličkog prava među kojima je svakako najznačajniji princip zabrane prisilnog vraćanja izbjeglica (non refoulement), koji se treba primjenjivati i u slučaju masovnog priliva izbjeglica, princip o nezatvaranju izbjeglica i tražilaca azila, osim u izuzetnim slučajevima, te princip – međunarodna obaveza na raspodjeli tereta prilikom zbrinjavanja izbjeglica, odnosno obaveza međunarodne zajednice da pomaže države koje su primile veliki broj izbjeglica.

Kao pomoćno tijelo ExCom-a uspostavljen je 1995. godine Stalni komitet (Standing Committee) koje se sastaje najčešće tri puta godišnje, a isti priprema nacрте zaključaka Excom-a za plenarnu sjednicu. Konsultativni sastanci Stalnog komiteta održavaju se tokom godine i najčešće su posvećeni nekoj temi koja zahtijeva detaljnu diskusiju. Neke od tema koje su razmatrane u proteklim godinama odnose se na upravljačku i organizacijsku reformu, međunarodnu zaštitu izbjeglica, UNHCR-ovu ulogu u operacijama vezanim za lokalno raseljene osobe, ulogu i podršku kod povratka i reintegracije raseljenih osoba, kao i pitanja koja se vežu za budžet.

## **Zaključak**

Univerzalnost fenomena izbjeglica, jednako kao i fenomena ljudskih prava, učinila je opravdanom i nužnom njihovo uređivanje u okviru Organizacije ujedinjenih nacija.

Prava izbjeglica su tako u UN-ovom sistemu regulisana opštim i posebnim instrumentima zaštite kojim su istovremeno regulisana i ljudska prava. Normativno regulisanje prava izbjeglica u UN-u započeto je već sa Poveljom UN-a, nastavljeno donošenjem Univerzalne deklaracije, preko niza rezolucija, uključujući i onu kojom je osnovan UNHCR, pa do Konvencije o statusu izbjeglica koja je najznačajniji dokument u ovoj oblasti.

Brojne rezolucije Generalne skupštine UN-a<sup>18</sup> koje nedvosmisleno konstatuju da je „... kršenje ljudskih prava jedan od višestrukih i kompleksnih faktora koji uzrokuju masovne egzoduse izbjeglica i raseljenih osoba ...“, i u kojima se od vlada država članica traži da „... osiguraju efikasno provođenje relevantnih međunarodnih instrumenata, posebno u oblasti ljudskih prava, kako bi na taj način doprinijeli sprečavanju novih masovnih talasa izbjeglica i raseljenih osoba“.

---

18 Npr. Rezolucije Generalne skupštine UN-a br. 39/117, PP3 od 14.12.1984. god.; br. 40/149, PP3 od 13.12.1985.; br. 41/148, PP3 od 4.12.1986. god.; br. 42/144, PP3 & OP4 od 7.12.1987. god.; br. 44/164, PP3 & OP3 od 15.12.1989. god.; br. 46/127, PP3 & OP3 od 17.12.1991. god. i dr.

UN je, u potrazi za trajnim rješenjem ovog problema, prepoznao potrebu za aktivnim učešćem i međunarodne zajednice, i država porijekla, azila, ali i trećih zemalja u koje se izbjeglice raseljavaju, u skladu sa njihovim preuzetim obavezama i odgovornostima s ciljem prevencije, a putem poštivanja ljudskih prava kao najboljim rješenjem.

UN-ov sistem zaštite ljudskih prava uspostavio je institucionalni i normativni okvir koji je neophodna pretpostavka za uspješnu zaštitu prava izbjeglica. Ipak, sistem kao takav, posebno u kontekstu rješenja Konvencije o statusu izbjeglica, praćen je osporavanjima i opstruiranjem primjene.

Razloge za to treba tražiti u činjenici da je standard zaštite uspostavljen UN-ovim sistemom ljudskih prava donesen u okviru međunarodnog pravnog sistema čija je realizacija uslovljena dobrom voljom suverenih država da ga primjenjuju u okviru svog unutrašnjeg pravnog poretka. Pored ovoga, Konvencija kao temeljni dokument kojim se regulišu prava izbjeglica ne predviđa mehanizme i procedure koji osiguravaju djelotvoran nadzor i garantuju, bar u izvjesnoj mjeri, efikasnost njene primjene.

Države potpisnice Konvencije, lišene odgovornosti za kršenje svojih međunarodnih obaveza, pozivajući se na svoju suverenost i sopstvene interese, često odredbe Konvencije o statusu izbjeglica vrlo usko tumače, od same definicije pojma, pa do prava koja izbjeglicama po tom osnovu pripadaju, izigravajući na taj način cilj zbog koga je Konvencija i donesena.

Generalno se može zaključiti da uspješnost primjene raspoloživih UN-ovih mehanizama za unapređenje zaštite prava izbjeglica zavisi kako od prirode ugroženog prava, tako i od efikasnosti odabranog mehanizma za njegovu zaštitu.

Između zaštite ljudskih prava i zaštite izbjeglica postoji čvrsta veza. Mada se ova tvrdnja ne osporava, ona dugo vremena nije bila dovoljna da osigura da tijela i mehanizmi koji su ustanovljeni u okviru UN-a sa zadatkom zaštite i promocije ljudskih prava ljudskim pravima izbjeglica i azilanata posvete primjerenu pažnju.

Tek krajem posljednje decenije 20. vijeka pojavio se pojačan interes za pitanja ljudskih prava izbjeglica i tražilaca azila, što je usmjerilo pažnju i na rad UNHCR-a i njegovog Izvršnog komiteta.

Zaključcima Izvršnog komiteta artikulisani su i razrađeni brojni principi izbjegličkog prava koji, mada nisu pravno obavezujuće, obzirom da su nastali kao rezultat konsenzusa država članica, uživaju značajan autoritet.

Potenciranje pitanja prava izbjeglica doprinijelo je značaju UNHCR-a i dovelo do njegove tješnje saradnje sa tijelima koja se bave implementacijom ugovora o ljudskim pravima, te Visokim komesarom za ljudska prava, što je osobito važno, jer je osiguralo širi obim aktivnosti koji uključuje i istrage i kažnjavanje zbog kršenja ljudskih prava, što inicijalno mandatom UNHCR-a nije predviđeno.

Mada se s razlogom može govoriti o bitnom napretku u zaštiti prava izbjeglica u okviru UN-ovog sistema ljudskih prava, još uvijek se ne može konstatovati da su dostignuti nivo zaštite i njeno praktično ostvarivanje zadovoljavajući.

Odgovornost za ovo je na državama članicama UN-a koje svoje međunarodne obaveze ne ispunjavaju na način i u mjeri da bi ostvarile svrhu njihovog preuzimanja – da zaštitom prava izbjeglica zaštite i njihova ljudska prava.

Uz dalje jačanje svijesti o nužnosti zaštite prava izbjeglica u okviru UN-ovog sistema ljudskih prava napredak je moguće ostvariti tek uz uspostavljanje efikasnijeg mehanizma međunarodnog nadzora nad preuzetim obavezama i utvrđivanje izvjesne sankcije za one koji ih krše.

## Literatura

- Konvencija o statusu izbjeglica - Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih naroda 429(V) od 14.12.1950. godine.

- Konvencija protiv mučenja i drugih vrsta okrutnog i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja Usvojena rezolucijom Generalne skupštine UN 39/46 od 10.12.1984. godine.

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima - International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, Dodatak Rezoluciji Generalne skupštine UN 2200 A (XXI) od 16.12.1966.

- Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine - Protokol je priložen Rezoluciji 2198 (XXI) Generalne skupštine UN-a od 16.12.1967. godine

- Povelja Ujedinjenih nacija - Charter of the United Nations, potpisana 26.06.1945. godine u San Francisku.

- Rezolucije Generalne skupštine UN-a (po redosljedu navođenja/citiranja):  
Rezolucija Generalne skupštine UN-a br. 45/153, PP10 od 18.12.1990. godine;  
GA Resolution 428 (V) od 14.12.1950. godine; Rezolucije Generalne skupštine UN-a br. 39/117, PP3 od 14.12.1984. god.; br. 40/149, PP3 od 13.12.1985.; br. 41/148, PP3 od 4.12.1986. god.; br. 42/144, PP3 & OP4 od 7.12.1987. god.; br. 44/164, PP3 & OP3 od 15.12.1989. god.; br. 46/127, PP3 & OP3 od 17.12.1991. god.; br. 58/153 od 22.12.2003. god.  
Resolution 1997/75 on „Human rights and mass exoduses“, Commission on Human Rights (CHR), April 1997.

- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, OUN, Rezolucija 217 A (III) iz 1948. godine.

- Internet stranice:

<http://www.unhcr.org/>

[www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html](http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html);

<http://www.un.org/en/index.html>

<http://treaties.un.org>

**Senad Defterdarevic, Ph.D.**

Head of Corporate Services

The Spatial Development Institute of the City of Mostar

## **PROTECTION OF RIGHTS OF REFUGEES IN THE UN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS**

### **Summary**

There is a strong connection between the protection of human rights and refugees' protection. However, for quite long period bodies and mechanisms, that have been established within the United Nations with the task of protecting and promoting human rights, have not given adequate attention to human rights of refugees and asylum seekers.

The rights of refugees in the UN system are regulated by general and special instruments of protection, which also regulate human rights.

Standard of protection of the rights of refugees, so established, was adopted in the framework of the international legal system, the implementation of which depends on the sovereign states that apply it as part of their internal legal system. Its application does not provide mechanisms for effective oversight or sanctions in case of violation.

In general, it can be concluded that the success of application of available UN mechanisms in improvement of the protection of refugees' rights depends on the nature of endangered rights and efficiency of the chosen mechanism for their protection. Increased attention to rights of refugees at the end of the 20th century contributed to the importance of UNHCR and led to its closer cooperation with UN bodies, which deal with the implementation of human rights treaties, as well as the High Commissioner for Human Rights. This has ensured a wider range of activities that include an investigation and punishment for violations of human rights, what is not provided within the mandate of UNHCR. Protection of the rights of refugees in the framework of the UN human rights system today is significantly improved, but it still cannot be said that the achieved level is satisfactory.

The responsibility for this lies with the UN member states which do not fulfill the international obligations they have undertaken.

Therefore, for further progress in area of protection of the rights of refugees it is necessary to establish a more effective mechanism of international supervision of the commitments, as well as the application of sanctions for those who violate them.

**Keywords:** Refugees, Human Rights, UN, Convention relating to the Status of Refugees, UNHCR.

***STRUČNI RADOVI***



**Dr. sc. Sabina Šehić-Kršlak, docentica**

Fakultet za menadžment i poslovnu ekonomiju Sarajevo

**Dr. sc. Maida Dizdarević, docentica**

Ekonomski fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## **SEOSKO PREDUZETNIŠTVO SA OSVRTOM NA POJEDINE ZEMLJE**

### **Sažetak**

Preduzetnička orijentacija sve više primat daje razvoju ruralnih područja. Razvoj ruralnih područja je više nego ikad vezan za preduzetništvo. Ustanove koje prate razvoj ruralnih područja, potenciraju preduzetništvo kao strateški element razvoja. Zbog navedenog ovaj rad će se fokusirati na temeljne odrednice seoskog preduzetništva, izazove, prepreke, te dati pregled razvoja po pojedinim zemljama kako bi se mogle dati smjernice budućeg razvoja.

**Ključne riječi:** seosko preduzetništvo, razvojna uloga, privredni rast, okruženje.

### **Uvod**

Preduzetništvo u ruralnim područjima (seosko preduzetništvo) smatra se potencijalom zapošljavanja, što i daje opravdanost istraživanja ove tematike. To implicira potrebu otvaranja preduzeća u ruralnim područjima. Seosko preduzetništvo ne doprinosi samo podizanju životnog standarda, već i porastu ekonomskog rasta.

Na stopu rasta ima utjecaj poboljšanje života, pojedinca i zajednice, svih interesnih kategorija seoskog preduzetništva.

Sve navedeno upućuje na relevantnost teme ovog rada, a time i opravdanost ovog istraživačkog područja. Ovaj rad će dati osvrt na same početke razvoja seoskog preduzetništva, faze razvoja sa pratećim preprekama, zatim prepoznatim smjernicama i stvaranju okruženja ubrzanog razvoja. Na samom kraju izvest će se određeni zaključci, sa ponuđenim mogućim pravcima razvoja.

### **1. Teorijski aspekt seoskog preduzetništva**

Poticanje i osnaživanje preduzetništva jedan je od najvažnijih načina rješavanja privrednih problema seoskih zajednica. Ruralno preduzetništvo važno je sredstvo razvoja, a preduzetništvo može uvelike pomoći ruralnim područjima u odgovoru

na privredni pad kojem su izloženi mnogi dijelovi Evrope. U današnje vrijeme razvoj sela više je nego ikada vezan za preduzetništvo. U mnogim zemljama se smatra da razvoj seoskog preduzetništva doprinosi razvojnom procesu u selima, a samim tim utječe na ukupni ekonomski razvoj zemlje. Poticanje preduzetništva na selu doprinosi povećanju zaposlenosti što u konačnici vodi poboljšanju prihoda na seoskim imanjima - preduzetništvo je pokretač za poboljšanje kvalitete življenja pojedinaca, porodica i zajednice, kao i za održavanje zdrave privrede i okruženja.

Prihvatanje preduzetništva kao središnje razvojne snage samo po sebi ne može dovesti do razvoja sela i napretka seoskih preduzeća. Ono što je uz to potrebno jest okruženje koje bi omogućilo preduzetništvo u seoskim područjima, a postojanje takvog okruženja zavisi o politici koja potiče seosko preduzetništvo.

Evropa je odavno prepoznala ulogu preduzetništva u pokretanju privrednog rasta i diverzifikacije. Glavni prioritet politike ruralnog razvoja je promocija preduzetništva među poljoprivrednicima širom Evrope. Ista ima za cilj oslobađanje potencijala ruralnog preduzetništva.

Zajednička poljoprivredna politika nakon 2013. godine podržava inovacije, prijenos znanja i osnaživanje kapaciteta, razvoj poljoprivrednih gazdinstava i preduzetništva, te društveni i institucionalni razvoj koji u poticanju privrednog rasta i stvaranju novih radnih mjesta potiče proizvodnju vezanu uz lokalne resurse.

Ruralna područja Evrope suočavaju se proteklih nekoliko desetljeća s ozbiljnim privrednim i demografskim izazovima. Slabljenje relativne važnosti poljoprivrede, te potreba za diverzificiranijom ruralnom privredom doveli su do pojave novih djelatnosti i novog ruralnog preduzetništva. Pažnja zajedničke poljoprivredne politike na razini EU-a se usmjerava na tri područja, s naglaskom na vezu politike ruralnog razvoja i ruralnog preduzetništva:

- Sektore ruralnog preduzetništva u nastajanju;,
- Društvene aspekte ruralnog preduzetništva;
- Pokretače ruralnog preduzetništva – kako prevladati prepreke.

