

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

# PRAVNA MISAO

---

3 – 4

ožujak – travanj / mart – april

Sarajevo 2013.

**Izdaje:**

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.

**Redakcija časopisa:**

Prof. dr. Hajrija SIJERČIĆ ČOLIĆ, prof. dr. Meliha POVLAKIĆ, mr. Ljiljana FILIPOVIĆ, doc. dr. sc. Enver IŠERIC, Anto ČAVAR

**Glavni i odgovorni urednik:** Doc. dr. Almir MALJEVIĆ

**Izvršna urednica:** Mirjana BAŠIĆ

**Lektorica:** Anita LAŠTRO

**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:** 250 primjeraka

Časopis izlazi dvomjesečno.

ISSN 0555-0092
----------------

<b>GODIŠNJA PRETPLATA:</b>	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  
UniCredit Banka dd  
Transakcijski račun: 338-900-22115294-91  
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

---

<b>Uvodna riječ glavnog urednika</b>	5
--------------------------------------	---

### IZVORNI ZNANSTVENI RAD

---

mr. sci. Sanja Kavaz Hukić	Stanje i perspektive prava konkurencije u Bosni i Hercegovini	7
----------------------------	---	---

### STRUČNI ČLANAK

---

doc. dr. Dubravka Husić	Pravna priroda azila i njegovo određenje u međunarodnim izvorima	34
mr. sci. Jasmin Hušić	Participativna demokratija i lokalna samouprava u općinama Unsko-sanskog kantona	61
mr. sci. Ružica Marjanović-Kamšigovski	Međunarodni dokumenti u službi zaštite prava djeteta i zabrane dječjeg rada s osvrtom na Bosnu i Hercegovinu	81

### OSVRT

---

mr. sci. Đemaludin Mutapčić	Šest godina od početka rada prvih notara u pravnom sistemu u savremenoj Bosni i Hercegovini	110
-----------------------------	---	-----

### SUDSKA PRAKSA

---

Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Pripremio akademik prof. dr Miodrag N. Simović, potpredsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banja Luci i doc. dr Vladimir M. Simović, stručni suradnik u Okružnom sudu u Banja Luci)	114
--	-----

Sud Bosne i Hercegovine (Pripremio prof. dr Branko Morait, sudija Suda Bosne i Hercegovine)	122
--	-----

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine (Pripremio Sead Bahtijarević, sudija Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine)	125
--	-----

<b>Upute za autore</b>	132
------------------------	-----

## CONTENTS

---

<b>Foreword of the Editor-in-Chief</b>	5
--	---

### ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

---

Sanja Kavaz Hukić, M.S.	Situation and Perspective Regarding Competition Law in Bosnia and Herzegovina	7
-------------------------	---	---

### SCIENTIFIC REVIEW

---

Assistant Professor Dubravka Husić, D.Sc.	Asylum in International Law	34
--	-----------------------------	----

Jasmin Hušić, M.S.	Participatory Democracy and Local Self Government in the Municipalities of Una/Sana Canton	61
--------------------	--	----

Ružica Marjanović -Kamšigovski, M.S.	International Documents on the Protection of Children's Rights and Prohibition of Child Labour with Reference to Bosnia and Herzegovina	81
---	---	----

### OVERVIEW

---

Đemaludin Mutapčić, M.S.	Six Years from the Beginning of Notary Service in the Legal System of Bosnia and Herzegovina	110
--------------------------	--	-----

### CASE LAW

---

Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (Prepared by Academician Professor Miodrag N. Simović, L.L.D., Vice-Chair of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina and Full Professor at the Faculty of Law in Banja Luka with Assistant Professor Vladimir M. Simović, D.Sc. associate at the District Court in Banja Luka)	114
---	-----

Court of Bosnia and Herzegovina (Prepared by Professor Branko Morait L.L.D., Judge of the Court of Bosnia and Herzegovina)	122
---	-----

Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina (Prepared by Sead Bahtijarević, Judge of the Constitutional Court of the Federation of Bosnia and Herzegovina)	125
--	-----

<b>Instructions for authors</b>	132
---------------------------------	-----

## UVODNA RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovani čitaoci,

Pred nama se nalazi još jedan broj časopisa "Pravna misao", u kojem prezentiramo nekoliko vrlo zanimljivih radova.

U radu "Stanje i perspektive prava konkurencije u Bosni i Hercegovini" autor prezentira postojeća teorijska i praktična znanja o zaštiti prava konkurencije, poput zabranjenih sporazuma, zloupotreba dominantnog položaja i koncentracija, i ukazuje na najbolje mehanizme za provođenje zakona i pravila konkurencije, te kako ostvariti očekivane obaveze Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti a prema Europskoj uniji.

Rad "Pravna priroda azila i njegovo uređenje u međunarodnim izvorima" obrađuje pitanje azila, kao jedan od najvažnijih segmenata međunarodnopravne zaštite. U radu se detaljno analiziraju pojam i obilježja azila, te sadržaj pravila "non-refoulement", te ukazuje na njihovo grubo kršenje u praksi od strane država.

Autor u radu "Participativna demokratija i lokalna samouprava u općinama Unsko-sanskog kantona" podsjeća da su općine nivo vlasti koji je, funkcionalno i prostorno, "najbliži" građanima i koji, kao takav, ima najveću mogućnost za ostvarivanje lokalne samouprave i učešća većine građana u donošenju odluka na lokalnom nivou. Međutim, rezultati provedenog istraživanja ukazuju na nedovoljno učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou i neinformiranost građana o pravima i mogućnostima sudjelovanja u odlučivanju.

Autor se u radu "Međunarodni dokumenti u službi zaštite prava djeteta i zabrane dječjeg rada, s osvrtom na Bosnu i Hercegovinu" fokusira na primjenu obaveza Bosne i Hercegovine, koje proizilaze iz ključnih međunarodnih pravnih instrumenata, a koji se odnose na pitanje zaštite djece kada je u pitanju zabrana dječjeg rada. Autor zaključuje da kada je u pitanju zaštita od izrabljivanja djece, u Bosni i Hercegovini, zbog nepotpunog provođenja međunarodnih konvencija i domaćih propisa, postoji diskrepanca između normativnog i stvarnog.

U radu "Šest godina od početka rada prvih notara u pravnom sistemu savremene Bosne i Hercegovine" autor se, između ostalog, osvrće na historijsku (za notarijat u Bosni i Hercegovini) i praktičnu (za sudsku praksu) važnost uvrđivanja datuma početka rada notara u Bosni i Hercegovini, te upućuje na javne isprave koje mogu poslužiti kao dokaz kojim se precizno utvrđuje navedeni datum.

Kada su u pitanju prilozi iz prakse, u ovom broju donosimo praksu Ustavnog suda BiH, Suda BiH, Ustavnog suda FBiH.

Čitajte i pišite!

Doc. dr. sci. Almir Maljević  
Glavni i odgovorni urednik

# STANJE I PERSPEKTIVE PRAVA KONKURENCIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

izvorni znanstveni rad

UDK: 339.13.012.42:347.7(497.6)

mr. sci. Sanja Kavaz Hukić\*

## Sažetak

Svaka učinkovita i funkcionalna privreda, koja predvodi razvoj društva i dovodi do blagostanja svih učesnika u njemu, zahtijeva razvijeno i stručno znanje u oblastima prava konkurencije i konkurencijske politike. S tim u vezi su, utvrđivanje strukture i sadržaja zakonodavnog i institucionalnog okvira prava konkurencije u Bosni i Hercegovini, efikasnost njegove primjene na konkurentnost bosanskohercegovačkih poslovnih subjekata, i ispitivanje daljnjih potreba harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa standardima Europske unije, a u skladu sa uvjetima poslovanja koji vrijede na jedinstvenom europskom tržištu, od temeljnog značaja, kako za državu, tako i za cijelu društvenu zajednicu. Uvidom u postojeća teorijska i praktična znanja o zaštiti prava konkurencije, osobito posebne segmente prava konkurencije, poput zabranjenih sporazuma, zloupotreba dominantnog položaja i koncentracija, dolazi se do zaključaka koji su to mehanizmi najbolji za provođenje zakona i pravila konkurencije, te kako ostvariti očekivane obaveze Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti a prema Europskoj uniji.

## Ključne riječi

pravo konkurencije, politika konkurencije, zabranjena konkurencijska djelovanja, privredni razvoj, blagostanje potrošača.

---

\* Općinski sud u Tuzli;  
sanja\_kavaz@bih.net.ba

## Uvod

Pravo konkurencije jedan je od najznačajnijih pravnih, ali i ekonomskih instituta, kako za Bosnu i Hercegovinu (osobito uzimajući u obzir složenost bosanskohercegovačkog zakonodavstva, prijelaz iz sustava tržišne ekonomije, zasnovane na dominaciji društvene i državne svojine, u modernu tržišnu ekonomiju, zasnovanu na privatnom vlasništvu, orijentaciju ka primitku u članstvo Europske unije, itd.), tako i za globalno svjetsko tržište i međunarodne ekonomske odnose.

I u nacionalnim, i u međunarodnim odnosima, konkurencija iskazuje strukturu tržišta, uvjete obavljanja privrednih djelatnosti, način suparništva na tržištu. S tim u vezi, posve je prirodno da se javljaju oprečni pravno-politički interesi, kojima se, s jedne strane, želi postići slobodno odvijanje konkurencije među privrednim subjektima, a, s druge strane, ipak, postaviti određena ograničenja u pogledu sredstava kojima se privredni subjekti koriste u ostvarivanju svojih ekonomskih ciljeva. Kada se tome pridoda i, za očekivati je, skorašnje uključivanje naše zemlje u Svjetsku trgovinsku organizaciju – *World Trade Organisation*<sup>1</sup>, a time i globalno svjetsko tržište, uvida se potreba za raspravljanjem ovog pojma, mehanizama njegove primjene, usvajanja izmjena i dopuna postojeće legislative, a sve to radi ublažavanja *sui generis* pravnog šoka, koji će uslijediti nakon uključivanja Bosne i Hercegovine u šire integracije.

U Bosni i Hercegovini, za razliku od zemalja Europske unije, ali i regiona, postoji nedovoljno interesovanje za značajno, složeno i zanimljivo područje prava konkurencije, pravne discipline prožete ekonomijom, označene prioritonom prilikom usklađivanja postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Europske unije, i jamca "privredne demokratije" koji predstavlja *conditio sine qua non* privrednog i društvenog razvoja. Stoga je neophodno dati doprinos podizanju svijesti i razine znanja u našoj zemlji o važnosti područja prava konkurencije, efikasnosti njegove primjene na konkurentnost bosanskohercegovačkih poslovnih subjekata, njegove uloge za daljnji privredni razvoj cijeloga društva, i ostvarivanju očekivanih obaveza Bosne i Hercegovine u ovoj oblasti prema Europskoj uniji.

---

<sup>1</sup> Na inicijativu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, u maju 1999. godine, pokreće postupak za primitak u WTO. Bosna i Hercegovina, već u julu iste godine, dobija status promatrača u ovoj međunarodnoj organizaciji, ali do danas ne stiče status punopravne članice, zbog neispunavanja svih, pred nju postavljenih, uvjeta. "*BiH i WTO*", Dostupno na: ([http://www.mfa.ba/vanjska\\_politika\\_bih/multilateralni\\_odnosi/svjetska\\_trgovinska\\_organizacija\\_wto/bih\\_i\\_wto/?id=128](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/svjetska_trgovinska_organizacija_wto/bih_i_wto/?id=128)).



## 1. Značaj konkurentnosti i konkurencije kao pokretačkih snaga privrednog razvoja

Pravo konkurencije i politika zaštite konkurencije imaju najznačajniju ulogu u funkcionalnoj, modernoj privredi, i predstavljaju prvorazrednu društvenu vrijednost i pokretačku snagu svake ekonomije.<sup>2</sup> Fenomen konkurencije se često ne razumije te, s tim u vezi, često nije jasno šta je to konkurencija i da li postojanje velikih privrednih subjekata/konkurenata neminovno dovodi do njenog nestanka? Nobelovac George Stigler, još prilično davno, tvrdio je da je konkurencija nadmetanje, rivalitet između konkurenata, odnosno, pritisak kojem podliježe svaki privredni subjekat na tržištu.<sup>3</sup> Što je veći pritisak, veća je i ekonomska efikasnost, budući da svaki privredni subjekat, da bi za sebe prisvojio profit, mora da snižava troškove proizvodnje, da se inovacijama bori za preuzimanje što većeg broja kupaca na tržištu, i da proizvodi upravo ono što kupci žele. A kako se radi o nadmetanju, broj konkurenata ne mora da bude presudan pri razmatranju intenziteta konkurencije.<sup>4</sup> Društveni odnosi imovinskog i ekonomsko-političkog karaktera, koji izražavaju stanje i način privrednog nadmetanja na globalnom tržištu, ili njegovom definiranom dijelu, predstavljaju predmet prava konkurencije.<sup>5</sup> BiH je, prihvativši tržišnu orijentaciju zasnovanu na principima slobodnog poduzetništva, i uključivši se u međunarodne ekonomske procese, legislativom o zaštiti konkurencije obuhvatila tri oblasti koje mogu imati potencijalno negativne posljedice po konkurenciju<sup>6</sup> i to: sporazume (restriktivne sporazume/kartele), zloupotrebu dominantnog položaja i kontrolu koncentracija.

Pravo konkurencije se konstantno mijenja i razvija, i u funkcionalnoj, modernoj privredi, postaje centralnim elementom djelotvornog tržišnog nadmetanja. U tranziciji, odnosno procesu liberalizacije i razvoja tržišne ekonomije, neop-

---

<sup>2</sup> Begović, B. (2009) Kulinarski specijaliteti u režiji njih 250 ili o (novom) zakonu o zaštiti konkurencije, Fokus – kvartalni izvještaj o institucionalnim reformama, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije, str. 24.-25.

<sup>3</sup> Begović, B., op. cit. str. 24.

<sup>4</sup> Primjerice, danas su neka od najkonkurentnijih tržišta, tržišta mobilne telefonije, na kojima postoji samo nekoliko (najčešće tri do pet) konkurenata, pri čemu je jačina njihovog međusobnog nadmetanja mnogo značajnija od njihovog broja. Begović, B., op. cit., str. 26.

<sup>5</sup> Lloyd, J., Vautier, K., (1997) Promoting Competition in Global Markets: A Multi-National Approach, UK: Edward Elgar Publishing, str. 8.

<sup>6</sup> Prema Zakonu o konkurenciji Bosne i Hercegovne ("Službeni glasnik BiH" br.: 30/01, 48/05, 76/07 i 80/09) to su "zabranjena konkurencijska djelovanja", regulirana čl. 4. – 19.

hodno je da se utjecaj države na tržište smanji, a da se njene aktivnosti usmjere na one djelatnosti u kojima država može najviše doprinijeti povećanju vlastite konkurentnosti na međunarodnom tržištu. Biti konkurentan znači biti sposoban proizvesti robe i usluge koje zadovoljavaju zahtjeve svjetskog tržišta, a bitan preduvjet toga jeste i redefinicirana uloga države, koja se prvenstveno svodi na stvaranje povoljnog poslovnog okruženja za investicije, razvoj poduzetništva i privatnog sektora.<sup>7</sup>

Reforme legislativnog i institucionalnog okvira prava konkurencije unaprjeđuju ekonomiju Bosne i Hercegovine, i definiraju njen položaj na regionalnom i europskom tržištu. Pristupanjem Europskoj uniji, povećat će se konkurencija od strane novih kompanija, a takva efektivna konkurencija na tržištu značit će da neke kompanije neće uspjeti da se prilagode pritiscima konkurenata, i da će neminovno prestati sa radom. S tim u vezi, podizanje razine konkurentnosti se postavlja kao *conditio sine qua non* stvaranja otporne i prilagodljive privrede sa fleksibilnim tržištem rada, za jačanje poduzetničke klime, i za povećanje privrednog rasta i razvoja. Država mora ojačati poduzetničku klimu, osigurati visoku razinu ekonomskih sloboda, i time stvoriti takav poslovni ambijent u kojem će poduzetnici stvarati ekonomsku vrijednost i povećavati njenu konkurentnost u međunarodnim razmjerama.<sup>8</sup>

Konkurentnost privrede dominantna je ekonomska tema u procesu pridruživanja Bosne i Hercegovine europskim integracijama. Konkurentnost je komparativna mjera sposobnosti privrednog subjekta, sektora, regije ili države za proizvodnju dobara. Komparativna mjera podrazumijeva da konkurentnost definiramo u odnosu na druge, stvarne ili potencijalne konkurente.<sup>9</sup> Ukoliko je konkurentnost na tržištu slaba, to ima za posljedicu slabljenje nacionalne ekonomije, što onda obično vodi ka protekcionizmu, dodjeljivanju netransparentnih državnih pomoći, zloupotrebi državne dominacije i sl.

Jačanje produktivnosti i opće konkurentnosti treba biti osnovna ideja u provođenju ekonomske politike, jer jedino dobro usmjerene politike unapređenja nacionalne konkurentnosti mogu osigurati željeni put u razvoju i postizanju ukupnog društvenog blagostanja.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Labović, N., (2006) Utjecaj države na konkurentnost biznisa i smanjenje eksterne ekonomske neravnoteže, Biznis i država, Institut društvenih nauka - Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, str. 384. - 385.

<sup>8</sup> Labović, N., op. cit., str. 378.

<sup>9</sup> Kratak prikaz analize konkurentnosti, 2012. Dostupno na: ().

<sup>10</sup> Konkurentnost 2011.-2012. Bosna i Hercegovina (2011) Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo, str. 4.

Faktori koji utječu na konkurentnost mogu biti visoki troškovi poslovanja, veliki javni dug, velika opterećenja, slaba ukupna konkurencija koja ne potiče privredne subjekte na inovacije, kvalitet saobraćajne infrastrukture, neusklađeno zakonodavstvo, ali i smetnje poput horizontalnih i vertikalnih ograničenja.<sup>11</sup> Na konkurentnost mogu osobito utjecati i nacionalni interesi, monopoli, netransparentna politika državne pomoći, pretjerana zaštita konkurencije kroz višak propisa, i sl. Dvadesetprvo stoljeće je stoljeće globalne ekonomske konkurencije, i u njemu je veoma važno pravilno strateško pozicioniranje Bosne i Hercegovine u okvirima unutarnjeg tržišta Europske unije. Dato pozicioniranje, u budućnosti, treba zemlju činiti prepoznatljivom, uklopljenom u mreže multinacionalnih kompanija, opredijeljenom ka visokotehnološkim procesima i kreiranju prepoznatljivih "brendova".<sup>12</sup> Jedinstveno tržište i suvremena ekonomija povezuju države kroz kretanje kapitala, trgovinu robama i uslugama, i postaju imperativ modernih ekonomskih odnosa. A da bi se osigurao siguran put u prosperitet zemlje, pred pravo konkurencije se postavlja težak zadatak, sadržan u onemogućavanju bilo kakvog zabranjenog ponašanja učesnika na tržištu, i sprječavanju, odvracanju i/ili kažnjavanju kod svakog narušavanja dozvoljenog tržišnog nadmetanja.

Najočigledniji primjeri nedozvoljenog djelovanja poduzetnika na takvim tržištima, osobito zemalja u tranziciji, su fiksiranje cijena, podjela tržišta i kupaca, namještanje ponuda i/ili tendera, i sl. Zbog toga su moderna prava konkurencije usmjerena na odvracanje učesnika na tržištu od ponašanja koja štete društvenoj zajednici (ograničavanjem ili narušavanjem konkurencije), na vođenje istraga i izricanje kazni prekršiocima (kako pravnim licima, tako i pojedincima), i na sprovođenje izrečenih kazni u borbi protiv nezakonitih ponašanja. Tako je jedna od najranijih osuda i izrečenih kazni, upravo osuda za fiksiranje cijena, u slučaju *DPP v Michael Flanagan*, koji je proistekao iz *Heating Oil* postupka, u kojem je, za fiksiranje cijena, osuđena jedna korporacija i 17 fizičkih lica.<sup>13</sup>

Međutim, nisu samo poduzetnici, pojedinci i kompanije, ti koji mogu narušiti konkurenciju na tržištu, te time nepovoljno utjecati na ekonomsko blagostanje. Ne, tu spadaju i nepotrebne intervencije vlade, čiji zakoni, uredbe i prakse

---

<sup>11</sup> Horizontalna ograničenja se ogledaju kroz fiksiranje nabavnih i prodajnih cijena, podjele tržišnih resursa i dobara, limitiranje ili kontroliranje istraživanja, razvoja, proizvodnje i marketinga, a vertikalna kroz sklapanje dugoročnih ekskluzivnih ugovora. Ibidem str. 4.

<sup>12</sup> Ibidem, str. 4.

<sup>13</sup> Gorecki, P., McFadden, D. (2006.) "Criminal Cartels in Ireland: The Heating Oil Case", *European Competition Law Review*, str. 631. – 640.

također mogu ograničiti konkurenciju.<sup>14</sup> Kroz takve aktivnosti, država može proizvesti ozbiljne anti-konkurencijske efekte u privredi, te onemogućiti potrošače da osjete pogodnosti koje im konkurencija omogućava. Stoga, za sve učesnike na tržištu, od države do poduzetnika, otvoreno tržište, dozvoljeno tržišno ponašanje, i koncept konkurentnosti, trebaju biti imperativ modernih ekonomskih odnosa i politika.

## 1.1 Politika konkurencije zemalja u tranziciji

Politika konkurencije, kao politika strukture tržišta i odnosa na tržištu robe i usluga, razvila se iz pravne regulacije. U dijapazonu pojedinačnih ekonomskih politika predstavlja jednu od najznačajnijih za daljnju ekonomsku integraciju privrede Bosne i Hercegovine, kako na mikro nivou, u regiji, tako i na makro nivou, u Europskoj uniji i svijetu. Zakonska regulativa i institucionalni okvir su preduvjeti pravilnog funkcioniranja domaće privrede, i osnova izgradnje moderne ekonomije zemlje. Politika konkurencije podrazumijeva pravo konkurencije, dizajnirano tako da se sprječavaju antikonkurencijske poslovne prakse, nepotrebne intervencije vlade, i ostvaruje politika ekonomskog blagostanja.<sup>15</sup>

Da bi bili efikasni, pravo i politika konkurencije se moraju kontinuirano dopunjavati analizama stvarnoga stanja na tržištu, i učincima njihove primjene u određenom vremenu i na određenom prostoru.<sup>16</sup> Politika konkurencije podrazumijeva mjere koje izravno utječu na jačanje konkurencije na nacionalnim tržištima (poput liberalizirane trgovinske politike, olakšavanja stranih investicija), uspostavljanje tržišne strukture najpovoljnije za ostvarenje ekonomskog blagostanja, stvaranje konkurentnog privrednog i društvenog poretka, i sl. U tržišnim privredama, vlade imaju odgovornost da osiguraju slobodnu konkurenciju, obzirom da, bez državne intervencije, tržišta teže monopolizacijama, ugrožavaju

---

<sup>14</sup> Gannon, P., Petaković, R. (2011) U fokusu: konkurencija, Vizartis, Beograd, str. 108.

<sup>15</sup> Hoekman, B., Mavroidis, P. C., 2002. "Economic development, competition policy and the World Trade Organization", The World Bank, Development Research Group, Trade, Volume 1, Dostupno na: (6\_02111404425138/Rendered/PDF/multi0page.pdf.).

<sup>16</sup> Opća uprava za konkurenciju EU je kreirala više instrumenata prikladnih za primjenu u pravu i politici konkurencije. To su prije svega Zelena knjiga (Green paper), 1997., o vertikalnim ograničenjima u politici konkurencije EZ-a, Dostupno na: (); Bijela knjiga (White paper), 1999., o modernizaciji pravila kojima se primjenjuju čl. 85. i 86. Ugovora EZ-a, 1999/C, 132/01, Dostupno na: ([http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index\\_en.htm#block\\_09](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm#block_09)), te i slične uredbe i smjernice koje se odnose na vertikalna ograničenja, horizontalne sporazume o suradnji, etc.

poštenu konkurenciju i socijalnu pravdu, i dovode do nestabilnosti privrede. Težnjom ka ostvarivanju tih ciljeva, kroz historiju su se stvorile različite prakse, mjere i politike razvoja sustava prava konkurencije i primjene njegovih pravila. Čiste ekonomske mjere (poput trgovinske liberalizacije, privatizacije i sl.) se jesu dokazale uspješnima u poslijeratnim ekonomijama (osobito Japana, Koreje i ostalim istočnoazijskim zemljama), ali su pokazale i njihov ograničeni domet.<sup>17</sup> Naime, štiteći "nacionalne šampione", kao efikasne monopoliste, osigurava se prosperitet samo toliko dugo koliko se oni mogu uspješno nadmetati na međunarodnim tržištima što, opet, implicira konkurencijsku, a ne protekcionističku okolinu.

Janet D. Steiger, povjerenik Federalne trgovinske komisije SAD-a, u govoru pred Europskom komisijom, za zemlje u tranziciji i njihove privrede, sugerirala je posebne modele u vidu tranzicijskih mjera, a koji bi predstavljali privremene i prijelazne mjere državne intervencije na tržištu, do trenutka kada će se razviti tržišna ekonomija, pravo i institucije konkurencije.<sup>18</sup> Međutim, primjena takvih "tranzicijskih mjera tranzicije", nije bila potrebna, niti podržana, niti primijenjena, u zemljama čije se privrede nalaze u tranziciji (zemlje Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe) te su, navedene zemlje, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, bez obzira na njihove pravne, ekonomske i socijalne tradicije, vrlo brzo usvojile čitav niz instrumenata za zaštitu prava konkurencije.

Naime, svakom nacionalnom tržištu, svakoj zemlji pojedinačno, pa tako i Bosni i Hercegovini, treba pristupiti individualno, posebno, gradeći njene sustave na temeljima slobodne tržišne ekonomije, uspostavljanju neophodnog balansa između zaštite konkurencije i zaštite nacionalne konkurentnosti, efikasnog djelovanja tržišnih institucija, i jasne primjene prava i politike konkurencije. Samo država koja promijeni svoju ulogu od regulatora u privredi na jednoj strani, do subjekta koji obezbjeđuje povoljno poslovno okruženje, vladavinu prava i zaštitu svojinskih prava, na drugoj strani, može unaprijediti nacionalnu ekonomiju, osigurati tržišne slobode, bez ograničavanja efikasnosti poduzetnika, i postići ekonomsko blagostanje i zaštitu potrošača.

---

<sup>17</sup> Mlikotin Tomić, D., Horak, H., Šoljan, V., Pecotić-Kaufman, J. (2006) "Europsko tržišno pravo", Zagreb, Školska knjiga, str. 4.

<sup>18</sup> Steiger D., J., 2011., "The crucial role of Competition Law and Policy in New Europe", IBA Eastern Europe Regional Conference, Dostupno na: (<http://www.ftc.gov/speeches/steiger/jdsbr.shtm>).

## 2. Pravni i institucionalni okvir Bosne i Hercegovine u oblasti konkurencije

### 2.1 Jedinствена legislativa Bosne i Hercegovine

U posljednjih desetak godina došlo je do radikalnih reformi prava konkurencije i institucionalnog okvira za njegovu primjenu u Bosni i Hercegovini. To sve sa zajedničkim ciljem da se zaštiti konkurencija, podigne stopa privrednog rasta i razvoja, ojača makroekonomska stabilnost, te unaprijedi ekonomski položaj i ubrza integracija Bosne i Hercegovine na europskom tržištu.

Sve do kraja 2001. godine, ni konkurencijska politika i pravo konkurencije, niti institucije koje bi trebale osigurati njihovu provedbu, nisu postojali na državnom nivou. Donošenjem niza zakonskih i podzakonskih akata, Bosna i Hercegovina je pokazala svoju posvećenost europskim integracijama i težnju ka kontinuiranom unapređenju propisa u ovoj oblasti. Moglo bi se, stoga, reći da je opći cilj ovih reformi, usklađivanje zakonodavstva zemlje sa *aquis communitare*-om i praksom Europske unije, ali, zapravo, njihov primarni cilj jeste unapređivanje fer konkurencije na tržištu, izbjegavanje besmisleno dugih postupaka i stvaranje legitimnih i efikasnih pravila, kojima će se preoblikovati i obnoviti bosanskohercegovačko zakonodavstvo i ekonomija. Kako je Bosna i Hercegovina, za razliku od uhodanih privreda Europe, morala za mnogo kraće vrijeme podići razinu zakonodavnih aktivnosti, donijeti ostale potrebne propise i postaviti osnovne principe zaštite konkurencije, to je predstavljalo veliki izazov, kako za institucije, tako i za sve ostale učesnike u privredi na njenom tržištu.

Obzirom na složeno državno ustrojstvo Bosne i Hercegovine, čiji Ustav utvrđuje podjelu nadležnosti između državnog i entitetskog nivoa, u skladu s tim, najveći dio zakonskih propisa u oblasti ekonomije, a tako i prava konkurencije, je primjenjiv na cijeloj državnoj teritoriji, dok je regulacija određenih pravnih pitanja (npr. trgovine) zadržana za entitetskom nivou.<sup>19</sup> Na državnom nivou pravne

---

<sup>19</sup> Tako na nivou Bosne i Hercegovine treba izdvojiti sljedeće zakonske propise: Zakon o vanjskotrgovinskoj politici ("Službeni glasnik BiH", br.: 7/98 i 35/04), Zakon o zaštiti potrošača ("Službeni glasnik BiH", broj 25/06), Zakon o nadzoru nad tržištem ("Službeni glasnik BiH", br.: 45/04, 44/07 i 102/09), Zakon o carinskoj politici ("Službeni glasnik BiH", br.: 57/04, 51/06, 93/08 i 76/11), Zakon o slobodnim zonama ("Službeni glasnik BiH", br.: 03/02 i 13/03), etc, te zakone na nivou Federacije Bosne i Hercegovine: Zakon o trgovini ("Službene novine FBiH", br.: 64/04 i 12/05), Zakon o privrednim društvima ("Službene novine FBiH", br.: 23/99, 45/00, 02/02, 06/02, 29/03, 68/05, 91/07, i 84/08), etc.

aspekte konkurencije i njene zaštite pokriva Zakon o konkurenciji Bosne i Hercegovine, koji je u najvećoj mjeri usklađen sa *acquis communautaire*-om i, na osnovu kojeg je, donošenjem niza podzakonskih akata, dodatno razrađen legislativni okvir prava konkurencije. Također, na osnovu navedenog zakona, uspostavljeno je Konkurencijsko vijeće, neovisno i samostalno tijelo, isključivo ovlašteno za odlučivanje o postojanju zabranjenog konkurencijskog djelovanja na bosanskohercegovačkom tržištu. Ovakvim uspostavljanjem institucija na državnom nivou, koje su efikasne i jedinstvene, osigurava se veći uspjeh i brži razvoj "mladih" industrija, osobito u zemljama poput Bosne i Hercegovine, koje prolaze kroz tranzicione procese. Institucionalni okvir koji podstiče ekonomske aktere, promovira ekonomske slobode i podržava princip odgovornosti za poduzete djelatnosti, ima za rezultat ekonomski razvoj i uspjeh ekonomsko-pravnih reformi. To praktično znači da treba težiti institucionalnom okviru koji omogućava zaštitu svojinskih prava i kojim se uspostavlja vladavina prava koja će obezbijediti jednake uvjete za sve učesnike u tržišnom nadmetanju. Uloga države je, prema tome, od najvećeg značaja za stvaranje formalnih institucija koje obećavaju maksimalnu mogućnost pojedincima da traže ispunjenje svojih osobnih ciljeva kroz slobodnu interakciju sa drugim pojedincima.<sup>20</sup> Državi je potrebna snažna privreda kao izvor finansiranja i kao osnova za njene funkcije, a privrednim subjektima oslonac u državi, kao jamcu svojine i ugovora, i kao kreatoru institucija i politika.

Navedenim su se definirali zakonski okviri neophodni za ostvarivanje privrednog rasta, povećanje blagostanja, razvoja konkurentnosti, te uspostavu bliskih i trajnih odnosa sa Europskom unijom. Time bi se trebalo doprinijeti, a nadati se i da hoće u skorij budućnosti, članstvu u toj političkoj i ekonomskoj zajednici zemalja "staroga kontinenta".

### 2.1.1 Zakon o konkurenciji Bosne i Hercegovine – harmonizacija sa važećim propisima Europske unije

Sveukupna stagnacija u zemlji bila je glavni krivac što, sve do 2001. godine, pitanje prava i politike konkurencije nije zauzimalo značajno mjesto u bosanskohercegovačkom društvu. Uslijed podijeljenog ekonomskog prostora, došlo je i do podijeljenosti u legislativi, te su se propisi o konkurenciji mogli pronaći samo unutar nekoliko odredaba o kontroli monopola i neloyalnoj konkurenciji u Za-

---

<sup>20</sup> Drakić, M., (2006) "Tržište vs. država: Iz perspektive konstitucionalne ekonomije i nekoliko praktičnih implikacija na političku ekonomiju tranzicije", Biznis i država, Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja, Beograd, str. 375. – 376.

konima o trgovini Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.<sup>21</sup> Takvo stanje u legislativi bilo je direktnom posljedicom nepostojanja jedinstvenog ekonomskog prostora, ali, sa potrebom razvoja slobodnog tržišta i zaštite konkurencije na njemu, počinje proces kreiranja politike, propisa i regulatora prava konkurencije u našoj zemlji.

Prvi put je politika konkurencije u Bosni i Hercegovini regulirana 2001. godine, donošenjem prvog Zakona o konkurenciji Bosne i Hercegovine. Njime se preciziralo da je politika konkurencije jedan od značajnijih instrumenata i stupova za stvaranje i jačanje jedinstvenog ekonomskog prostora, odnosno tržišta u Bosni i Hercegovini. Unatoč tome što je taj propis sadržavao osnovna pravila konkurencije, zasnovana na članovima 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske Zajednice,<sup>22</sup> ipak nije pratio praksu i rješenja suvremenog europskog zakonodavstva Europske unije (*acquis-a*) iz ove oblasti, niti zahtjeve, preporuke i zaključke europskih institucija, koje su posredno ili neposredno bile fokusirane na Bosni i Hercegovinu, i na uvjete koje ona treba ispuniti na svom putu ka europskim integracijama. Radi toga je donesen novi Zakon o konkurenciji,<sup>23</sup> koji je stupio na snagu 27. jula 2005. godine, i koji je, kompatibilniji sa pravilima i propisima Europske unije iz oblasti tržišne konkurencije. Stoga se, od 2005. godine, na području Bosne i Hercegovine primjenjuje taj – novi propis.<sup>24</sup> Dva puta su u među-

---

<sup>21</sup> Zakon o trgovini, "Službeni glasnik RS", broj 53/10 (danom početka primjene ovog zakona prestali su da važe Zakon o trgovini "Službeni glasnik SRJ", br.: 32/93, 50/93, 41/94, 29/96 i 37/07, i "Službeni glasnik RS", br.: 101/05 i 85/05).

<sup>22</sup> Rimskim ugovorima, i uspostavljanjem Europske ekonomske zajednice je ustanovljena carinska unija među državama potpisnicama (Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačka), te su postavljeni kriteriji i temeljni ciljevi stvaranja zajedničkog tržišta koje bi osiguralo slobodno kretanje ljudi, roba, usluga i kapitala. Stupanjem na snagu Ugovora o Europskoj uniji Europska ekonomska zajednica preimenovana je u Europsku zajednicu, a Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici postao je Ugovor o osnivanju Europske zajednice. "Rimski ugovori 1957.", Dostupno na: ([http://hr.wikipedia.org/wiki/Rimski\\_ugovori\\_%281957.%29](http://hr.wikipedia.org/wiki/Rimski_ugovori_%281957.%29)).

<sup>23</sup> "Službeni glasnik BiH", broj 48/05.

<sup>24</sup> Zakon je u najvećoj mjeri kompatibilan sa pravilima i propisima Europske unije iz oblasti tržišne konkurencije (primjerice, propisi doneseni u 2003. i 2004. godini – uredbе Vijeća EC br.: 1/2003, 139/2004, 773/2004, 802/2004, etc), čime se osigurava efikasnost i transparentnost u njegovom provođenju, pojednostavljaju procedure, smanjuje trajanje određenih faza postupka, odnosno, generalno smanjuje razina državne intervencije u ovoj oblasti. Promjene u odnosu na raniji zakon se odnose i na motivirajuću politiku kazni za privredne subjekte (*leniency policy*), efikasnije mehanizme kontrole internog tržišta, i uspostavljanje suradnje sa međunarodnim institucijama iz ove oblasti. Također, novim zakonom, nadležnosti Konkurencijskog vijeća su proširene i preciznije definirane u obavljanju upravnih i stručnih poslova u vezi sa različitim aspektima zaštite tržišne konkurencije. To se odnosi i na način provođenja postupka, donošenja konačnih odluka, politiku kazni, kao i trajanje postupka. Dostupno na: (.).



vremenu vršene izmjene i dopune istog, te je, stoga, u najvećoj mjeri i usklađen sa pravnom stečevinom (*acquis*). Na osnovu Zakona o konkurenciji, usvojeno je i 12 podzakonskih akata (odluka), čime se dodatno uređuju kategorije dominantnog položaja, koncentracija privrednih subjekata, sporazuma male vrijednosti, relevantnog tržišta, grupnih izuzeća, oslobađanja i ublažavanja od kazne (*leniency policy*) i sl., i na taj način, u bosanskohercegovački pravni sustav, implementiraju temeljni instituti zaštite tržišnog nadmetanja koji vrijede u Europskoj uniji.

Zakon o konkurenciji je donesen iz nekoliko razloga: stvaranje zakonodavnog okvira, uvođenje instrumenata i mjera kojima se stvara učinkovitija tržišna ekonomija i omogućava djelotvornija provedba toga propisa u praksi, te daljnjeg usklađivanja nacionalnog sustava zaštite prava konkurencije sa pravom Europske unije, i dostizanja dogovorenih standarda unutar njenoga jedinstvenog tržišta na području konkurencije.<sup>25</sup> Kako je zadatak prava i politike konkurencije sprječavanje ponašanja poduzetnika kojima se ugrožava i narušava tržišno nadmetanje, različiti oblici takvog ponašanja su navedeni u samom Zakonu.<sup>26</sup> To su zabrana sporazuma, dogovora i zajedničkih djelovanja kojima se utvrđuju cijene ili drugi trgovinski uvjeti, različiti oblici ponašanja kojima poduzetnici dijele tržište ili na drugi način onemogućavaju međusobnu konkurenciju, vrše nezakonita spajanja, preuzimanja i sl., a sve na štetu potrošača i ekonomije u cjelini, što, u krajnjem slučaju, utječe i na ukupnu konkurentnost i efikasnost privrede zemlje.

Zakonom o konkurenciji je propisan i organ za provođenje zaštite tržišne konkurencije, Konkurencijsko vijeće – koje svojim kadrovskim kapacitetima, znanjem i iskustvom, može osigurati primjenu pravila ovog zakona na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, i donositi odluke o postojanju zabranjenog konkurentskog djelovanja na tržištu. Nadalje, obzirom na negativne učinke na razvoj privrede i položaj potrošača, koji mogu proizilaziti iz zabranjenih ponašanja na tržištu, propisane su i osigurane i sankcije. Njima se, s jedne strane, kažnjavaju poduzetnici koji se ponašaju na pomenuti/zabranjeni način, te da, s druge strane, preventivno djeluje i odvraća od budućih povreda. Također, zakon daje ovlasti Konkurencijskom vijeću da, u skladu sa njim i drugim propisima koji reguliraju konkurencijsku politiku, donosi podzakonske i druge akte kojima će detaljnije i sveobuhvatnije urediti pitanja koja se njime reguliraju načelno i općenito, a polazeći od *aquis communautaire*-a sadržanog u uredbama Europske komisije i Vijeća, te smjernicama i preporukama Europske komisije. Primjerice, radi se o odlukama kojima se uređuju relevantno tržište, grupna izuzeća za sporazume o distribuciji i servisiranju motornih vozila, osiguranju, prijenosu tehnologija, licenci i *know*

<sup>25</sup> "Nadležnost i organizacija", Dostupno na: <http://bihkonk.gov.ba/nadle%C5%BEnosti-i-organizacija>.

<sup>26</sup> Član 4. stav 1. Zakona o konkurenciji BiH.

*how-a*, zatim kriterija potrebnih za ocjenu koncentracija, procedure o oslobađanju/ublažavanju od kazne, i sl.

### 2.1.2 Pregled osnovnih odredbi Zakona o konkurenciji BiH

Zakonom o konkurenciji se uređuju pravila i postupci zaštite tržišne konkurencije, te nadležnosti i ustrojstvo tijela zaduženog za njegovu primjenu – Konkurencijskog vijeća (član 1.). Važno je naglasiti da se Zakon o konkurenciji primjenjuje na sve oblike sprječavanja, ograničavanja i narušavanja tržišne konkurencije koje čine privredni subjekti na teritoriju, ali i na one izvan Bosne i Hercegovine, ako imaju značajne efekte na njeno tržište (član 2.). Data je sveobuhvatna definicija relevantnog tržišta, sa mogućnošću da, ukoliko to bude potrebno, Konkurencijsko vijeće podzakonskim aktima propiše bliže kriterije za njegovo određivanje (član 3.).

Odredbama članovima 4. – 19. reguliraju se zabranjena konkurencijska djelovanja, i to sklapanje zabranjenih sporazuma između privrednih subjekata, zloupotrebe dominantnog položaja jednog ili više privrednih subjekata, i koncentracije dva ili više privrednih subjekata zbog jačanja postojećeg ili stvaranja novog dominantnog položaja, koji mogu znatno narušiti konkurenciju na tržištu. Kako svi sporazumi između privrednih subjekata nisu zabranjeni, propisani su i uvjeti koji moraju biti ispunjeni, kako bi se određeni sporazumi mogli izuzeti od opće zabrane. Unatoč mogućnosti da negativno utječu na tržišnu konkurenciju, određeni sporazumi će se smatrati dopuštenima ako doprinose unapređenju proizvodnje, ili distribucije, ili promicanju tehničkog ili ekonomskog razvoja, ako nameću samo ograničenja neophodna za postizanje ciljeva i, ako privrednim subjektima ne omogućavaju isključivanje znatnog dijela konkurencije s tržišta robe i/ili usluga koje su predmetom sporazuma (član 4.).

Zakon o konkurenciji predviđa donošenje posebnih propisa o grupnom izuzeću, kojima će se detaljno utvrditi uvjeti za izuzeće pojedinih sporazuma. Navedeno se odnosi na: horizontalne sporazume (osobito o istraživanju, razvoju i specijalizaciji); vertikalne (osobito sporazume o isključivoj i selektivnoj distribuciji, isključivoj kupovini i franšizi); sporazume o transferu tehnologije, licenci i *know how-a*; o distribuciji i servisiranju motornih vozila i sporazume o osiguranju (član 7.). Također, odredbe o zabranjenim sporazumima se ne odnose na sporazume male vrijednosti, odnosno sporazume u kojima je zajednički tržišni udio sudionika u sporazumu neznatan, i pod uvjetom da ne sadrže odredbe koje se smatraju teškim ograničenjima tržišne konkurencije (član 8.).

