

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

PRAVNA MISAO

3 – 4

ožujak – travanj / mart – april
Sarajevo 2023.

Izdavač:

BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
FEDERALNO MINISTARSTVO PRAVDE
ZAVOD ZA JAVNU UPRAVU
www.fmp.gov.ba

Časopis "PРАВNA MISAO" upisan je u evidenciju javnih glasila u Ministarstvu obrazovanja, nauke, kulture i sporta, pod brojem 727 od 23.10.1997. godine.

Glavna i odgovorna urednica: prof. em. dr. Hajrija SIJERČIĆ-ČOLIĆ

Izvršna urednica: Emina TADIĆ

Redakcija časopisa:

doc. dr. sc. Enver IŠERIĆ, prof. dr. sc. Alena JURIĆ, prof. dr. Mirko PEJANOVIĆ,
prof. dr. Meliha POVLAKIĆ, Krešimir ZUBAK

Produkcija: Federalno ministarstvo pravde

Štampa: "Štamparija Fojnica" d.d.

Za štampariju: Šehzija Buljina

DTP: Federalno ministarstvo pravde

Grafičko rješenje: Ice-net d.o.o. Sarajevo

Tiraž: 50 primjeraka

Časopis izlazi dvomjesečno.

ISSN 0555-0092

GODIŠNJA PRETPLATA:	Za organe i organizacije na teritoriji BiH	120,00 KM
	Za pojedince	100,00 KM
	Za studente i neposlene	50,00 KM
	Za inostranstvo	200,00 KM

UPLATU UPUTITI NA: Federalno ministarstvo financija/finansija
Union Banka dd Sarajevo
Transakcijski račun: 102-050-00001066-98
Budžetska organizacija: 1501001
Vrsta prihoda: 722597
Općina: 077

ADRESA REDAKCIJE: Federalno ministarstvo pravde
Zavod za javnu upravu
Sarajevo, Ul. Valtera Perića 15
Tel.: +387 33 203 918, fax: 668 956
Email: Pravna.Misao@fmp.gov.ba

ID 4200785450004

Časopis "Pravna misao" indeksira se u bazi Legal Source (EBSCOhost)
i uvršten je u Ulrichweb Global Serials Directory

SADRŽAJ

Uvodna riječ glavne urednice 5

PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD

Dragan Zlatović Osnivači i članovi udruga
Ivan Rančić u hrvatskom udružnom pravu 7

STRUČNI ČLANAK

Selma Reforma državne službe u Bosni i Hercegovini
Džihanović-Gratz iz perspektive Evropske komisije 53

Maja Mirković Krivično-pravni aspekti klevete i uvrede 73

PRIKAZ

Nasir Muftić Pravo i umjetna inteligencija:
 pitanja etike, prava čovjeka i društvene štete
 (prevod Hajrija Sijerčić-Čolić) 90

SUDSKA PRAKSA

Ustavni sud Bosne i Hercegovine

(Miodrag N. Simović) 94

Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine

(Đemaludin Mutapčić) 118

Evropski sud za ljudska prava

(Harun Išerić) 121

Sud Evropske unije

(Nasir Muftić) 127

Upute za autore

..... 133

CONTENTS

Foreword of the Editor-in-Chief	5
--	---

SCIENTIFIC REVIEW

Dragan Zlatović Ivan Rančić	Founders and members of associations in croatian association law	7
--------------------------------	---	---

PROFESSIONAL PAPER

Selma Džihanović-Gratz	Civil service reform in Bosnia and Herzegovina from the perspective of the European commission.....	53
Maja Mirković	Criminal law aspects of defamation and insult	73

OVERVIEW

Nasir Muftić	Law and artificial intelligence: questions of ethics, human rights and social harm (translation by Hajrija Sijerčić-Čolić)	90
--------------	--	----

CASE LAW

Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (Miodrag N. Simović)	94
---	----

Supreme Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina (Đemaludin Mutapčić)	118
--	-----

European Court of Human Rights (Harun Išerić)	121
---	-----

Court of the European Union (Nasir Muftić)	127
--	-----

Instructions for Authors	133
---------------------------------------	-----

UVODNA RIJEČ GLAVNE UREDNICE

Poštovane čitateljice i poštovani čitatelji!

Sadržaj ovog dvobroja obuhvata jedan pregledni naučni članak, dva stručna članka, jedan prikaz i četiri priloga sudske prakse visokih nacionalnih i međunarodnih sudova.

U tekstu pod naslovom “Osnivači i članovi udruga u hrvatskom udružnom pravu” (pregledni naučni rad) autori, polazeći od slobode udruživanja kao jedne od temeljnih ljudskih sloboda, analiziraju specifične odredbe Evropske konvencije o osnovnim pravima i slobodama čovjeka, kao i odredbe o slobodi udruživanja u Ustavu Republike Hrvatske. Fokus rasprave je pravna pozicija članstva u udruženju kao nepobitno članske organizacije, kako u pogledu uslova za inicijalno osnivačko članstvo udruženja, tako i za njegovo djelovanje nakon registracije. Posebno mjesto u radu zauzima nacionalna sudska praksa o istaknutim pitanjima, kao i bogata praksa Evropskog suda za ljudska prava, te kritički osvrt na hrvatski Zakon o udrugama. Prezentiran je i prikaz položaja članstva u drugim oblicima udruženja (komore, sindikati i sl.), kao i pregled predmetne regulacije u okruženju (Bosna i Hercegovina i Republika Srbija). Autori zaključuju da pravni propisi u okruženju ukazuju na ista, odnosno slična legislativna rješenja u pogledu uređenja statusa članstva u udruženjima, što potvrđuje stav o praćenju iste tradicije u uređenju analiziranih pitanja u savremenim zakonodavstvima tih država.

U radu „Reforma državne službe u Bosni i Hercegovini iz perspektive Evropske komisije” (stručni članak) ističe se da iako deklarativno opredijeljeni za evropski put i reformske procese, nosioci ključnih političkih funkcija u Bosni i Hercegovini godinama pokazuju da ih suštinski reformski procesi ne zanimaju. Naime, reforma javne uprave, kao jedan od 14 ključnih uslova za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, provodi se više od decenije, ali bez velikog uspjeha. S tim u vezi, autorica naglašava da je reforma državne službe uslov za reformu javne uprave u punom smislu te riječi. To bi omogućilo kreiranje profesionalne, odgovorne, transparentne i efikasne državne službe, čiji bi službenici bili sposobni nositi se s obavezama koje sa sobom nosi eurointegracijski put Bosne i Hercegovine. U radu se zato izlažu nalazi iz Izvještaja Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu, koji daju presjek stanja u pogledu ispunjavanja kriterija i uslova za pristupanje Evropskoj uniji, a koji se odnose konkretno na državnu službu i reformske procese.

Jedno od najznačajnijih ljudskih prava u katalogu građanskih i političkih prava - pravo na čast i ugled, te sloboda izražavanja kao dragocjena tekovina prosvjetiteljske filozofije razmatraju se u radu „Krivično-pravni aspekti klevete i uvrede“ (stručni članak), kroz nekoliko segmenata. U historijskom smislu u članku se konstatuje da se, sve do reformi tokom 2002. godine kad su doneseni zakoni o zaštiti od klevete na nivou entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, u nacionalnom pravnom poretku povreda časti i ugleda tradicionalno razmatrala kroz prizmu krivičnog zakonodavstva. Osnovna ideja kod donošenja novih zakona bila je dekriminalizacija klevete, što je trebalo doprinijeti većoj slobodi izražavanja medija, pa tako i opštoj demokratizaciji društva. Tim propisima povreda časti i ugleda postala je predmetom građansko-pravne regulative. U radu se naglašava da je to bilo pozdravljeno kao pionirski iskorak u zaštiti slobode izražavanja te samih medija. Pored navedenog, u članku se govori i o usvajanju Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srpske 23. marta ove godine, čime se u krivično zakonodavstvo ovog entiteta ponovno uvode krivična djela protiv časti i ugleda. S tim u vezi, kroz teorijski, pozitivnopravni i komparativni pristup daje se osvrt na predložena rješenja, te iznose neke dileme koje su vezane za inkriminaciju krivičnih djela protiv časti i ugleda.

Umjetna inteligencija postala je predmet interesovanja različitih društvenih djelatnosti u posljednoj deceniji, čime se otvaraju brojna pitanja, od kršenja ljudskih prava, moralnih i etičkih dilema, do pristupa međunarodne zajednice u regulisanju umjetne inteligencije. Tim i drugim povezanim temama posvećeno je bosnaskohercegovačko izdanje knjige o umjetnoj inteligenciji, etici i pravu pod naslovom “Pravo i umjetna inteligencija: pitanja etike, prava čovjeka i društvene štete”. Prikaz spomenute knjige možete pročitati u ovom broju.

Raznolikost sudske prakse, kao i ranije, ima za cilj da predstavi judikaturu o važnim stavovima i argumentaciji u ključnim oblastima prava i čovjekovog djelovanja. U ovom broju pregled sudske prakse obuhvata judikaturu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, zatim odluke Evropskog suda za ljudska prava i Suda Evropske unije. Višestruka korist poznavanja prakse visokih nacionalnih i međunarodnih sudova ogleda se i u obavezi harmonizacije bosnaskohercegovačkog prava s konvencijskim standardima o zaštiti osnovnih prava i sloboda čovjeka, kao i evropskim pravom koje obuhvata sve propise koji se primjenjuju u okviru Evropske unije.

Glavna i odgovorna urednica
Prof. em. dr. Hajrija Sijerčić-Čolić

OSNIVAČI I ČLANOVI UDRUGA U HRVATSKOM UDRUŽNOM PRAVU

pregledni znanstveni rad

UDK 342.728(497.5)
061.2:34(497.5)

Dragan Zlatović*
Ivan Rančić**

Sažetak

Polazeći od slobode udruživanja kao jedne od temeljnih ljudskih sloboda, autori uvodno analiziraju odredbe Europske konvencije o ljudskim pravima u dijelu njenog pozitivnog i negativnog određenja, kao i ustavne odredbe o slobodi udruživanja u Ustavu Republike Hrvatske. Fokus rasprave u ovom radu je pravna pozicija članstva u udruzi kao neprijeporno članske organizacije, kako u pogledu uvjeta za inicijalno osnivačko članstvo udruge, tako i za članstvo udruge u tijeku njenog djelovanja nakon registracije. Poseban akcent daje se pitanjima i praksi glede prestanka članstva u udruzi, odnosno obveznosti članstva, o čemu svjedoči zastupljena nacionalna sudska praksa, ali i bogata praksa Europskog suda za ljudska prava. Prezentiran je i prikaz položaja članstva u drugim oblicima udruženja (komore, sindikati i sl.), kao i pregled predmetne regulative u okruženju.

Ključne riječi

udruga, komora, sindikat, sloboda udruživanja, član udruge, prestanak članstva

* *Dr. sc., izv. prof. Profesor stručnih studija u trajnom izboru.
Veleučilište u Šibeniku*

** *Mag. iur., viši predavač, Veleučilište u Šibeniku*

1. UVOD

Sloboda udruživanja jedna je od temeljnih ljudskih sloboda koja je regulirana u brojnim međunarodnopravnim aktima. Tako je ova sloboda udruživanja uređena već u čl.20. Opće deklaracije o ljudskim pravima (Universal Declaration of Human Rights) iz 1948. godine¹, da bi svoju potvrdu našla u čl. 11. Europske konvencije o ljudskim pravima (European Convention on Human Rights) iz 1953. godine. Konačno, sloboda udruživanja uređena je i člankom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (International Convent on Civil and Political Rights) iz 1976. godine.²

Svakako je od iznimnog značenja za ostvarivanje slobode udruživanja upravo Europska konvencija o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: Konvencija) koju je donijelo Vijeće Europe, a Republika Hrvatska potpisala 1996. godine i ratificirala 1997.godine³, gdje je sloboda udruživanja posebno uređena člankom 11.

Udruženje u smislu članka 11. Konvencije mogli bismo definirati kao svaki oblik dobrovoljnog udruživanja privatnih osoba radi postizanja određenog zajedničkog cilja.⁴

Za zamijetiti je, pregledom ranije prakse kako su sporovi pred Europskim sudom za ljudska prava (European Court of Human Rights – ECHR, u daljnjem tekstu: ESLJP) u svezi s povredom članka 11. Konvencije ipak u odnosu na druge sporove u samim počecima bili relativno rijetki, pa je realizacija ove slobode prije svega bila ovisna o zasadama i postignutom stupnju razine nacionalnih propisa i prakse u državama članicama.⁵ Međutim,

¹ V. Čl.20. Opće deklaracije o ljudskim pravima, usvojene i proglašene na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda rezolucijom br. 217 /III 10. prosinca 1948. godine: „1. Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja. 2. Nitko se ne smije prisiljavati na pripadanje nekoj udruzi.”

² V. Čl.22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, usvojenog na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 16. prosinca 1966. godine (rezolucija br. 2200 A /XXI/), a koji je stupio na snagu 23. ožujka 1976.”

³ Vidi Konvenciju, usvojenu u Rimu 4.11.1950. i objavljenu u „Narodne novine“ – „Međunarodni ugovori“, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 8/05., 1/06. i 2/10.

⁴ V. *Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 7601/76 i 7806/77, presuda ESLJP, 13.8.1981. Analiza presude u OMEJEC, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – strasbourgški acquies*, Novi informator, Zagreb, 2013., str. 879.

⁵ Tako OMEJEC, J., *op.cit.*, str. 473.

u posljednjih 20 godina značajno je povećan broj odluka Europskog suda za ljudska prava koji se tiču povreda članka 11. Konvencije, a tim odlukama je adresiran niz ključnih pitanja koja se tiču opsega slobode udruživanja.⁶

Ipak, evidentno je kako je smisao čl.11. Konvencije prije svega u zaštiti subjekata od nezakonitog uplitanja države u ostvarivanje slobode udruživanja.

Pod slobodom udruživanja u smislu Konvencije smatra se sloboda da osoba, radi postizanja određenog cilja, ima pravo osnovati neku skupinu ili organizaciju (i takvoj skupini ili organizaciji pripadati).⁷ Takvo udruženje se bitno razlikuje od običnog okupljanja određenog broja osoba radi zajedničkog druženja, jer je kod udruženja karakterističan institucionalni karakter, odnosno organizacijska izgrađenost i trajnost, što nužno ne znači da udruženje mora imati formalni status, odnosno biti registrirano kao pravna osoba. Pravo na slobodu udruživanja iz čl.11. Konvencije pripada tzv. članskim organizacijama odnosno zajednicama osoba (udruge, sindikati, političke

⁶ Europski sud za ljudska prava je u više navrata potvrdio izravan odnos između demokracije, pluralizma i slobode udruživanja. Doista, način na koji nacionalno zakonodavstvo sadržava tu slobodu i način na koji je vlasti primjenjuju u praksi otkriva stanje demokracije u određenoj državi. V. presudu ESLJP-a u predmetu Gorzelik i dr. v. Poljska, br. 44158/98 od 17.2.2004. Sudjelovanje građana u demokratskom procesu uglavnom se postiže kroz članstva u udruženjima u kojima se oni mogu povezati i zajedno raditi na postizanju zajedničkih ciljeva. V. presudu ESLJP-a u predmetu The Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, App. No. 72881/01 od 5.10.2006. Pojam slobode udruživanja odnosi se na pravo na osnivanje ili pridruživanje skupini ili organizaciji koja teži određenim ciljevima. Ne odnosi se na pravo bivanja u društvu drugih ili druženja s drugim osobama. V. presudu ESLJP-a u predmetu Bolan v. Velika Britanija, br. 42117/98 od 4.5.2000. Budući da sloboda udruživanja podrazumijeva određenu mjeru slobode izbora u pogledu njezinog ostvarivanja, članak 11. obuhvaća i negativno pravo udruživanja, odnosno pravo da se ne učlani u udruženje ili istupi iz njega. V. presudu ESLJP-a u predmetu Sigurdur A. Sigurjónsson v. Iceland, App. No. 16130/90 od 30.6.1993. Za druge presude v. Vodič kroz članak 11. Europske konvencije o ljudskim pravima – Sloboda okupljanja i udruživanja, Vijeće Europe – Europski sud za ljudska prava, 2019., str. 21. i dr. Vidjeti također niz tematskih studija od važnosti za slobodu udruživanja u državama članicama Vijeća Europe u izdanju Expert Council on NGO Law of the Council of Europe na mrežnoj stranici <https://www.coe.int/en/web/ingo/expert-council>.

⁷ Cit. MATAGA, Z., Pravo na slobodu udruživanja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Strasbourg, 2006., str. 10.

stranke, vjerske zajednice i sl.), ali se ne odnosi na neke druge vidove neprofitnih organizacija kao što su ustanove kao korisničke organizacije i zaklade kao zajednice imovine, a ne zajednice osoba.⁸

Također, tzv. udruženja javnog prava (staleške komore, sveučilišta, studentske udruge) nisu obuhvaćena u čl.11. Konvencije, pa stoga obvezno članstvo u tim udruženjima ne dovodi do povrede tzv. negativnog prava na slobodu udruživanja. Radi se kod ovih udruženja o zajednicama osoba, koja imaju javne ovlasti te prvenstveno su u službi javnog interesa zbog javnopravnog nadzora nad svojim članstvom.⁹

Pravo na udruživanje je istodobno i individualno pravo kao pravo pojedinca da se s istomišljenicima udruži kako bi se zalagao za svoje interese i ostvarivanje svojih ciljeva i kolektivno pravo kao pravo članova udruženja da udruženi rade na postizanju ciljeva zbog kojih je udruženje osnovano.¹⁰

Države imaju pozitivnu obvezu osigurati pravni okvir za osnivanje udruženja i sprječavanje svakog ometanja usmjerenog ka sprečavanju osnivanja ili djelovanja udruženja, kao i negativnu obvezu suzdržati se od zabrane ili ometanja osnivanja udruženja, kao i ometanja njegove aktivnosti.¹¹

Pravo na slobodu udruživanja bilo je predmetom rasprava u sudskim slučajevima kako na nacionalnoj razini, posebice u okviru ustavnosudske zaštite pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske¹², odnosno na razini Vijeća Europe u sklopu nadležnosti ESLJP-a u Strasbourgu.¹³

Sloboda udruživanja kao ustavna kategorija zastupljena je u katalogu ljudskih prava i temeljnih sloboda u čl.43. Ustava RH („Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i

⁸ Ibid., str. 11.

⁹ Ibid., str.13.

¹⁰ KOTLO, R., Pravo na udruživanje i nevladine organizacije u međunarodnom i uporednom pravu, Revija za pravo i ekonomiju, Pravni fakultet Univerziteta Džemal Bijedić u Mostaru, Mostar, god.17., br. 2., 2015., str.49.

¹¹ Ibid., str. 54.

¹² Više kod TRGOVAC, S., Pravo na slobodu udruživanja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske, Hrvatska pravna revija, Inženjerski biro Zagreb, god. 10, br.6., 2010, str. 1.-9.

¹³ ECHR: “The concept of freedom of association is ... concerned with the right to form or be affiliated with a group or organization pursuing particular aims” (Mc Feelly protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 8317/78, od 15. svibnja 1980., Decisions and Reports (DR) 20, str. 44).

5/14; u daljnjem tekstu: Ustav RH). Prema Ustavu RH svakom se jamči pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve. Radi toga svatko može slobodno osnivati sindikate i druge udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati u skladu sa zakonom. Pravo slobodnog udruživanja ograničeno je zabranom nasilnog ugrožavanja demokratskoga ustavnog poretka, te neovisnosti, jedinstvenosti i teritorijalne cjelovitosti Republike Hrvatske.¹⁴

2. ČLANSTVO U UDRUGAMA

2.1. Pojam udruge u hrvatskom udružnom pravu

Pojam udruge kao oblika društava i neprofitnih organizacija u hrvatskom pravu uređen je Zakonom o udrugama („Narodne novine“, br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22; u daljnjem tekstu: ZU), kojim se reguliralo osnivanje, pravni položaj, djelovanje, registracija, financiranje, imovina, odgovornost, statusne promjene, nadzor, prestanak postojanja udruge sa svojstvom pravne osobe te upis i prestanak djelovanja stranih udruga u Republici Hrvatskoj, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.¹⁵

Dakle, u području materijalnopravne i postupovne regulacije pitanja vezanih za djelovanje udruga Zakon o udrugama ima status propisa razine *lex fundamentalis*.

Iz definicije udruge prema čl. 4. ZU-a proizlaze pravne karakteristike udruge i to:

- a) udruge je društvo osoba (*intuitu personae*) kod kojega postoji povezanost interesa članova, učinci djelovanja se odražavaju neposredno na članove, te je bitna važnost osobnog djelovanja i doprinosa članova ukupnom djelovanju udruge;
- b) organizacijski oblik koji je rezultat slobodnog i dobrovoljnog udruživanja trajnije, a ne prigodne naravi;
- c) osnivači udruge mogu biti i fizičke i pravne osobe, bilo samostalno bilo u kombinaciji;

¹⁴ Cit. SMERDEL, B., Ustavno uređenje europske Hrvatske, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020., str. 356.

¹⁵ Za uporedna rješenja vidi STÖBER, K., OTTO, D.-U., Handbuch zum Vereinsrecht, Verlag Otto Schmidt, Köln, 2012., str. 10. i dalje.

d) udругu ne može osnovati jedan osoba, nego više njih sukladno zakonu;

e) udругa se osniva radi zaštite probitaka osnivača/članova ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj, te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve;

f) ciljevi udruge ne smiju biti u suprotnosti s Ustavom RH i zakonom;

g) neprofitnost udruge;

h) ustroj i djelovanje udruge regulirano pravilima.¹⁶

Iako to nije eksplicitno naglašeno u ZU-u, udругa ima obilježja društva, budući se radi o privatnopravnoj zajednici osoba, koja je nastala pravnim poslom usvajanjem statuta udruge, radi ostvarivanja zajedničkog cilja.¹⁷

Iako imaju određena svojstva posebnih udruženja, pod udrugama u smislu Zakona o udrugama ne smatraju se :

-političke stranke,

-vjerske zajednice, te

-sindikati i udruge poslodavaca¹⁸.

Također kao posebna vrsta udruženja pojavljuju se neformalne ili neregistrirane udruge, koje nemaju svojstvo pravne osobe, pa se niti na njih ne primjenjuju odredbe Zakona o udrugama nego na odgovarajući način popisi koji se odnose na ortaštvo, odnosno čl.637. – 660. Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, br. 35/05, 41/08, 125/11 ,78/15 , 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22; u daljnjem tekstu: ZOO).

2.2. Načelo demokratskog ustroja udruge

Načelo demokratskog ustroja djelovanja udruge propisano je odredbom čl.8. ZU-a kako slijedi: „Djelovanje udruge temelji se na načelu demokratskog ustroja, što znači da udrugom upravljaju članovi na način da unutarnji ustroj udruge mora biti zasnovan na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog načina očitovanja volje članova.“

¹⁶ DIKA, M., LJUBIŠIĆ, S., MEDVEDOVIĆ, D., ŠPRAJC, I., Komentar Zakona o udrugama s obrascima, B.a.b.e., Zagreb, 2003., str. 30.

¹⁷ BARBIĆ, J., Pravo društava, Knjiga treća – Društva osoba, Organizator, Zagreb, 2002., str. 733.

¹⁸ V. čl. 165. – 191. Zakona o radu („Narodne novine“, br. 93/14, 127/17, 98/19 i 151/22; u daljnjem tekstu: ZR).

Ovo načelo je u neposrednoj povezanosti s načelom neovisnosti te predstavlja svojevrsni graničnik ostvarivanja toga startnog načela u novoj zakonskoj koncepciji ZU-a.¹⁹

Kako je to eksplicitno određeno u citiranoj odredbi čl.8. ZU-a ovo se načelo ogleda u tri bitne odrednice:

1. članovi udruge upravljaju udrugom – čime je isključena mogućnost upravljanja udrugom od strane vanjskih subjekata;

2. članovi udruge slobodno samostalno određuju interno ustrojstvo udruge uz poštivanje načela demokratskog zastupanja i demokratskog načina očitovanja volje članova;

3. tijela udruge (skupština udruge i osoba ovlaštena za zastupanje udruge) predstavljaju graničnik ovom načelu.

Ovo načelo može biti suženo korištenjem u konkretnom slučaju određene udruge iznimke propisane odredbom čl.17.st.1. ZU-a, po kojoj se iznimno, ako su statutom udruge određene kategorije članstva, može statutom odrediti da samo pojedine kategorije članstva čine skupštinu udruge, odnosno da imaju pravo odlučivanja na skupštini. Ovo je u svezi s odredbom čl.12.st.4. ZU-a koja otvara mogućnost različitih kategorija članstva u udruzi.

Ovo načelo korespondira i s odredbom čl.42.st.2. ZU-a, prema kojoj članovi udruge sami nadziru rad udruge, gdje je uspostavljen prioritet u kontroli rada udruge od internog prema eksternom (sud, inspekcijski nadzor, financijski nadzor).

2.3. Pravni status člana udruge

Pravo na slobodu udruživanja iz čl.11. Europske konvencije o ljudskim pravima uključuje pravo na osnivanje udruženja, kao i pravo biti članom već postojećeg udruženja, što ne uključuje i pravo na obavljanje određene funkcije u udruženju, te štiti od uplitanja države u ostvarivanje ovih prava.²⁰

Iz zakonske definicije udruge prema čl. 4. ZU-a proizlazi da članovi udruge mogu biti:

- fizičke osobe i
- pravne osobe.

¹⁹ Tako i ŠPRAJC, I., Načela djelovanja udruga prema Zakonu o udrugama, Pravni vjesnik, Osijek, god.31., br.1., 2015., str. 165.

²⁰ MATAGA, Z., op.cit., str. 18.

Pri tome to mogu biti i domaće i strane fizičke i pravne osobe.²¹

Članovi udruge mogu biti i osobe javnog prava ali one onda djeluju prema propisima građanskog prava (*iure gestionis*), a ne kao kao javna vlast (*iure imperii*).

Određena udruga može imati isključivo fizičke osobe kao članove, određena udruga može imati samo pravne osobe kao članove, dok pretežiti dio udruge poznaje mješoviti sustav članstva tako da članovi mogu biti i fizičke i pravne osobe.

pozicija člana udruge može se razlikovati prema vremenu učlanjenja člana u udrugu, ztako da u tom smislu članove dijelimo na:

- osnivače (utemeljitelje) udruge
- naknadno pristupljene članove udruge.

Dakle, članstvo u udruzi se steže sudjelovanjem u svojstvu osnivača na osnivačkoj skupštini udruge odnosno pristupom udruzi.²²

Osnivači udruge su oni članovi udruge koji su sudjelovali u osnivanju udruge, odnosno na osnivačkoj skupštini udruge koja prethodi osnivanju i registraciji udruge, odnosno koji sudjeluju u donošenju izvornog statuta udruge, u kojemu se između ostaloga uređuju i pitanja vezana za članstvo u udruzi.

U pogledu broja ovih članova udruge Zakon o udrugama propisuje minimalni okvir, na način da mora biti najmanje tri osnivača kako bi se udruga pravovaljno osnovala i upisala u registar udruge (čl.11.st.1. Zakona o udrugama).²³

²¹ BARBIĆ, J., Pravo društava, Knjiga treća – Društva osoba, Organizator, Zagreb, 2002., str. 735.

²² Ibid., str. 759.

²³ Statutom udruge može biti određen drugi minimalni broj članova udruge, o kojemu ovisi osnivanje i djelovanje udruge, ali taj statutarno određeni minimalni broj uvijek mora biti veći od zakonskog minimuma, dakle više od tri osnivača/člana. Dakle, ZU je za osnivanje udruge potrebno najmanje tri osnivača, sukladno pravilu iz rimskog prava da „društvo čine trojica” (*Tres faciunt collegium*). Ovo rješenje je u skladu s čl. 17. Preporuke CM/Rec(2007)14 koje preporuča kako bi dvije ili više osoba trebale moći osnovati udrugu (NVO) utemeljenu na članstvu, ali se može zahtijevati i veći broj kada se želi steći pravna osobnost, sve dok taj broj nije postavljen na razinu koja obeshrabruje osnivanje. V. Recommendation CM/Rec(2007)14 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of non-governmental organisations in Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007 at the 1006th meeting of the Ministers'

Ovaj broj osnivača – članova nije samo referentan kod osnivanja udruge, nego je i *conditio sine qua non* postojanja udruge. Naime, odredbom čl.48.st.1.toč.6. Zakona o udrugama, kao jedan od modaliteta prestanka udruge propisan je i slučaj ako je broj članova udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge, a nadležno tijelo udruge u roku od godinu dana od nastupanja te činjenice nije donijelo odluku o prijmu novih članova. U tom slučaju svaki član udruge može postaviti zahtjev za prestanak udruge, o čemu odlučuje nadležno upravno tijelo.

Dakle, odredbama ZU-a je propisan minimalni broj osnivača odnosno članova udruge, ali nije limitiran maksimalni broj članova udruge. To je ostavljeno na dispoziciji samoj udruzi da to pitanje uredi svojim statutom, na način da pojedina udruga može limitirati maksimalni broj članova odnosno da pojedina udruga propiše neograničeni broj članova, ovisno o njihovom interesu i ispunjavanju uvjeta za članstvo u udruzi.

Osnivač udruge, u smislu ZU-a, može biti svaka poslovno sposobna fizička osoba ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova i pravna osoba.²⁴

U trenutku osnivanja udruge najmanje jedan osnivač mora biti punoljetna, poslovno sposobna osoba kojoj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova.

Sukladno dobrovoljnom i privatno-pravnom karakteru udruge, kao i osnovnoj (negativnoj) obavezi države u ostvarivanju slobode udruživanja, ne propisuje se minimalni broj pravnih ili fizičkih osoba koji moraju biti osnivači udruge, već je to ostavljeno na diskreciju samim osnivačima - udrugu mogu osnovati samo fizičke osobe, samo pravne osobe, ili pravne i fizičke osobe.

Osim ovih osnivača to mogu biti i posebne kategorije osnivača (odnosno kasnije i članova udruge):

-maloljetna osoba s navršениh 14 godina života²⁵;

Deputies) na mrežnoj stranici https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d534d.

²⁴ ŠARIĆ, D., Članstvo u udruzi i obveza vođenja popisa članova, Riznica, RiF, Zagreb, br:8., 2017., str. 47.

²⁵ Dakle, osnivač udruge može biti samo maloljetna osoba s navršениh 14 godina uz prethodnu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika, dok maloljetnik mlađi od 14 godina ne može ex lege biti osnivač udruge, ali može biti član udruge tako da za njega njegov zakonski zastupnik odnosno skrbnik dade izjavu o ućlanjenju (čl.12.st.2. Zakona o udrugama).

-punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova,

za koje osobe – osnivače udruge njihov zakonski zastupnik odnosno skrbnik daje suglasnost prije održavanja osnivačke skupštine udruge.

Popis osnivača prilaže se uz zahtjev za upis udruge u registar udruuga.

Naknadno pristupljeni članovi udruge su oni članovi koji su postali članovi udruge nakon njene registracije u redovitoj proceduri primanja članova u udругu prema statutarnim uvjetima i postupku.

Prema čl.12.st.1. ZU-a, svaka fizička i pravna osoba može postati članom udruge, sukladno zakonu i statutu udruge.²⁶ Odredbom čl.13.st.3. ZU-a eksplicitno je propisano kako se statutom udruge mora propisati uvjeti i način učlanjivanja i prestanka članstva, prava, obveze i odgovornosti te stegovna odgovornost članova i način vođenja popisa članova.

Odredbama ZU-a ne limitiraju se uvjeti koji se mogu propisati statutima udruuga glede mogućnosti postajanja članom određene udruge, jer su ti uvjeti diktirani interesima koji se kroz djelovanje udruge žele ostvariti odnosno o osobama koje kroz udругu te interese žele ostvariti, Stoga se takvim odredbama o uvjetima za članstvo u udruzi ne može pridati diskriminacijski karakter.

Sukladno međunarodnoj dobroj praksi, sloboda udruživanja ne podrazumijeva pravo osobe da postane član bilo koje udruge. Sloboda udruživanja uključuje i tzv. negativnu slobodu udruživanja, odnosno pravo da se ne bude član udruge. Osnivači/članovi udruge samostalno odlučuju o tome da li će i pod kojim uvjetima primiti nove članove. To se očituje u pravilu da je osnovni instrument za uređivanje ovog pitanja statut udruge. Jedino ograničenje koje se u tom smislu postavlja tiče se zabrane diskriminacije koja je uređena Ustavom RH i posebnim propisima.²⁷

Ovdje stoga vrijedi načelo monopola same udruge glede njenog članstva. Međutim, od ovog monopolnog načela se mora odstupiti kada je članstvo u određenoj udruzi pretpostavka ostvarivanja određenih prava određenih subjekata, pa mu onemogućavanje članstva u određenoj udruzi

²⁶ DIKA, M. i dr., Komentar Zakona o udrugama s obrascima, B.a.b.e., Zagreb, 2003., str. 36.

²⁷ Konačni prijedlog Zakona o udrugama, Ministarstvo uprave; Zagreb, travanj 2014., str. 25., posjećeno na mrežnoj stranici dana 21.lipnja 2019. <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Kona%C4%8Dni%20prijedlog%20Zakona%20o%20udrugama.pdf>

može uzrokovati štetu. Primjerice, liječnici bi morali biti primljeni u Hrvatsku liječničku komoru, jer u suprotnome ne mogu ostvariti licenciju za samostalan rad u struci. Stoga, osoba koja bi u takvoj situaciji htjela postati članom udruge i ispunjava propisane uvjete za članstvo, a u tome bude onemogućena, ima pravo i sudskim putem ostvariti pravo biti članom udruge.

Ipak, nužno je poštovati načelo jednakosti uvjeta prijema novih članova u udrugu, prema kojemu pristup u udrugu mora biti jednako uređen za sve potencijalne članove udruge.²⁸

Članstvo u udruzi je osobne naravi, jer je udruga društvo *intuitu personae*, udruž enje osoba istih interesa i motiva udruživanja, pa se članstvo ne može prenositi niti nasljeđivati, osim ako je to izrije kom predviđeno u statutu udruge.

Članstvo u udruzi je jedinstveno i nedjeljivo pravo, pripada određenoj osobi, koja ne može u istoj udruzi imati više članstava, kao što je to slučaj kod članova društva s ograničenom odgovornošću kao trgovačkom društvu odnosno društvu kapitala, koji član može imati više poslovnih udjela pa u krajnjem slučaju biti i samovlasnik svih poslovnih udjela društva.

Članstvo u udruzi je dobrovoljno, čime se ostvaruje ustavno pravo iz čl.43.st.1. Ustava RH i tzv. pozitivni aspekt prava na slobodno udruživanje i isključuje obvezu ulaska određene osobe u pojedinu udrugu. Iznimke su ona imperativna udruživanja koja se opravdavaju javnim interesom i javnim ovastima koje su povjerene određenoj strukovnoj udruzi.²⁹

Temeljna obveza člana udruge je osobno doprinositi ostvarenju ciljeva, interesa i djelatnosti udruge, posebice kroz dopinos imovini udruge plaćanjem članarine. Odluku o visini članarine donosi nadležno tijelo udruge sukladno statutu udruge. Za razliku od drugih društava osoba (npr. kod javnog trgovačkog društva), čiji članovi su zaštićeni od naknadnih većih obveza od onih koje su postojale u momentu stjecanja članstva u društvu, osim ako na to pristanu, članovi udruge mogu biti obvezani na plaćanje i većih iznosa članarine od onih koje su bile utvrđene u vrijeme stjecanja članstva u udruzi.

²⁸ DIKA, M. i dr., op.cit., str. 37.

²⁹ Vidi ustavnosudsku praksu Ustavnog suda RH o obveznom članstvu u strukovnim udrugama – obrtničke komore (rješenje U-I-496/199, U-I-10/1998 i U-I-262/2000 od 17.1.2001), Hrvatska liječnička komora (rješenje U-I-1385/1993), Hrvatska gospodarska komora (rješenje U-I-236/1992, U-I-125/1993 i U-I-948/1998), Hrvatska odvjetnička komora (rješenje U-I-1085/1997, U-I-23/1999 i U-I-824/1999)..

S obzirom na modalitet stjecanja članstva u udruzi članstvo u udruzi može biti:

- temeljno članstvo (osnivači)
- redovito članstvo (članovi pristupnici s puni članskim pravima)
- podržavajuće (podupiruće) članstvo (s posebnim stjecanjem članstva položajem i obično reduciranim pravima u udruzi u odnosu na redovno i temeljno članstvo),
- počasno članstvo (s posebnim stjecanjem članstva, položajem i obično reduciranim pravima u udruzi u odnosu na redovno i temeljno članstvo).

Statutom udruge može biti predviđeno kako podržavajućim članom udruge može postati svaka pravna ili fizička osoba koja podržava ciljeve i načela rada udruge, dok počasnim članom udruge može biti proglašena osoba izuzetno zaslužna za rad i razvoj udruge, te ostvarivanju ciljeva i djelatnosti udruge. Podržavajuće i počasno članstvo u udruzi započinje odlukom nadležnog tijela udruge, te upisom u popis podržavajućih i počasnih članova udruge. Ovi članovi udruge obično su posebnim statutarnim odredbama oslobođeni plaćanja članarine, te nemaju pravo glasa.

Zakonom o udrugama je jedino izrijekom propisano upravljačko pravo članova udruge (čl.16.st.1. ZU-a) i pravo nadzora (čl.42.st.1. ZU-a).

Stoga se prava i obveze članova udruge pobliže uređuju statutom udruge.

Prava i obveze članova su naročito plaćanje članarine, bavljenje aktivnostima udruge, sudjelovanje u upravljanju poslovima udruge, čuvanje i podizanje ugleda udruge, čuvanje materijalnih dobara i izvršenje preuzetih obveza, te se eksplicitno propisuju u statutu udruge.

Članska prava člana udruge obično uključuju:

- pravo na korištenje opreme, uređaja i prostora udruge;
- pravo na činidbe udruge;
- pravo glasa i pasivno biračko pravo;
- pravo na pobijanje odluka tijela udruge;
- pravo na obaviještenost o djelovanju udruge;
- pravo na pomoći i potpore članovima udruge³⁰.

³⁰ ZUBER, M., Pomoći i potpore članovima neprofitnih organizacija, Riznica, RiF, Zagreb, br.6., 2017., str.45. Od 1. siječnja 2017. neprofitne organizacije mogu svojim članovima isplaćivati ili na drugi način omogućavati neoporezive potpore i pomoći. Uvjeti isplate odnosno omogućavaju neoporezivih potpora i pomoći propisani su u čl.8. st.2. toč. 9. Zakona o porezu na dohodak. Pomoći i

Pristupanjem udruzi član udruge prihvaća autonomnu regulaciju udruge, koja uključuje i pravila o djelovanju i ponašanju članova udruge, njihovim obvezama te sankcijama kojima mogu biti izloženi u slučaju nepropisnog postupanja člana udruge. Tako se statutom može propisati da se članu udruge mogu izreći stegovne sankcije, kao npr. pismena opomena ili ukor, novčana kazna, suspenzija članskog statusa i članskih prava na određeno vrijeme i kao krajnja sankcija isključenje iz udruge. Izrečena kazna ne smije biti protuzakonita (protustatutarna) i protivna moralu, te ne smije biti neprimjerena u odnosu na razloge izricanja. O zakonitosti ovih sankcija, koje obično izriču posebno ustrojena stegovna tijela udruge (npr. sudovi časti), morala bi se osigurati sudska zaštita.³¹

Sukladno načelima samostalnosti i neovisnosti prema čl.42. st.1. Zakona, članovi udruge sami nadziru rad udruge. Kako nije eksplicitno predviđeno na koji način član ili grupa članova može nadzirati rad udruge, to se može urediti odredbama statuta. U tom autonomnom (unutarnjem, internom) nadzoru, ako član udruge smatra da je udruga povrijedila statut ili drugi opći akt udruge, ovlašten je na to upozoriti statutom određeno tijelo udruge, odnosno skupštinu ako statutom nije određeno nadležno tijelo, te zahtijevati da se nepravilnosti otklone. Upozorenje člana mora biti u pisanom obliku te bi u njemu trebalo biti precizno navedeno i obrazloženo u čemu se potencijalne nepravilnosti ogledaju te ukazati na počinitelja/e i radnje počinjenja ili propuštanja. Takvo upozorenje stoji na raspolaganju članu udruge i u situaciji kada se radi o njegovom isključenju iz članstva udruge odlukom nadležnog tijela udruge.