U postizanju navedenih strateških ciljeva, ruralna područja morat će dati izniman doprinos s obzirom na to da pokrivaju više od 90 posto područja, te da u njima živi više od 56 posto stanovništva Evropske unije. No, preduzetnici u ruralnim područjima suočeni su s posebnim izazovima kakvi se ne susreću u gradskom okruženju. Njihovi uzroci leže u (ne)pristupačnosti ruralnih područja, malim i rijetko naseljenim seoskim zajednicama, njihovom društvenom i gospodarskom sastavu te prirodi unutarnjih i vanjskih poveznica. Dodatne prepreke ruralnim preduzetnicima predstavljaju mala lokalna tržišta i ograničen pristup temeljnim uslugama, primjerice financijskim, informacijskim ili savjetodavnim. Ostali problemi odnose se na nedostatak odgovarajućih poslovnih prostora, nedovoljno razvijenu prometnu i komunikacijsku infrastrukturu te skromne mogućnosti umrežavanja i saradnje.<sup>1</sup>

---

1 [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0027en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0027en01.pdf) (20. novembra 2015.)

Preduzeća i preduzetništvo pokretači su privrednog rasta u ruralnim područjima Evrope. S obzirom na izazove s kojima su suočeni tradicionalni ruralni sektori, uspjeh ruralnog gospodarstva u budućnosti neraskidivo je vezan uz sposobnost ruralnih preduzetnika da uvedu inovacije i prepoznaju nove poslovne prilike koje će otvoriti nova radna mjesta i donijeti prihode u ruralnim područjima.

Što se tiče dinamike ruralnog preduzetništva, kada se razmatra pogodno okruženje za unaprjeđenje preduzetništva i stvaranje novih radnih mjesta, uglavnom se raspravlja o prednostima i nedostacima koje preduzetnik može očekivati. U ruralnim područjima mora se odgovoriti i na neke posebne izazove. Prilikom planiranja strateških ciljeva mnogih preduzeća smještenih u ruralnim područjima, osim o lokaciji, mora se voditi računa i o povezivanju s lokalnom zajednicom, te integracijom u nju. Pokretanje preduzeća u ruralnim područjima nije tek stvaranje dodane vrijednosti ili ostvarivanje osobnih ambicija. Ono je neraskidivo povezano s dinamikom određenog prostora. Važnost privrednih aktivnosti ne može se mjeriti samo brojem stvorenih radnih mjesta: to je samo djelić cjeline čiji komplementarni aspekti zajednički doprinose održivom razvoju.<sup>2</sup>

Na porast broja uslužnih preduzeća u seoskim područjima utječu dva faktora: povećana potražnja u mjestima blizu gradskih središta nakon priljeva novog stanovništva (fenomen poznat kao „rurbanizacija“); te potrebe starosjedilaca ruralnih područja za postojećim uslugama. Osim toga, u ruralnim područjima šire se i turistički, te kulturni sektor; stanovnike urbanih područja privlače otvoreni prostori, priroda i mir ruralnih područja jer im nude mogućnost za razmišljanje, rekreaciju, duhovnost ili ponovno povezivanje s prirodom. U posljednje vrijeme raste zanimanje za agroturizam – provođenje godišnjeg odmora na poljoprivrednim gazdinstvima.

## 2. Specifičnosti seoskog preduzetništva

U ruralnom okruženju gospodarski ciljevi jednog preduzetnika i društveni ciljevi razvoja jače su povezani nego u gradskim područjima. Seosko preduzetništvo karakterišu proširene porodične veze i na taj način se javlja mogućnost razvoja porodičnog preduzetništva u koje se mogu uključiti članovi porodice, te se stvara mogućnost timskog rada.

Osim toga, seosko preduzetništvo ima još neke specifičnosti koje se ogledaju u obavljanju nepoljoprivrednih resursa, odnosno bavljenje starim zanatima, ugostiteljstvom, korištenje drugih resursa osim zemlje, itd. Preduzetničke kombinacije navedenih resursa su: turizam, sportski i rekreacijski objekti, stručno i tehničko usavršavanje, maloprodaja i prodaja na veliko, zanatstvo, pružanje usluga (konzalting), dodana vrijednost (mesni i mliječni proizvodi) i mogućnost rada izvan poljoprivrednog posjeda.

<sup>2</sup> [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0027en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0027en01.pdf) (13. maja 2016.)

### 3. Prepreke razvoja seoskog preduzetništva

U vrijeme kada se Evropa pokušava izvući iz privredne i finansijske krize, teško je za sve preduzetnike. No, preduzetnici u ruralnim područjima suočeni su s dodatnim preprekama u smislu troškova većih od onih s kojima se susreću preduzetnici u urbanim područjima.

Pokretanje i širenje preduzeća velik je izazov na bilo kojem mjestu i u bilo kojem okruženju jer postoje mnoge prepreke koje ometaju čak i najpredanije i najmarljivije preduzetnike. Da bismo mogli poticati preduzetništvo i podržati nova poslovna ulaganja, moramo doznati više o tim preprekama i načinima kako ih svladati.

Uspješno poticanje i osnaživanje preduzetništva na nekom području ili u nekoj zajednici ne ovise isključivo o vrijednim pojedincima, nego o puno širem društveno-privrednom kontekstu u kojem se ostvaruju poslovni poduhvati. Taj širi kontekst se naziva „preduzetnička klima“, sklop faktora koji ohrabruju inovaciju, potiču preuzimanje rizika i potiču nastanak i razvoj novih preduzeća.

Stvaranje povoljne preduzetničke klime ne sastoji se samo od osiguravanja svih potrebnih elemenata. Bitno je da oni djeluju na odgovarajući način. Razumijevanje izazova i prepreka povezanih s navedenim aspektima pojma „preduzetnička klima“ iznimno je važno u ruralnim područjima, u kojima je preduzetnički duh pod utjecajem kombinacije privrednih uslova i posebnih osobina ruralnog preduzetništva.

Godine 2008. završen je istraživački projekt Razvoj preduzetničkih vještina među poljoprivrednicim, proveden u sklopu 6. okvirnog programa Evropske unije. Projekt je uveo važnu razliku između:<sup>3</sup>

1. „Izvanjske“ preduzetničke klime – društvenog i poslovnog okruženja u kojem poljoprivrednici djeluju, uključujući i utjecaj promjena u smislu globalizacije tržišta, evropskih i nacionalnih politika, potražnje potrošača, lanaca opskrbe, okoliša, klime i energije; te

2. „Unutarne“ preduzetničke klime – tačnije sposobnosti, vještina i osposobljenosti poljoprivrednika. Ona se dalje dijeli na dvije grupe:

- Poslovne vještine potrebne da bi poljoprivredno gospodarstvo uspješno poslovalo – sektorsko znanje i upravljačke sposobnosti; i
- Vještine potrebne za uvođenje inovacija i snalaženje u izmijenjenim okolnostima – vještine prepoznavanja prilika, i vještine umrežavanja.

Razvoj „izvanjske“ preduzetničke klime malo je kompliciraniji zbog složenih problema koje je često teško ili nemoguće riješiti na lokalnoj razini. Kao ključne potrebe mogli bi se izdvojiti bolji pristup finansijama kojima se upravlja na lokalnoj razini i promjena načina razmišljanja i ponašanja finansijera – od izbjegavanja rizika i iskorištavanje lokalnog znanja u svim fazama oblikovanja,

3 <http://www.esofarmers.org> (20. oktobra 2015.)

provedbe i ocjenjivanja rezultata politika, zatim prilagodba brzine odobravanja sredstava, te razvijanje bolje komunikacije među nacionalnim, regionalnim i lokalnim sudionicima da bi se odgovorilo na potrebe preduzetnika.

Što se tiče „unutarnje“ preduzetničke klime fokus je na boljoj informiranosti, uključujući veći broj brošura, letaka, internetskih stranica, savjetodavnih i informacijskih usluga koje će pravodobno prenijeti informacije, zatim stvaranje preduzetničke mreže radi pružanja međusobne podrške i dijeljenja informacija o dobroj praksi, te pružanje tehničke podrške preduzetnicima, posebno usmjerene na upravljanje rastom i širenjem njihovih preduzeća.

#### **4. Prikaz razvoja seoskog preduzetništva nekih zemalja**

Anketom provedenom 2010. godine među nacionalnim mrežama za ruralni razvoj iz četiriju zemalja članica EU – Švedske, Nizozemske, Estonije i Mađarske – prikupljeni su podaci o brojnim mehanizmima podrške ruralnim preduzetnicima, uključujući one koje jesu i one koje nisu pod okriljem Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj.

Primjeri nekih od najinovativnijih pristupa razvoju i podršci „unutarnje“ preduzetničke klime uključuju nizozemski LEADER-ov sistem pomoću kojeg je stvoren Regionalni instituti za preduzetništvo, koji pruža tehničke savjete iz raznih područja važnih za postojeća i nova preduzeća; te drugi nizozemski projekt, Hoogeland MKB, koji se orijentirao na pružanje različitih oblika pomoći preduzetnicima, poput podrške umrežavanju i razvijanju tješnjih veza s lokalnim vlastima, te konkretne potpore preduzetnicima koji pokreću mala preduzeća u seoskim sredinama.

Pored prethodno navedenih zemalja, predmet analize biti će i Hrvatska, obzirom da je to država koja je najviše povezana sa Bosnom i Hercegovinom, te je jedna od zemalja iz okruženja na čijem primjeru se može mnogo naučiti.

##### **4.1. Švedska**

Švedski nacionalni program osmišljen je tako da potiče preduzetništvo među mladima. Regionalno savjetodavno tijelo Youth Business Advisors potiče mlade na razvoj poslovnih ideja, pisanje poslovnih planova te pokretanje, vođenje i zatvaranje preduzeća tokom jedne školske godine. To im omogućava razumijevanje i svladavanje vještina potrebnih za vođenje posla bez preuzimanja finansijskog rizika. Švedska Federacija dobrovoljnih organizacija za obrazovanje odraslih također organizira niz radionica i kurseve za lokalne seoske razvojne grupe i njihove ruralne zajednice radi poticanja preduzetništva.<sup>4</sup>

---

4 Evropska mreža za ruralni razvoj, *Revija ruralnog razvoja: Ruralno poduzetništvo*, 2012, str. 22. Dostupno na: [www.enrd.ec.europa](http://www.enrd.ec.europa)

Sredstva za pomoć i razvoj šire „izvanjske“ preduzetničke klime u nekim je zemljama članicama usmjerena na bolji pristup finansijama kojim se upravlja na lokalnoj razini. U Švedskoj tako postoji regionalna organizacija za finansiranje preduzeća, Almi, koja osigurava sredstva isključivo malim preduzećima, te za pokretanje posla, čime dopunjuje tradicionalni bankarski sektor.

U Švedskoj je, uz pomoć lokalne akcijske grupe, razvijena shema „čekovi za mlade“ koja mladim preduzetnicima jamči brz i jednostavan pristup temeljnom kapitalu potrebnom za ispitivanje novih preduzetničkih ideja. Projekt Integrated Settlement, koji u mađarskoj regiji Eszak-Alfoldi Regio sufinansira Evropski regionalni razvojni fond, usmjeren je na razvoj lokalne infrastrukture, turističkih proizvoda i atrakcija, usluga prijevoza u zajednici, osnovnog i srednjeg obrazovanja te primarne zdravstvene zaštite. Iako se za dodjelu sredstava Evropskog regionalnog fonda za ruralni razvoj mogu prijaviti samo naselja s više od 5 000 stanovnika, preduzetnici iz susjednih ruralnih područja mogu imati veliku korist od bolje gradske infrastrukture i društveno-gospodarskih uvjeta. Također, postoji i potpora Evropskoga regionalnog fonda za ruralni razvoj za ulaganja u ruralna naselja s manje od 5.000 stanovnika.<sup>5</sup>

## 4.2. Italija

Nakon Drugog svjetskog rata Italija je bila uglavnom ruralna zemlja i većina stanovništva bavila se poljoprivrednim djelatnostima. U ono vrijeme društvena uloga poljoprivrede bila je proizvodnja dovoljnih količina hrane.

Modernizacijom uz pomoć mehanizacije i široke primjene umjetnih gnojiva produktivnost poljoprivrede povećana je iznad razine zadovoljenja osnovnih životnih potreba. No, modernizacija je izmijenila društvenu sliku sektora. Rubna područja počela su se napuštati. Migracija u gradove dovela je do depopulacije ruralnih područja, što je izmijenilo odnos ljudi prema selu.

Međutim, 70 – ih godina pažnja je ponovo usmjerena na sekundarne učinke poljoprivrednih praksi, pa se sve više ljudi počelo zanimati za „višestruke koristi“ od poljoprivrede. Te koristi od poljoprivrede uključivale su i društvenu dimenziju, te pitanje očuvanja okoliša.<sup>6</sup>

Društvenu dimenziju poljoprivrede predstavlja njezina sposobnost za uključivanje šireg kruga stanovnika i doprinos društvenom povezivanju korištenjem lokalnih resursa te njena sposobnost reagiranja na posebne potrebe određenih grupa – posebno osoba s tjelesnim i/ili mentalnim invaliditetom, djece, starijih osoba, socijalno isključenih osoba (socijalno isključene žene ili mladi). Drugim riječima, društveno angažirana poljoprivreda je inovativni način oživljavanja potencijala tradicionalne poljoprivrede s ciljem uključivanja svih, bez obzira na dob, spol ili sposobnosti.

5 Evropska mreža za ruralni razvoj, *Revija ruralnog razvoja: Ruralno poduzetništvo*, 2012, str. 22. Dostupno na: [www.enrd.ec.europa.eu](http://www.enrd.ec.europa.eu),

6 Isto.

Vremenom se pojačava interes za inicijative vezane uz socijalnu poljoprivredu koje pokreće privatni sektor (komercijalna poljoprivredna gospodarstva) u saradnji s tijelima javne uprave, većinom na lokalnoj razini (primjerice u zdravstvenim, obrazovnim ili pravnim institucijama). Iako ne postoje službeni podaci o socijalnoj poljoprivredi u Italiji, procjenjuje se kako je više od 1.000 poljoprivrednih gospodarstava uključeno u tu vrstu djelatnosti, od čega njih oko 250 iz Toskane.

Najvažnija lekcija koju možemo naučiti iz talijanskog iskustva socijalne poljoprivrede je kada je socijalna poljoprivreda osnažila je ulogu poljoprivrede u razvoju ruralnih područja. Budući da je pomanjkanje usluga jedan od razloga depopulacije ruralnih područja, takva poljoprivreda može povećati atraktivnost tih područja. Može otvoriti nove mogućnosti za diverzifikaciju, i tako povećati prihode poljoprivrednih gospodarstava, te istodobno ponuditi važne usluge za osobe iz marginaliziranih skupina ili društveno isključene osobe.

