

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

# PRAVNA MISAO

---

**7 – 8**

srpanj – kolovoz / juli – august  
Sarajevo 2014.

**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,  
doc. dr. sc. Enver IŠERIĆ, Anto ČAVAR

**Glavni i odgovorni urednik:** Doc. dr. sci. 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:** 160 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  
Union Banka dd Sarajevo  
Transakcijski račun: 102-050-00001066-98  
Budžetska organizacija: 1501001  
Vrsta prihoda: 722597  
Općina: 077

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

ID 4200785450004
------------------

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

## SADRŽAJ

<b>Uvodna riječ glavnog urednika</b>		5
<b>PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD</b>		
Senad Defterdarević	Definisanje pojma "izbjeglica" i određivanje izbjegličkog statusa	7
<b>STRUČNI ČLANAK</b>		
Dubravka Husić	Pravni položaj izbjeglica u međunarodnom pravu	36
Vesna Pirija	Odnos Suda pravde Evropske unije i nacionalnih sudova država članica	53
<b>POGLEDI I MIŠLJENJA</b>		
Mirko Pejanović	Politološko pravni aspekti mogućnosti ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju	83
<b>PRIKAZ</b>		
Branko Morait	Prikaz knjige "Obveznopravno uređenje u Bosni i Hercegovini" autor Marko Bevanda	97
Đemaludin Mutapčić	Prikaz knjige "Notarijat u uporednom pravu i pravu Bosne i Hercegovine" autorica Kata Senjak	102
	Prikaz propisa za stručni ispit za stečajnog upravitelja	105
<b>IZVJEŠTAJ</b>		
Đemaludin Mutapčić	Izveštaj o održanom XII Međunarodnom savjetovanju "Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse"	109
<b>SUDSKA PRAKSA</b>		
Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Pripremili 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, tužilac Tužilaštva Bosne i Hercegovine i docent Fakulteta za bezbjednost i zaštitu u Banjoj Luci)		114
Sud Bosne i Hercegovine (Pripremio prof. dr Branko Morait, sudija Suda Bosne i Hercegovine)		121
Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine (Pripremio Sead Bahtijarević, sudac Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine)		123
<b>Upute za autore</b>		132

## CONTENTS

---

## UVODNA RIJEČ GLAVNOG UREDNIKA

Poštovani čitaoci,

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

Polazeći od činjenice da, rukovođene različitim interesima i ciljevima, države često pogrešno tumače i restriktivno primjenjuju opšteprihvaćene norme, principe i standarde zaštite prava izbjeglica, autor u radu "Definisanje pojma 'izbjeglica' i određivanje izbjegličkog statusa" analizira relevantne odredbe međunarodnog prava. Utvrđujući da je realizacija prava izbjeglica uvijek u nadležnosti suverene vlasti na čijoj teritoriji one traže zaštitu, autor zaključuje da prihvaćeni međunarodni standard zaštite u ovoj oblasti bez pratećeg provedbenog mehanizma na nacionalnom nivou ne može osigurati konzistentnost svoje prakse.

Radom "Pravni položaj izbjeglica u međunarodnom pravu" autorica, pored kraćeg historijskog osvrtu na razvoj međunarodne zaštite izbjeglica, analizira prava i obaveze izbjeglica, i skreće pažnju na probleme sa kojima se suočavaju žene i djeca izbjeglice, te predstavlja modele rješavanja izbjegličkih problema, kao što su repatrijacija, ostanak u zemlji azila i preseljenje u treće zemlje.

Rad "Odnos Suda pravde Evropske unije i nacionalnih sudova država članica" se fokusira na odnos Suda pravde EU i nacionalnih sudova kroz postupak prethodnog odlučivanja u kontekstu uspostave osnovnih pravnih principa unijskog prava, ali i kritike, odnosno opiranja ustavnih sudova pojedinih država članica da dozvole uspostavljanje pravosudne Kompetenz - Kompetenz doktrine od strane Suda pravde.

U radu "Politološko pravni aspekti mogućnosti ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju", autor daje kratki historijski pregled odnosa između Bosne i Hercegovine i Evropske unije, ukazuje na faktore koji su utjecali da proces pridruživanja bude relativno usporen, te daje naznake o mogućim načinima ubrzanja procesa integracije.

U ovom broju, objavljujemo prikaz knjige "Obveznopravno uređenje u Bosni i Hercegovini" autora Marka Bevande, te prikaz knjige "Notarijat u uporednom pravu i pravu Bosne i Hercegovine" autorice Kate Senjak. Osim toga, donosimo i prikaz propisa relevantnih za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravitelja, te izvještaj o održanom XII Međunarodnom savjetovanju o aktuelnim temama iz građanskog i trgovačkog zakonodavstva.