Odredbama članova 9., 10., i 11. ne zabranjuje se postojanje dominantnog položaja, nego samo njegova zloupotreba, bez obzira da li se radi o zloupotrebi od strane jednog ili više privrednih subjekata na relevantnom tržištu. Kad je riječ o

koncentraciji privrednih subjekata, iz članova 12. do 19. proizilazi da je temeljno obilježje koncentracije vezano za trajno stjecanje kontrole jednog privrednog subjekta (ili više njih) nad drugim, do tada neovisnim privrednim subjektom. Pri tome postoji niz modaliteta kroz koje se može steći ta kontrola, od uobičajenih, koji se odnose na stjecanje većine dionica ili udjela, do vrlo sofisticiranih, kojima se, kroz upravljačka prava, čak i u uvjetima manjinskog vlasničkog udjela, dolazi do te kontrole.

Pored navedenih zakonskih rješenja kojima se utvrđuju ključna pitanja koja čine sustav zaštite tržišne konkurencije u Bosni i Hercegovini, Zakonom je određen i organ za provođenje zaštite, odnosno Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine. S tim u vezi, ono je pravna osoba sa javnim ovlaštenjima, koje samostalno i neovisno obavlja poslove iz svoje nadležnosti te, po završetku godine, sačinjava godišnji izvještaj o svome radu i, nakon usvajanja od Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, objavljuje ga u javnosti. Na kraju, s ciljem osiguranja učinkovitog tržišnog nadmetanja i odgovarajućeg kažnjavanja počinitelja povreda ovog Zakona, u Zakonu su utvrđene novčane kazne i njihove visine, načini plaćanja, procedura ublažavanja kazni i rokovi zastare (članovi 48. do 56.).

Zakonom o konkurenciji, u njegovih šest glava i 62 člana, uređuje se materija zaštite tržišne konkurencije, razrađujući tako ustavnopravnu kategoriju tržišne slobode kao temelja privrednog ustroja Bosne i Hercegovine. Sam Zakon predviđa donošenje cijelog seta potpuno novih provedbenih podzakonskih akata, a riječ je o aktima kojima je Konkurencijsko vijeće neka pitanja i pojmove detaljnije definirao i uredio.<sup>27</sup> Tim usvajanjem podzakonskih akata, u velikom obimu se,

---

<sup>27</sup> Odluka o utvrđivanju relevantnog tržišta ("Službeni glasnik BiH", br. 18/06.), Odluka o sporazumima male vrijednosti ("Službeni glasnik BiH", br. 86/05 i 34/10.), Odluka o grupnom izuzeću sporazuma između privrednih subjekata koji djeluju na različitim nivoima proizvodnje, odnosno distribucije – vertikalni sporazumi ("Službeni glasnik BiH", br. 18/06.), Odluka o grupnom izuzeću sporazuma između privrednih subjekata koji djeluju na istom nivou proizvodnje, odnosno distribucije – horizontalni sporazumi, a koji se posebno odnose na istraživanje, razvoj i specijalizaciju ("Službeni glasnik BiH", br. 15/06.), Odluka o grupnom izuzeću sporazuma o prenosu tehnologije, licenci i *know-how*-a ("Službeni glasnik BiH", br. 15/06.), Odluka o grupnom izuzeću sporazuma o osiguranju ("Službeni glasnik BiH", br. 15/06.), Odluka o grupnom izuzeću sporazuma o distribuciji i servisiranju motornih vozila ("Službeni glasnik BiH", br. 16/06.), Odluka o proceduri ublažavanja odnosno oslobađanja od kazne – *leniency policy* ("Službeni glasnik BiH", br. 34/10.), Odluka o definiranju kategorija dominantnog položaja ("Službeni glasnik BiH", br. 18/06 i 34/10.), Odluka o visini administrativnih taksi u vezi procesnih radnji pred Konkurencijskim vijećem ("Službeni glasnik BiH", br. 30/06 i 18/11.), Odluka o bližem definiranju načina periodičnog plaćanja kazne ("Službeni glasnik BiH", br. 31/06.), i Odluka o načinu podnošenja prijave i kriterija za ocjenu koncentracija privrednih subjekata ("Službeni glasnik BiH", br. 34/10.).

u ovoj oblasti, bosanskohercegovačko zakonodavstvo uskladilo i prilagodilo pravnoj stečevini Europske unije (*acquis-u*). Njihovim usvajanjem se osigurala i predvidljivost i transparentnost provođenja pojedinih procesnih radnji i cjelokupnog postupka pred Konkurencijskim vijećem.

U konačnici, svrha Zakona o konkurenciji nije samo usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima Europske unije i ispunjavanje obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju,<sup>28</sup> nego postizanje odgovornog ponašanja svih učesnika na tržištu.

## **2.2 Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine**

Prvim Zakonom o konkurenciji, donesenim 2001. godine, uspostavljeno je (01. maja 2004. godine) Konkurencijsko vijeće Bosne i Hercegovine sa sjedištem u Sarajevu, kao samostalno i neovisno tijelo. Normativni okvir toga propisa je tome tijelu dalo ekskluzivnu nadležnost kod odlučivanja o postojanju zabranjenog konkurencijskog djelovanja na bosanskohercegovačkom tržištu u svim oblastima proizvodnje i/ili usluga (uključujući bankarstvo, osiguranje, energetski sektor, telekomunikacije, elektronske medije, i sl.). Novim Zakonom o konkurenciji (iz jula 2005. godine), nadležnosti Konkurencijskog vijeća su proširene i preciznije definirane kod obavljanja upravnih i stručnih poslova, u vezi sa različitim aspektima zaštite tržišne konkurencije. To se odnosi i na način provođenja postupka, donošenja konačnih odluka, politiku kazni, te trajanje postupka.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Bosna i Hercegovina je 16.6.2008. godine u Luksemburgu potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Istovremeno sa potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je i Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima, koji se primjenjuje od 1.7.2008. godine do okončanja procedure ratifikacije Sporazuma u svim zemljama potpisnicama. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju po prvi put je uspostavljen formalni ugovorni odnos između Bosne i Hercegovine i Europske unije. Bosna i Hercegovina u procesu stabilizacije i pridruživanja. Dostupno na ([http://www.mfa.ba/vanjska\\_politika\\_bih/multilateralni\\_odnosi/evropska\\_unija/bih\\_i\\_eu/bih\\_u\\_procesu\\_stabilizacije\\_i\\_pridruzivanja/?id=75](http://www.mfa.ba/vanjska_politika_bih/multilateralni_odnosi/evropska_unija/bih_i_eu/bih_u_procesu_stabilizacije_i_pridruzivanja/?id=75)).

<sup>29</sup> Nadležnosti Konkurencijskog vijeća definirane su u članu 25. Zakona o konkurenciji Bosne i Hercegovine, u kojem se, u stavu 1., navodi:

"Konkurencijsko vijeće, prilikom obavljanja svojih poslova, u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima koji reguliraju politiku u Bosni i Hercegovini, nadležno je da:

- a) donosi podzakonske akte na osnovu odredbi ovog zakona i druge podzakonske akte potrebne za njegovu implementaciju;
- b) propisuje definicije i obračunske metode za određene djelatnosti, i to bankarstvo, osiguranje, i sl.;
- c) propisuje i nudi pojašnjenja općih i posebnih definicija pojmova konkurencije, te obračunskih metoda za ključne konkurencijske pojmove;

Da bi Konkurencijsko vijeće efikasno provodilo politiku konkurencije, donesene propise i svoju ulogu u politici jedinstvenog ekonomskog prostora, mora razviti suradnju i uspostaviti sustav međusobne pomoći sa Vijećem za državnu pomoć Bosne i Hercegovine, ali i sa svim drugim relevantnim institucijama. Tako, *ad exemplum*, da bi pravilno obezbijedilo dobrobit potrošačima, neophodno je da djeluje koordinirano sa Vijećem za državnu pomoć, a, da bi moglo analizirati ekonomske podatke radi otkrivanja primjetnih poremećaja na tržištu prouzrokovanih novim koncentracijama, zabranjenim sporazumima i sl., potrebno je da surađuje sa Agencijom za statistiku. Također, bez Uprave za indirektno oporezivanje, Jedinstvenog registra transakcijskih računa i Jedinstvenog registra poslovnih subjekata, ne može adekvatno pratiti finansijske trendove, nepravilnosti u oporezivanjima, validnosti registriranih poslovnih subjekata, i sl., sve značajno za utvrđivanje njihovog utjecaja na konkurenciju na relevantnom tržištu. I suradnja sa Agencijom za standardizaciju i Agencijom za mjeriteljstvo je od značaja, jer domaći poslovni subjekti ne mogu biti dovoljno konkurentni ukoliko ne postoje institucije koje će izdati certifikate o standardima njihovih proizvoda, licence za proizvodnju i izvoze po europskim standardima, i sl. Uz Konkurencijsko vijeće, sve ove institucije i državna tijela su blisko povezani, te od iznimne važnosti za ujedinjavanje ekonomskog prostora Bosne i Hercegovine i za njegovu uspješnu integraciju u Europsku uniju.

Struktura i nadležnost Konkurencijskog vijeća nalaze se u poglavlju III Zakona o konkurenciji, pod nazivom "Organ za provedbu", sadržani u članovima 20. – 25., dok je u pripadajućem mu poglavlju IV, (članovima 26. – 47.) razrađen postupak donošenja odluka. Struktura Konkurencijskog vijeća je utvrđena tako da u njegovom sastavu djeluju uredi za konkurenciju u Federaciji Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (danas egzistiraju dva – u Mostaru i Banja Luci, kao organizacione jedinice izvan sjedišta Konkurencijskog vijeća). Samo Kon-

- 
- d) odlučuje o zahtjevima za provođenje postupka i vodi postupak;
  - e) donosi upravne akte kojima završava postupak pred Konkurencijskim vijećem;
  - f) daje mišljenje i preporuke o svim aspektima konkurencije, po službenoj dužnosti ili na zahtjev državnih organa, privrednih subjekata ili udruženja;
  - g) donosi interne akte o unutarnjoj organizaciji Konkurencijskog vijeća, osim Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji, koji se donosi uz suglasnost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine;
  - h) daje inicijative za izmjene i dopune Zakona o konkurenciji;
  - i) predlaže Vijeću ministara Bosne i Hercegovine odluku o visini administrativnih pristojbi, vezano za procesne radnje pred Konkurencijskim vijećem.“

kurencijsko vijeće sačinjava šest članova, imenovanih na mandat od šest godina, s tim da je, prvi šestogodišnji mandat njegovih članova istekao u 2010. godini, kada je završen i postupak imenovanja novih članova.<sup>30</sup> Navedena organizacija Konkurencijskog vijeća je opterećena nedovoljnim brojem uposlenika, a tome treba dodati i nepostojanje unutarnjih organizacionih jedinica ili sektora, od kojih bi svaki bio zadužen da priprema i vodi istrage posebno za koncentracije, zabranjene sporazume, zloupotrebe vladajućeg položaja, ali i međunarodne suradnje. Iz toga proističe da je njegova struktura postala zastarjela, pa je potreban novi pristup, koji će biti efikasniji i obezbijediti bolje učinke u oblasti zaštite konkurencije. Jačanje stručne službe Konkurencijskog vijeća je nulti prioritet i u narednom periodu bi se trebale provoditi aktivnosti na daljnjoj edukaciji i specijalizaciji državnih službenika, čak i prema privrednim sektorima (energetika, telekomunikacije, bankarstvo, etc), putem međunarodnih i domaćih seminara/radionica pri tijelima za konkurenciju zemalja Europske unije i okruženja<sup>31</sup> i uz učešće stranih i domaćih eksperata iz date oblasti.

Kada je riječ o provedbenim mjerama, Konkurencijsko vijeće je u 2011. godini, donijelo ukupno 25 odluka (konačnih rješenja i zaključaka) i usvojilo 22 stručna mišljenja. Prema statističkim podacima za navedenu godinu, kada je riječ o zabranjenim sporazumima, donijelo je odluke u dva predmeta, dok je šest njih u postupku (ukupno 25% završenih predmeta). Ukoliko se radi o zloupotrebama vladajućeg položaja, situacija se može okarakterisati povoljnijom – nešto je više završenih (sedam), a u postupku dva (proizilazi procenat od 77,78% završenih). Pitanja koncentracija su najzastupljenija pa, s tim u vezi, i broj predmeta – 16 završenih i dva u postupku rješavanja (ukupno 88,89% završenih predmeta). Stručnih mišljenja je najviše, i to 22 donesena i četiri u postupku (ukupno završenih 84,62%). Kada se, na taj način, promatra radni učinak Konkurencijskog vijeća, dâ se uočiti kako je u radu bio ukupno 61 predmet, od kojih je riješeno 47, što se ipak može ocijeniti kao nedostatno.

Svi predmeti i stručna mišljenja zaprimljeni u protekloj godini su razmatrani i rješavani u shodno propisanoj proceduri i u zakonskom roku. Struktura zaprimljenih predmeta, i predmeta pokrenutih *ex officio*, se može prikazati na slijedeći način:<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> "Dokument za diskusiju", Direkcija za europske integracije, Pododbor za unutarnje tržište i konkurenciju, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, 24. i 25. januar, 2012. godine, Brisel, str. 81.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Dokument za diskusiju, op. cit., str. 82.

- Zabranjeni sporazumi – telekomunikacije,<sup>33</sup> javni gradski prijevoz,<sup>34</sup> farmaceutske usluge (lijekovi),<sup>35</sup> komunalne djelatnosti (odvoz smeća i otpada);<sup>36</sup>
- Zloupotrebe dominantnog položaja – turističke kompanije (korištenje sustava elektronske rezervacije aviokarata),<sup>37</sup> sektor telekomunikacija,<sup>38</sup> TV medija,<sup>39</sup> drvoprerađivačke industrije,<sup>40</sup> energetski sektor,<sup>41</sup> i

---

<sup>33</sup> Primjerice, Rješenje po Zaključku o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, protiv privrednih subjekata "BHB Cable TV" d.o.o. Lukavac i "ELTA-MT" d.o.o. Tuzla, broj: 02-26-6-018-63-II/11, Sarajevo, 31. juli 2012. godine.

<sup>34</sup> Npr., Rješenje o utvrđivanju postojanja zabranjenog sporazuma, Skupština Kantona Sarajevo i Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo, broj: 01-02-26-041-36-II/09, Sarajevo, 14. juni 2010. godine.

<sup>35</sup> Primjera radi, Mišljenje po zahtjevu Javne zdravstvene ustanove "Gradska apoteka" d.o.o. Gračanica, broj: 01-26-7-18-1-I/11, Sarajevo, 12. oktobar 2011. godine.

<sup>36</sup> *Ad exemplum*, Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka podnesenom od strane privrednih subjekata Komunalije Hrgovčić d.o.o. Brčko distrikt, d.o.o. Čehajić Brčko distrikt, Obnova B d.o.o. Brčko distrikt, Gradska čistoća d.o.o. Brčko distrikt i d.o.o. Intermont Brčko distrikt protiv J.P. Komunalno Brčko d.o.o. Brčko distrikt, broj: 01-03-26-004-23-II/10, Sarajevo, 9. februar 2011. godine.

<sup>37</sup> Primjerice, Rješenje po Zaključku o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, protiv privrednog subjekta "Amadeus BH" d.o.o. Sarajevo, radi zloupotrebe dominantnog položaja, broj: 04-26-2-05-76-II/11, Sarajevo, 22. decembar 2011. godine.

<sup>38</sup> *Verbi causa*, Rješenje o nepostojanju zloupotrebe dominantnog položaja privrednog subjekta Telekomunikacije Republike Srpske a.d. Banja Luka, broj: 05-26-2-028-76-II/10, Sarajevo, 12. oktobar 2011. godine.

<sup>39</sup> Primjera radi, Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka privrednog subjekta Radiotelevizija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, protiv privrednih subjekata Radio-televizije Federacije BiH, Pink BH Company d.o.o., Mreža plus d.o.o., OBN d.d. i Hayat TV, radi narušavanja tržišne konkurencije, broj: 01-04-26-005-132-II/10, Sarajevo, 05. maj 2011. godine.

<sup>40</sup> Npr., Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka Udruženja drvoprerađivača "Pilana" Han Pijesak, protiv privrednog subjekta Javno preduzeće šumarstvo "Šume Republike Srpske" a.d. Sokolac – Šumsko gazdinstvo Visočnik Han Pijesak, radi utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja, broj: 01-06-026-39-II/10, Sarajevo, 23. mart 2011. godine.

<sup>41</sup> *Ad exemplum*, Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka "Elektrokontakt SA" d.o.o. Sarajevo, protiv JP "Elektroprivreda BiH" d.d. Sarajevo, i JP "Elektroprivreda BiH" d.d. Sarajevo, Zavisno društvo "Eldis – tehnika" d.o.o. Sarajevo, radi utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja, broj: 01-03-26-016-21-II/10, Sarajevo, 25.02.2011. godine.

- Koncentracije – naftna industrija,<sup>42</sup> proizvodnja i distribucija hrane i bezalkoholnih pića, duhanska industrija,<sup>43</sup> građevinarstvo (proizvodnja građevinskog materijala),<sup>44</sup> telekomunikacije (internet, kablovska televizija),<sup>45</sup> trgovine na veliko i malo,<sup>46</sup> medicina i farmaceutska industrija.<sup>47</sup>

Također, treba ukazati da su na konačne odluke Konkurencijskog vijeća pokrenuta tri upravna spora pred Sudom Bosne i Hercegovine (ukupno devet sporova iz ranijih godina), koji je donio (u 2011. godini) šest presuda, u svima potvrdivši konačnu odluku Konkurencijskog vijeća.<sup>48</sup>

Jedna od najznačajnijih presuda donesenih u upravnom sporu pred Sudom BiH jeste ona u predmetu M.R.M. protiv ASA Auto (dalje: ASA Auto), iz marta 2012. godine, u kojoj je potvrđena odluka Konkurencijskog vijeća i iz koje se vidi jasno opredjeljenje Suda Bosne i Hercegovine da Zakon o konkurenciji tumači u skladu sa pravom Europske unije. Naime, u predmetu ASA Auto, Sud Bosne i Hercegovine se našao pred izazovom rješavanja nekoliko pitanja, koja, čak, u praksi Europskog suda pravde, Europske komisije, kao i nacionalnih organa nadležnih za nadzor nad tržištem u državama-članicama Europske unije, nisu nesporna. Položaj Suda Bosne i Hercegovine je bio utoliko teži što pravo konkurencije u Bosni i Hercegovini predstavlja još uvijek mladu granu prava, sa slabo razvijenom sudskom

---

<sup>42</sup> Primjerice, Rješenje po Prijavi namjere koncentracije privrednog subjekta "Naftna industrija Srbije" a.d. Novi Sad, Republika Srbija, privrednog subjekta Benzinska stanica Trn 1, Trn, Laktaši, privrednog subjekta Benzinska stanica Trn 2, Trn, Laktaši, broj: 03-26-1-16-10-II/11, Sarajevo, 12. oktobar 2011. godine.

<sup>43</sup> Npr., Rješenje po Prijavi koncentracije privrednog subjekta Fabrika duhana Sarajevo d.d. Sarajevo, broj: 04-26-1-030-13-II/10, Sarajevo, 07. april 2011. godine.

<sup>44</sup> *Verbi causa*, Zaključak po prijavi koncentracije privrednog subjekta Wietersdorfer Baustoffe Beteiligungs GmbH, Klagenfurt, Republika Austrija, broj: 06-1-26-027-9-II/10, Sarajevo, 18. januar 2011. godine.

<sup>45</sup> Primjera radi, Mišljenje po Zahtjevu privrednog subjekta Spektrum TV Kozep – Europai Musorkeszito Zrt., Budimpešta, Mađarska, broj: 01-26-7-05-2-I/11, Sarajevo, 05. maj 2011. godine.

<sup>46</sup> Ad exemplum, Rješenje Prijava koncentracije privrednih subjekata „Mercator BiH“ d.o.o. Sarajevo i "Drvopromet" d.o.o. Sarajevo, broj: 05-26-1-024-18-II/11, Sarajevo, 08. decembar 2011. godine.

<sup>47</sup> Primjerice, Rješenje Prijava koncentracije privrednog subjekta Fresenius Medical Care Beteiligungsgesellschaft mbH, Bad Homburg, SR Njemačka, broj: 06-26-1-003-19-II/11, Sarajevo, 23. mart 2011. godine.

<sup>48</sup> Dokument za diskusiju, op. cit., str. 82.



praksom. S tim u vezi treba navesti tri najznačajnija aspekta odluke Suda BiH u predmetu ASA Auto i to:<sup>49</sup>

- Sud Bosne i Hercegovine se, na osnovu člana 43. Zakona o konkurenciji, neposredno pozvao na praksu Evropskog suda pravde i Evropske komisije, što, istovremeno, predstavlja i obavezu koja za domaće organe proizilazi iz člana 72., stav 1., Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju;
- Potvrđeno je rješenje Konkurencijskog vijeća prema kojem proizvod određene marke može predstavljati relevantno tržište proizvoda. Time ekskluzivni uvoznici proizvoda te marke za relevantno geografsko tržište automatski imaju, ne samo dominantan, nego i monopolistički položaj na relevantnom tržištu proizvoda, i
- Zloupotreba dominantnog položaja na tržištu može za privredni subjekt, koji ima takav položaj na tržištu, proizvesti obavezu na zaključenje ugovora sa drugim privrednim subjektom i opravdati narušavanje autonomije volje kao osnovnog načela ugovornog prava.

Stoga, Sud Bosne i Hercegovine sa ovom presudom čini veliki korak prema uspostavljanju nivoa zaštite slobode konkurencije, kakav nalažu i Zakon o konkurenciji i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Da bi se na najbolji način ostvarila zaštita konkurencije, dosljedno i učinkovito provele odredbe zakona i osigurali efikasniji postupci, potrebno je izmijeniti Pravilnik o unutarnjem ustroju i sistematizaciji Konkurencijskog vijeća, time stvoriti koncept modernog i potpuno operativnog tijela za optimalno vršenje svojih nadležnosti. Reorganizirano Konkurencijsko vijeće bi se trebalo sastojati od funkcionalnih sektora, koje bi činili sektor za sporazume, sektor za

---

<sup>49</sup> Meškić, Z. (2012) "Jurisdikcija Suda EU u praksi Suda BiH, Sudska praksa: Povodom odluke Suda BiH u predmetu M.R.M. Ljubuški/ASA Auto d.o.o. Sarajevo", Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, str. 10. i 11. U uvodu date presude je navedeno da je preduzeće M.R.M., u julu 2008. godine, podnijelo zahtjev Konkurencijskom vijeću, tražeći da ono naloži preduzeću ASA Auto zaključivanje Ugovora o prodaji i servisiranju proizvoda marke Volkswagen. Konkurencijsko vijeće utvrdilo je da je ASA Auto zloupotrijebilo dominantan položaj na tržištu, suprotno čl. 10., st. 2. (b) i (c), ZoK BiH-a, zatim naložilo zaključivanje Ugovora o prodaji i servisiranju proizvoda marke Volkswagen sa preduzećem M.R.M., te izreklo novčanu kaznu u iznosu od 150.000,00 KM.

koncentracije i spajanje, sektor za zloupotrebe dominantnog položaja, te sektor za međunarodnu suradnju, koji bi bio zadužen i za sagledavanje prakse Europskog suda pravde i odluka Europske komisije, što je krajnje važno uzimajući u obzir potrebu za usklađivanjem odluka Konkurencijskog vijeća sa praksom Europske unije. Nova, funkcionalna, organizacija bi vodila ka boljem radnom učinku toga važnog tijela i povećanom broju riješenih predmeta, obzirom da je, do sada, prilično mali broj perfektuiran.

Kada je riječ o odlukama Konkurencijskog vijeća, potrebno je da se odluke i procedure sprovođenja prava konkurencije na nacionalnom tržištu i u granicama Bosne i Hercegovine, ujednače sa praksama antimonopolnih tijela i sudova na teritoriji Europske unije i njenih zemalja članica, pa i Sjedinjenih Američkih Država. S tim u vezi bi, u slučajevima pravnih praznina, ili dvojbi u tumačenju bosanskohercegovačkih propisa, sudska praksa Europskog suda pravde bila važan interpretativni instrument za primjenu tih propisa. Nadalje, potrebno je povećati broj odluka Konkurencijskog vijeća u oblasti zabranjenih sporazuma/kartela, odnosno aktivnosti Vijeća usmjeriti sa oblasti koncentracija na otkrivanje, dokazivanje i kažnjavanje kartela, te u prioritet staviti potpunu implementaciju "politike pomilovanja" (*leniency programa*), kao oblika bliskog surađivanja sa poslovnim sektorom u borbi protiv njih. Moderno pravo konkurencije se treba usmjeriti na odvracanje učesnika na tržištu od ponašanja kojima se šteti društvenoj zajednici, na vođenje istraga i izricanje kazni prekršiocima i na sprovođenje izrečenih kazni u borbi protiv nezakonitih ponašanja.

U 2011. godini Konkurencijsko vijeće je izreklo ukupno 189.500,00 BAM (EUR 96.889,81) novčanih kazni, zbog kršenja Zakona, s tim što navedene novčane kazne idu u prihod budžeta institucija BiH.<sup>50</sup>

### 2.2.1 Postupak donošenja odluka

Kako je ranije rečeno, Konkurencijsko vijeće ima isključivo ovlaštenje u odlučivanju o postojanju zabranjenog konkurencijskog djelovanja na tržištu Bosne i Hercegovine. U skladu sa Zakonom o konkurenciji Bosne i Hercegovine, postupak se može pokrenuti po prijavi/zahtjevu, ili po službenoj dužnosti, ukoliko Konkurencijsko vijeće ocijeni da postoji osnovana sumnja da se značajno sprečava, ograničava ili narušava tržišna konkurencija. Zahtjev za pokretanje postupka, u skladu sa odredbama ovog propisa, može podnijeti svako pravno ili fizičko lice koje za to ima pravni ili ekonomski interes – privredne komore,

---

<sup>50</sup> Dokument za diskusiju, op. cit., str. 82.

udruženja poslodavaca, poduzetnika i potrošača, te organi izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini (član 27.).

Dati normativni pristup pokretanju postupka se čini vrlo prihvatljivim, i u skladu je sa tendencijama Europske unije, jer obezbjeđuje pokretanje postupka na dva načina, i to *ex officio*, na osnovu primljenih informacija i istrage, ili na privatnu inicijativu. To je, u slučaju Bosne i Hercegovine, iznimno značajno, obzirom da su profesionalni i istražni kapaciteti Konkurencijskog vijeća još uvijek nedostatni, pa se time doprinosi poboljšanju kvaliteta njegovog rada i boljoj primjeni propisa. U bilo kojem zahtjevu za primjenu važećih odredbi o konkurenciji iz Zakona o konkurenciji, teret dokazivanja je na stranci koja je i podnijela zahtjev za pokretanje postupka (član 36.). Konkurencijsko vijeće, nakon provedenog postupka, čije je trajanje različito u ovisnosti od konkretnog predmeta, u propisanom roku donosi konačno rješenje/odluku. Dati rok iznosi tri mjeseca za utvrđivanje pojedinačnog izuzeća i ocjene koncentracije, te četiri i šest mjeseci za utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja, odnosno, zabranjenih sporazuma (član 41.). Nezadovoljna stranka u postupku može pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine, u roku od 30 dana od dana prijema, odnosno objavljivanja odluke (član 46.).

Ukoliko Bosna i Hercegovina bude istinski težila izgradnji i razvijanju efikasnog institucionalnog sustava zaštite konkurencije, nastojanja u tom pravcu bi trebala ići od trenutnog optimuma, na kojem se nalazi Konkurencijsko vijeće, do funkcionalnog optimuma, sve sa krajnjim ciljem stvaranja stvarno jedinstvenog tržišta kao preduvjeta za daljnje europske integracije.<sup>51</sup> Takva strategija implementacije konkurencijske politike, zahtijevat će, pored, za naše uvjete, neizbježne političke podrške, i materijalnu, kao i podršku drugih relevantnih institucija (Vijeća za zaštitu prava potrošača, Vijeća za državnu pomoć Bosne i Hercegovine, te raznih, za pravo konkurencije i njegovu provedbu relevantnih, agencija, registara, ureda i sl.).

## Zaključak

Pravo i politika tržišne konkurencije podrazumijevaju izgrađenu kulturu tržišnog natjecanja, koje mora biti usaglašeno u svim sektorima, a pravila i prednosti tržišnog natjecanja poznata i podržana u cijeloj društvenoj zajednici.

---

<sup>51</sup> Vuletić, D. (2005) "Istraživanje o konkurenciji i državnoj pomoći u Bosni i Hercegovini", Alumni udruženje Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije i Europski institut u Sofiji, str. 29.

Pravo i politika konkurencije jesu još uvijek relativno novi u većem dijelu svijeta, ali su neraskidivo povezani sa povećanim privrednim rastom, produktivnosti, ulaganjima. Zbog kratke historije tržišne konkurencije u Bosni i Hercegovini, šira javnost se mora educirati o potrebi zaštite prava konkurencije, pravnim mehanizmima kojima se održava i potiče zdrava konkurencija i državnim politikama koje utječu na tržišnu konkurenciju i tržište (to uključuje trgovinske politike, državne pomoći, subvencije, postupke javne nabave, sve što može biti od značaja za jačanje novootvorenih tržišta zemalja u razvoju). Potrebno je da se zagovaranje zaštite tržišne konkurencije proširi na regionalne i lokalne organe, uprave, zajednice jer teorijska i praktična znanja o ovoj materiji su korisna, ne samo onima koji su izravno angažirani u tijelima nadležnima za zaštitu procesa tržišnog natjecanja, već i onima koji su uključeni u procese poslovnog odlučivanja u privredi.

Unatoč njenoj važnosti, u bosanskohercegovačkoj literaturi još uvijek je slabo zastupljena problematika prava konkurencije, te su rijetki oni koji ukazuju na ekonomski značaj poštene tržišne konkurencije, i na efekte koje ona proizvodi (u privredi, na tržištu, i kod privrednih subjekata i potrošača, u svim segmentima društva), te objašnjavaju način na koji se odluke Europske unije i njenih institucija, u ovoj oblasti, odražavaju na Bosnu i Hercegovinu. Zakonodavni i institucionalni okvir, u uvjetima globalne konkurentnosti, gdje je jačanje poštene konkurencije okosnica privredne politike države, predstavlja važan faktor provedbe politike tržišne konkurencije i politike privrednog razvoja.

Pravo konkurencije i njegov utjecaj na društveno – ekonomski razvoj i privredni rast, način njegovog uređivanja i uspostavljanje institucionalne infrastrukture za njegovu provedbu, od ogromnog je značaja za integraciju Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. S tim u vezi, neophodno je dalje i kontinuirano usklađivanje sustava zaštite konkurencije, prvenstveno njegovog zakonskog okvira, kako bi se naša zemlja uključivala u svjetske trgovinske tokove.

U konačnici, za kratkoročno i za dugoročno održavanje visoke razine konkurentnosti, Bosna i Hercegovina se mora pozicionirati na regionalnom, europskom i svjetskom tržištu kao zemlja dobro razvijenog legislativnog i institucionalnog okvira u oblasti prava konkurencije, što će direktno osigurati i rast produktivnosti i njenu makroekonomsku stabilnost.

## Literatura

1. Begović, B. (2009) Kulinarski specijaliteti u režiji njih 250 ili o (novom) zakonu o zaštiti konkurencije, Fokus – kvartalni izvještaj o institucionalnim reformama, Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.

2. "BiH i WTO", Dostupno na: ().
3. Bijela knjiga, White paper, modernizacija pravila kojima se primjenjuju čl. 85. i 86. Ugovora EZ-a, Opća uprava za konkurenciju EU-a, od 1999., Dostupno na: [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index\\_en.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm);
4. Dokument za diskusiju, Direkcija za europske integracije, Pododbor za unutarnje tržište i konkurenciju, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, 24. i 25. januar, 2012. godine, Brisel.
5. Drakić, M. (2006) Tržište vs. država: Iz perspektive konstitucionalne ekonomije i nekoliko praktičnih implikacija na političku ekonomiju tranzicije, Biznis i država, Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja, Beograd.
6. Gannon, P., Petaković, R. (2011) U fokusu: konkurencija, Vizartis, Beograd.
7. Gorecki, P., McFadden, D. (2006) Criminal Cartels in Ireland: The Heating Oil Case, *European Competition Law Review*.
8. Hoekman, B., Mavroidis, P. C. (2002) Economic development, competition policy and the World Trade Organization, The World Bank, Development Research Group, Trade, Volume 1, Dostupno na: (6\_02111404425138/Rendered/PDF/multi0page.pdf.).
9. Konkurentnost 2011.- 2012. Bosna i Hercegovina (2011) Federalni zavod za programiranje razvoja, Sarajevo.
10. "Kratak prikaz analize konkurentnosti". Dostupno na: ().
11. Labović, N. (2006) Utjecaj države na konkurentnost biznisa i smanjenje eksterne ekonomske neravnoteže, Biznis i država, Institut društvenih nauka – Centar za ekonomska istraživanja, Beograd.
12. Lloyd, J., Vautier, K. (1997) Promoting Competition in Global Markets: A Multi-National Approach, UK: Edward Elgar Publishing.
13. Meškić, Z. (2012) Jurisdikcija Suda EU u praksi Suda BiH, Sudska praksa: Povodom odluke Suda BiH u predmetu M.R.M. Ljubuški/ASA Auto d.o.o. Sarajevo, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo.
14. Mlikotin Tomić, D., Horak, H., Šoljan, V., Pecotić-Kaufman, J. (2006) Europsko tržišno pravo, Zagreb, Školska knjiga.
15. Nadležnost i organizacija, Dostupno na: ().
16. Rimski ugovori 1957., Dostupno na: ().
17. Steiger D., J. (2011) The crucial role of Competition Law and Policy in New Europe, IBA Eastern Europe Regional Conference, Dostupno na: (<http://www.ftc.gov/speeches/steiger/jdsbr.shtm>).
18. Vuletić, D. (2005) Istraživanje o konkurenciji i državnoj pomoći u Bosni i Hercegovini, Alumni udruženje Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije i Europski institut u Sofiji.

19. Zelena knjiga, Green Paper, vertikalna ograničenja u politici konkurencije EZ-a, Opća uprava za konkurenciju EU-a, od 1997., Dostupno na: [http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index\\_en.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/green-papers/index_en.htm).
20. <http://www.bihkonk.gov.ba>
21. <http://www.mfa.ba>.

### **Legislativni akti**

1. Odluka o bližem definiranju načina periodičnog plaćanja kazne ("Službeni glasnik BiH", broj 31/06.
2. Odluka o definiranju kategorija dominantnog položaja ("Službeni glasnik BiH", broj 18/06 i 34/10.).
3. Odluka o grupnom izuzeću sporazuma između privrednih subjekata koji djeluju na istom nivou proizvodnje, odnosno distribucije – horizontalni sporazumi, a koji se posebno odnose na istraživanje, razvoj i specijalizaciju ("Službeni glasnik BiH", broj 15/06.).
4. Odluka o grupnom izuzeću sporazuma između privrednih subjekata koji djeluju na različitim nivoima proizvodnje, odnosno distribucije – vertikalni sporazumi ("Službeni glasnik BiH", broj 18/06.).
5. Odluka o grupnom izuzeću sporazuma o distribuciji i servisiranju motornih vozila ("Službeni glasnik BiH", broj 16/06.).
6. Odluka o grupnom izuzeću sporazuma o osiguranju ("Službeni glasnik BiH", broj 15/06.).
7. Odluka o grupnom izuzeću sporazuma o prenosu tehnologije, licenci i *know-how*-a ("Službeni glasnik BiH", broj 15/06.).
8. Odluka o načinu podnošenja prijave i kriterija za ocjenu koncentracija privrednih subjekata ("Službeni glasnik BiH", broj 34/10.).
9. Odluka o proceduri ublažavanja odnosno oslobađanja od kazne – *leniency policy* ("Službeni glasnik BiH", broj 34/10.).
10. Odluka o sporazumima male vrijednosti ("Službeni glasnik BiH", br.: 86/05 i 34/10.).
11. Odluka o utvrđivanju relevantnog tržišta ("Službeni glasnik BiH", broj 18/06.).
12. Odluka o visini administrativnih taksi u vezi procesnih radnji pred Konkurencijskim vijećem ("Službeni glasnik BiH", br.: 30/06 i 18/11.).
13. Zakon o carinskoj politici Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.: 57/04, 51/06, 93/08 i 76/11).
14. Zakon o konkurenciji Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" br.: 30/01, 48/05, 76/07 i 80/09).

15. Zakon o nadzoru nad tržištem Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.: 45/04, 44/07 i 102/09).
16. Zakon o privrednim društvima Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", br.: 23/99, 45/00, 02/02, 06/02, 29/03, 68/05, 91/07, i 84/08).
17. Zakon o slobodnim zonama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.: 03/02 i 13/03).
18. Zakon o trgovini Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br.: 64/04 i 12/05).
19. Zakon o trgovini Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", broj 53/10).
20. Zakon o vanjskotrgovinskoj politici Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.: 7/98 i 35/04).
21. Zakon o zaštiti potrošača Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 25/06).

## **Predmeti**

1. Mišljenje po zahtjevu Javne zdravstvene ustanove "Gradska apoteka" d.o.o. Gračanica, broj: 01-26-7-18-1-I/11, Sarajevo, 12. oktobar 2011. godine.
2. Mišljenje po Zahtjevu privrednog subjekta Spektrum TV Kozep – Europai Musorkeszito Zrt., Budimpešta, Mađarska, broj: 01-26-7-05-2-I/11, Sarajevo, 05. maj 2011. godine.
3. Rješenje o nepostojanju zloupotrebe dominantnog položaja privrednog subjekta Telekomunikacije Republike Srpske a.d. Banja Luka, broj: 05-26-2-028-76-II/10, Sarajevo, 12. oktobar 2011. godine.
4. Rješenje Prijava koncentracije privrednih subjekata „Mercator BiH“ d.o.o. Sarajevo i "Drvopromet" d.o.o. Sarajevo, broj: 05-26-1-024-18-II/11, Sarajevo, 08. decembar 2011. godine.
5. Rješenje Prijava koncentracije privrednog subjekta Fresenius Medical Care Beteiligungsgesellschaft mbH, Bad Homburg, SR Njemačka, broj: 06-26-1-003-19-II/11, Sarajevo, 23. mart 2011. godine.
6. Rješenje po Prijavi koncentracije privrednog subjekta Fabrika duhana Sarajevo d.d. Sarajevo, broj: 04-26-1-030-13-II/10, Sarajevo, 7. april 2011. godine.
7. Rješenje po Prijavi namjere koncentracije privrednog subjekta "Naftna industrija Srbije" a.d. Novi Sad, Republika Srbija, privrednog subjekta Benzinska stanica Trn 1, Trn, Laktaši, privrednog subjekta Benzinska stanica Trn 2, Trn, Laktaši, broj: 03-26-1-16-10-II/11, Sarajevo, 12. oktobar 2011. godine.
8. Rješenje o utvrđivanju postojanja zabranjenog sporazuma, Skupština Kantona Sarajevo i Ministarstvo saobraćaja Kantona Sarajevo, broj: 01-02-26-041-36-II/09, Sarajevo, 14. juni 2010. godine.

9. Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka "Elektrokontakt SA" d.o.o. Sarajevo, protiv JP "Elektorprivreda BiH" d.d. Sarajevo, i JP "Elektroprivreda BiH" d.d. Sarajevo, Zavisno društvo "Eldis - tehnika" d.o.o. Sarajevo, radi utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja, broj: 01-03-26-016-21-II/10 Sarajevo, 25.02.2011. godine.
10. Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka podnesenom od strane privrednih subjekata Komunalije Hrgovčić d.o.o. Brčko distrikt, d.o.o. Čehajić Brčko distrikt, Obnova B d.o.o. Brčko distrikt, Gradska čistoća d.o.o. Brčko distrikt i d.o.o. Intermont Brčko distrikt protiv J.P. Komunalno Brčko d.o.o. Brčko distrikt, broj: 01-03-26-004-23-II/10, Sarajevo, 9. februar 2011. godine.
11. Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka Udruženja drvoprerađivača „Pilana“ Han Pijesak, protiv privrednog subjekta Javno preduzeće šumarstvo „Šume Republike Srpske“ a.d. Sokolac – Šumsko gazdinstvo Visočnik Han Pijesak, radi utvrđivanja zloupotrebe dominantnog položaja, broj: 01-06-026-39-II/10, Sarajevo, 23. mart 2011. godine.
12. Rješenje po Zahtjevu za pokretanje postupka privrednog subjekta Radiotelevizija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, protiv privrednih subjekata Radiotelevizije Federacije BiH, Pink BH Company d.o.o., Mreža plus d.o.o., OBN d.d. i Hayat TV, radi narušavanja tržišne konkurencije, broj: 01-04-26-005-132-II/10, Sarajevo, 05. maj 2011. godine.
13. Rješenje po Zaključku o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, protiv privrednog subjekta "Amadeus BH" d.o.o. Sarajevo, radi zloupotrebe dominantnog položaja, broj: 04-26-2-05-76-II/11, Sarajevo, 22. decembar 2011. godine.
14. Rješenje po Zaključku o pokretanju postupka po službenoj dužnosti, protiv privrednih subjekata "BHB Cable TV" d.o.o. Lukavac i "ELTA-MT" d.o.o. Tuzla, broj: 02-26-6-018-63-II/11, Sarajevo, 31. juli 2012. godine.
15. Zaključak po prijavi koncentracije privrednog subjekta Wietersdorfer Baustoffe Beteiligungs GmbH, Klagenfurt, Republika Austrija, broj: 06-1-26-027-9-II/10, Sarajevo, 18. januar 2011. godine.



## **SITUATION AND PERSPECTIVE REGARDING COMPETITION LAW IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### **Summary**

Any effective and functional economy, which is leading to the development of the society and the well-being of all the participants in it, requires a developed expertise in the areas of competition law, and competition policy. With this regard, it is essential, both for the state and for the entire community, to determine the structure and content of the legislative and institutional framework of Competition Law in Bosnia and Herzegovina, to evaluate the efficiency of its application to the competitiveness of Bosnian and Herzegovina businesses, and to further examine the need to harmonize national legislation with EU standards, all in accordance with the terms and conditions that apply in single European market. After examining the available theoretical and practical knowledge of the protection of competition, especially for a specific segments such as cartels, abuse of dominant position and merger, leads to conclusions what are the best mechanisms for the enforcement of laws and rules of the competition, and how to fulfill obligations expected of Bosnia and Herzegovina in this area in order to be admitted to the EU.

### **Key words**

competition law, competition policy, prohibited competition activities, economic development, consumers welfare.