### 4.3. Hrvatska<sup>7</sup>

U Hrvatskoj je razvijeno niz programa koji osiguravaju dio finansiranja investicija u pokretanje poslovnog poduhvata u seoskom turizmu, i to u rasponu od onih koji omogućavaju investicije u izgradnju do onih koji idu prema tome da kroz različite vrste tehničke pomoći pruže preduzetnicima mogućnost doobrazovanja, pripreme projektne dokumentacije, udruživanja ili pak uređivanja zajedničkih sadržaja na razini destinacije. Neki od najvažnijih nacionalnih programa poticaja za razvoj seoskog preduzetništva su:

- program kreditiranja seoskog turizma pod nazivom „Razvoj turizma na selu“ pokrenuto od strane Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka s ciljem poticanja razvoja seoskog turizma na ruralnim područjima. Ministarstvo subvencionira kamatnu stopu korisniku kredita sukladno proračunskim sredstvima predviđenim za tekuću godinu, a u provedbi programa može sudjelovati Hrvatska agencija za malo gospodarstvo (*HAMAG*) izdavanjem jamstava kao sredstva osiguranja povrata kredita,
- Program „Poticaj za uspjeh“ u okviru programa Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka ima za cilj poticanje malog i srednjeg preduzetništva u turizmu kroz subvencioniranje kamata na kreditna sredstva banaka, a mogu se, također, pokrenuti različiti oblici malog porodičnog preduzetništva vezanih uz turizam na ruralnim područjima. Programom je predviđena mogućnost kreditiranja ulaganja u manje objekta za smještaj (hoteli, pansioni, aparthoteli s restoranom i kamp) te ulaganja u obnovu starih (postojećih) kuća sagrađenih u skladu sa izvornom, tradicijskom i ambijentalnom arhitekturom,

---

<sup>7</sup> Ivandić, N., Menadžment i turizam na seoskim gospodarstvima, Institut za turizam, Zagreb, 2007, str. 17 – 19.

- Hrvatska banka za obnovu i razvoj razvila je program kreditiranja razvitka malog i srednjeg preduzetništva u svrhu moderniziranja i proširenja poslovanja te povećanja broja novih radnih mjesta.
- Hrvatska agencija za malo gospodarstvo (*HAMAG*) razvila je niz garancijskih programa ovisno o područjima razvoja male privrede, tako su, primjerice, posebno razvijeni programi jamstava za poljoprivredu, područja posebnog državnog interesa, rast i razvoj, nove preduzetnike. Cilj programa „Poljoprivreda“ je poticanje razvoja preduzetništva u poljoprivredi, te povećanje produktivnosti poljoprivredne proizvodnje.

Glavna prednost ovih programa je prvenstveno pristupačnost svim mladim ljudima koji se vide u budućnosti u socijalnom preduzetništvu. Pomoć u finansijskom i savjetodavnom smislu od velikog je značaja za ljude koji tek trebaju da se okušaju u sferi ruralnog preduzetništva, koja je za iste još uvijek dosta nepoznata.

Nedostaci ovakvih programa su prvenstveno u nedovoljnoj promociji istih. nažalost, danas je zanemareno izučavanje i ulaganje u ruralno preduzetništvo, i samo dodatna promocija i naglašavanje važnosti ruralnog preduzetništva može istinski doprinjeti da se ono dovoljno popularizira.

## Zaključak

Glavni cilj ovog rada jeste da ukaže na relevantnost sesokog preduzetništva, a potom da i određene preporuke za njegov bolji i uspješniji razvoj. Iako je njegova uloga prepoznata u privrednom razvoju, neophodno je istaknuti nepostaojanje adekvatne društvene podrške.

U cilju korekcije navedenog nedostatka lokalnim zajednicama bi se trebalo omogućiti da imaju ovlaštenja kao i sredstva, koja bi se ugradila u razvojnu politiku za ovu kategoriju.

S ciljem ubrzavanja razvoja u ruralnim područjima neophodno je napraviti progres preduzetnika, čime bi se stvorila neophodna kritična masa prve generacije ove vrste preduzetnika.

S unaprijeđenjem razvoja ove vrste preduzetništva, postigla bi se bolja kvaliteta života u ruralnim područjima, te bi se povećao broj djelatnosti, s kojim bi svakako došao i povećan privredni rast.

## Literatura

1. Gajić A, „Preduzetništvo i regionalni /ekonomski razvoj“, Grafos, Smederevska Palanka (2009).
2. Gajić M, Gajić A, Stevanović M., Preduzetništvo i oblici preduzetništva“, Grafos Smederevska Palanka (2008),

3. Ivandić, N., Menadžment i turizam na seoskim gospodarstvima, Institut za turizam, Zagreb, 2007
4. Evropska mreža za ruralni razvoj, Revija ruralnog razvoja: Ruralno poduzetništvo, 2012, str. 22. Dostupno na: [www.enrd.ec.europa.eu](http://www.enrd.ec.europa.eu),
5. [http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003\\_0027en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2003/com2003_0027en01.pdf).

**Sabina Sehić-Kršlak, Ph.D., Assistant Professor**  
Faculty of Management and Business Economics, Sarajevo

**Maida Dizdarević, Ph.D., Assistant Professor,**  
Faculty of Economics of the University of Dzemal Bijedic in Mostar

## **RURAL ENTREPRENEURSHIP WITH EMPHASIS ON INDIVIDUAL COUNTRIES**

### **Summary**

Entrepreneurial orientation is increasingly primacy given to the development of rural areas. Development of rural areas is more than ever linked to entrepreneurship. Institutions that monitor the development of rural areas, emphasize entrepreneurship as a strategic element of development. Because of this, this paper will focus on the underlying determinants of rural entrepreneurship, challenges, obstacles, and provide an overview of developments in the individual countries to be able to provide guidance for future development.

**Keywords:** rural entrepreneurship development role, economic growth, environment.

**Martina Matić, mag. iur.**

Glavna tajnica Univerziteta modernih znanosti-CKM, Mostar

## **PRAVO NA PRISTUP SUDU KAO ASPEKT PRAVIČNOG SUĐENJA U SUDSKOJ PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA**

### **Sažetak**

Pravo na pravično suđenje proklamirano je i zaštićeno Člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao jedno od osnovnih ljudskih prava bez kojeg je nezamisliva demokracija i napredak društva. Europsku konvenciju Bosna i Hercegovina je ratificirala 12.7.2002. godine kojim činom je prihvatila nadležnost Europskog suda za ljudska prava. Prema Ustavu, Konvencija je po pravnoj snazi iznad zakona, pa je svrha rada ukazati na značaj učinkovite primjene ovog „živog instrumenta” zaštite ljudskih prava. Budući da su povrede prava na pravično suđenje najčešći uzrok pokretanja postupka pred sudom u Strasbourgu, ne začuđuje činjenica da postoji široka sudska praksa vezana za primjenu odredbi ovog članka.

U radu se daje prikaz razvoja zaštite prava na pravično suđenje kroz analizu najznačajnijih presuda Europskog suda s posebnim naglaskom na pravnu praksu Bosne i Hercegovine. Daje se ocjena postojećeg stanja i prijedlog rješenja za izmjenu nacionalnog zakonodavstva u svrhu uspješnije realizacije Europske konvencije.

**Ključne riječi:** pravično suđenje, Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Europski sud za ljudska prava, pristup sudu.

### **UVOD**

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda međunarodni je ugovor o ljudskim pravima nastao kao rezultat potrebe zaštite ljudskih prava pogaženih ili ugroženih ratnim i poratnim zvjerstvima nacionalsocijalističke ideologije u vremenu Drugog svjetskog rata. Konvencija je imala bitnu ulogu u razvoju svijesti euroljana o važnosti zaštite temeljnih prava čovjeka, ali je bila i odgovor na razvoj komunizma na prostoru srednje i istočne Europe i izraz političke volje za sprječavanjem pojave novih nedemokratskih režima. Predstavlja najrevolucionarniji doprinos vladavini prava i zaštiti europskih građana od tiranije, tlačenja i totalitarizma. U svrhu osiguranja prava i sloboda proklamiranih Europskom konvencijom, 21. siječnja 1959. godine ustanovljen je Europski sud

za ljudska prava (eng. *European Court of Human Rights*, fr. *Cour européenne des Droits de l' Homme*) kao sudska institucija Vijeća Europe. Europski sud danas je stalni međunarodni sud sa specijaliziranom nadležnošću i adresom sjedišta u Zgradi ljudskih prava u Strasbourg, Francuska.

Dalekosežnost posljedica ratifikacije Europske konvencije teško je podcijeniti. Za BiH je time učinjen korak prema uključivanju u europske integracije i prema svjetskoj kulturnoj i civilizacijskoj eliti. Istodobno je ratifikacija Konvencije omogućila da BiH unutarnji pravni poredak bude podložan nadzoru neovisnih tijela Vijeća Europe, prije svega Europskog suda.

U ovome radu propituje se sukladnost BiH procesnog prava (kako funkcionalnog tako i organizacijskog) s procesnim jamstvima sadržanima u Članku 6. Konvencije. Rad sadrži konstataciju stanja, ali daje i ocjenu razloga koji su do toga doveli, kao i mjere koje valja poduzeti da se stanje poboljša. U radu se upozorava na nekompatibilnosti sa zahtjevima iz Konvencije, daje prikaz sustavnih uzroka i stanja regulacije zaštite prava na pravično suđenje.

## **1. POSTOJEĆE STANJE PRAKSE EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U STRASBOURGU**

Konvencija ne proklamira sva ljudska prava, što objektivno nije niti moguće obuhvatiti jednim dokumentom, nego je riječ o minimumu standarda o kojima je postignut konsenzus prije više od 50 godina, a koji su protekom vremena nadopunjivani protokolima. Od 1950. godine doneseno je ukupno šesnaest protokola i jedan privremeni protokol uz Konvenciju (14bis). Protokol broj 15 otvoren je za potpisivanje 24.6.2013. godine, a Protokol broj 16 2.10.2013. godine, no do travnja 2016. godine ti protokoli nisu stupili na snagu.

Od početka ustroja konvencijskog nadzornog sustava uz Sud je, kao tijelo za provedbu nadzora, djelovala Komisija za ljudska prava, ali je ista dokinuta stupanjem na snagu Protokola broj 11 uz Europsku konvenciju. Istim Protokolom omogućeno je izravno obraćanje Europskom sudu. U mreži međunarodnih sudova, „novi“ Europski sud je do danas opstao kao konvencijsko nadzorno tijelo *sui generis*. Pravo na pojedinačnu tužbu Sudu smatra se najznačajnijim uspjehom Europske konvencije. Po prvi puta u povijesti, pojedinci koji smatraju da su im povrijeđena temeljna ljudska prava, dobili su mogućnost podnošenja tužbe i sudjelovanja u postupku pred Europskim sudom za ljudska prava. Mogući broj podnositelja tužbi tako danas obuhvaća, uz oko sedam stotina pedeset milijuna stanovnika Europe i državljana trećih zemalja koji tamo žive ili su u prolazu, na milijune skupina, udruga, gospodarskih društava, političkih stranki *et cetera*. Dvadeset i prvo stoljeće obilježeno je velikim prilivom pojedinačnih tužbi kojima je Sud vidno opterećen. Primjera radi, na dan 31. prosinca 2014. godine bilo je više od 69.000 predmeta u postupcima pred sudskim formacijama Suda u Strasbourg.

Na Konferenciji u Interlakenu o reformi Suda države članice Vijeća Europe pozvale su „države članice i Sud da se pobrinu da se mogućim podnositeljima zahtjeva pruže sveobuhvatne i objektivne informacije o Konvenciji i sudskoj praksi Suda, osobito o postupcima podnošenja zahtjeva i uvjetima dopuštenosti“.<sup>1</sup> Kao odgovor na prednje, uslijedilo je donošenje Protokola broj 14 uz Konvenciju kojim je predviđeno, između ostalog, da će po tužbama koje su očito nedopustive, postupati sudac pojedinac uz pomoć izvjestitelja, a uveden je i novi uvjet dopustivosti koji se odnosi na stupanj štete koju je podnositelj tužbe pretrpio čiji je cilj eliminirati one podnositelje koji nisu pretrpjeli značajnu štetu. Iako su Protokolom br. 14 uvedene restrikcije, a broj sudskih predmeta je značajno smanjen, tužbe i dalje sve masovnije pristižu u Strasbourg. Sud konstantno traži načine da se uhvati u koštac s tim problemom i pronade izlaz iz frustrirajuće situacije, na način da poveća vlastitu djelotvornost uz istovremeno očuvanje načela prava na pojedinačnu tužbu.

## **2. STATUS EUROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I TEMELJNIH SLOBODA U PRAVOSUDNOM SUSTAVU BOSNE I HERCEGOVINE**

Bosna i Hercegovina je 2002. godine postavši 44. država članica Vijeća Europe, ujedno prijemom u ovu najstariju paneuropsku političku organizaciju, postala obvezna potpisati i ratificirati Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Službena ratifikacija Konvencije izvršena je 13. srpnja 2002. godine i označila je prekretnicu razvoja pravnog poretka države. Značajno je napomenuti kako je Konvencija bila u primjeni u Bosni i Hercegovini znatno prije datuma prijema države u Vijeće Europe. Naime, tekstom Ustava Bosne i Hercegovine iz 1995. godine (Anex 4 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini) Konvenciji je priznata efektivna pravna snaga unutar nacionalnog pravnog poretka.

U hijerarhijskoj strukturi pravnog poretka države, Konvencija uživa poseban status - izravno se primjenjuje i ima supremaciju nad ostalim zakonima, što znači da za primjenu Konvencije u Bosni i Hercegovini nije potrebno donošenje naknadnih legislativnih ili upravnih akata, a u slučaju ako nacionalno zakonodavstvo nije usklađeno s pravima i slobodama definiranim Europskom konvencijom, na konkretan slučaj će se izravno primijeniti odredba Konvencije. Članak II/2 Ustava BiH – Međunarodni standardi propisuje: „U Bosni i Hercegovini izravno se primjenjuju prava i slobode garantirani Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i njezinim protokolima. Ovi akti imaju prioritet nad svim drugim zakonima.“ Unatoč stajalištima pojedinih autora da je pravni položaj Konvencije u Bosni i Hercegovini jači od položaja Ustava, a koja stajališta su utemeljena na činjenici da Anex 4 nikada nije preveden na jedan

<sup>1</sup> Točka 6. Interlakenske deklaracije od 19. veljače 2010. godine

od službenih jezika koji su u upotrebi u BiH te da se u engleskoj inačici istog navodi kako je Konvencija „over all other law“, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u svojim odlukama U-5/04 od 31.3.2006. i U-13/05 od 26.5.2006. izrijekom istaknuo da Konvencija nema supremaciju nad Ustavom BiH. Konvencija je, kao međunarodni dokument, stupila na snagu po sili Ustava, zbog čega ustavna snaga izvire iz Ustava, a ne iz Konvencije.

Države koje Konvenciju ratificiraju istovremeno prihvaćaju dvostruku obavezu prema Članku 1. iste. Prvo, države članice moraju osigurati da je njihovo nacionalno pravo usklađeno s Konvencijom. Sva tijela vlasti država ugovornica Konvencije moraju poštivati prava njome zajamčena, a manje je važno hoće li to učiniti na način da odredbe Konvencije ugrade u svoje Ustave ili zakone. Pa ipak, mada Konvencija ne nameće obavezu državama da njene odredbe ugrade u domaće pravo, kroz praksu Europskog suda inkorporiranje Europske konvencije u nacionalno zakonodavstvo ocjenjeno je kao učinkovito rješenje. „Malo je suverenih zemalja u svijetu u kojima su u njihov ustavnopravni poredak uvrštene gotovo sve međunarodnopravne norme o ljudskim pravima i slobodama kao što je to slučaj u Bosni i Hercegovini.“<sup>2</sup> Primjerice, u Njemačkoj Konvencija ima status saveznog domaće zakona, u Švicarskoj i Nizozemskoj ima kvaziustavni položaj a u Austriji status Ustavnog zakona. Njemački Bundesverfassungsgericht je zauzeo stanovište da odredbama Konvencije treba dati prioritet u odnosu na novije zakone, osim ako nije očigledno da je zakonodavac želio postići suprotno. Čak se i odredbe saveznog ustava moraju tumačiti u svjetlu Konvencije. Drugi bitan uvjet jeste da države koje ratificiraju Konvenciju moraju ispraviti svako kršenje suštinskih prava i sloboda zaštićenih Konvencijom.