Kada su u pitanju prilozi iz prakse, i u ovom broju donosimo praksu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine, i Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.

Čitajte i pišite!

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

# DEFINISANJE POJMA "IZBJEGLICA" I ODREĐIVANJE IZBJEGLIČKOG STATUSA

pregledni znanstveni rad

UDK: 341.215.4-054.73

dr. sc. iur. Senad Defterdarević\*

## Sažetak

Predmet istraživanja ovog rada je definisanje pojma izbjeglice, analizom normativnog okvira koji ga određuje, Konvencije o statusu izbjeglica i njegova primjena u postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa. Definisanje pojma izbjeglice podrazumijeva utvrđivanje i objektivnih i subjektivnih elemenata koji ga bitno određuju, a sâmo je tek preduslov davanju izbjegličkog statusa koji izbjeglicama osigurava pravo na zaštitu.

Autor analizira relevantne odredbe međunarodnog prava, posebno Konvencije o statusu izbjeglica i rezultate njihove primjene u okviru nacionalnih pravnih sistema. U analizi su korišteni normativnopravni i uporednopravni metod, te metod analize sadržaja.

Istraživanje je kao rezultat pokazalo da je realizacija prava izbjeglica uvijek u nadležnosti suverene vlasti na čijoj teritoriji one traže zaštitu. Zbog toga se ne može govoriti o jedinstvenom i uvijek jednakom načinu ostvarivanja njihovih prava, mada međunarodni dokumenti, kao izvor prava, postavljaju jedinstven standard zaštite. Države, rukovođene različitim interesima i ciljevima, često pogrešno tumače i restriktivno primjenjuju opšteprihvaćene norme, principe i standarde zaštite prava izbjeglica.

Zaključak rada je da prihvaćeni međunarodni standard zaštite u ovoj oblasti, bez pratećeg provedbenog mehanizma ne može osigurati konzistentnost svoje prakse.

## Ključne riječi

pojam izbjeglice, izbjeglički status, Konvencija o statusu izbjeglica, progon.

---

\* Šef Službe opštih poslova u Zavodu za prostorno uređenje Grada Mostara;  
senad.defterdarevic@gmail.com

## 1. Uvod

U vrijeme uspostavljanja UNHCR-a i kreiranja međunarodnih pravila o načinu tretmana izbjeglica, pedesetih godina prošlog vijeka, na svijetu je bilo manje od dva miliona izbjeglica.<sup>1</sup> Neposredno nakon Drugog svjetskog rata međunarodna zajednica je željela da pitanje izbjeglica definitivno riješi. Međutim, tokom vremena, to pitanje je postalo sve značajnije i sve dalje od rješenja, obzirom da se broj izbjeglica dramatično povećavao iz godine u godinu sa tendencijom daljeg rasta. Zadnjih godina u svijetu ima oko 15 miliona izbjeglica.<sup>2</sup> Stoga se "problem" izbjeglica smatra jednim od najznačajnijih međunarodnih pitanja današnjice.

Definisane pojma izbjeglice se pokazalo vrlo složenim jer podrazumijeva utvrđivanje, kako objektivnih tako i subjektivnih elemenata koji ga bitno određuju, a samo je tek preduslov davanju izbjegličkog statusa.

Tek se izbjegličkim statusom izbjeglicama osigurava pravo na zaštitu koja im pripada po pravu ljudskih prava. Izbjeglički status izbjeglicama, u prvom redu, osigurava bezbjednost koju nisu mogli ostvariti u svojim zemljama porijekla, ali i pravo na smještaj, ishranu, brigu o fizičkom i mentalnom zdravlju.

Davanje izbjegličkog statusa često se opisuje kao međunarodna zamjena za zaštitu koja je trebala biti osigurana od države čije državljanstvo osobe u pitanju posjeduju, ili u kojoj imaju stalno boravište.

Status izbjeglica regulisan je međunarodnim ugovorima, kao i ostalim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Države koje se po tom osnovu obavežu, preuzimaju obaveze da izbjeglicama osiguraju prava i zaštitu, u prvom redu da ih neće vratiti u zemlju u kojoj su bili izloženi opasnosti proganjanja (zaštita od refoulementa<sup>3</sup>).

---

<sup>1</sup> Oficijelna stranica UN-ovog Visokog komesarijata za izbjeglice – History of UNHCR, dostupno na <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>.