Ako se upozorenje ne razmotri u roku od 30 dana od dana dostavljenog pisanog zahtjeva i po zahtjevu ne postupi, odnosno ako se u tom roku ne sazove nadležno tijelo ili skupština i nepravilnosti ne otklone u daljnjem roku od 30 dana, član može podnijeti tužbu općinskom sudu nadležnom prema sjedištu udruge radi zaštite svojih prava propisanih statutom udruge.

2.4. Zakonske zapreke u slučaju osnivača udruge

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 12. svibnja 2022. donijela Zaključak o prihvaćanju Akcijskog plana za jačanje učinkovitosti

potpore koje se isplaćuju u novcu iskazuju se u obrascu JOPPD, a potpore i pomoći omogućene u obliku dobara i usluga se ne iskazuju u obrascu JOPPD.

³¹ BARBIĆ, J., op.cit., str. 764.; KNEŽEVIĆ, N., Zaštita prava člana udruge, Pravo i porezi, RRIF Plus, Zagreb, 17, br. 4., 2008., str. 48.-50.

hrvatskog sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma („Narodne novine“, br. 56/22.).

Akcijski plan za jačanje učinkovitosti hrvatskog sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma (Akcijski plan) predstavlja strateški dokument Vlade Republike Hrvatske koji sadrži mjere i aktivnosti čiji je cilj daljnje jačanje hrvatskog sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma. Time bi se ujedno ispunile i preporučene mjere Odbora stručnjaka Vijeća Europe MONEYVAL (MONEYVAL) iz Izvješća o 5. krugu evaluacije Republike Hrvatske, usvojenom na 62. plenarnoj sjednici MONEYVAL-a održanoj u prosincu 2021. godine.

S tim u vezi, pod rednim brojem 5.2. Akcijskog plana utvrđena je, između ostaloga, obveza donošenja odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o udrugama, Zakona o zakladama i Zakona o ustanovama do kraja 2022.

Donošenje novele ZU iz 2022. provedeno je po hitnom postupku, što je obrazloženo time kako je rok za ispunjenje preporučene mjere MONEYVAL-a u okviru točke 5. Akcijskog plana za jačanje učinkovitosti hrvatskog sustava sprječavanja pranja novca i financiranja terorizma, kojom je predviđeno donošenje odgovarajućih izmjena i dopuna Zakona o udrugama u IV kvartalu 2022. godine, a odredbe koje se odnose na uvođenje eura trebaju stupiti na snagu najkasnije 1. siječnja 2023. Tako je Hrvatski sabor na sjednici od 16. prosinca 2022. donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama („Narodne novine“, br. 151/22.).

U čl.11. ZU-a koji uređuje problematiku osnivanja udruga, ovom Novelom iz 2022. dodaju se nove odredbe koje propisuju tko se ne može pojaviti u svojstvu osnivača udruge. Tako od 1. siječnja 2023., kao dana stupanja na snagu ove Novele Zakon o udrugama, osnivač udruge neće moći biti osoba koja je:

1. pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma ili kazneno djelo pranja novca za vrijeme dok traju pravne posljedice osude te osoba za koju su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ili

2. pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara kaznenim djelima iz točke 1.

Nadalje, osnivač udruge koja je u izravnom doticaju s djecom ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za neko od kaznenih djela spolnog zlostavljanja i iskorištavanja djeteta temeljem zakona kojim se uređuju kaznena djela i kaznenopravne sankcije (novi čl.11.st.7. i 8. ZU-a).

Kao što se navodi u netom objavljenom Mišljenju Vijeća eksperata za neprofitno pravo Vijeća Europe, izmjene i dopune Zakona o udrugama otvaraju niz procesnih i substancijalnih pitanja, posebice sa stanovišta njihove

usuglašenosti sa člankom 11. Europske konvencije o ljudskim pravima i praksom Europskog suda za ljudska prava od značaja za zaštitu slobode udruživanja.³²

2.5. Posebne kategorije članova udruge

ZU predviđa dvije kategorije posebnih članova udruge, a to su maloljetne osobe i punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova.

Dijete je osoba koja nije navršila 18 godina života, ako se, na osnovu zakona koji se odnosi na dijete, punoljetnost ne stječe ranije. Ova definicija preuzeta je iz čl. 1. Konvencije UN o pravima djeteta iz 1989. g. ("Služb. list SFRJ", br. 15/90, "Narodne novine" – "Međunarodni ugovori", br. 12/93 i 20/97).

Također, u odredbi čl. 2. Konvencije o zabrani i trenutnim djelovanjima za ukidanje najgorih oblika dječjeg rada iz 1999. godine izraz "dijete" se primjenjuje na osobe mlađe od 18 godina ("Narodne novine" – "Međunarodni ugovori", br. 5/01). Dakle, djetetom se smatra svaka osoba koja nema navršених 18 godina života. Usvojeno je ovakvo stajalište vodeći računa o tome da se fizička zrelost u najvećem broju slučajeva stječe po navršavanju ove zrelosti, kao i da je ova starosna granica uzeta kao kriterij za stjecanje poslovne sposobnosti.

Hrvatski propisi nisu pojmovno konzekventni, tako da se rabe različiti pojmovi u radnom, obiteljskom odnosno kaznenom zakonodavstvu, odnosno koriste se termini dijete (Ustav RH, Obiteljski zakon – "Narodne novine", br. 103/15, 98/19 i 47/20, u daljnjem tekstu: ObZ, u smislu statusa te krvnosrodničkog odnosa, te Kazneni zakon – "Narodne novine", br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15. – ispravak, 101/17., 118/18., 126/19., 84/21. i 114/22.; u daljnjem tekstu: KZ), maloljetno dijete (ObZ), odnosno maloljetnik (ZR).

Novi hrvatski KZ donesen 21. 10. 2011. godine, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2013. godine, u čl. 87. st. 7. definira dijete kao osobu koja nije navršila osamnaest godina života.³³

³² Vidjeti Expert Council on NGO Law: Opinion on the compatibility of the smendments to the Croatia Law on Associations and the Law on Foundations with European Standards, <https://rm.coe.int/conf-exp-2023-2-opinion-amendments-to-the-croatia-law-on-associations-/1680aac3e3>

³³ Tako PAVLOVIĆ, Š., Kazneni zakon, II.izdanje, Libertin naklada, Rijeka, 2013., str. 204.

ObZ u čl.85. uređuje ograničenu poslovnu sposobnost djeteta, na način da dijete koje je navršilo petnaest godina života i koje zarađuje može samostalno poduzimati pravne radnje, odnosno sklapati pravne poslove i preuzimati obveze u visini iznosa koji zarađuje te raspolagati svojom zaradom pod uvjetom da ne ugrožava svoje uzdržavanje. Ako ove pravne radnje i ovi pravni poslovi bitno utječu na njegova osobna i imovinska prava, za njihovo poduzimanje potrebna je suglasnost roditelja ili drugog zakonskog zastupnika djeteta.³⁴

Zakon o radu u čl.19. propisuje da osoba mlađa od petnaest godina ili osoba s petnaest i starija od petnaest, a mlađa od osamnaest godina koja pohađa obvezno osnovno obrazovanje, ne smije se zaposliti.³⁵ Također isti ZR uređuje u čl.20. i poslovnu sposobnost maloljetnika za sklapanje ugovora o radu. Naime, ako zakonski zastupnik ovlasti maloljetnika s petnaest godina i starijeg od petnaest godina za sklapanje određenog ugovora o radu, osim maloljetnika koji pohađa obvezno osnovno obrazovanje, maloljetnik je poslovno sposoban za sklapanje i raskidanje toga ugovora te za poduzimanje svih pravnih radnji u vezi s ispunjenjem prava i obveza iz toga ugovora ili u vezi s tim ugovorom.³⁶

Dakle, maloljetna osoba koja je navršila 15 godina i ne pohađa osnovnoškolsko obrazovanje može se zaposliti kod poslodavca sukladno ZR-u, pri čemu poslodavac može biti i udruga.

Iako navedeni zakoni različito definiraju pojam "dijete", potrebno je naglasiti da se on u cijelom pravnom sustavu ipak treba tumačiti, bar kad je o zaštiti prava djeteta riječ, u smislu Konvencije o pravima djeteta, koja je viši pravni akt u odnosu na propise (prema čl. 140. Ustava RH).

Prava djeteta čine posebnu kategoriju prava čovjeka, jer je sadržaj tih prava zadan posebnošću djeteta, što uključuje one vrijednosne kategorije koje djetetu omogućavaju cjelovit i nelimitiran razvoj, što implicira nadalje i njegovo pravo na kreativan izražaj i sudjelovanje u kulturnom životu.

Uz Ustav RH ključan pravni dokument koji inaugurira pravo djeteta na udruživanje je već spomenuta Konvencija o pravima djeteta iz 1989., koja, između ostaloga, uređuje i prava sudjelovanja, koja uključuju one odredbe Konvencije koji omogućuju djetetu aktivno sudjelovanje u svojem okružju,

³⁴ Detaljnije HRABAR, D. (ur.) i dr., *Obiteljsko pravo*, Narodne novine, 2021., str. 199.

³⁵ Više UČUR, M.Đ., ZLATOVIĆ, D., MOSLAVAC, B., MALENICA, I., ČUPURDIJA, M., *Veliki komentar Zakona o radu*, Knjiga 1., drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Libertin nakalda, Rijeka, 2021., str. 233.-244.

³⁶ Detaljnije BILIĆ, A., *Radno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2021., str. 137.-140.

regionalnom / nacionalnom / svjetskom, koja ga pripremaju za aktivnog građanina u budućnosti. To su primjerice: pravo na slobodno izražavanje svojih misli i pravo na udruživanje.

U čl. 15. 1. Konvencije popisano je kako države stranke priznaju djetetu pravo na slobodu udruživanja i slobodu mirnog okupljanja. Uživanju ovih prava ne mogu se postavljati nikakva ograničenja osim onih koja su u zajednici zakonski propisana i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna u interesu nacionalne ili javne sigurnosti, javnog poretka (*ordre public*), zaštite javnog zdravlja ili morala, ili zaštititi prava i sloboda drugih.

U Republici Hrvatskoj maloljetnici su do 18 godine, u pravilu, bez poslovne sposobnosti. Poslovna je sposobnost svojstvo nekog pravnog subjekta, dakle fizičke i pravne osobe, da može vlastitim (svjesnim) očitovanjima volje stvarati pravne učinke), zapravo svojstvo nekog pravnog subjekta da može samostalno raspolagati svojim pravima i obvezama. Prema čl. 18. st.2. Zakona o obveznim odnosima, fizička osoba poslovnu sposobnost stječe punoljetnošću, dakle kad navršši osamnaest godina života. Osoba koja nije punoljetna može stvarati samo pravne učinke određene zakonom. Umjesto osobe koja nema poslovnu sposobnost očitovat će svoju volju njezin zakonski zastupnik ili skrbnik.

Prema čl.117. st.2. ObZ potpunu poslovnu sposobnost dijete stječe punoljetnošću ili sklapanjem braka prije punoljetnosti. Punoljetna je osoba koja je navršila osamnaest godina života.

U smislu ustavnih odredbi o pravu na udruživanje i odredbi Konvencije o pravu djeteta o pravu sudjelovanja, postavlja se pitanje mogu li djeca odnosno osobe koje još nisu navršile osamnaest godina osnivati odnosno biti članovi udruge.

U Republici Hrvatskoj na ovo pitanje različito se odgovaralo u različitim fazama razvoja pravnog uređenja udruga. Tako je prema čl.44. st.1. ranije važećeg Zakona o udrugama („Narodne novine“, br. 88/01. i 11/02.) svaka poslovno sposobna fizička osoba i pravna osoba mogla, pod jednakim uvjetima utvrđenim tim Zakonom i statutom udruge, postati članom udruge. Nadalje, osobe bez poslovne sposobnosti ili s ograničenom poslovnom sposobnošću mogle su biti članovi udruge, ali bez prava odlučivanja u tijelima udruge. Način njihova sudjelovanja u radu tijela udruge uređivao se statutom udruge.

Ako analiziramo ovu ranije važeću zakonsku odredbu razvidno je da članom udruge mogla postati i osoba s ograničenom odnosno osoba potpuno

lišena poslovne sposobnosti, pri čemu, naravno, treba obratiti pozornost na posebno normativno kondicioniranje načina izražavanja volje takvih osoba.

Dakle, u vrijeme važenja Zakona o udrugama iz 2001. samo su osobe s intaktnom poslovnom sposobnošću mogle uživati sva članska prava. Međutim, uz tu generalnu odredbu, zakonodavac je posebnu pozornost posvetio načinu realizacije prava na slobodno udruživanje osoba čija poslovna sposobnost nije potpuna. U praksi su se postavljala pitanja koja nisu *ex lege* bila riješena a posebice na koji će način dijete bez potpune poslovne sposobnosti iskoristiti ovo svoje pravo na udruživanje, odnosno na koji će modus izraziti svoju volju za članstvom u nekoj udruzi. Očigledno je kako su se u nedostatku precizne zakonske norme ovdje morale primijeniti odredbe koje su uređivale pravo i dužnost roditelja te drugih zakonom određenih osoba na odgoj djeteta. Učlanjenje djeteta prema Zakonu iz 2001. moglo je uslijediti tek pošto su roditelji ili drugi zakonski zastupnici dali svoj pristanak (ili na drugi način djelovali u ime djece). Svako drugačije tumačenje predstavljalo bi neutemeljeno i protupravno zadiranje u navedena roditeljska prava, te je bila nužna nova norma koja bi precizno rješavala ovo pitanje.³⁷

U Zakonu iz 2001., zakonodavac nadalje, nije razlikovao različite dobne skupine djece, njihov postignut psihofizički razvoj i potencijalno učlanjenje u udrugu. Neprijeporno je kako isti modalitet učlanjenja kod ovih osoba bez pune poslovne sposobnosti ne može biti isti u različitoj životnoj dobi, primjerice radi li se o djetetu od 3 ili 17 godina. Naime, različit uzrast znači različitu psihofizičku razvijenost djeteta, a to za mogućnost konzumacije dotičnog prava znači i različitu sposobnost djeteta da poima i koristi pravo na slobodno udruživanje, što je svakako bilo polazište za nova zakonska rješenja.

Novi ZU iz 2014. ovoj problematici posvećuje veću pozornost. Razlikujemo poziciju djeteta kao osnivača udruge i djeteta kao člana udruge prema ovoj novoj udružnoj regulativi. Prema čl.11. ZU-a, udrugu mogu osnovati najmanje tri osnivača, s time što osnivač udruge, u smislu istog propisa, može biti svaka poslovno sposobna fizička osoba ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova i pravna osoba.³⁸

Uz ovjerenu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika osnivač udruge može biti i maloljetna osoba s navršenih 14 godina života.

³⁷ Usp. DIKA, M. i dr., op.cit., str. 38.-40.

³⁸ Cit. ZLATOVIĆ, D., Upravljanje neprofitnim organizacijama – pravni aspekti, Knjiga prva, Libertin naklada, Rijeka, 2022., str. 197.

Zakonski zastupnik odnosno skrbnik daje ovu suglasnost prije održavanja osnivačke skupštine udruge. Dakle, dijete koje ima manje od četrnaest godine ne može biti osnivač udruge. Kod maloljetnika s navršениh četrnaest godina koji iskaže volju biti osnivačem udruge, prethodna suglasnost zakonskog zastupnika ili skrbnika je pretpostavka valjanosti osnivačkog statusa takve maloljetne osobe. Dakle, suglasnost ovih osoba mora uslijediti prije održavanja osnivačke skupštine, te se naknadne suglasnosti ne bi uvažavale. Suviše, postoji još jedan zakonski preduvjet u tom slučaju, a to je da u trenutku osnivanja udruge najmanje jedan osnivač mora biti punoljetna, poslovno sposobna osoba kojoj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova. Neovisno što maloljetna osoba u slučaju i pod uvjetima određenim ZU-om može biti osnivač udruge, ista osoba ne može biti ovlaštena za zastupanje udruge, jer to može biti samo punoljetna, poslovno sposobna osoba ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova.³⁹ Postojanje kategorije maloljetnika među osnivačima udruge može utjecati i na posebne razloge prestanka udruge, Naime, prema čl.48. st.1. toč.6. ZU-a, udruga može prestati i na zahtjev člana, ako je broj članova udruge pao ispod broja osnivača potrebnog za osnivanje udruge, a nadležno tijelo udruge u roku od godinu dana od nastupanja te činjenice nije donijelo odluku o prijmu novih članova. Naime, primjerice ukoliko su udругu osnovala četiri osnivača, od kojih su tri maloljetne osobe sukladno ZU-u, te u tijeku djelovanja udruge jedinom punoljetnom poslovno sposobnom članu prestane članstvo u udruzi, a udruga ne primi u članstvo novu punoljetnu poslovno sposobnu osobu, tada pod navedenim kondicijama može doći do prestanka udruge, ali na zahtjev člana udruge.⁴⁰

Za razliku od pravne pozicije osnivača udruge, pozicija članova udruge je bitno drukčije uređena i to odredbom čl.12. ZU-a.

Tako, svaka fizička i pravna osoba može postati članom udruge, sukladno zakonu i statutu. Međutim, za osobu mlađu od 14 godina pisanu izjavu o učlanjivanju u udругu daje zakonski zastupnik ili skrbnik, a za maloljetnu osobu s navršениh 14 godina zakonski zastupnik ili skrbnik daje pisanu suglasnost.

Iz ovoga neprijeporno proizlazi da članovi udruge mogu biti i maloljetne osobe mlađe od četrnaest godina pod zakonskim uvjetima, dok iste osobe ne mogu biti osnivači udruge.

³⁹ Ibid., str. 198.

⁴⁰ Loc. cit.

Dakle, zakonodavac razlikuje modalitete učlanjenja u udrugu ovisno da li je maloljetnik mlađi ili stariji od 14 godina. U slučaju kad je potencijalni član udruge maloljetna osoba koja još nije navršila 14 godina tada njegov zakonski zastupnik ili skrbnik u ime te osobe daje pisanu izjavu o učlanjivanju u udrugu, dok u slučaju maloljetne osobe starije od 14 godina zakonski zastupnik daje prethodnu pisanu suglasnost kao kod regulacije osnivanja udruge kada u njenom osnivanju kao osnivač sudjeluje maloljetna osoba starija od 14 godina.⁴¹

Ova kategorija članova nije *ex lege* izvlaštena od sudjelovanja u odlučivanju u tijelima udruzi, kao što je to bilo prema ranijem Zakonu o udrugama iz 2001.⁴²

Ako se udruga odluči za određivanje maloljetnika kao kategorije članstva statutom, za tu kategoriju moraju jasno biti uređeni uvjeti i način učlanjivanja i prestanka članstva, način vođenja popisa članova, prava, obveze i odgovornosti takvih članova, te način njihova sudjelovanja i odlučivanja, sve sukladno čl.13. st.3. ZU-a, koja odredba regulira obvezni sadržaj statuta udruge. Naime, prema čl.17. ZU-a, ako su statutom udruge određene kategorije članstva, statutom se može odrediti da samo pojedine kategorije članstva čine skupštinu udruge, odnosno da imaju pravo odlučivanja na skupštini. Dakle, postoji opcija, jasno ako je tako uređeno statutom udruge, da udruga može imati maloljetno članstvo ali da takvi članovi ne čine skupštinu udruge odnosno da ne mogu u tijelima udruge odlučivati. Za razliku od Zakona o udrugama iz 2001. kada je maloljetnicima bilo onemogućeno *ex lege* odlučivanje u tijelima udruge, sada je sudjelovanje ove kategorije članstva u odlučivanju u udruzi dispozitivno riješeno na način da se to utvrđuje statutom. Odredbom čl.17. st.3. ZU-a. propisano je kako maloljetne osobe članovi udruge sudjeluju u radu skupštine udruge na način propisan statutom. Ako je to određeno statutom, maloljetne osobe s navršenih 14 godina života mogu odlučivati na skupštini uz pisanu suglasnost zakonskog zastupnika ili skrbnika.

Druga posebna kategorija osnivača odnosno članova udruge su punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova. One prema eksplicitnoj odredbi čl. 11. st.3. ZU-a mogu biti osnivači udruge, pod uvjetom da njihov zakonski zastupnik odnosno skrbnik dade

⁴¹ Loc. cit.

⁴² V. čl. 4. st. 2. Zakona o udrugama iz 2001. Detaljnije kod DIKA, M. i dr., op.cit., str. 25.

suglasnost prije održavanja osnivačke skupštine udruge. Međutim, u trenutku osnivanja udruge najmanje jedan osnivač mora biti punoljetna, poslovno sposobna osoba kojoj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova. To znači da osnivači udruge ne mogu biti isključivo posebne kategorije osoba. Suviše, punoljetna osoba lišena poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova, iako može biti osnivač udruge, ne može biti osoba ovlaštena za zastupanje udruge, jer to prema odredbi čl.11. st.6. ZU-a može biti samo punoljetna, poslovno sposobna osoba ako joj poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova. Iako to nije eksplicitno navedeno u čl.12. ZU-a, punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti u dijelu sklapanja pravnih poslova mogu biti članovi udruge, ukoliko je to predviđeno statutom udruge odnosno ukoliko ima potrebnu suglasnost zakonskog zastupnika odnosno skrbnika.

U svezi ostvarivanja upravljačkih prava ovih kategorija članova ZU propisuje određena pravila u čl. 17. st. 2.-4. Tako punoljetne osobe lišene poslovne sposobnosti sudjeluju u radu skupštine i mogu odlučivati na skupštini na način propisan statutom. Maloljetne osobe članovi udruge sudjeluju u radu skupštine udruge na način propisan statutom. Ako je to određeno statutom, maloljetne osobe s navršених 14 godina života mogu odlučivati na skupštini uz pisanu suglasnost zakonskog zastupnika ili skrbnika.

2.6. Popis članova udruge

Udruga je dužna voditi popis svojih članova. Popis članova vodi se elektronički ili na drugi prikladan način i obvezno sadrži podatke o osobnom imenu (nazivu), osobnom identifikacijskom broju (OIB), datumu rođenja, datumu pristupanja udruzi, kategoriji članstva, ako su utvrđene statutom udruge te datumu prestanka članstva u udruzi, a može sadržavati i druge podatke. Popis članova uvijek mora biti dostupan na uvid svim članovima i nadležnim tijelima, na njihov zahtjev. Iz ovog popisa razvidno je ima li u svome članstvu određena udruga i maloljetne osobe.⁴³

Odredbom čl.54. st.1. ZU-a bile su propisane sankcije za slučaj kada iz popisa članova udruge nije vidljivo ima li udruga u članstvu i maloljetne osobe, jer bi takve udruge morale biti pod većim nadzorom s obzirom na osjetljivost razvoja, zdravlja i ćudoređa djece.

⁴³ PLAZONIĆ, K., Novi Zakon o udrugama – osnivanje, registracija i prstanak, Pravo u gospodarstvu, 54, br.1., 2015., str. 91.

Odredba čl.54. ZU-a brisana je 2019.⁴⁴, tako da je sada u temeljnom propisu o udrugama izostavljena regulativa prekršajne odgovornosti udruga i odgovornih osoba u udrugama.

2.7. Prestanak članstva u udruzi

Kako je članstvo u udruzi rezultanta članove osobne volje, do prestanka članstva određene osobe u udruzi može doći slobodnim očitovanjem volje te osobe. Međutim, do prestanka članstva u udruzi može doći i iz razloga izvanrednih okolnosti koje su takve prirode da daljnje članstvo nije moguće niti opravdano (npr. ponašanje člana udruge suprotno ciljevima i interesima udruge i sl.).

Modaliteti prestanka članstva u udruzi uređuju se statutom udruge.

Tako je obično u statutima udruga predviđeno kako članstvo u udruzi prestaje:

- smrću člana fizičke osobe,
- prestankom postojanja člana pravne osobe,
- prestankom postojanja udruge,
- dragovoljnim istupom iz udruge,
- neplaćanjem članarine i
- isključenjem iz udruge.

Tako se može statutom odrediti da se član udruge briše iz popisa članova bez posebne odluke ukoliko do kraja godine ne plati članarinu za tekuću godinu. Odluka o isključenju člana iz udruge donosi nadležno tijelo udruge sukladno statutu (pretežito se to ovlaštenje dodjeljuje statutarnom odredbom predsjedniku udruge ili posebnom tijelu ili povjerenstvu – npr. sud časti). Isključeni član obično u većini statutarnih rješenja ima pravo u roku od petnaest dana, računajući od dana dostave odluke, podnijeti žalbu skupštini udruge. Skupština je dužna riješiti žalbu u roku 30 dana računajući od dana dostave žalbe. Odluka skupštine udruge o isključenju je konačna.

Ranija sudska praksa, polazeći od načela dobrovoljnosti članstva u udrugama, te kako Zakon o udrugama izričito ne propisuje sudsku zaštitu članu udruge u slučaju isključenja iz udruge, zauzimala je stajalište o nepostojanju prava na pobijanje odluke o isključenju člana udruge iz udruge u sudskom postupku.⁴⁵

⁴⁴ V. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o udrugama, objavljen u „Narodne novine“ br. 98/19. – op. aut.

⁴⁵ V. rješenje Vrhovnog suda RH, Gž-14/05 od 15.8.2005.

Ipak, novija sudska praksa ide u drugom smjeru, polazeći od konvencijskih i ustavnih odredbi o pravu da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud odluči o pravima građana pravično i u razumnom roku, te nastavno na u ZU-u propisanu sudsku zaštitu u slučaju nepravivosti u provedbi statuta udruge. Konačno gledište o ovom pravu na sudsku zaštitu i o stvarnoj nadležnosti u ovim pravnim stvarima dao je Građanski odjel Vrhovnog suda Republike Hrvatske na sjednici od 5.2.2007. u sljedećem pravnom shvaćanju: „ Za odlučivanje o zakonitosti odluke društva kojom se u stegovnom postupku članu društva izrečena mjera prestanka članstva postoji sudska nadležnost, a nadležan je Upravni sud Republike Hrvatske na temelju čl.66. ZUS-a.“⁴⁶

Ovo pravno shvaćanje nužno je uskladiti s obzirom na važeći Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, **29/17 i 110/21; u daljnjem tekstu: ZUS**) te novoustrojenu organizaciju i nadležnosti upravnih sudova u Republici Hrvatskoj.

2.8. Iz prakse Europskog suda za ljudska prava

Problematika zaštite prava članova udruge u slučaju njihovog isključenja iz udruge razmatrana je i u recentnoj sudskoj praksi, posebice u presudi ESLJP-a u predmetu Lovrić protiv Hrvatske (Zahtjev br. 38458/15) od 4. travnja 2017.

Postupak u ovome predmetu pokrenut je temeljem zahtjeva (br. 38458/15) protiv Republike Hrvatske što ga je 29. srpnja 2015. godine hrvatski državljanin g. Zvonimir Lovrić („podnositelj zahtjeva“) podnio Sudu na temelju članka 34. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (dalje: Konvencija). Podnositelj zahtjeva je tvrdio da pred pravosudnim tijelima nije mogao osporiti odluku (rješenje) da ga se isključi iz udruge čiji je bio član. U nastavku prenosimo ključne segmente iz ove presude koja je referentna za postupanja u sličnim predmetima.

Podnositelj zahtjeva bio je član lovačke udruge, skupština koje je donijela rješenje o isključenju podnositelja zahtjeva iz udruge. Obaviješten je da može podnijeti žalbu protiv tog rješenja i da će se o svakoj žalbi raspravljati na (redovnoj) godišnjoj sjednici skupštine udruge. Podnositelj zahtjeva podnio je žalbu, ali je rješenje skupštine potvrđeno nakon usvajanja nove odluke na godišnjoj sjednici. Skupština nije navela nikakve razloge za

⁴⁶ KALADIĆ, I., Nešto o sudskoj zaštiti u slučaju isključenja člana udruge iz udruge, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, Godišnjak 14., 2007., str.729.-738.

isključenje podnositelja zahtjeva niti u jednom od svojih rješenja. Podnositelj zahtjeva podnio je 11. siječnja 2014. godine tužbu protiv lovačke udruge Županijskom sudu u Požegi, kojom je od suda zatražio da proglašiti nezakonitim rješenje skupštine i da ga se vrati na mjesto člana. Rješenjem od 4. ožujka 2014. godine Županijski sud odbacio je tužbu podnositelja zahtjeva kao nedopuštenu uz obrazloženje da pitanje ne spada u sudsku nadležnost.

Podnositelj zahtjeva je zatim podnio žalbu protiv tog rješenja Vrhovnom sudu Republike Hrvatske. Vrhovni sud Republike Hrvatske je rješenjem od 2. travnja 2014. godine odbio žalbu podnositelja zahtjeva i potvrdio prvostupanjsku odluku. U svom rješenju Vrhovni sud Republike Hrvatske je, između ostalog, naveo: „Posebice, na temelju članka 26. stavka 1. Zakona o udrugama ... članovi udruge nadziru rad udruge, a ako član udruge utvrdi nepravilnosti u provedbi statuta, ovlašten je na to upozoriti statutom određeno tijelo udruge, odnosno skupštinu ako statutom nije određeno drugo nadležno tijelo. Nadalje, ako se upozorenje ne razmotri na sjednici statutom određenog tijela udruge, odnosno skupštine u roku od trideset dana od dostavljenoga pisanog upozorenja te ako se nepravilnosti ne otklone, član ima pravo podnijeti tužbu županijskom sudu nadležnom prema sjedištu udruge radi zaštite svojih prava propisanih Statutom udruge. Navedena odredba ... regulira pitanje sudske nadležnosti vezano za pravo nadzora članova udruge nad radom udruge. U to pravo ne spada osporavanje zakonitosti odluke donesene u stegovnom postupku protiv tužitelja kao člana udruge, a kako je to pravilno obrazloženo u pobijanom [prvostupanjskom] rješenju. S tim u vezi treba imati u vidu da se radi o članstvu u ... organizaciji zasnovanoj na dobrovoljnosti [u kojoj] članovi mogu svojim općim aktom urediti na koji način će pružiti zaštitu [svojim] članskim pravima. Stoga, odluka o isključenju člana udruge ne spada u sudsku nadležnost prema članku 26. stavku 1. Zakona o udrugama (sada čl.42. novog Zakona o udrugama iz 2014.– *op.aut.*).,“

Podnositelj zahtjeva je 12. lipnja 2014. godine podnio ustavnu tužbu protiv rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Ustavni sud Republike Hrvatske je rješenjem od 18. prosinca 2014. godine odbacio ustavnu tužbu podnositelja zahtjeva kao nedopuštenu te uvrđio kako predmetom nije otvoreno niti jedno ustavnopravno pitanje.⁴⁷

⁴⁷ Za ovakvu praksu hrvatskih sudova vidi i rješidbe u predmetima Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III-3907/2005 od 11. siječnja 2005., U-III217/2001 od 25. travnja 2007., U-III-1630/2006 od 17. lipnja 2009., U-III3829/2010 od 12. svibnja 2011., te U-III-5688/2014 od 5. studenoga 2014., kao i Vrhovnog suda Republike Hrvatske br. Gž-9/15 od 12. svibnja 2015.

U svojoj presudi ESLJP pošao je od mjerodavnog dijela Preporuke CM/Rec(2007)14 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnom statusu nevladinih udruga u Europi, koju je usvojio Odbor ministara 10. listopada 2007. godine na 1006. sjednici zamjenika ministara, a koji sadrži stajalište kako članovi nevladinih udruga trebaju biti zaštićeni od isključenja protivnog njihovim statutima. Naime, kao i kod prihvata članstva, isključenje određene osobe iz nevladine udruge utemeljene na članstvu obično je pitanje koje se tiče same udruge. Međutim, pravila koja uređuju članstvo u svojem statutu moraju se uvijek poštovati, a nacionalni zakon bi stoga trebao osigurati da osoba koja se suočava s isključenjem ili koja je isključena ima na raspolaganju učinkovito sredstvo kojim može inzistirati na takvom poštovanju. Najbolja sredstva za etičko i odgovorno ponašanje nevladinih udruga su promicanje samouređenja u ovom sektoru na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Unatoč tome, države imaju legitimni interes za uređivanje nevladinih udruga kako bi se zajamčilo poštovanje prava trećih osoba (bilo da se radi o donatorima, zaposlenicima, članovima ili javnosti) i kako bi se osigurala pravilna uporaba javnih sredstava i poštovanje zakona. U većini slučajeva interesi trećih osoba mogu biti primjereno zaštićeni na način da im se omogući da iznesu relevantna pitanja pred sudovima; u načelu ne bi trebalo biti potrebno da javno tijelo poduzima bilo kakvu drugu radnju u njihovo ime. Gore navedena preporuka Odbora ministara temelji se na Temeljnim načelima o statusu nevladinih udruga u Europi koja su donijeli sudionici na multilateralnim sastancima održanim u Strasbourgu od 19. do 20. studenoga 2001. godine, od 20. do 22. ožujka 2002. godine i 5. srpnja 2002. godine.

U ovom predmetu podnositelj zahtjeva g. Lovrić prigovorio je da nije imao pristup sudu kako bi osporio odluku (rješenje) kojim je isključen iz udruge koje je bio član. Pozvao se na članak 6. stavak 1. Konvencije koji glasi kako slijedi: „Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ... svatko ima pravo da ... sud pravično ... ispita njegov slučaj.”

U presudi ESLJP navodi da članak 6. stavak 1. Konvencije o svakome osigurava pravo da iznese svaki zahtjev vezan za svoja građanska prava i obveze pred sudom. Pravo na pristup, to jest pravo na pokretanje postupka pred sudom u građanskopravnim stvarima, čini jedan vid „prava na sud”.⁴⁸

⁴⁸ V. predmete Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 28. listopada 1998., odlomak 147., Izvješća 1998-VIII; i Golder i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine, 21. veljače 1975., odlomci 28.-36., Serija A br. 18.

ESLJP je u presudi konstatirao da je članak 26. stavak 1. Zakona o udrugama iz 2001. (sada čl. 42. st. 1. ZU-a – *op. aut.*) članovima udruge omogućivao da podnesu tužbu s ciljem zaštite svojih prava utvrđenih statutom udruge". Stoga hrvatsko pravo ne samo da je spomenulo, nego je i pružalo pravnu zaštitu prava članovima koja proizlaze iz statuta udruge kojoj su pripadali. Nadalje, ovaj predmet tiče se prava postojećeg člana udruge, a ne prihvata potencijalnog člana, što ga razlikuje od predmeta *Rutkowski*, u kojem je ESLJP utvrdio da podnositelj zahtjeva prema domaćem pravu nije imao pravo postati član lovačke udruge, te da je stoga članak 6. Konvencije bio neprimjenjiv.⁴⁹ Ovaj se predmet ne odnosi na članstvo podnositelja zahtjeva u političkoj stranci, odnosno politički aspekt te slobode, u kojem slučaju članak 6. stavak 1. ne bi bio primjenjiv.⁵⁰ Umjesto toga, odnosi se na njegovo članstvo u lovačkoj udruzi privatnog karaktera, odnosno građanskopravni aspekt te slobode na koji se članak 6. stavak 1. Konvencije nesumnjivo primjenjuje.⁵¹

ESLJP je već ranije u sličnom predmetu presudio da je pravo nekoga da bude član udruge pravo građanskopravne prirode, zajedno sa slobodom udruživanja, te da se stoga članak 6. stavak 1. primjenjivao na postupke koji se odnose na isključenje iz udruge.⁵²

ESLJP u svojoj ocjeni u ovoj presudi ponavlja da pravo na pristup sudu nije apsolutno i da može podlijegati ograničenjima koja ne ograničavaju ili umanjuju pristup koji je pojedincu ostavljen na način ili u mjeri uslijed koje bi bila narušena sama bit prava. Nadalje, ograničenje prava na pristup sudu neće biti spojivo s člankom 6. stavkom 1. Konvencije ako se njime ne nastoji ostvariti legitiman cilj i ako ne postoji razuman odnos razmjernosti upotrijebljenih sredstva i cilja kojemu se težilo. Nadalje, kako navodi članak 11. stavak 2. Konvencije, sloboda udruživanja i, posljedično, organizacijska autonomija udruge, nije apsolutna. To znači da se miješanje države u unutarnje poslove udruge ne može potpuno isključiti. Konkretno, udruge se mora pridržavati nekih minimalnih standarda prilikom isključenja člana. Isključenje iz udruge

⁴⁹ Vidi predmet *Rutkowski protiv Poljske* (odl.), br. 30867/96, 16. travnja 2002.

⁵⁰ Vidi predmet *Refah Partisi (the Welfare Party) and Others protiv Turske* [GC] - 41340/98, 41342/98, 41343/98 et al., presuda 13.2.2003

⁵¹ V. predmet *APEH Üldözötteinek Szövetsége i drugi protiv Mađarske*, br. 32367/96, odlomci 30.-36., ESLJP 2000-X.

⁵² Vidi predmet *Sakellaropoulos protiv Grčke* (odl.), br. 38110/08, 6. siječnja 2011.

moglo bi predstavljati povredu slobode udruživanja dotičnog člana (na primjer, ako je u suprotnosti s njezinim pravilima ili ako je proizvoljno).

ESLJP prihvaća da u takvim predmetima opseg sudske revizije može biti ograničen, čak i u značajnoj mjeri, kako bi se poštovala organizacijska autonomija udruga. Međutim, u ovome je predmetu podnositelju zahtjeva, koji je pobijao svoje isključenje iz udruge zbog toga što je prekršio njezin statut, u potpunosti uskraćen pristup sudu. Teško je raspoznati je li to bio rezultat nepreciznog ili nepotpunog zakonskog propisa, njegovog tumačenja od strane domaćih sudova ili oboje. Važno je to da je podnositelj zahtjeva trebao imati pristup sudu, ali je lišen tog pristupa. Stoga je ESLJP zauzeo stajalište u ovom predmetu kako je došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije, te je utvrdio kako je zahtjev podnositelja dopušten, te je presudio kako je u predmetnom slučaju došlo do povrede članka 6. stavka 1. Konvencije. Međutim, ESLJP podnositelju zahtjeva nije dosudio pravednu naknadu u novčanom iznosu, smatrajući kako bi se satisfakcija u ovom slučaju najprimjerenije postigla ponavljanjem postupka pred hrvatskim sudovima.

2.9. Članstvo u neformalnim udrugama

Prema čl.1. st.1 i 3. ZU-a po svom pravnom statusu udruge mogu biti:

- udruge sa svojstvom pravne osobe (formalne udruge)
- udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe.(neformalne udruge, neregistrirane udruge).⁵³

Samo se na udruge koje imaju svojstvo pravne osobe primjenjuju odredbe Zakona o udrugama i drugih propisa koji uređuju formalne udruge, kako u pogledu njihove registracije, djelovanja, upravljanja, odgovornosti članova i same udruge, financiranja i sl.

Raniji Zakon o udrugama iz 1997. godine nije uređivao pitanje neformalnog udruživanja, što je bilo predmetom i ocjenom ustanovnosti toga Zakona iz 1997. Ustavni sud RH postupajući po prijedlogu CERANEO-a i HPC-a, utvrdio je kako doduše Zakon iz 1997., ne propisuje izričito postojanje neformalnih udruga, međutim naveo je i kako u hrvatskom pravnom sustavu postoje drugi propisi koji na posredan način promoviraju neformalno udruživanje (npr. pristup sudu imaju i neformalne skupine građana – stanari jedne zgrade i sl.).

⁵³ ZLATOVIĆ, D., Neformalne udruge, Udruga, RIPUP, Zagreb, br. 42., 2019., str. 19.

Neformalne udruge je na sličan način kao i važeći ZU tretirao i Zakon o udrugama iz 2001., koji po prvi puta eksplicitno navodi udruge bez svojstva pravne osobe kao modalitet ostvarivanja prava na slobodu udruživanja.

Za razliku od udruga koje imaju svojstvo pravnih osoba i kod kojih se provodi postupak njihova osnivanja i registracije, kod neformalnih udruga izostaje ovaj postupak. Međutim, neformalne udruge ne uživaju mogućnosti ostvarivanja onih prava i pogodnosti rezerviranih samo za formalne udruge (financiranje programa javnim sredstvima, fiskalni benefiti i sl.). Naime, registracijom udruga stječe neka prava koja neformalne udruge nemaju (npr. za dodjelu dotacije iz državnog proračuna mogu se natjecati samo udruge upisane u registar udruga i sl.). Tako se ne mogu osigurati sredstva u državnom proračunu ili proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave udruzi koja u trenutku donošenja proračuna nije bila osnovana, odnosno nije imala svojstvo pravne osobe, a kada uz to predsjednik takve udruge ujedno obnaša i javnu dužnost na državnoj ili lokalnoj razini (npr. zamjenik načelnika općine i sl.), tada se takva situacija ocjenjuje i kao sukob interesa toga dužnosnika (v. odluku Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa RH, br. 711-I-1004-P-112-14/15-06-8. od 12.6.2015.).