Ratifikacijom Europske konvencije, Bosna i Hercegovina je prihvatila obavezu da kontinuirano ispituje kompatibilnost svih zakonodavnih akata s Evropskom konvencijom, što podrazumijeva i ustavne odredbe. Odredbe Konvencije su samoizvršive, tako da se pojedinci mogu pred domaćim sudovima izravno pozvati na takvu odredbu bez potrebe dodatnih mjera od strane nacionalnih vlasti.

### **3. ULOGA ZASTUPNIKA/AGENTA VIJEĆA MINISTARA PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA**

Svaka stranka u postupku pred Europskim sudom ima nesporno pravo na zastupanje. Pojedinci, nevladine organizacije ili skupine pojedinaca mogu sami dostavljati pojedinačne tužbe Sudu, a to mogu učiniti i preko imenovanog zastupnika.<sup>3</sup>

Konvencija ne sadrži decidnu odredbu o zastupniku/agentu, iako je iz formulacije pojedinih članaka razvidno da države pred Sudom zastupaju

<sup>2</sup> Mudrinić Ljiljana, *Ljudska prava u BiH u svjetlu evroatlanskih integracija*, Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka 2010., str. 410.

<sup>3</sup> Pravilo 36. Poslovnika Suda

zastupnici. Primjerice, u Članku 38. stavci 1. i 2. Konvencije predviđeno je da Sud, ukoliko individualnu predstavku proglasi prihvatljivom, nastavlja ispitivanje predmeta zajedno s predstavnicima stranaka. Članak 35. Poslovnika Suda predstavlja pravnu osnovu za sudjelovanje zastupnika u postupku pred Sudom i propisuje: „Ugovorne stranke zastupaju zastupnici države (*agents*), koji mogu kao pomoćnike imati odvjetnike ili savjetnike.“

Uopćeno govoreći, funkcije zastupnika uključuju: zastupanje visoke strane ugovornice pred Sudom, ostvarivanje kontakata između Suda i države respondentata, suradnju s nadležnim nacionalnim tijelima ali i Tajništvom Suda, pravo intervencije u pojedinim slučajevima, pregovaranje o prijateljskom poravnanju, nadzor nad izvršenjem odluka Suda.

Zastupanje visoke strane ugovornice podrazumijeva pripremanje i potpisivanje svih pisanih akata kao i prezentaciju usmenih zapažanja, neovisno o tome priprema li podneske zastupnik samostalno ili uz pomoć nacionalnih pravnih stručnjaka, analitičara i znanstvenika. Ostvarivanje kontakata između Suda i države respondentata podrazumijeva da se predmeti, ali i sva prepiska i izjave u postupku ostvaruju preko zastupnika. Na zahtjev Tajništva Suda, zastupnik dostavlja tražena dokumenta, informacije, podneske zbog čega je od velikog značaja dobra suradnja. Pravo intervencije zastupnik koristi ukoliko je intervencija potrebna u interesu ispravnog postupanja ili je pak, podnositelj tužbe državljanin čije interese zastupnik zastupa pred Sudom. Uz prednje, zastupnik ima nadzorna ovlaštenja u zakonodavnom procesu. Tako se, primjerice, u Mađarskoj nacrti novih zakonskih akata šalju uredu zastupnika radi davanja mišljenja o njihovoj usklađenosti s Konvencijom, a u Ujedinjenom Kraljevstvu se čak traži da uz svaki zakon bude priložena posebna službena izjava zastupnika o usklađenosti zakona s Konvencijom. Preventivna funkcija zastupnika, u cilju poštovanja odredbi Konvencije, svodi se na unaprjeđivanje svijesti o ljudskim pravima i dužnosti njihovog poštovanja, što se postiže sudjelovanjem zastupnika na raznim konferencijama, seminarima i predavanjima kao i objavljivanjem stručnih publikacija. Ciljne grupe za ovu vrstu promotivnog rada su kako državni organi, tako i šira javnost.

Institucija zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Ureda zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine regulirana je Odlukom Vijeća ministara o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava<sup>4</sup>. Zastupnik/agent Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava u Strasbourgu, zastupa Vijeće ministara. Komunikacija između BiH i Suda u Strasbourgu odvija se putem zastupnika. Izbor zastupnika i njegova zamjenika provodi se u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>5</sup>.

4 „Službeni glasnik BiH“ br. 41/03 i 65/05

5 „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07,

U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, a nakon što Sud dostavi tužbu podnesenu protiv Bosne i Hercegovine, zastupnik prikuplja informacije o činjeničnom stanju i relevantnu dokumentaciju od institucija BiH, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta. Svi organi uprave i druga tijela vlasti su dužni surađivati i pružiti svu potrebnu pomoć zastupniku i omogućiti mu nesmetan rad u ispunjenju međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine. Neizvršenje ove obveze, posebno ako je imalo za posljedicu prouzrokovanje materijalne, ili neke druge štete, odnosno nemogućnost adekvatnog zastupanja Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, vodi odgovornosti odgovorne osobe ili funkcionera u određenom organu, tijelu ili upravnoj organizaciji. O propuštanju subjekata da u potpunosti ispune svoju obvezu obavještava se Vijeće ministara BiH. Nakon što zastupnik prikupi potrebna izjašnjenja, analizira relevantne propise i sudsku praksu, sastavlja pismeno izjašnjenje na dostavljenu tužbu i upućuje ga Sudu u zadanom roku. Ukoliko Sud zakaže usmeno saslušanje stranaka u postupku, zastupnik će odrediti koji će od državnih službenika zaposlenih u Uredu sudjelovati na usmenoj raspravi zajedno sa zastupnikom, te će pripremiti i dati usmeno izjašnjenje na raspravi. U skladu sa Člankom 39. Konvencije, zastupnik je ovlašten pregovarati sa strankama koje sudjeluju u postupku pred Sudom u cilju postizanja prijateljske nagodbe.

U obavljanju poslova koji se odnose na izvršenje presuda Europskog suda za ljudska prava, zastupnik se brine o prevođenju presuda i odluka Suda koje se odnose na Bosnu i Hercegovinu na službene jezike Bosne i Hercegovine, te o njihovoj objavi u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine. Zastupnik dostavlja prijevode presuda koje se odnose na Bosnu i Hercegovinu tijelima za koja je utvrđeno da su u postupanju povrijedila neka od prava koja štiti Konvencija, kao i tijelima nadležnim za izvršenje konačne presude. O svom radu podnosi izvještaj Vijeću ministara Bosne i Hercegovine polugodišnje. Ako zastupnik, povodom određenog slučaja koji se razmatra pred Europskim sudom za ljudska prava, utvrdi da domaći propis nije u skladu sa Konvencijom, obvezan je dati Vijeću ministara, odnosno drugom nadležnom organu, inicijativu za usklađivanje tog propisa s Europskom konvencijom.

Mišljenja smo da bi se u Bosni i Hercegovini zastupniku trebalo dati pravo zakonodavne inicijative, jer zastupniku je u opisu posla da prati presude Suda donesene protiv drugih država ugovornica Konvencije, pa u slučaju da utvrdi da se u nacionalnom pravnom sustavu mogu pojaviti problemi slični problemima koji su izneseni u nekoj od tužbi pred Sudom, može pravovremeno djelovati. Takvo rješenje je u skladu sa preporukom Odbora ministara Vijeća Europe Rec. (2004) 5 od 12.5.2004. godine državama ugovornicama o potrebi usklađivanja nacrta zakona, postojećih zakona i prakse sa standardima koje je postavila Konvencija koja, inter alia, preporučuje unošenje u nacionalne procesne zakone mogućnosti preotvaranja procedura (*reopening of domestic procedure*) u slučajevima kada Sud utvrdi povredu nekog od konvencijskih prava.

#### **4. OBUJAM ZAŠTITE I PRIMJENJIVOST ČLANKA 6. U PRAKSI EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA**

Pravo na pravično suđenje potvrdilo se kao „preeminentno pravo Europske konvencije“, koje je u praksi predmet više zahtjeva za pokretanje postupka pred Europskim sudom za ljudska prava od bilo kojeg drugoga prava iz Konvencije.

Ovo načelo nema jednoznačno, objektivno značenje koje bi se mehanički moglo primijeniti u svakoj situaciji. Brojni pojmovi koje obuhvaća Članak 6. Konvencije imaju „autonomno“ značenje i nerijetko zahtijevaju tumačenje bitno različito od onog koje nudi nacionalni zakonodavac. Drugim riječima, Sud odlučuje na osnovu vlastitih kriterija i nije vezan nomenklaturom nacionalnih vlasti, a pojmovi iz Konvencije nisu samorazumljivi. Izraze iz Članka 6. Konvencije potrebno je tumačiti onako kako ih tumači Europski sud, jer Sud je jedino tijelo ovlašteno utvrđivati postoji li kršenje konvencijskih prava. Paralelno sa socijalnim promjenama, evoluirala je i sudska praksa, pa Sud autonomne pojmove tumači u svjetlu sadašnjih prilika, a ne strogo formalistički. Potreba stalnog nadovezivanja na judikaturu Suda, a ne na uvriježene definicije nacionalnog pravnog sustava, posebno je važna s obzirom na bosanskohercegovačku pravnu tradiciju, u kojoj je pozivanje na formalizirane lokalne definicije dio pravnog folklor. Nacionalne procesne manjkavosti ne moraju nužno značiti kršenje Članka 6., mada Sud nerijetko neodređenost nacionalnih normi koristi kao argument za utvrđenje povrede prava na pravično suđenje. Autonomne pojmove Sud koristi kako bi pomirio, često različite, koncepte u nacionalnim pravima i osigurao jedinstvenu primjenu Konvencije. Međutim, Sud odbija dati definiciju kriterija pravičnosti naglašavajući kako je, za procjenu istog, bitan cjelokupan dojam svakog individualnog postupka, pri čemu je odlučan ishod, a ne zadovoljenje formalnih pretpostavki. Pri sadašnjem stanju prakse Suda, a uzimajući u obzir sistematiku iz doktrinarnih tumačenja i komentara Konvencije, aspekte Članka 6. možemo podijeliti na dva bipolarna dometa ili skupine prava. Prva skupina prava predstavlja opće temelje sudskog postupka uopće i može se razdvojiti na tri sustavne cjeline: pravo na pristup sudu, pravo na postupak odgovarajuće kvalitete i pravo na samostalan i neovisan sud. Druga skupina prava definirana je stavcima 2. i 3. Članka 6. a sadrži načela koja se, zbog delikatnosti postupanja, specifično odnose na kazneni postupak.

##### **4.1. PRISTUP SUDU**

Pravo pristupa Sudu nije eksplicitno navedeno u Članku 6. Konvencije, pa je dugo vremena ostajalo otvoreno pitanje postoji li pravo pristupa Sudu samo u slučajevima kada domaći postupak to omogućava ili se pak, pravo na sudski postupak podrazumijeva. Mada Članak 6. Konvencije ne govori izričito o pravu na pristup sudu, ovo pravo proističe iz generalnog načela o vladavini prava, jer

bi u protivnom države mogle da zatvore svoje sudove, bez ikakvog objašnjenja i povrede Konvencije.<sup>6</sup>

Sud je ovo pitanje prvi put otvorio u predmetu *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1975.). „Od slučaja *Golder* smatra se da bi bilo u neskladu s duhom Konvencije kada bi se državama dopuštalo, da manipulirajući nadležnošću, procesna prava iz čl. 6. zaobilaze stavljajući pojedine predmete u nadležnost tijela na koja se ne bi primjenjivali svi standardi poštenog suđenja.“<sup>7</sup> U konkretnom predmetu bila je riječ o tužitelju koji je izdržavao kaznu zatvora, kada su izbili masovni nemiri. Zatvorski stražar neopravdano je optužio tužitelja za nanošenje tjelesnih povreda, zbog čega je tužitelj želio podnijeti tužbu za klevetu, u čemu su ga priječila zatvorska pravila. Sud je u presudi *Golder* postavio dva temeljna načela: načelo po kome se građanska tužba obavezno može podnijeti sucu kao jedno od univerzalno priznatih trajnih načela prava i načelo međunarodnog prava koje zabranjuje odricanje pravde.<sup>8</sup>

Bitno je zapaziti kako engleski i francuski tekst Konvencije u Članku 6. ne koriste izraz *court* odnosno *cour* nego izraz *tribunal* inicirajući na to da pojam „sud“ prema tumačenju Suda, ne obuhvaća samo tijela koja imaju svojstva nepristranih i neovisnih tribunala, nego i sva pravosudna i parapravosudna tijela koja su nacionalnim propisima ovlaštena odlučivati o građanskim pravima i obvezama, s tim da se traži da to tijelo bude nepristrano i neovisno.

U predmetu *Deweer protiv Belgije* (1979.), Sud je zauzeo stav kako se pravo pristupa sudu podjednako odnosi na osobe koje traže da sud odluči u nekoj građanskoj stvari kao i na osobe optužene da su počinile kazneno djelo. Ali, ovo pravo nije apsolutno i podložno je ograničenjima, pri čemu država uživa određenu slobodu procjene (*margin of appreciation*). Tako pristup sudu može biti ograničen, primjerice, zbog zastare, kod primjene pravila o imunitetu, o postulacijskoj sposobnosti i akterskoj kauciji, ograničenjem pristupa maloljetnicima ili mentalno oboljelima. Međutim, država nije slobodna u nametanju restrikcija jer nikada ne smije dovesti u pitanje smisao prava pristupa sudu. Svako ograničenje prava mora biti u skladu s testom proporcionalnosti. Drugim riječima, ograničenja moraju biti opravdana, propisana zakonom i sukladna potrebama, a proporcionalnost mora postojati između sredstva koje se upotrijebilo i cilja kome se težilo. Sud je u predmetu *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1985.) naglasio da se državi omogućava da ograniči pravo na podnošenje zahtjeva u građanskim stvarima, ukoliko se takvim ograničenjem postiže legitimni cilj, a ne ugrožava suština prava. Sud je ocijenio potpuno legitimnim ograničenje pristupa sudu

---

6 Harris, O'Boyle and Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Second edition 2009., str. 235.

7 Uzelac, Alan, *Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Centar za mirovne studije, Zagreb 2011., str. 92.

8 Presuda *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 21. veljače 1975., A. 18, str. 17.-18.

mentalnim bolesnicima kako bi se izbjegla mogućnost da oni koji za njih jesu odgovorni budu predmet neopravdanog povlačenja po sudovima.

Opravdano je i u građanskim i u kaznenim predmetima utvrditi uvjete pokretanja postupka i razumni rok za upućivanje zahtjeva Sudu, pa se procesne situacije kada tužitelj zakasni s podnošenjem tužbe sudu ili žalbe na odluku nižeg suda, ne mogu smatrati povredama prava na pristup sudu.