<sup>2</sup> Po podacima Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) za 2013. godinu, u svijetu postoji oko 10,5 miliona izbjeglica pod zaštitom te organizacije, te oko pet miliona registrovanih izbjeglica Palestinaca u kampovima na Srednjem istoku, registrovanih od strane Agencije Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA). Statistički podaci preuzeti su sa oficijelnog sajta UNHCR-a iz dokumenta UNHCR 2013 Globala Appeal Update dostupno na <http://www.unhcr.org/ga13/index.xml>.

<sup>3</sup> Fr. Refouler – vratiti natrag. Ovaj izraz, obzirom da nema adekvatnog prevoda na jezike u službenoj upotrebi u BiH, se koristi kao zamjena za sintagmu "zabrana protjerivanja ili vraćanja izbjeglice na područje gdje bi njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njene rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti ili pak zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja".



Kako je realizacija prava izbjeglica uvijek u nadležnosti suverene vlasti na čijoj teritoriji one traže zaštitu, to je izvjesno da se ne može govoriti o jedinstvenom i uvijek jednakom načinu ostvarivanja njihovih prava, mada međunarodni dokumenti, kao izvor prava, postavljaju jedinstven standard zaštite. Ovo pitanje je i centralni problem istraživanja, a zadatak istraživanja je da primjenom normativnog, uporednopravnog metoda i analizom sadržaja, potvrdi početnu hipotezu, od koje istraživanje polazi, da uspostavljeni međunarodni standard sam po sebi nije dovoljno pouzdan i efikasan jer njegova primjena neposredno zavisi od dosljednosti suverenih, nacionalnih vlasti u njegovoj realizaciji.

Istraživanje polazi od najvažnijih međunarodnih dokumenata kojim su normirana pitanja vezana za prava izbjeglica i kojim se pojam izbjeglice definiše (UN-ove Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine, odnosno njenom Protokolu o statusu izbjeglica iz 1967. godine, te regionalnim dokumentima za zaštitu izbjeglica: Konvencije o specifičnim aspektima problema izbjeglica u Africi, Deklaracije iz Kartagene o izbjeglicama, te Direktive o kvalifikaciji Evropske unije), analizirajući njihov sadržaj i praksu njihove promjene. Rezultati dosadašnjih istraživanja različitih aspekata ove teme u radu su analizirani u kontekstu aktuelnog značaja ovog pitanja.

Između normativnog okvira koje postavljaju dokumenti međunarodnog prava ljudskih prava koji se odnose na prava izbjeglica i njihove stvarne realizacije, očigledna su značajna odstupanja koja su posljedica i objektivne nemogućnosti vlasti da odgovore obavezama koje su preuzele, ali mnogo češće to je strah od povećanog priliva izbjeglica što se manifestuje kroz pooštavanje uslova i procedura za sticanje izbjegličkog statusa i kroz usko tumačenje odredbi Konvencije o statusu izbjeglica, čime se dodatno ograničava realizacija prava izbjeglica.

## 2. Pojam izbjeglice

Definicija pojma "izbjeglica" je data u UN-ovoj Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine,<sup>4</sup> odnosno njenom Protokolu o statusu izbjeglica iz 1967. godine, te u regionalnim dokumentima za zaštitu izbjeglica: Konvenciji o

---

<sup>4</sup> Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine, donesena 28. jula 1951. - 1951 Convention relating to the Status of Refugees - Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih naroda 429(V) od 14.12.1950. godine;

Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine - Protokol je priložen Rezoluciji 2198 (XXI) Generalne skupštine UN-a od 16.12.1967. godine Usvojen rezolucijom Generalne skupštine UN 2198 (XXI) od 16.12.1966. godine uz prethodno potvrđivanje Ekonomskog i socijalnog savjeta rezolucijom 1186 (XLI) od 18.11.1966. godine. Protokol je stupio na snagu 4.10.1967. godine.

specifičnim aspektima problema izbjeglica u Africi, Deklaraciji iz Kartagene o izbjeglicama, te Direktivi o kvalifikaciji Evropske unije.<sup>5</sup>

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine u članu 1. A. definiše izbjeglicu kao osobu koja se nalazi izvan zemlje čiji je državljanin, zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uvjerenja i nemoguće joj je da se koristi ili se zbog straha ne želi koristiti zaštitom te zemlje.

Izbjeglicom se također smatra i osoba bez državljanstva koja se nalazi izvan zemlje svog ubičajenog ranijeg boravišta i ne može se, ili iz straha ne želi vratiti u tu zemlju.

Osobe sa više državljanstava se smatraju državljanima svih tih država, te u slučaju potrebe imaju pravo tražiti zaštitu bilo koje od država čije državljanstvo posjeduju. Stoga se takve osobe ne mogu smatrati izbjeglicama u smislu odredbi Konvencije, pa čak i u slučaju da izgube zaštitu jedne od država čije državljanstvo posjeduju.