Nadalje, različit je i pravni status članova ovih udruga s obzirom na njihovu odgovornost za obveze formalne odnosno neformalne udruge. Kod udruga koje imaju svojstvo pravne osobe članovi udruge ne odgovaraju osobno svojom imovinom za obveze udruge koje su članovi. *A fortiori*, članovi neformalne udruge odgovaraju po načelima odgovornosti članova ortaštva, koje uključuje osobnu odgovornost članova takve udruge.

Dok udругu sa svojstvom pravne osobe mogu osnovati najmanje tri osnivača (čl.11. st.1. ZU-a), udругu bez svojstva pravne osobe mogu osnovati barem dva osnivača ili više njih (čl.637. st.1. ZOO-a).⁵⁴ Stoga u situaciji ako članstvo formalne udruge padne ispod zakonskog minimuma za članstvo u udruzi (najmanje tri člana), tada udругa može prestati postojati kao formalna udругa, odnosno izgubiti svojstvo pravne osobe, ali i potencijalno nastaviti funkcionirati kao neformalna udругa (najmanje dva člana) sukladno posebnim pravilima.

Izričita zakonska norma propisuje kako se na udruge koje nemaju svojstvo pravne osobe na odgovarajući način primjenjuju propisi koji se

⁵⁴ BARBIĆ, J., Pojam i obilježja ortaštva, Hrvatska pravna revija, Zagreb, br.3., 2002., str.43.

odnose na ortaštvo (čl.1. st.3. ZU-a). Ipak, kod toga treba imati na umu da izvorna svrha odredbi o ortaštvu nije upućena na osnivanje neformalnih udruga, pa je stoga u primjeni ove supsidijarne odredbe ZOO-a o ortaštvu (ortakluku) nužno prilagoditi posebnostima osnivanja i djelovanja neformalnih udruga.

Ortaštvo je uređeno odredbama čl.637. - 660. ZOO-a kao zajednica osoba i dobara bez pravne osobnosti. Dakle, radi se o društvu građanskog (civilnog) prava koje nema status pravne osobe, pa ne može imati niti status trgovačkog društva.⁵⁵

Stajalište o ekstenziji primjene propisa o ortakluku na pravnu poziciju udruga bez svojstva pravne osobe ima uporište u tome što ortaštvo kao oblik društva predstavlja zajednicu osoba i dobara koja ne posjeduje pravnu osobnost.

2.10. Pregled pravne regulacije u okruženju

Pravni status, osnivanje i djelovanje udruga (udruženja) u Bosni i Hercegovini regulirano je prvenstveno odredbama Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01., 42/03., 63/08., 76/11. i 94/16.; dalje: ZUF BiH) i zakonima entiteta, a u Republici Srbiji odredbama Zakona o udruženjima („Službeni glasnik RS“, br. 51/09., 99/11. i 44/18.; dalje: ZURS).

2.10.1. Bosna i Hercegovina

U Bosni i Hercegovini je problematika udruženja regulirana kako navedenim generalnim zakonom, tako i zakonima entiteta, odnosno Zakonom o udruženjima i fondacijama Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 45/02.), Zakonom o udruženjima i fondacijama Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 52/01. i 42/05.)⁵⁶, te Zakonom o udruženjima i fondacijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BD BiH“, br. 41/20 i 44/22).

⁵⁵ BILIĆ, A., Priznavanje pravne i stranačke sposobnosti ortaštvu, Zagrebačka pravna revija, 3., 3., 2014., str. 237.

⁵⁶ Slično v. čl. 2. st. 1. Zakona o udruženjima i fondacijama FBiH, čl. 2. st. 1. Zakona o udruženjima i fondacijama RS, te čl. 14. Zakona o udruženjima i fondacijama BD BiH. Detaljnije za Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske kod VLAČIĆ, Ž., Osnivanje i registracija udruženja građana sa posebnim osvrtnom na sportske klubove, Banja Luka, 2015., str. 4.

Tako se u bosansko-hercegovačkom pravu udruženje u smislu čl. 2. ZUF-a BiH određuje kao svaki oblik dobrovoljnog povezivanja tri ili više fizičkih ili pravnih lica, u svim kombinacijama, radi unapređenja i ostvarivanja nekog zajedničkog ili općeg interesa ili cilja, u skladu sa Ustavom i zakonom, a čija svrha nije sticanje dobiti (čl. 2. ZUF-a BiH).⁵⁷

Tko može biti osnivač udruženja u Bosni i Hercegovini uređeno je odredbom čl. 3. st. 1. ZUF-a BiH. Udruženja slobodno i dobrovoljno mogu osnovati fizičke osobe koje su državljani Bosne i Hercegovine i stranci koji imaju boravište u Bosni i Hercegovini, kao i pravne osobe koje su registrirane u Bosni i Hercegovini.⁵⁸

Nadalje, prema čl. 9. st. 1. ZUF-a BiH udruženje mogu osnovati najmanje tri osnivača.⁵⁹ Osnivači udruženja mogu biti fizička lica koja su državljani Bosne i Hercegovine i stranci koji u Bosni i Hercegovini imaju boravište ili pravne osobe koje su u Bosni i Hercegovini registrirane, s time što udruženje mogu osnovati međusobno fizičke i pravne osobe, ali broj osnivača ne može biti manji od tri. U aktu o osnivanju udruženja obvezno se, između ostaloga navodi ime, prezime, kao i potpis osnivača (u slučaju fizičke osobe kao osnivača) odnosno naziv uz potpis i pečat (u slučaju pravne osobe kao osnivača), dok statut udruženja obvezno sadrži, između ostaloga, odredbe o postupku za primanje i isključivanje članova.⁶⁰

Udruženje može ustanoviti svoje kriterije za prijem u članstvo, koji podliježu samo ograničenjima u smislu zabrane diskriminacije koja je utvrđena Ustavom i zakonima Bosne i Hercegovine. Također, udruženje je dužno voditi popis svojih članova i to elektronski ili na drugi odgovarajući način, s time što isti sadrži ime, prezime, odnosno naziv člana, s adresom prebivališta, odnosno sjedišta; datum pristupanja i broj pristupnice udruženja; vrstu članstva udruženja, u skladu sa statutom; datum prestanka

⁵⁷ Tako HADŽALIĆ, N. (ur.) i dr., Priručnik za nevladine organizacije u Bosni i Hercegovini, Ministarstvo pravde BiH & UNDP, 2014., str. 13.

⁵⁸ „Prema zakonu na državnom nivou, osnivači udruženja ne mogu biti: država Bosna i Hercegovina, entiteti, kantoni, gradovi, općine, mjesne zajednice, državni organi, državna preduzeća i fondovi, dok entitetski zakoni ne sadrže eksplicitno ovo ograničenje.“ Cit. ibid., str. 19.

⁵⁹ Minimalni broj od tri osnivača udruge propisano je i u čl. 11. st. 1. Zakona o udruženjima i fondacijama FBiH, čl. 9. st. 1. Zakona o udruženjima i fondacijama RS te čl. 14. Zakona o udruženjima i fondacijama BD BiH.

⁶⁰ V. čl. 11. i 12. ZUF-a BiH.

članstva u udruženju. Ovaj popis članova udruženja mora biti dostupan na uvid nadležnim organima na njihov zahtjev.⁶¹

Svaki član udruženja može pokrenuti postupak pred nadležnim sudom za utvrđivanje ništavnosti općeg akta udruženja koji je donesen suprotno odredbama statuta ili drugog općeg akta udruženja, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana donošenja tog akta.

2.10.2. Republika Srbija

U Republici Srbiji odredbama ZU RS uređuju se osnivanje i pravni položaj udruženja, upis i brisanje iz registra, članstvo i organi, statusne promjene i prestanak udruženja, kao i druga pitanja značajna za rad udruženja, te status i djelovanje stranih udruženja. Udruženje, u smislu čl.2. st.1. ZU RS, jeste dobrovoljna i nevladina nedobitna (neprofitna) organizacija zasnovana na slobodi udruživanja više fizičkih ili pravnih osoba, osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili općeg cilja i interesa, koji nisu zabranjeni Ustavom RS ili zakonom.

Ovim ZU RS je utvrđen minimalni broj osnivača neophodan za osnivanje udruženja. Prema čl. 10. st. 1. ZU RS, udruženje mogu osnovati najmanje tri osnivača, s tim što najmanje jedan od osnivača mora imati prebivalište, odnosno sjedište na teritoriju Republike Srbije.⁶² Osnivači udruženja mogu biti poslovno sposobne fizičke ili pravne osobe.⁶³ Maloljetna osoba s navršenih 14 godina života može biti osnivač udruženja uz izjavu o davanju suglasnosti njegovog zakonskog zastupnika u skladu sa zakonom, koja izjava mora sadržavati potvrdu o ovjeri potpisa u skladu sa zakonom.

Osnivački akt udruženja sadrži, između ostaloga i osobna imena, odnosno nazive osnivača i njihova prebivališta, odnosno sjedišta, potpise osnivača i njihove jedinstvene matične brojeve građana, odnosno broj putne isprave i državu izdavanja putne isprave za osnivače koji su strani državljani, s

⁶¹ V. čl. 15. Zakona o udruženjima i fondacijama BiH, čl. 16. Zakona o udruženjima i fondacijama FBiH, čl. 14. Zakona o udruženjima i fondacijama RS te čl. 19. Zakona o udruženjima i fondacijama BD BiH.

⁶² BENMANSUR, J. i dr., Vodič za primenu Zakona o udruženjima, Beograd, 2009., str. 11. i 12.

⁶³ Kada je riječ o državnim organima koji imaju svojstvo pravne osobe (ministarstva, općine, itd), osnovno je pravilo da oni ne mogu biti osnivači ili članovi udruženja kao nositelji vlasti, odnosno kao pravne osobe u javnom pravu.

time što se pravna osoba kao osnivač potpisuje tako što njegov zastupnik uz naziv pravne osobe dodaje svoj potpis i pečat, matični broj i porezno identifikacijski broj (PIB) pravne osobe. Statutom kao temeljnim općim aktom udruženja obavežno se, između ostaloga, uređuju uvjeti i način učlanjivanja i prestanka članstva, te prava, obaveze i odgovornost članova.⁶⁴

ZU RS u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti, ne pravi razliku između osnivača udruženja i članova udruženja. Pod osnivačima se podrazumijevaju osobe koje su osnovale udruženje, te su istovremeno i prvi članovi udruženja. U odnosu na druge osobe koje su naknadno pristupile udruženju kao članovi, one nemaju nikakve posebne privilegije niti status.⁶⁵

Prema čl. 19. st. 1. ZU RS, svaka osoba može pod jednakim uvjetima utvrđenim statutom postati član udruženja. Fizička osoba može biti član udruženja neovisno od godina starosti, u skladu s ovim zakonom i statutom. Izjavu o pristupanju, odnosno učlanjenju u udruženje za maloljetnu osobu do 14 godina života daje njegov zakonski zastupnik u skladu sa zakonom, a ako je u pitanju maloljetnik s navršenih 14 godina života izjavu daje sam maloljetnik uz izjavu o davanju suglasnosti njegovog zakonskog zastupnika u skladu sa zakonom, koje izjave moraju sadržavati potvrdu o ovjeri potpisa u skladu sa zakonom.

Udruženje vodi evidenciju o svojim članovima, što proizlazi iz razloga pravne sigurnosti, iako za povredu ove obveze nisu predviđene prekršajne sankcije.⁶⁶ Udruženje je pri tome, kao i pri prikupljanju, obradi, korištenju i čuvanju podataka koji se odnose na članove udruženja, dužno poštivati odredbe Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.⁶⁷

⁶⁴ V. čl. 11. st. 2. i 3. i čl. 12. st. 4. ZU RS.

⁶⁵ BENMANSUR, J. i dr., op.cit., str. 18.

⁶⁶ „Pre svega, ažurna evidencija o članstvu omogućava da se u svakom trenutku može jasno utvrditi koja lica imaju prava i obaveze predviđene odgovarajućim odredbama statuta, uključujući i pravo na upravljanje udruženjem. Ta evidencija je posebno važna za ocenu punovažnosti odluka skupštine i drugih organa udruženja ukoliko su statutom predviđeni (da li postoji kvorum potreban za punovažno odlučivanje, da li postoji potrebna većina za donošenje određenih odluka, itd.). Uredna evidencija članstva je važna i zbog toga što smanjenje broja članova ispod broja potrebnog za osnivanje može da bude osnov za brisanje udruženja iz registra.“ Loc. cit.

⁶⁷ „Sl. glasnik RS“, br. 87/18.

Svaki član udruženja može pokrenuti postupak pred nadležnim osnovnim sudom za utvrđivanje ništavosti općeg akta udruženja koji je donesen suprotno statutu ili drugom općem aktu udruženja, odnosno za utvrđivanje ništavosti pojedinačnog akta udruženja koji je donesen suprotno zakonu, statutu ili drugom općem aktu udruženja, u roku od petnaest dana od dana saznanja za akt, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana donošenja akta. Prema čl. 21. ZU RS članovi upravljaju udruženjem neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika u organima udruženja. Svi članovi udruženja čine skupštinu udruženja kao najviši organ udruženja.⁶⁸

3. ČLANSTVO U UDRUGAMA RADNIKA I POSLODAVACA

Sloboda udruživanja i zabrana diskriminacije u Republici Hrvatskoj ima svoj zakonski temelj za sindikalno udruživanje u odredbama Ustava RH, ZR-a, ZU-a te drugim podzakonskim aktima.⁶⁹

Odredbe Zakona o udrugama ne primjenjuju se na sindikate i udruge poslodavaca (čl.1.st.2. ZU-a), pa izvore prava udruživanja u području rada trebamo tražiti u Ustavu RH, ZR-u te posebnim zakonima u području radnog prava. Radnici imaju pravo, po svojem slobodnom izboru, utemeljiti sindikat kao udrugu radnika, te se u njega učlaniti, uz uvjete koji mogu biti propisani samo statutom ili pravilima toga sindikata.⁷⁰

Poslodavci imaju pravo, po svojem slobodnom izboru, utemeljiti udrugu poslodavaca te se u nju učlaniti, uz uvjete koji mogu biti propisani samo statutom ili pravilima te udruge.

Ove udruge mogu se osnovati bez bilo kakvoga prethodnog odobrenja.

Reprezentativnost sindikata ogleda se i u vidu sindikalnog pluralizma (samostalni i nezavisni sindikati), pa u Republici Hrvatskoj djeluju brojni sindikati.⁷¹

⁶⁸ V. čl. 22. st. 2. ZU RS.

⁶⁹ ČUPURDIJA, M., Uloga i značenje sindikata u hrvatskom radnom pravu, Pravo i porezi, RRIF, Zagreb, br. 4., 2009., str. 32.

⁷⁰ UČUR, M.Đ., Sindikati i pravo radnika na udruživanje, u CRNKIĆ, T. et al., Zakon o radu s komentarima i tumačenjima, TIM press, Zagreb, 2010., str. 387. Definicija sindikata v. EMIR, A., Selwyn's Law of Employment, 17th ed., Oxford University Press, 2012., str. 616.

⁷¹ Primjerice Udruga radničkih sindikata Hrvatske, Nezavisni hrvatski sindikati, Savez samostalnih sindikata Hrvatske, Matica hrvatskih sindikata; Hrvatska udruga sindikata, Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja, Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika RH i dr.

Zakonom o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata („Narodne novine“, br. 93/14. i 26/15.) propisuju kriteriji i postupak utvrđivanja reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata više razine za sudjelovanje u tripartitnim tijelima na nacionalnoj razini, kriteriji i postupak utvrđivanja reprezentativnosti sindikata za kolektivno pregovaranje te prava reprezentativnih udruga. Uz Zakon o radu koji propisuje temeljne odrednice glede udruga radnika i sindikata, posebnim se zakonom regulira reprezentativnost socijalnih partnera na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini, te razini kolektivnog pregovaranja.⁷²

Prema načelu dobrovoljnosti udruživanja, radnik, odnosno poslodavac slobodno odlučuje o svojem pristupanju udruzi i istupanju iz udruge.⁷³ Nitko ne smije biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva u udruzi, odnosno sudjelovanja ili nesudjelovanja u djelatnosti udruge.⁷⁴ Djelatnost udruge ne može se privremeno zabraniti niti se udruga može raspustiti odlukom izvršne vlasti.

Sindikati mogu utemeljiti kod poslodavca najmanje deset punoljetnih poslovno sposobnih fizičkih osoba, dok udruge više razine osnivaju najmanje dvije udruge radnika.⁷⁵

Način pristupanja sindikatu temelji se na načelima dobrovoljnosti i teritorijalnosti.

Udruge poslodavaca mogu utemeljiti najmanje tri pravne osobe ili punoljetne poslovno sposobne fizičke osobe, dok udruge više razine mogu utemeljiti dvije udruge poslodavaca.⁷⁶

⁷² POTOČNJAK, Ž., Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca, Radno pravo, br.1., 2014., str.18.-26.

⁷³ MARINKOVIĆ-DRAČA, D., Pravo na sindikalno organiziranje u Republici Hrvatskoj, u : CRNIĆ.I. i dr., Radni odnosi u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 2007., str.497.

⁷⁴ VIDOVIĆ, A., Sindikati i udruge poslodavaca, u BOŽINA, A., et al., Radni odnosi – primjena Zakona o radu, RRIF Plus, Zagreb, 2010., str. 561.

⁷⁵ Za status sindikata u drugim državama i pravnim sustavima detaljnije kod LOCKTON, D.J., Employment Law, 7th ed., Palgrave MacMillan, 2010., str. 342.

⁷⁶ Za regulaciju prema ZOR/09 vidi GOVIĆ, I., MARINKOVIĆ DRAČA, D., MILKOVIĆ, D., Zakon o radu, TEB Poslovno savjetovanje, Zagreb, 2010., str. 602. Za regulaciju prema ZOR/14 vidi HORVATIĆ, L., Udruge radnika i poslodavaca, u BEJAKOVIĆ, P. i dr., Zakon o radu s komentarima i tumačenjima, TIMpress, Zagreb, 2014., str. 330.

Udruga, odnosno udruga više razine, mora imati statut utemeljen i donesen na načelima demokratskog zastupanja i demokratskog očitovanja volje članova. Udruga i udruga više razine stječe pravnu osobnost danom upisa u registar udruga.

Član ovih udruga može tražiti sudsku zaštitu u slučaju povrede njegovih prava utvrđenih statutom ili drugim pravilima udruge.⁷⁷

4. ČLANSTVO U KOMORAMA I DRUGIM PROFESIONALNIM UDRUŽENJIMA

Komore (lat. *camara* – soba) su pravne osobe s javnim ovlastima osnovane radi zaštite i promicanja interesa određene profesionalne (struka) ili društvene skupine (trgovačka, veterinarska, liječnička, javnobilježnička, odvjetnička *etc.*).⁷⁸ Prvenstvene zadaće komora ogledaju se u djelovanju u kojem će one zastupati interese i pomagati članovima u poslovanju, pomagati u unaprijeđenju razvoja određene djelatnosti ili gospodarskog sektora, obavljati određene javne ovlasti, podnositi izvještaje, te davati mišljenja i prijedloge državnim tijelima u cilju zaštite i osnaživanja svoga članstva i dr.⁷⁹

Po svojoj pravnoj prirodi komore su neprofitne organizacije koje su šire od drugih oblika strukovnog udruživanja, bilo da se radi o poslovnim udruženjima koja su trgovačka društva (npr. gospodarsko-interesno udruženje) ili su udruge u smislu posebnih propisa (npr. udruge poslodavaca).⁸⁰

Naime, prema odredbi čl.2. st.1. Zakona o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija („Narodne novine“, br. 121/14. i 114/22.) i komore su uvrštene u subjekte na koje se odnosi predmetni Zakon, s obzirom da je i komori imanentno da joj temeljni cilj osnivanja i djelovanja nije stjecanje dobiti, a iz posebnih propisa koje se na komore primjenjuju proizlazi da su neprofitnog karaktera.

⁷⁷ KNEŽEVIĆ, N., Zaštita prava člana udruge, Pravo i porezi, RRIF, Zagreb, br.4., 2008., str.49.

⁷⁸ Prvi spomeni odnosno pojavnici oblici komore datiraju još iz 16. stoljeća (Francuska 1599.), te se intenziviraju kroz 18. stoljeće (Belgija 1703., Njemačka 1707., Velika Britanija 1786.), dok se na našim prostorima pojavljuju u 19. stoljeću (1808. Dubrovnik, 1852. Zagreb). Međunarodna trgovačka komora (ICC – International Chamber of Commerce) je osnovana 1919. godine u Parizu.

⁷⁹ Cit. BARBERIĆ, H., Komore u Republici Hrvatskoj, Pravo i porezi, RRIF Plus, Zagreb, br. 4., 2010., str.43.

⁸⁰ Loc.cit.

Nadalje, komora je staleška organizacija trajnog karaktera čije djelovanje nije ovisno o promjenama njenog članstva.⁸¹ Ona je profesionalna i nezavisna organizacija, koja ima status pravne osobe, s pravima, obvezama i odgovornostima utvrđenim zakonom i statutom komore.⁸² Komore kao staleške organizacije skrbe i osiguravaju, u okviru svojih ovlasti, provedbu zakonskih propisa u području svojega djelovanja i to posredno i neposredno kroz podzakonske akte čiji su adresanti (donositelji), a kojima se razrađuju zakonske norme u određenoj oblasti.

Također, kao pravne osobe komore mogu nastupati u pravnom prometu i to samostalno.⁸³

U državama europskog kontinentalnog pravnog kruga, uključujući Republiku Hrvatsku, komore se osnivaju zakonom, članstvo u njima je obvezno, te su im dodijeljene javnopravne ovlasti.

Za razliku od toga, u državama anglosaksonskog pravnog kruga, komore se osnivaju kao privatnopravna udruženja, koja nemaju obvezno članstvo niti imaju javnopravne ovlasti.⁸⁴

Temelj osnivanja komora u hrvatskom pravu je posebni zakon, bilo da se radi o zakonu koji se odnosi isključivo na osnivanje i ustroj određene komore ili o zakonu koji uređuje određenu profesiju, pa u tom kontekstu sadrži i odredbe o komorskim udruženjima u tom području djelovanja.⁸⁵

Po svom pravnom statusu komore su pretežito ustanove, ali moguće je da budu osnovane i kao udruge (npr. Hrvatska veterinarska komora). U praksi imamo i slučajeve osnivanja subjekata koje u nazivlju imaju riječ „komora“, iako se formalno ne radi o komori s javnim ovlastima osnovanoj na temelju posebnog zakona, nego o udruzi (npr. Hrvatska juniorska komora).

Posebnost komora jesu njihove javnopravne ovlasti, kojima su im kao pravnim osobama izvan državnog sustava delegirane nadležnosti s državnih organa.⁸⁶

⁸¹ Tako ČIZMIĆ, J., CVITKOVIĆ, M., KLARIĆ, A., Zdravstveno strukovno staleško pravo, Univerzitetska založba, Univerza Maribor, Maribor, 2017., str. 333.

⁸² Ibid., str. 335.

⁸³ Cit. BABIĆ, T., ROKSANDIĆ, S., Osnove zdravstvenog prava, Zagreb, 2006., str. 241.

⁸⁴ DŽIDIĆ, M., Gospodarska društva – pravni položaj gospodarskih subjekata, Pravni fakultet u Mostaru, Mostar, 2010., str. 662.

⁸⁵ Npr. Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori („Narodne novine“, br. 144/21) i čl. 239.-241. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, br. 100/18., 125/19., 147/20., 119/22. i 156/22.).

⁸⁶ Tako BORKOVIĆ, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 23,

Odredbom čl. 7. Zakona o sustavu državne uprave („Narodne novine“, br. 66/19) propisano je kako se posebnim zakonom određeni poslovi državne uprave mogu povjeriti, izmeđuostalih i drugim pravnim osobama koje na temelju zakona imaju javne ovlasti (pravne osobe s javnim ovlastima). Upravo su temeljem posebnih zakona koji su temelj njihova osnivanja, komore organizacije koje imaju status pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Na taj način, ne samo organizacijski (jer su komore pretežito ustanove) nego i funkcionalno, komore su sasvim distinktivan oblik neprofitnih organizacija u odnosu na udruge kao privatnopravna udruženja izvan državnog (javnog) sektora.

Odnos članova prema komori reguliran je zakonom, statutom komore i drugim općim aktima komore. Članovi komore dužni su plaćati članarinu (komorski doprinos) kao svoj udjel u pokriću troškova djelovanja komore. Članstvo u komori može u određenim slučajevima biti članu komore oduzeto. Naime, komore su organizacije čija je temeljna svrha i zadatak štiti prava i zastupati interese svojih članova, ali i skrbiti o poštivanju etičkih načela struke, te su ovlaštene u tom pogledu i izricati odgovarajuće sankcije onim članovima koji se u svom stručnom profesionalnom djelovanju ogriješe o ta etička načela.

Za razliku od udruga koje se osnivaju na konceptu dobrovoljnog uključivanja u udrugu i istupanja iz udruge članova udruge, komore karakterizira obveznost članstva.⁸⁷ Naime, članstvo u komori je obvezno za sve registrirane pravne subjekte u određenoj struci, koje članstvo predstavlja uvjet za obavljanje određene struke, sve u svrhu osiguravanja kompetitivnosti subjekata u obavljanju određene profesije.⁸⁸ Time se određena struka štiti od neovlaštenog obavljanja određene djelatnosti, kao i javni interes odnosno interes konzumenata određenih usluga odnosno profesija.⁸⁹

⁸⁷ Prema čl.240 ZZZ-i zdravstveni radnici sa završenim sveučilišnim ili stručnim diplomskim studijem, prvostupnici te zdravstveni radnici koji imaju kvalifikaciju stečenu završetkom srednjoškolskog obrazovanja, a koji obavljaju zdravstvenu djelatnost na području Republike Hrvatske, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, obvezno se učlanjuju u komore iz članka 239. ZZZ-i.

⁸⁸ Profesija označava nečiji posao, vokaciju ili zanimanje za čije je obavljanje potrebno specifično stručno obrazovanje i osposobljavanje. Cit. ČIZMIĆ, J., CVITKOVIĆ, M., KLARIĆ, A., op.cit., str. 337.

⁸⁹ BARBERIĆ, H., op.cit., str. 44.

Uz članove koji su obvezni članovi komore sukladno zakonu, članovima komore mogu dobrovoljno postati i drugi subjekti sukladno zakonu i općem aktu (statutu) komore.

Pitanje obveznog članstva u komorama bilo je predmetom postupaka ocjene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske.⁹⁰

⁹⁰ U praksi se pojavilo pitanje ustavnosti obveznog članstva u komorskim udruženjima, te u tom smislu navodimo niz takvih ustavnosudskih odluka - rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I-496/1994, U-I-110/1998, U-I-262/2000. od 17. siječnja 2001. (NN, 10/01), kojim nije prihvaćen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredaba članka 55., članka 57. stavka 3., članka 60. stavaka 3. i 6., kao ni cjelokupne Glave IV Ranije važećeg Zakona o obrtu («Narodne novine», broj 77/93, 90/96). Obveza učlanjenja u Hrvatsku obrtničku komoru za svakog obrtnika i za svako trgovačko društvo koje obavlja obrt stoga proizlazi iz Zakonom određenog javnopravnog karaktera Hrvatske obrtničke komore, to jest iz njezina Zakonom određenog položaja pravne osobe s javnim ovlastima. Stajalište je Ustavnog suda Republike Hrvatske kako nema povrede ustavnog jamstva slobode udruživanja u slučaju obveznog učlanjenja u Hrvatsku obrtničku komoru ako ustavnopravni poredak Republike Hrvatske jamči pravo i slobodu svih obrtnika u Republici Hrvatskoj da slobodno osnivaju svoje sindikate i druge udruge, u njih se uključuju i iz njih istupaju, sukladno odredbi članka 43. Ustava. U tom smislu Ustavni sud utvrđuje da članstvo u Hrvatskoj obrtničkoj komori, kao ni u drugim komorama u Republici Hrvatskoj, nije zapreka da obrtnik svoje ustavno pravo na slobodu udruživanja ostvari u različitim strukovnim udrugama. U Republici Hrvatskoj svaki obrtnik, odnosno više obrtnika zajedno, imaju punu slobodu osnivati svoje strukovne udruge, uključivati se u njih ili iz njih istupati po svojoj volji, sve radi zaštite svojih probitaka ili zauzimanja za svoje socijalne i gospodarske ciljeve, a sukladno članku 43. Ustava i odredbama Zakona o udrugama. U navedenim okolnostima, postojanje Hrvatske obrtničke komore, zajedno sa svim obvezama koje iz te činjenice proizlaze za obrtnike (primjerice, obveza svih obrtnika da se učlane u Komoru, da joj plaćaju doprinos i da se, općenito, podvrgavaju pravilima Statuta Komore, a osobito jurisdikciji komorskog Suda časti u slučaju neizvršavanja članskih obveza, povrede Statuta itd.), nedvojbeno nema ni sadržaj ni učinak ograničavanja, a još manje ukidanja prava i sloboda zajamčenih člankom 43. Ustava Republike Hrvatske, pa sukladno tome Ustavni sud Republike Hrvatske nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Zakona o obrtu, jer je ocijenio da one nisu u nesuglasnosti s ustavnim jamstvom slobode udruživanja, propisanim člankom 43. stavka 1. Ustava.

Ovdje ukazujemo i na novo rješenje Ustavnog suda RH br. U-I-754/2020 od 1. travnja 2020., kojom Ustavni sud RH daje pregled svojih ranijih odluka u tom smislu i potvrđuje ranija gledišta, koja je vrijedno aktualizirati i danas.⁹¹

Također, pitanje obveznog članstva u komorama postavljalo se i u postupcima pred upravnim sudovima.⁹²

Članovi komore su obično fizičke osobe, ali to ovisno o konkretnoj komori mogu biti i pravne osobe (npr. članice Hrvatske gospodarske komore).⁹³

Unutarnji ustroj komore je rezultanta autonomije članova, koji to obično uređuju statutom komore, na temelju okvirnih smjernica iz Zakona o ustanovama („Narodne novine“, br. 76/93., 29/97., 47/99., 35/08. i 127/19.) i posebnih staleških zakona.

Komore samostalno utvrđuju kriterije i preduvjete glede članstva, te vode evidenciju članstva komore.

⁹¹ Citiranim rješenjem Ustavni sud RH nije prihvatio prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 240. Zakona o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“ broj 100/18. i 125/19.) i članka 35. Zakona o liječništvu („Narodne novine“ broj 121/03. i 117/08.). Razmatrajući prigovore predlagateljice u ovom predmetu, Ustavni sud nije našao razloge za promjenu naprijed navedenog stajališta u vezi s obvezatnošću udruživanja liječnika i drugih zdravstvenih radnika u posebne komore (bez obzira na to u kojem obliku zdravstvenih ustanova rade).

⁹² V. odluku Visokog upravnog suda RH, Broj: Usov-99/2012-7, 27. kolovoza 2013.: „Budući da je osporeni dio odredbe članka 3. Statuta Hrvatske obrtničke komore u cijelosti suglasan odredbi članka 60. Zakona o obrtu, Sud je zahtjev ocijenio neosnovanim.“

⁹³ Članice Hrvatske gospodarske komore su sve pravne i fizičke osobe koje obavljaju gospodarsku djelatnost sa sjedištem na području Republike Hrvatske. Pravne osobe postaju članice Hrvatske gospodarske komore upisom u sudski registar. Fizičke osobe postaju članice Hrvatske gospodarske komore preko svojih udruženja odnosno saveza. U Hrvatsku gospodarsku komoru mogu se učlaniti i organizacije koje obavljaju društvenu djelatnost, profesionalna i stručna društva i udruženja, te druge organizacije koje svojom djelatnošću unapređuju rad i poslovanje gospodarskih subjekata. Ustavni sud Republike Hrvatske odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona i drugih propisa s Ustavom RH, na sjednici održanoj dana 17. studenoga 1999. godine, donio je rješenje U-I - 125 / 1993 kojim se ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom RH Zakona o Hrvatskoj gospodarskoj komori („Narodne novine“, broj 66/91 i 73/91).

S obzirom na zaštitu interesa struke, komore obično donose i svoje posebne etičke kodekse za postupanje u poslovanju odnosno djelovanju njihovog članstva (npr. Kodeks odvjetničke etike, Kodeks medicinske etike i deontologije).

5. ZAKLJUČAK

Sloboda udruživanja predstavlja jednu od temeljnih ljudskih sloboda i kao međunarodnopravna i ustavna kategorija implementirana je u brojnim zakonima, od kojih svakako treba izdvojiti Zakon o udrugama, koji u bitnome određuje pravni okvir civilnog društva i udružnog prava u Republici Hrvatskoj. Upravo kod osnivanja udruga odnosno u njenom djelovanju po registraciji sloboda udruživanja dolazi do punog izražaja u širokoj normativnoj otvorenosti biti inicijatorom osnivanja udruge odnosno njenim članom, što uključuje i slobodu svojevrijednog prestanka članstva u udruzi.

Sloboda udruživanja uređena je čl.11. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji se upravo prvenstveno odnosi na članstvo u udrugama kao članskim organizacijama, za razliku od pozicije članstva drugih udruženja (korisnička udruženja, zajednice imovine, udruženja javnog prava), na koje se ova odredba direktno ne primjenjuje.

Načelo demokratskog ustroja udruga, kao jedno od temeljnih načela djelovanja udruga u hrvatskom pravu, upućuje na autonomnost članova osnivača u pogledu osnivanja udruge, ali i na autonomnost članova u odnosu na upravljanje udrugom. U tom smislu članovi udruge postavljaju unutarnji organizacijski okvir te određuju tijela udruge i donose opće akte kojima odlučuju o njihovim ovlastima. U konačnici unutarnji nadzor nad radom udruge i njenih tijela obavljaju članovi udruge sami, radi mogućnosti zaštite svojih prava i pravnih interesa, čime se naglašava i neovisnost udruge i njen personalni karakter kao društva osoba.

Odredbama Zakona o udruzi onemogućeno je udruzi obavljati gospodarsku djelatnost kao djelatnost kojom će bilo udruga odnosno njezini članovi ostvarivati dobit te istu koristiti prema vlastitom nahođenju, jer se ista mora koristiti isključivo za ostvarivanje ciljeva udruge zapisanih u njezinu statutu.

Hrvatski Zakon o udrugama bitno je liberalizirao koje fizičke osobe mogu biti osnivači udruge odnosno njeni članovi po osnivanju udruge, precizno regulirajući uvjete pod kojima to mogu biti maloljetne osobe odnosno osobe lišene poslovne sposobnosti kojima poslovna sposobnost nije oduzeta u dijelu sklapanja pravnih poslova.

Sukladno preporukama MONEYVAL-a i Akcijskom planu Vlade RH, zadnjom novelom Zakona o udrugama iz 2022., propisano je kako osnivač udruge ne može biti osoba koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo financiranja terorizma ili kazneno djelo pranja novca za vrijeme dok traju pravne posljedice osude te osoba za koju su uvedene međunarodne mjere ograničavanja raspolaganja imovinom, dok su te mjere na snazi ili koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo neke druge države koje po svojim bitnim obilježjima odgovara navedenim kaznenim djelima.

Zakon o udrugama osigurava veću odgovornost samih udruga i njihovih članova za zakonito, demokratsko i transparentno funkcioniranje i autonomno djelovanje udruga kao najvažnijih i najbrojnijih sastavnica civilnog društva u Republici Hrvatskoj.

Pregled pravne regulacije u okruženju odnosno u Bosni i Hercegovini i Republici Srbiji ukazuje na ista odnosno slična legislativna rješenja u pogledu uređenja statusa članstva u udrugama, što potvrđuje stajalište o slijeđenju iste tradicije u pristupu uređenju ove problematike u suvremenim zakonodavstvima ovih država.

LITERATURA:

Knjige, zbornici i članci:

- BABIĆ, T., ROKSANDIĆ, S., *Osnove zdravstvenog prava*, Zagreb, 2006.
- BARBERIĆ, H., *Komore u Republici Hrvatskoj*, Pravo i porezi, RRIF Plus, Zagreb, br. 4., 2010.
- BARBIĆ, J., *Pojam i obilježja ortaštva*, Hrvatska pravna revija, Zagreb, br.3., 2002.
- BARBIĆ, J., *Pravo društava, Knjiga treća – Društva osoba*, Organizator, Zagreb, 2002.
- BENMANSUR, J. i dr., *Vodič za primenu Zakona o udruženjima*, Beograd, 2009.
- BILIĆ, A., *Radno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2021.
- BILIĆ, A., *Priznavanje pravne i stranačke sposobnosti ortaštvu*, Zagrebačka pravna revija, 3., 3., 2014.
- BORKOVIĆ, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
- ČIZMIĆ, J., CVITKOVIĆ, M., KLARIĆ, A., *Zdravstveno strukovno staleško pravo*, Univerzitetska založba, Univerza Maribor, Maribor, 2017.
- ĆUPURDIJA, M., *Uloga i značenje sindikata u hrvatskom radnom pravu*, Pravo i porezi, RRIF, Zagreb, br. 4., 2009.

- DIKA, M., LJUBIŠIĆ, S., MEDVEDOVIĆ, D., ŠPRAJC, I., *Komentar Zakona o udrugama s obrascima*, B.a.b.e., Zagreb, 2003.
- DŽIDIĆ, M., *Gospodarska društva – pravni položaj gospodarskih subjekata*, Pravni fakultet u Mostaru, Mostar, 2010.
- EMIR, A., *Selwyn's Law of Employment*, 17th ed., Oxford University Press, 2012.
- HADŽALIĆ, N. (ur.) i dr., *Priručnik za nevladine organizacije u Bosni i Hercegovini*, Ministarstvo pravde BiH & UNDP, 2014.
- HORVATIĆ, L., *Udruge radnika i poslodavaca*, u BEJAKOVIĆ, P. i dr., *Zakon o radu s komentarima i tumačenjima*, TIMpress, Zagreb, 2014.
- HRABAR, D. (ur.) i dr., *Obiteljsko pravo*, Narodne novine, 2021.
- KALADIĆ, I., *Nešto o sudskoj zaštiti u slučaju isključenja člana udruge iz udruge*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Organizator, Zagreb, Godišnjak 14., 2007.
- KNEŽEVIĆ, N., *Zaštita prava člana udruge*, Pravo i porezi, RRIF Plus, Zagreb, 17, br. 4., 2008.
- KOTLO, R., *Pravo na udruživanje i nevladine organizacije u međunarodnom i uporednom pravu*, Revija za pravo i ekonomiju, Pravni fakultet Univerziteta Džemal Bijedić u Mostaru, Mostar, god.17., br. 2., 2015.
- LOCKTON, D.J., *Employment Law*, 7th ed., Palgrave MacMillan, 2010.
- MARINKOVIĆ-DRAČA, D., *Pravo na sindikalno organiziranje u Republici Hrvatskoj*, u : CRNIĆ.I. i dr., *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, 2007.
- MATAGA, Z., *Pravo na slobodu udruživanja prema Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*, Strasbourg, 2006.
- OMEJEC, J., *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava – strasbourški acquies*, Novi informator, Zagreb, 2013.
- PAVLOVIĆ, Š., *Kazneni zakon*, II izdanje, Libertin naklada, Rijeka, 2013.
- PLAZONIĆ, K., *Novi Zakon o udrugama – osnivanje, registracija i prestanak*, Pravo u gospodarstvu, 54, br.1., 2015.
- POTOČNJAK, Ž., *Reprezentativnost sindikata i udruga poslodavaca*, Radno pravo, br.1., 2014.
- SMERDEL, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, II Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2020.
- STÖBER, K., OTTO, D.-U., *Handbuch zum Vereinsrecht*, Verlag Otto Schmidt, Köln, 2012.
- ŠARIĆ, D., *Članstvo u udruzi i obveza vođenja popisa članova*, Riznica, RiF, Zagreb, br.8., 2017.