Pitanje osiguranja pravne pomoći uslijed nedostatka sredstava za pokretanje postupka, Sud utvrđuje u svakom pojedinačnom slučaju zavisno od složenosti predmeta. U predmetu *Aireyi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1979.), u kom je tužiteljica željela pokrenuti postupak razvoda braka, ali nije bila u mogućnosti osobno voditi postupak, Sud je utvrdio povredu Članka 6. stavka 1. Konvencije zbog onemogućavanja pristupa sudu uslijed nedostatka novčanih sredstava. Država mora osigurati pravnu pomoć kako bi bilo zadovoljeno načelo prava napristup sudu, ali i odrediti u kojim predmetima pravna pomoć može biti uskraćena. U predmetu *Web protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1997.), Sud je ocjenio legitimnim da se pravna pomoć uskrati uz obrazloženje da su male šanse da stranka ostvari svoja prava na sudu ili je riječ o zahtjevu koji je neozbiljan.

Pristup sudu može, nadalje, biti otežan suviše visokim sudskim pristojbama. Sud je utvrdio povredu prava u predmetu *Kreuz protiv Poljske* (2001.) gdje je tužitelj, zbog velike svote sudskih pristojbi, bio onemogućen pokrenuti građansku parnicu gdje se žalio na nezakonitost odluke nadležnog organa. S druge strane, kada se zahtjev podnosi protiv fizičke osobe, ovog ograničenja većinom nema, posebice ukoliko je riječ o naknadama štete. Tako je Sud u predmetu *Jankauskas protiv Litve* (2003.) ocijenio kako plaćanje sudske pristojbe, u iznosu od 5% od zahtijevanog odštetnog zahtjeva za naknadu materijalne štete, nije velika svota radi koje bi tužitelju bio ograničen pristup sudu.

## 4.2. PRISTUP SUDU-DRUGA STRANA MEDALJE

Analizirajući sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava a koja se tiče Bosne i Hercegovine i njoj susjednih država, teško da ne možemo uočiti kako veliki dio tužbi koje građani pošalju ka Sudu, biva proglašen nedopustivim. U ovome prednjači Republika Hrvatska u kojoj je, prema statistici, ukupno odbijeno od 97 do 98% tužbi upućenih Sudu. Apsurd je još i veći kada se ima u vidu da tužitelji, osim šturih obavijesti, ne dobivaju obrazloženja odluka o nedopustivosti pa, ukoliko i griješe, ne znaju u čemu griješe.

Ovakve odluke redom donose suci pojedinci koji u predpostupku odlučuju o dopustivosti tužbi. Sucima „pomažu“ izvjestitelji birani iz nacionalnog pravosuđa. Budući da se izvjestitelji biraju pod kontrolom politike, svaki razuman čovjek, poznajući nacionalnu situaciju, postaje skeptičan u njihovu sposobnost pri dijeljenju pravde.

Postupak „filtriranja“ tužbenih zahtjeva pokazao se kao dvosjekli mač. Zamišljeni cilj dugoročne učinkovitosti Suda i trajnog smanjenja nedopustivih

tužbi koje su teretile Sud, olako se shvatio. Neovisnost i nepristranost suca u postupku postala je upitna, a neobrazložene odluke, bez prava na ulaganje pravnog lijeka, apsurdne.

Člankom 45. stavak 1. Konvencije određeno je kako svaka odluka mora biti obrazložena i pisana. Odluka bez suštinskog obrazloženja, arbitrarna je odluka. Ako sam Sud ograničava konvencijska prava, kome onda da se pojedinac okrene!?

## ZAKLJUČAK

Smisao je Članka 6. Europske konvencije pravedno dijeljenje pravde. Pojedinac kojemu nije namjera ostvarenje pravde kroz utvrđenje kršenja konvencijskih prava, ne treba se upuštati u sudski postupak, jer materijalnu zadovoljštinu u njemu neće pronaći.

Europski sud za ljudska prava stvorio je od Konvencije dinamičan i snažan instrument zaštite ljudskih prava, i njegova vrijednost je neosporna. Nedostatak je u praksi Suda ne zauzimanje unaprijed izričitih stavova, nego Sud o povredi prava na pravično suđenje odlučuje u svakom individualnom postupku, pa se i njegova praksa mijenja od slučaja do slučaja, a pri tumačenju jednog te istog problema. S druge strane je ovakva „elastičnost“ razumljiva, budući da pokazuje kako je Konvencija živi organizam čije se tumačenje mijenja ovisno o tendencijama zaštite ljudskih prava.

Niti pod pritiskom na tisuće tužbenih zahtjeva, posebice iz istočnih i jugoistočnih zemalja Europe, Sud ne bi trebao postati birokratizirana institucija koja je svrha sama sebi. Sucima bi smisao rada trebala predstavljati pravda, a ne visina plaće. Već potlačeni tužitelji, iscrpljeni dugotrajnim postupcima pred nacionalnim sudovima, očekuju da pravda ostane parola kojoj se nadaju.

Istraživanja pokazuju kako je, usprkos potrebi za izvjesnim korekcijama, bosanskohercegovačko pravosuđe u osnovi kompatibilno sa zahtjevima Članka 6. Konvencije. Međutim, za trajnije promjene, potrebno je, uz stabilan demokratski sustav, još mnogo rada i stručnog usavršavanja sudaca.

## Literatura:

1. Harris, O' Boyle and Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Second edition 2009.
2. Mudrinić Ljiljana, *Ljudska prava u BiH u svjetlu evroatlanskih integracija*, Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjoj Luci, Banja Luka 2010.
3. Odluka Vijeća ministara o zastupniku/agentu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava i Uredu zastupnika/agenta Vijeća ministara Bosne i Hercegovine pred Europskim sudom za ljudska prava, „Službeni glasnik BiH“ br. 41/03 i 65/05

4. Uzelac, Alan, *Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Centar za mirovne studije, Zagreb 2011.
5. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12

**Martina Matić, LL.M.**

General secretary of the University of modern sciences-CKM, Mostar

## **THE RIGHT OF ACCESS TO A COURT AS ASPECT OF A FAIR TRIAL IN EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS JURISPRUDENCE**

### **Summary**

Article 6 of the European Convention on Human Rights proclaims and protects the right to a fair trial as one of the basic human rights essential for democracy and social progress. On July 12, 2002, Bosnia and Herzegovina ratified the Convention and recognized jurisdiction of the European Court of Human Rights. Under the Constitution of Bosnia and Herzegovina, the Convention, by its legal force, is above the law. Therefore, this paper aims to highlight the importance of successful practical application of the Convention which is a 'living instrument' for the protection of human rights. Whereas the infringement of the right to a fair trial is nowadays the most common cause for institution proceedings before the Strasbourg Court, it is not surprising that there is an extensive case-law regarding the provisions of Article 6. Through the analysis of the most significant verdicts reached by the European Court of Human Rights, this paper discusses the development of the protection of the right to a fair trial in the legal practice of Bosnia and Herzegovina. In view of the above, the paper examines the advantages and disadvantages of current situation and proposes legislative solutions for more successful realization of the Convention.

**Key words:** fair trial, The European Convention on Human Rights (ECHR), The European Court of Human rights, court access.

***PRETHODNO SAOPĆENJE***



**Mr. iur Faruk Latifović,**

Sudija Osnovnog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>

## **IZVORI EVROPSKOG „SOFT LAW“ PRAVA U OBLASTI JAVNO – PRIVATNOG PARTNERSTVA**

### **Sažetak**

Javno – privatno partnerstvo je jedno od modernih, nefiskalnih, sredstava za zadovoljavanje javnih potreba. Bosna i Hercegovina, kao postkonfliktna i tranzicijska zemlja, ima vrlo jasan interes za brzom i širokom mobilizacijom investicija. Pred Bosnom i Hercegovinom je, također, obaveza usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnom stečevinom Evropske unije. To nužno vodi prikazu i analizi instrumenata prava Evropske unije u oblasti javno – privatnog partnerstva, a što je i predmet ovog rada.

**Ključne riječi:** *aquis communautaire*, pravo Evropske unije, Soft law, javno – privatno partnerstvo

### **UVOD**

U pravnoj teoriji ne postoji unificirana, općeprihvaćena, definicija javno – privatnog partnerstva (dalje: JPP). U holandskom pravu, *ad exemplum*, JPP se definiše kao neka vrsta trajne kooperacije između javnih i privatnih aktera u kojemu oni zajednički razvijaju proizvode i usluge i dijele rizike, troškove i resurse koji su povezani sa ovim proizvodima kroz institucionalne ciljeve.<sup>2</sup> Holandski informativni centar za javno – privatno partnerstvo određuje JPP onim oblikom saradnje u kojemu organi vlasti i privatni sektor, od kojih svako zadržava svoj identitet i odgovornost, udružuju snage u cilju realizacije projekata na osnovu prethodno definisane podjele zadataka i rizika.<sup>3</sup> Evropska organizacija za saradnju i razvoj (OECD) navodi da je JPP dugoročni ugovorni aranžmani između vlade i privatnog partnera pri čemu potonji partner isporučuje i finansira

---

1 Izneseni stavovi predstavljaju lične stavove autore i nužno ne održavaju shvatanje pravosuđa u Bosni i Hercegovini.

2 Ham, V. H., Koppenjan, J., „Building Public Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development“, *Public Procurement Management*, 4(2) 17., 2001., str. 598.

3 Knežiček, T., *Javno – privatno partnerstvo*, Ars Grafika, Tuzla 2008., str. 2. i 3.

javne usluge koristeći kapitalnu imovinu, uz međusobnu podjelu rizika.<sup>4</sup> U ekonomskom smislu, koncept JPP predstavlja pomak unaprijed u odnosu na tradicionalni pristup finansiranja u cijelosti iz javnih fondova (Keynes-ov pristup) ili potpune privatne kontrole (monetaristički pristup), pa se, zbog nedostataka oba pristupa, JPP nameće kao rješenje za efikasnu upotrebu raspoloživih resursa, gdje se zadovoljavaju interesi i javnog i privatnog sektora kroz rast standarda i blagostanja građana i visoke stope povrata na uloženi kapital.<sup>5</sup>

U legislativije JPP nešto drugačije definisano. U izvorima primarnog evropskog prava<sup>6</sup> ne egzistiraju norme koje, direktno, regulišu oblast JPP-a. Preciznije, termin JPP-a (ili njegovi sinonimi, sasvim svejedno) se uopće i ne spominje u bilo kojem izvoru primarnog prava EU. Od izvora sekundarnog evropskog prava, impakt na posmatranu oblast regulacije, ali i ovdje samo posredan, imaju tri sada važeće direktive o javnim nabavkama donesene 26.02.2014.godine – Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ, Direktiva 2014/25/EU o javnim nabavkama u oblasti vodosnabdjevanja, električne energije, saobraćaja i poštanskih usluga i Direktiva 2014/23/EU o koncesijama i različitim postupcima i tehnikama javnih nabavki kao i opća načela prava Evropske unije (EU) u domenu tržišne konkurencije.<sup>7</sup>

U analiziranoj oblasti „*soft*“ prava, sa aspekta obrađivane teme, nalazimo: Priopćenje Komisije o tumačenju odredbi komunitarnog prava koje se primjenjuje na koncesije, Smjernice za uspješna javno – privatna partnerstva Evropske komisije, Zelenu knjiga o javno – privatnom partnerstvu i komunitarnom pravu javnih ugovora i koncesija, Priopćenje o primjeni komunitarnog prava javnih nabavki i koncesija na statusno javno – privatno partnerstvo, Rezoluciju o javno – privatnom partnerstvu i komunitarnom pravu javnih ugovora i koncesija, te Priopćenje Komisije Evropskom parlamentu, vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru te Odboru regija sa naslovom: „Pokretanje privatnog i javnog ulaganja za oporavak i dugoročnu strukturalnu promjenu: Razvoj javno – privatnih partnerstva“. Istina, u literaturi se može naći navođenje i nekih drugih akata tijela EU kao izvora komunitarnog prava u oblasti JPP-a.<sup>8</sup> Zbirnim terminom

---

4 OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, 2002., str.18.

5 Čišić, D., Perić, A., „Primjena modela javno privatnog partnerstva na razvoj luka“, *Pomorstvo*, god. 19., 2005., str. 103.

6 Termin „evropsko pravo“ u ovom radu, se isključivo koristi kao sinonim za pravo Evropske unije. U istom smislu će biti povremeno korišteni i termini „komunitarno“ ili „unijsko“ pravo.

7 U ovom tekstu, međutim, nema mjesta za analizu utjecaja tih izvora prava.

8 Marenjak, S., Kušljčić, D., „Pravni okvir javno – privatnog partnerstva“, *Gradevinar*, broj 61, HSGI, Zagreb 2009., str. 139., dodatno navode kao izvore i slijedeće akte: News release - New decision of Eurostat on deficit and debt Treatment of public-private partnerships, Eurostat Press Office, STAT/04/18; 11.02.2004.; Explanatory note – Competitive dialogue – Classic directive, European commission, Directorate General Internal Market and

evropskog „*soft law*-a“ su mogu, pojednostavljeno, obuhvatiti svi akti unijskog prava koji nemaju formalno obavezujući (otuda i naziv „*soft law*“, engl. meko pravo) karakter ali imaju praktični značaj.<sup>9</sup> Mi smatramo da se značaj evropskog „*soft law*“-a, u najvećoj mjeri, u oblasti JPP-a, ogleda u refleksiji posmatranih instrumenata na trasiranje budućih reformskih zahvata, pa u tom pravcu „*soft law*“ treba posmatrati kao svojevrsni uvod u nove propise. Dodatno, instrumenti „*soft law*“-a, oslikavajući na manje formalan način zakonodavčevo promišljanje, vrlo efikasno, mogu poslužiti i kao pomoćno sredstvo tumačenja donesenih propisa.<sup>10</sup>

## 1. Priopćenje Komisije o tumačenju odredbi komunitarnog prava koje se primjenjuju na koncesije

Evropska komisija, najprije, još 24. 02. 1999. godine, donijela je i objavila Nacrt priopćenja Komisije o tumačenju odredaba prava Zajednice o javnoj nabavi koje se primjenjuju na koncesije,<sup>11</sup> pa je – nakon pribavljanja traženih savjetodavnih mišljenja (privredni subjekti, zastupnici zajedničkih interesa, javne vlasti i pojedinci) – usvojila Priopćenje o tumačenju odredaba komunitarnog

---

Services, Public procurement policy, Brussels, 1994.; Frequently Asked Questions (FAQs) on public procurement: Commission proposes clarification of EU rules on public private Partnerships, Brussels, 17. 11.2005. MEMO/05/431; Public procurement: Commission issues guidance on setting up Institutionalised Public-Private Partnerships – Frequently Asked Questions, Brussels, 18. 02. 2008., MEMO/08/95. Mi se, naprosto, ne možemo složiti sa stavom da tekstovi koji sadrže odgovore na „često postavljana pitanja“ i sl., mogu imati utjecaj na pravnu regulaciju nekog pitanja, pa cijenimo da se, u strogom smislu, ne radi o izvorima evropskog komunitarnog prava. Općenito, izvori sekundarnog prava mogu biti svi akti koji su podobni da proizvedu izvjesne pravne učinke bez obzira na njihov formalni naziv (vidjeti predmet ESP C-22/70 Commission v. Council (ERTA) (1970.) ECR-263.).