Iz navedenog proističe zaključak da izbjeglica mora biti stranac za državu prihvata ili, eventualno, osoba bez državljanstva. Po Konvenciji ne postoji mogućnost da neka osoba bude izbjeglica u državi čije državljanstvo ima.

U postupku izrade Konvencije o statusu izbjeglica kod nekih država se pojavila bojazan da bi im ista mogla nametnuti veće obaveze nego što su u tom trenutku bile spremne prihvatiti. Također, mnoge je bilo strah neizvjesnosti budućeg raspleta događaja u turbulentnom periodu nakon Drugog svjetskog rata, pa su bili skloni da u Konvenciju uključe određena teritorijalna i vremenska ograničenja koja bi državama ugovornicama dala mogućnost da izaberu opciju koja će limitirati njihove obaveze.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o reguliranju određenih aspekata izbjegličkih problema u Africi - Regionalni sporazum usvojen 1969. godine; Kartagenska deklaracija o izbjeglicama - Regionalni dokument zaštite izbjeglica usvojen od strane Kolokvija o međunarodnoj zaštiti izbjeglica u Centralnoj Americi, Meksiku i Panami održanog 19.-22.11.1984. god. u Kartageni, Kolumbija; Direktiva o kvalifikaciji - Direktiva 2004/83/EC od 29. aprila 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili kao osoba kojima je na drugi način potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite.

<sup>6</sup> Zbog toga čl. 1. B Konvencije propisuje da: "(1) U ovoj će Konvenciji riječi 'događaji prije 1. januara 1951.' iz člana 1., odjeljak A, značiti:

(a) 'događaji u Evropi prije 1. januara 1951.' ili

(b) 'događaji u Evropi ili drugdje prije 1. januara 1951.', a svaka će država ugovornica prilikom potpisivanja, ratifikacije ili pristupanja odlučiti koje će se značenje primjenjivati pri ispunjavanju preuzetih obveza iz ove Konvencije.

(2) Svaka država ugovornica koja je usvojila opciju (a) može uvijek proširiti svoje obveze na opciju (b) obavijestivši o tome Generalnog sekretara Ujedinjenih naroda."

Trenutno su se četiri<sup>7</sup> države opredijelile za opciju koja uključuje "događaje u Evropi prije 1. januara 1951.", što znači da državljani vanevropskih zemalja ne mogu u njima dobiti izbjeglički status u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica.

Što se tiče vremenskog ograničenja, ispostavilo se da je to ozbiljna prepreka u postupku ostvarivanja prava mnogih izbjeglica koje su to postale nakon 1951. god., te nisu mogle biti obuhvaćene Konvencijom. Na taj način su te "nove" izbjeglice dovedene u neravnopravan položaj. Zbog nužnosti da sve izbjeglice uživaju jednak status, 1967. g. usvojen je Protokol o statusu izbjeglica koji je to vremensko ograničenje Konvencije ukinuo jer je njegovim čl. 1. st. 2. propisano da će "... izraz „izbjeglica“... označavati svako lice definisano članom 1. Konvencije uz ostavljanje riječi: "uslijed događaja koji su se desili prije 1. januara 1951. godine..."

Nakon stupanja na snagu Protokola, vremensko ograničenje važenja Konvencije je ostalo relevantno samo za one države koje su članice Konvencije, a nisu ujedno i članice Protokola.

Pojam "događaj" nije definisan Konvencijom, ali je opšteprihvaćeno mišljenje da se pod tim pojmom podrazumijevaju zbivanja od velike važnosti koja uključuju teritorijalne ili korjenite političke promjene. Te promjene za posljedicu trebaju imati sistematične programe progona koje kod jednog broja ljudi mogu izazvati utemeljen strah.

Konvencija Organizacije afričkog jedinstva koja pokriva određene aspekte izbjegličkih problema u Africi je u članu 1. st. 2. nadopunila definiciju iz Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. godine. Prvi dio definicije je identičan kao onaj iz Protokola iz 1967. godine,<sup>8</sup> a drugi dio definicije proširuje njen okvir pa se izbjeglicom smatra i: "bilo koja osoba koja je zbog vanjske agresije, okupacije, strane dominacije ili događaja koji ozbiljno narušavaju javni red u dijelu zemlje ili u cijeloj zemlji njenog porijekla ili državljanstva prisiljena napustiti mjesto uobičajenog boravka, u namjeri da traži utočište na drugom mjestu van države svog porijekla ili državljanstva."

Ova definicija uključuje i nedržavne grupe kao vršioce progona, a ne zahtijeva da izbjeglica mora imati direktnu vezu sa potencijalnom budućom opasnosti, nego je dovoljno da izbjeglica smatra opasnost dovoljnom da ga prisili da napusti svoj dom.