- ŠPRAJC, I., *Načela djelovanja udruga prema Zakonu o udrugama*, Pravni vjesnik, Osijek, god.31., br.1., 2015.
- TRGOVAC, S., *Pravo na slobodu udruživanja u praksi Ustavnog suda Republike Hrvatske*, Hrvatska pravna revija, Inženjerski biro Zagreb, god. 10, br.6., 2010.
- UČUR, M.Đ., *Sindikati i pravo radnika na udruživanje*, u CRNKIĆ, T. et al., *Zakon o radu s komentarima i tumačenjima*, TIM press, Zagreb, 2010.
- UČUR, M.Đ., ZLATOVIĆ, D., MOSLAVAC, B., MALENICA, I., ĆUPURDIJA, M., *Veliki komentar Zakona o radu*, Knjiga 1., drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Libertin naklada, Rijeka, 2021. VIDOVIĆ, A., *Sindikati i udruge poslodavaca*, u BOŽINA, A., et al., *Radni odnosi – primjena Zakona o radu*, RRIF Plus, Zagreb, 2010.
- VLAČIĆ, Ž., *Osnivanje i registracija udruženja građana sa posebnim osvrtom na sportske klubove*, Banja Luka, 2015.
- ZLATOVIĆ, D., *Neformalne udruge*, Udruga, RIPUP, Zagreb, br. 42., 2019.
- ZLATOVIĆ, D., *Upravljanje neprofitnim organizacijama – pravni aspekti*, Knjiga prva, Libertin naklada, Rijeka, 2022.
- ZUBER, M., *Pomoći i potpore članovima neprofitnih organizacija*, Riznica, RiF, Zagreb, br.6., 2017.

Propisi:

- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, „Narodne novine“ – „Međunarodni ugovori“, br. 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 8/05., 1/06. i 2/10.
- Kazneni zakon („Narodne novine“, br. 125/11., 144/12., 56/15., 61/15. – ispravak, 101/17., 118/18., 126/19., 84/21. i 114/22)
- Konvencija UN o pravima djeteta iz 1989. („Službeni list SFRJ“, br. 15/90, „Narodne novine“ – „Međunarodni ugovori“, br. 12/93 i 20/97)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, usvojen na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 16. prosinca 1966. godine (rezolucija br. 2200 A /XXI/)
- Obiteljski zakon („Narodne novine“, br. 103/15, 98/19 i 47/20)
- Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojene i proglašene na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda rezolucijom br. 217 /III 10. prosinca 1948. Godine
- Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)

Zakon o financijskom poslovanju i računovodstvu neprofitnih organizacija („Narodne novine“, br. 121/14. i 114/22.)

Zakon o Hrvatskoj gospodarskoj komori („Narodne novine“, br. 144/21)

Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine“, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21, 114/22 i 156/22)

Zakon o radu („Narodne novine“, br. 93/14, 127/17, 98/19 i 151/22)

Zakon o reprezentativnosti udruga poslodavaca i sindikata („Narodne novine“, br. 93/14. i 26/15.)

Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, br. 66/19.)

Zakon o udrugama („Narodne novine“, br. 74/14, 70/17, 98/19 i 151/22),

Zakon o udruženjima („Službeni glasnik RS“, br. 51/09., 99/11. i 44/18.)

Zakon o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01., 42/03., 63/08., 76/11. i 94/16.)

Zakon o udruženjima i fondacijama Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“, br. 45/02.)

Zakon o udruženjima i fondacijama Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 52/01. i 42/05.)

Zakon o udruženjima i fondacijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BD BiH”, br. 41/20 i 44/22)

Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“, broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, **29/17 i 110/21**)

Zakon o ustanovama („Narodne novine“, br. 76/93., 29/97., 47/99., 35/08. i 127/19.)

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti („Sl. glasnik RS“, br. 87/18.)

Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“, br. 100/18., 125/19., 147/20., 119/22. i 156/22.)

Sudska praksa:

Europski sud za ljudska prava, Lovrić protiv Hrvatske (Zahtjev br. 38458/15) od 4. travnja 2017.

Europski sud za ljudska prava, Golder i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine, 21. veljače 1975., odlomci 28.-36., Serija A br. 18.

Europski sud za ljudska prava, Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 28. listopada 1998., odlomak 147., Izvješća 1998-VIII

Europski sud za ljudska prava, Refah Partisi (the Welfare Party) and Others protiv Turske [GC] - 41340/98, 41342/98, 41343/98 et al., presuda 13.2.2003-

Europski sud za ljudska prava, Mc Feely protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 8317/78, Odluka Komisije od 15. svibnja 1980., Decisions and Reports (DR) 20

Europski sud za ljudska prava, Rutkowski protiv Poljske (odl.), br. 30867/96, 16. travnja 2002.

Europski sud za ljudska prava, Sakellaropoulos protiv Grčke (odl.), br. 38110/08, 6. siječnja 2011.

Europski sud za ljudska prava, Young, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 7601/76 i 7806/77, Izvješće Komisije od 14. prosinca 1979, Series B, no. 39

Europski sud za ljudska prava. APEH Üldözötteinek Szövetsége i drugi protiv Mađarske, br. 32367/96, odlomci 30.-36., ESLJP 2000-X.

Ustavni sud Republike Hrvatske br. U-III-3907/2005 od 11. siječnja 2005.

Ustavni sud Republike Hrvatske U-III217/2001 od 25. travnja 2007.

Ustavni sud Republike Hrvatske, broj: U-I-496/1994, U-I-110/1998, U-I-262/2000. od 17. siječnja 2001. (NN, 10/01)

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I - 125 / 1993, 17. studenoga 1999.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-1630/2006 od 17. lipnja 2009.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III3829/2010 od 12. svibnja 2011.

Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-5688/2014 od 5. studenoga 2014.

Ustavni sud RH, U-I-496/199, U-I-10/1998 i U-I-262/2000 od 17.1.2001.

Ustavni sud RH, U-I-236/1992, U-I-125/1993 i U-I-948/1998), Hrvatska odvjetnička komora (rješenje U-I-1085/1997, U-I-23/1999 i U-I-824/1999.

Ustavni sud RH, U-I385/1993

Ustavni sud RH br. U-I-754/2020 od 1. travnja 2020.

Visoki upravni sud RH, Broj: Uoz-99/2012-7, 27. kolovoza 2013.

Vrhovni sud Republike Hrvatske br. Gž-9/15 od 12. svibnja 2015.

Vrhovni sud RH, Gž-14/05 od 15.8.2005.

AND MEMBERS OF ASSOCIATIONS IN CROATIAN ASSOCIATION LAW

Abstract

Starting from freedom of association as one of the fundamental human freedoms, the authors preliminarily analyze the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in terms of its positive and negative definitions, as well as the constitutional provisions on freedom of association in the Constitution of the Republic of Croatia. The focus of the discussion in this paper is the legal position of the membership of the association as an indisputable membership organization, both in terms of the conditions for the initial founding membership of the association and the membership of the association in the course of its activity after registration. Particular emphasis is placed on the issues and practices regarding termination of membership in the association, that is, the obligations of membership, as evidenced by the well-known national case law but also by the rich practice of the European Court of Human Rights. The membership position in other forms of association (chambers, trade unions, etc.) is presented, as is an overview of the relevant regulations in the region.

Key words

association, chamber, union, freedom of association, member of association, termination of membership

REFORMA DRŽAVNE SLUŽBE U BOSNI I HERCEGOVINI IZ PERSPEKTIVE EVROPSKE KOMISIJE

stručni članak

UDK 35(497.6)

Selma Džihanović-Gratz*

Sažetak

Iako deklarativno opredijeljeni za evropski put i reformske procese, nositelji ključnih političkih funkcija u Bosni i Hercegovini godinama pokazuju da ih suštinski reformski procesi zapravo ne zanimaju.

Reforma javne uprave, kao jedan od 14 ključnih uvjeta za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji, već više od 16 godina se provodi u Bosni i Hercegovini, nažalost bez velikog uspjeha.

Da bi se mogla reformirati javna uprava u punom smislu te riječi, prvi i temeljni korak jeste sistemska reforma državne službe, s ciljem kreiranja profesionalne, odgovorne, transparentne i učinkovite državne službe, čiji državni službenici će biti sposobni nositi se s obavezama koje sa sobom nosi eurointegracijski put Bosne i Hercegovine, te koji će, u konačnici, predstavljati učinkovit mehanizam za pružanje usluga građanima ove zemlje.

Autorica se u ovom radu fokusira na nalaze iz Izvještaja Evropske komisije za Bosnu i Hercegovinu, kao redovnih, godišnjih dokumenata koji daju presjek stanja u pogledu ispunjavanja kriterija i uvjeta za pristupanje Evropskoj uniji, a koji se odnose konkretno na državnu službu i reformske procese.

Ključne riječi

reforma javne uprave, državna služba, evropske integracije, Evropska komisija

* Dr. sc. iur., šefica Odjela za pravnu pomoć civilnom društvu
u Ministarstvu pravde BiH.

1. UVOD

Reforma javne uprave, kao jedan od ključnih prioriteta euointegracijskog puta Bosne i Hercegovine, u fokusu je prioriteta kako međunarodne zajednice, tako i domaćih vlasti više od posljednjih 15 godina. Od donošenja prve Strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2006. godine, do danas, za tzv. reformske aktivnosti utrošeno je više od 20 miliona KM donatorskih sredstava, a da u stvarnosti nije došlo do značajnijeg napretka i pojednostavljenja kompleksnih administrativnih struktura i procedura, suštinske reforme državne službe u smislu osiguranja profesionalne, odgovorne i sposobne državne službe, unaprjeđenja upravljanja ljudskim resursima kroz poštivanje principa meritornosti i zasluga prilikom zapošljavanja i napredovanja, te efikasnijeg utroška javnih sredstava, a naročito nije došlo do osiguranja fiskalne održivosti i unaprjeđenja kvaliteta pružanja usluga građanima. O navedenom svjedoče i izvještaji Evropske komisije za BiH, čiji nalazi su iz godine u godinu, lošiji.

Podsjećanja radi, Strategija, memorandum i akcioni planovi za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini doneseni su davne 2006. i 2007. godine, potpisan je Memorandum o razumijevanju za uspostavu Fonda za reformu javne uprave, doneseni su Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave i Revidirani Akcioni plan 1 Strategije reforme javne uprave, te je usvojena i Zajednička platforma o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Tek 2018. godine, Vijeće ministara usvojilo je novi Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini za period 2018-2022. godina, međutim implementacija istog je “visila u zraku” pune dvije godine, jer je Akcijski plan za provedbu novog Strateškog okvira usvojen tek u decembru 2020. godine.

Značajno je napomenuti da i prošla Strategija, ali i novi Strateški okvir, kao i akcioni planovi reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini nisu obuhvatili kantone, gradove i općine, niti se odnose na Brčko distrikt BiH, kao zasebnu administrativno-upravnu jedinicu u Bosni i Hercegovini, što prema mišljenju autorice ove analize predstavlja suštinske probleme u oblasti reforme javne uprave – jer, “kuća se gradi od temelja” a ne od krova. Građani prve kontakte s organima uprave ostvaruju upravo u lokalnoj zajednici, u općinama, u gradovima, kantonima, a isti su prepušteni sami sebi da se reformiraju, jer je zvaničan stav, sadržan u Operativnom planu za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, bio sljedeći:

“Strategija za RJU i Akcijski plan će uključiti institucije državne razine, dva entiteta i Brčko distrikt kao provodioce mjera. Strategija za RJU i Akcijski plan neće uključiti kantone i općine kao direktne institucije provodioce. Međutim, kada to bude potrebno, i u pojedinim stubovima ili ciljevima aktivnosti će se provoditi na razini kantona i/ili općina, što će biti naznačeno u provedbenim dokumentima (akcijski planovi). Fokus Strategije za RJU na državni, entitetske i razinu Brčko distrikta omogućit će usmjereniji proces odlučivanja i ciljaniju dodjelu sredstava.”¹

Odnosno, ostavljeno je na volju (konkretno) Federaciji Bosne i Hercegovine da odluči da li će kantoni i jedinice lokalne samouprave biti uključeni u reformske aktivnosti ili ne.

“U pogledu uloge kantona, upravna razina Federacije Bosne i Hercegovine može odlučiti, kroz poseban Akcijski plan u kojim aktivnostima i u kojem opsegu će kantoni biti uključeni u reformskom procesu... Takođe, svaka upravna razina koja u svom sastavu ima jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi), kroz poseban Akcijski plan, može odlučiti o njihovoj uključenosti u proces reforme javne uprave.”²

S obzirom da je autorica ranije već obrađivala problematiku reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini,³ ovom prilikom se želi osvrnuti samo na jedan segment – a to je reforma državne službe, koja je prva i temeljna podoblast reforme javne uprave, jer bez stvaranja profesionalne, odgovorne i sposobne državne službe na svim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini, bespredmetno je raspravljati o bilo kakvim reformama javne uprave kao takve.

¹ Operativni plan za pripremu novog strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, str. 15, preuzeto iz „Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, 2018.-2022.“, str. 11.

Inače, Operativni plan su početkom 2016. godine usaglasili i podržali Vijeće ministara BiH, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Republike Srpske i Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

² Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, 2018.-2022., str. 12, dostupno na: <https://parco.gov.ba/hr/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/>

³ Vidi Stručni rad „Reforma javne uprave u kontekstu ključnih prioriteta Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period 2015-2018. godine na putu Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji“, tematski časopis „Revija za pravo i ekonomiju“ Pravnog fakulteta i Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, april 2017. godina

U tom smislu, autorica će u nastavku dati pregled nalaza Izvještaja Evropske komisije za BiH, za period 2011-2022. godina, te na temelju istih izvesti zaključke vezano za trenutno stanje državne službe u Bosni i Hercegovini i preporuke za korake koje je prioritetno potrebno napraviti da bi se konačno ostvario istinski napredak u ovoj reformskoj oblasti.

2. IZVJEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE ZA BIH – PERIOD 2011-2022. GODINA

Evropska komisija od marta 2002. godine redovno izvještava Vijeće EU i Evropski Parlament o napretku koji su postigle države regiona Zapadnog Balkana, koje pretendiraju na članstvo u Evropskoj uniji. Struktura izvještaja se kroz godine mijenjala, ali u suštini, koncept je ostao isti i ogleda se u kratkom opisu odnosa između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, analizi situacije u Bosni i Hercegovini u pogledu ispunjavanja političkih kriterija za članstvo, analizi situacije u pogledu ispunjavanja ekonomskih kriterija za članstvo, te pregledu sposobnosti Bosne i Hercegovine da provodi evropske standarde, odnosno da postepeno usklađuje svoje zakonodavstvo i politike sa *acquis-em*, u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i prioritetima eurointegracijskog puta.

U Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini,⁴ navedeno je da je u području reforme javne uprave postignut ograničen napredak, te da „Bosna i Hercegovina nije napravila napredak u jačanju administrativnih kapaciteta za provedbu obveza koje proizlaze iz Pristupnog sporazuma i SSP-a. Potrebno je u značajnijoj mjeri ojačati državne administrativne strukture kako bi mogle odgovoriti učinkovito u skladu sa zahtjevima procesa pristupanja EU. Ove strukture ostaju glomazne i rascjepkane, te postoji nejasna podjela odgovornosti među raznih razina vlasti.“⁵

Po pitanju reforme državne službe, u Izvještaju se navodi da „Nema pomaka u razvoju profesionalne i depolitizirane državne službe. Institucije na državnoj razini prestale su koristiti jedinstven informacijski sistem

⁴ Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini, Evropska komisija, Brisel, 12.10.2011. godine, SEC (2011)1206, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2011_1604579637.pdf

⁵ Ibid, str. 10

upravljanja ljudskim resursima. Jačanje državne službe ometalo je donošenje posebnih zakona o državnoj službi u Federaciji, od kojih neki predviđaju uspostavljanje agencija za državnu službu na razini kantona. Ovakav razvoj događaja predstavlja rizik od daljnje fragmentacije sustava državne službe u cijeloj zemlji.“

Dakle, ocjena Evropske komisije 2011. godine govorila je da je „Sveukupno gledano, u oblasti javne uprave postignut ograničen napredak.“, te da „Stalna rascjepkanost i politiziranje državne službe i dalje predstavlja problem. Dodatnu pažnju je potrebno posvetiti uspostavljanju profesionalne, odgovorne, transparentne i efikasne državne službe zasnovane na zaslugama i stručnosti.“⁶

Godinu dana kasnije, u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini,⁷ ocjena je bila čak i lošija, jer je konstatirano da je u području reforme javne uprave, te u jačanju administrativnih kapaciteta za pravnu harmonizaciju i provedbu Acquis-a postignut „mali napredak“,⁸ a da po pitanju procedura zapošljavanja, s ciljem osiguranja primjene objektivnih kriterija za zapošljavanje, zasnovanih na zaslugama, nije bilo nikakvog poboljšanja.

Ponovno je skrenuta pažnja na fragmentiranost i politiziranost sistema državne službe, koje „i dalje otežavaju stvaranje profesionalne, odgovorne, transparentne i učinkovite državne službe, utemeljene na zaslugama i kompetentnosti.“⁹

Ni Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013. godini¹⁰ nije bio ništa drugačiji od prethodnih. I u ovom Izvještaju konstatirano je da je „U cjelini gledano, postignut je veoma mali napredak u reformi javne uprave.“, te je ponovno istaknuto da „Stalna rascjepkanost i politiziranje sistema državne

⁶ Ibidem

⁷ Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini, Evropska komisija, Brisel, 10.10.2012. godine, SWD (2012)335, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2012_1604579639.pdf

⁸ Ibid, str. 10

⁹ Ibid, str. 12

¹⁰ Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013. godini, Evropska komisija, Brisel, 16.10.2013. godine, SWD (2013)415 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2013_1604579641.pdf

službe je i dalje razlog za zabrinutost. Na svim nivoima vlasti je potrebno posvetiti dodatnu pažnju razvoju profesionalne, odgovorne, transparentne i efikasne državne službe zasnovane na zaslugama i stručnosti.¹¹

Slični nalazi sadržani su i u Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini.¹² Osim što je u Brčko distriktu postignut određeni napredak u poboljšanju zakonodavstva o državnoj službi, „...na drugim nivoima, nije bilo poboljšanja u postupcima zapošljavanja koji bi osigurali primjenu objektivnih i kriterija zasnovanih na zaslugama, transparentnost i brzo postavljanje na upražnjena radna mjesta. Fragmentacija propisa kojima se uređuje državna služba u Federaciji BiH i kantonalnom nivou i dalje ima negativan uticaj na funkcionalnost sistema državne službe. Kapaciteti državne službe su još uvijek slabi kada je u pitanju usklađivanje sa *acquisem* i njegovom provedbom i obavezama koje proizilaze iz Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Potrebno je u značajnoj mjeri ojačati administrativne strukture u zemlji kako mogle da efikasno odgovore na zahtjeve procesa pristupanja EU.“¹³

Opći zaključak ponovno je ukazivao na „veoma ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva evropskih integracija.“, te je ponovno istaknuta ozbiljna zabrinutost zbog nefunkcionalnosti javne uprave, kao i nedostatka saradnje između različitih nivoa vlasti.¹⁴

Kako je sa 2014. godinom istekla primjena Strategije za reformu javne uprave i njenih akcijskih planova, u Izvještaju je istaknuto i da je potrebno izraditi novu Strategiju reforme javne uprave nakon 2014. godine.

Uvidjevši sve probleme s kojima se Bosna i Hercegovina godinama bezuspješno pokušavala boriti, Evropska unija je krajem 2014. godine odlučila promijeniti pristup prema Bosni i Hercegovini, predviđevši novi redoslijed uvjeta na eurointegracijskom putu. Takav pristup je u junu 2015. godine, sedam godina nakon potpisivanja, u konačnici doveo do stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i

¹¹ Ibid, str. 11

¹² Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014. godine, SWD (2014)305 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2014_1604579641.pdf

¹³ Ibid, str. 11

¹⁴ Ibid, str. 12

Evropske unije. Te iste godine, u julu mjesecu, usvojena je famozna „Reformska agenda“, čiji deklarativni cilj je bio borba protiv teške društveno-ekonomske situacije i unaprjeđenje reformi pravosuđa i državne uprave, te koja je imala za cilj da se odgovori na poziv Vijeća za vanjske poslove iz decembra 2014. godine,

za usvajanjem agende za reforme, u skladu sa pravnom stečevinom EU, s naglaskom da će značajan napredak u provođenju ove agende biti neophodan za aplikaciju za članstvo koju će razmatrati EU.¹⁵

Ipak, u Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2015. godinu,¹⁶ u pogledu reforme javne uprave, zaključci i nalazi su bili sve drugo osim obećavajući. Evropska komisija konstatirala je, ponovno, da je „Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave“, da „Nije bilo napretka u proteklih godinu dana“, te da „politizacija državne službe još uvijek predstavlja problem“.¹⁷

Po pitanju javne/državne službe, zaključeno je da je „javna služba u Bosni i Hercegovini fragmentirana, što ne doprinosi nastanku jedinstvene profesionalne državne službe“, da „zakonski okvir nije konzistentan, jer se na različitim nivoima vlasti primjenjuju različiti zakoni koji se odnose na državnu službu“, odnosno da su, čak štoviše, „zakoni vremenom izmijenjeni bez koordinacije“; da su principi zapošljavanja i napredovanja na osnovu sposobnosti predviđeni zakonom, ali da se „u praksi prednost daje internim konkursima i premještajima u odnosu na javne konkurse, čime se ograničava mogućnost zapošljavanja na osnovu sposobnosti“, te da je „Zapošljavanje na rukovodeće pozicije i dalje pod uticajem političkih stranaka i nacionalnih faktora, a razdvajanje između političkih imenovanja i državne službe nije na odgovarajući način precizirano u zakonodavstvu“. I upravljanje ljudskim potencijalima ocijenjeno je kao fragmentirano i neefikasno, navodeći da „postoje četiri glavna koordinaciona tijela za državnu službu“, te da „osnivanje do 10 novih agencija za državnu službu u Federaciji BiH nije u skladu s

¹⁵ Više o „Reformskoj agendi“ vidi u stručnom radu autorice „Reforma javne uprave u kontekstu ključnih prioriteta Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.-2018. godine na putu Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji“

¹⁶ Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu, Evropska komisija, Brisel, 10.11.2015. godine, SWD (2015)214 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-za-bih-za-2015_1604579642.pdf

¹⁷ Ibid, str. 10

efikasnim upravljanjem potencijalima i samo će dodatno dovesti do rascjepkanosti javne službe“.¹⁸

Ovaj put, kao i u izvještajima u godinama koje slijede, promijenivši metodologiju izrade Izvještaja, uvedene su i konkretne preporuke šta je potrebno da zemlja u jednogodišnjem periodu, odnosno do narednog ocjenjivanja i izvještavanja, učini, pa su tako date tri preporuke za oblast reforme javne uprave:

- izraditi, usvojiti i početi provoditi novi cjelodržavni strateški okvir za reformu javne uprave i osigurati odgovarajuće političko vođstvo i smjernice za reformu javne uprave u zemlji;

- osigurati provedbu efikasnog sistema upravljanja ljudskim potencijalima;

- izraditi program reforme upravljanja javnim finansijama, koji je jasno povezan sa novim strateškim okvirom reforme javne uprave.¹⁹

Nažalost, godinu dana kasnije, Bosna i Hercegovina još uvijek nije imala izrađen cjelodržavni strateški okvir za reformu javne uprave, pa je u Izvještaju za Bosnu i Hercegovinu za 2016. godinu²⁰ konstatirano da je Bosna i Hercegovina i dalje u ranoj fazi reforme javne uprave, te da “nije ostvaren napredak u proteklih godinu dana i uočeno je nazadovanje kada su u pitanju izmjene i dopune pravnog okvira za državnu službu u Federaciji BiH, kojima je povećan rizik od politizacije”.²¹ Naime, u decembru 2015. godine, Federacija BiH je usvojila izmjene i dopune zakona o državnim službenicima i uklonila više i srednje rukovodeće pozicije iz nadležnosti državne službe, što je omogućilo dodatno politiziranje državne službe, omogućavajući politička imenovanja i razrješenja na višim i srednjim rukovodećim pozicijama. Ustavni sud Federacije BiH je, temeljem zahtjeva potpredsjednika Federacije BiH iz 2016. godine za ocjenu ustavnosti više odredaba²² Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine na sjednici održanoj 7. 12. 2016.

¹⁸ Ibid, str.10-11

¹⁹ Ibid, str. 10

²⁰ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, Evropska komisija, Brisel, 9.11.2016. godine, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-za-bih-za-2016_1604579644.pdf

²¹ Ibid, str. 8

²² član 5. stav 1., 2. i 3., član 11a. i 11b., član 75a., 75b. i 75c., a potom, „posljedično“ i član 19. stav 1. tačke c), d) i f), član 20., član 25. stav 3., član 31. stav 1., član 33. stav 8., član 34. stav 2. član 35. stav 1., član 47. riječi "i osobe iz člana 11a. ovog zakona", član 48., član 52. stav 1. i 2., te član 64. stav 3.)

godine, navedeni zakon proglasio neustavnim, kako u materijalnom, tako i u proceduralnom smislu.²³

Zbog svega navedenog, od Bosne i Hercegovine se zahtijevalo da se tokom 2017. godine posebno bavi ispunjavanjem preporuka Komisije od prošle godine, a koje su se svodile na:

- izradu, usvajanje i provođenje novog cjelodržavnog strateškog okvira za reformu javne uprave uz snažno političko vodstvo i smjernice;

- osiguranje provedbe efikasnog sistema upravljanja ljudskim potencijalima, posebno u zapošljavanju, i izmjena i dopuna propisa o državnoj službi na inkluzivan način i na temelju pouzdanih podataka kako bi se smanjio rizik od politizacije državne službe na svim nivoima vlasti;

- usvajanje cjelodržavnog programa reforme upravljanja javnim finansijama koji je usklađen sa novim strateškim okvirom za reformu javne uprave.

Za 2017. godinu, Evropska komisija nije pripremila Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu, jer se čekalo da Bosna i Hercegovina dostavi odgovore na Upitnik Evropske komisije. Upitnik Evropske komisije dostavljen je Bosni i Hercegovini u decembru 2016. godine, nakon što je Bosna i Hercegovina u februaru 2016. godine podnijela zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji. Odgovore na Upitnik Bosna i Hercegovina je dostavila Evropskoj komisiji 14 mjeseci kasnije - u februaru 2018. godine, nakon čega je uslijedila priprema Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu za članstvo Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji.

S tim u vezi, Evropska komisija je za 2018. godinu izdala Privremeni izvještaj za Bosnu i Hercegovinu,²⁴ koji je sadržavao ažurirani opis stanja u državi, kao i ključna dešavanja u područjima vladavine prava i temeljnih prava, reforme javne uprave i ekonomskog razvoja. U Privremenom izvještaju navedeno je da će "Potpuna analiza stanja Bosne i Hercegovine u odnosu na kriterije za pristupanje EU biti provedena kao dio budućeg Mišljenja Komisije i pratećeg analitičkog izvještaja".²⁵

²³ Presuda Ustavnog suda Federacije BiH, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“ broj 9/17 od 8.2.2017. godine

²⁴ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu, Evropska komisija, Strazbur, 17.4.2018. godine, SWD(2018) 155 konačna verzija, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/privremeno-izvjesce-o-bih-za-2018_1604579644.pdf

²⁵ Ibid, str. 3

U predmetnom izvještaju, u okviru oblasti “Reforma javne uprave”, ocijenjeno je, po ko zna koji put, da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave, te da nije ostvaren napredak u protekloj godini, niti su provedene preporuke Komisije iz 2016. godine. Osim šture rečenice u kojoj je navedeno da je državna služba u Federaciji i na kantonalnom nivou ostala rascjepkana, podoblast “državna služba” nije posebno ni obrađivana, jer se vjerovatno nije imalo što ni reći.

Na kraju su ponovljene preporuke iz prethodnih godina:

“U narednoj godini, Bosna i Hercegovina pogotovo treba:

- usvojiti i početi provoditi novi cjelodržavni strateški okvir za reformu javne uprave i za upravljanje javnim finansijama;

- osigurati provedbu efikasnog sistema upravljanja ljudskim potencijalima, posebno u zapošljavanju, i izmijeniti i dopuniti propise o državnoj službi kako bi se smanjio rizik od politizacije državne službe na svim nivoima vlasti

- usvojiti državni program za usklađivanje zakonodavstva sa *acquis-em*.²⁶

U maju 2019. godine, uslijedilo je Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji,²⁷ koje sadrži 14 ključnih prioriteta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi dobila preporuku za otvaranje pregovora o pridruživanju Evropskoj uniji, kao i sveobuhvatne smjernice za postepene reforme. Kao ključni prioriteti, odnosno osnova procesa pridruživanja Evropskoj uniji navedena su područja demokratije, vladavine prava, osnovnih prava i reforme javne uprave.²⁸ Evropska komisija je uz Mišljenje priložila i Analitički izvještaj,²⁹ kojim je, po

²⁶ Ibid, str. 6

²⁷ Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, 29.05.2019. godine, COM(2019) 261 final, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

²⁸ Po pitanju državne službe, u Mišljenju je navedeno da „Kako bi se osigurala profesionalna državna služba, u

propise je potrebno ugraditi načela zasluga prilikom zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja. Primjena propisa u praksi treba biti oslobođena od političkog uplitanja.“, Ibid. str. 8

²⁹ Analitički izvještaj u prilog dokumentu Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za

prvi put, situacija u Bosni i Hercegovini upoređena sa standardima koji se primjenjuju u državama članicama Evropske unije, odnosno data je procjena i ocjena zemlje u odnosu na 33 oblasti/poglavlja Acquis-a.

U Analitičkom izvještaju, u poglavlju “Reforma javne uprave” navedeno je da “U kontekstu proširenja, Komisija reformu javne uprave (RJU) definira prema šest ključnih područja, koja su detaljnije opisana u principima javne uprave. Funkcionalna javna uprava zahtijeva profesionalnu državnu službu, kreiranje politika i zakonodavstva na inkluzivan način i na osnovu pouzdanih pokazatelja, jasno razgraničene odgovornosti između institucija i prema građanima, osposobljenost za pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima, te pouzdan sistem upravljanja javnim finansijama”.³⁰ Nadalje je pitanje državne službe i upravljanja ljudskim potencijalima detaljno obrađeno, te je, između ostalog, zaključeno da:

- a) su, prema ustavnom okviru, država, entiteti, kantoni i Brčko distrikt BiH nadležni za reguliranje i upravljanje državnom službom, svako na svom nivou, što za posljedicu ima rascjepkan zakonodavni okvir;
- b) je zajednički okvir politike za državnu službu usvojen samo na nivou države i Federacije BiH, ali da se ne koristi efikasno kako bi se osigurao zajednički pristup u upravljanju ljudskim potencijalima i zakonodavstvu u državnoj službi;
- c) stvaranje nepolitizirane, stručne i profesionalne državne službe u cijeloj zemlji i dalje predstavlja veliki izazov;
- d) iako Federacija BiH i kantoni imaju zajedničku nadležnost nad državnom službom, sedam kantona ima vlastite zakone o državnoj službi, što je u konačnici doprinijelo njenoj daljnjoj fragmentaciji;
- e) su različiti uvjeti i praksa pri zapošljavanju, unaprjeđenju i otpuštanju prepreka mobilnosti;
- f) su na kantonalmom nivou prisutna politička uplitanja, što se naročito ogleda u praksi izuzimanja pozicija na najvišem nivou iz zakona o državnoj službi;

članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, 29.5.2019. godine, SWD(2019) 222 final, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

³⁰ Ibid, str. 22

- g) se politički uticaj u postupcima zapošljavanja i napredovanja sistemski vrši na svim nivoima vlasti, čime se narušava načelo zapošljavanja na temelju zasluga u državnoj službi;
- h) imenovanje članova komisija za izbor mora biti transparentnije, te da je potrebno osigurati njihovu profesionalnost i nepristrasnost, jer u većini slučajeva, rukovoditelji institucija iz reda politike vrše odabir kandidata sa liste uspješnih koju sačinjava komisija za izbor;
- i) kod određenih postupaka zapošljavanja na kantonalnom nivou, nacionalna pripadnost određuje konačni odabir kandidata, zanemarujući pri tome njihovu uspješnost na rang listi;
- j) zakonodavstvo treba osigurati da se prilikom zapošljavanja prednost daje zapošljavanju na temelju zasluga u odnosu na kriterijum nacionalne pripadnosti, jer ustavne odredbe o općoj zastupljenosti stanovništva u javnoj upravi se ne bi trebale tumačiti kao strogo proporcionalna nacionalna zastupljenost u državnoj službi, već je umjesto toga, u državnoj službi potrebno uvesti strože postupke zapošljavanja zasnovanog na zaslugama;
- k) svi zakoni o državnoj službi i prakse zapošljavanja moraju osigurati primat gore pomenutog načela u odnosu na kriterij nacionalne pripadnosti;
- l) je privremeno zapošljavanje uobičajena praksa prilikom ulaska u državnu službu, uključujući i zapošljavanje na rukovodećem nivou.

U konačnici je zaključeno da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave, te da je, s ciljem osiguranja profesionalne državne službe, zakonodavstvo potrebno uskladiti sa načelom zasluga prilikom zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja, kao i da primjena istog u praksi treba biti oslobođena političkog miješanja.³¹

Godinu dana kasnije, Evropska komisija objavila je Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2020. godinu,³² koji je, u skladu sa zahtjevom Vijeća EU, fokusiran na provedbu ključnih prioriteta iz Mišljenja. Iako je u oktobru 2019. godine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo Akcijski plan za

³¹ Ibid, str. 26-27

³² Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, Evropska komisija, Brisel, 6.10.2020. godine, SWD(2020) 350 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bih-za-2020-godinu_1604579634.pdf

realizaciju prioriteta iz Analitičkog izvještaja Evropske komisije iz 2019. godine, u Izvještaju za 2020. godinu ponovno je konstatirano da je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave, te da “nije bilo napretka u pogledu osiguranja profesionalne i depolitizirane državne službe”. Navedeno je da, s ciljem garantiranja profesionalne državne službe, “procedure državne službe moraju biti zasnovane na principima zasluga i bez političkog uplitanja”.³³ Konstatirano je da “Politički uticaj u postupcima zapošljavanja i unaprjeđenja sistematski ostaje na svim nivoima, uz nedostatak transparentnosti kod imenovanja konkursnih komisija. Kandidati se i dalje biraju bez primjene principa zasluga i rukovodioci institucija nastavljaju da koriste velika diskreciona prava kod konačnog imenovanja. Ni jedan zakon o državnoj službi i prakse zapošljavanja još nisu osigurali da etnički kriterijumi ne prevladaju nad zaslugama.”,³⁴ te je u konačnici, između ostalog, zaključeno da bi Bosna i Hercegovina u 2021. godini naročito trebala “izmijeniti i dopuniti zakone o državnoj službi kako bi se osiguralo poštovanje principa zasluga na svim nivoima vlasti i ojačati kapacitete agencija za državnu službu kako bi se poboljšalo upravljanje ljudskim resursima i obukama.”³⁵

U Izvještaju za 2021. godinu,³⁶ konstatirano je da “Javna politička opredijeljenost svih nivoa vlasti za strateški cilj integracije u EU nije pretvorena u konkretnu aktivnost, budući da su se politički lideri nastavili upuštati u retoriku podjela i u nekonstruktivne političke rasprave, što je onemogućilo napredak u pogledu 14 ključnih prioriteta”.³⁷ S tim u vezi, u pogledu reforme javne uprave, a naročito reforme državne službe, preslikane su ocjene prethodnih godina, te je, po ko zna koji put, konstatirano da:

- je Bosna i Hercegovina u ranoj fazi reforme javne uprave;³⁸
- zapošljavanje, unaprjeđivanje i otpuštanje državnih službenika na osnovu zasluga nije u potpunosti osigurano;

³³ Ibid, str. 5

³⁴ Ibid, str. 15

³⁵ Ibid, str. 13

³⁶ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, Evropska komisija, Brisel, 19.10.2021. godine, SWD(2021) 291 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf

³⁷ Ibid, str. 4

³⁸ Ibid, str. 12

- različiti zakoni o državnoj službi ne omogućuju jasan i uporediv vertikalni i horizontalni uvid u državnu službu, niti pojašnjavaju koje su institucije uključene u državnu službu, koje pozicije pripadaju državnim službenicima, kao i koje su više i srednje rukovodne kategorije;

- politički uticaj pri zapošljavanju i unaprjeđivanju sistematski opstaje na svim nivoima vlasti;

- se kandidati često biraju bez primjene principa zasluga, a u nekim procedurama zapošljavanja, posebno na kantonalnom nivou, konačan izbor zavisi od etničke pripadnosti prije nego od zasluga;

- ustavne odredbe o općoj zastupljenosti stanovništva u javnoj upravi ne treba tumačiti na način da podrazumijevaju strogu etničku proporcionalnost u državnoj službi;

- bi propisima trebalo osigurati da etnički kriterijum u postupku zapošljavanja ne bude iznad kriterija zasluga.³⁹

Zaključno je konstatirano da u najvećoj mjeri i dalje vrijede preporuke iz 2020. godine, pa tako i ona koja se odnosi na izradu i usvajanje izmijena i dopuna Zakona o državnoj službi, s ciljem osiguranja poštivanja principa zasluga na svim nivoima vlasti.⁴⁰

U junu mjesecu 2022. godine Evropsko vijeće izrazilo je spremnost Bosni i Hercegovini dodijeliti kandidatski status, pozvavši Evropsku komisiju da kroz godišnji Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu izvijesti o statusu provedbe 14 ključnih prioriteta, „s posebnim fokusom na one koji čine značajan skup reformi kako bi Evropsko vijeće ponovo razmotrilo odluku o ovom pitanju“.⁴¹

Posljednji Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2022. godinu govori da je, kada je riječ o reformi javne uprave, Bosna i Hercegovina u ranoj fazi pripremljenosti i da je ostvarila ograničen napredak, koji se uglavnom odnosi na pozitivne korake preduzete u oblasti upravljanja javnim finansijama.⁴² Što se pak tiče provedbe Akcijskog plana za reformu javne uprave u cjelini, a naročito državne službe, konstatirano je da “četiri godine nakon usvajanja,

³⁹ Ibid, str. 14

⁴⁰ Ibid, str. 12

⁴¹ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2022. godinu, Evropska komisija, Brisel, 12.10.2022. godine, SWD(2022) 336 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf

⁴² Ibid, str. 5

provedba Akcionog plana za RJU zaostaje, posebno u izgradnji profesionalne državne službe sposobne da efikasno pruži usluge građanima i poslovnim subjektima. Praćenje ljudskih resursa nije efikasno u otkrivanju nepravilnosti, a zakoni o državnoj službi su i dalje međusobno neusklađeni, dok principi zasluga nisu sadržani u svim postupcima zapošljavanja”.⁴³

S tim u vezi, zaključeno je da “prošlogodišnje preporuke ostaju uglavnom važeće. U skladu s ključnim prioritetom 14 iz Mišljenja, Bosna i Hercegovina treba završiti neophodne korake za poboljšanje sveukupnog funkcioniranja javne uprave tako što će osigurati profesionalnu i depolitiziranu državnu službu i koordiniran pristup u kreiranju politika u cijeloj BiH”,⁴⁴ te da bi država u 2023. godini, naročito trebala:

- provesti cjelodržavni strateški okvir za upravljanje javnim finansijama 2021-2025. na državnom nivou i produžiti važenje trenutnog strateškog okvira za RJU na period 2023-2027. na državnom nivou i u Federaciji BiH, i završiti i usvojiti strategije e-vlade na državnom nivou i u Federaciji BiH i Brčko distriktu;

- ustanoviti funkcionalnu koordinacionu strukturu sa političkim tijelom za donošenje odluka i poboljšati kapacitet koordinatora za RJU kako bi se upravljalo provedbom reformi javne uprave na svim nivoima vlasti;

- osigurati sistem profesionalne državne službe, izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u skladu sa principima zasluga i uspostavljanjem praćenja učinka za transparentno upravljanje ljudskim resursima na svim nivoima vlasti radi otkrivanja nepravilnosti;

- poticati upravu orijentiranu na korisnike razvojem koherentnog okvira politika o pružanju usluga i povezane infrastrukture e-potpisa na svim nivoima vlasti kako bi se pojednostavili i modernizovali upravni postupci i digitalizovale usluge za poslovne subjekte i građane.⁴⁵

3. ZAKLJUČAK

Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini se provodi od 2006. godine, dakle već više od 16 godina. U oktobru 2022. godine Vijeće ministara Bosne i Hercegovine donijelo je pojedinačne odluke o dopunama Odluke o usvajanju

⁴³ Ibid, str. 12-13

⁴⁴ Ibidem

⁴⁵ Ibidem

Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022 i Odluke o usvajanju Akcijskog plana za reformu javne uprave, na koji način je period važenja Strateškog okvira za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini 2018–2022, kao i Akcijskog plana produžen do 2027. godine, zajedno s pojedinačnim rokovima koji će biti pomjereni. Dakle, ponovno se prolongira ono što je davno već trebalo biti realizirano. Međutim, oni koji donose takve odluke imaju drugačije obrazloženje, pa se tako navodi: “Na ovaj način omogućava se nastavak provođenja planiranih mjera i aktivnosti u oblasti reforme javne uprave, nakon što je Evropska komisija u Izvještaju za BiH za 2021. godinu prepoznala postizanje određenog napretka koji se odnosi na usvajanje Akcionog plana za reformu javne uprave i istovremeno ukazala na izazove u njegovom provođenju”.⁴⁶

Analizom desetogodišnjeg perioda izvještaja Evropske komisije o stanju u Bosni i Hercegovini i napretku u reformskim oblastima, lako se uočava da država, osim pojedinih više “kozmetičkih” poteza, suštinski tapka u mjestu, odnosno ne čini ništa kako bi se stanje u oblasti reforme javne uprave, a naročito reforme državne službe, unaprijedilo. Nažalost, sve što se na papiru prezentira Evropskoj komisiji je dijametralno suprotno stvarnoj slici stanja. Politiziranost državne službe, sistemsko urušavanje državne službe (i to naročito na nivou institucija Bosne i Hercegovine), dovođenjem podobnih, a ne sposobnih, stranačkih i rodbinskih kadrova, izraženiji su negoli ikada prije, a da stvar bude gora, o tome se više i ne šuti, to je postalo javna tajna koju svi prihvataju i protiv koje se ne bore.