9 Misita, N., *Osnovi prava Evropske Unije*, Magistrat, Sarajevo 2002., str. 306.

10 Zapravo, potpunije bi bilo ipak kazati da je „*soft law*“ kompleksan skup pravnih normi koje naglašavaju i potiču razvijanje dominantnih vrijednosti modernog društva ili bar onih vrijednosti koje se u datom momentu smatraju poželjnim (ali potiču i na regulaciju postojećih društvenih odnosa i konstrukciju novih relevantnih pravnih odnosa) i koje, u odsustvu dobre volje adresata, ne mogu biti provedene uz pomoć sudske prisile. Mi se, međutim, u ovom radu, nećemo baviti detaljnije pravnom prirodom „*soft law*“, a o tome detaljnije vidjeti Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, London 2004., Latifović F., „Prikaz formalnih izvora sekundarnog prava Evropske unije, sa posebnim osvrtom na „*soft*“ pravo“, *Revija za pravo i ekonomiju Mostar*, godina 17 br.1, Mostar 2016., str. 148.-166.; Vuletić, D., „Pravni aspekti lisabonske strategije i budući izazovi – razrada s motrišta pravne prirode mekog prava (soft law)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, vol.61, No.3, Zagreb, 2011., str. 1011.-1036.; sa tamo citiranom literaturom.

11 Draft Commission interpretative communication on concessions under Community law on public Contracts (OJ C 94/99).

prava koje se primjenjuje na koncesije.<sup>12</sup> U tom priopćenju se čita da pojedine članice već dugo koriste koncesije, specijalno za provođenje i finansiranje velikih infrastrukturnih projekata (izgradnja velikih dionica željezničke i putne mreže), pri čemu se udio privatnog sektora<sup>13</sup> u tim projektima kretao u padajućem smjeru u prvoj četvrtini 20. vijeka (kada se vlade sve više, putem javnog sektora, direktno uključuju u izgradnju infrastrukture i pružanje javnih usluga te upravljanje odgovarajućim sistemima), ali u zadnjih par godina, zbog budžetskih ograničenja i potrebe da se ograniči učešće javnih vlasti u toj vrsti projekata, kao i želje da se u javnom sektoru iskoriste znanja i iskustva privatnih aktera ponovno javlja rapidno povećano vladino zanimanje za koncesije. Naglašava se da u primarnom zakonodavstvu EZ nisu definisane koncesije, nego se samo u sekundarnom zakonodavstvu nalazi jedna definicija koncesije,<sup>14</sup> sadržana u Direktivi Vijeća 93/37/EEC od 14. juna 1993. godina o usklađivanju postupaka dodjele ugovora o javnim radovima,<sup>15</sup> ali su i tada koncesije podložne, ne samo načelima o obavljanju privredne djelatnosti ustanovljenim Osnivačkim ugovorom, nego svakako i sudskoj praksi Evropskog suda pravde u onoj mjeri u kojoj se koncesije zasnivaju na državnim aktima o obavljanju privredne djelatnosti<sup>16</sup> (detaljno se navode: načela o zabrani diskriminacije na temelju nacionalnosti, pravila o slobodnom kretanju roba, slobodi poslovnog nastana, slobodi pružanja usluga, načelo jednakog tretmana, načelo transparentnosti, načelo razmjernosti, načelo uzajamnog priznavanja, načelo zaštite prava pojedinca). Pored toga, data su bitna svojstva koncesija (ekonomsko korištenje, prenos odgovornosti za ekonomsko korištenje, operator snosi rizik obavljanja usluge i ostvaruje značajan dio prihoda od korisnika, koncesije za javne usluge se obično tiču djelatnosti koje prema svojoj prirodi, svrsi i pravilima kojima podliježu potpadaju pod državnu

12 Commission interpretative communication on concessions under Community law (OJ C 121/2000).

13 Napominjemo da, u uvodu ovog akta, Evropska komisija naglašava da EEZ ne daje prednost niti jednom obliku vlasništva poslovnih subjekata, jer Osnivački ugovor jamči i javnim i privatnim poduzećima neutralnost s obzirom na njihov vlasnički oblik. Naravno, bez obzira na formalno zajamčenu (pa i efektivnu) ravnopravnost svih oblika svojine u savremenom društvu, podsjećamo da dominacija privatne svojine nad sredstvima za proizvodnju čini okosnicu zapadnoevropskog poimanja modernog društva i tržišno - ekonomskog sistema privređivanja. Otuda i poseban interes evropskog zakonodavca za stanje privatnog kapitala u velikim investicionim poduhvatima.

14 Ugovori od novčanoga interesa sklopljeni u pisanom obliku između izvođača radova i naručioca čiji je predmet izvođenje radova ili izvođenje radova i projektovanje u vezi sa određenim djelatnostima i građevinama, odnosno radovi na izgradnji građevine koja odgovara zahtjevima koje je odredio naručilac, nezavisno o sredstvima koja se pritom koriste, s time da izvođaču u zamjenu za izvedene radove stječe pravo ekonomskog korištenja objekta, sa ili bez dodatnog plaćanja određene naknada.

15 OJ L 199/93

16 Akti kojima javna vlast na temelju ugovora ili jednostrano, uz prethodno odobrenje treće osobe, trećoj osobi povjerava ukupno ili djelomično obavljanje usluge za koje bi inače ona sama bila odgovorna i za koje treća osoba tim putem preuzima rizik.

nadležnost te mogu podlijevati isključivim i posebnim pravima), a i postavljena je distinkcija između koncesijskih ugovora o javnim radovima i javnim uslugama.<sup>17</sup> Valja napomenuti i da se produženje koncesije nakon njezinog isteka smatra istovjetnim dodjeli nove koncesije te je stoga obuhvaćeno priopćenjem, ali i da se ovo priopćenje ne odnosi na: akte kojima javna vlast samo odobrava obavljanje privredne djelatnosti pa čak i kada se ti akti smatraju koncesijama u nekim državama članicama, te akte koji se tiču vanprivrednih djelatnosti (*ad exemplum* obavezno školovanje i socijalna sigurnost).

## 2. Smjernice za uspješna javno – privatna partnerstva Evropske komisije

Evropska komisija je, u martu 2003.godine, izradila i objavila Smjernice za uspješna javno – privatna partnerstva Evropske komisije.<sup>18</sup> U tom aktu se, na 100 stranica, raspravlja o strukturama JPP-a, njihovoj prikladnosti i faktorima koji utiču na uspješnost, pravnoj i regulatornoj strukturi, ekonomskim i finansijskim implikacijama JPP-a, integrisanju državnog finansiranja putem grantova i ciljeva JPP, te koncepciji i planiranju programa JPP-a.<sup>19</sup> Smjernice su dizajnirane kao alat za praktičare na polju JPP-a zaposlene u javnom sektoru suočenom sa složenom i strukturiranim šemama iz oblasti JPP-a i integrisanim finansiranjem grantovima. One nisu trebale da daju kompletnu metodologiju ili da definišu tekuću i buduću politiku, već samo da posluže kao vodič za identifikaciju i razvoj tema ključnih za uspjeh JPP-a.<sup>20</sup> Smjernice se fokusiraju na četiri osnovne oblasti: ostvarenje pristupa otvorenom tržištu i tržišnom natjecanju, zaštitu javnog interesa i maksimiziranje dodane vrijednosti, definisanje optimalnog nivoa finansiranja grantovima kako bi se mogla osigurati održivost projekata ali i izbjeći opadanje profita od grantova, te izbor najefektivnijeg tipa JPP-a za određeni projekt.<sup>21</sup> Ključni zahtjev Evropske komisije jeste da programi JPP ne djeluju negativno na tržišnu konkurenciju i principe otvorenog tržišta. Pa ipak, stoji se na stanovištu i da ne smije biti oštećen javni interes, a ovaj zahtjev se manifestuje na više načina i održava se na dizajn projekata, dokumentaciju i njegovu implementaciju.<sup>22</sup>

---

17 Zavisno od toga šta čini osnovni a šta čini prateći dio glavnog ugovora. Vidjeti predmet Evropskog suda pravde: C-331/92, *Gestion Hotelera Internacional SA v. Comunidad Autonoma de Canarias*, (1994) ECR I-1329.

18 *Guidelines for Successful Public - Private Partnerships*, European commission, March 2003.

19 *Ibid*, str. 7.

20 *Ibid*, str. 5.

21 *Ibid*

22 *Ibid*, str. 8. i 9.

### 3. Zelena knjiga o javno – privatnom partnerstvu i pravu Evropske zajednice o javnim ugovorima i koncesijama

U soft – low propisima EU, i to tek 2004. godine, nalazimo prvu, uopćenu, definiciju JPP-a, u Zelenoj knjizi o javno – privatnom partnerstvu i komunitarnim propisima o javnim ugovorima i koncesijama (u daljem tekstu: Zelena knjiga),<sup>23</sup> donesenoj u svrhu pokretanja javne rasprave i pribavljanja komentara o ustanovljenim oblicima JPP-a, odnosno daljnje zakonodavne aktivnosti EU.

Već u prvoj rečenici se priznaje da ne postoji zajednička definicija JPP-a na komunitarnom nivou, a općenito se ovaj termin odnosi na saradnju između javnih tijela vlasti i „svijeta biznisa“ čija je svrha finansiranje, gradnja, obnova, upravljanje ili održavanje infrastrukture odnosno osiguranje usluga. Zelena knjiga podcrtava da saradnja između javnog i privatnog sektora može ponuditi obostrane mikroekonomske koristi, ali se JPP ne može predstaviti kao čudotvorno rješenje za javni sektor koji je suočen s budžetskim ograničenjima. Iskustvo pokazuje da je za svaki projekt nužno, pojedinačno, procijeniti da li mogućnost partnerstva nudi stvarnu dodanu vrijednost u usporedbi s drugim opcijama. Komisija s interesom bilježi da su neke države članice stvorile sredstva za koordinaciju i promociju programa JPP-a, usmjerena, *inter alia*, ka pružanju «dobrih praksi» za takva partnerstva na nacionalnom ili evropskom nivou. Ova sredstva usmjerena su prema stvaranju odgovarajućih uzajamno dostupnih ekspertiza (*verbi causa*, Radne grupe u Velikoj Britaniji ili u Italiji) i stoga savjetuju korisnike o različitim oblicima JPP-a i njihovim fazama. Također, uočeno je da su također osnovala partnerske strukture s privatnim sektorom radi pružanja javnih usluga, osobito na lokalnoj razini. Iako se u Zelenoj knjizi priznaje da ne postoji jedan jedinstven propis kojim se kodifikuju unijske norme u području JPP-a, istovremeno se jasno ukazuje i da svaki pravni akt, bilo da je ugovorni ili jednostrani, kojim javno tijelo u EU povjeri obavljanje ekonomske aktivnosti trećoj osobi, mora biti usklađen sa pravilima i načelima koji proizlaze iz Ugovora, osobito u pogledu načela o slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga (članovi 43. i 49. Ugovora o EZ-u, odnosno sadašnji čl. 49. i 56. UFEU), koja obuhvaćaju osobito načela transparentnosti, jednakog postupanja, razmjernosti i uzajamnog priznanja, a izričito se upućuje na odredbe dvije tada važeće direktive:<sup>24</sup> Direktivu 2004/17/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 03. 2004. godine o koordinaciji postupaka nabavki organa koji posluju u sektoru voda, energije, prevoza i poštanskih usluga

---

23 Green paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of the European Communities, Brussels, 30. 04. 2004., COM (2004) 327 final.

24 Istina, u određenim sektorima, organizacija JPP-a može se podvrgnuti posebnom sektorskom zakonodavstvu. *Ad exemplum*, Uredba Vijeća (EEZ-a) br. 2408/92 o pristupu zračnih prevoznika Zajednice zračnim putevima unutar Zajednice, Uredba Vijeća (EEZ-a) br. 3577/92 koja primjenjuje načelo slobode pružanja usluga u pomorskom prometu u državama članicama, etc.

i Direktivu 2004/18/EC Evropskog parlamenta i Vijeća 31. 03. 2004. godine o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavci radova, javnoj nabavci roba i javnoj nabavci usluga.

U Zelenoj knjizi se predlaže razlikovanje:<sup>25</sup>

- JPP-ove isključivo ugovorne prirode (partnerstvo između javnog i privatnog sektora se zasniva isključivo na ugovornim vezama, *verbi causa* koncesije i PFI),<sup>26</sup> te
- JPP-ove institucionalne prirode (partnerstvo između javnog i privatnog sektora se zasniva na osnivačkim udjelima u okviru zasebnog privrednog društva).

Da bi se neki model saradnje javnog i privatnog sektora, „*in concreto*“, smatrao JPP-om potrebno je da zadovoljava slijedeće kriterije:

- Relativno dugo trajanje partnerstva, uključujući saradnju između javnog partnera i privatnog partnera u različitim funkcionalnim etapama planiranog projekta;

---

25 Ovakvu podjelu će prihvatiti i bosanskohercegovački zakonodavci. Vidjeti: čl. 6. i 10. Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Unsko-sanskom kantonu (Sl. novine Unsko-sanskog kantona br. 19/12), čl. 6. i 9. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde br. 5/13), čl. 6. i 10. Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Kantona Sarajevo br. 27/11), čl. 10. i 11. Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj (Sl. glasnik Republike Srpske br. 59/09 i 63/11), čl. 14. i 16. Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Brčko distriktu BiH (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH br. 7/10), čl. 7. i 8. Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Tuzlanskog kantona br. 14/12), čl. 7. i 28. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Federacije Bosne i Hercegovine, u nacrtu, dostupno na: [http://parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/El\\_materijali/Zakon%20%20javno%20privatno%20partnerstvo.pdf](http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Zakon%20%20javno%20privatno%20partnerstvo.pdf) (datum zadnjeg pristupa 05.05.2014. godine), čl. 7. i 8. Zakona o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Hercegovačko - neretvanskog kantona br. 2/13), čl. 9. i 11. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Posavskog kantona (Narodne novine Posavskog kantona br. 4/13), čl. 6. i 10. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Srednjo-bosanskog kantona (Sl. novine Srednjo-bosanskog kantona br. 13/13), čl. 6. i 10. Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Zapadno-hercegovačkom kantonu (Narodne novine Zapadno-hercegovačkom kantonu br. 14/13) i čl. 6. Zakona o javno-privatnom partnerstvu Zeničko-dobojskog kantona (Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona br. 5/13).

26 U različitim sistemima postoje različiti ugovorni oblici JPP. U SR Njemačkog su razvijeni sljedeći ugovorni modeli: javni partner ostaje vlasnik i voditelj građevine, on kod ovog modela vodi poslove na temelju posebnog ugovora (Betriebsführungsmodell), privatni partner izgradi građevinu i postaje njen voditelj, na vlastiti rizik, on kod ovog modela vodi poslove u ime i za račun javne vlasti (Betreibemodell), privatni partner vodi građevinu, a ovlašten je nastupati prema trećim licima u vlastito ime (Betriebsüberlassungsmodell). Navedeno prema Brekalo, M., Bilandžija, N., Buconjić, I., „Javno-privatno partnerstvo – neka razmatranja s motrišta upravnog prava i financija“, *Pravni vjesnik* 23 (3-4), Osijek 2007., str. 62.

- Finansiranje javnih projekata djelimično od privatnog partnera, ponekada putem složenih ugovornih odnosa između različitih aktera;<sup>27</sup>
- Javni partner je primarno zainteresovan za definisanje projektnih ciljeva (postizanje javnog interesa, kvalitet pruženih usluga i politiku formiranja cijene usluga, praćenje i nadzor nad izvršenjem ovih ciljeva), a privatni partner je kroz učešće u raznim fazama projekta (projektovanje, izvedba, upotreba, finansiranje) jedino zainteresovan za stjecanje dobiti i
- Prijenos dijela rizika (i to čak ne nužno većeg dijela rizika) sa javnog partnera na privatnog partnera. Tačna podjela rizika određuje se posebno za svaki projekt, i to u skladu sa mogućnostima pojedinih strana da procijene, kontrolišu i snose pojedine rizike.