---

<sup>7</sup> To su: Kongo, Madagaskar, Monako i Turska. Stanje na dan 4.2.2014. godine. Izvor oficijelni sajt UN-a: [http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg\\_no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=V~2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en)

<sup>8</sup> Znači definicija iz Konvencije iz 1951. godine bez vremenskog i geografskog ograničenja.

Među teoretičarima postoji konsenzus da je ova definicija vjerovatno i najznačajniji doprinos Afričke konvencije, obzirom da ista uključuje širok dijapazon uzroka koji dovode do nastanka izbjeglica, te je kao takva objektivnija i prilagođena savremenim životnim situacijama.

Kartagenska deklaracija također sadrži proširenu definiciju izbjeglice u odnosu na onu iz Konvencije iz 1951. godine. Tako u definiciju izbjeglice uključuje i osobe koje bježe iz svojih zemalja "zbog toga što su njihovi životi, sigurnost ili sloboda ugroženi sveopštim nasiljem, stranom agresijom, unutrašnjim sukobima, grubim povredama ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno narušavaju javni red".

Međutim, Deklaracija je u pogledu ostalih zahtjeva bliža UN-ovoj Konvenciji, nego Konvenciji OAJ, jer izbjeglica mora demonstrirati vezu između sebe i stvarnog rizika i opasnosti. On mora pokazati da su "njegov život, sigurnost ili sloboda ugroženi".

Iako nije pravno obavezujuća, Deklaracija je postala temelj za razvoj politika prema izbjeglicama, te je inkorporirana u odgovarajuću legislativu mnogih zemalja u toj regiji.

EU Direktiva o kvalifikaciji u čl. 2.(c) daje definiciju izbjeglice koja je gotovo identična onoj iz Konvencije o statusu izbjeglica.<sup>9</sup>

U ovom kontekstu važno je ukazati na razliku između izbjeglica i migranata. Izbjeglice su osobe koje nisu svojevrijedno napustile svoju zemlju. Oni su kao takvi izgubili zaštitu svoje domovine. Migranti su, s druge strane, osobe koje su dobrovoljno napustile svoju domovinu vođeni prvenstveno ekonomskim razlozima sa željom za poboljšanje svoje materijalne situacije, ili iz nekih drugih ličnih ili porodičnih razloga. Oni nisu izgubili zaštitu svoje domovine, te stoga ne ispunjavaju uslove za dobijanje izbjegličkog statusa i pripadajuću međunarodno-pravnu zaštitu.

U praksi je ponekad teško utvrditi razliku između ekonomskih migranata i izbjeglica, obzirom da ne postoji jasna distinkcija između ekonomskih i političkih mjera u državi porijekla aplikanta za izbjeglički status. U nekim državama iza ekonomskih mjera koje se odražavaju na život građana mogu biti rasni, religijski

---

<sup>9</sup> "(c) 'izbjeglica' označava državljanina treće zemlje koji se zbog osnovanog straha od proganjanja iz razloga rase, religije, nacionalnosti, političkog mišljenja ili pripadnosti nekoj društvenoj grupi, nalazi izvan zemlje svog državljanstva i koji ne može ili, zbog tog straha, ne želi da se stavi pod zaštitu te zemlje, odnosno osobu bez državljanstva koja se iz istih gore navedenih razloga nalazi izvan zemlje svog prethodnog uobičajenog boravka i koja ne može ili, zbog tog straha, ne želi da se tamo vrati, a na koju se ne odnosi član 12."

ili politički ciljevi koji su usmjereni protiv određenih grupa.<sup>10</sup> Ukoliko se radi o takvom slučaju da ekonomske mjere sprečavaju egzistenciju određenog dijela populacije, njeni pripadnici nakon napuštanja države mogu tražiti izbjeglički status. Bitno je utvrditi da se radi o diskriminatornim mjerama koje pogađaju dio populacije. U slučaju generalnih ekonomskih kriza ili poduzimanja ekonomskih mjera koje negativno pogađaju cjelokupnu državnu populaciju, to nije opravdan razlog za traženje izbjegličkog statusa u slučaju napuštanja države porijekla.

Praksa da se u velikom broju zemalja primjenjuje vrlo usko tumačenje pojma "izbjeglica", dovodi do toga da osobe, kojima u stvari treba dodijeliti izbjeglički status, ne mogu ostvariti pripadajuća prava jer ih proglašavaju ekonomskim migrantima.

Sa aspekta ljudskih prava, ako kao parametar uzimamo prijetnju životu ili slobodi, mala je razlika između osobe kojoj prijete smrt od gladi, ili smrt zbog arbitrarne egzekucije zbog političkog uvjerenja.