Dakle, godinama se niko u Bosni i Hercegovini ne bavi ozbiljno analizom stanja, niti ima konkretan plan kako djelovati da bi se stvari suštinski počele mijenjati nabolje. Jedini plan koji godinama opstaje jeste zadovoljavanje osobnih i stranačkih interesa – nauštrb boljeg, kvalitetnijeg i dostojanstvenijeg života svakog građanina ove države.

⁴⁶ Saopćenje o održanoj 56. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, d o s t u p n o n a :

https://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=38679&langTag=bs-BA

Zaključci 56. sjednice Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, održane 26.10.2022. godine, tačka 130., dostupno na: https://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=38865&langTag=hr-HR

Bosni i Hercegovini su potrebni ozbiljni, obrazovani, stručni, profesionalni, iskustveni kadrovi, u zajedničkom imenitelju: kompetentni kadrovi, koji će svo svoje znanje i iskustvo uložiti u ozbiljan, sistematičan pristup za prijeko potrebne, suštinske i vitalne reformske procese.

U oktobru 2022. godine održani su Opći izbori u Bosni i Hercegovini, koji su donijeli sa sobom određene promjene na političkoj sceni Bosne i Hercegovine. Koalicija, tzv. Osmorka, najavila je revolucionarne zaokrete u pogledu načina funkcioniranja države i njenih institucija. Vođe političkih stranaka koje čine tzv. Osmorku u svojim javnim nastupima u više navrata su isticali kako je došlo vrijeme za promjene, kako je došlo vrijeme za sposobne, a ne podobne, kako će se tražiti profesionalci u državnoj službi, a ne stranački ljudi...

Sudeći po dosadašnjem razvoju situacije, u kojoj ponovno svjedočimo pukoj raspodjeli fotelja i dovođenjem na ključne pozicije posebno u državnoj službi, kadrova “prema zaslugama” – ne prema stručnim kompetencijama, preostaje samo da se nadamo da će ono što je obećano bar iole biti ispoštovano...

Nastavi li se na dosadašnji način, svjetlosnim godinama smo daleko od bilo kakve reforme, od bilo kakve demokratske države zasnovane na vladavini zakona, što je u direktnoj suprotnosti s interesima države Bosne i Hercegovine i svakog njenog čovjeka i građanina.

LITERATURA I IZVORI:

- 1) Džihanović-Gratz, S. (2017). „Reforma javne uprave u kontekstu ključnih prioriteta Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period 2015.-2018. godine na putu Bosne i Hercegovine ka Evropskoj uniji“, tematski časopis „Revija za pravo i ekonomiju“ Pravnog fakulteta i Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Univerziteta „Džemal Bijedić“ Mostar.
- 2) Strateški okvir za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, 2018.-2022., dostupno na: <https://parco.gov.ba/hr/rju/o-rju-2/strateski-okviri-za-rju/>
- 3) Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini, Evropska komisija, Brisel, 12.10.2011. godine, SEC (2011)1206, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2011_1604579637.pdf

- 4) Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini, Evropska komisija, Brisel, 10.10.2012. godine, SWD (2012)335, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2012_1604579639.pdf

Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013. godini, Evropska komisija, Brisel, 16.10.2013. godine, SWD (2013)415 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2013_1604579641.pdf
- 5) Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini, Evropska komisija, Brisel, 8.10.2014. godine, SWD (2014)305 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-napretku-bih-2014_1604579641.pdf
- 6) Izvještaj za Bosnu i Hercegovinu za 2015. godinu, Evropska komisija, Brisel, 10.11.2015. godine, SWD (2015)214 final, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-za-bih-za-2015_1604579642.pdf
- 7) Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu, Evropska komisija, Brisel, 9.11.2016. godine, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-za-bih-za-2016_1604579644.pdf
- 8) Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2018. godinu, Evropska komisija, Strazbur, 17.4.2018. godine, SWD(2018) 155 konačna verzija, dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/privremeno-izvjesce-o-bih-za-2018_1604579644.pdf
- 9) Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, 29.05.2019. godine, COM(2019) 261 final, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>
- 10) Analitički izvještaj u prilog dokumentu Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Vijeću, Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji, Evropska komisija, Brisel, 29.5.2019. godine, SWD(2019) 222 final, dostupno na: <http://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Analiti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-Mi%C5%A1ljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovine-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>

- 11) Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, Evropska komisija, Brisel, 6.10.2020. godine, SWD(2020) 350 final, dostupno na:
https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bih-za-2020-godinu_1604579634.pdf
- 12) Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, Evropska komisija, Brisel, 19.10.2021. godine, SWD(2021) 291 final, dostupno na:
https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf
- 13) Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2022. godinu, Evropska komisija, Brisel, 12.10.2022. godine, SWD(2022) 336 final, dostupno na:
https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2022-godinu_1666693844.pdf
- 14) Presuda Ustavnog suda Federacije BiH od 7.12.2016. godine („Službene novine Federacije BiH“ broj 9/17 od 8.2.2017. godine)
- 15) Saopćenje o održanoj 56. sjednici Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, dostupno na: https://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=38679&langTag=bs-BA
- 16) Zaključci 56. sjednice Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, održane 26.10.2022. godine, tačka 130., dostupno na: https://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/zakljucci_sa_sjednica/default.aspx?id=38865&langTag=hr-HR

CIVIL SERVICE REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA FROM THE PERSPECTIVE OF THE EUROPEAN COMMISSION

Abstract

Although declaratively committed to the European path and reform processes, the holders of key political positions in Bosnia and Herzegovina have shown for years that they are not truly interested in the essential reform processes.

Public administration reform, as one of the 14 key conditions for Bosnia and Herzegovina's accession to the European Union, has been implemented in Bosnia and Herzegovina for more than 16 years, unfortunately without great success.

To be able to reform public administration in the full sense of the word, the first and fundamental step is the systemic reform of the civil service, with the aim of creating a professional, responsible, transparent and efficient civil service whose civil servants will be able to cope with the obligations that the European integration path of Bosnia and Herzegovina entails and which will ultimately represent an effective mechanism for providing services to the citizens of this country.

In this paper, the author focuses on the findings from the European Commission's Reports for Bosnia and Herzegovina, as regular, annual documents that provide an overview of the situation regarding the fulfilment of the criteria and conditions for accession to the European Union and which refer specifically to the civil service and reform processes.

Key words

Public Administration Reform, Civil Service, European Integration, European Commission

KRIVIČNO-PRAVNI ASPEKTI KLEVETE I UVREDE

stručni članak

UDK 343.63

Maja Mirković*

Sažetak

Jedno od najznačajnijih ljudskih prava u katalogu građanskih i političkih prava je svakako pravo na čast i ugled, čemu se vrlo često suprotstavlja ništa manje značajna sloboda izražavanja, ta dragocjena tekovina prosvjetiteljske filozofije. Kroz historiju, povreda časti i ugleda je bila sankcionirana sve od razdoblja rimskog prava pa do danas. U pravnom poretku Bosne i Hercegovine (BiH), povreda časti i ugleda se tradicionalno razmatrala kroz prizmu krivičnog zakonodavstva, međutim, 2002. godine je napravljen iskorak donošenjem Zakona o zaštiti od klevete na nivou Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH), Republike Srpske (RS) kao i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (BDBiH), čime kleveta po prvi put postaje predmet građansko-pravne regulative, što je bilo pozdravljeno kao pionirski iskorak u zaštiti slobode izražavanja te samih medija. Skoro 20 godina nakon toga, Vlada RS je početkom marta 2023. godine usvojila Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika RS, koji je kasnije istog mjeseca usvojen i od strane Narodne skupštine RS (NSRS), čime se u krivično zakonodavstvo ovog entiteta ponovno uvode krivična djela protiv časti i ugleda, što je izazvalo različite reakcije šire javnosti, uključujući i zvaničnike Evropske unije (EU).

Svrha ovog rada jeste, korištenjem teorijsko-pravne, pozitivno-pravne i komparativno-pravne metode dati kratki osvrt na kvalitet predloženih rješenja te glavne dileme koje su vezane za inkriminaciju krivičnih djela protiv časti i ugleda.

Ključne riječi

kleveta, povreda časti i ugleda, dekriminalizacija klevete, krivično-pravna zaštita časti i ugleda, sloboda izražavanja

* Autorica je trostruka magistrica prava, magistrirala je u sljedećim oblastima na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu: Katedra krivičnog prava, Međunarodno-pravni smjer, Katedra za državno i javno pravo, Međunarodno-pravni smjer te Katedra krivičnog prava, Maloljetničko prijestupništvo. Trenutno je zaposlena u Visokom sudskom i tužilačkom vijeću BiH na poziciji Službenika za podršku implementaciji ISO standarda.

** Stavovi izraženi u ovom radu ne odražavaju nužno stavove institucije u kojoj je autor zaposlen.

1. Zaštita časti i ugleda - uvodne napomene

Pod pojmom „sloboda izražavanja“ podrazumijeva se sloboda izražavanja mišljenja, ili se pak, nerijetko sloboda mišljenja i sloboda izražavanja tog mišljenja nazivaju skupno kao sloboda izražavanja. Sloboda izražavanja zauzima značajno mjesto u katalogu ljudskih prava i čini jednu značajnu vezu između ličnih i političkih prava. Sloboda izražavanja iskazuje se i kao "sloboda od države", te kao pravo da se utječe na državu.¹

No, istovremeno dolazi do neugodne antinomije između slobode izražavanja, kao vrhunskog načela garantiranog ustavom svake moderne demokratske države i ličnih sloboda i prava, koja predstavljaju najstariju grupu prava i sloboda, kojima se štite kako fizički, tako i duhovni integritet čovjeka. Pritom je nužno naglasiti da jedna sloboda ne isključuje drugu, no isto tako, nijedna od ovih sloboda nije apsolutna i trpi određena ograničenja.

Povreda časti i ugleda je bila predmetom sankcioniranja još u rimskom pravu, preko srednjeg vijeka, pa sve do suvremenih pravnih kodifikacija, te je još Zakonik XII ploča (lat. *Lex Duodecim Tabularum*) predviđao odgovornost za dva delikta koja imaju karakter privatnih, pri čemu je jedan bio usmjeren protiv osobe (*iniuria*), a drugi protiv imovine (*furtum*).²

Nakon ogromnih stradanja za vrijeme dva svjetska rata, afirmiralo se shvatanje da se svakom čovjeku mora garantirati određena razina ljudskih prava, te je, u tom smislu, neophodno spomenuti Povelju Ujedinjenih nacija³ (u daljem tekstu: Povelja UN), koja je udarila temelje univerzalnog sistema garancija ljudskih prava i sloboda, uključujući i sistem međunarodnih sankcija u slučaju kršenja istih. S druge strane, Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka⁴ (u daljem tekstu: Univerzalna deklaracija) prihvata sve dotadašnje tekovine razvoja tradicionalnih ljudskih prava, no ujedno postavlja osnove za utemeljenje novih generacija ljudskih prava. U kontekstu zaštite ljudske časti i

¹ Vidi više u: Pabrić, N. (2000) Ustavno pravo. Mostar: Slovo., str. 420.

² Vidjeti više: Horvat M. (1974) Rimsko pravo. Zagreb: Školska knjiga., str. 306.

³ Povelja UN predstavlja osnivački akt UN, a potpisana je 26.6.1945. godine u San Franciscu, na zaključnoj sesiji Konferencije UN o međunarodnoj organizaciji. a stupila je na snagu 24.10.1945. godine. Tekst Povelje UN je dostupan na: United Nations Charter (full text) | United Nations [10.3.2023.]

⁴ Univerzalna deklaracija je proglašena od strane Generalne skupštine UN u Parizu 10.12.1948. godine, te predstavlja opći standard postignuća za sve ljude i nacije. Tekst Univerzalne deklaracije je dostupan na: udhr.pdf (un.org) [7.3.2023.].

ugleda, naročito je značajan čl. 12. Deklaracije, koji propisuje da „*niko ne smije biti izvrnut samovoljnom miješanju u njegov privatni život, obitelj, dom ili prepisku, niti napadajima na njegovu čast i ugled. Svako ima pravo na zaštitu zakona protiv ovakvog miješanja ili napada*“. Grupa ličnih i političkih prava kasnije je temeljitije razrađena u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: MPGPP).⁵

U BiH se zaštita časti i ugleda prvenstveno ostvarivala kroz krivično zakonodavstvo, pa je tako, primjerice, još Zakon o tisku iz 1925. godine⁶, u okviru Glave VIII. regulirao krivična djela protiv općih interesa, protiv časti i čisto tiskarske prirode, a s tim u vezi regulirana su krivična djela klevete i uvrede.⁷

Međutim, 2002. godine je učinjen značajan iskorak, na način da su Odlukom visokog predstavnika za BiH, Paddyja Ashdowna,⁸ stavljene izvan snage odredbe Glave XX Krivičnog zakona FBiH, te su ubrzo doneseni zakoni o zaštiti od klevete na razini entiteta,⁹ kao i Brčko Distrikta BiH¹⁰ (u daljem

⁵ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima je usvojen od strane Generalne skupštine UN Rezolucijom br. 2200A (XXI) dana 16.12.1966. godine, a stupio je na snagu 23.3.1976. godine, u skladu s članom 49. Tekst MPGPP je dostupan na: International Covenant on Civil and Political Rights | OHCHR [9.3.2023.]

⁶ („Narodno jedinstvo“, br. 99)

⁷ Kao kleveta tumači se i svaki pretisak nekih spisa kojima se oklevetani prikazuje kao nemoralan. Kleveta po Zakonu postoji i kad oklevetani nije imenovan, a jasno je označen. Zakonom je određeno i da je „*urednik dužan primiti i oštampati u novinama svaki ispravak o činjenicama iznetim u njegovu listu koju mu pošalju vlasti*“. I ispravak koji mu pošalju fizičke ili pravne osobe kao i ispravke koje mu pošalju vlasti urednik mora objaviti u roku od dva dana ili u prvom ili drugom broju od nadnevka kada je urednik primio ispravak. Ukoliko ne postupi sukladno zakonu, urednik se kažnjava novčanom kaznom. Vidjeti više: Musa, I. (2007) „Zakonska regulativa tiska u BiH od 1907. do 1940“, Hum – časopis Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, broj 2/2007, str. 249.

⁸ Decision Amending the Criminal Code of the Federation of BiH by repealing Chapter XX, Criminal Offences Against Honour and Reputation | Office of the High Representative (ohr.int) [7.3.2023.]

⁹ Zakon o zaštiti od klevete je donesen u FBiH i objavljen u „Službenim novinama FBiH“, (br. 19/03, 73/05) od 13.5.2003. godine, dok je Zakon o zaštiti od klevete RS donesen 25.7.2001. godine i objavljen u „Službenom glasniku RS“ (br. 38/01).

¹⁰ („Službeni glasnik BDBiH“, br. 14/03)

tekstu: BDBiH), čime ova problematika prvi put postaje predmetom reguliranja isključivo građanskog zakonodavstva.

2. Zakon o zaštiti od klevete RS – pregled najvažnijih odredaba

Osnovna ideja kod donošenja novih zakona je bila dekriminalizacija klevete, što je trebalo doprinijeti većoj slobodi izražavanja medija, pa tako i općoj demokratizaciji društva. Također se prilikom donošenja zakona težilo i usvajanju evropskih standarda u ovoj oblasti, izraženim ponajprije u čl. 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda¹¹ (u daljem tekstu: EKLJP), kao i jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava u Strasbourgu (u daljem tekstu: ESLJP).¹²

Zakon o zaštiti od klevete RS (u daljem tekstu: ZZK RS) uređuje prihvatljiva ograničenja slobode izražavanja u pogledu građanske odgovornosti za štetu nanесenu ugledu fizičke ili pravne osobe iznošenjem ili pronošenjem nečег neistinitog te potvrđuje da: a) pravo na slobodu izdržavanja, koje je garantirano Ustavom RS¹³ i EKLJP, predstavlja jedan od osnova demokratskog društva, posebno kada se radi o pitanjima od političkog i javnog interesa; b) pravo na slobodu izražavanja štiti sadržaj izražavanja, kao i način na koji je iznesen, i ne primjenjuje se samo za izražavanja koja se smatraju korisnim ili neuvredljivim nego, takođe i za ona koja mogu da uvrijede, šokiraju ili uznemire; v) sredstva informiranja imaju vrlo značajnu

¹¹Član 10. EKLJP glasi: " 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 spriječava države da zahtijevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija. 2. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obveze i odgovornosti, može podlijegati takvim formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje 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 nepristranosti sudstva." Tekst EKLJP je dostupan na: European Convention on Human Rights (coe.int) [9.3.2023.]

¹²Srdić, M. (2007) „Kratka analiza sudske prakse u primjeni Zakona o zaštiti od klevete“, str. 1., dostupno na: Mladen Srdić (pravosudje.ba) [7.3.2023.]

¹³ („Službeni glasnik RS“, br. 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05)

ulogu u demokratskom procesu kao javni posmatrači i snabdjevači javnosti informacijama.¹⁴

Bitno je napomenuti da ne postoje velike suštinske razlike između ZZK RS te Zakona o zaštiti od klevete FBiH (u daljem tekstu: ZZK FBiH), no, odredba čl. 4. st. 1. tač. d) ZZK FBiH sadrži definiciju klevete, pri čemu je kleveta označena kao *“radnja nanošenja štete ugledu fizičke ili pravne osobe iznošenjem ili pronošenjem izražavanja neistinitih činjenica identificiranjem te fizičke ili pravne osobe trećoj osobi”*, dok zakonodavac u RS nije predvidio takvo rješenje. Međutim, definicija klevete se može izvesti iz odredbe čl. 5. st. 1. ZZK RS, koja propisuje slučajeve odgovornosti za klevetu, pa je tako propisano da je svaka poslovno sposobna osoba, koja prouzrokuje štetu ugledu fizičke ili pravne osobe iznošenjem ili pronošenjem izražavanja nečeg neistinitog, identificirajući tu osobu trećoj osobi, odgovorna za klevetu, ako je ta osoba prouzrokovala štetu u svojstvu autora, urednika ili izdavača izražavanja, ili u svojstvu osobe koja je na neki drugi način efikasno kontrolirala sadržaj tog izražavanja, kao i pravna osoba koja je objavila izražavanje, pri čemu je ova osoba odgovorna za izazvanu štetu ako je namjerno ili usljed nepažnje iznijelo ili pronijelo izražavanje.¹⁵ Ovdje se ogleda možda i najveća razlika između dva entitetska zakonska propisa; naime, ZZK FBiH govori o *“iznošenju ili pronošenju neistinitih činjenica”*, a zakonodavac u RS se opredijelio za termin *“iznošenje ili pronošenje izražavanja nečeg neistinitog”*. Rješenje koje je usvojio zakonodavac u FBiH izaziva konfuziju, s obzirom da podrazumijeva da, pored istinitih, postoje i neistinite činjenice; međutim, ukoliko neka činjenica nije istinita, onda to i nije činjenica, već činjenična tvrdnja.

Kada se izražavanje odnosi na pitanja od političkog ili javnog interesa, odgovornost za izazvanu štetu iznošenjem ili pronošenjem izražavanja postoji ako je osoba znala da je izražavanje neistinito ili je nepažnjom zanemarilo neistinitost izražavanja. Isti standard odgovornosti primjenjuje se ako je oštećeni bio ili je javni službenik ili je kandidat za funkciju u javnom organu i ako vrši, prema općem shvatanju javnosti, značajan utjecaj na pitanja od političkog ili javnog interesa.¹⁶

Odredba čl. 6. st. 1. ZZK RS propisuje sljedeće izuzetke od odgovornosti za klevetu: ako se radi o izražavanju mišljenja ili kada je izražavanje u suštini

¹⁴ Čl. 1. ZZK RS

¹⁵ Čl. 5. st. 2. ZZK RS

¹⁶ Čl. 5. st. 3. ZZK RS

istinито; ako je lice koje je navodno prouzrokovalo štetu bilo po zakonu obavezno iznositi ili pronositi izražavanje, ili iznositi ili pronositi izražavanje u toku zakonodavnog, sudskog ili upravnog postupka; ako je iznošenje ili pronošenje izražavanja bilo razumno. Odredba st. 2. istog člana propisuje da, kada sud donosi odluku o izuzetku od odgovornosti, uzima u obzir sve okolnosti slučaja, naročito uključujući: način, oblik i vrijeme iznošenja ili pronošenja izražavanja, prirodu i stepen prouzrokovane štete, dobronamjernost i pridržavanje općeprihvaćenih profesionalnih standarda od strane štetnika, vjerovatnost da bi šteta nastala i da izražavanje nije izneseno ili proneseno, podatak da li izražavanje sadrži objektivnu i tačnu informaciju o izražavanju drugih osoba, i da li se odnosi na pitanja iz privatnog života oštećenog ili pitanja od političkog ili javnog značaja. Još jedna razlika u odnosu na ZZK FBiH je prisutna i u ovom pogledu; naime, odredba čl. 7. st. 2. ZZK FBiH propisuje da će sud prilikom donošenja ovakve odluke uzeti u obzir, *inter alia*, pristanak oštećenog.

Počinjnjem klevete dolazi do povrede časti i ugleda, kao ličnih dobara čovjeka,¹⁷ na temelju čega oštećenik stječe pravo da putem parnice ostvari zahtjev za naknadu neimovinske štete zbog duševnih bolova prouzrokovanih povredom časti i ugleda. Naknada štete vrši se isključivo s namjerom nadoknade štete nanesene ugledu oštećenog, a ta nadoknada mora biti

¹⁷ Iz izreke: *Napad na lična dobra čovjeka (čast, ugled, sloboda, tjelesni integritet itd.) pored materijalne štete može prouzrokovati i neimovinsku štetu, koja se po pravilu ispoljava u poremećaju psihičke ravnoteže ličnosti, poremećajima normalnog duševnog stanja, trpljenjem fizičkih ili duševnih bolova. Nemogućnost da se ova vrsta štete nadoknadi novčanim ekvivalentom ne može da bude razlog da ostane nenadoknađena i da samo zbog toga lična dobra čoveka ostanu na području civilne odgovornosti nezaštićena. Celokupni društveni razvitak naše zemlje ide upravo u pravcu što šire zaštite dobara te vrste. Pravna pravila imovinske prava poznavala su, doduše, neimovinsku štetu samo za bolove pretrpljene zbog telesne povrede, ali su sudovi pravilo o naknadi štete te vrste s pravom dalje razvijali i proširili na druga područja neimovinske štete. Mogućnost da se naknada za povredu časti i uvrede traži iz lukrativnih razloga, zahteva da sudovi budu oprezni prilikom raspravljanja sporova ove vrste i da se ta naknada ograniči samo na relevantne napade koji prema svom intenzitetu i prema prilikama društvene sredine prouzrokuju jasno manifestovanu povredu časti i uvrede čovekove ličnosti.*

(Vrhovni sud Jugoslavije, broj: Rev. 277/66 – Tajjić, H. i Simović, V. M. (2006) Zakon o obligacionim odnosima – četvrt vijeka sudske prakse – izbor sudskih odluka 1980. do 2005. – Knjiga prva. Sarajevo: Privredna štampa., str. 535.)

proporcionalna proizrokovanoj šteti. Pri utvrđivanju naknade štete, sud uzima u obzir sve okolnosti slučaja, naročito uključujući sve poduzete mjere da bi se ublažila prouzrokovana šteta, ako što su: objavljivanje ispravke, opozivanje izjave ili izvinjenje, činjenicu da li je štetnik stekao novčanu korist učinjenim iznošenjem ili pronošenjem izražavanja, ili činjenicu da bi iznos dodijeljene štete mogao imati za posljedicu velike materijalne poteškoće ili bankrot štetnika.¹⁸

Štetnik za naneseu štetu odgovara prema pravilima iz Zakona o obligacionim odnosima RS¹⁹ (u daljem tekstu: ZOO RS), čija odredba čl. 198. st. 1. propisuje da, ko drugom povrijedi čast, kao i ko iznosi ili prenosi neistinite navode o prošlosti, o znanju, o sposobnosti druge osobe, ili o čemu drugome, a zna ili bi morao znati da su neistiniti, i time mu prouzrokuje materijalnu štetu dužan je naknaditi je. Nadalje, odredba čl. 200. st. 1. ZOO RS propisuje da, za pretrpljene duševne bolove zbog, *inter alia*, povrede ugleda, časti, slobode ili prava ličnosti, sud će, ako nađe da okolnosti slučaja, a naročito intenzitet bolova i straha, kao i njihovo trajanje to opravdava, dosuditi pravičnu novčanu naknadu, neovisno od naknade materijalne štete, kao i u njenom odsustvu.

Uzimajući u obzir okolnosti, sudu se daje mogućnost da snizi naknadu štete. To dolazi u obzir u dva slučaja: 1. ako ona nije prouzrokovana ni namjerno ni krajnjom nepažnjom, a odgovorna osoba je slabog imovnog stanja te bi ga isplata potpune naknade dovela u oskudicu,²⁰ te 2. ako je štetnik štetu prouzrokovao radeći nešto radi koristi oštećenom.²¹

Po ocjeni autorice, jedna od najproblematičnijih odredaba ZZK RS je ona sadržana u odredbi čl. 8., koja propisuje da je tužitelj dužan da poduzme sve mjere da ublaži svu štetu prouzrokovanu navodnim klevetničkim izražavanjem, što naročito uključuje zahtjev za ispravku koju upućuje tuženom. Ono što je sporno jeste da bi se ovdje trebalo raditi o obavezi štetnika, a ne oštećenika kao osobe čije je dobro povrijeđeno, pa se ovom odredbom zapravo sam oštećenik stavlja u nepovoljniji položaj.

ZZK RS, u smislu odredbe čl. 12. st. 1., precizira subjektivni rok za podnošenje tužbe za naknadu štete, koji iznosi tri (3) mjeseca od dana kada je tužitelj saznao ili mogao saznati za izražavanje i identitet osobe koja je

¹⁸ Čl. 11. st. 1. ZZKRS

¹⁹ ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/1989 i "Službeni glasnik RS", br. 17/93, 3/96, 37/2001 - dr. zakon, 39/03 i 74/04)

²⁰ Član 191., st. 1. ZOO RS

²¹ Član 191., st. 2. ZOO RS

prouzrokovala štetu, te objektivni rok od godinu dana, od dana kada je izražavanje izneseno trećoj osobi.

3. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika RS: kratki osvrt

Vlada RS je dana 2. marta 2023. godine utvrdila Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika RS²² (u daljem tekstu: Nacrt ZID KZ RS)²³ kojim je, *inter alia*, predloženo uvođenje Glave XVIIa. – Krivična djela protiv časti i ugleda, kojim su obuhvaćeni i novi članovi: 208a – Uvreda, 208b – Kleveta, 208v – Iznošenje ličnih i porodičnih prilika, 208g – Javno izlaganje poruzi zbog pripadnosti određenoj rasi, vjeri ili nacionalnosti, 208d – Isključenje protupravnosti zbog krivičnih djela protiv časti i ugleda, 208đ – Gonjenje za krivična djela protiv časti i ugleda, 208e – Javno objavljivanje presude za krivična djela protiv časti i ugleda. Na prvom nastavku Druge redovne sjednice Narodne skupštine RS dana 23. 3. 2023. godine usvojen je predmetni Nacrt, te je upućen u javnu raspravu u trajanju od 60 dana.²⁴ Ova vijest je izazvala brojne reakcije javnosti, uključujući udruženja novinara te međunarodne organizacije, koje traže povlačenje ovog Nacrta.²⁵

U samom obrazloženju Nacrta ZID KZ RS, Dio IV – Razlozi za donošenje zakona, u dijelu koji se odnosi na uvođenje Glave XVIIa. – Krivična djela protiv časti i ugleda, daje se tek šturo obrazloženje da je odredbom čl. 13. Ustava RS propisano da su ljudsko dostojanstvo, tjelesni i duhovni integritet, čovjekova privatnost, osobni i porodični život nepovredivi. Dalje se navodi da, u tom smislu, svaka osoba ima pravo tražiti od druge osobe da poštuje i ne omalovažava njegovo osobno dostojanstvo, te da ljudsko dostojanstvo jednako pripada svakom.²⁶ Nadalje, obrazlaže se da krivična zakonodavstva

²² („Službeni glasnik RS“, br. 64/17, 104/18 – Odluka US i 15/21)

²³ Vijesti Održana 10. sjednica Vlade Republike Srpske (vladars.net) [3.3.2023.]

²⁴ Okončan prvi nastavak Druge redovne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske | NSRS (narodnaskupstinars.net) [24.3.2023.]

²⁵ Vidjeti: Komesarka za ljudska prava Vijeća Evrope pozvala na povlačenje izmjena Krivičnog zakona RS-a (klix.ba) [9.3.2023.]; RS uvodi kazne za klevetu i do 100.000 KM, neće biti dozvoljeno pisati ni o čijem ličnom životu (klix.ba) [9.3.2023.]; Zaštita interesa ili gušenje nezavisnih medija: Šta predstavlja novi Zakon o kleveti i uvredi u RS-u (klix.ba) [9.3.2023.]

²⁶ Vidjeti: Obrazloženje Nacrta ZID KZ RS, Dio IV – Razlozi za donošenje zakona, Banja Luka, mart 2023. godine, str. 9., dostupno na: Нацрт-закона-о-

zemalja u okruženju, kao i zemalja članica EU propisuju krivična djela protiv časti i ugleda, navodeći primjere Srbije, Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Makedonije, te da je iznošenje neistina, osobnih i porodičnih prilika, izlaganje poruzi određenih kategorija osoba prevazišlo svaku normu društveno prihvatljivog ponašanja i na svaki način obezvrijedilo ljudsko dostojanstvo, tjelesni i duhovni integritet, čovjekovu privatnost, kao i osobni i porodični život.²⁷ Ono što je primjetno jeste da je u obrazloženju u potpunosti izostavljena analiza ili barem taksativno navođenje krivičnih djela protiv časti i ugleda propisanih u nekom od krivičnih zakonodavstava zemalja regiona, a koji su navodno poslužili kao uzor za modeliranje Glave XVIIa. Tako je, primjerice, uvidom u odredbe Glave XV. – Kaznena djela protiv časti i ugleda Kaznenog zakona Republike Hrvatske²⁸ (u daljem tekstu: KZ RH), primjetno je da je zakonodavac u RH normirao svega dva krivična djela u ovoj oblasti: uvreda (čl. 147. KZ RH) i kleveta (čl. 149. KZ RH). Bitno je napomenuti da je posljednjim novelama KZ RH iz 2021. godine iz ove Glave brisano krivično djelo teškog sramoćenja, što je, prema mišljenjima pojedinih autora, poput Marševskog i Juras, suzilo pravnu zaštitu časti i ugleda od neistinitih činjeničnih tvrdnji, koje su sve prisutnije u medijskom prostoru,²⁹ pri čemu je naglašeno da bi brisanje teškog sramoćenja dovelo do disbalansa u krivičnim djelima protiv časti i ugleda, jer bi uvreda kao blaža inkriminacija ostala krivično djelo, a teško sramoćenje kao teža inkriminacija više ne bi bilo kažnjivo.³⁰

U nastavku ovog rada, bit će analizirana rješenja predložena u okviru Glave XVIIa KZ RS.

4. Krivična djela protiv časti i ugleda u Nacrtu ZID KZ RS

U skladu s odredbom čl. 208a – Uvreda, osnovni oblik ovog krivičnog djela čini onaj ko uvrijedi drugog, za što je zapriječena novčana kazna, u

измјенама-и-допунама-Кривичног-законика-Републике-Српске-1.pdf (ti-bih.org) [10.3.2023.]

²⁷ *Ibid.*

²⁸ („Narodne novine“, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19 i 84/21)

²⁹ Marševski A. – Juras, D. (2019) „Kritička analiza prijedloga pete novele Kaznenog zakona“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 26, br. 2/2019, str. 538.

³⁰ *Ibid.*, str. 542.

rasponu od 5.000,00 do 20.000,00 KM. Ukoliko je osnovni oblik ovog krivičnog djela učinjen putem tiska, radija, televizije ili drugih sredstava javnog informiranja ili na javnom skupu ili na drugi način, zbog čega je uvreda postala pristupačna većem broju osoba, zapriječena je novčana kazna u iznosu od 10.000,00 KM do 50.000,00 KM. Odredba st. 3. predloženog rješenja sadrži i fakultativni osnov za oslobađanje od kazne, ukoliko je učinitelj bio izazvan nepristojnim ponašanjem uvrijeđenog ili ukoliko je oštećeni pred sudom prihvatio njegovu izvinjenje zbog učinjenog djela. Prema rješenju sadržanom u odredbi st. 4. čl. 208a, ukoliko je uvrijeđeni uzvratio uvredu, sud može oba ili samog jednog učinitelja osloboditi od kazne. Predloženo rješenje ne sadrži definiciju pojma uvrede, čime je ostavljeno pravnoj teoriji i sudskoj praksi da odrede pojam uvrede, no, pojedini autori, poput Novoselca, ističu da uvreda predstavlja „*negativni vrijednosni sud koji predstavlja subjektivnu ocjenu o drugome koja se ne izvodi iz određenih činjenica*“.³¹ S druge strane, postoje i shvatanja da uvreda predstavlja omalovažavanje neke osobe, gdje omalovažavanje predstavlja negiranje ili potcjenjivanje vrijednosti koje čine čast i ugled jedne osobe.³²

Kada je riječ o odredbi čl. 208b. – Kleveta, osnovni oblik ovog krivičnog djela čini onaj ko o drugom iznosi ili pronosi nešto neistinito što može škoditi njegovoj časti ili ugledu, znajući da je to što iznosi ili pronosi neistina, za što je predviđena kazna zatvora od 8.000,00 do 30.000,00 KM. Predviđeno rješenje sadrži i dva kvalificirana oblika ovog krivičnog djela; prvi kvalificirani oblik je propisan odredbom st. 2., te postoji ako je osnovni oblik djela učinjen putem tiska, radija, televizije ili putem društvenih mreža, na javnom skupu ili na drugi način, zbog čega je ono postalo dostupno većem broju osoba, za što je zapriječena novčana kazna u rasponu od 15.000,00 do 80.000,00. Najteži oblik ovog krivičnog djela je propisan odredbom st. 3., te postoji ako je ono što se iznosi ili pronosi dovelo ili je moglo dovesti do teških posljedica za oštećenog, za što je zapriječena novčana kazna u iznosu od 20.000,00 do 100.000,00 KM. Na ovom mjestu je neophodno primijetiti da je sintagma „teške posljedice za oštećenog“ formulirana isuviše široko, čime se otvara prostor za moguće zloupotrebe, na način da bi se svaka činjenična tvrdnja mogla tumačiti na

³¹ Novoselac, P. (2016) “Zaštita časti i ugleda u novom Kaznenom zakoniku”, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 66, br. 4/2016,

³² Stojanović, Z., Deliće, N. (2013). Krivično pravo, posebni deo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Pravna knjiga, str. 67.

način da izaziva „teške posljedice“, te je pretpostavka da će tužiteljstva u svakom konkretnom slučaju morati dokazivati kakve su to tačno teške posljedice. Neistinita činjenična tvrdnja koja se iznosi ili prenosi po svom sadržaju i značaju mora biti takva da prema objektivnoj ocjeni može škoditi časti i ugledu drugoga. Klevetničku izjavu mora saznati *treća osoba*. Djelo klevete je **dolusno** (umišljajno) krivično djelo.³³ Iznošenje ili pronošanje nepovoljnih činjeničnih tvrdnji opravdano je sve dok učinitelj (koji nije siguran jesu li takve činjenične tvrdnje neistinite) postupa u dobroj vjeri, ali to pravo prestaje kada on zna za njihovu neistinitost.³⁴

U pogledu odredbe čl. 208v. – Iznošenje ličnih i porodičnih prilika, odredba st. 1. propisuje da osnovni oblik ovog krivičnog djela čini onaj ko iznosi ili pronosi što god iz ličnog ili porodičnog života neke osobe, što može škoditi njegovoj časti ili ugledu, za što je zapriječena novčana kazna u iznosu od 10.000,00 do 40.000,00 KM. Prvi kvalificirani oblik ovog krivičnog djela je propisan odredbom st. 2. istog člana, a postoji ukoliko je djelo učinjeno putem tiska, radija, televizije ili putem društvenih mreža ili na javnom skupu ili na drugi način, zbog čega je ono postalo dostupno većem broju osoba, za što će se učinitelj kazniti novčanom kaznom u rasponu od 20.000,00 do 120.000,00 KM. Drugi kvalificirani oblik je propisan odredbom st. 3. postoji ukoliko je ono što se iznosi ili pronosi dovelo ili moglo dovesti do teških posljedica za oštećenog, za što je zapriječena kazna u iznosu od 25.000,00 do 120.000,00 KM. Kao i u pogledu rješenja predviđenog odredbom čl. 208b. st. 3., formulacija sintagme „teške posljedice za oštećenog“ otvara mogućnost za eventualne zloupotrebe. Odredba st. 4. propisuje da se istinitost ili neistinitost onog što se iznosi ili pronosi iz ličnog ili porodičnog života neke osobe ne može dokazivati, osim u slučajevima striktno propisanim KZ RS. Objekt krivično-pravne zaštite u ovom slučaju su lične i porodične prilike, dakle cjelina onoga što tvori privatni život pojedinca, i to u njegovoj ličnosti ili osobi općenito i u njegovom porodičnom životu.³⁵

³³ Više o obilježjima bića krivičnog djela klevete u hrvatskom zakonodavstvu vidjeti u: Bačić, F. - Pavlović, Š. (2001) Kazneno pravo – posebni dio. Zagreb: Informator., str. 171.-173.

³⁴ Bojanić, I. (2010) „Kaznena djela protiv časti i ugleda *de lege lata* i moguće promjene *de lege ferenda*“, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 17 - broj 2/2010, str. 636.

³⁵ Badrov, S. (2007) „Kaznena djela protiv časti i ugleda u hrvatskom kaznenom pravu“, Pravnika, Zagreb, vol. 41., br. 84/2007, str. 68.

U vezi s odredbom čl. 208g. – Javno izlaganje poruzi zbog pripadnosti određenoj rasi, vjeri ili nacionalnosti, ovo krivično djelo čini onaj ko javno izloži poruzi ili preziru osobu ili grupu zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, vjeri, nacionalnosti ili zbog etničkog porijekla, seksualnog opredjeljenja ili rodnog identiteta, za što je zapriječena novčana kazna u rasponu od 20.000,00 do 100.000,00 KM. Na ovom mjestu je neophodno primijetiti neusklađenost naziva ovog krivičnog djela i same inkriminacije, s obzirom da su u samom naslovu navedena svega tri zaštićena osnova, a inkriminacijom je predviđena zaštita mnogo šireg broja osnova. Također, u naslovu inkriminacije se spominje samo javno izlaganje poruzi, dok je zakonodavac ovom inkriminacijom predvidio i izlaganje preziru.

Odredba čl. 208d. propisuje isključenje protupravnosti za naprijed navedena krivična djela, ako se radi o uvredljivom izražavanju ili iznošenju nečeg neistinitog u naučnom, stručnom, književnom ili umjetničkom djelu, u vršenju dužnosti propisane zakonom, novinarskog poziva, političke ili druge javne ili društvene djelatnosti ili odbrani nekog prava, ako iz načina izražavanja ili iz drugih okolnosti proizlazi da to nije učinjeno u namjeri omalovažavanja, ili ako osoba dokaže istinitost svog tvrdjenja, ili da je imala osnovanog razloga da povjeruje u istinitost onoga što je iznosila ili pronosila.