Nadalje, pojedini učesnici u procesu javne rasprave su tvrdile da se ciljevi unutrašnjeg tržišta ne mogu postići u određenim slučajevima, zbog nedostataka tržišne konkurencije, pa je u tom pogledu Komisija podsjetila da Direktive o «javnim ugovorima» nisu usmjerene samo na osiguravanje transparentnosti i jednakosti u postupanju, već pored toga traže i da određeni minimalni broj kandidata bude pozvan na učešće u postupcima.<sup>28</sup> Komisija je, također, primijetila, da nije uvijek lako odrediti odmah, „u startu“, da li je ugovor koji je predmet postupka – javni ugovor ili koncesija. Ovo stoga, što po zapažanju Komisije, u slučaju koncesije prilikom započinjanja postupka ugovaranja ali i kasnijih promijenjenih okolnosti, podjela rizika i koristi može biti predmet novih pregovora u toku postupka, pa se može desiti da, slijedom toga, zaključeni koncesioni ugovor može na kraju biti redefinisano kao «javni ugovor», a što može dovesti u pitanje zakonitost postupka dodjele koji je izabralo ugovorno tijelo. U ovom kontekstu, Komisija bi mogla pristupiti izradi prijedloga propisa u cilju koordinacije postupaka za dodjelu koncesija u EU koje bi bilo dodano postojećim propisima o javnim nabavkama, a Komisija dozvoljava mogućnost podvrgavanja svih ugovornih oblika JPP-ova, bez obzira jesu li označeni kao javni ugovori ili koncesije, identičnom režimu dodjele, pri čemu niti u jednom slučaju privredni subjekti unutar unutrašnjeg tržišta EU ne smiju biti lišeni subjektivnih prava i garancija na koje ih ovlašćuje unijsko zakonodavstvo o javnim ugovorima i koncesijama. U ovom aktu se, također, pominje pojava da su razvijene u nekim državama članicama „određene prakse“ u slučaju kada privatni sektor ima mogućnost poduzeti inicijativu u projektu JPP i koje omogućuju ranu procjenu spremnosti privrednih subjekata za ulaganje u projekte, te ih također ohrabruju da razviju ili primijene nova tehnička rješenja, prilagođena za konkretne potrebe tijela koje sklapa ugovor.

U svjetlu postavljenog „istraživačkog“ zadatka u Zelenoj knjizi su postavljena 22 pitanja zainteresovanim subjektima koji bi trebali pomoći Evropskoj komisiji da bi se došlo do odgovora: trebaju li se (i u kom pravcu?) mijenjati postojeći

<sup>27</sup> Indikativno, evropski zakonodavac koristi termin „različitih aktera“ a ne partnera, što u ovom diskursu može upućivati da već u ugovornoj fazi mogu biti obuhvaćena i treća lica.

<sup>28</sup> Očito, u svrhu veće konkurentnosti, transparentnosti i učinkovitosti (naša napomena).

unijski propisi o javnim nabavkama i koncesijama u svrhu uspješnijeg razvoja JPP-a, odnosno kako bi se osigurao pod jasnim pretpostavkama i u preciznom pravnom okviru efektivan pristup privatnog sektora projektima JPP-a, pa je Komisija pozvala sve zainteresirane stranke da dostave svoje komentare o pitanjima navedenim u ovoj Zelenoj knjizi.

#### **4. Priopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, evropskom Ekonomskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o javnom – privatnom partnerstvu i komunitarnim propisima o javnim nabavkama i koncesijama**

Nakon zaprimljenih pismenih komentara, po opisanom pozivu iz Zelene knjige, Komisija nije izdala Bijelu knjigu, nego je 15. 11. 2005. godine podnijela Priopćenje Evropskom parlamentu, Vijeću, evropskom Ekonomskom i socijalnom vijeću i Vijeću regija o javnom – privatnom partnerstvu i pravnim propisima EU o javnim nabavkama i koncesijama,<sup>29</sup> čija je bila svrha, na 11 stranica, prikupljanje i predočavanje ideja, mišljenja i stavova iznesenih tokom trajanja javne rasprave o Zelenoj knjizi, obzirom da je prikupljeno skoro 200 priloga.<sup>30</sup> Naglašava se da je komunitarno pravo neutralno sa aspekta određenja da li će javno tijelo samostalno obavljati ekonomsku djelatnost ili će je pak povjeriti trećoj strani, ali u zadnjem slučaju, javna tijela se moraju pridržavati komunitarnih odredba o javnim nabavkama i koncesijama. Osnovna svrha komunitarnih odredba o javnim nabavkama i koncesijama jeste kreiranje unutrašnjeg tržišta u kojemu je osigurana sloboda kretanja roba i usluga kao i poslovnog nastana kao i zaštita fundamentalnih sloboda jednakog tretmana, transparentnosti ali i načela „vrijednost za novac“<sup>31</sup> kada javne vlasti kupuju robe, radove ili usluge treće strane. Navedeno je i da je javna rasprava povodom Zelene knjige izrazila potrebu o razjašnjenju utjecaja

29 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569 final od 15. 11. 2005. godine.

30 Commission Staff Working Paper, Report on the Public Consultation on the Green paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, SEC (2005) 629 od 03. 05. 2005. godine.

31 Treba podsjetiti na načelo ekonomičnosti i efikasnosti upotrebe javnih sredstava u sistemu javnih nabavki (načelo tzv. najbolje vrijednosti za novac), koje podrazumijeva da izbor između dvije ili više ponuda mora da bude zasnovan na upoređivanju troška ugovornog organa u odnosu na ponuđeni rezultat dobavljača. Ostvareni rezultat mora da bude rješenje kod kojeg se: dobija isti rezultat, ali uz manji trošak, ili postiže bolji rezultat, ali s istim ili manjim troškom, ili postiže bolji rezultat, iako uz dodatni veći trošak (pod uslovom da ta dodatna efikasnost opravdava razmjerno povećanje troškova). Sredojević, G.S., *Javno – privatno partnerstvo*, Arhipelag Institut ekonomskih nauka Beograd, Beograd 2010., str. 47., posebno ukazuje na stav teoretičara Grimsey i Lewis da je svrha ovog načela u projektima JPP-a postizanje „optimalne kombinacije svih troškova projekta i kvaliteta u cilju ispunjavanja zahtjeva korisnika“.

koji imaju komunitarne norme o javnoj nabavi na osnivanje zajedničkih statusnih oblika JPP, a uočena je pojava ustezanja javnih vlasti od stupanja u statusne oblike JPP kako bi se izbjegao rizik od uspostave takvih modaliteta za koje bi se moglo kasnije ispostaviti da su suprotni unijskom pravu. Konsultacije su pokazale potrebu za stabilnim i dosljednim pravnim okruženjem za dodjela koncesija na razini EU-a, u namjeri smanjenja troškova transakcija i općenito poboljšanja tržišnog natjecanja. Najavljena je mogućnost donošenja priopćenja kojim bi se regulirala statusna JPP-a.

## **5. Priopćenje Komisije u pogledu razvoj javno – privatnog partnerstva**

Četiri godine kasnije, tačnije 2009. godine, uslijedilo je novo Priopćenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru te Odboru regija sa naslovom „Pokretanje privatnog i javnog ulaganja za oporavak i dugoročnu strukturalnu promjenu: Razvoj javno – privatnih partnerstava“.<sup>32</sup>

U tom dokumentu se podsjeća da je JPP oblik saradnje između javnih tijela vlasti i privatnog sektora s ciljem modernizacije izvršenja infrastrukture i strateških javnih usluga. U nekim slučajevima, JPP-ovi uključuju konstrukciju, finansiranje, nact, obnovu, upravljanje ili održavanje infrastrukturne imovine, dok u drugima, oni uključuju pružanje usluge koju tradicionalno pruža javni sektor. Kako bi savladala trenutnu ekonomsku krizu, EU i njene članice provode ambiciozne planove oporavka s ciljem stabilizacije finansijskog sektora i ograničenja učinka recesije na građane i privredu, pa bi pored postizanja primarnog zadatka JPP-a odnosno podizanja nivoa efikasnosti u pružanja javnih usluga uz podjelu rizika i korištenje stručnih kapaciteta privatnog sektora, JPP mogli postići i sekundarne ciljeve odnosno smanjiti neposredni teret na javne finansije pružanjem dodatnog izvora kapitala. Zauzvrat, učešće javnog sektora u projektu može pružiti važne garancije privatnim ulagačima, posebno zbog stabilnosti dugoročnih priliva novca iz budžeta i javnih fondova. Dodatno, projekti mogu imati i važne socijalne ili ekološke prednosti, čime se zapravo ostvaruju i interesi aktera iz neprofitnog sektora. Konstatovano je da već sada postoje značajni podaci o iskorištavanju projekata JPP u oblasti transportne infrastrukture,<sup>33</sup> završetku projekata u zadanim rokovima<sup>34</sup> i unutar projektovanog budžeta<sup>35</sup>, podizanju potencijala privatnog

32 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the regions, Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: Developing public private partnerships, COM (2009) 615, Bruxelles, 19. 11. 2009. godine.

33 Projekti JPP-a u Trans-europskoj transportnoj mreži (TEN-T).

34 Ad exemplum, u slučaju tržišnih elemenata za povezivanje, doprinosa projekata sigurnosti ciljeva zalihe i saradnje u istraživanju energije.

35 Izvještaj, iz oktobra 2009. godine Državne kancelarije za reviziju (NAO) u Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske, potvrđuje, općenito, bolji uspjeh JPP-a u

sektora za smanjivanje troškova ili postizanje boljeg omjera kvalitete, podjeli troškova, podjeli rizika, povećanju udjela evropskih preduzeća u području državne namjene u tržištima trećih zemalja, unapređivanje održivosti, inovacije, te naučno – tehnoloških istraživačkih i razvojnih napora,<sup>36</sup> konstatuje se i da je razvoj ograničen značajnim povećanjima troškova duga za projekte JPP-a kao posljedica kreditne krize, značajno skraćenim rokovima dospelja koje nude banke za kredite i činjenicom da je osigurano financiranje dostupno tek na kraju procesa nabave.<sup>37</sup> Kombinacija javnih i privatnih kapaciteta stoga može pomoći u procesu oporavka i razvoja tržišta koji će biti osnova budućeg evropskog ekonomskog napretka.

## **6. Priopćenje o primjeni komunitarnog prava javnih nabavki i koncesija na statusno javno – privatno partnerstvo**

Javna rasprava o Zelenoj knjizi o javno – privatnom partnerstvu i relevantnim komunitarnim propisima o javnim nabavkama i koncesijama pokazala je da postoji

---

odnosu na uobičajenu nabavku s obzirom na ispunjavanje unutar bužetskog okvira (65% projekata PFI-ja) i na vrijeme (69%). Kada su bili uključeni troškovi iznad ograničenja, u 90% slučajeva bili su uzrokovani tijelima vlasti ili zahtjevima treće strane. Uz to, 91% dovršenih projekata ocijenjeno je od strane ključnih korisnika kao dobro ili prilično dobro u pogledu kvalitete konstrukcije i nacrtu.

36 Navodi se slučaj Inicijative združene tehnologije (JTI, „Joint Technology Initiatives“) temeljen na članu 187. (bivši čl. 171. Ugovora o EZ-u) UFEU, koji omogućava osnivanje zajednička preduzeća ili bilo koju drugu strukturu potrebne za učinkovito provođenje svojih istraživačkih, tehnološko-razvojnih i demonstracijskih programa. Ovaj novi instrument stvoren je za promociju evropskog istraživanja u područjima u kojima su ciljevi kojima se teži tolikih razmjera i prirode da tradicionalni instrumenti nisu dovoljni. Prvi JTI-jevi ustrojani su u pet područja: inovativni lijekovi, aeronautika, ćelije goriva i hidrogen, nanoelektronika i ugrađeni sustavi računanja. JTI-jevi imaju ukupne proračune u rasponu od 1 do 3 milijarde eura u razdoblju do 2017. U tri JTI-ja (Inicijativa za inovativne lijekove, Čisto nebo i Ćelije goriva i hidrogen), javni su resursi sačinjeni isključivo od sredstava Zajednice, dobivenih iz proračuna JTI-ja; u druga dva JTI-ja (ARTEMIS i ENIAC), oni su kombinirani sa sredstvima sudjelujućih država članica ili zemalja povezanih s Sedmim okvirnim programom, dobivenima od državne agencije za pružanje sredstava. Doprinos privatnih partnera sastoji se od doprinosa „u naturi“ projektima koji sredstva dobivaju od JTI-jeva u kojima sudjeluju privatni partneri. I privatni i javni partneri doprinose tekućim troškovima (administrativnim troškovima) JTI-ja.

37 Pri suočavanju s ovom situacijom, odgovor varira od jedne do druge zemlje članice. Neke su vlasti odlučile smanjiti, ili privremeno obustaviti, svoje programe JPP-a. Ipak, druge poduzimaju mjere potpore, koje se kreću od shema državnog jamstva, koje su uvedene u Francuskoj, Belgiji i Portugalu, do novih institucija duga javnog sektora koje su uvedene u Ujedinjenom Kraljevstvu, Njemačkoj i Francuskoj. Niz javnih tijela vlasti također mijenja vođenje nabave projekata JPP-a pojednostavljuvanjem državnih pravila i prakse u javnoj nabavi, koji često nadilaze minimalne proceduralne zahtjeve pravila Zajednice u ovom području.

znatna potreba za pojašnjenjem primjene tih pravila o „statusnim“ oblicima JPP, pa je doneseno zasebno priopćenje.<sup>38</sup>

U praksi, prema ovom komunitarnom izvoru prava, statusni oblici javno privatnih partnerstava se obično pojavljuju kao: osnivanje nove kompanije u kojima su vlasnici kapitala ugovarački organ (ili organi) i privatni partner (ili partneri) i dodjeljivanjem javnih ugovora ili koncesija toj novoosnovanoj javno – privatnoj kompaniji ili učešćem privatnog partnera u postojećoj javnoj kompaniji koja već ranije ima zaključene javni ugovor ili dodijeljenu koncesiju.<sup>39</sup> Ponavljaju se, u fazi izbora privatnog partnera, ranije etablirani stavovi o primjeni načela nediskriminacije, ravnopravnosti, transparentnosti, uzajamnog priznavanja i razmjernosti kao i propisa o javnim nabavkama i koncesijama, ali naglašava i važnost primjene, u međuvremenu, donesenih direktiva: Direktive 2004/17/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 03. 2004. godine o koordinaciji postupaka nabavki organa koji posluju u sektoru voda, energije, prevoza i poštanskih usluga i Direktive 2004/18/EC Evropskog parlamenta i Vijeća od 31. 03. 2004. godine o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavci radova, javnoj nabavci roba i javnoj nabavci usluga, pa se u tom pravcu izričito navode četiri moguće situacije sa rješenjima:

- Ako je dodijeljeni javni ugovor (ili koncesija) u cijelosti iz oblasti naprijed navedenih direktiva o javnim nabavkama, onda je i postupak izbora javnog partnera u cijelosti određen tim direktivama;
- Ako je dodijeljeni javni ugovor (ili koncesija) samo djelomično obuhvaćena naprijed navedenim direktivama, primjenjuju se osnovni principi izvedeni iz Osnivačkih ugovora u vezi sa relevantnim odredbama direktiva; te
- Ako se radi o službama navedenim u Aneksu II B Direktive 2004/18/EC, primjenjuju se osnovni principi propisani čl. 43. – 49. Osnivačkog ugovora EEZ (sadašnji čl. 49. – 56. UFEU) ako bi zaključenje takvih ugovora moglo biti predmetom interesa pojedinih država članica,
- U slučaju ako koncesije ili javni ugovori nisu obuhvaćeni Direktivama, izbor privatnog partnera se vrši u skladu sa principima Osnivačkog ugovora EEZ.