Stoga je važno da, bez obzira da li je neka osoba izbjeglica, ekonomski migrant, državljanin ili stranac, bez obzira da li bježi od progona, oružanog sukoba, prijetnje životu ili siromaštva, uživa minimum ljudskih prava.

## **2.1. Elementi definicije pojma**

Konvencija iz 1951. u definiciji pojma izbjeglice navodi pojedine elemente koje neka osoba mora zadovoljavati kako bi se mogla smatrati izbjeglicom.

Ti elementi su subjektivni i objektivni.

- Prvo, osoba može biti izbjeglica samo ako je izvan zemlje svoga državljanstva, odnosno apatridi izvan države svoga uobičajenog boravišta. Ovo pravilo se primjenjuje striktno, te bilo koja osoba ne može uživati međunarodnu zaštitu ukoliko se nalazi na teritoriji države čije državljanstvo ima. U nekim državama, posebno u Latinskoj Americi, postoji običaj tzv. "diplomatskog azila", odnosno mogućnost da se politički bjegunci sklone u neku od stranih ambasada. Iako su tada formalno izvan jurisdikcije svoje države, te osobe nisu izvan njene teritorije, stoga ne mogu biti smatrani izbjeglicama u smislu odredbi Konvencije.

Činjenica posjedovanja ili neposjedovanja državljanstva se mora utvrditi što je ponekad komplikovan zadatak, bilo zbog toga što sama osoba daje pogrešne podatke ili ne zna da li ima državljanstvo odnosne države. U slučaju nemoguć-

---

<sup>10</sup> Npr., lišavanje određene kategorije stanovništva prava na trgovanje, prekomjerno ili diskriminatorno oporezivanje neke etničke ili religijske grupe itd.

nosti nesumnjivog utvrđivanja državljanstva neke osobe, u postupku utvrđivanja izbjegličkog statusa prema tim osobama primjenjuju se pravila kao prema apatridima i cijeni se činjenica države njihovog uobičajenog boravišta. Ključno je da osoba ima utemeljeni strah od progona u korelaciji sa državom čije državljanstvo ima.

Državljanstvo se najčešće dokazuje pasošem. Pretpostavka je da je osoba koja posjeduje pasoš neke države ujedno i njen državljanin. Međutim, to ponekad nije slučaj,<sup>11</sup> pa se i činjenica posjedovanja državljanstva utvrđuje u postupku dodele izbjegličkog statusa. Teoretski se to najlakše provjerava putem upita vlastita koje su pasoš izdale, međutim, praksa je pokazala da to, iz raznih razloga, najčešće nije moguće.

U okviru definicije pojma izbjeglice navedene su i osobe bez državljanstva koje se nalaze izvan države svoga uobičajenog ranijeg boravišta, a formulacija koja važi za osobe koje imaju državljanstvo neke države "nemoguće joj je da se koristi ili se zbog straha ne želi koristiti zaštitom te zemlje" je zamijenjena sintagmom "ne može se ili iz straha ne želi vratiti u tu zemlju". Obzirom da svi apatridi nisu izbjeglice, da bi taj status dobili moraju zadovoljiti sve elemente iz definicije pojma izbjeglice. Elementi pojma se analiziraju u kontekstu situacije u zemlji ranijeg boravišta u kojoj su razlozi za strah nastupili, odnosno u kojoj bi osoba, ukoliko se vrati, bila progonjena. Ako ti uslovi nisu ispunjeni, osoba bez državljanstva nije izbjeglica.

Neka osoba može imati više država ranijeg boravišta i može osjećati strah prema jednoj ili više njih. Sâma definicija nema posebnih zahtjeva u tom pogledu, a kada status izbjeglice bude utvrđen u pogledu države ranijeg boravišta neke osobe, naknadne promjene boravišta nemaju uticaj na njen izbjeglički status.

U pogledu osoba sa više državljanstava Konvencija propisuje<sup>12</sup> da će se pojam "zemlja državljanstva" odnositi na svaku zemlju čije državljanstvo ta osoba ima.

Ukoliko ta osoba, bez opravdanih razloga utemeljenih na osnovanom strahu, nije tražila zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima, smatrat će se da joj zaštita zemlje državljanstva nije uskraćena.

Ova odredba Konvencije ima za cilj da isključi mogućnost za dobijanje izbjegličkog statusa svima onima koji mogu da osiguraju zaštitu, makar jedne od

---

<sup>11</sup> Postoji mogućnost da vlasti izdaju pasoš i onima koji nisu državljanin, za potrebe putovanja. U tom slučaju aplikant za izbjeglički status treba dokazati činjenicu da nije državljanin države čiji pasoš posjeduje.