Odredba čl. 208đ. st. 1. predviđa da se gonjenje za krivična djela protiv časti i ugleda poduzima po prijedlogu. Nadalje, odredba st. 2. istog člana propisuje da, ako je neko od krivičnih djela protiv časti i ugleda učinjeno prema umrloj osobi, gonjenje se poduzima prema prijedlogu bračnog druga ili osobe koja je s umrlom osobom živjela u trajnoj vanbračnoj zajednici, srodnika u pravoj liniji, usvojitelja, usvojenika, brata ili sestre umrle osobe. Ovdje se mora primijetiti da zakonodavac koristi zastarjeli termin „bračni drug“, iako Porodični zakon RS³⁶ (u daljem tekstu: PZ RS) koristi termin „bračni supružnici“.³⁷

Odredba čl. 208e. st. 1. predviđa da će se presuda kojom se osuđuje učinitelj nekog od krivičnih djela protiv časti i ugleda, a koje je počinjeno putem tiska, radija, televizije, kompjuterskog sistema ili mreže ili drugog sredstva javnog informiranja ili komunikacije objaviti u cjelosti ili djelimično o trošku učinitelja, dok st. 2. propisuje da će sud u presudi odrediti način njene objave, pri čemu će, uvijek kada je to moguće, odrediti da to bude u istom sredstvu javnog informiranja ili komunikacije u kojem je krivično djelo

³⁶ ("Službeni glasnik RS", br. 54/02, 41/08 i 63/14)

učinjeno. Bitno je spomenuti da i odredbu čl. 299. st. 1. tač. e) Zakona o krivičnom postupku RS³⁸ (u daljem tekstu: ZKP RS), koja propisuje da će se u presudi kojom se optuženi proglašava krivim, *inter alia*, odrediti da se pravosnažna presuda treba objaviti posredstvom sredstava javnog informiranja.

Ono što ostaje nejasno jeste da li bi se eventualnim usvajanjem predmetnih izmjena i dopuna KZ RS suspendirala primjena ZZK RS, a imajući u vidu da sam Nacrt ne nudi nikakva rješenja po ovom pitanju, čime se stvara paralelni sistem krivičnopravne i građanskopravne odgovornosti za zaštitu od klevete. Također, treba imati na umu da osoba oštećena izvršenjem krivičnog djela ima mogućnost podnošenja imovinsko-pravnog zahtjeva do završetka glavnog pretresa, odnosno pretresa za izricanje sankcije, ukoliko nije podnijela taj prijedlog do potvrđivanja optužnice,³⁹ kao i da je tužitelj dužan da prikupi dokaze o imovinsko-pravnom zahtjevu u vezi s krivičnim djelom,⁴⁰ te da će tužitelj, odnosno sud ispitati osumnjičenog, odnosno optuženog o činjenicama u vezi s prijedlogom ovlaštene osobe.⁴¹

Primjetno je i da su predviđene novčane kazne, kako za osnovne oblike ovih krivičnih djela, tako i za kvalificirane oblike jako visoke, međutim, ovakva rješenja nisu popraćena adekvatnim obrazloženjem.

5. Zaključna razmatranja

Nesporno je da zaštita ličnog dostojanstva, kao i sloboda izražavanja predstavljaju neke od najvećih vrednota ustavnog poretka svake zemlje, te neotuđiva prava svakog čovjeka, koja mu pripadaju samim rođenjem, te su zagarantirana svim relevantnim međunarodno-pravnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Međutim, veoma je bitno istaknuti da ni sloboda izražavanja ni pravo na dostojanstvo nisu niti mogu biti sami sebi svrha.

U kontekstu ovog rada nisu se razmatrali opravdanost dekriminalizacije klevete i uvrede niti eventualne cenzure do kojih može doći

³⁷ Vidjeti, npr. odredbe Glave II. PZ RS – Lična prava i dužnosti bračnih supružnika

³⁸ ("Službeni glasnik RS", br. 53/12, 91/17, 66/18 I 15/21)

³⁹ Čl. 105. st. 4. ZKP RS

⁴⁰ Čl. 107. st. 1. ZKP RS

⁴¹ Čl. 107. st. 2. ZKP RS

ponovnim uvođenjem grupe krivičnih djela protiv časti i ugleda, već je akcent isključivo na kvaliteti predloženih normativnih rješenja, kao i dilemama koje mogu proizići iz ovako formuliranih inkriminacija.

Pojedine odredbe su skoro pa prepisane iz krivičnih zakona/zakonika susjednih zemalja, poglavito Republika Srbija i Republika Hrvatska, pri čemu u samom dijelu IV Obrazloženja Nacrta ZID KZ RS – Razlozi za donošenje Zakona nije izvršena nikakva egzaktna analiza rješenja koja su poslužila kao uzor za predložene novele KZ RS, tim više jer je, primjerice, u Republici Hrvatskoj trenutno na snazi trend sužavanja obima krivično-pravne zaštite časti i ugleda, što, istini za volju, nije naišlo baš na snažnu podršku u stručnim pravnim krugovima.⁴² Nadalje, nazivi pojedinih krivičnih djela ne odgovaraju u potpunosti sadržaju inkriminacije, te se predlaže njihovo usklađivanje. Ono što posebno zabrinjava kod predloženih inkriminacija najtežih oblika krivičnih djela jeste korištenje formulacije „teške posljedice za oštećenog“, čime se stvara prostor za moguće zloupotrebe, te se postavlja pitanje dokazivanja prirode teških posljedica.

Bitno je naglasiti da autorica nije *apriori* protiv inkriminacije krivičnih djela protiv časti i ugleda; pravo na čast i ugled su vitalne komponente osobnog integriteta svakog čovjeka, te predstavljaju afirmirane društvene vrijednosti te inkriminacija klevete i uvrede, kao vida najtežeg ataka na psihički integritet ne bi značila nužno suženje prostora slobode izražavanja. Jer, ako se krivičnim zakonima štite materijalna dobra jedne osobe, zašto bi bila isključena zaštita nematerijalnih dobara i obratno? Još je Deklaracija o pravima čovjeka i građanina definirala slobodu kao „*pravo učiniti sve što ne šteti drugome, a granice slobode određene su zakonom*“. Iz teksta Nacrta ZID KZ RS vidljivo je da su za krivična djela protiv časti i ugleda zapriječene isključivo novčane kazne, iz čega se može zaključiti da se ova djela ipak tretiraju kao, uvjetno rečeno, „lakša“ krivična djela.

Budući da se radi o pokušaju ponovnog uvođenja krivično-pravne zaštite časti i ugleda u krivičnom zakonodavstvu, nakon 20 godina razmatranja klevete u sferi građansko-pravne regulative, bilo je neophodno ponuditi kako kvalitetnija obrazloženja i afirmaciju uvođenja Glave XVIIa.,

⁴² Vidjeti: Herceg – Pakšić B. (2021) “Quo vadis, sramoćenje? O (ne)opravdanosti umanjenja opsega kaznenopravne zaštite časti i ugleda u Republici Hrvatskoj – povijesni, pozitivnopravni i poredbeni argumenti” Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 3/2021, 799-815

tako i potpunije i preciznije inkriminacije pojedinih krivičnih djela iz ove grupe. U obrazloženju predloženih rješenja se također ne daje nikakva elaboracija visine novčanih kazni za osnovne i kvalificirane oblike krivičnih djela iz ove Glave, kao ni objašnjenje zašto je zakonodavac odustao od propisivanja zatvorskih kazni za pojedine inkriminacije. Postoji opasnost da će ovako formulirana rješenja zapravo biti neprovodiva u praksi, te, ukoliko dođe do usvajanja Prijedloga ZID KZ RS, brojne intervencije će biti neophodne.

LITERATURA:

IKNJIGE, ČLANCI, PUBLIKACIJE I IZVJEŠTAJI

1. Bačić, F. - Pavlović, Š. (2001) Kazneno pravo – posebni dio. Zagreb: Informator,
2. Bojanić, I.: *Kaznena djela protiv časti i ugleda de lege lata i moguće promjene de lege ferenda*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, vol. 17, broj 2/2010, 625-640,
3. Herceg – Pakšić B. (2021) “Quo vadis, sramoćenje? O (ne)opravdanosti umanjenja opsega kaznenopravne zaštite časti i ugleda u Republici Hrvatskoj – povijesni, pozitivnopravni i poredbeni argumenti” Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 42, br. 3/2021, 799-815,
4. Horvat M. (1974) Rimsko pravo. Zagreb: Školska knjiga.,
5. Marševski A. – Juras, D. (2019) „Kritička analiza prijedloga pete novele Kaznenog zakona“, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu (Zagreb), vol. 26, br. 2/2019, 529-559,
6. Musa, I.: *Zakonska regulativa tiska u BiH od 1907. do 1940.*, Hum – časopis Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, broj 2/2007, 243-255,
7. Novoselac, P. (2016) “Zaštita časti i ugleda u novom Kaznenom zakoniku”, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 66, br. 4/2016,
8. Pobrić, N. (2000) Ustavno pravo. Mostar: Slovo.,
9. Srđić, M. (2007) „Kratka analiza sudske prakse u primjeni Zakona o zaštiti od klevete“, str. 1., dostupno na: Mladen Srđić (pravosudje.ba) [7.3.2023.],
10. Stojanović, Z., Deliće, N. (2013). Krivično pravo, posebni deo. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Pravna knjiga,
11. Tajić, H. i Simović, V. M.: *Zakon o obligacionim odnosima – četvrt vijeka sudske prakse – izbor sudskih odluka 1980. do 2005. – Knjiga prva*, Privredna štampa, Sarajevo 2006.,

II PRAVNI PROPISI

RS

USTAV

1. („Službeni glasnik RS“, br. 21/92 – prečišćeni tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05, 117/05),

ZAKONI

1. Krivični zakonik RS („Službeni glasnik RS“, br. 64/17, 104/18 – Odluka US i 15/21),
2. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika RS, dostupno na: [Нацрт-закона-о-измјенама-и-допунама-Кривичног-законика-Републике-Српске-1.pdf \(ti-bih.org\)](#) [10.3.2023.],
3. Pородični zakon RS ("Službeni glasnik RS", br. 54/02, 41/08 i 63/14),
4. Zakon o obligacionim odnosima RS ("Sl. list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89 - odluka USJ i 57/1989 i "Službeni glasnik RS", br. 17/93, 3/96, 37/2001 - dr. zakon, 39/03 i 74/04),
5. Zakon o zaštiti od klevete RS („Službeni glasnik RS“, br. 38/01),
6. Zakon o krivičnom postupku RS ("Službeni glasnik RS", br. 53/12, 91/17, 66/18 i 15/21),

FBiH

1. Zakon o zaštiti od klevete FBiH („Službene novine FBiH“, br. 19/03 i 73/05),

BDBiH

1. Zakon o zaštiti od klevete RS („Službene novine BDBiH“, br. 14/03),

REPUBLIKA HRVATSKA

1. Kazneni zakon Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19 i 84/21),

III MEĐUNARODNI DOKUMENTI

1. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, dostupno na: [European Convention on Human Rights \(coe.int\)](#) [9.3.2023.],

2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, dostupno na: International Covenant on Civil and Political Rights | OHCHR [9.3.2023.],
3. Povelja Ujedinjenih naroda, dostupno na: United Nations Charter (full text) | United Nations [10.3.2023.],
4. Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka, dostupno na: udhr.pdf (un.org) [7.3.2023.],

IV IZVORI S INTERNETA

1. Decision Amending the Criminal Code of the Federation of BiH by repealing Chapter XX, Criminal Offences Against Honour and Reputation | Office of the High Representative (ohr.int) [7.3.2023.]
2. Komesarka za ljudska prava Vijeća Evrope pozvala na povlačenje izmjena Krivičnog zakona RS-a (klix.ba) [9.3.3023.]
3. Okončan prvi nastavak Druge redovne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske | NSRS (narodnaskupstinars.net) [24.3.2023.]
4. Prijedlog dnevnog reda Druge redovne sjednice | NSRS (narodnaskupstinars.net)
5. PDP se oštro protivi izmjenama Krivičnog zakona RS: Preduzet ćemo konkretne mjere (klix.ba) [9.3.2023.]
6. RS uvodi kazne za klevetu i do 100.000 KM, neće biti dozvoljeno pisati ni o čijem ličnom životu (klix.ba) [9.3.3023.]
7. Vijesti Održana 10. sjednica Vlade Republike Srpske (vladars.net) [3.3.2023.]
8. Zaštita interesa ili gušenje nezavisnih medija: Šta predstavlja novi Zakon o kleveti i uvredi u RS-u (klix.ba) [9.3.3023.]

Prikaz knjige Pravo i umjetna inteligencija: pitanja etike, prava čovjeka i društvene štete, urednici prof. dr. Aleš Završnik i dr. Katja Simončič, prevela prof. em. dr. Hajrija Sijerčić-Čolić, Dobra knjiga, 2023.

prikaz

Nasir Muftić*

Monografija “Pravo in umetna inteligenca: vprašanja etike, človekovih pravic in družbene škode” (Pravo i umjetna inteligencija: pitanja etike, prava čovjeka i društvene štete), čiji su urednici prof. dr. Aleš Završnik i dr. Katja Simončič, objavljena je od strane Instituta za kriminologiju pri Pravnom fakultetu u Ljubljani u oktobru 2021. godine. Prevod na bosanski jezik je načinila prof. em. dr. Hajrija Sijerčić-Čolić početkom 2023. godine, a on je objavljen u izdanju Dobre knjige.

Umjetna inteligencija (AI) je postala predmet interesa različitih društvenih djelatnosti u posljednoj deceniji. Ona kreira umjetnička djela, analizira finansijske podatke, predviđa performans sportista i odluke sudova. Pravni sistemi i pravna nauka su se počeli zanimati za ovo pitanje onda kada je postalo jasno da ova tehnologija nema ograničeno polje djelovanja, nego da je moguće primijeniti u različim djelatnostima. To nije novost za nekoga ko se bavio umjetnom inteligencijom, naročito stručnjaka iz polja kompjutera. Međutim, kada je primjena postala toliko široko rasprostanjena i kada je opća javnost uvidjela mogućnosti koje AI donosi, ona je zadobila pažnju onih koji kreiraju i primjenjuju pravo. U tom smislu, ova knjiga, kao i njen prevod, su pristigli u izuzetno aktuelnom trenutku. Naime, trenutno je u Evropi, ali i širom svijeta, na snazi velika debata oko regulacije AI. Mnogo različitih faktora i interesnih grupa je uključeno u ovaj proces. Pitanje regulacije se ne postavlja u odnosu na neko specifično pitanje. Osim toga, društveni konsenzus oko upotrebe ove tehnologije i načina na koji bi se ona trebala kreirati i primjenjivati nije postignut. Ova monografija pokušava odgovoriti na gore postavljena pitanja, a istovremeno čitaocu izlaže niz gorućih tema koje se otvaraju prilikom susreta prava i umjetne inteligencije. Autori posmatraju sve

Dr. iur, viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu

veću pojavu AI u društvu iz različitih perspektiva, fokusirajući se na etička i pravna pitanja koja otvaraju nove AI tehnologije, kao i na rizik od društvene štete.

Knjiga se sastoji od pet cjelina. Svaka cjelina ima dva ili tri priloga različitih autora, koja su tematski sortirani.

Prva cjelina je posvećena pitanju upravljanja. Prvi tekst, autora Gregora Strojina, daje uvid u tendenciju razvoja međunarodnog pravnog okvira koji bi uredio pitanje umjetne inteligencije. Budući da trenutno više međunarodnih organizacija ima takve ciljeve saznajemo razlike u sadržajnim i proceduralnim pristupima upoređuje a aktivnostima koje one provode. To su u prvom redu Vijeće Evrope, Evropska unija, OECD i UNESCO. U ovom poglavlju također imamo prikaz inicijativa za pravno uređenje umjetne inteligencije, koje oslikava teškoće u formiranju etičkih principa koji bi bili univerzalo prihvaćeni, i još teži proces usvajanja obavezujućih pravila na osnovu tih principa.

Druga cjelina se bavi pravom. Sastoji se od tri priloga. Svaki od njih tretira specifično pravno pitanje. Prvi prilog je posvećen pitanju tehnologije prepoznavanja lica. Drugi prilog je posvećen tehnologiji kompjuterskog vida. Treći prilog je posvećen pitanju dodjeljivanja autorskog prava u slučaju djela kreiranog od strane umjetne inteligencije. Sva tri pitanja tretiraju neke od sveprisutnih dilema koje se javljaju u pravnom sistemu. Bilo da je riječ o izuzetno izazovnom pitanju prikupljanja i analize biometrijskih podataka, kreiranja i dijeljenja zbirke ličnih podataka potrebnih za razvoj kompjuterskog vida, ili pitanju izmjene temeljnih postavki na kojima počiva pravo intelektualnog vlasništva, poglavlje čitaocima nudi brojna pitanja za razmatranje, čiji će odgovori u budućnosti morati dobiti pravnu sankciju.

Treća cjelina se bavi pitanjem demokratije. U prethodnim godinama, imali smo niz primjera iz kojih je jasno da umjetna inteligencija ima potencijal utjecati na demokratski proces tako što ga transformiše na određeni način. Prvi prilog tretira pitanje političkog mikrociljanja i posljedica koje ono proizvodi. Riječ je o složenom sistemu korištenja umjetne inteligencije s ciljem filtriranja sadržaja koji trebaju doći do korisnika, kako bi ih se opredijelilo da na određeni način sudjeluju u političkom životu. Drugi prilog tretira pitanje informisanja i obraćanja biračkom tijelu kroz prizmu klikativizma i informacijskih mjehurića, gdje se prikazuju problemi lažnih vijesti, dezinformacija, post-istine i ostalih manipulacija u vrijeme izbornih kampanja. Posljednji prilog daje uvid u rasprostranjenost umjetne

inteligencije u modernim društvima, oslikavajući njen potencijal da kreira društvenu štetu, s fokusom na njen utjecaj u političkoj participaciji, u javnoj upravi, na području obrazovanja i u krivičnom pravosuđu.

Četvrta cjelina je posvećena umjetnoj inteligenciji u krivičnom postupku. Sastoji se od tri priloga. Prvi prilog je posvećen pitanju pravnih garancija koje moraju postojati u slučaju upotrebe umjetne inteligencije u krivičnom postupku. Kroz primjer Sjedinjenih Američkih Država, daje se prikaz mogućnosti i rizika koje donosi donošenje odluka u krivičnom pravosuđu od strane umjetne inteligencije. Drugi prilog analiza mogućnosti primjene ove tehnologije u slučajevima bagatelnog kriminaliteta, koji po svojoj prirodi ne povlači tako teške posljedice za oštećenog kao njegovi teži oblici ali ipak predstavlja opterećenje za pravosuđe. Prilog nudi uvid u model koji razvija Estonija, a koji bi mogao biti koristan za buduća razmatranja. Treći prilog se bavi upotrebom mašinskog učenja za ocjenjivanje ponovljene opasnosti pri odlučivanju o pritvoru. On predstavlja automatizovani sistem Pripor v1.0., koji za cilj ima pomoći sudiji na ročištu o pritvoru procijeniti rizik od ponavljanja krivičnog djela od strane okrivljenog. Riječ je o prikazu eksperimenta koji bi mogao biti vrlo koristan za buduća razmatranja.

Peta cjelina tretira pitanje etike. Sastoji se od dva priloga. Prvi prilog predstavlja etičke dileme programiranja autonomnih vozila za postupanje u nesrećama u kojima nije moguće izbjeći ljudske žrtve. Riječ je o poznatom filozofskom problemu (trolley problem ili problem trolejbusa ili problem tramvaja) u kojem je potrebno donijeti odluku koja će žrtvovanjem jednog života spasiti više drugih ljudskih života. U svjetlu upotrebe umjetne inteligencije, javlja se problem kada ova tehnologija treba donijeti odluku. Prilog daje prikaz dosadašnjih razmatranja ovog pitanja. Drugi prilog je posvećen pitanju kritike utopijskog tretiranja tehnologija, tzv. Tehnosolucionizma, prema kojem će digitalne tehnologije same po sebi riješiti kompleksne društvene probleme. Prilog tretira negativne strane tehnologije, suočavajući se s takvim pristupom i demistificirajući tehnologiju kroz isticanje njenih negativnih strana i slabosti.

Jezik prevoda je izuzetno dobro prilagođen bosanskohercegovačkoj čitalačkoj publici. To nije bio jednostavan zadatak budući da je riječ o pojmovima koji nisu bliski pravnicima. Pravna regulacija digitalnih tehnologija je u početnoj fazi u Bosni i Hercegovini i državama okruženja, zbog čega će se pojmovni aparat tek razvijati. Činjenica je da se termini prvo razvijaju i

počnu upotrebljavati na jeziku na kojem tehnologija uglavnom djeluje, što je do sada u pravilu bilo na engleskom jeziku. Prevoditi knjigu u takvim okolnostima iziskuje dodatni napor. Prevoditeljica je stoga prevodila termine kao što su „mikrociljanje“, „informatijski mjehurić“, koji su izvorno nastali na engleskom jeziku i koji do sada nemaju ustaljen prevod na bosanski jezik. U tom smislu, ova knjiga i njen prevod će poslužiti i kao odrednica za sve autore koji se u budućnosti budu bavili pitanjima prava i umjetne inteligencije.

USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremio: **Miodrag N. Simović***

NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA DA OCJENJUJE DA LI JE BILO KOJA ODREDBA USTAVA ILI ZAKONA JEDNOG ENTITETA U SKLADU S USTAVOM BIH

Zakon o šumama Republike Srpske

Osporene odredbe Zakona o šumama („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 75/08, 60/13 i 70/20) nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine zato što se pitanja koja se odnose na utvrđivanje svojinskog statusa državne imovine, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa trebaju regulisati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava BiH, u isključivoj nadležnosti države BiH.

Iz obrazloženja:

U pogledu ustavne nadležnosti Republike Srpske da reguliše pravni status šuma i šumskog zemljišta kao svoju svojinu, Ustavni sud ističe da je u Odluci broj U-1/11 istakao da „ne može podržati stav Narodne skupštine Republike Srpske da ovo pitanje automatski spada u tzv. rezidualne nadležnosti entiteta“ (U-1/11, tačka 80). U vezi s tim, Ustavni sud je ukazao da, pored toga što član III/1. Ustava BiH sadrži taksativni katalog nadležnosti institucija BiH, nadležnost institucija BiH utvrđena je i u drugim odredbama Ustava BiH. Ustavni sud je zaključio sljedeće: „(...) u smislu člana I/1. Ustava BiH, BiH ima pravo nastaviti da reguliše 'državnu imovinu' čiji je ona titular, znači sva pitanja koja su povezana s pojmom 'državna imovina' kako u građanskopravnom tako i u javnopravnom smislu. Takav zaključak je jedini mogući logički i materijalni sadržaj pojma 'identiteta i kontinuiteta' iz citirane odredbe. Dalje, Ustavni sud ponavlja da je, iako svaki nivo vlasti uživa ustavnu

* Redovni član Akademije nauka i umjetnosti BiH, profesor emeritus.

autonomiju, entitetska ustavna nadležnost podređena obavezi da mora biti u skladu s Ustavom BiH i 'odlukama institucija BiH'. To jasno proizlazi iz odredbi člana III/3.b) Ustava BiH. Osim toga, pravo države BiH da reguliše pitanje državne imovine proizlazi i iz odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH. Naime, ako se imaju u vidu prethodni zaključci, prvenstveno da država BiH ima pravo nastaviti da reguliše državnu imovinu, odnosno da je titular državne imovine, a da odredbe člana IV/4.e) Ustava BiH propisuju nadležnost Parlamentarne skupštine BiH u ostalim pitanjima koja su potrebna za provođenje dužnosti države, a da državna imovina reflektira državnost, suverenitet i teritorijalni integritet BiH - nedvosmisleno je da navedena odredba daje ovlaštenja državi BiH, odnosno Parlamentarnoj skupštini BiH da reguliše pitanje državne imovine. Prema tome, ovdje se radi o isključivoj nadležnosti BiH koja proizlazi iz čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH“ (U-1/11, tačka 80).

Kako je osporenim članovima propisano da su šume i šumsko zemljište „u svojini Republike“, oni su na taj način pravno evidentirani kao imovina Republike Srpske i dodijeljeni su Republici Srpskoj. Prethodno je obrazloženo da državna imovina (imovina države BiH) obuhvata (i) šume i šumsko zemljište. Stoga, Ustavni sud mora zaključiti da osporene odredbe Zakona o šumama nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava BiH.

Ustavni sud ističe da je na pravnoj snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 18/05 i 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07 i 58/08), koji je donio visoki predstavnik za BiH, te da je članom 4. ovog zakona propisano da zabrana raspolaganja državnom imovinom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje provođenje kriterija koji će se primjenjivati za utvrđivanje imovine koja je u svojini BiH, Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko BiH i utvrđuju prava svojine i upravljanja državnom imovinom ili dok visoki predstavnik drugačije ne odluči. Činjenica da zakon o državnoj imovini još uvijek nije donesen, prema ocjeni Ustavnog suda, ne znači da entiteti mogu svojim zakonima regulisati pitanje svojine na državnoj imovini koja još uvijek nije definisana na nivou BiH. Također, Ustavni sud ponavlja da odluka u ovom predmetu ne prejudicira pitanje budućeg zakonskog regulisanja pitanja državne imovine, pa tako i šuma i šumskog zemljišta od BiH, Republike Srpske, Federacije BiH i Distrikta Brčko BiH.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj U-4/21 od 23. septembra 2021. godine)*

NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA U PITANJIMA KOJA MU JE PROSLIJEDIO BILO KOJI SUD U BOSNI I HERCEGOVINI U POGLEDU TOGA DA LI JE ZAKON, O ČIJEM VAŽENJU NJEGOVA ODLUKA ZAVISI, KOMPATIBILAN S USTAVOM BIH, S EVROPSKOM KONVENCIJOM ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA I NJENIM PROTOKOLIMA ILI SA ZAKONIMA BOSNE I HERCEGOVINE

Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine

Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 90/05, 32/07, 40/08, 17/13, 5/14, 40/14, 48/15 i 77/20) ne sadrži odredbe o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život za stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. Ustavni sud zaključuje da on nije u skladu s odredbama člana I/2. i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud podsjeća da je u odluci broj U-7/12 godine utvrdio da Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom i Međunarodnim paktom, zato što nije propisano pravo sudijama, tužiocima i ostalim zaposlenicima u Sudu Bosne i Hercegovine na naknadu troškova prevoza, toplog obroka i odvojenog života (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-7/12 od 30. januara 2013. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 17/13). U navedenoj odluci Ustavni sud je naglasio: “37. [...] Prema mišljenju Ustavnog suda, onemogućavanjem prava sudija, tužilaca i ostalih zaposlenih u Sudu BiH na uživanje spomenutih naknada, u situaciji nepostojanja samostalnih sudskih i tužilačkih budžeta, zakonodavna vlast utiče na strukturu materijalne osnove i naknada, a time utiče i na ulogu pravosuđa koje ono ima u svakom demokratskom društvu. [...] propisivanje navedene naknade vodi ka osiguranju odgovarajuće teritorijalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u pravosuđu, što, prema mišljenju Ustavnog suda, jača povjerenje i ugled pravosuđa u očima javnosti, odnosno građana Bosne i Hercegovine. [...]”.

Dalje, Ustavni sud je u odluci broj U-29/13 od 28. marta 2014. godine

utvrdio da Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine nije u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Evropskom konvencijom i Međunarodnim paktom zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadama na ime troškova smještaja u toku rada sudijama, tužiocima i tužiocima i drugom stručnom osoblju zaposlenom u pravosudnim institucijama (vidi, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-29/13 od 28. marta 2014. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/14, tačka 2. dispozitiva).

Prema mišljenju Ustavnog suda, u konkretnom slučaju radi se o istom ustavnom pitanju koje je Ustavni sud riješio u navedenim predmetima. Naime, u navedenim odlukama Ustavni sud je utvrdio neustavnost Zakona o platama i drugim naknadama zbog nedostatka zakonskih odredbi o pravu na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život, ne samo u odnosu na sudije i tužioce, već i u odnosu na stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. U tom pravcu, Ustavni sud naglašava da se stavovi iz tačke 37. odluke broj U-7/12, u pogledu uticaja ovih naknada na ulogu i funkcionisanje pravosuđa i potrebi odgovarajuće teritorijalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i Ostalih u pravosuđu, u cijelosti odnose i na stručno osoblje u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine. Naime, za efikasno postupanje pravosuđa - sudijama i tužiocima je u njihovom radu potrebna i pomoć stručnog osoblja. Bez odgovarajuće finansijske podrške, međutim, nije moguće osigurati odgovarajuću teritorijalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i Ostalih u pravosuđu, u segmentu koji se odnosi na stručno osoblje. Stoga se i stručnom osoblju trebaju osigurati naknade za odvojen život i troškove smještaja, kao što je urađeno za sudije i tužioce.

Ustavni sud dalje primjećuje da je Parlamentarna skupština BiH, tek nekoliko godina nakon donošenja odluka br. U-7/12 i U-29/13, izmijenila/dopunila Zakon o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine tako što je članom 16a. propisano pravo na troškove smještaja i naknadu za odvojeni život samo sudijama i tužiocima (Zakon o izmjeni i dopunama je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 77/20 od 27. novembra 2020. godine). Pri tome, Parlamentarna skupština BiH nije Ustavnom sudu dostavila odgovor na zahtjev, niti obrazložila razloge takvog normiranja, a naročito zašto ovu vrstu naknade nije predvidjela i za stručno osoblje u pravosuđu, imajući u vidu navedene odluke Ustavnog suda. U tom kontekstu, Ustavni sud smatra da ne postoji nijedan razlog da bi odstupio od svojih stavova iz predmeta br. U-7/12 i

U-29/13, pa se, umjesto posebnog obrazloženja, Ustavni sud *mutatis mutandis* poziva na obrazloženje iz navedenih odluka, uz zaključak da osporeni zakon krši načelo nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj U-22/22 od 23. marta 2023. godine)*

PRAVO NA LIČNU SLOBODU I BEZBJEDNOST

Pritvor

Postoji kršenje prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 1. tačka c) i stav 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su redovni sudovi propustili da navedu konkretne okolnosti koje opravdavaju zaključak da bi puštanje apelanta na slobodu rezultovalo vanrednim okolnostima usljed stvarne (ne apstraktne) prijetnje narušavanju javnog reda u smislu odredaba člana 197. stav 1. tačka g) Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud, prije svega, primjećuje da domaće zakonodavstvo priznaje pojam narušavanja javnog reda kao neposrednu posljedicu nekog krivičnog djela. Dalje, Ustavni sud zapaža da su Okružni sud i Vrhovni sud u dva navrata, prilikom ispitivanja postojanja posebnog pritvorskog razloga iz člana 197. stav 1. tačka g) ZKP RS (Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske - „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 53/12, 91/17, 66/18 i 15/21), ukazali na visinu propisane kazne zatvora za predmetno krivično djelo (kao objektivnog uslova za postojanje tog pritvorskog razloga), na sumnju u pogledu načina i okolnosti izvršenja krivičnog djela za koje se apelant tereti i najzad zainteresovanosti medija, a time i javnosti o sumnjama za počinjenje navedenog krivičnog djela. Također, redovni sudovi su ukazali na veliki nesrazmjer u godinama i zrelosti, jer je apelant od oštećene stariji 28 godina, kao i da je u kontinuitetu od dvije godine vršio obljubu nad oštećenom, što čini okolnosti izvršenja krivičnog djela posebno teškim. Ukazano je i da je nakon određivanja pritvora javnost u Republici Srpskoj bila vidno uznemirena, te su priču o predmetnom događaju prenijeli, kako pisani, tako i elektronski mediji u Republici Srpskoj i regionu. Uz to, na elektronskim medijima je organizovano više tematskih emisija posvećenih upravo ovom predmetu i tematici Doma za djecu bez roditeljskog staranja. Navedeno je i da je nakon određivanja pritvora

apelantu, smijenjen i direktor navedene ustanove i organizovano više tematskih sjednica na kojima raspravljano o događanju u Domu za djecu bez roditeljskog staranja iz čega jasno proizlazi da je javnost uznemirena predmetnim događanjem, te da bi puštanjem na slobodu apelanta moglo „doći do bojazni za narušavanje javnog reda i mira.“ Sve navedene okolnosti su od strane Okružnog suda i Vrhovnog suda ocijenjene kao vanredne okolnosti, koje u svojoj ukupnosti ukazuju da bi apelantovo puštanje na slobodu rezultiralo prijetnjom narušavanja javnog reda.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da redovni sudovi nisu niti jednim konkretnim argumentom ukazali da zaista postoji stvarna prijetnja narušavanju javnog reda u smislu navedenih stavova Evropskog suda, već su, upravo potvrđujući konstataciju iz navedenog izvještaja OSCE-a i stava Ustavnog suda iz Odluke broj AP-3210/15, osporena rješenja o produžavanju pritvora donijeli imajući u vidu visinu zapriječene kazne, način za koji se sumnja da je krivično djelo počinjeno, medijsko praćenje „slučaja“ i organizovanje više tematskih sjednica na kojima raspravljano o događanju u Domu za djecu bez roditeljskog staranja, kao i smjenom direktora navedene ustanove. U vezi s navedenim, Ustavni sud smatra da je pozivanje redovnih sudova na činjenicu da navedene okolnosti predstavljaju vanredne okolnosti koje bi, ukoliko bi apelant bio pušten na slobodu, mogle dovesti do narušavanja javnog reda, proizvoljno u pogledu postojanja vanrednih okolnosti kao osnova za određivanje pritvora, shodno odredbama člana 197. stav 1. tačka g) ZKPRS. S tog aspekta, Ustavni sud je mišljenja da su i Okružni i Vrhovni sud iznijeli samo pretpostavke („bojazan“) da bi puštanje apelanta na slobodu predstavljalo stvarnu opasnost za narušavanje javnog reda, te da su propustili utvrditi postojanje vanrednih okolnosti u periodu relevantnom za produženje pritvora i jasno konkretizovati kojim radnjama i dešavanjima bi nastupila stvarna prijetnja narušavanju javnog reda i mira.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-1131/22 od 8. juna 2022. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pribavljanje dokaza u krivičnom postupku

Postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog načina na koji su ključni dokazi

pribavljeni i upotrijebljeni u postupku protiv apelanta, što je uticalo na postupak u cjelini i dovelo do osuđujuće presude u odnosu na apelanta. Osim toga, povrijeđeno je apelantovo pravo na pravično suđenje zato što u predmetnom krivičnom postupku obrazloženje osporenih presuda o primjeni člana 73. stav 3. Zakona o oružju i municiji Tuzlanskog kantona ne zadovoljava standarde prava na obrazloženu odluku kao sastavnog dijela prava na pravično suđenje, budući da ta obrazloženja ne zadovoljavaju ni mjerilo dovoljnosti ni mjerilo relevantnosti.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud konstatuje da su odredbe člana člana 70. stav (2) ZKPFBiH (Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14 i 74/20) relevantne za krivični postupak protiv apelanta u kojem su donesene osporene odluke. Pri tome, Ustavni sud konstatuje da u konkretnom slučaju iz obrazloženja osporenih presuda proizlazi da sudija za prethodni postupak nije postupio po imperativnoj odredbi člana 70. stav (2) ZKPFBiH kojom je propisana obaveza sudije za prethodni postupak da zabilježi tok razgovora povodom zahtjeva za izdavanje/odobrenje usmene naredbe za pretres. Štaviše, iz obrazloženja Opštinskog suda i Kantonalnog suda proizlazi da su ti sudovi smatrali da sudija nije bio u obavezi da sačini takvu zabilješku/zapisnik, koja činjenica je u predmetnom krivičnom postupku bila od presudne važnosti.

Ustavni sud ukazuje, ukoliko sudija za prethodni postupak zaista nije postupio po imperativnoj odredbi člana 70. stav (2) ZKPFBiH - da su dokazi, koji su pribavljeni na osnovu usmene naredbe za pretres i izvršenog pretresa, nezakoniti dokazi u smislu odredbi člana 11. stav 2. ZKPFBiH. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud zaključuje da je način na koji su pribavljeni ključni dokazi u konkretnom predmetu (s obzirom na to da je na osnovu usmene naredbe za pretres pronađena opojna droga i metak kod apelanta, a na kojim dokazima je u pretežnom dijelu donesena presuda na osnovu koje je apelant osuđen na kaznu zatvora) uticao na postupak u cjelini, zbog čega u postupku nisu ispunjeni zahtjevi pravičnog suđenja. Pored toga, Ustavni sud zapaža da je apelant proglašen krivim i da je učinio krivično djelo iz člana 73. stav 3. ZOM-a (Zakon o oružju i municiji Tuzlanskog kantona - „Službene novine Tuzlanskog kantona“ br. 17/15, 5/16 i 17/17), te u apelaciji ukazuje da u odnosu na „jedan metak“, za koji je apelant osuđen na kaznu zatvora u trajanju od dva mjeseca, ne postoji bilo kakav osvrt na navode odbrane da u spisu ne postoji dokaz u

vidu nalaza i mišljenja stručnog lica da je riječ o municiji „B“ kategorije (kako je utvrđeno bez vještačenja o kakvom se metku radi).

U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da osporene presude ne sadrže obrazloženje na osnovu kojih dokaza je zaista utvrđeno da je apelant počinio to krivično djelo, te na osnovu kojih dokaza proizlazi da je metak koji je pronađen kod apelanta zaista „municija oružja kategorije B“, a ne „bilo šta drugo“ - kako je navodila odbrana. Ustavni sud konstatuje da je i taj prigovor apelant isticao u toku postupka, ali da ga redovni sudovi očigledno nisu smatrali relevantnim jer u obrazloženju osporenih presuda ne postoji bili kakvo obrazloženje o toj činjenici, koja je za postojanje krivičnog djela iz člana 73. stav 3. ZOM-a, za koje je apelant proglašen krivim i osuđen na dva mjeseca zatvora - od ključne važnosti.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-4226/20 od 11. maja 2022. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Zahtjev za povrat stana

Došlo je do kršenja prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u okolnostima kada su se organi uprave i redovni sudovi u predmetnom postupku povodom zahtjeva korisnika stana upustili u raspravu povodom zahtjeva za povrat stana, zanemarujući okolnost da su apelanti zaključili kupoprodajni ugovor kojim su predmetni stan otkupili kao vlasnici.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud smatra da je pitanje vlasništva apelanta na predmetnom stanu prethodno pitanje koje se moralo riješiti prije nego što je odlučeno da korisniku stana pripada pravo na povrat tog stana, budući da je nesporno da su apelanti zemljišnoknjižni vlasnici predmetnog stana, koju činjenicu niko nije ni osporavao u toku postupka. Ustavni sud u takvim okolnostima smatra da se u postupku povrata prava na korištenje stana, samo po sebi, kao prethodno pitanje nametnulo pitanje pravne valjanosti kupoprodajnog ugovora, na osnovu kojeg su apelanti stekli pravo vlasništva na predmetnom stanu, a samim tim i sva prava koja vlasništvo za sobom povlači.

Ustavni sud zapaža da postoji obrazloženje Vrhovnog suda prema kome pitanje u pogledu vlasništva na predmetnom stanu može biti predmet

eventualno drugog postupka ukoliko do njega dođe, a ne predmetnog upravnog postupka za povrat stana. Ustavni sud neće ulaziti u ispravnost navedenog stava Vrhovnog da se sporno prethodno pitanje ne može rješavati u konkretnom postupku, već da treba u eventualnom nekom drugom. Međutim, činjenica je da se u konkretnom slučaju radi o prethodnom pitanju, kako je to naglašeno u prethodnom dijelu obrazloženja.

Odredbama člana 142. stav 1. Zakona o upravnom postupku ("Službene novine Federacije BiH" br. 2/98 i 48/99) propisano je da „ako organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg se rješenja ne može riješiti sama stvar, a to pitanje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije je rješenje nadležan sud ili neki drugi organ (prethodno pitanje), on može, pod uslovima iz ovog zakona, sam raspraviti to pitanje ili postupak prekinuti dok nadležni organ to pitanje ne riješi. [...]“. Stoga, ako je Vrhovni sud smatrao da se u konkretnom postupku ne može riješiti pitanje prava vlasništva na predmetnom stanu kao prethodno pitanje, trebalo je postupak prekinuti dok nadležni sud ne riješi to pitanje. Međutim, Vrhovni sud nije postupio u skladu s citiranim članom 142. Zakona o upravnom postupku, već je potvrdio odluke kojima se dopušta povrat stana, a apelanti su i dalje uknjiženi kao vlasnici predmetnog stana.