# PRAVNA PRIRODA AZILA I NJEGOVO ODREĐENJE U MEĐUNARODNIM IZVORIMA

stručni članak

UDK: 341.43  
314.745.3:341

dr. Dubravka Husić\*

## Sažetak

Nerijetko su, u strahu od progona, bojeći se za vlastiti život i sigurnost, ljudi prinuđeni utočište potražiti van granica države svog državljanstva ili prebivališta. Azil, kao zaštita koju jedna država pruža licima na svom teritoriju, predstavlja izuzetno važan segment međunarodnopravne zaštite. Ključno pravilo zaštite izbjeglica je "non-refoulement" kojim se zabranjuje protjerivanje ili vraćanje izbjeglog lica na teritorij gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uvjerenja. Autorica je detaljno analizirala pojam i obilježja azila, te sadržaj pravila "non-refoulement", ali i ukazala na njihovo grubo kršenje u praksi od strane država.

## Ključne riječi

izbjeglice, azil, "non-refoulement".

## Uvod

Prema definiciji iz Konvencije o statusu izbjeglica, izbjeglicom se smatra osoba "koja se uslijed događaja koji su se desili prije 1. januara 1951. godine, zbog osnovanog straha od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog svojih političkih mišljenja, nalazi van zemlje

---

\* *Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru;  
dubravka.husic@unmo.ba*

svog državljanstva i ne može ili se, zbog tog straha, ne želi staviti pod zaštitu te zemlje".<sup>1</sup> U svoju definiciju izbjeglica Konvencija je uključila i apatride, opisujući ih kao lica koja se nalaze "van država svog bivšeg stalnog mjesta stanovanja" i koja "se ne mogu ili se zbog straha ne žele vratiti u tu zemlju", te bipatride.

Kod bipatrida se uzimaju u obzir oba državljanstva koja ta osoba ima. Tek ukoliko se ne može pozvati na zaštitu niti jedne države čiji je državljanin, i ukoliko tu zaštitu ne može tražiti zbog osnovanog straha, bipatrid će se definirati kao izbjeglica.<sup>2</sup>

Državljanstvo se tako pojavljuje kao jedan od kriterija od čijeg ispunjavanja zavisi i priznavanje svojstva izbjeglice.

Konvencija o statusu izbjeglica donesena je neposredno nakon Drugog svjetskog rata pa se zbog toga njena definicija izbjeglica fokusira na osobe koje su taj status stekle zbog "događaja koji su nastupili u Evropi" i to "prije 1. januara 1951. godine".<sup>3</sup> Pojavom novih izbjegličkih kriza krajem 50-tih i početkom 60-tih godina prošlog vijeka, nastala je potreba za proširivanjem i vremenskog i prostornog djelokruga Konvencije. Rezultat tih nastojanja jeste i usvajanje Protokola iz 1967. godine, kojim su ukinuta oba ograničenja.

Definiciji pojma izbjeglica iz Konvencije iz 1951. godine i dodatnog Protokola iz 1967. godine može se uputiti više zamjerki. Ova se definicija u praksi pokazala suviše uskom, jer su u nju uključene samo izbjeglice koje su u taj položaj dospjele uslijed događaja ili stanja koja se odlikuju izrazitim političkim elementima.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Čl. 1. a, st. 2. Konvencije o statusu izbjeglica.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> "Ženevska konvencija o statusu izbjeglica, s jedne strane, izražavala je visoke humanitarne ciljeve, a s druge je bila sredstvo politike hladnog rata. U ovoj drugoj funkciji je poticala bijeg ideoloških disidenata iz Istočnog bloka koji je notorno bio netolerantan prema svakome političkom otklonu od vladajuće ideologije i, k tome, zatvoren prema ostalom svijetu. Istovremeno su odredbe i duh Konvencije ignorirale narušavanje svojevrstnih socijalno ekonomskih prava, koje je socijalizam podupirao, kao valjan razlog izbjeglištva". Navedeno prema: Mesić, M. (1993) "Međunarodno izbjegličko pravo", *Migracijske teme*, Zagreb, br. 9/1993, str. 193.

<sup>4</sup> Politička komponenta u definiciji izbjeglica prvi je put upotrijebljena u Statutu Međuvladinog komiteta za izbjeglice, nadležnom za lica izbjegla iz Njemačke, Austrije i Čehoslovačke. Prema odredbama Statuta, izbjeglice su „one osobe koje moraju emigrirati zbog svog političkog stava, vjerskih uvjerenja ili rasne pripadnosti“. Navedeno prema: Mesić M. (2002) *Međunarodne migracije – tokovi i teorije*. Zagreb: Societas, str. 73.

Usljed ratova, nemira ili katastrofa, sve više ljudi biva prinuđeno napustiti svoje domove. Ta pomjeranja (progoni) nisu bila uzrokovana njihovom pripadnošću određenoj grupi, već vanrednim situacijama uslijed kojih je normalan život u tom području postao nesnošljiv, a samo preživljavanje stanovništva dovedeno u pitanje. Kako bi se ovim licima pružila međunarodna pomoć i zaštita, bilo je potrebno proširiti definiciju pojma izbjeglica. To je učinjeno usvajanjem niza regionalnih dokumenata.

Organizacija Afričkog jedinstva je 1969. godine usvojila Konvenciju o posebnim aspektima izbjegličkih problema u Africi,<sup>5</sup> koja bitno proširuje ženevsko poimanje izbjeglica. Ovim dokumentom izbjeglica je određena kao "svaka osoba koja je, zbog spoljne agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji ozbiljno remete javni poredak, bilo u djelu ili u cijeloj zemlji njenog porijekla ili državljanstva, prinuđena da napusti mjesto svog uobičajenog stanovanja da bi potražila utočište u nekom drugom mjestu van zemlje njenog porijekla ili državljanstva". U dokumentu Organizacije američkih država, Deklaraciji iz Kartagene iz 1984. godine data je preporuka da se status izbjeglice prizna licima koja su pobjegla iz svojih domova, jer su njihov život, sigurnost ili sloboda bili ugroženi "općim nasiljem, stranom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnom povredom ljudskih prava ili drugim okolnostima koje su ozbiljno poremetile javni poredak".<sup>6</sup> Iako nije obavezujući akt, Deklaracija odražava opća shvatanja u tom regionu, čime su države pozvane da primjenjuju ovu širu definiciju. U Kairu je 1992. godine usvojena Deklaracija o zaštiti izbjeglica i raseljenih lica u arapskom svijetu. Jedna od preporuka iz Deklaracije jeste i da arapske zemlje usvoje široki koncept pojma izbjeglice i raseljenog lica, rukovođeni odredbama dokumenata Ujedinjenih nacija o pravima čovjeka i o izbjeglicama, kao i odgovarajućih regionalnih instrumenata, što se odnosi na Afričku konvenciju.<sup>7</sup>

Uprkos navedenim nedostacima i dilemama koje se javljaju prilikom tumačenja pojedinih odredbi, Konvencija iz 1951. godine predstavlja osnov savremenog međunarodnog prava izbjeglica i određeni standard ponašanja koji bi trebale poštovati i primjenjivati i države koje nisu njene stranke.

---

<sup>5</sup> Tekst Konvencije vidjeti u: Zbornik (1998) "Izbeglice, međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbjeglica, prognanika i raseljenih lica", Beograd, Sl. list SRJ, str. 153.-161.

<sup>6</sup> Ibid. (1998), str. 127.-133.

<sup>7</sup> Ibid (1998), str. 133.-138. Među pokušajima definiranja pojma "izbjeglica" vrijedi spomenuti i Principe o položaju izbjeglica, koje je usvojio Azijsko-afrički savjetodavni pravni komitet, na sjednici u Bangkoku 17. augusta 1966. godine. Integralni tekst: Ibid. (1998), str. 161.-166. U određenje termina izbjeglica - umjesto državljanstva i nacionalnosti, kao osnova progonjanja, u Principima se u čl. I. navodi "boja".

Prema odredbama Konvencije, izbjeglica svoj status stječe ukoliko ispunjava predviđene kriterije, i to prije vremena u kojem mu je i formalno utvrđen status izbjeglice. Određivanje izbjegličkog statusa u pravilu se odvija u dvije faze: u prvoj se utvrđuju bitne činjenice, a u drugoj se na utvrđene činjenice primjenjuju odredbe Konvencije, odnosno Protokola. Ukratko, priznanje statusa ima samo deklarativni karakter, čime se potvrđuje da je neka osoba izbjeglica. Za razliku od izbjeglice, tražitelj azila je osoba koja još nije dobila odluku o svom zahtjevu za priznavanjem izbjegličkog statusa, jer još uvijek nije predala zahtjev ili čeka odgovor na zahtjev. Države koje na svojoj teritoriji imaju lica kojima je priznat status izbjeglice, dužne su im osigurati određena prava i slobode. U ostvarivanju tih prava i sloboda, izbjeglice su izjednačene sa državljanima zemlje azila ili su u tretmanu izjednačeni sa strancima uopće, a osnovni princip koji se pri tome mora poštovati jeste da se sve izbjeglice tretiraju bez diskriminacije u pogledu vjere, rase ili zemlje porijekla.<sup>8</sup>

U zasebnu kategoriju mogla bi se izdvojiti prava koja izbjeglice uživaju bez ravnjanja prema nekom posebnom kriteriju. To su: oslobođanje od izuzetnih mjera, administrativna pomoć, izdavanje isprava o identitetu i putnih isprava, prijenos imovine, posebna prava za izbjeglice koje bespravno borave u zemlji prijema te određene pogodnosti vezane za postupak asimilacije i naturalizacije.

Konvencija i dodatni Protokol zabranjuju stavljanje rezervi na pojedine odredbe: odredbu o definiciji izbjeglice, te odredbe o zabrani diskriminacije, slobodi vjeroispovijesti, pristupa sudu, zabrani prinudnog vraćanja tj. pravilo "non-refoulement".

Međutim, svesti prava izbjeglica samo na mjeru koja je predviđena odredbama Konvencije iz 1951. godine ili dodatnog Protokola iz 1967. godine bilo bi krajnje restriktivno, pa je potrebno i sprovođenje određenih rješenja iz niza drugih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima koji su primjenjivi i na izbjeglice, budući da je izbjegličko pravo dio šireg spektra ljudskih prava. Međunarodnopravnu zaštitu izbjeglica treba posmatrati u kontekstu zaštite ljudskih prava uopće, tj. primjenjivati odredbe Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Konvencije UN-a o pravima djeteta, Konvencije UN-a o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugih relevantnih univerzalnih i regionalnih dokumenata o ljudskim pravima, a ne treba zanemariti ni pojedina pravila međunarodnog humanitarnog prava koja su po-

---

<sup>8</sup> Čl. 3 Konvencije o statusu izbjeglica. Prava izbjeglica regulisana su čl. 4.-19. Konvencije.

svećena zaštiti izbjeglica.<sup>9</sup> Nezaobilazni su i dokumenti Vijeća Evrope, Evropske unije i preporuke Visokog komesarijata za izbjeglice (UNHCR).

Na taj način zaštita izbjeglica dobija širi obim i kvalitetnije standarde od onih predviđenih Konvencijom iz 1951. godine. Osnovna obaveza izbjeglica prema zemlji u kojoj su našli utočište je da se povinuju zakonima i propisima države u kojoj se nalaze i mjerama za održavanje javnog poretka. Regionalni dokumenti o zaštiti izbjeglica sadrže različite standarde u pogledu obaveza izbjeglica.

Deklaracija iz Kartagene predviđa da treba "uvesti odgovarajuće mjere u zemljama koje primaju izbjeglice radi sprečavanja izbjeglica u aktivnostima koje su usmjerene protiv zemlje porijekla, pri čemu će se u svako doba poštivati ljudska prava izbjeglica".<sup>10</sup>

Konvencijom Organizacije afričkog jedinstva konkretno je utvrđeno da izbjeglice moraju poštivati zakone zemlje domaćina, ne smiju učestvovati u bilo kakvim subverzivnim aktivnostima usmjerenim protiv zemlje članice Organizacije afričkog jedinstva, a sve države članice Konvencije trebaju spriječiti izbjeglice od napada na druge članice Organizacije afričkog jedinstva ili njihovo uključivanje u aktivnosti kojima će se vjerovatno izazvati tenzije među tim zemljama.<sup>11</sup>

Status izbjeglice prestaje: ukoliko se neka osoba dobrovoljno ponovno stavi pod zaštitu zemlje čije državljanstvo ima, ukoliko je nakon gubitka svog državljanstva isto ponovo dobrovoljno prihvatila, ukoliko se ta osoba dobrovoljno vratila da bi se nastanila u zemlji koju je napustila ili izvan koje je živjela iz straha od progona, ukoliko su prestale postojati okolnosti uslijed kojih je ta osoba bila priznata kao izbjeglica, stjecanje novog državljanstva i uživanje zaštite od strane nove države ili, ako je u pitanju osoba bez državljanstva, njen povratak u zemlju prijašnjeg stalnog življenja, nakon što su prestale postojati okolnosti uslijed kojih joj je priznat izbjeglički status, što znači da je državljanstvo relevantno i za prestanak izbjegličkog statusa.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Prava izbjeglica mogla bi se, generalno, podijeliti u tri kategorije: prava koja su priznata svim ljudskim bićima poput prava na život ili zaštitu tjelesnog integriteta; prava koja država može dodijeliti izbjeglicama, ali nije dužna to i učiniti poput: političkih prava, pristupa javnim službama ili prava na socijalno osiguranje, te prava od neposrednog interesa za izbjeglice, poput prava da se napusti svoja zemlje i da se u nju vrati ili prava da se traži i uživa azil. Podjela preuzeta iz: Jakovljević B. (1998) "Sistem međunarodne zaštite izbeglica", Zbornik: Izbeglice, međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbjeglica, prognanika i raseljenih lica, Beograd: Sl. list SRJ, str. 29.

<sup>10</sup> Dio II., t. p. Deklaracije iz Kartagene.

<sup>11</sup> Čl. III., st. 1. i st. 2. Konvencije

<sup>12</sup> Čl. 1. t. C Konvencije o statusu izbjeglica

Ukratko, od šest načina gubitka statusa izbjeglice, četiri su razloga rezultat ponašanja samog pojedinca, a dva su posljedica promjena u zemlji u kojoj je postojao strah od progona. Klauzule o prestanku statusa izbjeglice su po svojoj prirodi negativne i taksativne pa ih valja restriktivno tumačiti. Konvencija navodi i razloge uslijed kojih se neka osoba ne može smatrati izbjeglicom. To su lica koja su počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti, te osobe koje počine težak zločin, prema međunarodnom pravu, prije ulaska u zemlju utočišta.<sup>13</sup>

## 1. Pojam i obilježja azila

Osnov svakog izbjeglištva jeste azil. To je ustanova koja postoji od najstarijih vremena, prisutna u aktima i praksi pojedinih vladara i država. Izvorno je pravo azila (utočišta) bio jedan od instituta unutrašnjeg prava prvih država. Prvi slučajevi davanja azila progonjenim strancima zabilježeni su u starom Egiptu. U starog Grčkoj progonjeno lice (rob, dužnik, zločinac) koje bi se sklonilo unutar svetog mjesta (hrama) nije moglo biti nasilno izvedeno, niti se u mjestu utočišta moglo tjelesno kažnjavati.<sup>14</sup> Iako se azil najčešće dodjeljivao pojedinačno, na osnovu jednostrane odluke vladara, zaključivani su i ugovori o azilu.<sup>15</sup> Azil je dio međunarodnopravnog sistema. Pojam "azil" nije definiran međunarodnim pravom, ali se podrazumijeva da znači cjelokupnu zaštitu koju neka zemlja pruža izbjeglicama na svom području.<sup>16</sup>

U najmanju ruku, azil znači privremenu osnovnu zaštitu, odnosno zabranu prisilnog povratka (refoulement) na granice teritorije, gdje bi život ili sloboda izbjeglice bili ugroženi, uz mogućnost ostanka u prihvatnoj zemlji do iznalaženja rješenja izvan te zemlje. Zasniva se na odredbama dokumenata o pravima čovjeka, pravu svakog da traži azil od proganjanja i da ga uživa kada mu bude odobren i pravu svakog da napusti svoju zemlju i da se u nju vrati.

---

<sup>13</sup> Čl. 1., t. F Konvencije. Konvencija o reguliranju posebnih vidova problema izbjeglica u Africi dodaje još i razloge koji jednu osobi čine krivom zbog djela suprotnih ciljevima i principima Organizacije afričkog jedinstva, čl.1., t. 4. c i kao i zbog ozbiljnih povreda svrhe i ciljeva ove konvencije, čl.1. t.3. g.

<sup>14</sup> Navedeno prema: Janković, B.(1974) *Međunarodno javno pravo*. Beograd: Međunarodna knjiga, str.18.

<sup>15</sup> Glinena ploča pronađena u Ras Šariju (Sirija), koja datira iz XV-XIII. v. p. n. e. predstavlja sporazum tadašnjih vladara koji su se obavezali da neće zatvarati, niti jedan drugom izdavati emigrante (bjegunce) i odbjegli zarobljenike, već će jedan drugog samo obavještavati o mjestu njihova boravišta.

<sup>16</sup> Navedeno prema: Softić, S. (2012), *Međunarodno pravo*. Sarajevo: DES, str. 243.

Iz uvoda Konvencije o položaju izbjeglica iz 1951. godine da se naslutiti da je azil veoma složen i osjetljiv odnos koji ne obuhvata samo pojedinca, državu azila i porijekla, već i vitalne interese međunarodne zajednice.<sup>17</sup>

Iako je institut azila star preko 3.500 godina, ne postoji univerzalna konvencija o pravu azil, a niti je on reguliran Konvencijom o položaju izbjeglica iz 1951. godine.<sup>18</sup>

Kako bi popunile ovu prazninu, Ujedinjene nacije su 14. decembra 1967. godine usvojile Deklaraciju o teritorijalnom azilu.<sup>19</sup> U Deklaraciji je naglašeno kako je priznavanje azila miroljubiv i humanitaran čin koji nijedna država ne može smatrati neprijateljskim, te predviđa da je zemlja azila dužna obraditi zahtjev svake osobe za priznavanjem azila.

### **1.1. Pravo na azil u međunarodnim dokumentima**

Iz odredbi Deklaracije o teritorijalnom azilu iz 1967. godine<sup>20</sup> vidljivo je da "svako ima pravo da traži i uživa u drugim zemljama azil od proganjanja".

Deklaracija tako azil regulira na identičan način kao i čl. 14. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima,<sup>21</sup> s tim da pravo na traženje azila proširuje i na "lica koja se bore protiv kolonijalizma". Generalno, pravo na azil znači da svako lice, ukoliko mu prijeti opasnost u vlastitoj državi, može potražiti sigurnost van njenih granica. Od ovog pravila izuzeti su: obični zločinci, osobe koje su počinile ili su pokušale počiniti atentat protiv šefa države, teroristi, te osobe koje se i isključivo političkim sredstvima bore za neke ciljeve suprotne Povelji Ujedinjenih nacija, poput aparthejda, rasizma, a čije bi ostvarenje predstavljalo zločin prema međunarodnom pravu. Ovim izuzecima, predviđenim Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, Deklaracija o teritorijalnom azilu dodala je i lica za koja

---

<sup>17</sup> "Sve će države, priznajući društvenu i humanitarnu prirodu izbjeglica, učiniti sve u svojoj moći da spriječe da ovo pitanje postane uzrok zategnutosti između država", Uvod Konvencije o položaju izbjeglica, stav 5. Tekst Konvencije vidjeti u: UNHCR (2007), *Zbornik propisa o azilu*. Sarajevo: UNHCR, str. 3.-29.

<sup>18</sup> Iako je nacrt Konvencije o teritorijalnom azilu sastavljen još početkom 1972. godine, brojne dileme i poteškoće koju su pratile izradu teksta ovog dokumenta onemogućile su stvaranje konačne i obavezujuće verzije.

<sup>19</sup> Rezolucija Generalne skupštine UN-a 2312 (XXII.).

<sup>20</sup> Preambula i čl. 1. Deklaracije. Tekst Deklaracije vidjeti u Zbornik (1998): "Izbeglice, međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbjeglica, prognanika i raseljenih lica", Beograd: Sl. list SRJ, str.196.-198.

<sup>21</sup> U Deklaraciji se poziva i na čl. 13., st. 2. istog dokumenta koji predviđa pravo "svakog da napusti bilo koju državu, uključujući i svoju" i pravo da se vrati u svoju državu.



postoje ozbiljni razlozi da se smatra "da su počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti".<sup>22</sup>

Deklaracija o teritorijalnom azilu izričito predviđa da je u nadležnosti države koja daje azil da procjeni "osnove za davanje azila" i ujedno predviđa obavezu države koja je pružila azil da ne dozvoli licima kojima je azil dodijeljen "da se angažiraju u aktivnostima suprotnim ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija".<sup>23</sup>

Razmatranje zahtjeva za azil i njegovo eventualno dodjeljivanje, stvar je procjene svake države pojedinačno, koja svojim zakonodavstvom, često i Ustavnim odredbama, određuje mjerila i postupak za odobravanje azila. Pravo države da odluči hoće li, i na koji način, dopustiti da lice koje nije njen državljanin uđe na njen teritorij, pravo je koje proizlazi iz njene teritorijalne suverenosti, pri čemu država mora poštivati i međunarodne obaveze, posebno one koje proistječu iz Konvencije o statusu izbjeglica. To potvrđuje i presuda Evropskog suda za ljudska prava u "slučaju azilanata", tačnije slučaj Ammur protiv Francuske, povodom zadržavanja azilanata u međunarodnoj zoni na aerodromu Orly u Parizu.<sup>24</sup>

Ističući kako zadržavanje stranaca u međunarodnoj zoni uključuje i ograničavanje slobode, Sud je naglasio kako je ova vrsta ograničavanja slobode, uz odgovarajuće garancije, prihvatljiva samo kako bi se omogućilo državama da spriječe nezakonitu imigraciju, a da pri tome poštuju druge međunarodne obaveze, naročito one koje proističu iz Ženevske konvencije o položaju izbjeglica iz 1951. godine i Evropske konvencije o ljudskim pravima.

"Legitimni interes država da osujete sve veći pokušaj izbjegavanja restrikcija na imigracije, ne smije lišiti azilante zaštite koju im pružaju ove konvencije."

Ovakvo zadržavanje ne smije biti pretjerano dugotrajno, jer bi se onda pretvorilo u čisto ograničavanje slobode – neizbježno s perspektivom organiziranja praktičnih detalja repatrijacije ili, ako se radi o zahtjevu za azil, u lišenju slobode, dok se zahtjev za dozvolu ulaska na teritoriju ne riješi. Sud je u navedenom slučaju zaključio da je zapravo "zadržavanje podnositelja u zoni tranzita na pariškom aerodromu Orly, s obzirom na restrikcije kojima su bili podvrgnuti, bilo jednako lišenju slobode. Podnositelji, koji su stigli 9. marta 1992. godine držani su u zoni tranzita na aerodromu dvadeset dana, ostavljeni da se sami snalaze kako znaju, bili su pod strogom i neprekidnom kontrolom policije i nije im bila pružena bilo

---

<sup>22</sup> Čl. 1., t. 2 Deklaracije o teritorijalnom azilu.

<sup>23</sup> Čl. 4. Deklaracije.

<sup>24</sup> Presuda od 25. juna 1996. godine: *Reports of Judgments and Decisions*. Vidjeti u : Dutertre, G. (2002) *Izvodi iz prakse Evropskog suda za ljudska prava*. Sarajevo: Bemust, str. 81.-82.

kakva pravna ili socijalna pomoć". Sud je također istakao i kako "do 29. marta nijedan sud nije razmatrao, ni dužinu postupka, ni potrebu takvog lišavanja slobode".

Međunarodno pravo ne garantira pojedincu nikakvo "pravo na azil", tj. pravo da azil pod određenim uvjetima uvijek dobije ako ga zatraži.<sup>25</sup> Prije je obrnuto: azil je pravo države kojoj ni jedna strana država ne može prigovoriti što je tako pružila utočište njenim ugroženim državljanima.<sup>26</sup>

Prema odredbama Deklaracije o teritorijalnom azilu, pružanje azila miroljubiv je i prijateljski akt države, ne može se smatrati neprijateljskim činom.<sup>27</sup>

Slično je određeno i u Konvenciji o reguliranju posebnih vidova problema izbjeglica u Africi.<sup>28</sup> U američkom regionu usvojena su tri dokumenta posvećena azilu: Konvencija o političkom azilu iz 1933. godine;<sup>29</sup> Konvencija o teritorijalnom azilu iz 1954. godine<sup>30</sup> i Konvencija o diplomatskom azilu iz 1954. godine.<sup>31</sup>

Konvencija o teritorijalnom azilu u čl. 1. predviđa "da svaka država ima pravo da u vršenju svog suvereniteta" prima na svoju teritoriju svaku osobu za koju smatra da je to preporučljivo, tako da pri tome, koristeći se ovim svojim pravom, ne pruža razloge za žalbu bilo kojoj drugoj državi.<sup>32</sup>

Konvencija o diplomatskom azilu ustanovila je pravo svake države da pruži azil u predstavništvu, ratnim brodovima, vojnim kampovima ili vazduhoplovima, osobama koje su proganjane zbog političkih razloga ili zbog počinjenih političkih krivičnih djela. Takav azil treba biti poštovan od strane teritorijalne države u skla-

---

<sup>25</sup> Vidjeti u: Degan, V.Đ. (2000) *Međunarodno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 493.

<sup>26</sup> Dimitrijević V. i drugi autori (2005) *Osnovi međunarodnog javnog prava*. Beograd: Pravni fakultet, str. 219.

<sup>27</sup> Isto je istaknuto u Konvenciji o regulisanju posebnih vidova problema izbjeglica u Africi: "osiguranje azila za izbjeglice se smatra miroljubivim i humanitarnim aktom, ne može biti smatran neprijateljskim činom ni prema kojoj državi", čl. 2., st. 2. Novina koju uvodi ova Konvencija sadržana je u obavezi država azila da "zbog razloga sigurnosti" smještaju izbjeglice na „razumnu udaljenost“ od granice države njihovog porijekla.

<sup>28</sup> Usvojena na Šestoj redovnoj Skupštini šefova država ili vlada u Adis Abebi 10. septembra 1969. godine. Stupila je na snagu 20. juna 1974. godine.

<sup>29</sup> Vidjeti u: Zbornik- „Izbeglice – međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbeglica prognanika i raseljenih lica(1998). Beograd: Sl. list SRJ, str. 167.-169.

<sup>30</sup> Ibid.(1998), str. 170-174.

<sup>31</sup> Ibid (1998), str.175.-181.

<sup>32</sup> Činjenica da je lice ušlo na teritoriju ili došlo pod nadležnost druge države u tajnosti ili na nezakonit način ne dovodi u pitanje odredbe ove Konvencije, čl. 5.

du sa odredbama Konvencije.<sup>33</sup> Međutim, azil neće biti dodijeljen osobama protiv kojih je, u vrijeme kada traže azil, podignuta optužnica ili pokrenut postupak za nepolitičko krivično djelo, koji su osuđeni od strane nadležnog suda zbog običnih djela i nisu odslužili izrečenu kaznu, dezerterima iz vazdušnih, kopnenih ili pomorskih snaga.<sup>34</sup>

## **1.2. Pravo na azil u dokumentima Vijeća Evrope i Evropske unije**

U okviru Vijeća Evrope i EU, usvojen je niz preporuka i rezolucija posvećenih zaštiti izbjeglica, tražilaca azila, pravu na azil, a posebno izdvajamo sljedeće:

Parlamentarna skupština Vijeća Evrope usvojila je 1994. godine Preporuku br. 1236, kao svojevrsnu reakciju na posljedice teritorijalnih promjena koje su zahvatile Istočnu Evropu devedesetih godina (raspad SSSR-a i SFRJ) i rezultirale masovnim pomjeranjima ljudi iz Istočne u Zapadnu Evropu i masovnim podnošenjem zahtjeva za azil, uslijed kojih države prijema često nisu bile u mogućnosti na vrijeme obaviti postupak nužan za dodjelu azila. Preporuke i konkretne mjere koje je predložila Parlamentarna skupština mogle bi se podijeliti u tri grupe:

- Najprije se od država članica, s posebnim naglaskom na novoformirane države, traži da u svoje zakonodavstvo uključe odredbe kojima će se doprinijeti sprečavanju ili smanjenju pojave apatridije, zabrani diskriminacije, rasističkih i ksenofobičnih aktivnosti i poboljšanju saradnje u oblasti razbijanja "krijumčarskih krugova" koji prebacuju ljude preko granice.
- Drugu grupu čine preporuke posvećene postupku davanja azila kojima se, između ostalog, od država traži da ujednače postupak odobravanja azila, da posebnu pažnju obrate zahtjevima za azil koji su označeni kao "očigledno neosnovani", te da se u postupku dodjele azila garantiraju određene minimalne pravne garancije.<sup>35</sup> Predloženo je imenovanje Evropskog Visokog komesara za izbjeglice, te je istaknuto da se u postupku davanja azila, a poseb-

---

<sup>33</sup> Čl. 1., st. 1. Međutim, već u čl. 2. istaknuto je da svaka država ima pravo da dodijeli azil, ali ona nije obavezna to učiniti ili pružiti razloge zašto odbija to učiniti.

<sup>34</sup> Čl. 3., st. 1.

<sup>35</sup> Konkretno, da tražiocima azila odluka o davanju azila bude data pismeno zajedno sa osnovama za odluku; u slučaju odbijanja zahtjeva, odluka o obavještanju mora predviđati i mogućnost žalbe, a dok se žalba razmatra, tražioci azila ne mogu biti deportirani.

no zabrane kršenja principa "non refoulement" i vraćanja tražilaca azila sa granice, trebaju poštivati odredbe Konvencije o položaju izbjeglica iz 1951. godine i evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

- Treću grupu čine mjere kojima se nastoji unaprijediti položaj izbjeglica i tražilaca azila pa se tako preporučuje da se u sadržaj evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda unesu i odredbe o pravu na azil ili da se izradi poseban Nacrt sporazuma o pravu azila kojim bi se, uz ostalo, razradio postupak i mjerila za određivanje položaja izbjeglica, u skladu sa Konvencijom iz 1951. godine i Protokolom iz 1967. godine, te drugim relevantnim međunarodnim dokumentima, a upućen je i poziv država članicama da, ukoliko nisu ratificirale Konvenciju iz 1951. godine i Protokol iz 1967. godine, to učine.

Uz ovu, usvojena je i Preporuka br. 1237 o situacijama u kojima se nalaze tražioci azila čiji su zahtjevi bili odbijeni, a koja predviđa: preduzimanje mjera na suzbijanju ilegalne eksploatacije tražilaca azila čiji je zahtjev za azilom odbijen, omogućavanje da tražioci azila, čiji je zahtjev za azil bio odbijen uz obrazloženje da oni mogu naći utočište u trećoj državi, imaju pravnu zaštitu i fer postupak kada se preseljavaju u tu zemlju.<sup>36</sup>

Polazeći od činjenice da ne postoji zajednička definicija "ubrzanih azilantskih postupaka" na međunarodnom ili regionalnom nivou, te da postoji velika raznolikost slučajeva ubrzanih postupaka i veliki broj različitih postupaka koji se primjenjuju u državama članicama Vijeća Evrope, Parlamentarna skupština Vijeća Evrope 2005. godine usvojila je Rezoluciju 1471 i Preporuku 1727 o ubrzanom azilantskom postupku u državama članicama.

Generalni cilj ovih dokumenata jeste stvaranje ravnoteže između potrebe da se zahtjevi za azil obrađuju na brz i efikasan način i ispunjavanja međunarodnih obaveza država u oblasti zaštite izbjeglica i tražilaca azila. Posebno su značajne odredbe o podnošenju zahtjeva za azil na granici. Predviđeno je da države osiguraju da svi tražitelji azila budu registrirani na granici i da im bude omogućeno da podnesu zahtjev za izbjeglički status. Svi tražitelji azila, i na granici i u unutrašnjosti zemlje, trebaju uživati jednake povlastice i garancije u pogledu zahtjeva za izbjegličkim statusom, a postupanje prema tražiteljima azila na graničnim prijelazima mora biti u skladu sa međunarodnim pravom i standardima

---

<sup>36</sup> Skupština Vijeća Evrope je 1995. godine usvojila Preporuku 1278 o izbjeglicama i tražiocima azila u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kojom se Komitetu ministara preporučuje da formira stalni organ za saradnju i usklađivanje u oblasti migracija i izbjeglištva, osnivanje višestranog fonda koji bi osiguravao pomoć državama Centralne i Istočne Evrope i usklađivanje politike azila prema najvišim standardima.

koji se odnose na ljudska prava i izbjeglice, što obavezuje države na usvajanje jasnih i obavezujućih smjernica.<sup>37</sup>

Od devedesetih godina Evropa se suočila sa velikim grupama ljudi koji bježe od progona ili ratnih nasilja.<sup>38</sup>

Zapadnoevropske države odgovaraju restriktivnom azilantskom i izbjegličkom politikom, kojom nastoje zaustaviti i preusmjeriti izbjegličke tokove. U tom cilju su uvedene različite mjere poput: uspostavljanja ispitnih kampova na mjestima ulaska tih lica, ubrzan, ali i neprimjeren tretman tražitelja azila, prisilna repatrijacija azilanata. Takav pristup poremetit će standarde zaštite izbjeglica, a neki postupci, npr. prisilna repatrijacija, predstavljaju direktno kršenje Konvencije iz 1951. godine. Kako politika ograničenih prava azila ima vrlo upitnu legalnu osnovu i teško da bi bila prihvaćena u zajedničkim tijelima EU, vlade članica pripremile su je u diskreciji, ako ne u tajnosti, putem neformalnih međuvladinih tijela kao što su Šengen-grupa ili Ad hoc grupa o migraciji.<sup>39</sup> Tako je Šengen-grupa donijela tzv. Šengenski sporazum koji je zaključen 1985. Godine, u cilju "ukidanja kontrole na zajedničkim granicama". Sporazum predviđa niz strateških mjera za ostvarenje tog cilja među kojima je i jačanje saradnje država članica u borbi protiv "neregularnog ulaska i boravka lica", tačnije pojačanu policijsku kontrolu granica, usklađivanje viznih politika i uvjeta za ulazak na njihov teritorij, uvođenje postupka po kojem tražitelj azila ima samo jednu priliku za podnošenje zahtjeva u samo jednoj od država članica sporazuma, uvođenje novčanih kazni za avio i brodske kompanije za prijevoz putnika bez odgovarajućih putnih isprava itd. Ove mjere su razrađene i dopunjene Konvencijom o primjeni Sporazuma iz Šengena, potpisanom 19. juna 1990. godine.

Konvencija određuje šta se podrazumijeva pod zahtjevom za dobijanje azila i ko će se smatrati podnosiocem takvog zahtjeva. Zahtjev je određen kao "svaki zahtjev koji stranac može podnijeti pismeno, usmeno ili na drugi način, na vanjskoj granici ili na teritoriji strane ugovornice, s ciljem da se dobije status izbjeglice (u skladu sa Konvencijom o položaju izbjeglica iz 1951. godine sa Protokolom iz 1967. godine) i da se u tom svojstvu koristi pravom na boravak". Iz ove definicije proizlazi i određenje osobe – podnosioca zahtjeva za azil. To je "svaki stranac koji

---

<sup>37</sup> Dokumenti su usvojeni na zasjedanju Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope 7. oktobra 2005. godine. Vidjeti UNHCR(2007), *Zbornik propisa o azilu*. Sarajevo: UNHCR, str. 250.-259.

<sup>38</sup> Prema podacima UNHCR-a, ukupan broj izbjeglica iz bivše Jugoslavije do kraja 1993. godine iznosio je 700.000.

<sup>39</sup> Navedeno prema: Mesić, M. (1993) „Međunarodno izbjegličko pravo“, *Migracijske teme*, Zagreb, br: 9/93, str.196.

je podnio zahtjev za dobijanje azila, o čijem zahtjevu nije donesena konačna odluka". Pri tome se, u čl. 28. Konvencije, stranac određuje kao svaka osoba koja nije državljanin članica evropskih zajednica. Odredbe posvećene obradi zahtjeva za dobijanje azila upotpunjene su obavezom država članica da osiguraju rješavanje svakog zahtjeva za dobijanje azila, te pravilom prema kojem je samo jedna država članica odgovorna rješavati o tom zahtjevu, a njena odluka treba se priznati od strane drugih članica. Članice su obavezne saradivati i u postupku protjerivanja podnosioca zahtjeva za azil u treću državu kada je njegov zahtjev odbijen.

Kada će se država smatrati odgovornom za rješavanje zahtjeva za azil?

Konvencija je razradila nekoliko pravila.

Prvenstveno će to biti država koja je dotičnoj osobi izdala vizu ili dozvolu boravka, a ukoliko je to učinilo više zemalja, odgovorna je ona koja je izdala vizu ili dozvolu sa najdužim trajanjem. Odgovorna država određuje se i prema mjestu gdje je podnosilac zahtjeva ušao na teritorij države ugovornice, bez obzira je li mu trebala viza ili ne. Ukoliko, na osnovu navedenih pravila, nije moguće odrediti odgovornu državu, takvom će se smatrati zemlja u kojoj je podnesen zahtjev za dobijanje azila. Država koja je priznala status izbjeglice i odobrila pravo boravka nekom licu, bit će odgovorna i za rješavanje zahtjeva za azil članova porodice, uz uvjet da su zainteresirani s tim saglasni.

Do 1990. godine zemlje Zapadne Evrope zauzimale su generalni stav da, osoba koja je prepoznata kao izbjeglica, može neograničeno ostati u zemlji. Tokom devedesetih godina, uslijed masovnog priliva migranata, pitanje azila i migracija postaje jedan od najznačajnijih segmenata aktivnosti EU i njenih država članica, a mjere kontrole ulaska ljudi i roba na prostor Unije postaju sve restriktivnije.<sup>40</sup> Najznačajniji instrument kojim je pravno uobličen restriktivni karakter sistema azila unutar EU jeste Dablinska konvencija o određivanju države nadležne za razmatranje zahtjeva za azil, podnietog u jednoj državi članici Evropskih zajednica, iz 1990. godine, a stupila je na snagu 1997. godine.<sup>41</sup>

Konvencijom je izričito predviđeno da je za svaki slučaj traženja azila na jedinstvenom području Unije odgovorna samo jedna država članica.

Na taj način željelo se spriječiti da jedna osoba podnese zahtjev u više država i da se eventualno koristi neujednačenošću procedure utvrđivanja izbjegličkog statusa.

---

<sup>40</sup> Jedan od pokazatelja tih restrikcija jeste i proširenje viznog režima. Tokom 1993. Godine, građani 73 države su trebali vize za ulazak na teritorij EU, pet godina kasnije na toj listi bilo je više od 150 država.

<sup>41</sup> Tekst vidjeti u: UNHCR(2007), *Zbornik propisa o azilu*. Sarajevo: UNHCR, str. 261.-265.

Konvencija razrađuje kriterije prema kojima se utvrđuje država nadležna za razmatranje zahtjeva za azil. Najprije će se primjenjivati pravilo prema kojem se nadležnom smatra država u kojoj azilant ima člana porodice kojem je već priznat status izbjeglice, uz uvjet da to rješenje prihvataju osobe o kojima je riječ.

Drugi kriterij je da se nadležnost za razmatranje zahtjeva za azil utvrđuje na osnovu činjenice da je neka država azilantu izdala važeću ispravu o boravku ili važeću vizu.<sup>42</sup>

Prema trećem kriteriju, zemlja preko koje je tražilac azila ušao na jedinstveni prostor Unije nadležna je za razmatranje njegova zahtjeva za azil. Ovo pravilo primjenjivat će se i u slučaju kada je azilant ilegalno prešao državnu granicu iz zemlje koja nije članica Unije.

Međutim, nadležnost države preko čije je granice azilant prešao isključuje se ukoliko se "dokaže da je azilant boravio u državi članici EU u kojoj je podnio zahtjev za azil najmanje 6 mjeseci prije podnošenja zahtjeva".<sup>43</sup>

Ukoliko se prema ovim kriterijima ne može utvrditi nadležna država, nadležnost će se odrediti na osnovu činjenice gdje je prvi put podnesen zahtjev za azil.<sup>44</sup>

Najznačajniji koncept Dablinske konvencije jeste onaj prema kojem je država, preko koje je tražilac azila ušao na prostor EU, nadležna i za razmatranje njegova zahtjeva za azil.

Rezolucijom A3-0337/92 o usklađivanju prava i politike azila u Evropskoj zajednici<sup>45</sup> ukazano je na neka posebna pitanja u oblasti azila. Između ostalog, utvrđeno je da u slučaju masovnog priliva sve države članice primaju izbjeglice proporcionalno svojim mogućnostima, a da tražiocima azila moraju obezbijediti sigurnost, zaštitu zdravlja, fizičkog i ličnog integriteta. Utvrđena je obaveza država da izdvajaju sredstva za rad humanitarnih organizacija, da pružaju pomoć

---

<sup>42</sup> Čl. 5., t. 1. i t. 2. Ukoliko azilant posjeduje više takvih isprava, mjerilo je najduži boravak, po dužini trajanja ili kalendarski, a posebno je regulirana situacija kada azilant posjeduje vizu ili ispravu čije je važenje isteklo.

<sup>43</sup> Čl. 6., st. 2.

<sup>44</sup> Čl. 8. Konvencije. Konvencija u čl. 10. i 12. sadrži i dodatna pravila o utvrđivanju nadležnosti za rješavanje zahtjeva za azil. Prema prvom pravilu, kada država članica Unije izda azilantu ispravu o boravku čije je važenje duže od 3 mjeseca, onda ta zemlja i preuzima na sebe odgovornost. Prema drugom pravilu, ukoliko se zahtjev za azil podnese organima jedne, a azilant se nalazi na teritoriji druge države, onda će ta druga zemlja biti nadležna za razmatranje zahtjeva.

<sup>45</sup> Evropski parlament usvojio je ovu rezoluciju 15. novembra 1992. godine. Integralni tekst vidjeti u: UNHCR (1993), *Collection of International Instruments and other legal texts concerning refugees and displaced persons - regional instruments*. Ženeva: UNHCR, str. 464.-469.

lokalnim organizacijama u rješavanju izbjegličkih problema te da omoguće konstantnu obuku i usavršavanje kadra koji bi, u slučaju potrebe, izvršio adekvatan prijem izbjeglica i proveo efikasan postupak utvrđivanja njihova statusa. Rezolucijom je ukazano na potrebu da se na nivou zajednice razrade jedinstveni kriteriji za određivanje pojma "sigurna treća zemlja" i "sigurna zemlja porijekla" iz kojih azilanti dolaze na područje EZ, kao i da se pojačaju aktivnosti na suzbijanju različitih oblika zloupotreba u vezi sa ilegalnim migracijama.

Zaključivanjem Amsterdamskog ugovora 1997. godine, koji je stupio na snagu 1. jula 1999. godine, počinju intenzivnije aktivnosti na stvaranju jedinstvenog sistema azila unutar EU. Ugovor je stvorio osnove za prebacivanje pitanja azila i migracija iz tzv. trećeg stuba pravnih normi koje se tiču nacionalnog prava, gdje je državama ostavljena sloboda da samoinicijativno odlučuju, u "prvi stub" – pravo koje se uređuje na nivou Unije.<sup>46</sup> Ugovorom su, uz ostalo, propisani: zajednički standardi posvećeni tražiocima azila i izbjeglicama i raspodjela tereta prijema novih izbjeglica.