Navodi se i da javni organ kod tzv. „*in house*“ ugovora (interni ugovori) nije dužan primjenjivati propise o javnim nabavkama.<sup>40</sup>

---

38 Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP) od 05. 02. 2008 C (2007) 6661 (OJ C 91/2008).

39 Mora se također priznati da se ovaj oblik JPP-a za razliku od ugovornih oblika dosta rjeđe primjenjuje.

40 Predmet Evropskog suda pravde: C-26/03, Stadt Halle, (2005), ECR I-1.

## **7. Rezolucija o Javno – privatnom partnerstvu i komunitarnom pravu javnih ugovora i koncesija**

U oktobru 2006. godine, Evropski parlament donosi Rezoluciju o Javno privatnom partnerstvu i komunitarnom pravu javnih ugovora i koncesija.<sup>41</sup>

Tim aktom se podsjeća na ranije akte iz oblasti JPP-a (poglavito Zelenu knjigu) i odredbe osnivačkih akata o slobodi poslovnog nastana i pružanja usluga odnosno principima supsidijarnosti, transparentnosti, jednakog tretmana, proporcionalnosti i uzajamnog priznanja (čl. 5 i čl. 43.-49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). U tom pravcu, Evropski parlament, smatra da postoji potreba za jasnijim propisima iz oblasti JPP-a (jer nema trenutno na snazi specifičnog pravnog instrumenta u unijskom koji reguliše tu oblast i koji bi obuhvatio razne pojavne oblike tog instituta), a da se JPP može opisati kao dugoročna, ugovorno regulirana, saradnja između javnih vlasti i privatnog sektora koji nosi javna obilježja, u kojem se koriste resursi stavljeni pod zajedničku upravu i projektni rizici se dijele na bazi vještina menadžmenta projektnih partnera.

Projekti JPP su često pravno i finansijski komplikovane strukture, koje u sebi sadrži saradnju privatnih preduzeća i javne vlasti sa svrhom udruženog upravljanja infrastrukturnim projektima ili pružanjem javnih usluga. Potreba za projektima JPP-a postoji, ne samo na lokalnom nivou, nego i na nivou EU kako bi se implementirala trans-evropska transportna mreža. Podsjeća se da JPP nije prvi korak u privatizaciji dobara u općoj upotrebi, a da je cilj kontrahiranja u oblasti JPP-a osiguranje benefita za javne vlasti od dizajnerskih, konstruktorskih i upravljačkih vještina privatnih preduzeća (a tamo gdje je to moguće i njihovih finansijskih vještina). Takva saradnja može producirati sinergijske i javne benefite, osigurati da javni fondovi budu efikasnije korišteni, biti dobra alternativa privatizaciji u oskudnim budžetima i pomoći modernizaciju javne uprave korištenjem znanja i vještina privatnog sektora. Naglašava se da pravni režim JPP mora biti takav da privatnim investitorima moraju biti osigurane garancije da ugovorni uslovi neće biti mijenjati tokom trajanja ugovora. Ukazuje se na potrebu poštivanja pravnih principa javnih nabavki prilikom izbora privatnog partnera. Favorizira se konkurentni dijalog u, pravno i finansijski, kompleksnim ugovorima, a u namjeri, da dozvoli najveći mogući prostor za pregovarački dijalog, poziva se Komisija da razjasni uslov „pravne i finansijske kompleksnosti“ kao i određene nejasnoće i dileme koje su se pojavile u EU kao rezultat sudske prakse Evropskog suda pravde.

---

41 European Parliament Resolution on Public-Private Partnerships and Community law on public procurement and concessions, EP reference number: A6-0363/2006/P6-TA-PROV(2006)0462, usvojena 26. 10. 2006. godine.

## ZAKLJUČAK

Javno – privatno partnerstvo jeste savremeni pravno – ekonomski institut, čijim se adekvatnim korištenjem zaobilaze budžetski deficiti i mobilizira slobodni privatni kapital, sve u cilju produkcije vladine usluge i/ili javne infrastrukture. Kandidatura Bosne i Hercegovine u članstvo Evropske unije rapidno povećava brzinu preuzimanja i inkorporiranja *aquis communautaire* u nacionalno zakonodavstvo. Izvori primarnog i sekundarnog evropskog prava (uredbe i direktive), premda imaju izvjestan domašaj kroz načela o djelovanju javno – pravnih tijela u privrednoj regulaciji i direktive o javnim nabavkama, ne regulišu direktno oblast javno – privatnog partnerstva. Primjetno je da su, u ranijim razvojnim legislativnim fazama, dominirali propisi iz područja javnih nabavki i koncesija, a uslijed široke tipologije modaliteta JPP u praksi, krajem prošlog vijeka, nastupa i razvoj potpunije regulative za područje JPP. Nema dvojbe da će evropski zakonodavac, uskoro, biti primoran da oblast javno – privatnog partnerstva reguliše zasebnim uredbama i direktivama (formalno obavezujućim instrumentima harmonizacije). Preuzimanjem evropskih modela propisa iz oblasti „*soft law*“-a, zemlje kandidati čine, preduhitivši evropskog zakonodavca u donošenju tih sredstava regulacije, korak naprijed na fonu legislativnih reformi, a svakako osiguravaju i pravnu sigurnost i predvidivost reformi investitorima koji dolaze sa evropskog područja.

## LITERATURA:

- Brekalo, M., Bilandžija, N., Buconjić, I., „Javno-privatno partnerstvo – neka razmatranja s motrišta upravnog prava i financija“, *Pravni vjesnik* 23 (3-4), Osijek 2007.,
- Commission interpretative communication on concessions under community law (OJ C 121/00),
- Commission interpretative communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to institutionalised PPP (IPPP) od 05. 02. 2008 C (2007) 6661 (OJ C 91/2008),
- Commission Staff Working Paper, Report on the Public Consultation on the Green paper on Public-Private Partnerships and Community law on Public Contracts and Concessions, SEC (2005) 629 od 03. 05. 2005. godine,
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569 final od 15. 11. 2005. godine,
- Communication from the Commission to the European Parliament, the

Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the regions, Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: Developing public private partnerships, COM (2009) 615, Bruxelles, od 19. 11. 2009. godine,

- Čišić, D., Perić, A., „Primjena modela javno privatnog partnerstva na razvoj luka“, *Pomorstvo*, god. 19., Rijeka 2005.,
- Direktiva 2004/17/EC od 31. 03. 2004. godine o koordinaciji postupaka nabavki organa koji posluju u sektoru voda, energije, prevoza i poštanskih usluga,
- Direktiva 2004/18/EC od 31. 03. 2004. godine o koordinaciji postupaka za dodjelu ugovora o javnoj nabavci radova, javnoj nabavci roba i javnoj nabavci usluga,
- Direktiva 2014/23/EU od 26.02.2014. godine o koncesijama i različitim postupcima i tehnikama javnih nabavki,
- Direktiva 2014/24/EU od 26.02.2014. godine o javnim nabavkama i o stavljanju van snage Direktive 2004/18/EZ,
- Direktiva 2014/25/EU od 26.02.2014. godine o javnim nabavkama u oblasti vodosnabdjevanja, električne energije, saobraćaja i poštanskih usluga,
- Draft Commission interpretative communication on concessions under Community law on public Contracts (OJ C 94/99),
- European Parliament Resolution on Public-Private Partnerships and Community law on public procurement and concessions, EP reference number: A6-0363/2006/P6-TA-PROV(2006)0462, od 26. 10. 2006. godine,
- Evropski sud pravde: C-22/70 Commission v. Council (ERTA) (1970.) ECR-263.
- Evropski sud pravde: C-26/03, Stadt Halle, (2005), ECR I-1,
- Evropski sud pravde: C-331/92, Gestion Hotelera Internacional SA v. Comunidad Autonoma de Canarias, (1994) ECR I-1329.,
- Green paper on Public-Private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Commission of the European Communities, Brussels, 30. 04. 2004, COM (2004) 327 final,
- Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, European commission, March 2003,
- Ham, V.H., Koppenjan, J., „Building Public Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development“, *Public Procurement Management*, 4(2) 17., 2001.,
- Latifović F., Prikaz formalnih izvora sekundarnog prava Evropske unije, sa posebnim osvrtom na „soft“ pravo“, *Revija za pravo i ekonomiju Mostar*, godina 17 br.1, Mostar 2016., str.148.-166.;
- Marenjak, S., Kušljčić, S., „Pravni okvir javno – privatnog partnerstva“, *Građevinar*, broj 61, HSGI, Zagreb 2009.,
- Misita, N., *Osnovi prava Evropske Unije*, Magistrat, Sarajevo 2002.,

- OECD, Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships, 2002.,
- Senden, L., *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, London 2004.,
- Sredojević, G., S., *Javno – privatno partnerstvo*, Arhipelag Institut ekonomskih nauka Beograd, Beograd 2010.,
- T. Knežiček, *Javno – privatno partnerstvo*, Ars Grafika, Tuzla 2008.,
- Vuletić, D., „Pravni aspekti lisabonske strategije i budući izazovi – razrada s motrišta pravne prirode mekog prava (soft law)“, *Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb*, vol.61, No.3, Zagreb, 2011.,
- Zakon o javno privatnom partnerstvu Federacije Bosne i Hercegovine, u nacrtu, dostupan na [http://parlamentfbih.gov.ba/dom\\_naroda/bos/parlament/propisi/El\\_materijali/Zakon%20%20javno%20privatno%20partnerstvo.pdf](http://parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/propisi/El_materijali/Zakon%20%20javno%20privatno%20partnerstvo.pdf) (datum zadnjeg pristupa 05.05.2014. godine)
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Hercegovačko-neretvanskog kantona br. 2/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Kantona Sarajevo br. 27/11),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu (Sl. novine Tuzlanskog kantona br. 14/12),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Bosansko-podrinjskog kantona Goražde (Sl. novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde br. 5/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Posavskog kantona (Narodne novine Posavskog kantona br. 4/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Srednjo-bosanskog kantona (Sl. novine Srednjo-bosanskog kantona br. 13/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Brčko distriktu BiH (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH br. 7/10),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj (Sl. glasnik Republike Srpske br. 59/09 i 63/11),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Unsko-sanskom kantonu (Sl. novine Unsko-sanskog kantona br. 19/12),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu u Zapadno-hercegovačkom kantonu (Narodne novine Zapadno-hercegovačkom kantonu br. 14/13),
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu Zeničko-dobojskog kantona (Sl. novine Zeničko-dobojskog kantona br. 5/13).

**Faruk LATIFOVIĆ, LL.M.**

Judge of the Basic court of the Brcko district

## **SOURCES OF “SOFT LAW” OF EU IN THE AREA OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP**

### **Summary**

Public-private partnership is one of modern, non-fiscal instruments for realization of public needs. Bosnia and Herzegovina, as post-conflict and transition country, has very clear interest for fast and wide mobilization of investments. Bosnia and Herzegovina, also, has an obligation to adjust national regulation to the regulation of EU. That leads to analysis of European Union instruments in the field of public-private partnership, which is the main subject of this article

**Key words:** aquis communautaire, law of the European Union, Soft law, Public Private Partnership

## UPUTSTVO SARADNICIMA

Pozivamo zainteresovane autore koji žele objavljivati svoje radove u ovom časopisu da ih pošalju na adresu uredništva shodno slijedećim uputstvima:

Rad se obavezno dostavlja uredništvu e-mailom na adresu: pf@unmo.ba i revija.pf@unmo.ba i na CD-u na adresu: Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić", USRC Mithat Hujdur-Hujka bb, te u jednom štampanom primjerku.

**Rad treba biti napisan u programu Word for Windows. Treba koristiti tip slova Times i veličinu slova 11 tačaka. Za fusnote tip slova Times, veličina slova 10 tačaka. Format stranice je A4, a margine su: vrh - 5,7 cm, dno - 6 cm, lijevo - 4,5 cm i desno - 4 cm. Razmak između redaka 1. Obim radova ne može biti veći od 18 strana.**

Rad je potrebno poslati i u jednom štampanom primjerku, zajedno sa CD-om.

Uredništvo prima radove koji su opremljeni na slijedeći način:

- Na prvoj stranici rada obavezno je navesti naslov rada, ime i prezime autora, akademske titule, naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, te radno mjesto.

- Slike, tabele i grafikoni koji su sastavni dio rada moraju biti jasno urađeni, te imati naslov, izvor i broj. Ukoliko se dostavljaju na posebnim listovima papira u radu treba označiti mjesta gdje dolaze.

- Popis literature treba dati na kraju rada, a u njega ulaze djela na koja se autor poziva u radu s tim da je složen po abecednom redu prezimena autora navedenih djela, a podaci o djelu moraju sadržavati i izdavača, mjesto i godinu izdavanja.

- Autor može objaviti samo jedan rad u jednom broju Časopisa.

Svaki rad mora imati sažetak i ključne pojmove. U sažetku treba dati suštinu rada (informaciju metodološkog karaktera) i objasniti rezultat rada. Sažetak mora imati najviše 150 riječi, odnosno najviše 15 redaka. Sažetak dolazi iza naslova, a mora biti jasan i pisan u trećem licu na jednom od službenih jezika u Bosni i Hercegovini i na jednom od svjetskih jezika.

Rukopisi i CD-ovi sa radovima se ne vraćaju.

Radovi koji ne budu prilagođeni predloženoj standardizaciji neće biti objavljeni u časopisu.

Ukoliko rad zadovoljava kriterije časopisa, upućuje se na recenziju.

Rad ocjenjuju dva recenzenta, a identitet autora i recenzenata ostaje obostrano nepoznat.

Nakon ocjene recenzenata i članova redakcije, rad se, ako za tim postoji potreba, vraća autoru na doradu i korekciju rada.

Dorađeni i korigovani radovi redakciji se trebaju vratiti u roku od 8 dana.

U Reviji za pravo i ekonomiju objavljuju se ranije neobjavljeni radovi, a nakon njihovog objavljivanja autori ih ne mogu, bez posebnog odobrenja redakcije, objavljivati u drugim publikacijama.

Autori su saglasni da se njihovi radovi postave na web stranicu Fakulteta.

Revija za pravo i ekonomiju zadržava i sva ostala prava, ukoliko nije drugačije dogovoreno sa autorom.

Rad će biti objavljen ukoliko je pozitivno recenziran. Recenzijama ne podliježu: prikaz knjige, prevodi, tematske bibliografije i izvještaji.

Redakcija zadržava pravo da prilagođava rad općim pravilima uređivanja časopisa.

Uredništvo