Dakle, imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud smatra da su organi uprave, kao i redovni sudovi, kao prvo, zanemarili pitanje rješavanja prava vlasništva kao prethodnog pitanja, a zatim i odredbe člana 142. Zakona o upravnom postupku. Tumačeći na ovakav način član 142. Zakona o upravnom postupku, sav teret je prebačen na apelanta/te, zato što su ostavljene na snazi odluke kojima im se nalaže da napuste predmetni stan, dok nije riješeno pitanje zakonitosti njihovog vlasništva na predmetnom stanu. Dakle, s pravom se može postaviti pitanje da li primjenom prava na ovakav način znači da osobe koje imaju status nosilaca stanarskog prava ili izjednačen status s njim - imaju možda neko jače pravo od vlasnika nekretnina?

Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud, ne ulazeći u pitanje konačnog ishoda postupka u vezi s povratom predmetnog stana, zaključuje da je, zbog arbitrarne primjene člana 142. Zakona o upravnom postupku u vezi s činjenicom da su apelanti vlasnici predmetnog stana, a koja okolnost nesporno predstavlja prethodno pitanje za donošenje odluke o zahtjevu korisnika stana za povrat u posjed predmetnog stana, povrijeđeno pravo apelanata na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-1508/20 od 12. januara 2022. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Računanje roka dosjelnosti

Prekršeno je apelantovo pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer obrazloženja redovnih sudova ne ispunjavaju standarde prava na obrazloženu odluku zato što se u obrazloženjima svojih odluka redovni sudovi nisu bavili apelantovim prigovorima koji su, s obzirom na utvrđene okolnosti konkretnog slučaja, bili relevantni za odlučenje.

Iz obrazloženja:

Apelant navodi da su redovni sudovi proizvoljno utvrdili činjenicu da je tužilac neometano bio u posjedu spornog dijela parcele 20 godina, odnosno da je savjestan. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je iz zapisnika s ročišta vidljivo da je apelant prvostepenom sudu ukazao da je tužilac 2015. godine vodio upravni postupak u vezi s legalizacijom nadstrešnice. U tom postupku apelant se izričito protivio legalizaciji. Ustavni sud smatra da su ovi apelantovi navodi bili relevantni s aspekta računanja roka za dosjelnost iz člana 30. stav 1. Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima („Službeni list SFRJ“ br. 6/80 i 36/90 i „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 38/03). Naime, ukoliko se apelant 2015. godine protivio legalizaciji, odnosno zauzimanju dijela sporne parcele, onda ostaje nejasno kako su sudovi zaključili da je tužilac bio u mirnom i savjesnom posjedu u periodu od 20 godina, počev od „ljeta 1998. do ljeta 2018. godine“. Međutim, Ustavni sud ne može zaključiti da su ovom pitanju sudovi posvetili dužnu pažnju, da su eventualno izvršili uvid u spis iz upravnog spora koji se vodio pred istim sudom, niti su obrazložili zašto ove apelantove navode nisu detaljnije razmotrili ili zašto su ih smatrali nebitnim.

Također, Ustavni sud zapaža da je apelant u dopuni žalbe Okružnom sudu dostavio presudu koja je donesena u upravnom sporu. Međutim, Okružni sud se tim dokazom u presudi nije bavio, štaviše ni u kontekstu člana 102. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08, 45/09, 49/09, 61/13 i 109/21), kako bi apelantu ukazao na procesna pravila propisana tim članom. Osim toga, Ustavni sud ukazuje i na kontradiktornost u obrazloženju Osnovnog suda da je apelant tokom postupka osporavao tužiocu savjesnost posjeda „tek 22. aprila 2018. godine“ izjavom na ročištu, ali da je već tada protekao rok od 20 godina

neprekidnog mirnog i savjesnog posjeda. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je prvostepeni sud utvrdio da je tužilac ušao u posjed sporne nekretnine „u ljeto 1998. godine“. Stoga se obrazloženje suda da je prije apelantove izjave date na zapisnik 22. aprila 2018. godine protekao rok za dosjelost - čini proizvoljnim. Ustavni sud zapaža da je apelant u žalbi Okružnom sudu ukazao na ovu kontradiktornost prvostepenog suda, ali bezuspješno, jer se Okružni sud ovim prigovorom u svojoj odluci nije ni bavio iako se radilo o relevantnom prigovoru.

Stoga, Ustavni sud smatra da obrazloženja redovnih sudova ne zadovoljavaju standarde iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije jer im nedostaje „mjerilo relevantnosti“.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-233/21 od 19. januara 2023. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Prekršajna odgovornost

Nema kršenja apelantovog prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su sudovi donijeli odluke o apelantovoj prekršajnoj odgovornosti u kojima su dali jasne i relevantne razloge za svoj zaključak, pa takva obrazloženja Ustavni sud ne smatra proizvoljnim ni u jednom segmentu, niti suprotnim garancijama koje nudi pravo na pravično suđenje.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud ukazuje da su sudovi jasno obrazložili svoje zaključke o apelantovoj prekršajnoj odgovornosti. Naime, Ustavni sud zapaža da rješenje Osnovnog suda, koje je potvrđeno rješenjem Okružnog suda, sadrži jasno i uvjerljivo obrazloženje zašto je apelant proglašen odgovornim za učinjeni prekršaj. Osnovni sud je jasno naveo da je apelant kao vozač morao znati da ne može upravljati vozilom koje nije registrovano. Činjenicu upravljanja neregistriranim vozilom apelant nije ni osporavao u toku postupka. Kako je navedeno u osporenim rješenjima, mogućnost upravljanja neregistriranim vozilom ne predviđa ni Pravilnik na koji se apelant pozvao. Tim pravilnikom, odnosno njegovim izmjenama na koje ukazuje apelant – a koje je zakonodavac usvojio nakon što je prekršaj počinjen i prekršajni postupak već pokrenut (što je istakao ovlašteni organ u odgovoru na apelaciju) – samo je produžen rok za

podnošenje zahtjeva za registraciju vozila. Osim toga, Osnovni sud nije ocijenio apelantovu odbranu uvjerljivom zato što nije, kako je naveo, ničim potkrijepljena.

Na osnovu navedenog, Ustavni sud smatra da su svi navodi i prigovori koje je apelant iznio u apelaciji već razmotreni pred Osnovnim i Okružnim sudom i o tome su data dovoljna i relevantna obrazloženja u osporenim odlukama, u skladu sa standardima prava na obrazloženu odluku iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije, koja se ni u jednom dijelu ne čine proizvoljnim. Osim apelantovog nezadovoljstva osporenim odlukama, Ustavni sud nalazi da navodi iznijeti u apelaciji dovode u pitanje pravičnost postupka.

Prema tome, analizom postupka sagledanog u cjelini, Ustavni sud smatra da su u konkretnom slučaju redovni sudovi ispunili svoju obavezu da na jasan način navedu relevantne razloge, pozivajući se na relevantne propise, na kojima su zasnovali osporene odluke. Imajući to u vidu, kao i činjenicu da nema ništa što bi ukazivalo da su apelantu bile uskraćene bilo kakve druge procesne garancije sadržane u pravu na pravično suđenje, Ustavni sud smatra da su apelantovi navodi o kršenju prava na pravičan postupak neosnovani.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-875/21 od 2. novembra 2022. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Zaštita od klevete

Nema kršenja prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada je Kantonalni sud, uvažavajući žalbu tuženih, utvrdio da sporno izražavanje tuženih ne predstavlja klevetu u smislu člana 6. Zakona o zaštiti od klevete, jer su tuženi objavljivanjem drugog članka nakon spornog, u tom članku demantovali navode iz spornog članka, kada je utvrđeno da je novinar u preostalom dijelu spornog članka iznio svoje mišljenje i vrijednosni sud, a ne činjenice, kada je apelant javna ličnost koja je obavezna da trpi veći stepen kritike od običnih građana, te kada nema ništa što bi ukazivalo da je Kantonalni sud proizvoljno primijenio pravo ili da nije bio nepristrasan u toku predmetnog postupka.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud primjećuje da je Kantonalni sud, odlučujući o žalbi tuženih, primjenom člana 229. stav 1. tačka 4. Zakona o parničnom postupku uvažio

njihovu žalbu i preinačio prvostepenu presudu, te da u cijelosti odbio apelantov tužbeni zahtjev. Ovo stoga što je Kantonalni sud zaključio da je u dijelu spornog teksta (u tekstu i anterfileu) novinar iznio vrijednosni sud, odnosno svoje mišljenje, da u pretežnom dijelu teksta apelant i nije identifikovan trećim licima, te i zbog razloga što je apelant javna ličnost, šef političke stranke, zbog čega je obavezan da trpi veći stepen kritike od običnih građana, što znači da nisu ispunjeni uslovi iz člana 6. Zakona o zaštiti od klevete Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH” br. 59/02, 19/03 i 73/05), zbog kojih bi apelant imao pravo na naknadu nematerijalne štete. S tim u vezi, Ustavni sud smatra da je Kantonalni sud za svoje odlučnje dao jasne i argumentovane razloge koji su u skladu sa standardima prava na pravično suđenje. Ustavni sud ukazuje da iz činjenica predmeta proizlazi da je sporni tekst pod nazivom „Leteći cirkus F.R.“ sačinjen na osnovu novinarske interpretacije zapisnika Uprave za indirektno oporezivanje, dakle, dokumenta organa javne vlasti (koji nije dostavljen na uvid Ustavnom sudu, kao ni sporni tekst), te da su tuženi navode iz tog teksta demantovali nekoliko dana nakon njegovog objavljivanja u tekstu pod naslovom „Let iznad kukavičjeg gnijezda“.

Osim toga, kako je to i obrazložio Kantonalni sud, u dijelu teksta koji glasi: “Naime, zbog specifične pozicije F.R. kao predsjednika SBB i vlasnika (utemeljitelja) firmi 'Avaz', 'Avaz-roto press', OKO itd., fiskalni autoriteti BiH imaju hitan zadatak da činjenično utvrde zakonitost poslovnih odnosa firmi u vlasništvu R. i njegove stranke SBB, kao i transparentnost i zakonitost finansiranja SBB s obzirom na to da R., kao i rukovodstvo SBB koriste zaštitarske usluge, usluge prevoza, propagande, grafičke i ugostiteljske usluge, usluge plovidbe i avioprevoza i sl. koje im pružaju firme u vlasništvu utemeljitelja i predsjednika F.R.” - tuženi jesu identifikovali apelanta trećim licima, ali je u navedenom tekstu nesporno, kako je to analizirao Kantonalni sud, novinar iznio svoje mišljenje, odnosno vrijednosni sud koji sadržava „prijedlog“ fiskalnim autoritetima za hitno postupanje.

Pored toga, Ustavni sud ukazuje da nema proizvoljnosti u zaključku Kantonalnog suda da je apelant javna ličnost i da je zbog toga dužan da trpi veći stepen kritike od običnih građana. Ovakav stav je zauzeo i Ustavni sud i Evropski sud u brojnim predmetima koji su se odnosili na pitanja klevete u kojima se kao oklevetana strana pojavio političar ili druga javna osoba (vidi npr. odluku Ustavnog suda u predmetu broj AP-3765/14 od 18. jula 2017. godine, dostupna na web-stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba).

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-4724/19 od 9. juna 2021. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pravo na pristup sudu

Ne postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer apelantu pristup sudu nije bio uslovljen niti otežan, nego isključivo zbog specifičnih okolnosti vezanih za apelantovo zaključivanje sporazuma o priznanju krivice s Kantonalnim tužilaštvom, Opštinski sud nije proveo redovni postupak budući da se apelant „sporazumom o priznanju krivice odrekao prava na suđenje“. Navedeno pravo apelantu nije bilo onemogućeno ni u postupku pred Kantonalnim sudom jer je taj sud proveo redovan drugostepeni postupak u kojem je apelant učestvovao. Također, nije povrijeđeno apelantovo pravo na pravično suđenje jer je Opštinski sud odluku, kojom je apelant proglašen krivim, donio nakon što je poslije održanog ročišta radi razmatranja sporazuma o priznanju krivice, utvrdio da je apelant u prisustvu branioca s Kantonalnim tužilaštvom zaključio sporazum kojim je priznao krivicu za krivično djelo za koje je potvrđena optužnica protiv njega, u skladu s relevantnim odredbama Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, o čemu su u osporenim odlukama dati detaljni, jasni i argumentovani razlozi koji ne ostavljaju utisak proizvoljnosti.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud, prije svega, zapaža da je u predmetnom slučaju, nakon potvrđivanja optužnice protiv apelanta, apelant, uz učešće svog branioca, s Kantonalnim tužilaštvom zaključio sporazum o priznanju krivice. Samim tim, prema stavu Ustavnog suda, apelant se odrekao prava na suđenje u kojem bi mogao suprotstaviti svoje eventualne argumente i dokaze argumentima i dokazima Kantonalnog tužilaštva iz kojih je proizlazila osnovana sumnja da je apelant počinio krivično djelo za koje je optužen. Dalje, Ustavni sud zapaža da su i Opštinski sud i Kantonalni sud u postupku koji su vodili nakon zaključivanja sporazuma utvrđivali da li su ispunjeni svi uslovi za prihvatanje zaključenog sporazuma. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da je odredbama člana 246. st. (6) i (7) Zakona o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13 i 59/14 i 74/20) propisano: „Prilikom razmatranja sporazuma o priznanju krivice sud

provjerava: a) da li je do sporazuma o priznanju krivice došlo dobrovoljno, svjesno i s razumijevanjem, kao i nakon upoznavanja s mogućim posljedicama, uključujući i posljedice vezane uz imovinskopravni zahtjev, oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i troškove krivičnog postupka; b) da li postoji dovoljno dokaza o krivici optuženog; c) da li optuženi razumije da se sporazumom o priznanju krivice odriče prava na suđenje i da ne može uložiti žalbu na krivičnopravnu sankciju koja će mu se izreći; d) da li je izrečena krivičnopravna sankcija u skladu s stavom (3) ovog člana; e) da li je oštećenom pružena mogućnost da se pred tužiocem izjasni o imovinskopravnom zahtjevu. (7) Ako sud prihvati sporazum o priznanju krivice, izjava optuženog će se unijeti u zapisnik i nastaviti s raspravom za izricanje krivičnopravne sankcije predviđene sporazumom.“

S obzirom na apelacione navode, Ustavni sud zapaža da iz obje osporene presude proizlazi da je sud, pored ispitivanja okolnosti da li je apelant sporazum zaključio dobrovoljno, svjesno i s razumijevanjem, ispitivao i okolnosti da li je apelant razumio da se sporazumom o priznanju krivice odriče prava na suđenje. Opštinski sud je također provjerio da li postoji dovoljno dokaza o apelantovoj krivici, te je izvršio uvid u dokaze taksativno navedene na str. 4. i 5. presude, koje je ocijenio i zaključio da je apelantovo priznanje krivice potvrđeno dokazima, odnosno da postoji dovoljno dokaza o apelantovoj krivici. Dalje, Ustavni sud zapaža da se Kantonalni sud u žalbenom postupku, shodno žalbenim prigovorima, izjasnio o neosnovanosti apelantovih žalbenih navoda, o čemu je u svojoj presudi dao jasno i argumentovano obrazloženje.

Također, Ustavni sud smatra neosnovanim i apelantove navode o povredi načela ravnopravnosti stranaka u postupku. Ovo pogotovo što isključivo zbog specifičnih okolnosti vezanih za konkretni predmet, tj. zbog zaključivanja sporazuma o priznanju krivice, dakle, zbog apelantovog postupanja pred prvostepenim sudom, taj sud nije proveo redovni postupak, nego je zbog toga proveden „skraćeni postupak“.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-2609/20 od 16. decembra 2021. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pravo na donošenje odluke u „razumnom roku“

Došlo je do kršenja prava apelantice na donošenje odluke u „razumnom roku“, kao elementa prava na pravično suđenje iz člana

II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer je parnični postupak, koji nije posebno složen, na dvije sudske instance trajao osam godina i šest mjeseci, a redovni sudovi u odgovorima na apelaciju nisu za to ponudili nikakvo, odnosno objektivno prihvatljivo obrazloženje.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud kontinuirano ukazuje da se dužina postupka mora ocijeniti u svjetlu kriterija uspostavljenih sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, i to složenosti predmeta, ponašanju strana u postupku i nadležnog suda ili drugih javnih vlasti, te značaja koji konkretna pravna stvar ima za apelanta (vidi Evropski sud, *Mikulić protiv Hrvatske*, presuda od 7. februara 2002. godine, predstavka broj 53176/99, tačka 38. i *Delić protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 2. marta 2021. godine, predstavka broj 59181/18, tačka 18). Također, ako se predmet višekratno otvara ili prebacuje sa suda na sud (tzv. jo-jo praksa), Evropski sud je sklon da to tumači kao ozbiljnu otežavajuću okolnost usljed koje je moguće utvrditi kršenje Evropske konvencije, čak i ako ukupna dužina postupka ne djeluje kao prekomjerna (vidi, Evropski sud, *Svetlana Orlova protiv Rusije*, presuda od 30. jula 2009. godine, tač. 42-52).

Ustavni sud će u odnosu na dužinu trajanja parničnih postupaka u konkretnom slučaju razmatrati period od podnošenja tužbe (22. juni 2012. godine) pa do donošenja presude Kantonalnog suda (14. decembar 2020. godine), dakle period od osam godina i šest mjeseci.

U pogledu ocjene složenosti predmeta, imajući u vidu činjenična i pravna pitanja o kojima su sudovi trebali odlučiti, Ustavni sud zaključuje da se ne radi o složenom predmetu. Također, Ustavni sud zapaža da apelantica svojim postupcima nije uticala na dužinu trajanja postupka.

Analizirajući ponašanje redovnih sudova u konkretnom predmetu, Ustavni sud ukazuje da je parnični postupak na dvije sudske instance pravosnažno okončan u roku od osam godina i šest mjeseci. U odnosu na odgovor Kantonalnog suda o tome da predmete rješavaju prema planu rješavanja starih predmeta, Ustavni sud ukazuje da je već u nizu svojih odluka utvrdio da postoji sistemski problem s rješavanjem predmeta pred sudovima u Bosni i Hercegovini u razumnom roku, što je posljedica sistemskih nedostataka u organizovanju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti, za šta ne postoji ni djelotvoran pravni lijek (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu

broj AP-1680/16 od 10. maja 2017. godine, tač. 53- 66. i druge odluke od 10. maja 2017. godine, sve dostupne na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba). Uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, posebno da Opštinski sud ničim nije opravdao dužinu trajanja postupka pred tim sudom, koji za to u pretežnom dijelu snosi teret odgovornosti, Ustavni sud smatra da je dužina trajanja postupka prešla granicu razumnog roka, u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

U smislu člana 74. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud može odrediti naknadu nematerijalne štete. Međutim, Ustavni sud podsjeća na to da, za razliku od postupka pred redovnim sudovima, naknadu nematerijalne štete određuje u posebnim slučajevima kršenja zagarantovanih ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, u konkretnom slučaju apelantica nije tražila naknadu nematerijalne štete zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku. Imajući to u vidu, kao i to da je postupak u konkretnom slučaju okončan, Ustavni sud smatra da utvrđivanje povrede ovog ustavnog prava predstavlja primjerenu i dovoljnu satisfakciju (vidi Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-4461/16 od 20. decembra 2017. godine, tačka 38, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba i Evropski sud, *Kožul i ostali protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 22. oktobra 2019. godine, predstavka broj 38695/13 i *Kahriman protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 17. oktobra 2017. godine, predstavka broj 4867/16).

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-214/21 od 18. oktobra 2022. godine)*

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Presumpcija nevinosti

Izjava tužilaca data na konferenciji za štampu Tužilaštva ne sadrži izjavi o krivici apelanata, nego je data u okviru podignute optužnice, optužnog akta i navedenim izlaganjem nije povrijeđeno pravo apelanata iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud podsjeća da je u svojoj novijoj praksi razmatrao apelaciju koju je podnio saoptuženi apelanata u predmetu pred redovnim sudovima i donio Odluku o dopustivosti i meritumu broj AP-952/20 (od 8. jula 2021. godine, dostupna na web-stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba). Ta

apelacija odnosila se na isto činjenično-pravno stanje i apelacione navode kao i u konkretnim apelacijama. Ustavni sud je u navedenoj odluci naveo:

„20. Ustavni sud, prije svega, ukazuje da pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije predstavlja najvažnije procesno ljudsko pravo koje štiti osobe prilikom odlučivanja o njihovim 'građanskim pravima i obavezama', te odlučivanja o 'krivičnoj optužbi' protiv njih. Dalje, budući da apelanti ukazuju na povredu prava iz člana 6. stav 2. Evropske konvencije, dakle, povredu pretpostavke nevinosti, Ustavni sud podsjeća da ova odredba prvenstveno sprečava prijevremeno proglašenje krivice u izjavi bilo kojeg javnog dužnosnika. Proglašenja krivice mogu biti iznijeta u izjavi štampi o krivičnoj istrazi koja je u toku (*Allenet de Ribemont protiv Francuske*, st. 39–41); proceduralne odluke u krivičnom, pa čak i u nekrivičnom postupku (*mutatis mutandis*, Evropski sud, *Daktaras protiv Litve*, presuda od 10. oktobra 2000. godine, aplikacija broj 42095/98, st. 42–45) ili čak i određenog 'sigurnosnog aranžmana' za vrijeme suđenja (Evropski sud, *Samoilă i Cionca protiv Rumunije*, st. 93–101)“.

Dalje, pozivajući se na praksu Evropskog suda u predmetima *Peša protiv Hrvatske*, *Matijašević protiv Srbije* (vidi, *Matijašević protiv Srbije*, predstavka broj 23037/04, presuda od 19. septembra 2006. Godine) i *Ilgar Mammadov protiv Azerbejdžana*, Ustavni sud je u Odluci broj AP-952/20 ukazao:

„25. Imajući u vidu navedenu praksu Evropskog suda, koju je slijedio i Ustavni sud, Ustavni sud će u konkretnom slučaju, primjenjujući osnovne principe prava na pretpostavku nevinosti iz člana 6. stav 2. Evropske konvencije, ispitati da li je usljed izjava tužioca na koje apelant ukazuje u apelaciji, došlo do kršenja apelantovog prava garantovanog članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 2. Evropske konvencije. S tim u vezi, Ustavni sud ističe da je apelant u prilogu apelacije dostavio fotokopije raznih članaka na koje je ukazao u apelaciji, te u koje je Ustavni sud, prilikom razmatranja apelacionih navoda, izvršio uvid. Također, uz apelaciju su dostavljena dva CD-a, jedan političkog magazina 'Mreža' (od 2. marta 2020. godine), a drugi snimak s portala *Tuzlanski.ba*, na kojem je prenesena cijela konferencija za štampu. Ustavni sud kao sporne posmatra samo navode tužioca date na konferenciji za štampu Tužilaštva, a navedena konferencija je dostupna i na Internet-portalima.

Dakle, Ustavni sud primjećuje da je Tužilaštvo, kako je izjavio tužilac M., ocijenilo: 'Kao što vidite, imamo prilično bitan razlog da sazovemo ovu konferenciju.' S tim u vezi, Ustavni sud ukazuje da se može razumno smatrati da je razlog sazivanja press-konferencije podizanje optužnice protiv šest

osoba uključujući apelanta. Pri tome je tužiteljica G.-H. (koja je prva i davala izjavu nakon što je navedeno da je potvrđena optužnica i šta je u njoj navedeno), kako je navela, prije konkretnih radnji koje su preduzimali optuženi, a koje su predmet optužnog akta, smatrala bitnim napomenuti da se radi o predmetu 'visoke korupcije' i itd., te šta se optužnicom stavlja na teret. Kada se navedeno zajedno sagleda u kontekstu činjenice da je Tužilaštvo organizovalo press-konferenciju da bi javnost bila upoznata s predmetom na kojem je Tužilaštvo radilo (četiri godine istrage, veliki broj dokumentacije, pomoć drugih zemalja) i kada je tužiteljica G.-H., govoreći 'u ime Tužilaštva' o preduzetim radnjama, složenosti predmeta, 'optužnom aktu' i šta se optužnicom stavlja na teret, iznijela određene konstatacije, ali s aspekta Tužilaštva i onoga što je navedeno u optužnici - Ustavni sud ne nalazi da je došlo do povrede apelantovog prava na pretpostavku nevinosti u ovom dijelu.

Poslije tužiteljice G.-H. je izjavu dao tužilac M., koji se, kako je naveo, 'nadovezao na uvodno izlaganje od [...] kolegice', ali onda iznio i navode: '... i kazaću da su [I.P. i F.S.] formirali organizovanu kriminalnu grupu, odnosno grupu za organizovani kriminal, s ciljem da se fingira investicija od 15 miliona maraka [...]' Dalje, tužilac navodi da 'svaki od ovih lica, odnosno članova grupe imao je jasno podijeljene uloge i obaveze'. U odnosu na apelanta je naveo kako je to precizno navedeno u tački 8. ove odluke. Pri tome, Ustavni sud zapaža da može reći da tužilac govori s pozicije Tužilaštva, te koristi riječ 'mi' (koja u izjavi može da predstavlja i znači 'Tužilaštvo' ili postupajući tužioci), te se 'nadovezao na izlaganje kolegice' koja je navela da je riječ o optužnici, optužnom aktu, istražnim radnjama Tužilaštva itd. Ovdje Ustavni sud mora da napomene da tužilac podiže optužnicu kada nađe da je stanje stvari dovoljno razjašnjeno da se može podići optužnica. Optužnica 'otvara' sudski put predmetu, odnosno započinje nova faza postupka - suđenje (kako je to propisano zakonom), a konačnu odluku donosi sud.

Imajući u vidu navedeno, te kada se sve skupa sagleda - konferenciju za štampu je sazvalo Tužilaštvo, može se reći da je postojala namjera Tužilaštva da informiše javnost o predmetu i radu Tužilaštva na njemu. U kontekstu cijelog događaja i datih izjava - jasno je da je u pitanju 'optužnica' koju 'zastupa' Tužilaštvo. Dalje, bitno je naglasiti da je Tužilaštvo strana u postupku pred sudom, te izjave Tužilaštva date na konferenciji za štampu teško da mogu uticati na samo suđenje i na uvjerenje suda u 'krivicu'. Naime, cilj člana 6. stav 2. Evropske konvencije je da spriječi podrivanje poštenog suđenja izjavama koje prejudiciraju krivicu, a date su u bliskoj vezi s postupkom. Međutim, ove izjave koje je dalo Tužilaštvo, odnosno tužioci jesu u vezi s postupkom, odnosno da se javnost informiše o 'novoj fazi postupka' i čini se da iz njih

proizlazi uvjerenje tužioca da ima dovoljno dokaza na osnovu kojih je moguće preći iz faze istrage u fazu suđenja, zbog čega je i podignuta optužnica.

Stoga, kako je i navedeno u odgovoru na apelaciju, Ustavni sud može da prihvati da je Tužilaštvo iznijelo 'činjenično utvrđeno stanje', koje je utvrđeno na osnovu dokaza pribavljenih u istrazi, a svi navodi su dati povodom podignute optužnice. Zato, Ustavni sud smatra da navedene izjave tužioca A.G-H. i M. na koje je apelant ukazao u apelaciji, s obzirom na njihov sadržaj i u kontekstu specifičnih okolnosti u kojim su date, ne predstavljaju izjave o apelantovoj 'krivici', te da kao takve ne dovode u pitanje poštovanje apelantovih garancija iz člana 6. stav 2. Evropske konvencije.“

Ustavni sud smatra da se praksa iz Odluke broj AP-952/20 u potpunosti može primijeniti na konkretni slučaj, pa se, umjesto posebnog obrazloženja, u potpunosti poziva na obrazloženje koje je dato u toj odluci. Naime, u predmetu broj AP-952/20 Ustavni sud je razmatrao apelaciju koju je podnio saoptuženi apelanata u istom predmetu pred redovnim sudom. S obzirom na to da se u konkretnom slučaju radi o istoj činjenično-pravnoj situaciji, navodi u toj apelaciji su u bitnom slični navodima koje su iznijeli apelanti u apelacijama koje su predmet razmatranja u ovoj odluci, dakle, radi se o navodima o izjavama koje su tužioci Tužilaštva dali na konferenciji za štampu, na koje je Ustavni sud dao odgovore u Odluci broj AP-952/20.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-1532/20 od 8. septembra 2021. godine)*

PRAVO NA PRIVATNI I PORODIČNI ŽIVOT, DOM I PREPISKU

Pravo na ugled

Nema kršenja prava iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su redovni sudovi u osporenim odlukama odbili tužbeni zahtjev kojim su apelanti tražili naknadu štete zbog klevete, tako što su na odgovarajući način analizirali relevantne kriterije u kontekstu specifičnih okolnosti konkretnog slučaja, na način kako to zahtijevaju standardi uspostavljeni praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu postizanja pravične ravnoteže između prava apelanata garantovanog članom 8. i prava tuženih garantovanog članom 10. ove konvencije.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud zapaža da se samo na temelju činjenice da se apelanti spominju u istom tekstu kao ti „pojedinci“ - ne može izvesti zaključak da su tuženi imali namjeru „iznudu i kamatarenje“ pripisati isključivo apelantima. Ovo osobito kada je nesporno da su postojali zahtjevi mještana MZ O. prema tvrtki „L.“ i problematici s kojom se to preduzeće susretalo oko eksploatacije mineralnih sirovina na tom području, pa se tvrdnje o kamatarenju i iznudama mogu shvatiti u širem kontekstu u kojem su tuženi imali slobodu izraziti svoj vrijednosni sud. U tom pogledu, Ustavni sud ne može isključiti mogućnost da su navodi iz spornog teksta članka, zbog konteksta u kojem su navedeni, mogli izazivati subjektivne reakcije i neugodnosti kod apelanata. Međutim, Ustavni sud zapaža da se ti navodi, koje apelanti označavaju kao sporne, uključujući i način kako su saopšteni, objektivno ne mogu ni na koji način dovesti u vezu s apelantima da bi se moglo smatrati da su tuženi tim dijelom teksta iznijeli i trećim osobama prenijeli neistinite činjenice i informacije o apelantima identifikujući ih njihovim imenima i prezimenima, što je temeljni uslov da bi se moglo razmatrati jesu li tuženi nanijeli štetu njihovoj časti i ugledu u sredini u kojoj žive.

Ustavni sud naročito zapaža da je prvoapelantu i drugoapelantu, kao suprotnoj strani, omogućeno iznijeti svoje stanovište o spornom tekstu i o spornom incidentu s obzirom na to da su dan nakon objave spornog članka prvoapelant i drugoapelant dali intervju za prvotuženog u kojem je objavljen članak pod naslovom „Nismo mi kriminalci, ni kamatari, tražimo samo da se radi u interesu mještana“, u kojem su prvoapelant i drugoapelant iznijeli svoju verziju toka događaja, te opovrgnuli sve navode iznesene dan prije u „Dnevnom listu“. Kod takvog stanja stvari, odnosno kod činjenice da je dio teksta u kojem se apelanti spominju imenom i prezimenom utemeljen na sadržaju krivične prijave, a da se u drugom dijelu teksta članka apelanti ne dovode neposredno u vezu s izvršenjem krivičnih dijela kamatarenje i iznuda, te da je apelantima data mogućnost odgovoriti na sve navode koje su smatrali bitnim - Ustavni sud smatra da nije neophodno razmatranje ostalih kriterija relevantnih za procjenu je li osporenim odlukama redovnih sudova postignuta pravična ravnoteža između dva suprotstavljena prava.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-4267/20 od 7. septembra 2022. godine)*

PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK U VEZI S PRAVOM NA PRISTUP SUDU

Pravo stranke da izjavi reviziju

Prekršeno je apelantično pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u vezi s pravom na pristup sudu iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. ove konvencije kada je Vrhovni sud odbacio apelantičin zahtjev za vanredno preispitivanje analognom primjenom Zakona o parničnom postupku kojim se ograničava pravo stranke da izjavi reviziju budući da takvo ograničenje nije propisano u Zakonu o upravnim sporovima koji sadrži odredbe o tome ko i kako može izjaviti zahtjev za vanredno preispitivanje, pa je primjena člana 55. Zakona o upravnim sporovima proizvoljna.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud uočava da je pobijanim rješenjem Vrhovnog suda odbačen apelantičin zahtjev za vanredno preispitivanje (koji je apelantica lično podnijela protiv presude Kantonalnog suda) kao izjavljen od neovlaštene osobe. U vezi s tim, Ustavni sud uočava da je Vrhovni sud kao razloge za odbacivanje zahtjeva za vanredno preispitivanje naveo da ZUS (Zakon o upravnim sporovima „Službene novine Federacije BiH“ broj 9/05) ne sadrži odredbe kojima se propisuju uslovi pod kojima stranke same mogu preduzimati radnje u upravnim sporovima, te da se u ovoj pravnoj stvari, u smislu člana 55. ZUS-a, shodno primjenjuju odgovarajuće odredbe ZPP-a (Zakon o parničnom postupku - „Službene novine Federacije BiH“ br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15), odnosno da stranka može podnijeti reviziju samo posredstvom punomoćnika koji je advokat ili izuzeto sama ukoliko posjeduje položen pravosudni ispit, te da je, *a priori*, odbacio apelantičin zahtjev. Dakle, u okviru predmetnog postupka se pojavilo pitanje efektivnosti pravnog lijeka propisanog zakonom – zahtjeva za vanredno preispitivanje u upravnom sporu.

Ustavni sud podsjeća da je o istom pravnom pitanju raspravljao u više svojih odluka (vidi Ustavni sud, odluke o dopustivosti i meritumu br. AP-429/19 od 28. oktobra 2020. godine, AP-284/19 od 15. jula 2020. godine, AP-6522/18 od 20. maja 2020. godine i AP-5055/18 od 15. januara 2020. godine, dostupne na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba) u kojima je identične apelacijske navode razmotrio s aspekta povrede prava iz člana 13. Evropske konvencije u vezi s pravom iz člana II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

Dovodeći u vezu navedene stavove iz citirane Odluke broj AP-5055/18 od 15. januara 2020. godine s okolnostima konkretnog predmeta, Ustavni sud smatra da su oni u cijelosti primjenjivi i u konkretnom slučaju. Slijedom

navedenog, imajući u vidu stavove izražene u Odluci broj AP-5055/18 u pogledu navedenog pitanja, te sve okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud je ustanovio da je odbacivanjem apelantičinog zahtjeva za vanredno preispitivanje, analognom primjenom ZPP-a kojim se ograničava parnična sposobnost stranke da izjavi reviziju budući da takvo ograničenje nije propisano u ZUS-u koji sadrži odredbe o tome ko i kako može izjaviti zahtjev za vanredno preispitivanje - Vrhovni sud, inače djelotvoran pravni lijek, učinio nedjelotvornim tako što je apelantici proizvoljno onemogućio pristup tom pravnom lijeku.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-57/20 od 23. juna 2021. godine)*

PRAVO NA IMOVINU

Mjera zabrane preduzimanja poslovnih aktivnosti

Nema povrede prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer je u okolnostima konkretnog slučaja miješanje u apelantovo pravo na imovinu bilo u skladu sa zakonom, u javnom interesu, pri čemu na apelanta nije stavljen pretjeran teret u poređenju s javnim interesom koji se želi ostvariti.

Iz obrazloženja:

Odgovarajući na pitanje da li je miješanje u apelantovu imovinu bilo u skladu sa zakonom, Ustavni sud zapaža da je Kantonalni sud apelantu izrekao mjeru zabrane preduzimanja poslovnih aktivnosti – konkretno, izvođenja nastave kroz program obrazovanja odraslih za školovanje, prekvalifikaciju, osposobljavanje i usavršavanje. Kantonalni sud je svoju odluku obrazložio stavom da iz prijedloga Tužilaštva i dostavljenih dokaza proizlazi osnovana sumnja da je apelant u krivičnom predmetu koji se vodi protiv više fizičkih i pravnih lica počinio krivično djelo organizovani kriminal iz člana 342. Krivičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine (“Službene novine Federacije BiH”, br. 36/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17).

Posebno, Ustavni sud zapaža da je Kantonalni sud istakao da je prilikom izricanja mjere zabrane imao u vidu veliki broj dokaza, između ostalog iskaze saslušanih svjedoka i nalaz resornog Ministarstva koje je izvršilo stručni nadzor, te da svi dokazi koje je Tužilaštvo dostavilo uz prijedlog za određivanje mjere zabrane nesumnjivo ukazuju na postojanje osnovane sumnje u

počinjenje navedenih krivičnih djela. Osim toga, Kantonalni sud je imao u vidu da u okolnostima konkretnog slučaja postoje naročite okolnosti koje opravdavaju bojazan od ponavljanja ili završetka pokušanog krivičnog djela za koje se može izreći kazna zatvora od tri godine i više, pri čemu su navedeni dokazi koji na to ukazuju (sadržaj javnog konkursa za prijem u radni odnos profesora i stručnih saradnika objavljen na apelantovoj Facebook stranici) i posljedice koje je navedenom mjerom potrebno spriječiti.

U vezi s tim Ustavni sud ukazuje da su odredbama člana 140a. ZKPFBiH (Zakon o krivičnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine - „Službene novine Federacije BiH“ br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 i 74/20) propisane „ostale mjere zabrane“, i to „kada okolnosti slučaja na to ukazuju sud može izreći jednu ili više sljedećih mjera zabrane: a) zabranu preduzimanja određenih poslovnih aktivnosti ili službenih dužnosti“. Dalje Ustavni sud ukazuje i na odredbe člana 140d. stav 2. ZKPFBiH kojim je propisano „Mjerama zabrane ne može se [...] ograničiti pravo osumnjičenog [...] da obavlja svoju profesionalnu djelatnost, osim ako se postupak vodi zbog krivičnog djela učinjenog u vezi s obavljanjem te djelatnosti.“ Dovodeći citirane odredbe ZKPFBiH u vezi s konkretnim slučajem, Ustavni sud zapaža da je Kantonalni sud imao u vidu da je konkretna mjera u trenutku donošenja potrebna jer istraga nije okončana, a u odnosu na apelanta postoji osnovana sumnja da je počinio krivična djela u vezi s obavljanjem njegove profesionalne djelatnosti. Dakle, prema mišljenju Ustavnog suda, predmetna rješenja su donesena „u skladu sa zakonom“, te je u tom kontekstu miješanje u apelantovu imovinu bilo zakonito.

Odgovarajući dalje na pitanje da li je miješanje bilo proporcionalno legitimnom cilju, Ustavni sud smatra da su osporene odluke, koje su u konkretnom slučaju osnov miješanja u apelantovu imovinu, proporcionalne cilju i svrsi, te da stoga na apelanta nije stavljen pretjeran teret budući da zabrana ima privremen karakter, uz dvomjesečnu kontrolu daljnjeg trajanja. U tom kontekstu, imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da se mjerom zabrane ne stavlja pretjeran pojedinačni teret na apelanta u poređenju s javnim interesom koji se želi ostvariti (bojazan od ponavljanja djela povodom kojih se vodi krivični postupak), čime je postignuta pravična ravnoteža između zahtjeva opšteg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitu osnovnih prava pojedinaca.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,
broj AP-3100/21 od 3. novembra 2021. godine)*

VRHOVNI SUD FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremio: **Đemaludin Mutapčić***

TROGODIŠNJI ROK ZA POKRETANJE UPRAVNOG POSTUPKA ZA ISELJENJE OSOBA KOJE NEZAKONITO USELE U STAN POČINJE DA TEČE OD DANA NEZAKONITOG USELJENJA, A NE OD DANA SAZNANJA ZA USELJENJE

Polazeći od pravnog značaja zakonskih rokova u njihovoj praktičnoj primjeni, može se izdvojiti značajno stanovište sudske prakse da trogodišnji rok za pokretanje upravnog postupka za iseljenje osoba koje nezakonito usele u stan počinje da teče od dana nezakonitog useljenja, a ne od dana saznanja za useljenje.

Naprijed navedeno stanovište sadržano je u presudi Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 09 0 U 034550 22 Uvp od 16. 3. 2023. godine (u daljem tekstu: presuda Vrhovnog suda FBiH).

Naime, odlučujući o zahtjevu tužitelja kao fizičke osobe za vanredno preispitivanje sudske odluke, u upravnoj stvari iseljenja bespravnog korisnika stana, Vrhovni sud FBiH je tužiteljev zahtjev uvažio, pobijanu presudu Kantonalnog suda u Sarajevu broj: 09 0 U 034550 19 U od 26. 9. 2022. godine preinačio tako što je tužbu uvažio, osporeno i prvostepeno rješenje poništio, te predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak, u kojem će odlučiti o zahtjevu zainteresirane osobe od 24. 10. 2016. godine za iseljenje tužitelja iz spornog stana, u skladu s datim primjedbama Vrhovnog suda FBiH.