Ugovorom je predviđeno da se na nivou Unije razradi i usvoji niz propisa posvećenih migrantima, izbjeglicama i azilantima. Dosada usvojeni set dokumenata sadrži direktive koje uređuju standarde prihvata azilanata i izbjeglica na teritoriji država članica, direktive u kojima se definira pojam izbjeglice, te direktive koje reguliraju azilantski postupak.<sup>47</sup>

Direktivu 2003/9/EC o minimalnim standardima prihvata azilanata (OJ L 31, 6. 2. 2003., p.18), Vijeće Evropske unije usvojilo je 2003. godine. Ona se primjenjuje na sve državljane trećih zemalja i osobe bez državljanstva koje zahtjev za azil podnesu na granici ili na teritoriji države članice, sve dok im je dopušteno da ostanu na tom teritoriju kao tražitelji azila, te na članove porodice, ukoliko su oni obuhvaćeni zahtjevom za azil, po zakonu te zemlje.

Među generalnim odredbama o uvjetima prihvata azilanata jeste i obaveza države da tražiteljima azila u roku od 3 dana od dana podnošenja zahtjeva, nadležnom organu izda dokumente kojima im se potvrđuje status tražitelja azila ili im se odobrava boravak na teritoriji države članice, sve dok se ne razmotri njegov zahtjev za azil.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> „Ovim ugovorom, koji je problem azila i migracije stavio u samo središte zajedničke evropske politike, članice EU proklamirale su svoju spremnost da saradnji na tom području daju visoki prioritet, pa čak i da se odreknu dijela nacionalnog suvereniteta“. Navedeno prema: Mesić, M. (2002) *Međunarodne migracije- tokovi i teorije*. Zagreb: Societas, str. 221.

<sup>47</sup> Dokumenti koji slijede dostupni su u :UNHCR (2007) " *Zbornik propisa o azilu*". Sarajevo: UNHCR.

<sup>48</sup> Čl. 6. Direktive.



Međutim, primjenu ovog člana države mogu isključiti kada je tražitelj azila u pritvoru i tokom razmatranja zahtjeva za azil podnesenog na granici.<sup>49</sup>

Sloboda kretanja unutar teritorije države prihvata može se, prema odredbama čl. 7., st. 3., ograničiti na određeno područje iz zakonskih razloga ili razloga javnog reda.

Ostaje, međutim, dilema koliko će države široko tumačiti ovu odredbu i u praksi je, možda, i zloupotrebjavati. Među pravima koja Direktiva garantira tražiteljima azila jesu i: obrazovanje i školovanje maloljetnih osoba, zapošljavanje tražitelja azila (uz obavezu država da odrede vremenski period, počevši od dana podnošenja zahtjeva, tokom kojeg podnosilac zahtjeva nema pristup tržištu rada), stručna obuka; generalna pravila o materijalnim uvjetima prihvata azilantata i zdravstvenoj zaštiti.

Posebno poglavlje posvećeno je osobama sa posebnim potrebama, tačnije maloljetnim osobama, maloljetnicima bez pratnje, hendikepiranim osobama, starim licima, samohranim roditeljima sa maloljetnom djecom, trudnicama, osobama koje su bile podvrgnute torturi, silovanju i drugim teškim oblicima psihičkog, fizičkog ili seksualnog nasilja.

Direktiva predviđa da će se uvjeti prihvata reducirati ili čak i uskratiti u situacijama kada tražitelj azila: napusti mjesto boravka koje mu je odredio nadležni organ, a o tome ne obavijesti taj organ, ili kada mjesto boravka napusti bez dozvole, u slučaju kad je ona nužna, ukoliko se ne pridržava obaveze prijavljivanja nadležnom organu ili davanja informacija ili odazivanja na razgovor u vezi sa postupkom povodom njegova zahtjeva za azil tokom razumnog vremenskog perioda propisanog nacionalnim zakonom, ukoliko je već podnio zahtjev u istoj državi članici te kad je tražitelj azila prikrio svoja finansijska sredstva i tako se nedozvoljeno okoristio od materijalnih uvjeta prihvata. Države članice uvjete prihvata mogu uskratiti i kada tražitelj azila ne dokaže da je zahtjev za azil podnesen u najkraćem razumnom roku nakon dolaska u državu članicu.

Direktiva iz Dablina, br. 343/2003, o uspostavljanju kriterija za određivanje države EU nadležne za ispitivanje zahtjeva za azil, koji je državljanin neke treće zemlje podnio u jednoj od država članica (OJ L 50, 6. 2. 2003., p.1), usvojena je 18. februara 2003. godine.

Prema tim kriterijima, državom koja je nadležna za razmatranje zahtjeva za azil, najprije će se smatrati država u kojoj tražitelj azila ima člana porodice kojem je dozvoljeno da boravi kao izbjeglica u nekoj državi članici (bez obzira da li je porodica bila formirana u zemlji porijekla), ako se sa tim saglase zainteresirane

---

<sup>49</sup> Čl. 6., st. 2. Direktive.

osobe. Ta će država biti nadležna i ukoliko, povodom zahtjeva člana porodice tražitelja azila, još uvijek nije donesena prvostepena odluka u pogledu merituma zahtjeva. Kada je podnosilac zahtjeva za azil maloljetna osoba bez pratnje, za razmatranje njenog zahtjeva nadležna je država članica u kojoj zakonito boravi član njegove porodice, uz uvjet da je to u interesu djeteta, a u odsustvu člana porodice nadležna je država u kojoj je maloljetnik podnio svoj zahtjev za azil. Ukoliko tražitelj azila posjeduje važeći boravišni dokument, za razmatranje njegova zahtjeva nadležna je država članica koja je izdala taj dokument, a direktivom je regulirana i situacija kada tražitelj azila posjeduje više od jednog boravišnog dokumenta ili vize izdate od strane različitih država članica, te kad posjeduje vize ili druge dokumente kojima je istekao rok važenja.<sup>50</sup>

Ukoliko se utvrdi da je tražitelj azila došao iz treće zemlje, prešao granicu i ušao u državu članicu na neregularan način, njegov će zahtjev razmatrati država članica u koju je tako ušao, a nadležnost prestaje 12 mjeseci nakon datuma neregularnog prelaska granice. Ukoliko je takav tražitelj azila najmanje 5 mjeseci živio u više država članica, za razmatranje njegova zahtjeva nadležna je država njegova posljednjeg boravka. Kada državljanin treće zemlje uđe na teritorij države članice koja je odustala od zahtjeva da on mora imati vizu, ta će zemlja biti nadležna za razmatranje zahtjeva za azil, a u slučaju da je tražitelj azila zahtjev podnio u drugoj državi, koja također odstupa od zahtjeva za vizu, razmatranje zahtjeva za azil prenosi se na tu državu. Država članica u čijoj je međunarodnoj aerodromskoj tranzitnoj zoni podnesen zahtjev za azil bit će nadležna za njegovo razmatranje.

Konačno, ukoliko na osnovu svih prethodnih kriterija nije moguće odrediti nadležnu državu, takvom će se smatrati ona članica u kojoj je najprije podnesen zahtjev za azil.<sup>51</sup>

Ukoliko više članova iste porodice podnese zahtjev za azil, a primjena kriterija Direktive mogla bi uzrokovati njihovo razdvajanje, nadležna država određuje se na osnovu dvaju kriterija: sve će zahtjeve za azil razmatrati ona država koja ispunjava kriterije nadležnosti za najveći broj članova porodice, ili će to biti država koja je nadležna za razmatranje zahtjeva najstarijeg člana porodice.<sup>52</sup>

Poglavlje IV. Direktive sadrži humanitarnu klauzulu koja predviđa da bilo koja država članica, čak i kada nije nadležna prema kriterijima Direktive, može

---

<sup>50</sup> Čl. 9., st. 4.

<sup>51</sup> Spomenuta hijerarhija kriterija navedena je u poglavlju III. Direktive. Tekst Direktive vidjeti u: UNHCR(2007), *Zbornik propisa o azilu*. Sarajevo: UNHCR, str.198.-220.

<sup>52</sup> Čl. 14. Direktive.

sjediniti članove porodice i izdržavane srodnike iz humanitarnih razloga, koji su zasnovani na porodičnim ili kulturološkim razlozima.<sup>53</sup>

Direktiva Vijeća 2001/55/EZ o minimalnim standardima za pružanje privremene zaštite, u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba i o mjerama za promicanje ravnoteže među državama članicama, u vezi sa naporima koje one ulažu prilikom prihvata takvih osoba i snošenju posljedica tog čina, usvojena je 2001. Godine (OJ L 212, 7. 8. 2001., p. 12), a sredstva nužna za njeno provođenje osiguravaju se iz Evropskog izbjegličkog fonda.

Privremena zaštita u čl. 2 Direktive označena je kao vanredni postupak kojim se, u slučaju masovnog priliva raseljenih osoba iz trećih zemalja, koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju porijekla, osigurava neposredna i privremena zaštita, posebno, ukoliko postoji rizik da azilantski sistem ne može savladati taj priliv bez nepovoljnih posljedica po efikasno djelovanje, a u interesu osoba u pitanju i drugih osoba koje traže zaštitu.

Postojanje masovnog priliva raseljenih lica utvrđuje se odlukom Vijeća kvalificiranom većinom, a na prijedlog Komisije. Direktiva predviđa minimalan sadržaj te odluke, odnosno prijedloga. Privremena zaštita traje jednu godinu i može se, uz određene izuzetke, automatski produžavati svakih šest mjeseci, za maksimalno jednu godinu.

U duhu solidarnosti, države su dužne saradivati na prihvatu osoba koje uživaju privremenu zaštitu, a posebno na njihovom eventualnom transferu iz jedne zemlje u drugu. Direktiva posebno predviđa da osobe koje uživaju privremenu zaštitu moraju imati mogućnost da bilo kada podnesu zahtjev za azil.<sup>54</sup> Države mogu osigurati da se status privremene zaštite i status tražitelja azila ne uživaju istovremeno, dok je zahtjev još u postupku razmatranja. Ako nakon razmatranja zahtjeva osoba ne dobije izbjeglički ili neki drugi vid zaštite, a ispunjava uvjete za uživanje privremene zaštite, država joj je dužna omogućiti uživanje ili nastavak korištenja privremene zaštite, dok god ona traje.<sup>55</sup>

Direktiva 2005/85/EZ o minimalnim standardima u postupku za priznavanje i oduzimanje izbjegličkog statusa u državama članicama (OJ L 326, 13. 12. 2005., p. 13), primjenjuje se na sve zahtjeve za azil podnesene na teritoriji država

---

<sup>53</sup> Čl. 15. Direktive. Zahtjev za azil bit će razmatran na zahtjev druge države članice i uz prethodni pristanak zainteresiranih lica. Komisija EZ/EU usvojila je i Direktivu br. 1560/2003 koja sadrži iscrpna pravila za primjenu Direktive br. 343/2003. Tekst i ove Direktive vidjeti u: *Ibid* (2007), str.220.-248.

<sup>54</sup> Čl. 17. Direktive.

<sup>55</sup> Čl. 19. Direktive.

članica, uključujući i njihove granice ili tranzitne zone. Direktivom je dozvoljeno da podnositelj zahtjeva ostane na teritoriji države članice do donošenja prvostepene odluke, uz izričitu napomenu da ostanak ne znači i pravo na dozvolu boravka.<sup>56</sup>

Dokument, između ostalog, određuje i pojam prve zemlje azila, a takvom se za podnosioca zahtjeva za azil smatra ona država koja mu je priznala izbjeglički status i još se uvijek može staviti pod njenu zaštitu ili kada u toj državi uživa odgovarajuću zaštitu, uključujući i povlastice od načela "non refoulement", pod uvjetom ponovnog prihvata u toj zemlji. Direktiva određuje i pojam "sigurne treće zemlje", kao zemlje sa čijeg je teritorija tražitelj azila ušao na područje EU i "sigurne zemlje porijekla", zemlje iz koje azilant dolazi.

Evropsko vijeće 1999. godine postavilo je u Tampereu elemente strategije provođenja zajedničke migracijske i politike azila, zasnovane na: saradnji između država EU, država izvora migracija i zemalja preko kojih prelaze migracijski tokovi, izgradnji mjera za uspostavljanje zajedničkog evropskog sistema azila kojim bi se odredile države odgovorne za provođenje postupka priznavanja azila, stvaranje zajedničkih standarda za djelotvoran postupak azila, stvaranje zajedničkih minimalnih uvjeta prihvata tražilaca azila i usklađivanje normativnih pravila o priznanju izbjegličkog statusa, te izgradnju mjera za osiguranje pravičnog tretmana državljana trećih zemalja koji legalno borave na teritoriji članica EU, prvenstveno kroz integracijsku politiku. Kao najvažniji element strategije navedeno je djelotvorno upravljanje migracijskim tokovima kroz saradnju sa državama porijekla i tranzita migranata, borbom protiv nezakonitih migracija i trgovanja ljudima.<sup>57</sup>

Ovakva politika Evropske unije ponovljena je i dopunjena Haškim programom (OJ C 53, 3. 3. 2005., p.1), usvojenim od strane Evropskog savjeta 2004. godine, i Zelenom knjigom o budućem zajedničkom evropskom azilantskom sistemu (Green Paper on the Future Common European Asylum System (Brussel, 6. 6. 2007.)-COM 2007 301.<sup>58</sup> U uvodu Zelene knjige je naznačeno da je kreiranje zajedničkog evropskog azilantskog sistema (CEAS) nastao od ideje stvaranja EU, kao jedinstvenog prostora zaštite za izbjeglice, koja je bazirana na punoj inkluzivnoj primjeni Ženevske konvencije, te na zajedničkim humanitarnim vrijednostima koje dijele sve države članice. Krajnji cilj je uspostavljanje sistema koji ga-

---

<sup>56</sup> Čl. 7. Direktive 2005/85/EZ. Tekst Direktive vidjeti u: Ibid (2007), str.157.-198.

<sup>57</sup> Tekst Ugovora iz Tamperea vidjeti u: Ibid (2007), str. 46.

<sup>58</sup> European Union 2013. Green Paper on the Future Common European Asylum System, Brussel, 6.6.2007-COM 2007 301, dostupno na : [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007.com2007\\_o...](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007.com2007_o...)

rantuje, osobama kojima je potrebna zaštita, pristup zaštiti pod jednakim uslovima u svim državama članicama, ali i pravično i efikasno postupanje sa osobama za koje se utvrdi da im zaštita nije potrebna.

Dokument u 5 tačaka obrađuje pitanja poput: proceduru apliciranja za azil, obradu zahtjeva za azil, dodjelu zaštite, uslove prihvata tražilaca azila, integraciju azilanata, implementaciju pratećih mjera, raspodjelu odgovornosti i finansijsku solidarnost država članica prilikom prijema azilanata, saradnju sa trećim zemljama u pogledu zaštite stranaca, povratak azilanata... Takođe se navode neki od nedostataka koji su uočeni u postojećem sistemu azila unutar Unije, te se pozivaju države članice EU, treće zemlje, međunarodne i nevladine organizacije, da svojim prijedlozima doprinesu prevladavanju tih nedostataka i unaprjeđenju sistema azila unutar EU.

Prethodna analiza dokumenata, usvojenih u okviru EU, pokazuje da zamišljeni jedinstveni sistem azila počiva na konceptima sigurne zemlje porijekla i sigurne treće zemlje, uz koje je vezan i ubrzani postupak, s krajnjim ciljem da se teret razmatranja zahtjeva za azil pokuša, u najvećem broju slučajeva, prebaciti van granica Unije. Naime, azil u državama članicama EU dodjeljuje se, u pravilu, samo iz humanitarnih, odnosno političkih razloga, pa je fizički pristup tražiteljima azila izuzetno otežan. Jedino izbjeglice iz kriznih regiona svijeta, koje mogu dokazati da su progonjene od strane tiranskih režima, imaju šanse da im se prizna pravo na boravak u zemljama prijema putem postupka za azil, iako i njih čeka mukotrpan proces dokazivanja da su u njihovim zemljama bili politički progonjeni.

Uvođenje tzv. ubrzanih azilantskih postupaka, trebalo je omogućiti da se zahtjevi za azil procesuiraju na brz i efikasan način. Međutim, ove postupke ne prate jasni i ujednačeni kriteriji primjene, pa je njihova pravičnost, ali i cjelokupan sistem međunarodne zaštite lica koja traže azil, doveden u pitanje.

Ubrzani postupak u praksi se primjenjuje u različitim situacijama: kada zahtjev za azil predstavlja očiglednu zloupotrebu (kada je podnosilac zahtjeva upotrijebio lažne dokumente, uz insistiranje da su vjerodostojni, kada je podnio zahtjev za azil s namjerom da izbjegne mjere protjerivanja ili se ogriješio o nacionalne propise o azilu), kada je očito neosnovan (nije zasnovan na razlozima priznatim i utvrđenim Konvencijom o statusu izbjeglica, npr. traganje za poslom), ali se veže i za koncepte "sigurna treća zemlja" i "sigurna zemlje porijekla".

Tako su sve članice Unije uvele ubrzane postupke za slučajeve kada je podnosilac zahtjeva ušao na prostor EU sa teritorije neke treće zemlje koja je označena kao sigurna. Neke od članica EU su izradile liste sigurnih trećih zemalja dok pojedine, npr. Mađarska, o tome donose ad hoc odluke. Dablinska konvencija, odnosno Uredba Dublin II., koja je zamijenila ovu konvenciju, sigurnim trećim zem-

ljama proglasila je sve države članice Unije, uz izuzetak Danske, ali su na tu listu uključene još i Island i Norveška. Načelo sigurne treće zemlje uključeno je i u sporazume koje Unija zaključuje sa trećim zemljama. Članice Evropske unije, ubrzane azilantske postupke koriste i u slučajevima kada podnositelj zahtjeva za azil dolazi iz zemlje koja je označena kao sigurna zemlja porijekla. Od stupanja na snagu Amsterdamskog sporazuma, sve članice Unije međusobno se smatraju sigurnim zemljama porijekla, a taj se princip primjenjuje i na države pristupnice, počevši od datuma njihova pristupanja. Liste sigurnih zemalja u pojedinim državama su ustanovljene zakonom (Austrija, Holandija), a u nekim ih određuje vlada putem ministarskog naloga (Bugarska i Rumunjska). Prilikom sastavljanja ovih listi, države uvažavaju različite kriterije, kao što su npr. broj lica tražitelja azila iz tih zemalja, nezavisnost sudstva, primjena Konvencije o položaju izbjeglica... pa su i zemlje koje se navode na tim listama različite.

Osnovno obilježje ubrzanih azilantskih postupaka jeste da se okončavaju znatno brže od uobičajenih postupaka, ali njihovo trajanje znatno se razlikuje od zemlje od zemlje. U Holandiji, ubrzani postupak traje 5-6 dana, u Bugarskoj 4, Rumunjskoj 10, a u Velikoj Britaniji traje najviše 14 dana. Generalno, riječ je o izuzetno kratkim vremenskim rokovima, uzmu li se u obzir ozbiljnost problematike i zaštita koju traže lica koja podnose zahtjev za azil. Pri tome se javlja problem proceduralnih garancija koje bi trebale omogućiti da se postupak obavi na pravno valjan način. Posebno se to odnosi na: nadležnost (kompetentnost) organa koji odlučuju o zahtjevu, pribavljanje relevantnih informacija i upotrebu pravnih lijekova (da li žalba može odlagati izvršenje odluka ili ne).

Pravo na žalbu povodom odluka donesenih u ubrzanom azilantskom postupku nije jedinstveno riješeno među državama članicama, ali ima jedno zajedničko obilježje: podliježe brojnim ograničenjima. U Austriji i Velikoj Britaniji, na primjer, žalba nema suspenzivni karakter pa tražitelj azila može biti vraćen i prije nego što njegova žalba bude uopće razmatrana. Ista se odredba primjenjuje i u Španiji, osim ako suspenzivni karakter izuzetno ne odobri sud u zasebnom saslušanju. U zemljama u kojima žalba ima suspenzivno djelovanje, njeno podnošenje vezano je uz izuzetno kratke roкове, npr. u Bugarskoj 7, a u Rumunjskoj samo 2 dana nakon donošenja odluke.

Nastavak restriktivne politike EU, po pitanju odobravanja azila i reguliranja migracija na teritoriji Unije, jesu i ugovori o readmisiji koji počivaju na principima "sigurne zemlje porijekla" i "sigurne treće zemlje". To su međudržavni, bilateralni ili regionalni sporazumi koji reguliraju način i postupak povratka osoba, državljana jedne od ugovornih strana kojima je prestao legalan osnov boravka na teritoriji druge ugovorne strane, kao i državljana trećih zemalja ili apatrida

pod uvjetima predviđenim tim sporazumom. Ove ugovore članice Evropske unije zaključuju sa zemljama van Unije, u cilju vraćanja državljana tih zemlja koji su izgubili pravo na legalan boravak na teritoriji EU. Sve češće njima se predviđa i vraćanje državljana trećih država, koji su se na putu prema članicama EU nalazili u tranzitu kroz zemlju potpisnicu ugovora o readmisiji.

## 2. Pravilo "non-refoulement"

Konvencija o položaju izbjeglica ostavlja mogućnost državama da sa svog teritorija protjeraju izbjeglice koje se tu "zakonito nalaze". Protjerivanje je, prema čl. 32., moguće u sljedećim slučajevima:

- ukoliko za to postoje razlozi nacionalne sigurnosti ili javnog reda;
- da se vrši samo kao izvršenje odluke donijete u skladu sa postupkom koji je predviđen zakonom;
- izbjeglici prethodno treba omogućiti da podnese dokaze za svoje opravdanje, te da podnese žalbu i sebi odredi zastupnika pred nadležnim organima, odnosno jednom ili više osoba koje specijalno odredi nadležna vlast;
- izbjeglici treba dati "razuman rok" kako bi pronašao zakonit prihvata u nekoj drugoj zemlji.

Svakom od elemenata koji prate postupak protjerivanja mogle bi se uputiti ozbiljne zamjerke. Na primjer, što se sve može podrazumijevati pod razlozima nacionalne sigurnosti ili javnog reda, a nemoguće je nabrojati. Pravo izbjeglice da podnese žalbu i odredi svog zastupnika može se suspendirati ukoliko se to protivi "imperativnim razlozima nacionalne sigurnosti". Ti se razlozi mogu, u praksi, krajnje proizvoljno i široko tumačiti. Konačno, koji će se vremenski period, ostavljen izbjeglici da potraži prihvat u nekoj drugoj državi, smatrati "razumnim rokom", ostaje nejasno, a u tom roku država koja vrši protjerivanje može primjenjivati "unutrašnje mjere koje smatra nužnim". Međutim, koje mjere unutrašnjega karaktera i na osnovu čega će se procijeniti da su one nužne, su nepoznanica. U najkraćem, način na koji je formuliran čl. 32. Konvencije, koji govori o postupku protjerivanja izbjeglica sa teritorije države u kojoj zakonito borave, ostavlja mnogo prostora za njegovo široko tumačenje i moguće zloupotrebe od strane država.

Čl. 33. Konvencije sadrži ključno pravilo zaštite izbjeglica – princip "non-refoulement", zabranu protjerivanja i vraćanja izbjeglica,<sup>59</sup> koji se može djelomič-

---

<sup>59</sup> Navodeći načine protjerivanja, odnosno prisilnog vraćanja, Konvencija se koristi širokom formulacijom da se to neće učiniti "silom, ni na koji način".

no shvatiti i kao izuzetak od pravila koje regulira protjerivanje. On garantira da izbjeglica neće biti protjeran, odnosno vraćen na teritoriju gdje bi njegov život ili sloboda bili ugroženi zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uvjerenja.<sup>60</sup>

To znači da je zabranjeno protjerivanje i vraćanje izbjeglice na bilo koje mjesto gdje bi njegov život i sloboda bili ugroženi po nekom od osnova koji se navode kao razlog za priznavanje statusa izbjeglice. Praktično, to znači da nema prisilnog povratka dok zahtjev za azil ne bude detaljno ispitan. Ovaj se princip neće primjenjivati na lice (izbjeglice) koje iz opravdanog razloga treba smatrati opasnim za sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, pošto je pravosnažnom presudom osuđen zbog posebno teškog krivičnog djela, predstavlja opasnost za zajednicu date zemlje.

Jedno od pitanja koje se nameće jeste: "Šta je sa licima koja još nisu ušla na teritoriju države u kojoj žele tražiti zaštitu, već se nalaze na njenoj granici?" Da li se i na njih može primijeniti odredba o zabrani vraćanja, i to od trenutka kad se pojave na granici jedne države tražeći zaštitu?

Odgovor bi bio potvrđan, a kao argument, na ova bi se lica mogao primijeniti sadržaj čl. 31. Konvencije, koji je posvećen izbjeglicama koje su nezakonito ušle ili nezakonito borave na teritoriji jedne države. Naime, u st. 1. ovog člana izričito je predviđena obaveza država da ne primjenjuju krivične sankcije prema osobama zbog njihova bespravnog ulaska ili boravka na njihovoj teritoriji, ukoliko te osobe direktno dolaze sa područja gdje su im život i sloboda bili u opasnosti.<sup>61</sup>

Ukratko, prema odredbama Konvencije o položaju izbjeglica, licu koje ispunjava uvjete da se smatra izbjeglicom, ne može biti zabranjen ulazak na teritorij države ugovornice. To znači i da se, u kontekstu sveukupne zaštite koju izbjeglicama pruža Konvencija iz 1951. godine, princip "non-refoulement" primjenjuje na sve izbjeglice, bez obzira jesu li već regulirali svoj status u državi prijema ili ne. Ograničenja za primjenu pravila "non-refoulement" postoje samo u izuzetnim situacijama kad se neka osoba, zbog ozbiljnih razloga, može smatrati opasnom za sigurnost neke države, ali ni takva osoba ne smije biti vraćena na teritorij države, gdje bi mogla biti izložena mučenju ili nehumanom postupanju. Posebnu težinu ovom principu daje činjenica da na čl. 33. nije dopušteno ulaganje rezervi. Činjenica da je ovaj princip ugrađen u veliki broj važećih međunarodnih instru-

<sup>60</sup> Konvencija Organizacije Afričkog jedinstva, o regulisanju posebnih vidova problema izbjeglica u Africi, štiti još i "fizički integritet", čl. 2., st.3.

<sup>61</sup> Ovoj obavezi država odgovara obavezi izbjeglica da se odmah prijave vlastima te države i izlože valjane razloge za svoj bespravan ulazak ili prisustvo u zemlji.



menata, rezolucije Ujedinjenih nacija i dokumente regionalnih organizacija, najbolje govori o njegovoj širokoj prihvaćenosti. Deklaracija o teritorijalnom azilu određuje "non-refoulement" kao opći princip koji trebaju prihvatiti sve države, bez obzira jesu li stranke Konvencije iz 1951. godine i dodatnog Protokola. Američka konvencija o ljudskim pravima razradila je princip "non-refoulement" na način da se stranac ni u kojem slučaju ne može deportirati ili vratiti u drugu zemlju, u slučaju da su tamo ugroženi "njegovo pravo na život ili lična sloboda zbog njegovog rasnog pripadništva, državljanstva, vjere, društvenog položaja ili političkog mišljenja".<sup>62</sup>

Preporuka br. 434 Savjetodavne skupštine Vijeća Evrope o garantiranju azila evropskim izbjeglicama, pozivajući se na čl. 3. Evropske konvencije o zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda, dodatno pojačava pravilo "non-refoulement". Preporuka izričito obavezuje strane, ugovornice Konvencije, da ne vraćaju izbjeglice u zemlje gdje bi njihov "slobodan život" bio ugrožen. Opće je prihvaćeno da je načelo "non-refoulement" dio međunarodnog običajnog prava koji trebaju poštovati i države koje nisu potpisnice konvencija koje se odnose na izbjeglice. U slučaju da je to načelo povrijeđeno ili ugroženo, UNHCR reagira putem intervencija kod nadležnog organa, a ako to smatra potrebnim, obavještava i javnost.<sup>63</sup>

## Umjesto zaključka

Pravni položaj izbjeglica regulisan je odredbama Konvencije o položaju izbjeglica iz 1951. godine i Dodatnog protokola iz 1967. Godine, koji predstavljaju osnov savremenog međunarodnog prava izbjeglica. Zaštita izbjeglica upotpunjena je odredbama regionalnih dokumenata o izbjeglicama, te odredbama univerzalnih i regionalnih instrumenata o zaštiti ljudskih prava. Regionalni pristup rješavanju problema izbjeglica i azilanata je različit.

U američkom i afro-azijskom regionu, aktivnosti su usmjerene na poboljšanje postojećeg sistema zaštite izbjeglica i unapređenje azila. Rješenja o azilu

---

<sup>62</sup> Čl. 22., t. 8. Američke Konvencije o ljudskim pravima. T. 9. istog člana zabranjeno je kolektivno protjerivanje stranaca. Refoulement je, eksplicitno ili posredstvom tumačenja, zabranjen i u nekim drugim međunarodnim dokumentima, npr. Konvencija o sprečavanju mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Četvrta ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica, iz 1949. godine (čl. 45.), Afrička konvencija o izbjeglicama, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl.3.), Konvencija o teritorijalnom azilu iz Karakasa, iz 1954. godine (čl. 3.).

<sup>63</sup> Sali S., Terzić Z (1996) *Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima*. Sarajevo: Magistrat, str. 29.

sadržana u američkim dokumentima te rješenja iz Konvencije o posebnim vidovima izbjegličkih problema u Africi, predstavljaju značajnu i kvalitetnu dopunu instrumenata univerzalnoga karaktera.

Aktivnosti članica Evropske unije, umjesto unapređenja standarda zaštite žrtava prisilnih migracija, usmjerene su ka ujednačavanju politike država članica prema žrtvama prisilnih migracija i postepenom prebacivanju tereta rješavanja tog problema van granica Unije. Rezultat restriktivne politike EU, po pitanju odobravanja azila na njenoj teritoriji, stvaranje je zajedničkih pravnih normi na nivou Unije kojima se uređuju ova pitanja. Jedinstveni sistem azila i reguliranje migracijskih tokova na prostoru Unije zasniva se na principima sigurne treće zemlje i sigurne zemlje porijekla koji se realiziraju putem bilateralnih ugovora o readmisiji. Osnovni nedostatak tih dokumenata jeste što propuštaju da garantiraju pristup proceduri priznavanja izbjegličkog statusa i ne garantiraju princip "non-refoulement" - zabranu prisilnog vraćanja. Naime, na lica koja dolaze iz zemalja označenih kao sigurna zemlja porijekla ili sigurna treća zemlja, primjenjuje se tzv. ubrzani azilantski postupak, njihov zahtjev za azil odbacuje se bez prethodne mogućnosti da dokažu opravdanost svojih navoda. Države primjenjuju i radikalnije mjere, npr: izbjeglicama odbijaju pristup na svoje područje, vraćaju ih sa državne granice ili onemogućavaju podnošenje zahtjeva za azil. Iako je princip "non-refoulement" ugrađen u zakonodavstva o azilu i zaštiti stranaca u većini zapadnoevropskih država, njegovo tumačenje i primjena u praksi izaziva brojne dileme, što posebno dolazi do izražaja kad se azil traži na aerodromima. Pravna fikcija po kojoj se tranzitni prostori na aerodromima smatraju "međunarodnim zonama", ove površine ostavlja van teritorija države i njene normalne jurisdikcije. Ovakvo tumačenje dovodi u pitanje potpunu i valjanu primjenu principa "non-refoulement", povećava rizik od njegova kršenja jer se značajno ograničava pristup pravnim lijekovima.

Takođe, mjere kontrole na granicama, posebno zahtjevi vezani za vize, mogu, ako se ne uloži dovoljno napora i pažnje tražiocima azila, spriječiti njihov pristup postupku procjenjivanja i rezultirati vraćanjem izbjeglica na način da se direktno krši princip "non-refoulement" ili da se prilikom posrednog vraćanja izbjeglica vrati u zemlju odakle može biti poslan tamo gdje bi njegov život i sloboda bili ugroženi. U postupku razmatranja zahtjeva za azil i određivanja izbjegličkog statusa, primarno bi trebalo utvrditi da li podnosilac zahtjeva ima osnovan strah od progona. Međutim, ni na međunarodnom, niti na regionalnom nivou ne postoji općeprihvaćena definicija ubrzanih azilantskih postupaka, niti ujednačeni kriteriji njegove primjene. Ovi nedostaci, uz kratke vremenske rokove predviđene za obradu zahtjeva, mogli bi u praksi proizvesti suprotno dejstvo. Prioritet bi mogla dobiti brzina obrade zahtjeva, bez punog uvažavanja garancija

u postupku, a lica kojima je pomoć potrebna, mogla bi ostati bez adekvatne međunarodne pomoći. Ovi postupci predstavljaju jasno upozorenje da je krajnje nužno usvajanje jednog univerzalnog dokumenta kojim bi se na obavezujući način regulisano pitanje azila, utvrdio potrebnii nivo zaštite, te drugi elementi potrebni za realizaciju prava azila.

## Literatura

1. Degan, V. Đ. (2000) Međunarodno pravo. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
2. Dimitrijević, V, Paunović, M. (1997) Ljudska prava. Beograd: Dosije.
3. Dutetre, G. (2002) Izvodi iz prakse Evropskog suda za ljudska prava. Sarajevo: Bemust.
4. Green Paper on the Future Asylum System. Dostupno na: <http://uer-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007.com2007>.
5. Janković, B. (1974) Međunarodno javno pravo. Beograd: Naučna knjiga.
6. Mesić, M. (1993) "Međunarodno izbjegličko pravo", Migracijske teme, Zagreb, br. 9/93.
7. Mesić, M. (2002) Međunarodne migracije-tokovi i teorije. Zagreb: Societas.
8. Milovanović, R. (1994) "O zloupotrebi prava na teritorijalni azil i o proterivanju stranaca", Beograd, Međunarodna politika, br. 1029/94.
9. Softić, S. (2012) Međunarodno pravo. Sarajevo: DES.
10. Šerif, J. (1996) "Ljudska prava i prava izbjeglica", Međunarodna politika, Beograd, br. 1039-40/96.
11. Terzić Z, Sali S. (1996) Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima. Sarajevo: Magistrat.
12. The Human Rights Committee (1991) Roll in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford: Oxford press.
13. UNHCR (2007) Zbornik propisa o azilu. Sarajevo: UNHCR-ovo predstavništvo u Sarajevu.
14. UNHCR (1998) Priručnik o postupku i kriterijima za određivanje izbjegličkog statusa. Ženeva: UNHCR.
15. Zbornik radova (1998) "Izbeglice - međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbeglica, prognanika i raseljenih lica". Beograd: Sl. list SRJ.

## **ASYLUM IN INTERNATIONAL LAW**

### **Summary**

Often, in fear of persecution or fearing for their lives and safety, people seek refuge outside their country of nationality or residence. Asylum, as a protection given by a state to the persons in its territory, is a very important segment of the international legal protection. The key rule of a refugee protection is a "non-refoulement" which prohibits expulsion or return of refugees to the territory where his/her life or freedom would be threatened on account of his/her race, religion, nationality, membership to a particular social group or political beliefs. The author has thoroughly analyzed the concept and characteristics of asylum and the contents of the "non-refoulement" rules and also pointed to their gross violation of those by the states.

### **Key words**

refugees, asylum, "non-refoulement".

# **PARTICIPATIVNA DEMOKRATIJA I LOKALNA SAMOUPRAVA U OPĆINAMA UNSKO-SANSKOG KANTONA**

stručni članak

UDK: 321.7:352(497.6)

**mr. sci. Jasmin Hušić\***

## **Sažetak**

Ustavom Federacije BiH utvrđeno je da se lokalna samouprava ostvaruje u općinama. Činjenica je da su općine nivo vlasti koji je, funkcionalno i prostorno, "najbliži" građanima i koji, kao takav, ima najveću mogućnost za ostvarivanje lokalne samouprave i učešća većine građana u donošenju odluka na lokalnom nivou. Međutim, rezultati istraživanja kojeg smo proveli metodom upitnika, na području tri, po broju stanovnika najveće, općine Unsko-sanskog kantona i analiza izbornih rezultata ukazuju na nedovoljno učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou i neinformiranost građana o pravima i mogućnostima sudjelovanja u odlučivanju. Također, u radu se obrađuje sadržaj Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te daje osvrt na pravo na lokalnu samoupravu u korelaciji sa participativnom demokratijom u općinama Unsko-sanskog kantona.

## **Ključne riječi**

lokalna samouprava, demokratija, učešće građana u odlučivanju, izbori.

---

\*Općina Velika Kladuša;  
jhusic77@gmail.com

## 1. Uvod

Lokalna samouprava (*Local self-government*), kao oblik upravljanja u lokalnim zajednicama, jeste i oblik decentralizacije, u čemu se naročito i ogleda njen značaj za demokratske odnose. Lokalna samouprava je nastajala sporo, historijskim previranjem na srednjovjekovnoj društveno političkoj sceni, u kojoj su gradovi polako jačali svoju samoupravu stječući određena politička i druga prava. Započeti proces uspostavljanja lokalne samouprave tokom vremena se mijenjao kvalitativno i kvantitativno, zavisno od dostignutog stepena demokracije u pojedinim društvima. Danas je lokalna samouprava obilježje svih modernih društveno političkih sistema.

Najznačajniji europski međunarodni dokument kojim se utvrđuju principi lokalne samouprave i uspostavlja europski standard prava na lokalnu samoupravu je Europska povelja o lokalnoj samoupravi.<sup>1</sup> Povelja je nastala 15.10.1985. godine, u okviru Vijeća Europe, a izradio ju je Komitet vladinih stručnjaka, pod pokroviteljstvom Upravnog komiteta za regionalna i lokalna pitanja, na osnovu nacрта kojeg je predložila Stalna konferencija lokalnih i regionalnih organa vlasti u Europi.

Ustavom Federacije BiH je utvrđeno da se lokalna samouprava ostvaruje u općinama. Ostvarivanje lokalne samouprave podrazumijeva participaciju građana u javnim poslovima i u donošenju odluka na lokalnom nivou, i to neposrednim i posrednim putem.

U ovom radu polazimo od hipoteze da se na području općina Unsko-sanskog kantona ne ostvaruje lokalna samouprava, u smislu Europske povelje o lokalnoj samoupravi i drugih propisa koji reguliraju lokalnu samoupravu u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dakle, želimo, koristeći metodu upitnika, statističku metodu, kao i metodu analize i sinteze, odgovoriti na pitanja: U kojoj mjeri građani na području Unsko-sanskog kantona sudjeluju u neposrednom i posrednom odlučivanju na lokalnom nivou? U kojoj mjeri su informirani o mogućnostima učestvovanja u donošenju odluka na lokalnom nivou i da li su uopće zainteresirani za sudjelovanje u vršenju javnih poslova? Također, želimo utvrditi u kojoj se mjeri na području Unsko-sanskog kantona u lokalnim zajednicama ostvaruju demokratski princip vladavine većine?

---

<sup>1</sup> Europska povelja o lokalnoj samoupravi (*European Charter of Local Self-Government*) ratificirana je Uredbom o ratifikaciji Europske povelje o lokalnoj samoupravi 1994. godine, Službeni list RBiH, br. 31/94).

Da bi smo odgovorili na neka od postavljenih pitanja proveli smo jedno malo istraživanje na području tri, po broju stanovnika, najveće općine Unsko-sanskog kantona, i to, Općina Bihać, Općina Cazin i Općina Velika Kladuša. Istraživanje je provedeno metodom upitnika na uzorku od 150 ispitanika. Cilj nam je bio saznati koliko su građani zainteresirani za rad organa jedinica lokalne samouprave i koliko su upućeni u načine i sredstva kojima mogu utjecati na rad tih organa. Strukturu ispitanika čini:

- po stručnoj spremi sa osnovnom školom 4%, srednjom stručnom spremom 68% i sa višom ili visokom stručnom spremom 28%;
- po spolnoj strukturi 25% ispitanika su ženskog spola, 75% muškog;
- a starosnu strukturu čini 87% dobi između 18 i 50 godina, 13% preko 50 godina.

## **2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi**

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (EPLS) otvorena je za potpisivanje 15.10.1985. godine, a stupila je na snagu 1.9.1988. godine. EPLS je najznačajniji multilateralni dokument koji utvrđuje načela lokalne samouprave. Svrha koju EPLS ima može se svesti na "iznalaženje zajedničkih europskih standarda za mjerenje i vrednovanje zaštite prava na lokalnoj razini vlasti koje su, što je više moguće, bliskije građanima i da im se da mogućnost učinkovitog sudjelovanja u odlučivanju o bitnim javnim poslovima njihovih svakodnevnih sredina".<sup>2</sup> EPLS se sastoji od preambule i 18 članova podijeljenih u tri dijela. U preambuli se apostrofiraju cilj Vijeća Europe da što tješnje poveže svoje članice radi očuvanja i unaprjeđenja ideala i principa koji pripadaju zajedničkoj baštini. Također, se, između ostalog, navodi da su lokalni organi vlasti jedan od glavnih temelja svakog demokratskog sistema. Isto tako, što je naročito značajno, u preambuli se naglašava da je odbrana i jačanje lokalne samouprave u različitim europskim zemljama važan doprinos izgradnji Europe utemeljene na načelima demokratije i decentralizacije vlasti.

Prvi dio, koji se sastoji od deset članova, reguliše da će se principi lokalne samouprave utvrditi zakonodavstvom zemlje potpisnice, i gdje je moguće ustavom. Ovom odredbom, kojom se ističe naročit značaj principa lokalne samouprave, ostavlja se mogućnost da zemlje potpisnice utvrde principe ili zakonom

---

<sup>2</sup> Lauc, Z. (2010) *Acquis Vijeća Europe i hrvatska lokalna samouprava*, Ustavne promjene Republike Hrvatske i Europska unija, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, str. 74.-97.

ili ustavom, te na taj način prilagode izvršavanje ove obaveze svom pravnom sistemu i uređenju. U Federaciji BiH propisano je Ustavom da se lokalna samouprava ostvaruje u općini (član VI.2.(1)). Također, donesen je i Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine kojim se utvrđuju i razrađuju principi lokalne samouprave koje sadrži EPLS. Također, u prvom dijelu Povelje daje se i definicija/koncept lokalne samouprave, kao pravo i osposobljenost lokalnih organa vlasti da u granicama zakona reguliraju i rukovode znatnim dijelom javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ova definicija je u potpunosti preuzeta Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH. Dalje, utvrđuje djelokrug lokalne samouprave, zaštita domena lokalne vlasti, organizacija uprave i sredstva za obavljanje poslova lokalnih organa vlasti, uvjeti vršenja funkcija lokalnih organa vlasti, upravni nadzor, izvori finansiranja lokalnih organa vlasti, pravo na udruživanje, te zakonska zaštita lokalne samouprave.