<sup>12</sup> U čl. 1A(2) st.2

država čije državljanstvo imaju obzirom da ta zaštita, ukoliko je moguća, ima prioritet u odnosu na međunarodnu zaštitu.

- Drugi element je utemeljen strah od progona. Ovaj element sadrži i subjektivnu i objektivnu komponentu. Strah je stanje duha i predstavlja subjektivni element, dok se njegova utemeljenost vrednuje prema objektivnim elementima, imajući u vidu situaciju u zemlji porijekla u kontekstu ličnih okolnosti osobe u pitanju. Prilikom utvrđivanja izbjegličkog statusa oba ova elementa se moraju uzeti u razmatranje, obzirom da psihološke reakcije pojedinaca mogu biti vrlo različite u identičnim uslovima. U nekim slučajevima objektivne okolnosti mogu biti vrlo teške, izazivati strah kod mnogih osoba, a da osoba u pitanju ne pokazuje izražen subjektivni strah. U toj situaciji objektivne okolnosti i ocjena rizika pod kojim se osoba nalazi su relevantne za utvrđivanje statusa. Ako bi pod datim okolnostima svako bio u strahu, odsustvo straha u konkretne osobe postaje irelevantno.

S druge strane, moguća je situacija da objektivne okolnosti ne izgledaju strašno, a da osoba osjeća nesrazmjerno veliki strah od progona. U cilju utvrđivanja utemeljenosti straha u tom slučaju, potrebno je sagledati sve životne okolnosti te osobe, njen sistem vjerovanja, polje djelovanja, javnu eksponiranost i eventualne druge elemente koji bi dokazali opravdanost tako izraženog straha od progona.

Motiv "utemeljen strah od progona" čini eventualne ostale razloge za bijeg nebitne za samu definiciju izbjeglice, mada oni mogu biti od značaja u procesu utvrđivanja izbjegličkog statusa obzirom da se u tom postupku moraju uzeti u razmatranje sve okolnosti radi razumijevanja konkretnog slučaja osobe koja taj status traži.

Organ koji provodi postupak dodjeljivanja izbjegličkog statusa, kako je već spomenuto, subjektivne elemente razmatra u kontekstu objektivne situacije u državi porijekla konkretne osobe i, u tom smislu, strah od progona se smatra utemeljenim ako organ utvrdi "do razumnog stepena" da je ostanak te osobe u njenoj državi za istu nepodnošljiv, iz razloga navedenih u definiciji pojma izbjeglice ili bi iz istih razloga za nju bio nepodnošljiv ako se tamo vrati.

Prilikom procjene osnovanosti straha od progona nije bitno da li osoba – podnosilac zahtjeva stvarno ima rasnu, religijsku, nacionalnu, društvenu ili političku karakteristiku koja je osnov progona. Važno je da akter progona njemu pripisuje tu karakteristiku.

Nadležni organ razmatra relevantne okolnosti u državi porijekla, što se može odnositi i na iskustva drugih osoba koje pripadaju istoj rasnoj ili socijalnog

grupi, važeću legislativu i njeno uvažavanje i provođenje, i drugo. U tom smislu, strah od progona se treba uvažavati i kod osoba koje nisu prošle progon, ali postoji rizik za isti, koji te osobe žele da izbjegnu. Organ također razmatra i okolnosti koje su vezane za osobu: njen karakter, položaj i značaj u društvu, angažovanost i slično, u cilju procjene utemeljenosti straha od progona.

- Treći element je progon. Važno je napomenuti da mora postojati korelacija između utemeljenog straha i progona. Iako pojam progona nije definisan Konvencijom, iz njenih odredbi<sup>13</sup> se može protumačiti da progon predstavlja prijetnju za život ili fizičku slobodu neke osobe, kao i druga ozbiljna kršenja ljudskih prava i sloboda, kao što su pravo na život, sloboda od torture ili okrutnog nehumanog, degradirajućeg tretmana ili kažnjavanja, pravo na slobodu od ropstva i slobodu od torture ili svirepog, nehumanog tretiranja ili kazne, pravo na priznanje osobe pred zakonom, pravo i slobodu misli, savjesti i religije itd.