U postupku koji je prethodio donošenju presude Vrhovnog suda FBiH učestvovali su: Federalni zavod PIO/MIO kao vlasnik predmetnog stana, Uprava za stambena pitanja Kantona Sarajevo kao prvostepeni upravni organ, Federalno ministarstvo prostornog uređenja Sarajevo kao drugostepeni upravni organ, fizička osoba kao podnositelj tužbe u upravnom sporu i Kantonalni sud u Sarajevu, koji je donio navedenu presudu u upravnom sporu.

* *Mr. sc., advokat*

Rješenjem prvostepenog upravnog organa, pored ostalog naloženo je tužitelju da u roku od 15 dana od dana prijema prvostepenog rješenja iseli iz stana koji koristi bez pravnog osnova, a odlučeno je da žalba uložena na isto ne odlaže izvršenje rješenja.

U konkretnom slučaju nije sporno da je tužitelj bespravni korisnik stana, ali je Kantonalni sud u Sarajevu cijenio neosnovanim prigovor tužitelja da u predmetnom stanu nesmetano živi skoro 20 godina, od 1999. godine, izmiruje sve režijske troškove, da nema nekretnina niti drugog stana.

Prvostepeni upravni organ ističe da je vlasnik predmetnog stana u toku 2015. godine saznao da stan bespravno koristi tužitelj, od kada cijeni da teče zakonski rok za pokretanje postupka iseljenja pred stambenim organom.

U konkretnoj upravnoj stvari, prvostepeni upravni organ je utvrdio da je tužitelj bespravni korisnik ali je **propustio utvrditi kada je tužitelj nezakonito uselio u stan, a koja činjenica je relevantna za pravilnu primjenu odredbe člana 30. stav 2. Zakona o stambenim odnosima**¹. Kako činjenica trenutka useljenja u stan tužitelja uopće nije utvrđivana u upravnom postupku, a što je relevantno radi pravilne primjene materijalnog prava, konkretno radi utvrđenja nadležnosti stambenog organa za odlučivanje po zahtjevu zainteresirane osobe u skladu s odredbom člana 30. stav 2. Zakona o stambenim odnosima, to su učinjene povrede federalnog zakona i pravila federalnog zakona o postupku², koje su bile od uticaja na rješenje stvari pa se predmetni upravni spor nije ni mogao raspraviti.

Prema presudi Vrhovnog suda FBiH, trogodišnji rok za pokretanje upravnog postupka iseljenja pred stambenim organom je propisan zakonom i on počinje teći od dana nezakonitog useljenja, a ne od dana saznanja za useljenje, kako prvostepeni upravni organ pogrešno tumači. Odredbom člana 10. Zakona o stambenim odnosima je propisano da sporove u stambenim odnosima rješava nadležni sud, a kantonalni organ uprave nadležan za stambene poslove kad je to određeno ovim zakonom. Osim toga, odredbom člana 30. stav 1. Zakona o stambenim odnosima je propisano da ako neka osoba nezakonito useli u stan u društvenoj svojini ili se useli u zajedničke prostorije u zgradi svako može dati inicijativu a zainteresovana osoba zahtjev stambenom organu za pokretanje postupka za njegovo iseljenje; stavom 2. je

¹ „Službene novine Federacije BiH“, br.11/98, 38/98, 12/99 i 19/99.

² Zakon o upravnom postupku („Službene novine Federacije BiH“, br.2/98, 48/99 i 61/22).

propisano da će na osnovu zahtjeva ili po službenoj dužnosti stambeni organ donijeti rješenje o ispražnjenju stana odnosno prostorija ako od dana nezakonitog useljenja do pokretanja postupka nije proteklo više od tri godine, a stavom 6. je propisano da protekom roka iz stava 2. ovog člana se ne isključuje pravo davaoca stana na korištenje da zahtijeva ispražnjenje stana odnosno zajedničkih prostorija kod nadležnog suda u roku od daljnjih pet godina. Protekom trogodišnjeg roka od dana nezakonitog useljenja prestaje nadležnost stambenog organa da pokreće i vodi postupak iseljenja ali je u skladu s odredbom člana 30. stav 6. Zakona o stambenim odnosima data mogućnost da davatelj stana na korištenje u daljem roku od pet godina kod nadležnog suda pokrene postupak za donošenje odluke o iseljenju nezakonito useljenih osoba.

Presuda Vrhovnog suda FBiH je i od značaja za primjenu prava u drugim slučajevima i od važnosti za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

*(Presuda Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine
broj 09 0 U 034550 22 Uvp od 16. 3. 2023.godine)*

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

sudska praksa

Pripremio: **Harun Išerić***

Novi pregled novosti iz prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud) obuhvatit će presude i odluke donesene od 6. marta do 6. aprila 2023. godine, a povodom navoda o kršenju Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija). Ovaj pregled sadrži samo osnovne informacije o stavovima Suda u predmetima koji su zadobili pažnju stručne javnosti, dok su odluke u cjelini dostupne na web stranici Suda.¹

U spomenutom periodu, Sud je donio dvije odluke u predmetima protiv BiH. U predmetu *Tutundžić* (aplikacija br. 44312/19) Sud je odbacio aplikaciju kao nedopustivu zbog neiscrpljivanja domaćih pravnih lijekova. Naime, aplikant je tvrdio da je povrijeđen čl. 13 Konvencije, jer je Ustavni sud BiH, odlučujući o njegovoj apelaciji zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku koji je bio u toku, zanemario dopunu apelacije kojom je informisao Ustavni sud BiH da je dati postupak okončan. Sud je istakao da je prema Pravilima Ustavnog suda BiH, aplikant mogao zatražiti preispitivanje odluke Ustavnog suda (čl. 68), a što je on propustio učiniti, a nije ni pokazao da se radi o neadekvatnom ili neefikasnom pravnom sredstvu u konkretnim okolnostima njegovog slučaja. U drugom predmetu, *Alić* (aplikacija br. 29912/22) Sud je prihvatio zaključenu prijateljsku nagodbu, koja se ticala navoda o povredi prava na suđenje u razumnom roku u građanskom postupku.

* Viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu,
h.iseric@pfsa.unsa.ba

¹ Odluke i presude Suda su dostupne na web stranici: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:\[%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid%22:[%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22]}).

PRAVO NA SLOBODU I SIGURNOST LIČNOSTI

Izostanak kompenzacije zbog nezakonitog pritvora

U predmetu *Radonjić i Romić protiv Srbije* (aplikacija br. 43674/16) Sud je utvrdio povredu prava iz čl. 5 st. 3 i čl. 5 st. 4. Konvencije. Predmet se odnosio na skoro tri i po godine istražnog pritvora dvojice bivših tajnih policajaca, osumnjičenih za ubistvo poznatog srpskog novinara i novinskog izdavača. Također, predmet se ticao dužine postupka pred Ustavnim sudom Republike Srbije za reviziju njihovog pritvora. Krivični postupak je u njihovom slučaju još uvijek u toku. Sud nije vidio razlog da se ne složi sa nalazima Ustavnog suda da su prva godina i dva mjeseca njihovog pritvora, između ostalog, opravdana potrebom za očuvanjem javnog reda, s obzirom na značaj i prirodu i krivičnog djela u pitanju. Sud je također podržao zaključak Ustavnog suda da je kasnije, i to za preostali period od dvije godine i tri mjeseca boravka u pritvoru, taj razlog prestao da važi. Iako su nacionalni sudovi stoga priznali povredu prava aplikantata, Sud je konstatovao da im nije dosuđena nikakva naknada. Shodno tome, Sud je odbio da odbaci aplikanciju zbog nepostojanja statusa žrtve i smatrao je da je došlo do povrede prava iz čl. 5 st. 3 Konvencije. S obzirom da je Ustavnom sudu trebalo više od dvije godine da donese odluku o zakonitosti pritvora aplikantata, a što se ne može smatrati "kratkim rokom" iz čl. 5 st. 4, Sud je zaključio da je povrijeđeno pravo iz čl. 5 st. 4 Konvencije.

PRAVO NA PRIVATNI I PORODIČNI ŽIVOT, DOM I PREPISKU

Oduzimanje boravišne dozvole

U predmetu *Kogan i drugi protiv Rusije* (aplikacija br. 54003/20) Sud je razmatrao postupanje tužene države koja je sankcionisala aktivistkinju za ljudska prava i njenu porodicu, oduzimanjem boravišne dozvole. Sud je utvrdio da je povrijeđeno pravo iz čl. 8, čl. 18 (granice korištenja ograničenja prava) u vezi sa čl. 8 i čl. 38 (obaveze države u vezi s ispitivanjem predmeta) Konvencije. Predmet se odnosio na oduzimanje boravišne dozvole izdate aktivistkinji za ljudska prava, koja je američki državljani, a čemu je prehodila umješnost ruske sigurnosne agencije – FSB u dati postupak. Sud je posebno utvrdio da je bilo grubih nedostataka u postupku koji je doveo do opoziva dozvole, te da je glavni cilj opoziva bio kažnjavanje aplikantkinje i njenog supruga, zbog njihovih aktivnosti u zaštiti ljudskih prava.

Sistematsko objavljivanje ličnih podataka poreskih obveznika u dugovanju

Veliko vijeće je u predmetu *L.B. protiv Mađarske* (aplikacija br. 36345/16) utvrdilo povredu prava iz čl. 8 Konvencije. Predmet se odnosio na mađarsku zakonodavnu politiku objavljivanja ličnih podataka poreskih obveznika u dugovanju. Aplikant se posebno žalio jer su njegovo ime i kućna adresa objavljeni na listi "većih poreskih dužnika" na web stranici poreznih vlasti, a na osnovu usvojenih zakonodavnih amandmana iz 2006. godine. Sud je utvrdio da je izmijenjena šema objavljivanja ličnih podataka bila sistematična, bez ikakvog vaganja postizanja javnog interesa u osiguravanju porezne discipline naspram prava na privatnost pojedinca. Konkretno, zakonodavac nije procijenio prethodne šeme objavljivanja podataka i njihov uticaj na poreske obveznike u dugovanju niti su se reflektovali na to kolika je dodatna vrijednost izmijenjene šeme iz 2006. godine. Štaviše, malo ili nimalo pažnje se obraćalo na zaštitu podataka i na rizik od zloupotrebe informacije o kućnoj adresi od strane šire javnosti ili na internetu. Sud stoga nije bio u mogućnosti da, bez obzira na široko diskreciono pravo tužene države, odlučuje o takvim stvarima, zaključuje da su razlozi mađarskog zakonodavca za donošenje izmijenjenih šema objavljivanja, iako relevantni, bili dovoljni da miješanje u prava aplikanta bude "neophodno u demokratskom društvu".

Otkazivanje pasoša članovima akademske zajednice

U predmetu *Telek i drugi protiv Turske* (aplikacije br. 66763/17, 66767/17 i 15891/18), Sud je utvrdio povredu prava iz čl. 8 i čl. 2 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Predmet se odnosio na oduzimanje pasoša trojici akademskih radnika, u vezi s njihovim otpuštanjem iz državne službe, nakon proglašenja vanrednog stanja, nakon pokušaja državnog udara od 15. jula 2016. godine. Izrečena mjera je trajala dvije godine i osam mjeseci za prvog i drugog aplikanta i tri godine i deset mjeseci za trećeg aplikanta. Što se tiče prava na poštovanje privatnog života, Sud je utvrdio da je otkazivanje pasoša aplikanta, aktima izvršne vlasti, u kontekstu vanrednog stanja, bilo otvoreno za proizvoljnost i da nije zadovoljilo uslov zakonitosti. Što se tiče prava na obrazovanje, Sud je utvrdio da čl. 2. Protokola br. 1 nameće obavezu državama članicama da ne ometaju, bez odgovarajućeg opravdanja, ostvarivanje tog prava u obliku kurseva na razini visokog obrazovanja u relevantnim institucijama, u inostranstvu. U ovom predmetu, Sud je zauzeo stav da je nemogućnost da prva dva aplikanta, zbog poništenja pasoša, nastave sa svojim

doktorskim studijama na stranim univerzitetima, na koja su primljeni, nije bilo predvidivo.

Odloženo vraćanje suspendovanog tužioca na radno mjesto

U predmetu *Gashi i Gina protiv Albanije* (aplikacija br. 29943/18), Sud je utvrdio povredu prava iz čl. 8 Konvencije u odnosu na drugog aplikanta. Predmet se odnosio na krivičnu istragu protiv aplikanata, zbog sumnje na nepravilnosti u njihovoj prijavi imovine i finansijskih interesa tokom godina i na njihovu suspenziju sa pozicije tužioca u skladu sa relevantnim domaćim zakonodavstvom. Sud je utvrdio da je suspenzija drugog aplikanta pokrenula pitanje iz čl. 8 Konvencije i da je bila lišena bilo kakvog pravnog osnova nakon što je krivična istraga protiv njega okončana. Dakle, miješanje u pravo nije bilo u skladu sa zakonom. Sud je odbacio kao neprihvatljivu sličnu pritužbu prvog aplikanta o njegovoj suspenziji, jer nisu dokazane dovoljno ozbiljne posljedice po njegov privatni život. Odbačen je i drugi dio aplikacije, koji se odnosio na navodno curenje ličnih podataka u medije.

SLOBODA MISLI, SAVJESTI I VJEROISPOVIJESTI

Restrikcije misionarskog rada

U predmetu *Ossewaarde protiv Rusije* (aplikacija br. 27227/17) Sud je utvrdio povredu prava na slobodu vjeroispovijesti i prava na zabranu diskriminacije u vezi s pravom na slobodu vjeroispovijesti. Slučaj se odnosi na američkog državljanina, pripadnika Baptističke crke, koji je živio u Rusiji te bio kažnjen zbog održavanja susreta u vlastitom domu, pod nazivom Biblijske studije, a bez obavještanja nadležnih organa. Kazna je izrečena aplikantu na osnovu novih uslova za misionarski rad, uvedenih u Rusiji 2016. godine kao dio antiterorističkog zakonodavnog paketa. Novim zakonom je kao prekršaj određena evangelizacija u privatnim kućama i propisana je obaveza vjerskih grupa ili organizacija da pribave prethodno odobrenje za misionarski rad. Sud je posebno utvrdio da Rusija nije objasnila razloge za takve nove formalnosti za misionarski rad, koje nisu ostavile prostora za ljude koji se bave individualnom evangelizacijom, kao što je aplikant. Nije bilo dokaza da je aplikant koristio bilo kakve neprikladne metode prozelitizma, kao što su prisila ili podsticanje na mržnju ili netoleranciju.

SLOBODA IZRAŽAVANJA

Zabrana ulaska u zgradu parlamenta

U predmetu *Drozd protiv Poljske* (aplikacija br. 15158/19) Sud je utvrdio povredu prava na slobodu izražavanja. Predmet se odnosio na jednogodišnju zabranu ulaska aplikantima u Sejm (Donji dom poljskog parlamenta). Zabrana je izrečena zbog isticanja transparenta na kojem je pisalo „Odbranite nezavisne sudove”, u krugu Sejma, tokom protesta protiv vladinih pravosudnih reformi. Sud je smatrao da treba napraviti razliku između tog incidenta, koji se dogodio van zgrade Sejma, i incidenata unutar zgrade, koji direktno ometaju uredno vođenje skupštinskih rasprava. Zaključeno je da je zabrana izrečena bez ikakvih proceduralnih mjera zaštite. U konkretnom slučaju, aplikanti su primili pisma od šefa Službe za sigurnost parlamenta, u kojem ih obavještava da im je zabranjen ulazak u zgradu parlamenta, bez jasne procedure za osporavanje izrečene mjere.

Sloboda izražavanja očevica saobraćajne nesreće

U predmetu *Udovychenko protiv Ukrajine* (aplikacija br. 46396/14), Sud je utvrdio povredu prava na slobodu izražavanja. Slučaj se odnosio na posljedice koje je trpio aplikant - očevidac saobraćajne nesreće, nakon što je rekao novinaru da je vidio sina lica B., bivšeg člana parlamenta, kako izlazi s vozačeve strane automobila. U postupku koji su protiv aplikanta pokrenuli B. i njegov sin, optužili su ga za izrečene laži u izjavi za medije, i tražili da dokaže ono što je izjavio. U nedostatku dokaza, ukrajinski sudovi utvrdili su da je njegova izjava bila neistinita i da je nanijela štetu časti, dostojanstvu i ugled lica B. i njegovog sina. Aplikantu su nacionalni sudovi naložili da povuče svoju izjavu i da plati odštetu. Sud je utvrdio da bi aplikantovo dokazivanje, da je ono što je vjerovao da je vidio vlastitim očima, kako su to zahtijevali nacionalni sudovi, bilo vrlo teško, ako ne i nemoguće. Pored toga, nikada nisu postojali nagovještaji da je aplikant propustio pokazati dužnu revnost, niti da je postupao u lošoj vjeri, kada je dao svoju izjavu. Zbog toga, uplitanje u pravo na slobodu izražavanja, nije bilo “neophodno u demokratskom društvu.” Zaista, posljedice za aplikanta bile su teške – morao je da plati naknadu štete koja je bila znantna, u poređenju s njegovom plaćom, i zabranjeno mu je putovanje u inostranstvo.

ZABRANA DISKRIMINACIJE

Segregacija u obrazovanju

U predmetu *Szolcsán protiv Mađarske* (aplikacija br. 24408/16) Sud je utvrdio povredu prava na zabranu diskriminacije u vezi s pravom na obrazovanje. Predmet se odnosio na obrazovanje aplikanta u osnovnoj školi, koja je bila gotovo isključivo pohađana od strane romske djece. Njegov zahtjev da bude premješten u drugu školu, u susjednom gradu, je odbijen jer nije živio na području date škole. Međutim, aplikant je tvrdio da je oko 1/4 đaka te škole živjelo u istom gradu kao i on, a grad je bio u neposrednoj blizini škole jer je bio udaljen petominutom vožnjom javnim prijevozom. Aplikant je također naveo da je nastavni plan i program predavan u školi koju je pohađao, bio siromašan i da je zbog toga bio lišen odgovarajućeg obrazovanja. Sud je utvrdio da činjenica da su aplikantovu školu gotovo isključivo pohađala romska djeca, predstavlja segregaciju. Ponovljeno je da obrazovanje romske djece u segregiranim odjeljenjima ili školama, bez poduzimanja adekvatnih mjera za ispravljanje nejednakosti, bilo nespojivo s dužnošću države da ne diskriminiše na osnovu rase ili etničke pripadnosti. Sud je na osnovu čl. 46 Konvencije (obavezujuća snaga i provedba odluka Suda) smatrao da je nužno da Mađarska usvoji mjere, ne samo za okončanje segregacije romskih učenika u datoj školi već i za osiguranje razvoja politike za zaustavljanje segregacije u obrazovanju, kako je preporučeno od strane Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije.

SUD EVROPSKE UNIJE

sudska praksa

Pripremio: **Nasir Muftić***

Pregled novosti iz sudske prakse Suda Evropske unije obuhvatit će relevantne presude i mišljenja Suda Evropske unije koje su donesene u martu, aprilu i maju 2023. godine.¹ Ovaj pregled ne obuhvata sve presude i mišljenja koji su doneseni u ovom periodu, nego se fokusira na one najvažnije, određujući ih na temelju pažnje koju su zadobile u stručnoj javnosti. Također, ovaj pregled je ograničen na osnovne podatke o predstavljanim presudama i mišljenjima, pa se čitaoci pozivaju da za više informacija o njima posjete internetsku stranicu Suda Evropske unije, gdje su one dostupne u cjelini.

C-339/21- Telekomunikacioni operateri mogu biti u obavezi da pruže usluge presretanja telekomunikacija za fiksnu naknadu

U predmetu C-339/21, Sud je odlučivao povodom zahtjeva za prethodnu odluku koju je uputilo italijanski Consiglio di Stato, koje se odnosi na tumačenje Direktive o Evropskom zakoniku elektronskih komunikacija². Razlog za upućivanje zahtjeva je više sporova u vezi s nacionalnim propisom koji pomoću godišnje paušalne naknade obavezuje sve telekomunikacijske operatore koji djeluju na državnom teritoriju da pružaju, na zahtjev pravosudnih tijela, usluge presretanja telekomunikacija. Prema italijanskom pravu, naknada za pružanje ovih usluga je određena u fiksnom iznosu i moguće je da taj iznos ne pokriva troškove koje pružaoci usluga imaju prilikom presretanja telekomunikacija.

* Dr. iur, viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu

¹ Praksa Suda Evropske unije je dostupna na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/

² Direktive (EU) 2018/1972 Evropskog parlamenta i Vijeća od 11. Decembra 18. o Evropskom zakoniku elektroničkih komunikacija (SL 2018., L 321, str. 36. i ispravak SL 2019., L 334, str. 164.)

Sud zaključuje da Direktiva ne zahtijeva od država članica da pruže punu naknadu pružaocima elektronskih komunikacionih usluga za troškove nastale zbog zakonitog presretanja, te da države članice imaju diskreciono pravo u tom pogledu. Utvrđeno je da je nacionalni zakon koji predviđa naknadu nediskriminatoran, proporcionalan i transparentan. Sud je također odlučio da države članice mogu smanjiti naknadu koja se dodjeljuje pružateljima elektronskih komunikacionih usluga za legalno presretanje u cilju smanjenja javnih troškova, sve dok je ovo smanjenje nediskriminatorno, proporcionalno i transparentno.

C-100/21 - Odgovornost proizvođača vozila koja imaju poremećajne uređaje

U predmetu C-100/21, Sud je odlučivao povodom spora između fizičke osobe koja je kupac motornog vozila i društva Mercedes-Benz Group, koja je prodavac. Fizička osoba je podnijela tužbu za naknadu štete protiv Mercedes-Benz Group zbog softvera koji smanjuje stopu povrata ispušnih plinova kada su vanjske temperature ispod određenog praga, što za posljedicu ima povećanje emisija dušikovih oksida (NO_x), a takav poremećajni uređaj je zabranjen Uredbom br. 715/2007 o homologaciji tipa motornih vozila³ u odnosu na emisije iz lakih ličnih i privrednih vozila. Osoba je tvrdila da joj je nanesena šteta zbog ovog poremećajnog uređaja u njenom vozilu i stoga je tražila naknadu štete od proizvođača automobila. Na zahtjev njemačkog nacionalnog suda, Sud je razmatrao da li relevantne odredbe Direktive 2007/46 o uspostavljanju okvira za homologaciju motornih vozila⁴ treba tumačiti na način koji štiti posebne interese pojedinačnog kupca takvog vozila u odnosu na Uredbu br. 715/2007. Nadalje, pri izračunavanju iznosa odštete koja se duguje, Regionalni sud u Ravensburgu je zatražio odgovor na pitanje da li je potrebno uzeti u obzir korist od stvarne upotrebe vozila koju bi kupac imao, ili da li takvo razmatranje treba uzeti u obzir samo u ograničenom obimu.

³ Uredba (EZ) br. 715/2007 Evropskog parlamenta i Vijeća od 20. juna 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih ličnih i privrednih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila OJ L 171, 29.6.2007, p. 1–16.

⁴ Direktiva 2007/46/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 5. septembar 2007. o uspostavi okvira za homologaciju motornih vozila i njihovih prikolica te sistema, sastavnih dijelova i zasebnih tehničkih jedinica namijenjenih za takva vozila (Okvirna direktiva) OJ L 263, 9.10.2007, p. 1–160.

Sud je utvrdio da se Okvirnom direktivom uspostavlja direktna veza između proizvođača automobila i pojedinačnog kupca motornog vozila kojom se kupcu garantuje da je to vozilo u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU, te da kupac prema kojem je ova garancija prekršena ima pravo na naknadu štete od proizvođača vozila. Dakle, sporne odredbe treba tumačiti tako da osim općih interesa, one štite i posebne interese pojedinačnog kupca motornog vozila u odnosu na njegova proizvođača, kada je to vozilo opremljeno zabranjenim poremećajnim uređajem. Naposljetku, kada je riječ o utvrđivanje obima štete, države članice imaju pravo tvrdi pravila o naknadi štete stvarno nanesene kupcu vozila opremljenog zabranjenim poremećajnim uređajem, kada ne postoje odredbe prava Unije koje govore o tome.

T-142/21 – državna pomoć aviokompaniji zbog ograničenja tokom pandemije COVID-19

Rumunija je 18. augusta 2020. godine obavijestila Evropsku komisiju o mjerama podrške u korist aviokompanije Blue Air Aviation S.A, u vidu zajma od 62.130.000 eura, uz garanciju države i uz subvencioniranu kamatu. Prijavljena mjera je uključivala dvije različite mjere podrške zasnovane na dvije različite pravne osnove, od kojih svaka pokriva određeni iznos podrške. Prva mjera podrške se sastojala od zajma od 28.290.000 eura za kompenzaciju Blue Air-a za štetu koju je direktno pretrpio zbog otkazivanja letova ili promjena u njihovom rasporedu nakon uvođenja ograničenja putovanja tokom pandemije COVID-19 između 30. marta 2020. i 30. juna 2020. Druga mjera podrške bio je zajam od 33.840.000 eura za djelimično podmirenje hitnih potreba Blue Air-a za likvidnošću zbog operativnih gubitaka zabilježenih nakon pandemije. Evropska komisija je 20. augusta 2020. godine odlučila da prijavljena mjera predstavlja državnu pomoć čije su obje komponente kompatibilne s unutrašnjim tržištem.

Wizz Air Hungary Zrt je podnio tužbu protiv odluke za poništenje, koju je Opšti sud odbio, potvrđujući analizu kompatibilnosti koju je izvršila Komisija. Sud je utvrdio da je Komisija ispravno analizirala da li je pomoć bila kompatibilna s pravilima unutrašnjeg tržišta i da nije bilo grešaka u njenoj ocjeni. Pravni osnov za odobravanje takve pomoći bio je član 107(2)(b) Ugovora o funkcioniranju EU, koji dozvoljava da se državna pomoć dodijeli za otklanjanje štete uzrokovane prirodnim katastrofama ili izuzetnim pojavama. Sud je potvrdio da je ova pravna osnova primjenjiva u ovom slučaju i da je pomoć dodijeljena Blue Air-u bila zakonita i da nije kršila pravila konkurencije

EU. Jedan od razloga za ovu odluku je bila i važnost ove aviokompanije, budući da njene usluge osiguravaju povezanost s Rumunijom opslužujući domaće i međunarodne linije, ciljajući na dvije specifične kategorije putnika čija su putovanja u velikoj mjeri ovisila o niskotarifnim zračnim vezama. To su mali lokalni poduzetnici i rumunska zajednica koja živi u inostranstvu. Prema Komisiji, usluge zračnog prijevoza Blue Air-a također je bilo teško zamijeniti, budući da su druge niskotarifne aviokompanije slabo, ako su uopće, bile prisutne na većini Blue Air-ovih ruta, te je Blue Air stoga zauzeo nišu u kojoj ostale niskotarifne aviokompanije na rumunskom tržištu nisu poslovale. Sud je odbio navode Wizz Air Hungary Zrt prema kojima je Komisija precijenila štetu pretrpljenu zbog pandemije bolesti COVID-19.

C-5/22 – Regulatorno tijelo za energiju može elektroenergetskim preduzećima naložiti povrat novca koji su oni primili protivno zahtjevima zaštite potrošača

Regulatorno tijelo za energiju, mreže i okoliš Italije je izreklo novčanu kaznu u iznosu od 655.000 eura elektroenergetskom preduzeću Green Network zbog povrede obaveza transparentnosti cijena prema potrošačima. Osim toga, ovo tijelo je preduzeću naložilo da krajnjim kupcima refundira 13,9 miliona eura za troškove za koje se tvrdi da su bili nezakoniti jer su utemeljeni na ugovornoj odredbi koju to tijelo smatra nezakonitom. Pitanje koje se postavilo je da li Direktiva 2009/72 o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog plina⁵ daje ovlaštenje regulatornom tijelu da elektroenergetskim poduzećima naloži da svojim krajnjim kupcima vrate iznos koji odgovara naknadi koju su oni platili kao „troškove administrativnog upravljanja” na temelju ugovorne odredbe koju to tijelo smatra nezakonitom.

Sud je utvrdio da nacionalna regulatorna tijela za energetiku imaju ovlaštenje da nalože elektroenergetskim kompanijama da povrate kupcima iznose koji su naplaćeni u suprotnosti sa zahtjevima zaštite potrošača, čak i ako zahtjev nije eksplicitno naveden u Direktivi, sve dok je to potrebno da se zaštite potrošači i osigura transparentnost cijena. To se objašnjava time što Direktiva garantuje da „regulatorno tijelo raspolaže najmanje sljedećim ovlaštenjima”, što upućuje na to da se takvom tijelu mogu dodijeliti i ovlaštenja

⁵ Direktiva 2009/72/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. jula 2009. o zajedničkim pravilima za unutrašnje tržište prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 2003/54/EZ (SL 2009., L 211, str. 55.)

koja nisu izričito navedena u tekstu ovog instrumenta, ukoliko su potrebna za ispunjenje ciljeva koji mu se stavljaju kao obaveza.

C-34/21 – Opća uredba o zaštiti podataka je primjenjiva na izvođenje nastave u javnim školama uživo preko videokonferencijske veze

Tokom pandemije bolesti COVID-19, ministar obrazovanja i kulture savezne države Hessen (Njemačka) je usvojio akte kojima je predvidio mogućnost izvođenja nastave u školama preko videokonferencijske veze. U svrhu zaštite ličnih podataka, predviđena je obavezna saglasnost učenika odnosno, u slučaju da su oni maloljetni, njihovih roditelja. Međutim, nije se tražila saglasnost nastavnika koji su učestvovali u nastavi. Glavno vijeće nastavnog osoblja pri Ministarstvu obrazovanja i kulture savezne države Hessen podnijelo je tužbu ovim povodom. Nacionalni sud nije bio siguran na koji način se na ovaj predmet primjenjuje Opća uredba o zaštiti podataka⁶ i njen član 88, koji predviđa da države članice mogu zakonom ili kolektivnim ugovorima predvidjeti preciznija pravila s ciljem osiguravanja zaštite prava i sloboda u vezi s obradom ličnih podataka zaposlenika u kontekstu zaposlenja, pa je zahtjev takvog sadržaja uputio Sudu na tumačenje.

Sud je, prije svega, potvrdio primjenjivost Opće uredbe o zaštiti podataka na ovu situaciju, budući da je riječ o obradi ličnih podataka zaposlenika u kontekstu zaposlenja. Dalje, prilikom interpretacije odredbi nacionalnog prava u svjetlu člana 88. Opće uredbe o zaštiti podataka, Sud je utvrdio da ona moraju uključivati prikladne i posebne mjere za zaštitu ljudskog dostojanstva osoba o čijim je podacima riječ, njihovih legitimnih interesa i temeljnih prava, posebno u odnosu na transparentnost obrade, prijenos ličnih podataka unutar grupe preduzetnika ili grupe preduzeća koja se bave zajedničkom privrednom djelatnošću i sistema praćenja na radnom mjestu. U tom smislu, naglašava se kako pravila koja su utvrđena u pokrajini Hessen ne zadovoljavaju ove uslove. Sud otvara mogućnost da određeno nacionalno pravilo zadovoljava uslove za obradu podataka na osnovu nekog drugog osnova iz Opće uredbe o zaštiti podataka, što nacionalni sud mora ispitati u konkretnom slučaju.

⁶ Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Vijeća od 27. aprila 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (SL 2016., L 119, str. 1. i ispravci SL 2018., L 127, str. 2. i SL 2021., L 74, str. 35

C-449/21 – Nacionalni organ može napraviti naknadnu kontrolu koncentracije preduzeća zbog zloupotrebe dominantnog položaja, u slučaju koncentracije koja nije od značaja za cijelu zajednicu, a koja je provedena ispod pragova obvezne ex ante kontrole

Platforma digitalne zemaljske televizije (DTT) u Francuskoj je u upotrebi od 2005. TDF je glavni DTT mrežni operater, koji je imao monopol na francuskom tržištu zemaljske televizije do liberalizacije francuskog audiovizuelnog područja. TDF je 2016. godine stekao isključivu kontrolu nad Itasom, konkurentom, a taj postupak nije bio ispitan pod prethodnom kontrolom koncentracija ili članom 22. Uredbe o kontroli koncentracija⁷. Towercast, drugi konkurent, smatra da TDF preuzimanjem Itasa prekršio zabranu zloupotrebe dominantnog položaja utvrđenog članom 102. Ugovora o funkcioniranju EU. Towercast je podnio žalbu francuskom tijelu za zaštitu konkurencije, koja je odbijena, a sada se Towercast žalio francuski Cour d'appel de Paris, koji je Sudu postavio pitanje da li nacionalno tijelo za zaštitu konkurencije može izvršiti naknadnu kontrolu koncentracije koju je izvršilo preduzeće u dominantan položaj u kojem ta koncentracija ostaje ispod relevantnih pragova prometa utvrđenih Uredbom o spajanju.

Sud je odlučio je da nacionalna tijela za zaštitu konkurencije mogu izvršiti naknadnu kontrolu koncentracije, na osnovu zabrane zloupotrebe dominantnog položaja propisane pravom EU. Uredba o spajanju je primjenjiva samo na koncentracije poduzeća koje uključuju značajne strukturne promjene koje utiču na tržište izvan nacionalnih granica bilo koje države članice. Dotični organ mora provjeriti da li je kupac koji je u dominantnom položaju na datom tržištu i koji je stekao kontrolu nad drugim privrednim subjektom na tom tržištu bitno ometao konkurenciju na tom tržištu. Također, u predmetima koji nisu od značaja za cijelu zajednicu, nacionalna tijela nadležna za tržišno natjecanje i nacionalni sudovi mogu postupati na temelju direktnog učinka člana 102. Ugovora o funkcioniranju EU, koristeći vlastita procesna pravila.

⁷ Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. januara 2004. o kontroli koncentracija između preduzetnika (SL 2004., L 24, str. 1.)

UPUTE ZA AUTORE

Radovi se objavljuju na hrvatskom, bosanskom i srpskom jeziku (u latiničnom ili ćiriličnom pismu) ili engleskom jeziku.

Ukoliko rukopis zadovoljava kriterije časopisa „Pravna misao“, upućuje se na recenziju.

Svaki rukopis ocjenjuju najmanje dva nepristrana recenzenta, pri čemu identitet autora i recenzenta ostaje obostrano nepoznat. Nakon ocjene recenzenta i članova Redakcije, rukopis se vraća autoru s obrazloženjem i zahtjevima za doradu i ispravak rada, ukoliko se to smatra potrebnim. Ispravljene rukopise autori trebaju vratiti Redakciji u roku od osam dana od primitka.

Pretpostavlja se da članci i ostali prilozi nisu i neće biti objavljeni u drugim publikacijama, osim uz posebno odobrenje Redakcije kada se to jasno naznačuje u objavi.

Autori dopuštaju postavljanje svojih radova na web stranicu Časopisa.

Časopis zadržava i sva ostala prava, osim ukoliko nije drugačije dogovoreno s autorom.

Radovi koje ovaj časopis objavljuje su:

- Uvodna riječ glavnog urednika
- Izvorni znanstveni rad
- Prethodno saopćenje
- Pregledni znanstveni rad
- Stručni članak
- Sudska praksa
- Ostali radovi kao što su prikaz knjige, izvještaji o znanstvenim i stručnim skupovima i dr.
- Obavijesti o nadolazećim stručnim i znanstvenim skupovima
- Domaći autori u međunarodnim publikacijama
- Pismo uredniku

Radovi se šalju Redakciji časopisa elektronskom poštom na adresu:
Pravna.Misao@fmp.gov.ba

Dokument treba biti načinjen u programu Microsoft Word. U njemu ne smiju postojati nikakve indikacije osobnoga identiteta autora ili institucije u kojoj bilo koji od autora radi, kako u samom radu, tako ni u karakteristikama (properties) elektroničkog dokumenta.

Radovi koji se dostavljaju Redakciji moraju biti lektorirani. Lektori koje odredi Redakcija vrše superviziju.

U Časopisu se objavljuju znanstveni i stručni radovi koji ne prelaze dužinu od 10.000 riječi, uključujući sve dijelove rada. Svaki rad mora sadržavati sažetak od 150 do 200 riječi i izbor ključnih riječi na jednom od službenih jezika u Bosni i Hercegovini i na engleskom jeziku iste dužine. Ostali radovi ne mogu prelaziti dužinu od 2.000 riječi.

Izuzetno, Redakcija može odobriti objavljivanje radova izvan navedenih kategorija i s dužinom koja prelazi navedeni broj riječi, ukoliko je rad značajan za razvoj pravne teorije i prakse.

Svaki rukopis mora biti priložen zajedno s popratnim pismom, u kojem je nužno navesti sljedeće:

- kratki opis sadržaja članka u dvije do tri rečenice, kao i sve dodatne informacije o rukopisu koje bi Redakciji mogle biti od koristi;
- razloge zbog kojih autori drže da je njihov rad zanimljiv čitateljstvu časopisa (novost koju rad donosi);
- kratku biografiju autora (25-30 riječi),
- osobne podatke:
 - jedinstveni matični broj
 - adresa stanovanja i općina
 - kontakt telefon
 - naziv banke
 - transakcijski račun banke
 - broj žiro računa

Svaki autor će uz popratno pismo dostaviti i izjavu da rad nije prethodno objavljivan.

Prva stranica rukopisa treba sadržavati:

- Naslov
- Datum

- Broj riječi u članku
- Ime autora i profesija
- Nazivi ustanova u kojima rade
- E-mail adrese
- Kategorizaciju
- Sažetak i ključne riječi na izvornom jeziku rada
- Naslov, sažetak i ključne riječi i naslov na engleskom jeziku (summary, key words)

Sažetak rada treba sadržavati opći prikaz teme, metodologiju rada, rezultate i zaključak.

Ključne riječi sadrže pojmove koji se pojavljuju u tekstu, ali ne opće i preširoke pojmove niti preuske pojmove opisane s puno riječi.

Tablice i grafikoni trebaju biti prezentirani u programima kao što su MS Word, s jasno iskazanim naslovima. Sve tablice i grafikoni bit će tiskani isključivo u crno-bijeloj boji.

Napomene u radu se navode u obliku fusnote (footnote). U pravilu su objašnjavajućeg karaktera.

U fusnoti treba navoditi samo objavljene podatke (ili staviti posebnu bilješku s objašnjenjem).

U fusnoti treba navoditi samo literaturu koja je navedena u popisu literature na kraju članka.

U fusnoti treba ujednačeno navoditi sve izvore. Poželjno je staviti broj stranice.

Molimo autore da se pridržavaju sljedećih naputaka za navođenje literature i fusnota:

Ukoliko je riječ o navođenoj knjizi:

Josipović, I. (2000) Haaško implementacijsko kazneno pravo. Zagreb: Informator i Hrvatski Pravni Centar.

Ukoliko je riječ o navođenom članku:

Tschudi, F. (2008) "Dealing with violent conflicts and mass victimisation: a human dignity approach", str. 46-69. U: I. Aertsen et al.: Restoring Justice after Large-scale Violent Conflicts. Portland. Willan Publishing.

Ukoliko je riječ o navođenom članku u časopisu:

Sijerčić-Čolić, H. (1999) "Reforma krivičnog zakonodavstva u Federaciji Bosne i Hercegovine: karakteristike federalnog procesnog krivičnog prava", Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, Vol. 6 – br. 1/1999, str. 251-268.

Ukoliko je riječ o navođenom članku u elektroničkom časopisu:

Lendvai, N., 2005. "Central and Eastern European Social Policy and European Accession – Time for Reflections" (online). Financial Theory and Practice, 29 (1), str. 1-12. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/eng/FTP/2005/1/lendvai.pdf>.

Ukoliko je riječ o navođenoj Web adresi:

World Bank, 2004. Corruption: how the World Bank Fights Corruption (online). Washington: The World Bank. Dostupno na: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0>.

Rad treba oblikovati prema sljedećim uputama:

- dokument pohraniti u programu MS Word (*.doc format);
- stranica standardne veličine (A4);
- obični prored za cijeli rukopis
- font Arial, 12 pt;
- sve margine 2,5 cm;
- ne uređivati zaglavlje (Header) niti podnožje (Footer) dokumenta;
- obavezno brojčano označiti stranice;
- slike ili fotografije prilažu se u jednom od formata: *.jpg, *.bmp, *.tiff.

Pozivamo sve autore da na adresu redakcije šalju sažetke svojih stručnih i znanstvenih radova objavljenih u međunarodnim publikacijama indeksiranim u literaturnim bazama podataka. Redakcija će objaviti sve pristigle sažetke izvornih radova domaćih autora.

Radujemo se Vašim priložima!

Redakcija