U članu 4. Povelje - Djelokrug lokalne samouprave, naglašeno je da će osnovna prava i dužnosti lokalnih organa vlasti biti utvrđene ustavom ili statutom, da će u granicama zakona imati diskrecijsko pravo provoditi inicijative u vezi sa stvarima koje nisu isključene iz njihove nadležnosti, niti stavljene u nadležnost neke druge vlasti. Nadležnost lokalnih organa vlasti jeste sadržaj prava na lokalnu samoupravu, čije bi uskraćivanje – umanjeње od strane viših nivoa vlasti značilo i povredu prava na lokalnu samoupravu. Stoga, Povelja u članu 4. poseban značaj daje nadležnostima lokalnih organa vlasti. Tako se Poveljom zabranjuje uskraćivanje ili ograničavanje prava povjerenih lokalnim organima od strane viših nivoa vlasti, osim u slučajevima kada to zakon predviđa. Dakle, isključivo parlament može zakonom ograničiti neka od povjerenih prava. U tome je osnovni značaj EPLS za zaštitu prava na lokalnu samoupravu, kao i u garanciji prava na pravna sredstva radi osiguranja slobodnog obavljanja dužnosti i poštivanja načela lokalne samouprave – član 11. Također, poseban značaj za pravo na lokalnu samoupravu ima odredba člana 4. tačka 6. Povelje kojom je propisano da će "lokalne vlasti biti konsultovane, u najvećoj mogućoj mjeri, pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču".

Drugi dio propisuje minimum obaveza koje zemlje potpisnice preuzimaju, te organe vlasti na koje se Povelja odnosi.

Treći dio sadrži odredbe koje se odnose na potpisivanje, stupanje na snagu, otkazivanje i notifikaciju. U ovom dijelu sadržana je i teritorijalna klauzula kojom se daje sloboda svakoj potpisnici da ograniči primjenu EPLS na određeni teritorij, uz mogućnost kasnijeg proširenja primjene.



### 3. Pravo na lokalnu samoupravu

Pravo na lokalnu samoupravu je sukus demokratije koju, između ostalog, možemo mjeriti upravo sadržajem prava na lokalnu samoupravu. Ustav BiH ne spominje lokalnu samoupravu. Međutim, BiH je ratifikovala EPLS 1994. godine čime je preuzela obavezu uvođenja, poštovanja i implementacije europskih principa lokalne samouprave. Članom VII.3. Ustava Federacije BiH je utvrđeno da su međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u BiH i Federaciji BiH, kao i opća pravila međunarodnog prava dio zakonodavstva Federacije BiH. Istim članom, u slučaju nesaglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva Federacije BiH, daje se prednost međunarodnim ugovorima, odnosno sporazumima.

Pravo na lokalnu samoupravu u Federaciji BiH zagarantirano je prevashodno Ustavom Federacije BiH,<sup>3</sup> EPLS i Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>4</sup> Članom 11. EPLS se lokalnim organima vlasti garantira pravo na pravna sredstva radi osiguranja slobodnog obavljanja dužnosti i poštivanja načela lokalne samouprave, koji su uspostavljeni ustavom ili zakonom. Ustavom Federacije BiH, u članu VI.2.(1) je propisano da se lokalna samouprava ostvaruje u općini, a članom IV.C.10. (3) utvrđeno je da zaštitu prava na lokalnu samoupravu osigurava Ustavni sud. Ova odredba Ustava (stav 3.) dodata je Amandmanom XCVI. Postupak za zaštitu prava na lokalnu samoupravu pred Ustavnim sudom mogu pokrenuti općine i gradovi, te udruženja općina i gradova Federacije BiH. U Federaciji BiH trenutno egzistira jedno udruženje općina i gradova, Savez općina i gradova Federacije BiH. Članom IV.C.11. utvrđena je obaveza Vrhovnog suda i kantonalnih sudova da, kada smatraju da odgovarajući zakon nije u skladu sa Ustavom, obustave postupak koji se vodi pred sudom i predoče predmet Ustavnom sudu u skladu sa članom IV.C.10.(3).

Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je donesen 2006. godine, utvrđene su vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave. Ovim zakonom kantoni su obvezani da usklade svoje zakone sa istim i da izvrše prijenos poslova i nadležnosti, kao i odgovornosti koje su dodijeljene jedinicama lokalne samouprave, sve to u roku od šest mjeseci. USK je

---

<sup>3</sup> Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08.

<sup>4</sup> Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06.

tek 2011. godine donio Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona.<sup>5</sup> Odredbe kantonalnog Zakona o lokalnoj samoupravi su gotovo identične odredbama Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Isto tako, Ustav USK u potpunosti preuzima odredbe Ustava Federacije BiH koje propisuju nadležnosti općinskih vlasti.

Suština prava na lokalnu samoupravu su svakako nadležnosti općinskih vlasti i mogućnost općinskih vlasti da ih ostvaruju bez kršenja, smetnji i otežavanja od strane viših nivoa vlasti. Ovo pravo građani ostvaruju bilo posredno, putem organa jedinica lokalne samouprave, bilo neposredno participacijom u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou, odnosno participacijom u vršenju javnih poslova. Nadležnosti općinskih vlasti kako ih utvrđuju Ustav Federacije BiH, Zakon o principima lokalne samouprave i kako su ih preuzele kantonalne vlasti, bez dodatnog preciziranja i proširenja, dosta su široko utvrđene i u dovoljnoj mjeri za ostvarivanje lokalne samouprave. Isto tako, dosta su široko utvrđene mogućnosti građanskog participiranja u procesima donošenja odluka i vršenja javnih poslova lokalne zajednice. Te mogućnosti se naročito ogledaju u pravu na referendum, zbor građana i mjesnu samoupravu. U praksi se javljaju određeni problemi koji otežavaju realizaciju prava na lokalnu samoupravu. Prije svega to su neinformiranost građana, te nedostatak inicijative i aktivnosti općinskih vlasti na organiziranju i reguliranju participacije građana u procesima odlučivanja. Pored ovih problema, koji se negativno odražavaju na realizaciju prava na lokalnu samoupravu, a koje ćemo u nastavku šire elaborirati, ovo pravo je često povrijeđeno od strane viših nivoa vlasti, najčešće kantonalnih. Tako, *exempli causa* Ustavni sud Federacije BiH je rješavajući zahtjeve općinskog načelnika Općine Velika Kladuša za zaštitu prava na lokalnu samoupravu utvrdio povrede prava na lokalnu samoupravu od strane kantonalnih vlasti USK. Prvim zahtjevom osporen je Zakon o koncesijama USK,<sup>6</sup> a drugim Zakon o državnoj imovini.<sup>7</sup> U oba slučaja utvrđeno je da je osporenim zakonima povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu. U izreci presuda, Sud je naložio da se osporeni zakoni usklade sa članom 4. tačka 6. EPLS, te da se pri tom postupi u skladu sa članom 56. stav 2. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH.<sup>8</sup> Član 4. tačka 6. EPLS utvrđuje obavezu konsultiranja lokalnih vlasti, u najvećoj mogućoj mjeri,

---

<sup>5</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, Službeni glasnik USK, br. 8/11.

<sup>6</sup> Zakon o koncesijama, Službeni glasnik USK, br. 10/03.

<sup>7</sup> Zakon o državnoj imovini, Službeni glasnik USK, br. 5/97.

<sup>8</sup> Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-22/06 od 13.02.2007, Službene novine Federacije BiH, br. 22/07, i Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-21/06 od 13.02.2007, Službene novine Federacije BiH, br. 22/07.

pravovremeno i na odgovarajući način, u procesu planiranja i donošenja odluka o svim stvarima koje ih se direktno tiču, a član 56. stav 2. propisuje postupak konsultiranja putem saveza općina i gradova. Zanimljivo je da je Sud u oba slučaja, iako je utvrdio da je osporenim zakonima povrijeđeno pravo na lokalnu samoupravu, odredio rok od šest mjeseci za usklađivanje u kojem roku se isti mogu primjenjivati. Pored ovih slučajeva, o kojima je Ustavni sud odlučivao, brojni su slučajevi kršenja prava na lokalnu samoupravu za koje nisu pokrenuti postupci za zaštitu tog prava pred Ustavnim sudom. Primjer kršenja prava na lokalnu samoupravu od strane viših nivoa vlasti, a zbog kojih nije pokrenut postupak zaštite pred Ustavnim sudom jeste neostvarivanje prava općina iz člana 8. stav 3. alineja 14. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine kojim je, kao vlastita nadležnost jedinica lokalne samouprave, utvrđeno osnivanje, upravljanje, finansiranje i unaprijeđenje ustanova osnovnog obrazovanja.

Naime, Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, u članu 8. sistemom pozitivne enumeracije utvrđene su vlastite nadležnosti jedinica lokalne samouprave. U ovim nadležnostima je, između ostalih, i osnivanje, upravljanje, finansiranje i unaprijeđenje ustanova osnovnog obrazovanja. U Prijelaznim i završnim odredbama, u članu 58. ovog zakona utvrđena je obaveza Federacije BiH i kantona da usklade svoje zakone sa ovim zakonom, te da izvrše prijenos poslova, nadležnosti i odgovornosti dodijeljenih jedinicama lokalne samouprave. Za izvršenje ove obaveze ostavljen je rok od šest mjeseci.

Također, članom 58. stav 4. stavljene su van snage odredbe kantonalnih zakona o lokalnoj samoupravi i odredbe statuta jedinica lokalne samouprave koje su u suprotnosti sa odredbama ovog zakona. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine je usvojen 2006. godine. Skupština Unsko-sanskog kantona je donijela Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona<sup>9</sup> tek u aprilu 2011. godine, dakle, poslije pet godina. Osnovno obrazovanje, iako "vlastita nadležnost" jedinica lokalne samouprave je faktički i dalje u nadležnosti USK. Još uvijek je na snazi Zakon o osnovnom i općem srednjem odgoju i obrazovanju<sup>10</sup> koji je usvojen u aprilu 2004. godine.

Nedavno su vršeni pokušaji da se izvrši prijenos nadležnosti osnivanja, upravljanja i finansiranja ustanova osnovnog obrazovanja donošenjem Zakona o srednjem obrazovanju<sup>11</sup> koji je donesen u julu 2012. godine. Međutim, zakon o

---

<sup>9</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, Službeni glasnik USK, br. 8/11.

<sup>10</sup> Zakon o osnovnom i općem srednjem odgoju i obrazovanju, Službeni glasnik USK, br. 5/04.

<sup>11</sup> Zakon o srednjem obrazovanju, Službeni glasnik USK, br. 17/12.

osnovnom odgoju i obrazovanju nije još uvijek donesen, izrađen je nacrt. Sada je na snazi Zakon o osnovnom i općem srednjem odgoju i obrazovanju koji uređuje osnovno i srednje obrazovanje i Zakon o srednjem obrazovanju koji, također, uređuje srednje obrazovanje.

## 4. Demokratija na lokalnom nivou

Na lokalnom nivou, tj. u općinama, gdje je vlast organizirana u obliku jedinica lokalne samouprave, čiji su organi općinsko vijeće i općinski načelnik, kako je to Ustavom Federacije BiH utvrđeno, ostvaruje se lokalna samouprava.

U Preambuli EPLS, zemlje članice Vijeća Europe ističu da je "pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima jedan od demokratskih principa koji su zajednički svim državama članicama Vijeća Europe", te da su "uvjerene da je ostvarivanje tog prava moguće najneposrednije na lokalnom nivou".

Obzirom da je općinski nivo vlasti najbliži građanima, da obuhvata teritorijalno najuže područje, da rješava i reguliše svakodnevna i osnovna pitanja socijalnog, privrednog i kulturnog života kao što su građenje, ugostiteljstvo, obrtništvo, komunalne djelatnosti, obrazovanje i brojna druga pitanja; isto tako, posrednik je ili suorganizator mnogih drugih životnih aktivnosti građana na svom području, zaključuje se da je općinski nivo vlasti najbliži mogućnosti ostvarenja demokratskih principa u praksi. Na ovom nivou vlast najlakše može organizirati neposredni kontakt sa građanima kroz zborove građana, referendum i druge oblike građanskog izjašnjavanja i organiziranja.

Od izuzetnog značaja za implementaciju principa EPLS i Preporuke Komiteta ministara Vijeća Europe zemljama članicama o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou<sup>12</sup> je mjesna samouprava u jedinicama lokalne samouprave koja se ostvaruje *de lege lata* u mjesnoj zajednici.<sup>13</sup> Mjesna zajednica, kao obavezni oblik mjesne samouprave, pruža mogućnost svojim građanima da, putem organa mjesne zajednice, odlučuju o poslovima bitnim za život i rad na području mjesne zajednice. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH i Zakon o lokalnoj samoupravi USK utvrđuju određene nadležnosti organa mjesnih zajednica uz mogućnost statutarnog (statut općine i statut mjesne zajednice) proširenja i preciziranja nadležnosti i ovlaštenja ovih organa.<sup>14</sup> Međutim, iako je

---

<sup>12</sup> Dostupno na: <http://www.conventions.coe.int>

<sup>13</sup> Član 24. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine.

<sup>14</sup> Članom 25. Zakona o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine je utvrđeno da građani u mjesnoj zajednici putem organa mjesne

normativno mjesna samouprava regulisana na način da omogućava primjenu principa direktne demokratije i kanalisanje svakodnevnih interesa i potreba građana putem organa mjesnih zajednica (savjet mjesne zajednice i predsjednik savjeta mjesne zajednice) i ipso iure mjesna samouprava predstavlja hijerarhijski najnižu, građanima najbližu "stepenicu" organiziranog (mjesna zajednica ima svojstvo pravnog lica) sudjelovanja građana u javnim poslovima, ovom obliku samouprave de facto nije dat dovoljan značaj. Pod ovim, prije svega, mislimo na korištenje organa mjesnih zajednica od strane organa jedinica lokalne samouprave u "oslušivanju" volje građana i organiziranju bržeg i efektivnijeg pružanja usluga općine, s jedne strane, i korištenje organa mjesne zajednice od strane građana mjesne zajednice u komunikaciji i ostvarivanju mjesnih interesa kod organa općine (općinskog načelnika, općinskog vijeća i općinskih službi), s druge strane.

Pokazatelj nedostatka volje da se kapaciteti mjesne zajednice prošire i stave u punu funkciju, te da se ojačaju organi mjesnih zajednica organizaciono, profesionalno i finansijski jeste budžet općina u kojima se planiraju sredstva za rad organa mjesnih zajednica. Dakle, radi se o sredstvima koja se planiraju u budžetima općina u vidu granta za mjesne zajednice, a iz kojih treba da se finansira rad organa mjesnih zajednica, odnosno funkcioniranje mjesne samouprave. Ovi grantovi su dovoljni za materijalne troškove mjesnih zajednica (troškovi telefona, električne energije, kancelarijski materijal), ali ne i za kvalitetno vršenje poslova koji su u nadležnosti organa mjesnih zajednica. Tako na primjer, Općina Velika Kladuša je u Budžetu za 2012. godinu planirala 30.000,00 KM<sup>15</sup> za 14 mjesnih

---

zajednice odlučuju o poslovima značajnim za život i rad na području mjesne zajednice, a naročito:

- pokreću i učestvuju u javnoj raspravi kod pripreme i donošenja urbanističkih planova na području mjesne zajednice, pokreću inicijative, daju mišljenja i učestvuju u izgradnji komunalnih objekata i objekata u općoj upotrebi,
- pokreću i učestvuju u raspravama o inicijativama i aktivnostima za razvoj privrede i društvenih djelatnosti,
- brinu se o zaštiti osoba kojima je potrebna pomoć i u tu svrhu pokreću saradnju sa stručnim organima u oblasti socijalne zaštite
- staraju se o razvoju kulture i sporta i stvaraju uvjete za dostupnost ustanova i objekata kulture i sporta svim građanima,
- stvaraju uvjete i poduzimaju mjere za očuvanje i zaštitu prirodnih i radom ostvarenih vrijednosti čovjekove sredine,
- drugim poslovima utvrđenim statutom i pravilima mjesnih zajednica vodeći računa o vrsti i obimu potreba, raspoloživim sredstvima, kao i interesima građana u cjelini.

<sup>15</sup> Odluka o Budžetu Općine Velika Kladuša, za 2012. godinu, Službeni glasnik Općine Velika Kladuša, br. 02/12.

zajednica, međutim, niti taj iznos nije realiziran. Općina Sanski Most je u 2012. godini za 19 mjesnih zajednica planirala grant u iznosu od 15.000,00 KM, a re-balansom je smanjen na 12.000,00 KM.<sup>16</sup> U Općini Cazin, za 23 mjesne zajednice u 2011. i 2012. godini planiran je grant od 80.000,00 KM.<sup>17</sup>

Prema rezultatima istraživanja kojeg smo proveli na području općina USK za EPLS, čulo je 63% ispitanika, 37% ispitanika nije uopće čulo za Povelju. Na pitanje da li su zainteresirani za rad općinskog načelnika i općinskog vijeća, 76% ispitanika je odgovorilo potvrdno, 12% negativno i 12% ispitanika je reklo da su samo djelimično zainteresirani. Na pitanje da li bi nešto mijenjali u radu svoje općine, 66% je odgovorilo potvrdno, a 34% je odgovorilo da ne bi. Iako je većina ispitanika čulo za EPLS, zabrinjava podatak da i nakon gotovo 20 godina nakon ratifikacije Povelje, 37% ispitanika nikada nije čulo za nju. S druge strane, velika je većina ispitanika zainteresirano za rad općinskih organa 76%, kojima bi smo mogli pridodati i postotak od 12%, koji su djelimično zainteresirani. Opravdano je postaviti pitanje zašto postoji toliki disparitet između broja onih koji nisu nikad čuli za Povelju i broja onih koji su ipak zainteresirani za lokalnu samoupravu.

Na pitanje da li znate kako možete utjecati na donošenje odluka na lokalnom nivou (općini), 25% odgovorilo je sa da, 32% ne i 43% djelimično. Međutim, kada smo, kao kontrolno pitanje, tražili da navedu nekoliko načina na koji građani mogu utjecati na donošenje odluka na lokalnom nivou (općini), tek 18% ispitanika je navelo jedan ili dva načina, a 20% je naveo jedan, dva ili tri načina koji bi se uvjetno mogli prihvatiti kao načini na koje se djelimično može izvršiti utjecaj na odlučivanje na lokalnom nivou. Ostali, ili nisu uopće odgovorili ili su napisali da ne znaju, ili su pak navodili neadekvatne načine.

Na pitanje da li su ikad sudjelovali u donošenju neke odluke na lokalnom nivou, 78% ispitanika je odgovorilo negativno, a 22% potvrdno, a na traženje da navedu na koji način su sudjelovali u donošenju odluke na lokalnom nivou, tek 2% ispitanika je navelo javnu raspravu ili rad u mjesnoj zajednici.

Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH utvrđuje pravo građana da neposredno odlučuju o pitanjima iz nadležnosti organa jedinica lokalne samouprave putem referenduma, zbora građana i drugim oblicima neposrednog izjašnjavanja.

Zakon o lokalnoj samoupravi USK uređuje neposredno sudjelovanje građana u odlučivanju u jedinicama lokalne samouprave u članovima 51. do 56.

---

<sup>16</sup> <http://www.sanskimost.gov.ba/index.php/home/2012-04-10-18-56-53/budzet-1>, pristupljeno 18.02.2012. godine.

<sup>17</sup> [http://www.opcinacazin.ba/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=11:usvojeni-budeti&Itemid=130](http://www.opcinacazin.ba/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=11:usvojeni-budeti&Itemid=130), pristupljeno:18.02.2012. godine.

Kao oblike sudjelovanja građana u odlučivanju Zakon predviđa zbor građana, građansku inicijativu i referendum. Sve općine sa područja USK su uskladile svoje statute sa Zakonom o lokalnoj samoupravi USK. Međutim, iako postoje sve normativne pretpostavke za sudjelovanje građana u donošenju odluka na lokalnom nivou i postoji zainteresiranost građana, to sudjelovanje izostaje.

Očito je da organi jedinica lokalnih samouprava nedovoljno rade na uključivanju građana u procese donošenja odluka. Uključivanje se uglavnom sveđe na održavanje javnih rasprava o pojedinim odlukama općinskog vijeća, koje se vrlo slabo organiziraju, bez posebnih prethodnih priprema i motiviranja građana za sudjelovanje.

Komitet ministara Vijeća Europe je usvojio Preporuku br. R (2001) 19 zemljama članicama o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, 6.12.2001. godine. Uz Preporuku, usvojeni su i dva priloga: Prilog I. - Osnovni principi politike poticanja građana da učestvuju u procesu demokratskog odlučivanja, i Prilog II. - Mjere i koraci za poticanje i jačanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice. Navedeni dokumenti su od izuzetnog značaja za razvoj lokalne samouprave jer, utvrđujući osnovne principe politike poticanja građana da učestvuju u procesu demokratskog odlučivanja i utvrđujući mjere i korake za poticanje i jačanje učešća građana u javnom životu lokalne zajednice, naglašavaju značaj lokalne samouprave, ulogu građana u ostvarivanju lokalne samouprave i nužnost razvoja građanske svijesti o lokalnoj samoupravi. Međutim, gore prezentirani rezultati upitnika ukazuju na činjenicu da se u praksi uglavnom ne primjenjuje niti Preporuka niti prilozi.

Prije 14 godina provedeno je istraživanje u okviru projekta "Rad lokalnih organa vlasti u skladu sa Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi u Federaciji BiH, sa osvrtom na Sarajevski kanton",<sup>18</sup> koje je pokazalo poražavajuće podatke o primjeni demokratskih principa u lokalnoj zajednici. Istraživanje je pokazalo zainteresiranost za lokalne poslove, ali, s druge strane, nepovjerenje u organe vlasti i mogućnost neposrednog učešća u odlučivanju. Čak 32,51% ispitanika je smatralo stranačke skupove najznačajnijim mjestom za pokretanje vitalnih pitanja razvoja mjesne zajednice i općine, a zbor građana tek 14,18% ispitanika.

Danas, nakon 14 godina, rezultati nisu bitno drugačiji, ovo za područje USK, ali uvjereni smo da je stanje slično i na području ostalih devet kantona.

Izbori na lokalnom nivou u BiH su svake četiri godine, kada se biraju općinska vijeća i općinski načelnici kao organi jedinica lokalne samouprave. Izbornim

---

<sup>18</sup> Vidi u: Musabegović, N./Vočkić-Avdagić, J./Nuhanović, A. (1999) Lokalna samouprava: traganja i iskustva, Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, Sarajevo.

zakonom BiH,<sup>19</sup> u članu 12.7, bilo je utvrđeno da se općinski načelnik može birati, ili posredno od općinskog vijeća ili neposrednim izborom od registriranih birača, ovisno od toga kako je entitetskim zakonom propisano. Međutim, ako entitetskim zakonom nije propisano kako se bira općinski načelnik neposredno ili posredno, prema članu 12.7. stav 1. Izbornog zakona BiH, općinski načelnik će se birati posredno na način kako je utvrđeno članom 12.7. stav 3. Izbornog zakona BiH. Ni kasnijim izmjenama Izbornog zakona BiH nisu suštinski izmijenjene ove odredbe. Obzirom da do 2004. godine u Federaciji BiH nije bio usvojen zakon kojim bi se ovo pitanje reguliralo, općinski načelnik se birao posredno na način propisan članom 12.7. stav 3. Izbornog zakona BiH. Ovim članom je bilo propisano da, ako se načelnik bira posredno, da se bira većinom glasova ukupnog broja članova općinskog vijeća, a ako kandidat, kojeg je mogao predložiti svaki član općinskog vijeća, ne dobije većinu glasova od ukupnog broja članova općinskog vijeća, provodi se drugi krug izbora. Ako ni u drugom krugu kandidat ne dobije većinu od ukupnog broja članova, provodi se treći krug u kojem će biti izabran kandidat koji dobije najveći broj glasova. Također, bilo je propisano, u slučaju da je rezultat isti u trećem krugu, tj. da više kandidata imaju jednak broj glasova, izabran će biti najmlađi od kandidata. Nakon usvajanja Amandmana CIV na Ustav Federacije BiH<sup>20</sup> kojim je izmijenjen član VI.3 Ustava Federacije BiH, na način da općinske vijećnike i općinskog načelnika biraju demokratskim putem birači na neposrednim i tajnim izborima, donesen je Zakon o direktnom izboru općinskog načelnika u Federaciji BiH.<sup>21</sup> Ovim zakonom regulisan je izbor općinskog načelnika neposrednim putem.

Već 2008. godine usvojen je Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH<sup>22</sup> koji također reguliše izbor općinskog načelnika neposrednim putem. Osnovna razlika u regulisanju izbora općinskog načelnika, u odnosu na Zakon iz 2004. godine, je u tome što glasački listić za općinskog načelnika nije više preferencijalni glasački listić, što je omogućavalo biračima da izraze preferencije prema više ili svim kandidatima za općinskog načelnika, na način da kandidate označe brojevima od jedan i dalje. Općinska

---

<sup>19</sup> Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10).

<sup>20</sup> Službene novine Federacije BiH, br. 20/04.

<sup>21</sup> Zakon o direktnom izboru općinskog načelnika u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 20/04.

<sup>22</sup> Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 19/08.



vijeća se biraju sistemom otvorene liste. Normativno, u ovom dijelu, sistem izbora je dobro uređen. Građani neposredno odlučuju o izboru općinskog načelnika po imenu i prezimenu, neposredno odlučuju i o općinskim vijećnicima (otvorena lista), također po imenu i prezimenu. Iako se mogu kandidirati i nezavisni kandidati i za općinsko vijeće i za općinskog načelnika, u praksi je to zanemarljiv broj. Političke stranke formiraju liste za općinska vijeća i kandidiraju općinske načelnike. Građani mogu birati između predloženih. Izbor se uglavnom svodi na biranje "manjeg zla". Stranački kandidati su, nakon svih stranačkih provjera i testiranja odanosti stranci, gotovo isključivo oni kandidati koji će, bez pogovora, izvršavati stranačke zahtjeve. Ovo iz razloga što se osjećaju dužnim stranci i što se osjećaju ovisnim o stranci.

Stranke imaju ogroman politički utjecaj, putem kojeg mogu i utječu i na gotovo sve sfere života. Kada kažemo utjecaj, mislimo, prije svega, na nezakonito djelovanje političkih stranaka. Taj utjecaj je primjetan kod zapošljavanja na svim mjestima gdje političke stranke imaju utjecaj preko svojih istomišljenika, odnosno članova, kao što su: javna poduzeća, organi uprave i upravne organizacije, javne ustanove, pa čak i u privatnim poduzećima gdje se od vlasnika to zahtjeva kao "određena protuusluga". Utjecaj se osjeti u privredi kroz javne nabavke, privredne poticaje, građevinske dozvole i dr. Gotovo da nema pitanja na koje se ne može odraziti stranački utjecaj. Kada živimo u takvim uvjetima i pod takvim okolnostima, onda je sasvim jasno zašto se članovi stranaka teško odlučuju na oponiranje stranačkom rukovodstvu koje se svodi na nekoliko ključnih osoba. Dakle, građani biraju vlast između kandidata koje su predložile stranke, organi stranke koji "odlučuju" o kandidatima "odlučuju" uz saglasnost i vođeni voljom najužeg rukovodstva stranke koje se sastoji od nekoliko osoba. Tako izabrani i postavljeni predstavnici organa vlasti izvršavaju stranačku volju, odnosno opet volju nekoliko ključnih osoba u stranci.

U praksi, najčešće je općinski načelnik kandidat stranke koja u općinskom vijeću ima većinu. Na području USK je u samo tri slučaja, na lokalnim izborima 2008. i 2012. godine, općinski načelnik bio kandidat stranke koja nije osvojila većinu u općinskom vijeću (općina Bosanski Petrovac) ili je bio nezavisni kandidat (općina Velika Kladuša i općina Bužim).<sup>23</sup> Odnos između općinskog načelnika i općinskog vijeća se zasniva na principima međusobnog uvažavanja i saradnje, kako je to utvrđeno Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH i Zakonom o lokalnoj samoupravi USK, uz pojedinačnu odgovornost za ostvarivanje vlastitih nadležnosti i zajedničku odgovornost za funkcioniranje jedinica

---

<sup>23</sup> Vidi: [www.izbori.ba/Rezultati/RezultatiFinalni/files/index.html](http://www.izbori.ba/Rezultati/RezultatiFinalni/files/index.html)

lokalne samouprave. Bitno je napomenuti da je, u postupku donošenja odluka, općinski načelnik predlagatelj gotovo svih materijala (odluka, zaključaka i dr.) koji se razmatraju na sjednicama općinskog vijeća, te da se radi o stručnim materijalima koji za razumijevanje zahtijevaju određeno stručno znanje, upućenost u problematiku i informiranost. Sve ovo, uz činjenicu da vijećnici stranke iz koje je kandidiran i općinski načelnik daju bezrezervnu podršku materijalima koje predlaže općinski načelnik, umanjuje ulogu općinskog vijeća kao predstavničkog organa. Problem nedostatka samostalnosti predstavničkog organa, u odnosu na izvršni organ, uslijed čega se općinska vijeća pretvaraju u "izvršni organ izvršnog organa" identificirao je i Zdravko Tomac u svom djelu *Novi komunalni sistem*.<sup>24</sup>

Kada analiziramo izborne rezultate, konkretno za područje USK – Lokalni izbori 2012., možemo primijetiti da su samo na području dvije općine, stranke koje su osvojile mandate u ukupnom zbiru osvojenih glasova blago prešle postotak od 50% registriranih birača. Inače, izlaznost birača za svih osam općina je bila 48%, što je daleko manje od izlaznosti birača na lokalnim izborima europskih zemalja, kao što je npr. Danska koja je u periodu od 1993. do 2005. godine imala izlaznost na lokalne izbore oko 70%.<sup>25</sup>

**Tabela 1.**  
**Rezultati Lokalnih izbora 2012, za područje Unsko-sanskog kantona**

<b>Općina</b>	<b>Broj registriranih birača</b>	<b>Broj važećih glasova</b>	<b>Ukupno osvojenih glasova</b> (stranke koje participiraju u vijeću)
Velika Kladuša	40 296	20 148	19 535 (48,5%)
Cazin	50 831	27 589	26 050 (51,2%)
Bihać	54 482	26 659	25 461 (46,7%)
Bosanska Krupa	24 413	10 926	10 377 (42,5%)
Bužim	13 865	8 347	7 963 (57,5%)
Bosanski Petrovac	7 097	3 395	3 273 (46,1%)
Sanski Most	33 137	11 273	10 834 (32,7%)
Ključ	15 257	6 891	6 786 (44,5%)

Izvor: [www.izbori.ba/Rezultati/RezultatiPotvrđeni/](http://www.izbori.ba/Rezultati/RezultatiPotvrđeni/) pristupljeno: 24.12.2012.

<sup>24</sup> Tomac, Z. (1990) *Novi komunalni sistem*, RANS Moša Pijade i NRO Porodica i domaćinstvo, Zagreb.

<sup>25</sup> Zlokapa, Z. et al. (2007) *Kocka do kocke: dobro je dobro graditi: modeli organizacije lokalne samouprave*, Razvojna agencija EDA Banja Luka, Banja Luka.

Također, ovom treba dodati činjenicu da je većina političkih stranaka osvojila tek jedan ili dva mandata, odnosno da većina stranaka participira u općinskim vijećima samo sa jednim ili dva vijećnika, što je u donošenju odluka na općinskom vijeću gotovo zanemarivo. Dakle, u najvećem broju slučajeva, presudnu ulogu u donošenju odluka imaju vladajuće, odnosno političke stranke, koje participiraju u općinskom vijeću sa najvećim brojem vijećnika tj. koje imaju relativnu većinu. Na području USK to izgleda kao na tabeli br. 2.

**Tabela 2.**  
**Pregled političkih stranaka sa najvećim brojem osvojenih glasova na Lokalnim izborima 2012. godine**

Općina	Politička stranka sa najvećim brojem glasova	Broj glasova	Postotak broja glasova u odnosu na broj birača
Velika Kladuša	DNZ BiH	12 749	31,6%
Cazin	A-SDA	11 899	23,0%
Bihać	SDA	10 507	19,3%
Bosanska Krupa	SDP	3 361	13,8%
Bužim	SDA	3 587	25,9%
Bosanski Petrovac	SNSD	1 009	14,2%
Sanski Most	SDA	4 808	14,5%
Ključ	SDA	2 779	18,2%

Izvor: [www.izbori.ba/Rezultati/RezultatiPotvrđeni/](http://www.izbori.ba/Rezultati/RezultatiPotvrđeni/) pristupljeno: 24.12.2012.

Kao što se može vidjeti iz tabele br. 2, za političke stranke koje su osvojile najveći broj glasova i koje samim tim imaju najveći politički utjecaj, nije glasalo niti, osim u jednom slučaju, 30% biračkog tijela. Naravno, ne možemo zanemariti birače koji su svoj glas dali političkim strankama koje su osvojile jedan, dva ili više mandata. Međutim, činjenica je da opozicione stranke, sa tako malim brojem vijećnika, nemaju značajan utjecaj u donošenju odluka i da su često glasovi tih vijećnika predmet "trgovanja" između političkih stranaka, interesima koji najčešće nisu u funkciji "općeg dobra". Ni podaci općinskih izbora provedenih 2008. godine nisu povoljniji sa aspekta primjene demokratskih principa. Ovo posebno sa aspekta principa EPLS i preporuka Komiteta ministara Vijeća Europe zemljama članicama o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou. Tako možemo navesti neke primjere kao što su Općina Cazin, gdje je 21% registriranih birača

izabralo općinskog načelnika, u Općini Bosanski Petrovac, općinskog načelnika je izabralo 15,8% registriranih birača, u općini Ključ tek 14,4% birača. Apsolutnu većinu u Općinskom vijeću Općine Sanski Most, na izborima 2008. godine imala je SDA, dakle, mogla u potpunosti samostalno odlučivati o svim pitanjima iz nadležnosti općinskog vijeća, sa samo 22% osvojenih glasova biračkog tijela ove općine. Isto tako, apsolutnu većinu u Općinskom vijeću Općine Bihać, 2008. godine, sa samo 25%, imala je stranka SDP.

## 5. Zaključna razmatranja

Lokalna samouprava podrazumijeva demokratiju koja implicira vladavinu većine, odnosno participaciju većine u izboru predstavnika i u donošenju odluka na lokalnom nivou, a izabrani predstavnici i donesene odluke treba da budu posljedica volje većine. Međutim, u situaciji kada je izabranog općinskog načelnika kandidirala politička stranka koja u općinskom vijeću ima relativnu, često i apsolutnu većinu, a za istu stranku i kandidata za općinskog načelnika nije, u najvećem broju slučajeva, glasalo više od 30% biračkog tijela, imajući pri tom u vidu način donošenja odluka općinskog vijeća koji odražava ovisnost o izvršnom organu općine, kao i činjenicu da se referendum i zborovi građana ne organiziraju, a mjesna samouprava marginalizira, očito je da postoji kriza participativne demokratije koja je odraz slabosti društva i političkog sistema, što za posledicu ima negaciju lokalne samouprave.

Dakle, na jednoj strani imamo političke stranke koje imaju najveći broj vijećnika u općinskom vijeću – relativnu većinu, koja je često presudna u postupku donošenja odluke općinskog vijeća. Za te političke stranke nije glasalo niti 30% biračkog tijela, osim u jednom slučaju gdje je DNZ u Velikoj Kladaši osvojila 31,6% biračkog tijela i sa tim postotkom ima apsolutnu većinu u općinskom vijeću, te može donositi sve odluke, čak i budžet samostalno. Isto tako SDA u Općini Sanski Most, a SDP u Općini Bihać 2008. godine.

S druge strane, imamo građane koji su zainteresirani za rad općinskih organa, ali ne poznaju načine na koje neposredno mogu sudjelovati u donošenju odluka na lokalnom nivou i gotovo nikad ne sudjeluju, niti su sudjelovali u donošenju bilo koje odluke na lokalnom nivou.

Stanje koje odražavaju statistički podaci o učešću građana na lokalnim izborima, kao i podaci provedenog istraživanja o uključenosti građana u donošenje odluka na lokalnom nivou, način na koji općinsko vijeće donosi odluke i odnos u kojem se općinsko vijeće nalazi prema izvršnom organu ukazuje da se lokalna samouprava ne ostvaruje na području općina USK u smislu EPLS, Zakona o

principima lokalne samouprave u Federaciji BiH i Zakona o lokalnoj samoupravi USK. Ovo naročito ako pođemo od činjenice da bi lokalna samouprava trebala biti "poligon" za razvoj i ostvarivanje osnovnog principa demokratije, a to je pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima, jer ratio lokalne samouprave, što proizilazi i iz navedenih dokumenata, jeste participativna demokratija.

Očito je da građani nisu u dovoljnoj mjeri informirani o načinima i mogućnostima sudjelovanja u odlučivanju na lokalnom nivou, ali isto tako očito je da postoji visok stepen rezignacije građana prema tim mogućnostima. Ovo naročito potvrđuje postotak izlaznosti na lokalne izbore koji je daleko manji od izlaznosti u većem broju europskih zemalja.

Razlog neinformiranosti možemo tražiti u nedovoljnom angažmanu jedinica lokalne samouprave kao i nevladinih organizacija na putu informiranja i obučavanja građana o pravima i obavezama. Također, razloge možemo tražiti i u zakaživanju jedinica lokalne samouprave i nevladinog sektora u motiviranju građana na veće sudjelovanje u odlučivanju. Svakako da to nisu jedini razlozi, te da su oni toliko brojni da bi se teško mogli pobrojati kao što su opća informiranost građana, obrazovanje, potrebe građana, nadležnosti općina i brojni drugi. Međutim, sigurni smo da bi se stepen sudjelovanja građana u vođenju javnih poslova, na način da češće i znatnije sudjeluju u donošenju odluka na lokalnom nivou, mogao povećati i samim angažmanom organa (općinskog načelnika i općinskog vijeća) jedinica lokalne samouprave na uključivanju građana u odlučivanje. To se može postići informiranjem i motiviranjem građana, organiziranjem zborova građana, javnih rasprava bez svođenja istih na zadovoljavanje forme, davanjem većeg značaja mjesnoj samoupravi tj. mjesnim zajednicama bilo delegiranjem određenih poslova i jačanjem njenih kapaciteta, bilo većim "oslušivanjem" potreba mjesnih zajednica, ali, naravno, i drugim prikladnim sredstvima i načinima.

Stoga, smatramo da je nužno da se jedinice lokalne samouprave i nevladine organizacije više angažiraju na stvaranju povjerenja građana u lokalne vlasti, motiviranju, te informiranju i upućivanju građana u njihova prava i mogućnosti neposrednog odlučivanja na lokalnom nivou. Neophodno je, kao preduvjet ostvarivanja lokalne samouprave, da općinske, ali i vlasti viših nivoa, pristupe potpunoj provedbi EPLS i Preporuke Komiteta ministara zemljama članicama o učešću građana u javnom životu na lokalnom nivou, što bi za posljedicu trebalo imati razvoj participativne demokratije i jačanje demokratskog društva, prije svega na lokalnom nivou, ali i uopće.

## Literatura

### Knjige i članci

1. Dedić, S. (1998) Lokalna samouprava u Federaciji Bosne i Hercegovine, Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
2. Lauc, Z. (2010) Acquis Vijeća Europe i hrvatska lokalna samouprava, Ustavne promjene Republike Hrvatske i Europska unija, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, str. 74.-97.
3. Mujakić, M., Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i njena primjena u Bosni i Hercegovini, Evropsko zakonodavstvo, god. IX, br. 33-34, str. 275.-282.
4. Musabegović, N. /Vočkić-Avdagić, J. /Nuhanović, A. (1999) Lokalna samouprava: traganja i iskustva, Centar za promociju civilnog društva Sarajevo, Sarajevo.
5. Šmidovnik, J. (1999) Lokalna samouprava, Studentska štamparija Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo.
6. Tomac, Z. (1990) Novi komunalni sistem, RANS Moša Pijade i NRO Porodica i domaćinstvo, Zagreb.
7. Zlokapa, Z. et al. (2007) Kocka do kocke: dobro je dobro graditi: modeli organizacije lokalne samouprave, Razvojna agencija EDA Banja Luka, Banja Luka.

### Pravni izvori i odluke Ustavnog suda FBiH

1. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05, 88/08.
2. Ustav Unsko-sanskog kantona (prečišćeni tekst), Službeni glasnik USK, br. 1/04.
3. Uredba o ratifikaciji Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Službeni list RBiH, br. 31/94.
4. Zakon o principima lokalne samouprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 49/06.
5. Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, Službeni glasnik USK, br. 8/11.
6. Zakon o direktnom izboru općinskog načelnika u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 20/04.

7. Zakon o izboru, prestanku mandata, opozivu i zamjeni načelnika općina u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH, br. 19/08.
8. Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/01, 07/02, 09/02, 20/02, 25/02, 04/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10).
9. Zakon o lokalnoj samoupravi Unsko-sanskog kantona, Službeni glasnik USK, br. 8/11.
10. Zakon o osnovnom i općem srednjem odgoju i obrazovanju, Službeni glasnik USK, br. 5/04.
11. Zakon o srednjem obrazovanju, Sužbeni glasnik USK, br. 17/12.
12. Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-22/06 od 13.02.2007, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 22/07.
13. Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, br. U-21/06 od 13.02.2007, Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, br. 22/07.

### **Web stranice**

1. Službene stranice Centralne izborne komisije, [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba)
2. Službene stranice Federalnog zavoda za statistiku, [www.fzs.ba](http://www.fzs.ba)
3. Službene stranice Unsko-sanskog kantona, [www.vladausk.gov.ba](http://www.vladausk.gov.ba)
4. Službene stranice Općine Velika Kladuša, [www.velikakladusa.gov.ba](http://www.velikakladusa.gov.ba)
5. Službene stranice Općine Cazin, [www.opcinacazin.ba](http://www.opcinacazin.ba)
6. Službene stranice Općine Bužim, [www.opcinabuzim.ba](http://www.opcinabuzim.ba)
7. Službene stranice Općine Bihać, [www.bihac.org](http://www.bihac.org)
8. Službene stranice Općine Ključ, [www.opcina-kljuc.ba](http://www.opcina-kljuc.ba)
9. Službene stranice Općine Bosanska Krupa, [www.opcinabosanskakrupa.ba](http://www.opcinabosanskakrupa.ba)
10. Službene stranice Općine Sanski Most, [www.sanskimost.gov.ba](http://www.sanskimost.gov.ba)
11. Službene stranice Općine Bosanski Petrovac, [www.bosanski-petrovac.gov.ba](http://www.bosanski-petrovac.gov.ba)
12. Službene stranice Ustavnog suda Federacije BiH, [www.ustavisudfbih.ba](http://www.ustavisudfbih.ba)

## **PARTICIPATORY DEMOCRACY AND LOCAL SELF GOVERNMENT IN THE MUNICIPALITIES OF UNA / SANA CANTON**

### **Summary**

The Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina defines that the local self-government is in effect in municipalities. A fact is that municipalities represent a level of authority „closest“ to the citizens, both functionally and territorially. As such, the municipal level is in the best position to exercise self-government with participation of the majority of citizens in making of decisions at the local level. However, the results of our research based on questionnaires, that was conducted in three Una-Sana Canton municipalities that are considered to be the largest in number of inhabitants, and result of the local elections indicate that there is an insufficient participation of citizens in the decision-making processes at the local level. Also, the results indicate that the citizens are insufficiently informed of their rights and opportunities to participate in the decision-making processes. This paper also elaborates content of The European Charter of Local Self-Government and gives a review of the right to local self-government in correlation with the participatory democracy in the Una-Sana Canton municipalities.

### **Key words**

local self-government, democracy, participation of citizens in decision making, elections.



# MEĐUNARODNI DOKUMENTI U SLUŽBI ZAŠTITE PRAVA DJETETA I ZABRANE DJEČJEG RADA, S OSVRTOM NA BOSNU I HERCEGOVINU

stručni članak

UDK: 331:341.231.14-053.2

mr. sc. Ružica Marjanović-Kamšigovski\*

## Sažetak

Razvoj međunarodnih organizacija i njihov rad na zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda rezultirao je, između ostalog, i usvajanjem međunarodnih dokumenata koji na razne načine štite prava djece. Aktivnosti međunarodnih organizacija treba promatrati u širem kontekstu jer mnogi međunarodni dokumenti koji na prvi pogled i ne spominju djecu, zapravo su itekako bitni za njihov normalan život u obitelji, društvu i na radnom mjestu u situacijama kada se dijete, legalno ili ne, pojavljuje u ulozi radnika.

Bosna i Hercegovina ratificirala je Europsku socijalnu povelju, potpisala većinu važnih Konvencija i dokumenata Ujedinjenih naroda, te Međunarodne organizacije rada kojima štiti prava djece na radu i u svezi s radom, čime je pokazala spremnost osigurati djetetu život dostojan čovjeka. Međutim, koliko je u našoj Državi stvarni pomak u zaštiti djece od zabrane neadekvatnog dječjeg rada, pitanje je implementacije usvojenih domaćih propisa, kao i međunarodnih ugovora. Zaključak je da kod zaštite od izrabljivanja djece, na međunarodnom i unutarnjem planu, postoji golemi raskorak između normativnog i stvarnog, zbog nepotpunog provođenja međunarodnih konvencija i domaćih propisa.

## Ključne riječi

međunarodni dokumenti, međunarodne organizacije, izrabljivanje djece, dječja prava.

---

\*[ruzica.marjanovic.kamsigovski@ephzhh.ba](mailto:ruzica.marjanovic.kamsigovski@ephzhh.ba)

## 1. Uvod

Mnogi međunarodni dokumenti štite prava djece koja rade teške i neadekvatne poslove, na način da samo općenito spominju prava djece, članova obitelji koji se skrbe o njima ili da precizno razrađuju i reguliraju određeno pravo djeteta, odnosno dužnost poslodavca, roditelja, staratelja, društvene zajednice spram prava djeteta, koji je na neki način u položaju radnika ili žrtve. Najvažniju ulogu u zaštiti prava djeteta od zabrane rada na teškim i neadekvatnim poslovima i postupnom profiliranju radnih standarda, nakon početnih aktivnosti u šezdesetim i sedamdesetim godinama prošlog stoljeća, ima UN. Ovaj proces započinje donošenjem Konvencije o pravima djeteta 1989. godine, u kojoj se utvrđuje obveza stranaka na poduzimanje prikladnih zakonskih, administrativnih, socijalnih i edukacijskih mjera za zaštitu djeteta od svih oblika fizičkog i mentalnog nasilja, povrede ili zlouporabe, zanemarivanja, zlostavljanja ili iskorištavanja. Također su za zaštitu prava djeteta i posredno reguliranje dječjeg rada značajni i drugi dokumenti Ujedinjenih naroda, kao što su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i slično.

Međunarodna organizacija rada sustavno se zalaže za promicanje i precizno definiranje radno pravnih standarda i normativnu djelatnost kroz donošenje Konvencije broj 182 o zabrani i trenutnim djelovanjima za ukidanje najgorih oblika dječjeg rada, te preporuka posvećenih smanjivanju, odnosno iskorjenjivanju dječjeg rada. MOR već deset godina, u svrhu zaštite i borbe protiv dječjeg rada, djeluje u okviru programa pod nazivom Međunarodni program za eliminaciju dječjeg rada.

Članice VE dale su snažan doprinos utvrđivanju prava djece radnika koja ostvaruju neposredno kod poslodavca, zabrani rada djece do određene dobi, socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti djece, obrazovanju i ostalim pravima djece. Sve ovo, Članice VE najviše su postigle usvajanjem Europske socijalne povelje 1961. godine, te usvajanjem kasnijih protokola uz Povelju. Konvencija o suzbijanju trgovanja ljudima iz 2005. godine također je dokument VE koji osigurava posebnu zaštitu djeteta, kao žrtve trgovine ljudima.

## 2. Međunarodni dokumenti Ujedinjenih naroda koji utječu na zabranu teškog i neadekvatnog dječjeg rada

Povelja UN-a, koja je usvojena 1945. godine, izravno ne govori o ljudskim pravima pojedinačno, niti o pravima djeteta kao posebnoj kategoriji na koju se

može odnositi. Prava djeteta sadržana su u općim formulacijama Povelje, tako da se u općim odredbama može naći temelj za postojanje zaštite svake skupine osoba, kao i jasna poruka protiv diskriminacije. Povelja postavlja kao svoje ciljeve očuvanje mira, unaprjeđenje prava čovjeka, ekonomski i socijalni napredak, a to su pretpostavke i za potpunije ostvarenje prava djeteta na radu i u svezi s radom.

Opća Deklaracija o ljudskim pravima, usvojena u Generalnoj skupštini UN-a 10. prosinca 1948. godine, predstavlja prvi dokument u kome je definiran sadržaj ljudskih prava i sloboda za sve ljude na svijetu. Opća deklaracija o ljudskim pravima je univerzalni katalog ljudskih prava. Iako je formalno neobvezujućeg karaktera, temelj je za mnoge kasnije međunarodne dokumente o ljudskim pravima.

"Povelja UN te Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima čovjeka i građanina dokumenti su na čijim je temeljima došlo do pojave brojnih regionalnih i globalnih međunarodnih dokumenata, kojima se na specijaliziran i detaljan način izlažu pojedini domeni ljudskih prava, pa u tom kontekstu i Konvencija o pravima djeteta kao posebnog dokumenta o zaštiti prava djeteta jer naglašava da dijete ima pravo na naročitu brigu i pomoć, te da sva djeca uživaju istu socijalnu zaštitu."<sup>1</sup>

Posebna skrb za djecu od strane UN-a započela je već 1924. godine, usvajanjem Ženevske deklaracije o pravima djeteta, a nastavila se donošenjem Deklaracije o pravima djeteta, koja je usvojena 20. studenoga 1959. godine, u Generalnoj skupštini. Od tada se 20. studenoga obilježava kao Dan prava djeteta. Sve do donošenja Konvencije o pravima djeteta, predstavljala je jedini dokument koji se isključivo i cjelovito bavio pravima djeteta. "U njoj je izražena odlučnost da se djeca izdvoje kao posebno osjetljiva kategorija."<sup>2</sup> Predviđala je pravo na ime i državljanstvo, socijalnu i zdravstvenu zaštitu, obiteljsku i društvenu skrb te pravo na obrazovanje. Osobita vrijednost Deklaracije je zabrana diskriminacije djeteta, kao i zaštita od svih oblika zapostavljanja, okrutnosti ili iskorištavanja.

Godine 1979. podnesen je prijedlog da se ova Deklaracija, koja je imala manji značaj kao preporuka, proširi, tako da bude međunarodno pravno obvezujuća.

Deset godina kasnije, nakon napornih pregovora, ova je Deklaracija zamijenjena donošenjem nove poboljšane verzije 1989. godine UN-ovom Konvencijom o pravima djeteta, koja je još učinkovitije i prikladnije formalno pravno

---

<sup>1</sup> Sadiković, L. (2006) Inicijalno izvješće o nasilju nad djecom u Bosni i Hercegovini, nakladnik Vijeće za djecu BiH, Sarajevo, str. 5.

<sup>2</sup> Preambula Deklaracije o pravima djeteta iz 1959. godine.

zaštitila prava djece, osobito zbog toga što su njene odredbe obvezujućeg karaktera za zemlje potpisnice, za razliku od Deklaracije koja je bila formalno neobvezujućeg karaktera. "Konvencija o pravima djeteta",<sup>3</sup> prije svega govori o obvezi odraslih u odnosu prema djetetu, kao i obvezama brojnih društvenih čimbenika, glede zaštite djeteta.

Razlika u odnosu na raniju Deklaraciju očituje se i u tome što Konvencija, kao međunarodni dokument, prvi put dijete tretira kao subjekt prava, dok je Deklaracija samo predviđala zaštitu djeteta. Zanimljivo je da su u Konvenciji o pravima djeteta obuhvaćena sva ljudska prava koja pripadaju jednoj posebnoj grupi te je, zahvaljujući tome, postala najvažniji ugovor o pravima djeteta i najviše puta ratificirani dokument o ljudskim pravima u cijelom svijetu. Prilikom donošenja Konvencije vodilo se, dakle, računa o posebnim potrebama zaštite za djecu, putem jednog posebnog međunarodnog dokumenta. Prava djece navedena u Konvenciji mogu se kategorizirati u različite skupine i vrste, već prema istančanom osjećaju različitih autora koji se bave ovom temom ili pravnim klasifikacijama.

"Konvencija o pravima djeteta, različite potrebe djece kvalificira kao njihova specifična prava. Općenito prava se djece prema konvenciji mogu svrstati u nekoliko skupina: osobna, obrazovna, društvena, kulturna, zdravstvena, socijalna, ekonomska i pravosudno-zaštitna."<sup>4</sup>

Konvencija je univerzalna jer se primjenjuje na svu djecu u gotovo cijeloj zajednici naroda, "ratificirale su je sve zemlje svijeta izuzev Somalije i SAD-a",<sup>5</sup> BiH je ovaj dokument ratificirala 1995. godine potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Konvencija o pravima djeteta sastavni je dio Ustava BiH. To znači da se ona izravno primjenjuje i da ima prednost, u odnosu na sva domaća pravna vrela kojima se reguliraju prava djeteta i njihov tretman u području rada.

Kao zemlja koja je potpisala i ratificirala Konvenciju o pravima djeteta, BiH<sup>6</sup> je preuzela svu odgovornost koja proistječe iz Konvencije, a odnose se na njeno provođenje, te obvezu izmjene i prilagodbe postojećih zakona i akata, sukladno ovom međunarodnom dokumentu.

<sup>3</sup> Usvojena je na Glavnoj skupštini UN-a, 20. studenog 1989. god., sadrži 54 članka.

<sup>4</sup> Hrabar, D. (1994) Prava djece u obitelji Revija za socijalnu politiku, god. I, br. 3, str 264, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar socijalnog rada.

<sup>5</sup> Vinković, M. (2008) Dječji rad u međunarodnom, europskom i poredbenom radnom pravu, TIM press d.o.o. Zagreb, str. 127.

<sup>6</sup> BiH je postala strankom ove konvencije 6. ožujka 1992. god., Zakon o ratifikaciji Konvencije UN-a o pravima djeteta, "Sl. list R BiH" br. 2/92 i 13/94.

Konvencija o pravima djeteta trebala bi biti univerzalno mjerilo za ocjenjivanje životnih uvjeta djece u svim zemljama i kulturama svijeta. Neophodna je jer se u mnogim zemljama krše prava djeteta, ali ona je i međunarodni kompromis između vrlo različitih kulturnih, političkih i ekonomskih sustava

Konvencija predviđa i podnošenje izvješća država potpisnica Odboru za prava djeteta, što je prikladno sredstvo za kontrolu provođenja Konvencije. Odbor za prava djece je UN-ovo tijelo, čija je zadaća razmatrati napredak država u ispunjavanju obveza koje su preuzele potpisivanjem Konvencije o pravima djeteta. Zbog toga je to najviša međunarodna instanca u području zaštite dječjih prava. Svakih pet godina države su dužne podnijeti izvješće Odboru o mjerama koje su poduzele da bi se ostvarila prava djece prema Konvenciji, a Odbor, na temelju toga, svakoj pojedinoj državi daje preporuke o područjima u kojima je nužno uložiti veće napore za zaštitu dobrobiti djece.

Konvencija ima posebnu i izuzetnu važnost za BiH. "BiH je prvi put 2001. godine uputila izvještaj o realizaciji Konvencije o pravima djeteta, Komitetu UN-a. Izvješće nije prihvaćeno, niti razmatrano na Komitetu UN-a. Bosna i Hercegovina je donijela Akcioni plan za djecu BiH za razdoblje 2002.-2010. godine i formirala Vijeće za djecu u BiH, čija je obveza praćenje i provođenje ovoga Akcionog plana. Kao temelj za izradu Akcionog plana za djecu BiH je poslužila Konvencija o pravima djeteta."<sup>7</sup>

Konvencija o pravima djeteta, pored ostalih članaka kojima štiti široku lepezu prava djece, stavlja naglasak i na dječji rad, kao posebnu kategoriju rada i posebnost u ostvarivanju dječjih prava, na način da posebnim člankom pod nazivom "Dječji rad" ističe da "Dijete ima pravo na zaštitu od rada koji ugrožava njegovo zdravlje, obrazovanje ili razvoj. Država će propisati minimalnu starost za zapošljavanje i regulirati uvjete rada."<sup>8</sup> Što se tiče formalnog ispunjavanja Konvencije od strane BiH, nedvojbeno je da imamo Zakonom propisanu minimalnu dob za zapošljavanje, dok bi se uvjeti rada mogli bolje precizirati. Međutim, samo neprihvatanje izvješća o realizaciji Konvencije o pravima djece dovoljno govori o stvarnoj primjeni iste, te donošenju propisa koji su formalnog karaktera.

Fakultativni protokol o djeci koja su uključena u oružane sukobe, jednoglasno je usvojen na Generalnoj skupštini UN-a 25. svibnja 2000. godine. U uvodu Protokola navodi se kako je neophodno povećati zaštitu djece od uključivanja u

---

<sup>7</sup> Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH (2004), Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, broj 03-01/2004.

<sup>8</sup> Članak 32. Konvencije o pravima djeteta.

oružane sukobe, radi osnaživanja budućeg poštivanja prava priznatih u UN Konvenciji o pravima djeteta. Države članice dužne su podnijeti prvi izvještaj Komitetu dvije godine nakon ratifikacije, a nakon toga svakih pet godina uključivši izvještaj u redovan izvještaj o primjeni UN Konvencije o pravima djeteta. Ovaj dokument koji je usvojen radi dopune Konvencije UN-a o pravima djeteta, "obvezuje sve Države članice da poduzmu sve neophodne mjere kako bi učesnici njihovih oružanih jedinica koji imaju manje od osamnaest godina ne učestvuju u oružanim sukobima i neprijateljstvima",<sup>9</sup> "te da osiguraju da mlađi od osamnaest godina nisu obveznici regrutacije."<sup>10</sup> Države članice moraju položiti obvezujuću deklaraciju o ratifikaciji uspostavljajući minimum godina za dobrovoljnu regrutaciju i uspostaviti odgovarajuća jamstva kojima će osigurati da se regrutacija ne može dogoditi prinudno.

BiH je 19. ožujka 2002. godine donijela Odluku o ratifikaciji fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta koji se odnosi na angažiranje djece u oružanom sukobu.<sup>11</sup>

Fakultativni protokol o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji, usvojen je kao i prethodni, istog dana na Generalnoj Skupštini UN-a, 25. svibnja 2000. godine. "U uvodu Protokola države članice obvezuju se da osiguraju najmanje da raznovrsna djela i radnje koje ugrožavaju prava, dostojanstvo i integritet djeteta, budu u potpunosti pokrivena njihovim kaznenim ili prekršajnim zakonima, bilo da su ova djela učinjena na domaćoj ili međunarodnoj teritoriji, pojedinačno ili organizirano."<sup>12</sup> Ova djela i radnje uključuju nuđenje, podvođenje, održavanje ili osiguravanje djece za dječju prostituciju, te proizvodnju, distribuciju, širenje, promoviranje, uvoz, izvoz, nuđenje, prodaju ili posjedovanje dječje pornografije za prethodno navedenu svrhu. Među djelima i radnjama, koja su u svezi s prodajom djece, su nuđenje, osiguravanje ili prihvaćanje djela i radnji koje se mogu dovesti u svezu s prisiljavanjem djece na rad. Protokol, osim zaštite djeteta, putem kaznenog progona počinitelja kaznenih dijela, predviđa i zaštitu djeteta putem zakonskih, upravnih, socijalnih mjera i programa za sprječavanje povreda navedenih u Protokolu. Izvješće Odboru za prava djeteta svaka Država stranka dužna je podnijeti dvije godine nakon ratifikacije Protokola, a nakon toga

---

<sup>9</sup> Članak 1 Fakultativnog protokola o djeci koja su uključena u oružane sukobe.

<sup>10</sup> Članak 2 Fakultativnog protokola o djeci koja su uključena u oružane sukobe.

<sup>11</sup> "Službeni glasnik BiH", Međunarodni ugovori br. 5/02.

<sup>12</sup> Preambula Fakultativnog protokola o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji.

svakih pet godina u sklopu izvješća o primjeni Konvencije UN-a o pravima djeteta.

BiH je 19. ožujka 2002. godine donijela Odluku o ratifikaciji Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta koji se odnosi na prodaju djece, dječju prostituciju i dječju pornografiju.<sup>13</sup>

Zaštita prava djeteta, kao ekonomske socijalne i kulturne osobe, i djeteta u građanskom i političkom kontekstu, vidno je zastupljena u Međunarodnim paktovima o ljudskim pravima koji su obvezujućeg karaktera za zemlje koje su ih ratificirale. Zajedno s Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, oni čine korpus pod nazivom Povelja o ljudskim pravima.

"Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima"<sup>14</sup> je međunarodni ugovor koji regulira ekonomska, kulturna i socijalna prava svih muškaraca i žena, a samim time, i djece. Međutim, dijete nije u središtu pozornosti njegovih odredbi, iako se na izričit način predviđa zaštita obitelji i djece kao posebne kategorije zaštićenih osoba.

"Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima"<sup>15</sup> predstavlja međunarodni pakt, ugovor koji obuhvaća oblast građanskih i političkih prava ljudi. U nekim odredbama se posebno spominju djeca, a neke se odredbe samo posredno odnose na djecu. Ovaj ugovor poslužio je kao temelj za formuliranje građanskih i političkih prava djeteta u Konvenciji o pravima djeteta. U slučaju kršenja odredbi Ugovora, uz ovaj Pakt prihvaćen je i Opcioni protokol, kojim se omogućava individualno obraćanje Komitetu za ljudska prava.

"Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena",<sup>16</sup> nizom odredbi, štiteći prava žena, posredno ili neposredno, štiti i prava i interese djece, osobito ženske. Države članice se obvezuju da će osigurati jednak pristup školovanju djevojčicama koje su, do donošenja Konvencije, tradicionalno i uvijek više bile

---

<sup>13</sup> "Službeni glasnik BiH", Međunarodni ugovori broj 5/02.

<sup>14</sup> Usvojen u Generalnoj skupštini UN 16. prosinca 1966. godine. Stupio na snagu deset godina kasnije točnije 1976. god. SFRJ je 30. siječnja 1971. god. ratificirala ovaj pakt ("Sl. list SFRJ" br. 7/71). Bosna i Hercegovina pristupila Paktu sukcesijom ("Službeni list R BiH" br. 25/93), Pakt uvršten u aneks I Ustava BiH.

<sup>15</sup> Usvojen u Generalnoj skupštini UN-a i stupio na snagu u isto vrijeme kao i prethodni Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, dakle u "paketu". SFRJ izvršila ratifikaciju ovog Pakta u "Službenom listu" br. 7/76, dakle puno kasnije od prethodnog pakta što i nema neke važnosti jer su oba stupila na snagu 1976. godine. Bosna i Hercegovina pristupila Paktu sukcesijom ("Službeni list R BiH" br. 25/93), Pakt uvršten u aneks I Ustava BiH.

<sup>16</sup> Usvojena u Generalnoj skupštini UN-a 1979. god. a stupila na snagu 1981. god.

obespravljene, na tom području, od dječaka. U dijelu Konvencije koji obrađuje obiteljske i bračne odnose, posebno se upućuje na nediskriminaciju prema ženskom djetetu i na interes djeteta, kao prethodno pitanje u svim bračnim odnosima.

"Standardna minimalna pravila UN za maloljetničko pravosuđe - Pekinška pravila,"<sup>17</sup> određuju okvir u čijim granicama bi se trebali kretati nacionalni sustavi maloljetničkog pravosuđa. Ona daju naputke kako će se države odnositi prema malodobnicima koji su u sukobu sa zakonom. Iako su ova pravila formalnopravno neobvezujuća, neki principi Pekinških pravila ugrađeni su u Konvenciju o pravima djeteta.

"Rijadske smjernice - Smjernice UN za prevenciju maloljetničke delikvencije"<sup>18</sup> dopunjuju ranije usvojena Pekinška pravila i utječu na unaprjeđivanje dječjih prava, u oblasti maloljetničkog pravosuđa. Smjernice su neobvezujućeg karaktera, te služe i kao sredstvo za provođenje i tumačenje pojedinih odredbi Konvencije o pravima djeteta.

"Pravila UN o zaštiti malodobnika lišenih slobode"<sup>19</sup> u cjelini reguliraju postupak prema malodobnicima lišenim slobode, te dopunjavaju Pekinška pravila i služe kao sredstvo za tumačenje pojedinih odredbi Konvencije o pravima djeteta. Sukladno ovim Pravilima, jedina svrha lišavanja slobode malodobnika je resocijalizacija malodobnika. Stoga se malodobnici moraju u kazneno-popravnim ustanovama odvojiti od punodobnih osoba, a režim u kazneno-popravnim ustanovama mora uključivati odgojno-obrazovne programe i metode, radi osposobljavanja za život i rad na slobodi.

"Unesco Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju"<sup>20</sup> sadrži preporuke zemljama članicama o pravu svih ljudi na obrazovanje i odgoj, temeljene na odredbama Opće Deklaracije o ljudskim pravima, s ciljem sprječavanja diskriminacije, u smislu osporavanja ili ugrožavanja prava na jednakost u odgoju i obrazovanju. Ova Konvencija, poštujući različitost nacionalnih odgojno-obrazovnih sustava, osuđuje svaki oblik diskriminacije u odgoju i obrazovanju, te promiče odgojno-obrazovne mogućnosti i pristup za sve.

---

<sup>17</sup> Usvojena rezolucijom Generalne skupštine UN-a, 29. studenog 1985. god.

<sup>18</sup> Usvojene rezolucijom Generalne skupštine UN-a, 14. prosinca 1990. god.

<sup>19</sup> Usvojena rezolucijom Generalne skupštine UN-a, 14. prosinca 1990. god.

<sup>20</sup> Unesco je specijalizirana agencija UN, pod čijim su okriljem usvojene brojne konvencije, preporuke i drugi dokumenti. Za oblast prava djeteta ova je Unesco Konvencija najznačajnija, usvojena je 1960. god., a stupila na snagu 1962. god.



Konvencija UN protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta,<sup>21</sup> poznata i pod imenom Palermo Konvencija, sadrži: odredbe o području primjene na teška kaznena djela transnacionalne prirode, inkriminiranje sudjelovanja u organiziranoj zločinačkoj grupi, inkriminiranje pranja koristi od kaznenog dijela, inkriminiranje korupcije, mjere za suzbijanje korupcije, pranja novca, odgovornost pravnih osoba, progon suđenja i sankcije, oduzimanje koristi od kaznenih dijela, međunarodna suradnja, nadležnost, izručenje i transfer osuđenih osoba, međusobnu pravnu pomoć, zajedničke istrage, posebne istražne tehnike, ustupanje kaznenog postupka, kaznene evidencije, inkriminiranje ometanja pravde, zaštitu svjedoka, pomoć žrtvama i njihovu zaštitu, mjere za poticanje suradnje s tijelima zaduženim za provedbu zakona, suradnju na provedbi zakona, prikupljanje, razmjenu i analizu informacija o prirodi organiziranog kriminaliteta, izobrazbu i tehničku pomoć, provedbu konvencije kroz ekonomski razvitak i tehničku pomoć, prevenciju, konferenciju stranaka konvencije, tajništvo, rješavanje sporova, završne odredbe. Stranke konvencije dopunile su istu, Protokolom za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebice žena i djece.

"Protokol se tumači zajedno sa konvencijom."<sup>22</sup> Svrha Protokola je:

- a) sprječavanje i borba protiv krijumčarenja ljudi, posebice žena i djece;
- b) zaštita i pomoć žrtvama takvog krijumčarenja, poštujući u potpunosti njihova ljudska prava; i
- c) promicanje suradnje između država stranaka kako bi se ispunili ti ciljevi.

Odlukom o ratifikaciji na 123 sjednici predsjedništvo BiH od 5.5.2002. ratificiralo je Konvenciju UN protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta."<sup>23</sup>

Uz konvenciju, ratificiran je i navedeni protokol kao i još jedan koji dopunjuje konvenciju, a to je Protokol protiv krijumčarenja migranta, kopnenim, morskim i zračnim putem.

U svrhu provedbe konvencije, sprječavanja i prepoznavanja organiziranog transnacionalnog kriminaliteta i sprječavanja krijumčarenja djece i žena, redovito se u Ujedinjenim narodima organiziraju konferencije. Transnacionalni organi-

---

<sup>21</sup> Sastavljena u New Yorku 15. studenog 2000. god., potpisalo ju je 147 država, a ratificiralo 78 država.

<sup>22</sup> Članak 1 protokola za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje krijumčarenja ljudi, posebice žena i djece.

<sup>23</sup> "Službeni glasnik BiH", br. 3/02.

zirani kriminal u fazi je preoblikovanja načina i djelovanja. Velika je opasnost za život i zdravlje djece, te je obveza prepoznati ga i učinkovito djelovati na svim razinama - nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj. "Siromaštvo čini žene i djecu posebno interesantnima za kriminalce koji putem trgovine ostvaruju veliki profit. Stalno se uspostavljaju novi putovi i prakticiraju nove metode za trgovinu. Tako se tržište lažnih dokumenata i tajnog transporta... sve bolje i bolje organizira."<sup>24</sup>

### **3. Međunarodni dokumenti Vijeća Europe u svezi s dječjim radom**

VE kao i druge regionalne organizacije, zaključuje sporazume o ljudskim pravima i pravima djeteta, te stvara vlastite sustave nadzora nad primjenom obveza strana ugovornica, sukladno specifičnim potrebama sredine u kojoj djeluju. S obzirom da okuplja veliki broj zemalja članica, ovo je vrlo značajna međunarodna organizacija od utjecaja na međunarodne odnose, stanje ljudskih prava i položaj djece u društvu. Članice VE dale su snažan doprinos utvrđivanju prava djece radnika koja ostvaruju, neposredno kod poslodavca, zabrani rada djece do određene dobi, socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti djece, obrazovanju i ostalim pravima djece. U tom cilju VE donijelo je veći broj konvencija i drugih akata.

Europska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda potpisana je u Rimu 4. studenoga 1950. godine, te ne spominje posebno djecu i prava djece, ali se indirektno odnosi na svakoga čovjeka pa i dijete koje se može naći u životnoj situaciji ugroženosti osnovnih ljudskih, a samim time, i dječjih prava. Dejtonski sporazum kojim je uspostavljen mir u BiH direktno je inkorporirao Konvenciju u bosanskohercegovački pravni sustav, te dao prednost nad svim drugim zakonima i propisima, i prije njene ratifikacije. Naša država ratificirala je Konvenciju u srpnju 2002. godine.<sup>25</sup> Ovim izuzetno važnim instrumentom međunarodnog prava štite se individualna prava, proklamiraju osnovna ljudska prava, kreira poseban sudski mehanizam njihove zaštite, koji je jedinstven u svijetu i omogućava pojedincima podnošenje predstavke protiv države, ukoliko mogu potvrditi da su žrtve povrede nekih od prava garantiranih Konvencijom, a predstavlja obvezujući pravni akt za sve zemlje članice. Konvencija se primjenjuje na svakoga, pa i na dijete. Ona ima sveobuhvatan odnos na utvrđivanje standarda zaštite dječjih prava.

---

<sup>24</sup> Đuliman, E. i Karlsen, G.M. (2003) Uvod u ljudska prava, izdavač Helsinški komitet za ljudska prava BiH, str. 183-184.

<sup>25</sup> Ratificirana je prigodom prijema BiH u VE.

Za djecu su osobito važne odredbe članka 4. koje se odnose na zabranu ropstva i prinudnog rada. "Europska komisija posebno se bavila slučajem mladih britanskih državljana koji su, dok su bili malodobni, stupili u Britansku vojsku ili mornaričku službu, na razdoblje od devet godina. Vojne ili mornaričke vlasti odbile su odobriti njihove molbe za otpust. Oni su pokrenuli postupak pred Europskom komisijom na temelju toga da je ovo predstavljalo oblik ropskog položaja u svjetlosti njihovog mladog uzrasta u vrijeme stupanja u oružanu službu."<sup>26</sup> Ovakva predstava malodobnih vojnika svakako je značajan pokazatelj primjene Konvencije u praksi, odnosno njene životnosti i stvarnosti pozivanja na njene odredbe. "Nakon pristanka da ispituju da li vojna služba predstavlja oblik ropskog položaja, članovi Europske komisije su našli da ovo nije tako u ovom slučaju."<sup>27</sup> Bez obzira na tumačenje Europske komisije, koje se u ovom pravnom slučaju baziralo na pristanku roditelja dječaka i činjenicu da uvjeti vojne službe ne predstavljaju stanje ropskog položaja za odrasle vojne osobe, ovakve predstave i pitanja Europskoj komisiji predstavljaju put i otvaraju mogućnosti za mnoge druge slične situacije u kojima se djeca mogu zaštititi od kršenja njihovih prava, osobito onih temeljnih, poput prava na život, slobodu i sigurnost, žalbu, pošteno suđenje, poštovanje obiteljskog i privatnog života, obrazovanje, zabranu mučenja, zabranu diskriminacije, slobodu okupljanja i udruživanja, slobodu izražavanja i drugih prava i sloboda predviđenih Konvencijom.

Europska socijalna povelja temeljni je dokument na području gospodarskih, radnih i socijalnih prava i, kao takav, jedan od najvažnijih dokumenata VE. To je dokument kojim se, pored ostalog, štite radna i socijalna prava djece. Europska socijalna povelja sastavljena je u Strasbourgu, uz tehničku pomoć Međunarodne organizacije rada, a potpisana u Torinu 1961. godine. Stupila je na snagu 26. veljače 1965. godine, nakon što ju je potpisalo pet država.

Zemlje članice su je prihvatile, smatrajući da se uživanje socijalnih prava mora osigurati bez ikakve diskriminacije.

Ovom je poveljom proklamirano ostvarivanje 19 najvažnijih prava za sve zaposlenike, kao i odgovarajuća prava za poslodavce. Njihovo ostvarivanje se postavlja kao cilj na nacionalnoj i međunarodnoj razini, kojem će težiti Vijeće kao asocijacija i sve zemlje članice pojedinačno. Izmijenjena Europska socijalna povelja usvojena je u Strasbourgu 1996. godine. Pored ostavljanja na snazi postojećih, ona uvodi novih 12 prava.

---

<sup>26</sup> Dutertre G., Velde J. (1998) Ključni izvodi iz izbora presuda Europskog suda za ljudska prava i odluka i izvještaja Europske komisije za ljudska prava, izdavač, Direktorat za ljudska prava, VE, str. 36.

<sup>27</sup> Ibid, str. 36.

Povelja ima tri dodatna protokola. Prvi je njezin prateći dokument koji je, zajedno s prilogom, usvojen u Strasbourgu 1988. godine. Drugi je Protokol o izmjenama, usvojen u Torinu 1991. godine, a treći, Dodatni protokol, kojim se uspostavlja sustav kolektivnih žalbi, usvojen u Strasbourgu 1995. godine.

Europska socijalna povelja jamči ekonomska i socijalna prava u državama potpisnicama. Iako se na prvi pogled čini da su prava djece i djeca na radu zaštićena isključivo kroz odredbe koje se tiču prava djece i mladeži na zaštitu, to nije sasvim točno i bilo bi vrlo površno shvaćanje ovog dokumenta. Naime, sva djeca koja rade, mogu kod svog poslodavca i u društvenoj zajednici ostvarivati pravo na pravičnu plaću, pravo na primjerene uvjete rada, pravo na rad, pravo na sigurne i zdrave uvjete rada, pravo na organiziranje i pregovaranje, pravo na zdravstvenu zaštitu, te vrlo važno pravo za razvoj djece i njihovu budućnost i pravo na profesionalnu izobrazbu. Nadalje, prava zaposlenih žena na zaštitu, nažalost, se također odnose i na djecu-žene koja su poveljom zaštićena kod poslodavca, osobito mlada djeca-majke, čije postojanje ne možemo negirati, iako djeluje šokantno i zabrinjavajuće. Dakle, sva prava navedena u Povelji zapravo štite prava djece koja su prisiljena raditi zbog teških životnih uvjeta i siromaštva ili pak radi specifičnih talenata (npr. glume, umjetnosti, sporta), koje djeca žele razvijati, a češće njihovi roditelji i staratelji. Razlozi za postojanje i opravdanost ili neopravdanost dječjeg rada su široki, ali činjenica je da se postojanje Europske socijalne povelje, u smislu zaštite prava djece u radnoj i socijalnoj sferi života, ne može promatrati isključivo kroz članak 7., nego primjenjujući Povelju u potpunosti na sve radnike, pa i na djecu-radnike. Europska socijalna povelja, pored ostalog, doprinosi dokidanju siromaštva, socijalnoj sigurnosti i očuvanju zdravlje djece.

BiH je pristupila Vijeću Europe 24. travnja 2002. godine. To je označilo napredak u uspostavi demokracije i osiguravanju vladavine prava, iako je prijem bio popraćen postprijemnim zahtjevima na kojima BiH još uvijek radi. Europsku socijalnu povelju BiH je potpisala u svibnju 2004. godine.

Konvencija VE o suzbijanju trgovanja ljudima<sup>28</sup> određuje detaljne, sveobuhvatne i jasne standarde nužne zaštite žrtava trgovanja ljudima, osoba koje su prošle nezamislive patnje nedostojne čovjeka i kojima je ljudski humano, zajamčiti i pružiti svu moguću pažnju, zaštitu, pomoć i skrb. Konvencija potvrđuje tezu

---

<sup>28</sup> Konvencija je stupila na snagu 1. veljače 2008. god., nakon što ju je potpisalo ukupno 37 država, uključujući BiH a ratificiralo 14 zemalja članica: Albanija, Austrija, Gruzija, Moldavija, Rumunjska, Slovačka, Bugarska, Hrvatska, Danska, BiH, Cipar, Francuska, Malta i Norveška. Stanje na dan 4.1.2011. Dostupno na: <http://conventions.coe.int/Default.asp>.

da žrtva treba biti središte, a ne objekt kaznenog postupka. Prava koja pripadaju žrtvama široka su, a provedba postavljenih zahtjeva u stvarnosti, veliki je izazov za sve zemlje članice.

"Žrtvom se po Konvenciji smatra svaka fizička osoba koja je postala predmetom trgovanja ljudima,"<sup>29</sup> pa je evidentno da i dijete može biti predmetom trgovine ljudima, preciznije trgovine djecom, što je zaista i nažalost vrlo čest slučaj, osobito u nerazvijenijim zemljama.

"Budući da se Konvencija primjenjuje na sve oblike trgovanja ljudima, nacionalne i/ili transnacionalne, povezane s organiziranim kriminalom ili ne te promiče poštovanje prava žrtava, njihovu zaštitu i suzbijanje trgovanja ljudima kao najvažnije ciljeve, iznimno je vrelo glede zaštite ljudskih prava žrtava, postavlja čvrste temelje i okvire pružanja pomoći žrtvama i osigurava učinkovit kazneni progon."<sup>30</sup>

U tom smislu "svaka država stranka mora u svojim nadležnim tijelima imati osobe koje su kvalificirane za sprječavanje i suzbijanje trgovine ljudima, za identifikaciju i pružanje pomoći žrtvama uključujući djecu."<sup>31</sup> Konvencija precizira situacije u kojima nadležna tijela države stranke nisu sigurna kolika je dob žrtve, a postoje razlozi za vjerovanje da je žrtva dijete, određujući da će se žrtva smatrati djetetom i tako prema njoj postupati sve dok se ne utvrdi njena dob.<sup>32</sup> Posebna zaštita djeteta žrtve trgovine ljudima osigurava se i odredbom koja zabranjuje otkrivanje identiteta djeteta putem medija ili na bilo koji drugi način, osim u iznimnim okolnostima s ciljem lakšeg pronalaženja članova obitelji ili drugog načina osiguranja dobrobiti i zaštite djeteta.<sup>33</sup> Pomoć djeci žrtvama osigurava se na poseban način i kroz odredbe Konvencije koje obvezuje članice, pored provođenja drugih mjera i na pristup obrazovanja za djecu, te na obavještanje nadležnog centra za socijalni rad, ako je riječ o djetetu žrtvi. Djeca, koja su žrtve trgovanja, neće biti vraćena niti u jednu državu, ako nakon procijenjene opasnosti postoje pokazatelji da takav povratak ne bi bio u najboljem interesu djeteta.

---

<sup>29</sup> Moslovac, B.,(2008) stručni članak "Zaštita žrtava prema Konvenciji VE o suzbijanju trgovanja ljudima", str 144, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu Zagreb Vol-15, broj 1/2008.

<sup>30</sup> Ibid, str 145.

<sup>31</sup> Članak 10. stavak 1 Konvencije, Zakon o potvrđivanju Konvencije VE o suzbijanju trgovanja ljudima NN MU RH br. 007/2007.

<sup>32</sup> Članak 10 stavak 3 Konvencije.

<sup>33</sup> Članak 11 stavak 2 Konvencije.

Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina<sup>34</sup> predstavlja značajan doprinos zaštiti prava najugroženije djece, kroz njihovu pripadnost manjinskoj nacionalnoj skupini.

U BiH, kao i susjednim zemljama bivše Jugoslavije, najugroženija djeca svakako su djeca pripadnici romske nacionalne manjine.

Djeca Romi, i bez posebnih statističkih pokazatelja, vidljivo su najčešći stanovnici ulice, perači prozora na automobilima u pokretu, prosjaci koji su iskorištavani od svojih pretpostavljenih menadžera, a to su često i njihovi roditelji. Romi se suočavaju s velikim brojem problema glede nepoštivanja njihovih ljudskih prava, ostvarivanja prava na socijalnu skrb i mogućnost obrazovanja. Neobrazovanost im stvara zapreku pri dobivanju posla, te otežava ili onemogućava zapošljavanje. U međuvremenu, zbog nedovoljne socijalne pomoći, nezaposleni su Romi postali jedna od najsiriromašnijih skupina u društvu. Neposjedovanje osobnih dokumenata ili neprijavlivanje novorođenog djeteta u matični ured, sprječava njegovo upisivanje u školu i uključivanje u sustav socijalne i zdravstvene skrbi. Okvirna Konvencija u svome članku 12. obvezuje stranke da, gdje je to prikladno, poduzimaju mjere na području obrazovanja i istraživanja, radi promicanja spoznaje o kulturi, povijesti, jeziku i vjeri njihovih nacionalnih manjina i većine. U tom kontekstu, stranke će, između ostalog, pružiti odgovarajuće mogućnosti za obuku nastavnika i pristup udžbenicima, te olakšati kontakte između učenika i nastavnika različitih zajednica. Vrlo je važna odredba da se države članice obvezuju promicati jednaku dostupnost obrazovanja osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama, na svim razinama. Ostale odredbe ne odnose se konkretno na djecu, ali štite prava nacionalnih manjina, pa tako i prava djeteta u takvoj manjini, koje ono ostvaruje kroz obitelj i pripadnost društvenoj zajednici.

U BiH živi brojna romska nacionalna manjina. BiH je ratificirala Okvirnu Konvenciju i usvojila Zakon o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina u travnju 2003. godine.<sup>35</sup> U BiH živi sedamnaest zakonom priznatih nacionalnih manjina, od kojih je romska nacionalna manjina najbrojnija.

Kontinuitet rada na jačanju pravne zaštite, prvenstveno djece, rezultirao je novom Konvencijom VE o kontaktima u svezi s djecom iz 2003. godine, čije odredbe daju primarnu važnost zaštiti najboljih interesa djeteta. Konvenciju je do

---

<sup>34</sup> Usvojena je na sastanku Komiteta ministara VE održanom 10. studenog 1994. god. u Strasbourgu, izvor Službeni list SFRJ br. 6/98.

<sup>35</sup> Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina sastavni je dio Ustava BIH, Aneks. 1.

sada potpisalo šesnaest država članica VE (Albanija, Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka Republika, Grčka, Italija, Malta, Moldavija, Poljska, Portugal, San Marino, Turska i Ukrajina), a njome se nadopunjuje način ostvarivanja prava djeteta, na susrete i druženja s roditeljem s kojim dijete ne živi, ili s bliskim srodnikom. Djeci se daje pravo da se izjasne o kontaktima s roditeljem, što je osobito važno u slučajevima kada se dijete odvede u drugu državu, bez znanja drugog roditelja.

"Budući da je BiH punopravna članica Vijeća Europe, kao najstarije europske institucije i u skladu s post prijemnim obvezama, BiH je započela reformu zakonodavstva prema relevantnim konvencijama VE i europskim standardima."<sup>36</sup>

"Može se reći da su temeljna načela koja Konvencija donosi svojevrsna revolucija u regulaciji obiteljskih odnosa mnogih država. Naime mnoge države svojim propisima reguliraju pravo na kontakt, isključivo sa stajališta roditelja (primjerice Belgija, Austrija, Švicarska, Francuska). U drugima se to pravo, pod određenim uvjetima, priznaje i djeci ( Ujedinjeno Kraljevstvo, Nizozemska ) i/ili se njihov interes uzima kao temeljna smjernica odlučivanja ( Finska, Švedska ), dok se u većini zemalja vrši kombinacija pa tako pravo na kontakt imaju samo roditelji ukoliko je to u interesu djeteta."<sup>37</sup>

Konvencija o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja,<sup>38</sup> najnoviji je instrument, i prvi dokument kojim se seksualno zlostavljanje djece definira kao kazneno djelo – primjerice dječja prostitucija i pornografija, korištenje novih tehnologija, interneta radi seksualnog iskorištavanja djeteta, te produljuje robove zastare za kaznena djela. Kao kazneno djelo, definira se i zlostavljanje u obitelji, putem nasilja, prisile i prijetnji. Konvencija uključuje preventivne mjere poput usavršavanja osoblja koje radi s djecom, informiranje djece o načinima samozaštite, monitoring mjere, uvodi mogućnost korištenja prikrivenih istražitelja, propisuje zaštitu zviždača, potiče na prijavljivanje seksualnog iskorištavanja, traži uvođenje telefonskih i internetskih linija za pomoć djeci, uspostavljanje programa potpore žrtvama, usmjerava na jačanje borbe protiv dječjeg seksualnog turizma, zaštitu djetetovog identiteta i privatnost sudskih procesa.

---

<sup>36</sup> Jakovac-Lozić, D. (2004) Europska konvencija o kontaktima u svezi s djecom (2003) i prilagodba obiteljskog zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine zahtjevima konvencije de lege ferenda, Zbornik radova Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet, str. 148.

<sup>37</sup> Ibid str155.

<sup>38</sup> Sastavljena u Lanzarotu, 25. listopada 2007. god. (ETS 201).

"Konvenciju su potpisale i Austrija, Belgija, Bugarska, Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Nizozemska, Norveška, Poljska, Rumunjska, San Marino, Srbija, Švedska, Makedonija Hrvatska i Turska."<sup>39</sup>

BiH je 2012. godine ratificirala Konvenciju o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja.<sup>40</sup>

Europska konvencija o ostvarivanju prava djeteta<sup>41</sup> usvojena je u Strasbourgu 25.1.1996. godine. Uzima u obzir Konvenciju ujedinjenih naroda o pravima djeteta, a cilj joj je promicanje prava djeteta, olakšavanje i odobravanje proceduralnih prava djeteta, informiranje djeteta i sudjelovanje u postupku koje utječu na njih, osobito u sudskom postupku. Konvencija predviđa brzo djelovanje sudskih tijela u postupcima koji se tiču djece, zahtijeva razmatranje suda je li dijete dobilo dovoljno informacija u postupku, ukazuje na važnost konzultacija djeteta i dozvoljava djetetu da izrazi svoje stavove, uvodi pravo djece na imenovanje posebnog predstavnika (u odgovarajućim slučajevima odvjetnika), rješava ovlaštenja sudova da djeluju na vlastitu inicijativu radi dobrobiti djeteta i sl. Zbog neprihvatanja ovog dokumenta, općenito se još uvijek u BiH vrlo malo govori i zna o ovoj Konvenciji. Radi sličnog naziva s Konvencijom o pravima djeteta Ujedinjenih naroda, na kojoj je i sama utemeljena, ova Konvencija, nažalost, još uvijek ostaje na margini pravnih zbivanja, a kod nas čak ne postoji ni kao mrtvo slovo na papiru, i tako ne proizvodi nikakve pravne posljedice. Ostaje nada da će se i ovaj dokument u BiH ratificirati u dogledno vrijeme jer je zaštita prava djeteta, koju predviđa ova Konvencija, neophodna karika u domaćoj sudskoj praksi.

Zemlje članice Europske unije posebno su zaštitile mlade radnike Direktivom o zaštiti mladih ljudi na radu 1994. godine koja je izmijenjena i dopunjena 2007. godine.<sup>42</sup> Direktiva propisuje da su države članice dužne poduzeti mjere zabrane dječjeg rada, minimalnu dobnu granicu zapošljavanja koja ne može biti niža od 15 godina ili u pojedinim zemljama i iznad 15 godina, ukoliko je to vrijeme završetka obveznog školovanja. Direktiva ističe poštovanje principa MOR-a koji se odnose na zaštitu djece na radu i u svezi s radom. Države članice dužne su

---

<sup>39</sup> Izvor: Mrljavac (2007) *Legalis* hrvatski pravni portal, Zakonodavstvo: RH potpisala Konvenciju VE o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja (online) dostupno na: <http://www.legalis.hr/modules/news/article.php?storyid=1767>.

<sup>40</sup> Odluka o davanju suglasnosti za ratifikaciju Konvencije ("Službeni glasnik BiH" MU br.11/12).

<sup>41</sup> Izvor: Zakon o potvrđivanju Konvencije VE o ostvarivanju prava djeteta NN MU RH br 001/2010.

<sup>42</sup> Izvor: Direktiva EU 94/33/EC i Direktiva EU 2007/30/EC, <http://eur-lex.europa.eu/>



osigurati kontrolu rada mladih radnika, garantirati uvjete rada, njihovu zaštitu od ekonomske eksploatacije i ugrožavanja zdravlja, razvoja ili obrazovanja. Glavni cilj direktive je zabrana dječjeg rada. Direktivom 2007. godine, zemljama članicama se nalaže redovito petogodišnje podnošenje izvješća, Europskoj komisiji, o provedbi Direktive o zaštiti mladih ljudi na radu.

#### **4. Dokumenti Međunarodne organizacije rada koji reguliraju prava djece - radnika**

Međunarodna organizacija rada<sup>43</sup> je, pod svojim okriljem, donijela niz konvencija koje su usmjerene u pravcu eliminacije dječjeg rada i poboljšanje uvjeta rada već zaposlene djece, kao i osiguranje adekvatnog obrazovanja i profesionalnog osposobljavanja djece i mladih. Ova organizacija, sa sjedištem u Ženevi, okuplja pojedine države "a članstvo u njoj je tripartitno tj. sastavljeno od predstavnika vlade poslodavačkih organizacija i radničkih organizacija iz odnosne države". Obično je svaka država članica Ujedinjenih nacija učlanjena i u ovu organizaciju. Zadatak je MOR-a da prati, proučava i rješava probleme iz oblasti radnih odnosa u svrhu afirmiranja socijalne pravde i poboljšanja životnih i radnih uvjeta u svijetu.<sup>44</sup> U tom kontekstu, ona posebnu pozornost usmjerava na dječji rad i odgovarajuća normativna rješenja, u pravcu ostvarivanja adekvatnih naprijed postavljenih ciljeva njegove međunarodne regulacije.

"Ustav (Statut) Međunarodne organizacije rada (MOR, ILO, OIT) iz 1919. i 1944., čini temelj za stalno unapređenje rada i socijalne pravde."<sup>45</sup> Sastavni dio Ustava MOR-a je i Filadelfijska deklaracija<sup>46</sup> koja vrijedi za svakoga čovjeka, pa i za dijete. Aktivnosti MOR-a oživljavaju 1944. godine, usvajanjem Deklaracije koja se odnosi na svako ljudsko biće, neovisno o spolu, vjeri i rasi. Philadelphijska deklaracija proklamira trajni mir, slobodu, dostojanstvo, ekonomsku sigurnost i socijalna prava za ljude cijelog svijeta, ali propušta upustiti se u stvaranje bolje budućnosti svijeta, promovirajući prava djece. Na taj način, Deklaracija usporava

---

<sup>43</sup> Osnovana je 1919. godine Poveljom iz Versaillesa, a 1946. god. postala prva specijalizirana agencija UN-a.

<sup>44</sup> Lovrenović, S. (1988) Ekonomska politika, SOUR Veselin Masleša, str. 80.

<sup>45</sup> Učur, M. (2008) Zaštita osobe u radnom odnosu od načela do realizacije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka br. 1 2008.god. str. 3.

<sup>46</sup> Usvojena na 26. zasjedanju Opće konferencije rada u Filadelfiji 10 svibnja 1944.god., izvor Ravnić, A.(2004), Osnove radnog prava domaćeg usporednog i međunarodnog, Pravni fakultet u Zagrebu, str 581.

raspravu o pravu djeteta u međunarodnim okvirima, baveći se temeljnim socijalnim pravima čovjeka.

Pored niza konvencija MOR-a, koje se odnose na minimalnu dob za zapošljavanje u različitim gospodarskim granama, od industrije, poljoprivrede, pomorskih poslova i slično, te konvencija o zdravstvenim pregledima djece i mladih, konvencija o noćnom radu u različitim djelatnostima, u MOR-u su usvojene vrlo važne konvencije koje se odnose na zabranu i zlouporabu dječjeg rada u širem i općenitom smislu, kako bi se zaštitila prava djece.

Konvencija o prisilnom ili obvezatnom radu broj 29<sup>47</sup> pojam prinudnog prisilnog obvezatnog rada označava kao rad ili uslugu koja se od neke osobe zahtijeva pod prijetnjom kazne i za koji ta osoba nije pristala svojom voljom.<sup>48</sup> Odredbe Konvencije poistovjećuju prisilni i obvezni rad zbog štetnosti i opasnosti i jedne i druge vrste rada, iako se po znanstvenim definicijama ove dvije vrste rada razlikuju. "Obvezni se rad sastoji poput dužničkog rada, u tome da se unaprijed isplaćuje radniku plaća na temelju ugovora o radu obično sklopljenog na određeno kraće vrijeme."<sup>49</sup> Za prisilni rad se, kao sinonim, često koristi riječ ropstvo. MOR tretira ropstvo kao jedan od više oblika prisilnog rada.

Države članice konvencije obvezale su se napustiti sve oblike prinudnog i obveznog rada u, što je moguće, kraćem roku. Termin "u što je moguće kraćem roku" odražava stanje nemogućnosti prekida takvih praksi odmah, nego će se prisilni i obvezni rad ukinuti kada se za to steknu uvjeti. Iako izuzetno važna za radno-pravni status djece, te sprječavanje i ukidanje prisilnog rada djeteta, konvencija se samo dotaknula statusa djece, odnosno osoba mlađih od 18 godina. "Svaki se dječji rad može smatrati prisilnim ili obveznim radom sve dotle dok djeca stvarno nisu kadra sama slobodno dati suglasnost. Takvim se radom može smatrati i onaj rad za koji je dijete ili roditelj dao suglasnost, ali koji uključuje iskorištavanje djece zbog niske plaće i nedovoljnih radnih uvjeta."<sup>50</sup> Konvenciju je ratificirala Kraljevina Jugoslavija 1932. godine.<sup>51</sup>

Konvencija o zabrani prisilnog rada broj 105<sup>52</sup> također određuje da se države članice obvezuju poduzeti učinkovite mjere u cilju osiguranja trenutnog i

---

<sup>47</sup> Usvojena je 10. lipnja 1930. god.

<sup>48</sup> Članak 2 Konvencije.

<sup>49</sup> Ravnić, A., op.cit. str. 85.

<sup>50</sup> Ravnić, A., op.cit. str. 90.

<sup>51</sup> "Službene novine" br. 297 CXI 1932.

<sup>52</sup> Usvojena je od strane MOR-a 1957. god. ratificiralo ju je više od 100 država.

potpunog ukinuća prisilnog ili obveznog rada.<sup>53</sup> Svaka će država članica MOR-a, koja je ratificirala Konvenciju br. 105, zabraniti i neće se koristiti nikakvim oblikom prisilnog ili obveznog rada.

BiH je ratificirala ovu konvenciju 15. 11. 2000. god<sup>54</sup> koja je zapravo proširila zabranu prisilnog i obveznog rada iz prethodne konvencije na veći broj slučajeva i različite oblasti.

Objekti konvencije su u velikoj mjeri pridonijele pomnom ispitivanju ropsko-ga rada koji pogađa djecu radnike, ali i drugih njemu sličnih praksi.

Najčešće se, kao uzrok prisilnog rada, u međunarodnim dokumentima, konferencijama i sastancima, spominje siromaštvo. Stoga se, kao jedno od rješenja problema, nameće potreba za iskorjenjivanjem siromaštva. Međutim, zbog siromaštva, odrasli, ali i djeca kao članovi sirotinjskih obitelji, zapadaju u začarani krug pa siromaštvo postaje posljedica prisilnog rada. Cijele obitelji primorane su raditi i napraviti dugove koje nisu u stanju otplatiti roditelji pa ih otplaćuju djeca. Stoga su ove dvije konvencije važniji dokumenti Međunarodne organizacije rada koje se u stvarnosti itekako odražavaju na prava djeteta i dokidanje zabranjenog dječjeg rada.

Konvencija o minimalnoj starosti<sup>55</sup> broj 138 je dokument Međunarodne organizacije rada koji, pod određenim uvjetima, revidira ranije konvencije MOR-a o najnižoj dobi za zapošljavanje u različitim gospodarskim granama.

Ona na sveobuhvatan i jedinstven način regulira najnižu dob u svim oblastima rada. Potpuno je jasno da su odredbe Konvencije o najnižoj dobi za zapošljavanje broj 138 usklađene s konvencijama koje ostaju i dalje otvorene za ratifikaciju, te tako čine jedinstven pravni sustav, budući da određuju jedinstveno pravila za najnižu dob prilikom zapošljavanja u raznim oblastima rada i stavljaju točku na različito reguliranje dobne granice kod zasnivanja radnog odnosa u članicama ILO.

Ova Konvencija pravi razliku između onog zapošljavanja koje podrazumijeva ugovor o radu između radnika i poslodavca, i rada u svezi s obrazovanjem učenika, tako da jasno stavlja do znanja da se ista ne odnosi na rad djece i mladih u

---

<sup>53</sup> Članak 2. Konvencije, izvor [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>54</sup> Službeni glasnik BiH, br. 19/00.

<sup>55</sup> Opća konferencija MOR-a koju je u Ženevi sazvalo Upravno vijeće Međunarodnog ureda rada, na pedeset i osmom zasjedanju 6. lipnja 1973. god. odlučila je usvojiti 26. lipnja 1973. god. ovu konvenciju. Bosna i Hercegovina ratificirala Konvenciju 2.6.1993. god., izvor: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

školama, ustanovama za izobrazbu, praktičnoj nastavi, bilo kakvom zakonitom radu djece koji ima za svrhu osposobljavanje za određeno zanimanje.

Najniža dob za prijem u bilo koju vrstu zaposlenja ili na bilo koji rad koji bi po svojoj prirodi ili okolnostima u kojima se odvija, mogao ugroziti zdravlje, sigurnost ili moral mladih osoba, ne smije biti niža od 18 godina.<sup>56</sup> Izuzetno nacionalna vlast može nakon savjetovanja sa organizacijama zainteresiranih poslodavaca i radnika, gdje one postoje odobriti zapošljavanje ili rad nakon navršenih 16 godina starosti pod uvjetom da su zdravlje, sigurnost i moral dotičnih mladih osoba potpuno zaštićeni i da su te mlade osobe dobile odgovarajuće posebne upute ili da su prošle stručnu izobrazbu u odgovarajućim granama djelatnosti.<sup>57</sup>

Sukladno članku 5. Konvencije, države čije gospodarstvo nije dovoljno razvijeno mogu, nakon savjetovanja s organizacijama zainteresiranih poslodavaca i radnika, početno ograničiti njezinu primjenu.

Ipak, odredbe ove Konvencije moraju se kao minimum primjenjivati na sljedeće: rudarstvo i vađenje kamena, proizvodnju, graditeljstvo, službe za opskrbu električnom energijom, plinom i vodom, sanitarne službe, prijevoz, skladištenje i veze, te plantaže i druga poljoprivredna poduzeća koja uglavnom proizvode za komercijalne svrhe, uz iznimku obiteljskih i manjih gospodarstava koja proizvode za lokalnu potrošnju i ne zapošljavaju redovito najamne radnike.<sup>58</sup>

Konvencija utvrđuje najnižu dob za zapošljavanje od 15 godina, uz određene izuzetke. Ti izuzetci odnose se samo na one članice čije su gospodarstvo i obrazovne mogućnosti nedovoljno razvijeni.

Prema ovoj Konvenciji, nacionalnim zakonima ili drugim propisima, može se dopustiti zapošljavanje ili rad, na lakšim poslovima, osoba od 13 do 15 godina starosti, koji:

- a) izvjesno neće biti štetan za njihovo zdravlje ili razvoj; i
- b) nije takav da šteti njihovom pohađanju škole, sudjelovanju u programu profesionalne orijentacije ili izobrazbe odobrenim, od strane nadležne vlasti, ili njihovim sposobnostima da imaju korist od nastave koju pohađaju. Na taj su način djeca zaštićena od mogućih štetnih posljedica, primarno za njihovo zdravlje, razvoj i obrazovanje.

---

<sup>56</sup> Članak 3. stavak 1 Konvencije.

<sup>57</sup> Članak 3. stavak 3 Konvencije.

<sup>58</sup> Članak 5. stavak 3 Konvencije.

Nacionalnim zakonima može se dopustiti zapošljavanje osoba koje imaju najmanje 15 godina, a još nisu završile svoje obvezno školovanje ako zadovoljavaju gore navedene uvjete.

Članica koja primjenjuje odredbe konvencije o isključenju određenih kategorija zaposlenja ili rada, u odnosu na koje se u primjeni pojavljuju posebni i bitni problemi, može za vrijeme, dok primjenjuje te odredbe, zamijeniti dob od 13 i 15 godina dobima od 12 i 14 godina, prilikom primjene odredbi konvencije o light work, te dob od 15 godina s dobi od 14 godina kod primjene odredbi o minimumu godina potrebnih za zapošljavanje djece, koja se još uvijek nalaze na obveznom školovanju.

Države članice moraju utvrditi najnižu dob za zapošljavanje na prijevoznim sredstvima registriranim na njenom teritoriju, ali su i ovdje predviđeni izuzetci koji se odnose na već ranije navedene članke i odstupanja država članica. To znači da, nakon savjetovanja s organizacijama zainteresiranih poslodavaca i radnika, nadležna vlast može dopustiti izuzetke od zabrane zapošljavanja i rada utvrđene člankom 2. Konvencije, u svrhe umjetničkih izvedbi.

Da bi i stvarno bila osigurana učinkovita zaštita djece i dječjeg rada, države članice dužne su propisati kazne za neučinkovitu provedbu odredbi Konvencije, utvrditi osobe odgovorne za poštivanje odredaba Konvencije, te propisati registre koje će voditi poslodavci, a koji će sadržavati podatke o djeci uposlenicima. Svaka članica može otkazati konvenciju nakon proteka roka od 10 godina od dana usvajanja konvencije. Ukoliko države članica ne otkazu konvenciju, smatra se da je produžila ugovor na sljedećih deset godina.

Razmatrajući navedenu konvenciju, stječe se utisak da su države članice Međunarodne organizacije rada zaista sveobuhvatno regulirale materiju minimuma godina potrebnih za zapošljavanje. Međutim, kako u različitim zemljama postoje i različiti društveno - politički, ekonomski i razvojni uvjeti, donekle je razumljivo predviđanje velikog broja izuzetaka od osnovne, konvencijom određene dobi za zapošljavanje. Šarolikost odredbi stvara pravnu zavrslamu te nerazvijenim zemljama omogućuje formalno potpisivanje i ratificiranje konvencije radi ispunjavanja formalnopravnih obveza prema međunarodnoj zajednici, ali to nikako ne znači i ispunjavanje stvarnih prava i potreba djeteta. Konvencija u svakom slučaju predstavlja pokušaj dokidanja dječjeg rada, ali ne i njegov kraj. Stoga je ista podložna promjenama kojih su bile svjesne zemlje članice već prilikom usvajanja Konvencije, određujući u članku 17. mogućnost usvajanja nove konvencije, te odredbe koje reguliraju prestanak važenja ove konvencije za članice koje ratificiraju novu revidirajuću buduću konvenciju. Ovakve odredbe predstavljaju vrlo inteligentno rješenje za buduće događaje i usvajanje nove

konvencije, ali istovremeno odaju nedorečenost i nesavršenost postojeće konvencije, kao i nedovoljnu moć MOR-a u dokidanju dječjeg rada. BiH ratificirala je ovu konvenciju 2. 6. 1993. godine.

Konvencija o najtežim oblicima iskorištavanja dječjeg rada<sup>59</sup> broj 182, prepoznaje ulogu besplatnog osnovnog obrazovanja i potrebe da se djeca udalje s najgorih oblika rada, uz osiguranje rehabilitacije i integracije u društvo. U ukidanju najgorih oblika dječjeg rada dugotrajno rješenje se traži u održivom ekonomskom rastu koji vodi društvenom napretku, a osobito smanjenju siromaštva i svima dostupnom obrazovanju.

Pojam "najgori oblici dječjeg rada" podrazumijeva:

- sve vrste ropstva ili ropstvu slične prakse, kao što je prodaja djece i trgovina djecom, dužničko ropstvo i kmetstvo, te prisilni ili obvezni rad, uključujući prisilno ili obvezno novačenje djece za njihovo korištenje u oružanim sukobima;
- korištenje, podvođenje ili nuđenje djeteta za prostituciju, proizvodnju pornografskog materijala ili pornografske priredbe;
- korištenje, podvođenje ili nuđenje djeteta za nezakonite djelatnosti, a osobito za proizvodnju droge i trgovinu drogom na način definiran odgovarajućim međunarodnim ugovorima;
- rad koji bi zbog svoje naravi i okolnosti u kojima se obavlja, mogao štetiti zdravlju sigurnosti i moralu djece.<sup>60</sup>

Konvencija obvezuje članice da, uzimajući u obzir važnost obrazovanja u ukidanju dječjeg rada, poduzimaju djelotvorne i vremenski određene mjere kako bi:

- spriječila angažiranje djece na najgorim oblicima dječjeg rada;
- osigurala potrebnu i primjerenu izravnu pomoć za udaljenje djece s najgorih oblika dječjeg rada i njihovu rehabilitaciju i integraciju u društvo;
- osigurala pristup besplatnom osnovnom obrazovanju i, gdje god je to moguće, primjerenu profesionalnu izobrazbu svoj djeci udaljenoj s najgorih oblika dječjeg rada;

---

<sup>59</sup> Opća konferencija MOR-a koju je u Ženevi sazvalo Upravno tijelo međunarodnog ureda rada, sastavši se na 87. zasjedanju 1 lipnja 1999. god., 17. lipnja 1999. god. usvaja ovu Konvenciju (preambula Konvencije, "Službeni glasnik BiH", međunarodni ugovori, broj 3/01).

<sup>60</sup> Članak 3. Konvencije.

- identificirala posebno ugroženu djecu i stupila u izravan kontakt s njima;
- uzela u obzir posebne okolnosti u kojima se nalaze djevojčice.<sup>61</sup> Na taj način nastoji se osigurati posebna skrb za zaštitu ženske djece od najgorih oblika dječjeg rada.

Svaka država koja je ratificirala Konvenciju mora poduzeti djelotvorne i trenutne mjere kako bi se osigurala zabrana i ukidanje najgorih oblika dječjeg rada. Ovo ne znači da države koje ratificiraju konvenciju potpuno i odmah ukidaju najgore oblike dječjeg rada, nego da su odmah dužne poduzimati učinkovite mjere u tom pravcu. Dakle, da se trude dokinuti najgore oblike dječjeg rada jer je jasno da države članice nisu u mogućnosti zauvijek i odmah prekinuti najgore oblike dječjeg rada koji su se godinama akumulirali i infiltrirali u društvena zbivanja, pred kojima se stoljećima zatvaralo oči. Konvencija priznaje postojanje najgorih oblika dječjeg rada u međunarodnim okvirima. Svaka država članica Konvencije također priznaje svoje "grijehe" zbog same činjenice postojanja takve vrste rada, zbog ugrožavanja života, morala, zdravlja djece i mladih, ali se obvezuje i odlučuje poduzeti sve aktivnosti, kako bi najgori oblici dječjeg rada bili dokinuti.

"Članice Konvencije pozvane su na međusobnu, međunarodnu suradnju na njezinoj provedbi, uključujući potporu društvenom i gospodarskom razvoju, programima iskorjenjivanja siromaštva i obrazovanju dostupnom svima."<sup>62</sup>

BiH ratificirala je Konvenciju 5.10.2001. godine.<sup>63</sup> Konvencija obvezuje svaku državu da poduzme trenutačne i djelotvorne mjere u cilju zabrane i iskorjenjivanja rada djece, pa tako i Bosnu i Hercegovinu.

Regularan sustav nadzora Međunarodne organizacije rada provodi se i za ovu Konvenciju, koja spada u dvanaest najvažnijih, te je obveza država članica izvještavati MOR o poduzetim mjerama na njezinu provođenju.

Sustav kontrole uključuje slučajeve posebnih iskaza/žalbi protiv države članice temeljen na ratifikaciji Konvencije i na obvezi izvještavanja o poduzetim mjerama s ciljem provođenja odredbi instrumenata.<sup>64</sup> Pored toga države članice imaju obvezu podnošenja izvješća o poduzetim mjerama za provođenje odredbi

---

<sup>61</sup> Članak 7. stavak 2 Konvencije.

<sup>62</sup> Članak 8. Konvencije.

<sup>63</sup> "Službeni glasnik BiH" broj 3/01.

<sup>64</sup> Članak 22. Statuta MOR-a.

ratificirane Konvencije u zakonu i praksi, obvezu slanja kopija izvješća o ratificiranim konvencijama najreprezentativnijim sindikalnim središnjicama i udru-gama poslodavaca, a isto tako socijalni partneri mogu svoje komentare slati MOR-u.<sup>65</sup> Za konvencije koje ne spadaju u 12 najvažnijih, podnose se izvješća država članica svakih pet godina MOR-u.

Posebnost ove Konvencije svakako je i obraćanje pozornosti na veću ugro-ženost i iskorištavanje djevojčica u najgorim oblicima dječjeg rada, u odnosu na dječake.

Uz Konvenciju jednoglasno je usvojena i Preporuka 190<sup>66</sup> Odredbe Prepo-ruke, zapravo dopunjuju odredbe Konvencije i primjenjuju se isključivo u svezi s Konvencijom, te određuju programe akcije koji treba žurno koncipirati i reali-zirati u svrhu identifikacije i osude najgorih oblika dječjeg rada, sprječavanje angažiranja i uklanjanja djece iz najgorih oblika dječjeg rada, poklanjanje posebne pozornosti mlađoj i ženskoj djeci, djeci s posebnim potrebama i grupa-ma posebno ugrožene djece. Preporuka obvezuje države članice da stignu do zajednica i rade sa zajednicama u kojima su djeca posebno ugrožena, te informi-rajaju i mobiliziraju javnost i zainteresirane grupe, uključujući djecu i njihove obitelji. Pri tome nastoje prikupiti i ažurirati podatke o prirodi i stupnju dječjeg rada, raščlanjene prema spolu, starosnoj grupi, zanimanju, grani privredne djelatnosti, statusu pri zapošljavanju, školskoj spremi i zemljopisnoj lokaciji. Potrebno je također uzeti u obzir značaj sustava registriranja rođenih i izdavanja izvoda iz matične knjige rođenih, te prikupiti i ažurirati podatke o kršenjima nacionalnih odredbi za zabranu i ukidanje najgorih oblika dječjeg rada.

Preporuka točno regulira i koji se najgori oblici dječjeg rada smatraju kaz-nenim djelom, određuje suradnju između država članica na otkrivanju i sudskom gonjenju osoba uključenih u prodaju i nedozvoljenu trgovinu djecom ili u korištenje, nalaženje ili ponudu djece za nedozvoljene aktivnosti, za prostituciju, za proizvodnju pornografije i pornografske seanse, te određuje ostale mjere i pojačanu međunarodnu suradnju koja za cilj ima zabranu i ukidanje najgorih oblika dječjeg rada. Preporuka bi se mogla protumačiti i kao praktičan obvezujući priručnik i pomoć u provedbi odredaba Konvencije.

Međunarodna organizacija rada, pored gore navedenih dokumenata, usvo-ji-la je 2001. godine i smjernice za efektivno ukidanje dječjeg rada.<sup>67</sup> Smjernice de-

---

<sup>65</sup> Članak 23. Statuta MOR-a.

<sup>66</sup> Usvojena isti dan kada i Konvencija na 87. zasjedanju Opće konferencije MOR-a u Ženevi.

<sup>67</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org)



taljno razrađuju potrebne zakonske mjere, daju primjere i preporuke, što i na koji način državni zakoni trebaju osigurati, kako bi uspostavili minimum starosne dobi za zapošljavanje i spriječili najgore oblike dječjeg rada. Sve zemlje potpisnice Konvencije broj 138 i Konvencije o najgorim oblicima dječjeg rada, u svojim zakonima trebaju uspostaviti minimum starosne dobi za zapošljavanje, te osigurati provođenje propisanih normi, kao i socijalne i ekonomske mjere radi sprječavanja dječjeg rada.

## **Zaključak**

Prava djeteta važan su dio međunarodne i domaće pravne regulative. O pravima djeteta, koje se iskorištava kao radna snaga, govori se još u Rimskom pravu. Namjera je cijelog dobronamjernog svijeta, UN-a, vlada članica UN-a, MOR-a, VE, EU i drugih brojnih međunarodnih organizacija, kao i nacionalnih programa, da se nastavi raditi i u budućnosti za djecu i čovječanstvo, učinkovitim pravnim normama i praktičnim ukidanjem dječjeg rada. Ovakvo nastojanje vidljivo je iz dosada donesenih i ratificiranih međunarodnih dokumenata koji reguliraju prava djece u raznim situacijama ili štite prava djeteta općenito. Bosna i Hercegovina, kao i zemlje okruženja, umnogome je prilagodila svoje zakonodavstvo preuzetim i ratificiranim međunarodnim dokumentima, a odredbe nekih zakona koje su ostale nepotpune i nedorečene, ostaju da se izmijene i usklade s odgovarajućim međunarodno pravnim vrelima.

Evidentno je pak, da je implementiranje pravne regulative međunarodne zajednice i domaće zakonodavstva znatno veći problem od reguliranja same materije prava djeteta jer se u praksi pokazalo da je najteži zadatak svih segmenata društva otkriti, suzbiti i eliminirati svako ugrožavanje dječjih prava. Tako, na ukinuću dječjeg rada radi MOR, kroz svoj program IPEC, kao i mnoge druge međunarodne i nacionalne organizacije, države, znanstvenici, biznismeni, pa i pojedinci. Samo sinkronizirano djelovanje svih zainteresiranih društvenih, međunarodnih institucija i subjekata, može dati očekivane pozitivne rezultate glede učinkovitog suzbijanja i dokidanja neprihvatljivih i zakonom zabranjenih oblika angažiranja i iskorištavanja djece.

## Literatura

1. Đuliman, E. i Karlsen, G.M. (2003) "Uvod u ljudska prava", Helsinški komitet za ljudska prava BiH, Sarajevo.
2. Vinković, M. (2008) "Dječji rad u međunarodnom, europskom i poredbenom radnom pravu", TIM press d.o.o. Zagreb.
3. Dutertre G. Velde J. (1998) "Ključni izvodi iz izbora presuda Europskog suda za ljudska prava i odluka i izvještaja Europske komisije za ljudska prava", Direktorat za ljudska prava, Vijeće Europe.
4. Sadiković, L. (2006) "Inicijalno izvješće o nasilju nad djecom u BiH", vijeće za djecu u BiH, Sarajevo.
5. Hrabar, D. (1994) "Prava djece u obitelji", Revija za socijalnu politiku, god. I. br. 3, Pravni fakultet Sveučilište u Zagrebu, Studijski centar socijalnog rada.
6. Jakovac-Lozić, D. (2004) "Europska konvencija o kontaktima u svezi s djecom (2003) i prilagodba obiteljskog zakonodavstva FBiH zahtjevima konvencije de lege ferenda", Zbornik radova Sveučilište u Mostaru, Pravni fakultet.
7. Moslovac, B. (2008) "Zaštita žrtava prema Konvenciji VE o suzbijanju trgovanja ljudima", hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu Zagreb, Vol-15, broj 1/2008.
8. Lovrenović, S. (1988) "Ekonomska politika", SOUR Veselin Masleša.
9. Učur, M. (2008) "Zaštita osobe u radnom odnosu od načela do realizacije", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka br. 1/2008.
10. Ravnić, A. (2004) "Osnove radnog prava domaćeg usporednog i međunarodnog", Pravni fakultet u Zagrebu.
11. Popović, T. (1980) "Radno pravo", Službeni list SFRJ, Beograd.
12. Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Rezolucija Generalne skupštine UN 34/180 od 1979. god.
13. Standardna minimalna pravila UN za maloljetničko pravosuđe - Pekinška pravila, Rezolucija Generalne skupštine UN 40/33 od 29.11.1985. god.
14. Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju, usvojena na 11. zasjedanju Opće konferencije UNESCO-a, 14.12. 1960. god.
15. Europska socijalna povelja, ETS 035, Torino 18. listopada 1961. god.

16. Europska socijalna povelja revidirana, ETS 163, Strasbourg 3. svibnja 1996. god.
17. Europska Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda ETS br. 005 od 4. studenog 1950.
18. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, ETS 157 od 1994. godine, Strasbourg.
19. Konvencija o zaštiti djece od seksualnog iskorištavanja i zlostavljanja, Strasbourg, 2007. god.
20. Konvencija o kontaktima u svezi s djecom, ETS 192 iz 2003. god.
21. Zakon o ratifikaciji Konvencije UN o pravima djeteta, "Službeni list R BiH" br 2/92 i 13/94.
22. Odluka o ratifikaciji fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta koji se odnosi na prodaju djece, dječju prostituciju i dječju pornografiju, "Službeni glasnik BiH" broj 5/02.
23. Odluka o ratifikaciji fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima djeteta koji se odnosi na angažiranje djece u oružanom sukobu, "Službeni glasnik BiH" broj 5/02.
24. Ukaz o proglašenju Zakona o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, "Službeni list SFRJ" br. 7/71
25. Zakon o ratificiranju Konvencije o civilnim aspektima međunarodne otmice djece Službeni list R BiH br. 2/92 i 3/94.
26. Odluka o ratifikaciji Konvencije UN protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta, Službeni glasnik BiH, broj 3/02.
27. Zakon o potvrđivanju Konvencije VE o suzbijanju trgovanja ljudima NN MU RH br 007/07
28. Zakon o potvrđivanju konvencije VE o ostvarivanju prava djeteta NN MU RH br 001/2010.
29. Statut MOR-a od 1919. god. i 1944. god.
30. Konvencija o prisilnom i obvezatnom radu br. 29, MOR od 1930. god.
31. Konvencija o zabrani prisilnog rada br. 105, MOR od 1957. god.
32. Konvencija o minimalnoj starosti br. 138, MOR od 1973. god.

33. Konvencija o najtežim oblicima iskorištavanja dječjeg rada br. 182, MOR od 1999. god.
34. Preporuka br. 190, MOR, od 1999. god.
35. Smjernice za efektivno ukidanje dječjeg rada, MOR od 2001. god.
36. Izvještaj o stanju ljudskih prava u BiH (2004), Helsinški komitet za ljudska prava u BiH, broj 03-01/2004.

**Internetske stranice:**

<http://www.legalis.hr/modules/news/article.php?storyid=1767>

<http://www.ilo.org>

<http://conventions.coe.int/Default.asp>

## **INTERNATIONAL DOCUMENTS ON THE PROTECTION OF CHILDREN'S RIGHTS AND PROHIBITION OF CHILD LABOUR WITH REFERENCE TO BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### **Summary**

The development of international organizations and their work on protecting human rights and fundamental freedom has resulted, amongst many things, in adopting international documents that protect children's rights in different manners. Activities of the international organizations should be observed in a wider context because of the large number of international documents that at first glance have no mentioning of children, but are actually very significant for their normal functioning in families, societies and workplaces in situations where a child, legally or illegally, finds itself in a worker's role.

Bosnia and Herzegovina ratified European Social Charter, and signed most of the important Conventions and other documents of the United Nations and International Labor Organization which protect the rights of children at work and in relation to work, and thus indicated its willingness to provide a child with a decent life. However, to what degree the actual improvement in the protection of inadequate child labor occurred in our country in fact depends on the implementation of adopted legislation as well as of international agreements.

The conclusion concerning protection of child exploitation is that there is a huge gap, both on the international and national level, between normative and actual situation because of the partial implementation of international conventions and national regulations.

### **Key words**

international documents, international organizations, child exploitation, children rights.

## ŠEST GODINA OD POČETKA RADA PRVIH NOTARA U PRAVNOM SISTEMU SAVREMENE BOSNE I HERCEGOVINE

osvrt

mr. Đemaludin Mutapčić\*

U povodu šeste godišnjice od početka rada prvih notara u savremenoj Bosni i Hercegovini, treba istaći da notarska služba nije potpuna novina na bosanskohercegovačkim prostorima, kao ni na teritoriji bivše SFRJ. U savremenoj Bosni i Hercegovini, prvi notari su počeli s radom 4.5.2007. godine. U Makedoniji duže godina funkcionira notarijat, u Hrvatskoj javno bilježništvo, u Crnoj Gori su počeli raditi prvi notari, a u Srbiji se uskoro očekuje rad prvih notara.

Prilika je da se u ovom trenutku podsjetimo da je dana 5.3.2007. godine u Sarajevu održana svečanost povodom uručjenja povelja o imenovanju notara u Federaciji Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Federalno ministarstvo pravde uputilo je dopis koji je potpisala tadašnja federalna ministrica pravde gospođa Borjana Krišto, kantonalnim ministrima pravde i GTZ – Projektu reforme privrednog prava, u kome se, pored ostalog, navodi: "Upućujemo Vam izraze iskrene zahvalnosti za sve što ste zajedno s Vašim saradnicima učinili u pripremi i održavanju svečanosti od 5. 3. 2007. godine, kojom prilikom su notarima uručene povelje na veoma dostojanstven i pamćenja vrijedan događaj u pravnoj historiji savremene Bosne i Hercegovine".

Prije toga, na prvom sastanku Inicijativnog odbora za notarske komore u Bosni i Hercegovini, održanom 8.12.2006. godine u Zenici, njegovi članovi su se založili da se ubrza procedura za uvođenje notarske službe u Bosni i Hercegovini, uključujući organiziranje i konstituiranje notarskih komora u oba entiteta. Prije prelaska na dnevni red, predstavnici Inicijativnog odbora i GTZ – Projekta reforme privrednog prava, obavijestili su članove Inicijativnog odbora da su obišli Stari grad Vranduk gdje je postojao notarski ured (kancelarija) u 15 stoljeću, za vrijeme samostalne bosanske države u srednjem vijeku. Stari grad Vranduk s naseljem, nalazi se oko 14 km nizvodno, pored lijeve obale rijeke Bosne od središta Zeničko-dobojskog kantona grada Zenice. Vranduk predstavlja samo jedan u nizu

---

\* Notar  
notar@notar-mutapcic.com

srednjevjekovnih Bosanskih gradova koji se nalaze u ovoj regiji koja predstavlja dio prostora gdje se razvijao vrlo intenzivan politički, ekonomski i kulturni život. Kroz Vranduk je prolazila trasa puta Sarajevo – Brod, kojom se odvijao glavni promet s Austrijom. Uvažavajući značaj Vranduka u pravnoj historiji Bosne i Hercegovine, uputno je razmotriti mogućnost izrade i implementacije projekta koji bi bio posvećen postojanju notarske službe u pravnoj historiji Bosne i Hercegovine.

Kao što je poznato, notarska služba uvedena je u pravni sistem u savremenoj Bosni i Hercegovini, prvo u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakonom o notarima ("Službene novine Federacije BiH", broj 45/02), a kasnije su doneseni posebni zakoni o notarima u Republici Srpskoj i Distriktu Brčko Bosne i Hercegovine.

Navedenim federalnim zakonom nije propisan datum početka rada prvih notara u savremenoj Bosni i Hercegovini.

U sudskoj praksi (na primjer, Kantonalnog suda u Zenici) postavilo se pitanje dokazivanja činjenice datuma početka njihovog rada.

Datum početka rada prvih notara u savremenoj Bosni i Hercegovini nije zakonska materija, ali je relevantna činjenica.

Kao dokaz činjenice datuma početka njihovog rada može poslužiti akt Federalnog ministarstva pravde Sarajevo broj: 01-49/07 od 8.5.2007. godine, koji je potpisao tadašnji ministar gospodin Feliks Vidović, upućen ministrima pravde kantona 1-10, slijedećeg sadržaja:

"Izvrješćujem Vas da su prvi notari u Federaciji BiH otpočeli rad 4.5.2007. godine, te da započeti rad nastavljaju sukladno Zakonu o notarima ("Službene novine Federacije BiH" broj 45/02), a budući da je u međuvremenu utvrđena Privremena tarifa o nagradama i naknadama notara.

Imajući to u vidu, molimo da o tomu izvijestite područne sudove i druge organe i tijela u općinama i kantonu od značaja za provedbu Zakona o notarima."

Prema tome, akt federalnog ministra pravde navedenog sadržaja, bez obzira što se radi o dopisu, u sudskoj praksi može poslužiti kao javna isprava kojom se dokazuje činjenica da su prvi notari u savremenoj Bosni i Hercegovini počeli s radom 4.5.2007. godine.

Treba ukazati da od utvrđenja navedene relevantne činjenice u sudskoj praksi zavisi pitanje forme, odnosno ništavosti pravnih poslova koji za svoju pravnu valjanost zahtijevaju notarsku obradu isprava.

Notari iz Bosne i Hercegovine primljeni su u Međunarodnu uniju notara (UINL). To je, bez sumnje, važan događaj u pravnoj historiji Bosne i Hercegovine. Prijem u Međunarodnu uniju notara je višestruko značajan, kako za rad prvih

notara u savremenoj Bosni i Hercegovini, tako i za Notarsku komoru Federacije Bosne i Hercegovine i Notarsku komoru Republike Srpske.

To je višestruko značajno i za Bosnu i Hercegovinu u cjelini. Ovaj događaj krči put Bosni i Hercegovini i za prijem u Evropsku uniju.

Povodom prijema u Međunarodnu uniju notara, u Banjoj Luci je 9.3.2011. godine održana svečana Akademija kojoj je prisustvovao dr. Jean-Paul Decorps, predsjednik Međunarodne unije notara. Tim povodom, BH nezavisni dnevnik "Oslobođenje" Sarajevo, godina LXVIII, broj 23.064, od 10.3.2011. godine, objavio je članak pod naslovom: "Notari već u EU", u kome se, pored ostalog, navodi:

"Osnovna uloga notarijata u svijetu su ekonomski razvoj s jedne strane i sprečavanje sudskih sporova sa druge strane. U povodu prijema notarskih komora RS-a i Federacije BiH u Međunarodnu uniju latinskog notarijata, u Banjoj Luci je jučer održana svečana akademija na kojoj je prisustvovao i predsjednik Međunarodne unije latinskog notarijata Žan-Pol Dekorp.

'Prijem BiH u ovu organizaciju predstavlja bitan korak u približavanju EU, a rad notara povećat će pravnu bezbjednost. Pravna bezbjednost omogućiće brži ekonomski razvoj, jer upravo zahvaljujući njoj, može da dođe do investicija', istakao je Dekorp. Dodao da Međunarodna unija danas obuhvata 81 zemlju članicu ili dvije trećine svjetske populacije, a osnovne uloge notarijata u svijetu su ekonomski razvoj s jedne i sprečavanje sudskih sporova sa druge strane".

Obavljajući notarsku službu oko šest godina, autor ovog rada je osjetio spoj zakonodavstva i pravne prakse, ali i sve konkretne probleme u funkcionisanju notarske službe kao kombinacije, prvenstveno javne službe, ali i privatnog biznisa.

Ovom prilikom treba ukazati da se, među objavljenim člancima, iz sadržaja prvog izdanja časopisa za domaće, njemačko i evropsko pravo "Nova pravna revija" broj 1-2/2010, str. 19.- 27., može posebno istaći članak njemačkog notara gospodina Christiana Segera "O uvođenju latinskog Notarijata u tranzicijskim zemljama Istočne i Jugoistočne Evrope". U tom članku notar Christian Seger ističe latinsku izreku: "*Lex est quod notamus*." Na bosanskom jeziku to znači: "Pravo je ono što zapišemo". Ova latinska rečenica je moto UINL-a, Internacionalnog udruženja latinskog notarijata, a plastično opisuje ulogu notara koji aktivno učestvuje u oblikovanju ugovora u formi notarski obrađene isprave, u okviru preventivne pravne zaštite.

Notari, putem svoje djelatnosti sačinjavanja javnih isprava (notarske obrađe isprava), mogu vršiti rasterećenje sudova u višestrukom pogledu:

- oni preuzimaju određene funkcije, koje bi inače morale biti obavljene od strane sudova, na primjer izdavanje određenih izvršnih isprava;



- troškovi provjere prilikom vođenja sudskih registara se uz primjenu notarskih isprava bitno reduciraju;

- u svim postupcima, u kojima se primjenjuju notarske isprave, redovno je nepotrebno skupo izvođenje dokaza;

- pravnom podrškom i savjetovanjem građana od strane notara i sačinjavanjem isprava u skladu s propisima, u najvećoj mjeri se već u „predvorju“ izbjegavaju sporovi koji bi inače opterećivali sudove;

- notarska isprava doprinosi borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma.

Da bi notari ove funkcije mogli ispuniti u skladu s propisima, neizostavna su dva preduslova. S jedne strane, pravni sistem mora notarima dati odgovarajuće mogućnosti sudjelovanja i oblikovanja - to su propisi o formi iz zakona o notarima i regulativa o vršenju notarskog zanimanja, a drugi preduslov je notarijat sposoban za vršenje svojih funkcija, dobro obrazovan i svjestan svojih odgovornosti.

## SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremili: **akademik prof. dr. Miodrag N. Simović\***  
**doc. dr. Vladimir M. Simović\*\***

### Član 5. Evropske konvencije

Ustavni sud zaključuje da ne postoji kršenje člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine ni člana 5. stav 2. Evropske konvencije kada iz dostavljene dokumentacije proizlazi da je apelant bio upoznat sa svim razlozima za određivanje pritvora. Ne postoji ni kršenje člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 3. Evropske konvencije u situaciji kad odluka o produženju pritvora sadrži vrlo iscrpne i jasne razloge kako u pogledu postojanja opšteg uslova za određivanje pritvora iz člana 132. stav 1. Zakona o krivičnom postupku BiH, tako i u pogledu postojanja posebnih uslova predviđenih tač. b) i d) navedenog člana i člana 137., budući da, po utvrđenju suda, postoji bojazan i da će apelant uticajem na svjedoke i saučesnike ometati krivični postupak, odnosno kad je utvrđeno postojanje tzv. vanrednih okolnosti. Takođe, nema kršenja prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 4. Evropske konvencije kada je apelantu, odnosno njegovom braniocu omogućen uvid u spis, te aktivno učešće u postupku, kao i pravo na žalbu protiv odluke produženju pritvora, koju je razmotrio nadležni sud i dao razloge za zaključak da i dalje egzistiraju razlozi za zadržavanje apelanta u pritvoru.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 2643/11 od 27. juna 2012. godine)*

### Određivanje i produženje pritvora

Dakle, sve razloge koje je propisao član 146. stav 1. tačka a) Zakona o krivičnom postupku Federacije BiH Kantonalni sud je prilikom produženja pritvora prema apelantu detaljno i jasno obrazložio, dok je njegovu odluku potvrdio i Vrhovni sud rješavajući o apelantovoj žalbi. Iz navedenog proizilazi da se u konkretnom slučaju radi o "zakonitom lišavanju slobode po rješavanju nadležnog

\* Potpredsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
i redovni profesor Pravnog fakulteta u Banja Luci

\*\* Stručni saradnik u Okružnom sudu u Banja Luci

suda" - kako to propisuje član 5. stav 1. tačka c) Evropske konvencije. To znači da u lišavanju slobode apelanta nije bilo proizvoljnosti, jer je lišen slobode na osnovu odredaba člana 146. stav 1. tačka a) Zakona o krivičnom postupku FBiH. Ovakva situacija, po mišljenju Ustavnog suda, nije inkompatibilna sa članom 5. stav 1. tačka c) Evropske konvencije, jer navedeni član ne sadrži zabranu državama potpisnicama da u svojim pravnim sistemima mogu propisati odredbu kojom se nalaže određivanje pritvora licu za koje postoji osnovana sumnja da je počinilo krivično djelo ili kada postoje valjani razlozi da se osoba spriječi da izvrši krivično djelo ili da, nakon izvršenja krivičnog djela, pobjegne. Ustavni sud zapaža da su redovni sudovi u osporenim rješenjima detaljno i jasno obrazložili razloge za produženje pritvora apelantu koje obrazloženje Ustavni sud niti u jednom dijelu ne smatra proizvoljnim.

*(Odluka o dopustivosti,  
broj AP 2024/12 od 19. jula 2012. godine)*

## **Član 6. Evropske konvencije – pravo na pravično suđenje**

Nisu utemeljeni apelantičini navodi da joj je osporenom presudom, povrijeđeno pravo iz člana 6. st. 1. 2. i 3. tačka d) Evropske konvencije kada pobijana presuda sadrži jasno obrazloženje zašto je apelantica oglašena krivično odgovornom, kada obrazloženje pobijane presude ne ostavlja nikakvu sumnju u zaključak suda da je apelantica počinila predmetno krivično djelo, te kada je apelantica imala mogućnost izložiti svoj predmet u istoj mjeri kao i optužba, odnosno kada je imala mogućnost suprotstaviti se argumentima optužbe.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu  
broj AP 1452/11 od 14. marta 2012. godine)*

Nema kršenja prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. st. 1. i 2. Evropske konvencije, niti prava iz čl. 37. i 40. Konvencije o pravima djeteta, kada osporene odluke sadrže jasna i zadovoljavajuća obrazloženja svih zaključaka donesenih na osnovu provedenih dokaza i uz pravilnu primjenu materijalnog i procesnog prava. Zatim, kada je nesporno utvrđeno da je maloljetni apelant počinio krivično djelo koje mu je stavljeno na teret zbog čega nema ni kršenja principa presumpcije nevinosti i *in dubio pro reo*, te kada je apelant kao maloljetnik smješten u ustanovu za prevaspitanje odvojeno od osuđenih osoba muškog pola i bez mogućnosti susretanja sa osuđenim osobama ženskog pola koje borave u istoj instituciji.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu  
broj AP 607/11 od 15. maja 2012. godine)*

Nema povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3. e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. st. 1., 2. i 3. tačka d) Evropske konvencije, u situaciji kada je Ustavni sud iz obrazloženja osporenih presuda utvrdio da apelantova krivičnopravna odgovornost za krivično djelo za koje je osuđen nije utvrđena proizvoljnom ocjenom dokaza, već upravo suprotno, nakon neposredne i sveobuhvatne analize i ocjene dokaza pojedinačno i u međusobnoj vezi i primjenom relevantnih odredaba Zakona o krivičnom postupku. Takođe, u osporenim presudama su navedeni jasni i precizni razlozi u pogledu dokaza koji su prihvaćeni, uz obrazloženje koje ni u kom slučaju ne ostavlja utisak proizvoljnosti. Osim toga, nije prekršen princip ravnopravnosti stranaka jer apelant u postupku osim paušalnih navoda, nije ponudio niti jedan dokaz u prilog tvrdnji da je narušen ovaj princip i da su sudovi tokom predmetnog krivičnog postupka davali prednost jednoj strani u odnosu na drugu.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 1061/09 od 13. juna 2012. godine)*

Nema povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. st. 1. i 2. Evropske konvencije kada Ustavni sud nije našao elemente koji bi ukazivali na to da su redovni sudovi ocijenili dokaze očigledno proizvoljno ili da je prvostepena presuda zasnovana na nezakonito pribavljenom dokazu. Razlog je činjenica da je prvostepeni sud, nakon analize i ocjene velikog broja materijalnih i nematerijalnih dokaza, izveo zaključak da je apelant počinio krivično djelo koje mu je stavljeno na teret i kada su sudovi obrazložili da su određeni dokazi protiv apelanta prikupljeni prema odredbama relevantnih zakona o krivičnom postupku Republike Hrvatske, na osnovu međunarodne pravne pomoći.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 2350/09 od 27. juna 2012. godine)*

Nema povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. st. 1, 2. i 3. tačka d). Evropske konvencije kada su sudovi obrazložili da su dokazi protiv apelanta prikupljeni prema odredbama Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske, te kada nema ništa što u vezi s izvođenjem tih dokaza dovodi u sumnju pravičnost postupka u cjelini i utvrđenje redovnih sudova da je apelant na način preciziran u osporenim presudama počinio krivično djelo za koje je oglašen krivim.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 1235/09 od 19. jula 2012. godine)*

Ne postoji kršenje prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. i stav 3. tačka d) Evropske konvencije u situaciji kada je o krivičnoj optužbi protiv apelanta odlučivao zakonom ustanovljen nepristrasan sud, te kada je sud u obrazloženju svoje odluke naveo jasne i detaljne razloge, kako u pogledu prijedloga stranaka za izvođenje dokaza, tako i u pogledu ocjene provedenih dokaza, iz kojih proizlazi da je predmetni postupak u cjelini bio pravičan.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 2305/09 od 18. septembra 2012. godine)*

Odluka o apelantovoj krivici je donesena nakon sveobuhvatne ocjene dokaza optužbe i odbrane, te dovođenjem tih dokaza u međusobnu vezu, nakon čega je zaključeno da je apelant počinio krivično djelo koje mu se stavlja na teret. Za vrijeme trajanja cijelog postupka apelant je imao mogućnost da iznese svoju odbranu, te da svoje argumente suprostavi argumentima suprotne strane. Dalje, Ustavni sud nije pronašao ništa što bi ukazivalo na to da su materijalnopравни propisi proizvoljno primijenjeni na apelantovu štetu. Prema tome, imajući u vidu garancije koje pruža odredba člana 6. st. 1. i 3. (d) Evropske konvencije, Ustavni sud smatra da je u svojim odlukama Kantonalni sud i Vrhovni sud dali jasno i precizno obrazloženje zbog čega nije bilo neophodno saslušati određene svjedočke odbrane, ne dovodeći, pri tome, u sumnju ocjenu suda da je apelant počinio krivično djelo koje mu je stavljeno na teret.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 1660/09 od 18. septembra 2012. godine)*

Ustavni sud zapaža da su pred Opštinskim sudom provedeni dokazi optužbe i odbrane, te da je prvostepeni sud u svojoj presudi u potpunosti opisao proces pojedinačne ocjene dokaza, njihovo dovođenje u međusobnu vezu, u smislu odredbe člana 296. stav 2. Zakona o krivičnom postupku FBiH, te da je na osnovu takve ocjene izveo svoje činjenične i pravne zaključke o dokazanosti da je apelant počinio krivična djela u sticaju koja su mu stavljena na teret. Analizirajući tako provedeni dokazni postupak pred prvostepenim sudom, Kantonalni sud je utvrdio da je prvostepeni sud potpuno i pravilno utvrdio činjenično stanje, te da je pravilno primijenio krivični zakon kada je radnje apelanta okvalifikovao kao krivično djelo izazivanje opšte opasnosti iz člana 323. stav 1. Krivičnog zakona FBiH i krivično djelo nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materijala iz člana 371. stav 1. Krivičnog zakona FBiH o čemu je i ovaj sud dao jasno i detaljno obrazloženje. Ustavni sud smatra da su razlozi koje su redovni sudovi naveli u

odnosu na svoje uvjerenje da su se u radnjama apelanta stekla sva bitna obilježja bića krivičnih djela za koja je osuđen, ne ukazuju na proizvoljnost, bilo pri utvrđivanju i ocjeni činjenica, bilo pri primjeni materijalnog prava, zbog čega Ustavni sud apelacione navode apelanta smatra u neosnovanim.

(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 1492/09 od 18. septembra 2012. godine)

### ***In dubio pro reo***

U vezi sa navodima apelanta o kršenju prava na pravično suđenje iz člana 6. stav 2. Evropske konvencije, Ustavni sud zapaža da apelant smatra da je u konkretnom slučaju došlo do povrede principa *in dubio pro reo*, budući da tužilaštvo, prema mišljenju apelanta, nije dokazalo pred sudom da je predmetno preduzeće poreski obveznik, tj. da je uvezena roba služila krajnjoj potrošnji. Ustavni sud naglašava da je princip *in dubio pro reo* garantovan članom 6. stav 2. Evropske konvencije, prema kojem ukoliko postoji određena sumnja da je određena osoba izvršila krivično djelo koje joj se stavlja na teret, takva sumnja treba ići u korist optuženom. U konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da osim nezadovoljstva zaključcima sudova o kojima je, kako je već zaključeno dato obrazloženje koje u cijelosti zadovoljava standard prava na pravično suđenje, apelant nije dao bilo kakav relevantan argument koji bi mogao dovesti u pitanje poštovanje navedenog principa. Ustavni sud smatra da su razlozi koje je Vrhovni sud naveo u odnosu na svoje ubjeđenje da je apelant počinio krivično djelo koje mu je stavljeno na teret, zadovoljavajući sa aspekta načela brižljive i savjesne ocjene dokaza kako to zakon zahtijeva, te sa aspekta člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Takođe, Ustavni sud smatra da ovakvo obrazloženje zadovoljava u cijelosti i princip *in dubio pro reo*, tim prije što nema ništa što ukazuje da sud neki od izvedenih dokaza nije cijenio ili da je o nekom dokazu dao proizvoljno obrazloženje. Takođe, Ustavni sud nije pronašao ništa što bi ukazivalo da su materijalnopravni propisi proizvoljno ili nepravično primijenjeni na štetu apelanta. Stoga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije povrijeđen princip *in dubio pro reo* iz člana 6. stav 2. Evropske konvencije.

(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 1475/09 od 26. januara 2012. godine)

Osim nezadovoljstva zaključcima Vrhovnog suda kao drugostepenog i trećestepenog suda o kojima je, kako je već zaključeno, dato obrazloženje koje u cijelosti zadovoljava standard prava na pravično suđenje, apelanti nisu dali bilo kakav relevantan argument koji bi mogao dovesti u pitanje kršenje navedenoga načela. Ustavni sud smatra kako su razlozi koje je Vrhovni sud naveo u odnosu na

svoje ubjeđenje da su apelanti počinili krivično djelo koje im je stavljeno na teret, zadovoljavajući s aspekta načela brižljive i savjesne ocjene dokaza kako to zakon zahtijeva, te s aspekta člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Takođe, kao što je već naglasio Ustavni sud smatra kako ovakvo obrazloženje zadovoljava u cijelosti i načelo *in dubio pro reo*, tim prije što nema ništa što ukazuje da sud neki od izvedenih dokaza nije cijenio ili da je o nekom dokazu dao proizvoljno obrazloženje. Takođe, Ustavni sud nije pronašao ništa što bi ukazivalo da su materijalnopravni propisi proizvoljno ili nepravično primijenjeni. Stoga, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije povrijeđeno ni načelo *in dubio pro reo* iz člana 6. stav 2. Evropske konvencije.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 752/09 od 13. juna 2012. godine)*

### **Nepriistrasan sud**

Apelant tvrdi da mu je pravo na pravično suđenje povrijeđeno time što je u donošenju prvostepene presude učestvovali predsjednik i član sudskog vijeća koji su već odlučivali o produženju pritvora apelantu. U kontekstu ispitivanja apelacije, a u vezi sa ovim apelantovim navodima, Ustavni sud ukazuje na to da je u svojoj Odluci broj AP 543/04 već odlučivao o pitanjima koja su pokrenuta predmetnom apelacijom (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu, broj AP 543/04 od 28. juna 2005. godine, objavljena u «Službenom glasniku BiH» broj 27/05). Ustavni sud je u citiranoj odluci istakao da: «Ustavni sud ukazuje na praksu Evropskog suda za ljudska prava koji je u identičnom slučaju usvojio stav da [...] sama činjenica da je taj sudija, takođe, donosio odluke u istražnom postupku, uključujući rješenje koje se odnosi na vraćanje u pritvor, ne može se uzeti sama po sebi kao opravdanje za bojazan da on nije nepriistrasan. Ono što je bitno su obim i priroda tih odluka». Takođe je istakao da je, u skladu sa citiranom konstatacijom, u predmetnoj situaciji Evropski sud utvrdio da nije povrijeđen član 6. stav 1. Evropske konvencije (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Nortier protiv Holandije*, presuda od 24. augusta 1993. godine, serija A, broj 267, str. 15, tačka 33). Dakle, predmetna procesnopravna situacija nije navedenim odredbama Zakona o krivičnom postupku eksplicitno predviđena kao razlog zbog kojeg bi se sudija obligatorno morao izuzeti iz učestvovanja na glavnom pretresu i, nakon toga, u donošenju odluke. Osim toga, a imajući u vidu navedeni stav Evropskog suda iz prethodne tačke, učestvovanje sudije u donošenju odluke o produženju pritvora, samo po sebi, ne može predstavljati okolnost koja bi mogla izazvati sumnju u njegovu nepriistranost. Naime, potreban je veći stepen izvjesnosti koji u svakom konkretnom slučaju mora biti potkrijepljen relevantnim dokazima da bi se dovela u pitanje pravičnost takvog postupka. (vidi

Ustavni sud, Odluka broj AP 1246/07 od 22. oktobra 2009. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 18/10).

*(Odluka o dopustivosti,  
broj AP 4043/09 od 19. jula 2012. godine)*

### **Obrazložena presuda**

U osporenim presudama ništa ne ukazuje na proizvoljnost u primjeni zakonske odredbe. Osnovni sud i Okružni sud dali jasne razloge zašto smatraju da je apelant počinio krivično djelo koje mu se stavlja na teret, te zašto se ne može ekskulpirati naknadnim donošenjem Zakona o početnom bilansu stanja. Ustavni sud primjećuje da obrazloženja redovnih sudova u cijelosti zadovoljavaju kriterije i standarde prava na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 2186/09 od 19. jula 2012. godine)*

### **Ravnopravnost stranaka i presumpcija nevinosti**

Pored toga, Ustavni sud ukazuje na to da član 6. stav 3. tačka d) Evropske konvencije sadrži dva prava: 1) pravo optuženog da mu se omogući da ispituje svjedoka optužbe i 2) pravo na saslušanje svjedoka odbrane pod istim uslovima koji važe i za svjedoka optužbe. Ova prava su nezavisna jedno od drugog (vidi Evropski sud, *Unterpertinger protiv Austrije*, presuda od 24. novembra 1986. godine, serija A-110). Međutim, ova odredba nema apsolutno djelovanje, tj. ovo pravo optuženog nije neograničeno. U stvari, na redovnom sudu je da ocijeni da li bi izjave predloženih svjedoka ili izvođenje drugih predloženih dokaza bilo relevantno za odlučivanje u konkretnom slučaju. Sud koji vodi postupak mora imati određenu diskreciju o ovim pitanjima, a iz člana 6. stav 3. tačka d) Evropske konvencije slijedi da stranka u postupku ne može imati prednost u odnosu na drugu stranu u pogledu mogućnosti da iznese dokaze (vidi Ustavni sud, Odluka broj U 6/02, „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 24/02). S tim u vezi, Ustavni sud zapaža da je, kako je to već prethodno navedeno, Vrhovni sud u dovoljnoj mjeri ukazao zbog čega je bila pravilna odluka prvostepenog suda da nije bilo nepotrebno ponovo provoditi psihijatrijsko vještačenje apelanta. Stoga, Ustavni sud smatra da osporenim odlukama Vrhovnog suda i Kantonalnog suda nije doveden u pitanje princip ravnopravnosti strana u postupku, u smislu člana 6. stav 1. u vezi sa stavom 3.d) Evropske konvencije.

*(Odluka o dopustivosti  
broj AP 1657/09 od 19. jula 2012. godine)*



## **Član 8.**

Povrijeđeno je pravo apelanta na dom, privatnost i porodični život kada naredba Suda BiH, po kojoj je pretres izvršen, nije sadržavala minimum konkretizacije u smislu postojanja razloga koji ukazuju da postoji vjerovatnost da će se kod apelanta pronaći neko (učinilac ili saučesnik) ili nešto (tragovi krivičnog djela ili predmeti važni za postupak), a što jasno proizilazi iz sadržaja odredbi Zakona o krivičnom postupku i što predstavlja garanciju opravdanosti izdavanja naredbe za pretres.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu  
broj AP 2120/09 od 26. maja 2012)*

## **Član 4. Protokola broj 7. uz Evropsku konvenciju**

### ***Ne bis in idem***

Ustavni sud zapaža da iz dostavljene dokumentacije proizilazi da radnje za koje je apelant oglašen krivim presudama osporenim u ovom apelacionom postupku nisu ušle u sastav krivičnog djela za koje je apelant osuđen ranijom presudom Opštinskog suda, broj K 89/02 od 24. decembra 2002. godine. Uzimajući u obzir navedeno, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije prekršen princip *ne bis in idem*, budući da se pravosnažna presuda Opštinskog suda i osporene osuđujuće presude protiv apelanta odnose na različite krivičnopravne radnje koje je apelant izvršavao u različitom vremenskom periodu, mada su te radnje u jednom postupku kvalifikovane kao krivično djelo krivotvorenje isprave, a u drugom postupku kao krivično djelo falsifikovanje isprave, te osporene presude ne mogu imati karakter presuđene stvari.

*(Odluka o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 1632/09 od 18.septembra 2012. godine)*

## SUDSKA PRAKSA SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Priredio: **dr Branko Morait\***

### **Priznavanje strancu statusa međunarodne odnosno supsidijarne zaštite**

Ukoliko strani državljanin ne predloži ni jedan pravno relevantan dokaz za zaključak da mu povratak u zemlju porijekla ugrožava pravo na život ili slobodu iz razloga rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili da bi u zemlji porijekla bio izložen mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju, neće mu se priznati status međunarodne zaštite ili status supsidijarne zaštite.

Iz obrazloženja:

Cijeneći navode iz zahtjeva, apelaciono upravno vijeće nalazi da je pobijana presuda vijeća za upravne sporove Suda BiH pravilna i zakonita. U toku postupka vijeće za upravne sporove ovog suda pravilno je utvrdilo da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni uslovi propisani članom 105. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu ("Službeni glasnik BiH", broj: 36/08) da se tužiteljici odobri međunarodna zaštita. Vijeće za upravne sporove pravilno nalazi da je nadležni organ u upravnom postupku, koji je prethodio donošenju rješenja o odbijanju međunarodne zaštite, potpuno i pravilno utvrdio sve odlučne činjenice koje ukazuju da ne postoje razlozi za priznavanje međunarodne zaštite, kao i da ne postoje uslovi za dodjeljivanje supsidijarne zaštite primjenom odredbe člana 105. stav 3. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu. Uvidom u spise predmeta utvrđeno je da je u pobijanom rješenju Ministarstva bezbjednosti Bosne i Hercegovine detaljno i jasno obrazloženo zbog čega je odbijen zahtjev podnosioca zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a koje obrazloženje kao pravilno u cjelosti usvaja i vijeće za upravne sporove Suda BiH u pobijanoj presudi, što u cjelosti prihvata i ovo apelaciono vijeće.

---

\* sudija Suda Bosne i Hercegovine

Međunarodna zaštita je status koji nadležno tijelo priznaje izbjeglici ili strancu koji ispunjava uslove za supsidijarnu zaštitu. Izbjeglicom, u smislu Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine i Protokola iz 1967. godine, se smatra stranac koji se zbog osnovanog straha od proganjanja zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj društvenoj grupi ili svojih političkih mišljenja, nalazi van zemlje svog državljanstva, a ne može se ili zbog takvog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje, kao i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svog prethodnog uobičajenog mjesta boravka, a ne može se ili se zbog straha ne želi vratiti u tu državu. Stranac pod supsidijarnom zaštitom je stranac koji ne ispunjava uslove iz definicije izbjeglice, ali u vezi s kojim postoje ozbiljni razlozi za vjerovanje da bi se suočio sa stvarnim rizikom od izloženosti smrtnoj kazni odnosno pogubljenju, mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u zemlji porijekla, ili postoji ozbiljna individualna prijetnja po život usljed neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili oružanog sukoba, a koji ne može ili se zbog straha ne želi staviti pod zaštitu te zemlje.

Naime, iz stanja u spisu predmeta proizlazi pravilan zaključak tuženog, kojeg u cjelosti prihvata i ovo vijeće, da u konkretnom slučaju nema posebnih individualnih ponašanja i iskustva koja daju osnov za osjećaj da u odnosu na podnositeljicu zahtjeva postoji stvarni i razumni rizik za život i slobodu. Tužiteljica nije predložila niti jedan dokaz koji bi predstavljao osnov za zaključak da joj u slučaju povratka u zemlju porijekla prijete opasnost po život ili slobodu iz razloga rase, vjere, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili da joj u zemlji porijekla prijete opasnost da bi bila izložena mučenju ili drugom nehumanom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju u smislu odredbe člana 105. stav 3. Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu ("Službeni glasnik BiH" broj: 38/08). Pri tome je vijeće za upravne sporove ocijenilo pravilnim zaključak tuženog zasnovan na izvještajima mjerodavnih nevladinih organizacija o stanju ljudskih prava u Republici Irak i to: Ureda za demokratiju, ljudska prava i rad međunarodnih organizacija za 2010. godinu, izvještajima Human Rights Watcha, izvještaja Amnesty Internationala, može se utvrditi da je postignut određen napredak u pogledu sigurnosne situacije u Iraku. U izvještajima se navodi da je nivo nasilja bitno niži i da je ispod prosječnog nivoa, da postoji određena tendencija napada na vladine organe a da snage sigurnosti uspijevaju da drže sigurnosnu situaciju stabilnom. Iz podataka u spisu proizilazi da je donosilac osporenog rješenja obavio intervju sa tužiteljicom, dana 28.09.2010. godine, a u vezi podnesenog zahtjeva za međunarodnu zaštitu (azil), kojom prilikom su utvrđene činjenice da je tužiteljica napustila Irak prije 17 godina, da svoj strah vezuje za sigurnosnu situaciju koja je bila u tom periodu, da ista u zemlji porijekla nije imala politički angažman niti je lično bila u sukobu sa pripadnicima Sunitske

etničke grupe, i da se povrede kojima je bila izložena u periodu 1995. godine mogu smatrati kao povrede koje su pogađale generalno čitavo stanovništvo. Tuženi je razmatrao i status tužiteljice kao dijete nepoznatih roditelja i ispitao mogućnost sticanja državljanstva za osobe koje potiču od nepoznatih roditelja, te utvrdio da po Zakonu o državljanstvu Republike Irak iz 2006. godine u članu 3. se propisuje da se osoba smatra Iračaninom ako su joj Iračanin otac ili majka ili ako potiče od nepoznatih roditelja ali je rođena u Iraku, te da se siročice koje je rođeno u Iraku u slučaju nepostojanja suprotnih dokaza smatra rođenim u Iraku.

Pravilno je cijenjena i činjenica da je tužiteljica u braku sa državljaninom Bosne i Hercegovine, obzirom da ta činjenica nema uticaja za odlučivanje po zahtjevu za međunarodnu zaštitu, nego eventualno može biti osnova za odobravanje privremenog boravka i to u odvojenom postupku kojeg provodi posebna organizaciona jedinica Ministarstva sigurnosti BiH.

*(Iz presude Suda Bosne i Hercegovine,  
broj: S1 3 U 010784 12 Uvp od 04.02.2013. godine)*

## SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremio: **Sead Bahtijarević\***

### **Zahtjev predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odličja i članova njihovih obitelji.**

Utvrđuje se da članak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odličja i članova njihovih obitelji ("Službene novine Federacije BiH", broj 9/10) nije u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Iz obrazloženja:

Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine zahtjev za utvrđivanje ustavnosti članka 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odličja i članova njihovih obitelji (u daljnjem tekstu: osporeni članak Zakona) tvrdeći da osporeni članak Zakona nije sukladan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine jer povrjeđuje odredbu članka II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Sukladno članku IV.C.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine podnositelj zahtjeva je ovlašten podnijeti zahtjev za utvrđivanje da li je neki prijedlog zakona koji je usvojen u jednom domu Parlamenta ili pak prijedlog zakona koji je usvojen u oba doma sukladan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnositelj zahtjeva navodi da su u članku 1. Zakona o posebnim pravima dobitnika ratnih priznanja i odličja i članova njihovih obitelji ("Službene novine Federacije BiH", broj 70/05), (u daljnjem tekstu: Zakon) propisana prava, uvjeti i

---

\* sudac Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

postupak ostvarivanja prava dobitnika ratnih priznanja i odličja i članova njihovih obitelji, umrlih i nestalih dobitnika ratnog priznanja i odličja, pripadnika Armije Bosne i Hercegovine, Hrvatskog vijeća obrane i Ministarstva unutarnjih poslova za vojne zasluge u domovinsko/obrambeno-oslobodilačkom ratu od 18.09.1991. godine do 23.12.1995. godine. Člankom 2. istog zakona propisano je da se dobitnikom ratnog priznanja ili odličja smatra državljanin Bosne i Hercegovine, koji je u razdoblju od 18.08.1991. godine do 23.12.1995. godine, više puta iskazao osobnu hrabrost, požrtvovanost i osobni doprinos u borbi za obranu i oslobođenje Bosne i Hercegovine, odnosno, koji se osobito istaknuo u oružanom suprotstavljanju agresoru ili koji je pridonio proširenju slobodnih dijelova Bosne i Hercegovine, pa mu je, sukladno propisima Bosne i Hercegovine, dodijeljeno ratno priznanje ili odličje. Člankom 5. Zakona propisano je da dobitnik ratnog priznanja ili odličja ima pravo na: mjesečni novčani dodatak uz mirovinu, uz plaću i mjesečni novčani dodatak za vrijeme neuposlenosti. Osnovica za utvrđivanje mjesečnog novčanog dodatka je prosječna mjesečna neto plaća, isplaćena u Federaciji Bosne i Hercegovine u prethodnoj godini, prema podacima Federalnog zavoda za statistiku. Člankom 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona, iza članka 5. dodaje se novi članak 5a. kojim je propisano da, ostvarivanje prava iz članka 5. i 6. ovoga Zakona se uvjetuje prihodovnim cenzusom, a primjena prihodovnog cenzusa se počinje primjenjivati od 01.05.2010. godine. Isplata primanja mjesečnih novčanih dodataka, koja su uvjetovana prihodovnim cenzusom prestaje dana 30.04.2010. godine, ukoliko do toga datuma primatelj navedenih primanja ne podnese zahtjev za nastavak isplate i ne ispuni uvjete, koje nalažu pravila o prihodovnom cenzusu.

U slučaju da zahtjev za nastavak isplate bude pozitivno riješen, primanja se obračunavaju od 01.05.2010. godine. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine će u roku od osam dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona donijeti propis, kojim će propisati visinu, postupak i način utvrđivanja prihodovnog cenzusa i prava u svezi provođenja ovog Zakona. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donijela je Uredbu o prihodovnom cenzusu za korisnike prava temeljem ratnih priznanja i odličja ("Službene novine Federacije BiH", broj 25/10), kojom u članku 2. propisuje, da se pod prihodovnim cenzusom podrazumijeva ukupan mjesečni novčani prihod korisnika prava, odnosno podnosioca zahtjeva, u što spadaju: neto plaća; mirovine ostvarene na bilo kojem temelju; naknade, ostvarene za tjelesnu onesposobljenost, po propisima mirovinsko-invalidskog osiguranja; primanja ostvarena temeljem propisa iz oblasti braniteljsko-invalidske zaštite i iz oblasti civilne zaštite, osim mjesečnih novčanih dohodaka na temelju ratnog priznanja i odličja, koji je predmet ovoga cenzusa; drugi mjesečni, novčani

prihodi koji podliježu obvezi plaćanja poreza na dohodak, prema evidenciji Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, s tim da, prema članku 3. Uredbe, visina prihodovnog cenzusa iznosi dvije i pol prosječne neto plaće u Federaciji Bosne i Hercegovine u prethodnoj godini. Podnositelj zahtjeva smatra da ovakav način reguliranja prava na novčanu naknadu dobitnika ratnih priznanja i odličja i članova njihovih obitelji, uvođenjem prihodovnog cenzusa na temelju ostalih novčanih primanja, negira prava na jednakost pred zakonom i u suprotnosti je sa člankom II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a implicite krši i odredbe članka 2. i 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koja imaju pravnu snagu Ustavnih odredaba, sadržanih u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Na kraju zaključuje, da je nesporno da provođenje načela jednakosti prava građana pred zakonom predstavlja temeljno načelo ostvarivanja i realizacije demokratske vlasti, pa stoga cijeni da je osporeni članak Zakona u suprotnosti sa dijelom članka II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Predložio je da Ustavni sud Federacije, nakon razmatranja zahtjeva i utvrđivanja činjeničnog stanja donese presudu, uvažavajući istaknute navode zahtjeva.

Ustavni sud Federacije, suglasno članku 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03) zahtjev je dostavio na odgovor drugoj stranci u postupku. Odgovor na zahtjev nije dostavljen.

Na temelju činjenica iznesenih u zahtjevu za ocjenu ustavnosti, te navoda podnosioca zahtjeva istaknutih na javnoj raspravi, potkrijepljenih odgovarajućim zakonskim propisima, Ustavni sud Federacije je utvrdio relevantne činjenice za rješavanje u ovom ustavnopravnom predmetu.

Polazeći od članka 2. Zakona nesporno se utvrđuje tko se smatra dobitnikom ratnog priznanja ili odličja, dok je u članku 5. propisano da dobitnik ratnog priznanja ili odličja iz članka 2. ovoga Zakona, ima pravo na: mjesečni novčani dodatak uz mirovinu, uz plaću i uz novčanu naknadu za vrijeme neuposlenosti. Osnovica za utvrđivanje mjesečnog novčanog dodatka je prosječna mjesečna neto plaća isplaćena u Federaciji Bosne i Hercegovine u prethodnoj godini, prema podacima nadležnog Federalnog zavoda za statistiku. Osporenim člankom Zakona, ostvarivanje prava dobitnika ratnih priznanja i odličja, uvjetovano je prihodovnim cenzusom, na temelju propisa koje će donijeti Vlada Federacije Bosne i Hercegovine u roku od osam dana od dana stupanja na snagu Zakona.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine donijela je Uredbu o prihodovnom cenzusu za korisnike prava na temelju ratnog priznanja ili odličja. U članku 2. navedene Uredbe propisano je, da se pod prihodovnim cenzusom podrazumijeva

ukupan mjesečni novčani prihod korisnika prava, odnosno podnosioca zahtjeva: neto plaća; mirovine ostvarene na bilo kojem temelju kao i naknade ostvarene za tjelesnu onesposobljenost po propisima o mirovinsko-invalidskom osiguranju; primanja ostvarena na temelju propisa iz oblasti braniteljsko-invalidske zaštite i iz oblasti socijalne zaštite, izuzev mjesečnog novčanog dodatka na temelju ratnog priznanja i odličja koje je predmet ovog cenzusa; drugi mjesečni novčani prihodi koji podliježu obvezi plaćanja poreza na dohodak, a prema evidenciji Poreske uprave Federacije Bosne i Hercegovine.

Na temelju utvrđenog činjeničnog stanja i uvida u navedene zakonske propise da se zaključiti da se osporenim člankom Zakona, kojim se uvodi prihodovni cenzus, kao uvjet za ostvarivanje novčanih primanja derogira članak II.A.2.(1)c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Svi dobitnici istog reda najviših ratnih priznanja ili odličja nisu isti pred zakonom, pošto visina mjesečnog novčanog dodatka uz mirovinu ili plaću ili naknadu za vrijeme neuposlenosti sada zavisi, ne od dodijeljenog reda ratnog priznanja ili odličja, već od njihovih ukupnih novčanih primanja, svakog nositelja priznanja ili odličja tijekom kalendarske godine, a što nedvojbeno predstavlja nejednakost pred zakonom. Novčani dodatak uz mirovinu, plaću ili naknadu za vrijeme neuposlenosti dobitnik ratnog priznanja je stekao temeljem dodijeljenog ratnog priznanja, za više puta iskazanu osobnu hrabrost, požrtvovanost i osobni doprinos u borbi za obranu Bosne i Hercegovine i taj novčani dodatak, kao rezultat dodijeljenog priznanja ili odlikovanja ne može se uvjetovati nikakvim prihodovnim cenzusom, jer nije rezultat imovinskog stanja, niti socijalnih davanja države, već iskazane hrabrosti, požrtvovanosti i osobnog doprinosa u borbi za obranu i oslobođenje Bosne i Hercegovine.

Iz navedenih razloga, Ustavni sud Federacije odlučio je kao u izreci ove presude.

*(Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine  
broj 11/12 od 07. studenog 2012. godine  
objavljena je u "Službenim novinama Federacije BiH" broj: 14/13)*



## **Zahtjev Predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti Uredbe o privremenom preuzimanju dijela funkcija prijašnjeg Federalnog ministarstva obrane iz oblasti vojnih evidencija.**

Utvrđuje se da Uredba o privremenom preuzimanju dijela funkcija prijašnjeg Federalnog ministarstva obrane iz oblasti vojnih evidencija ("Službene novine Federacije BiH", broj 53/12), nije u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

U smislu odredaba članka IV.C.12 b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine daje se kao prijelazno rješenje mogućnost Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove Presude u "Službenim novinama Federacije BiH", zakonom regulira materiju iz ove oblasti do kada se osporena Uredba može primjenjivati.

### **I z o b r a z l o ž e n j a:**

Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine zahtjev, za utvrđivanje ustavnosti Uredbe o privremenom preuzimanju dijela funkcija prijašnjeg Federalnog ministarstva obrane iz oblasti vojnih evidencija koju je donijela Vlada Federacije Bosne i Hercegovine na sjednici održanoj 13.06.2012. godine.

Na temelju članka IV.C.10.(2)c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, podnositelj zahtjeva je ovlašten za podnošenje zahtjeva za utvrđivanje ustavnosti osporene Uredbe.

U postavljenom zahtjevu, te njegovom preciziranju, podnositelj ističe da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, kao organ izvršne vlasti nije nadležna za donošenje osporene Uredbe. Sukladno članku IV. A. 20. d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Parlament Federacije Bosne i Hercegovine je nadležan za donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti. Sukladno članku 9. Zakona o prestanku primjene Zakona o obrani Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 2/06), propisano je da će Vlada Federacije Bosne i Hercegovine predložiti izmjene i dopune zakona, kojim će biti regulirana nadležnost entiteta, kantona, grada i općina u vršenju funkcija prijašnjeg Federalnog ministarstva obrane. Osim organizacije izvršenja dijela funkcija navedenih u osporenoj Uredbi, navodi još i funkcije evidencije o pripadnicima Vojske Federacije Bosne i Hercegovine koji su vođeni do 01.01.2002. godine, kada je prestala s radom služba koja je vodila te evidencije. Iz navedenih razloga,

podnositelj zahtjeva smatra da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine prekoračila svoja ovlaštenja iz članka IV.B.7.c) (1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je propisano da je Premijer nadležan za provođenje politike i izvršavanje zakona federalne vlasti, uključujući osiguranje izvršavanja odluka sudova Federacije. Predloženo je Ustavnom sudu Federacije da donese presudu kojom se utvrđuje da osporena Uredba nije sukladna Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine u odgovoru na zahtjev, između ostalog, navodi da je, nakon donošenja Zakona o prestanku primjene Zakona o obrani Federacije Bosne i Hercegovine, donijela Zaključak broj: 396/06, od 27.07.2006. godine, kojim je obvezala Federalno ministarstvo da preuzme poslove sektora VOM i poslove uprave i terenskih odjela.

Sukladno navedenom zaključku, a na prijedlog Federalnog ministarstva, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je donijela osporenu Uredbu, kojom je propisala organizaciju izvršavanja dijela funkcija prijašnjeg Federalnog ministarstva obrane, koje su prenesene u nadležnost entiteta, kantona i općina, kako je to pobrojano u članku 1. osporene Uredbe. Ističu da je člankom 18. Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), propisano da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine u ostvarivanju svojih ovlaštenja utvrđenih Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, donosi uredbe sa zakonskom snagom, uredbe, odluke, rješenja i zaključke. Člankom 19. stavak 1. navedenog Zakona propisano je da se uredbom uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, bliže uređuju odnosi za sprovođenje zakona i dr. Dalje se u odgovoru navodi da je neutemeljeno pozivanje na odredbe čl. 72. i 80. Zakona o obrani Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 88/05), iz razloga što se odredba članka 72. ovog Zakona ne odnosi na vojne evidencije, nego na popis ostalih prava i obveza entitetskih ministarstava obrane i predlaganje plana o prijenosu ostalih prava i obveza Ministarstva obrane. Odredbom članka 80. stavak 1. navedenog Zakona, propisano je da se evidencije o osobama koje su regulirale vojnu obvezu u bilo kojem entitetu prenose na odgovarajuće organe uprave u entitetima, kantonima i općinama. Smatraju da je osporena Uredba sukladna članku 80. stavak 1. Zakona o obrani Bosne i Hercegovine.

Iz navedenih razloga predlažu Ustavnom sudu Federacije da nakon provedenog postupka odbije zahtjev podnosioca kao neutemeljen.

Polazeći od relevantnih odrednica Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, o podjeli nadležnosti između zakonodavne i izvršne vlasti, Ustavni sud Federacije je stajališta da je donositelj osporene Uredbe u konkretnom slučaju Vlada

Federacije Bosne i Hercegovine prekoračila svoju Ustavom utvrđenu nadležnost. Ovo stoga što je osporenom Uredbom regulirala materiju koja spada u nadležnost Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, a ne Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.

Iz razloga koji su navedeni Ustavni sud Federacije je odlučio da je Uredba u cijelosti u nesuglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Federacije, sukladno članku IV.C.12. b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine odlučio je da, kao prelazno rješenje, da rok od šest mjeseci Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da zakonom regulira ovu materiju do kada se osporena Uredba može primjenjivati.

*(Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine  
br.22/12 od 18. prosinca 2012. godine  
objavljena je u "Službenim novinama Federacije BiH" broj 12/13 )*

## 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, upućuje se na recenziju.

Svaki rukopis ocjenjuju najmanje dva nepristrana recenzenta, pri čemu identitet autora i recenzenta ostaje obostrano nepoznat. Nakon ocjene recenzentata 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 8 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 časopisu postavljanje njihovih radova na web stranicu časopisa.

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

Radovi koje 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 predaju 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 150-200 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 2000 riječi.

Izuzetno, Redakcija može odobriti objavljivanje radova izvan navedenih kategorija i sa 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 i 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
- 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 sa puno riječi.

Tablice i grafikoni trebaju biti prezentirani u programima kao što su MS Word, sa jasno iskazanim naslovima. Sve tablice i grafikoni biti će u časopisu 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 navodenoj 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 koristiti nikakve stilove (ne koristiti bold slova);
- ne uređivati zaglavlje (Header) niti podnožje (Footer) dokumenta;
- obavezno brojčano označiti stranice;
- slike ili fotografije prilažu se u jednom od formata: \*.jpg, \*.bmp, \*.tiff.

Rukopisi koji nisu u skladu s navedenim uputama biti će vraćeni autorima.

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**