Obzirom na različite okolnosti slučaja, kao i razlike u psihičkoj konstituciji ličnosti, u praksi, prilikom analize pojedinih situacija, dolazi i do značajnih razlika u interpretaciji pojma progona. Pogotovo zbog činjenice da osobe mogu biti izložene različitim oblicima diskriminacije koje, same po sebi, ne predstavljaju progon u smislu koji se iščitava iz odredbi Konvencije. Činjenica je da u mnogim državama postoje grupe ili pojedinci koji su izloženi različitom tretmanu, u odnosu na ostalu populaciju. Posljedica takvog tretmana ne mora biti progon. Međutim, u kombinaciji sa nekim drugim faktorima, a posebno imajući u vidu situaciju i atmosferu generalne nesigurnosti u nekoj zemlji, moguće je da taj skup elemenata u svijesti neke osobe kreira strah od progona. Koji su to zbirni elementi koji mogu predstavljati osnov za traženje izbjegličkog statusa, nemoguće je unaprijed definisati. Nije moguće napraviti neku listu elemenata, razloga ili situacija, niti je moguće uspostaviti neka generalna pravila koja bi trebalo zadovoljiti da bi neka osoba mogla zatražiti izbjeglički status, nego to zavisi od niza okolnosti i specifičnog geografskog, historijskog, pravno-političkog, ekonomskog i društvenog konteksta u određenoj državi.

Kada se radi o razmatranju progona u kontekstu oružanog sukoba, velike su razlike između država članica u tumačenju tog termina, a nepostojanje jedinstvene definicije uzrokovalo je i značajne razlike u legislativi pojedinih država vezano za ovo pitanje, što za posljedicu ima i različit tretman osoba u identičnim situacijama. U Africi i državama Srednje i Južne Amerike, u skladu sa relevantnim propisima, osobe koje bježe od oružanog sukoba, definišu se kao

---

<sup>13</sup> Posebno člana 33. Konvencije.



izbjeglice. Takvo shvatanje ima i UNHCR koji, u okviru svog šireg mandata, sve osobe koje bježe od sukoba definiše kao izbjeglice.

Međutim, većina država, a naročito evropskih, kruto se drži razloga za progon navedenih u Konvenciji. U tim državama ratni sukob se shvata kao situacija generalnog nasilja pa, iako je generalni stav da osobi koja ispunjava kriterije iz definicije pojma izbjeglice treba dodijeliti izbjeglički status, bez obzira na uzrok proganjanja, odnosno nezavisno da li je isto posljedica generalnog nasilja ili ne, neke države radije biraju mogućnost dodjele statusa supsidijarne zaštite, nego izbjegličkog statusa.

Proganjanje treba razlikovati od kažnjavanja zbog povrede prava. Bjegunci od zakona, u principu, ne mogu postati izbjeglice. Od ovog generalnog pravila postoje izuzeci u slučaju prekomjernog kažnjavanja ili zbog kažnjavanja iz razloga koji su navedeni kao akti proganjanja u definiciji pojma izbjeglice.<sup>14</sup> Prilikom procjenjivanja da li kažnjavanje predstavlja progon, potrebno je analizirati legislativu određene države kako bi se utvrdilo da li je ista u skladu sa opšteprihvaćenim standardima zaštite ljudskih prava. Uz to, važno je utvrditi da li u samoj primjeni zakona ima diskriminatornih elemenata. Praksa je, naime, pokazala da u procesu implementacije zakona, iako se isti generalno drže standarda zaštite ljudskih prava, može doći do ozbiljnih kršenja tih prava, odnosno do progona u smislu odredbi Konvencije o statusu izbjeglica.

Za državu prihvata, analiza i procjena legislative druge države često predstavlja problem. U praksi se kao mjerilo poštivanja i zaštite ljudskih prava uzima vlastita legislativa kao i principi iz međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava.

Uzimanje u obzir legislative države porijekla prilikom utvrđivanja izbjegličkog statusa, značajno je i u slučaju kada su istom propisane teške kazne za državljane koji nezakonito napuste svoju zemlju ili ostanu u inostranstvu bez dozvole. U tom slučaju važno je utvrditi da je napuštanje države od strane neke osobe, ili njen ostanak u inostranstvu motivisan razlozima navedenim u članu 1. A (2) Konvencije o statusu izbjeglica.<sup>15</sup>

Direktiva o kvalifikaciji Evropske unije<sup>16</sup> propisuje da djela proganjanja u smislu gore navedenog člana Konvencije o statusu izbjeglica moraju "... biti dovoljno teška po svojoj prirodi ili učestalosti da predstavljaju teško kršenje

---

<sup>14</sup> Npr, "nelegalna" vjerska poduka djece.

<sup>15</sup> Zbog opravdanog straha od progona zbog rase, vjeroispovijesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkog uvjerenja.

<sup>16</sup> U članu 9.

osnovnih ljudskih sloboda i prava, naročito prava od kojih se ne može odstupiti prema članu 15.(2)<sup>17</sup> Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (...) ili predstavljati skup različitih mjera, uključujući tu i kršenje ljudskih prava koje je dovoljno ozbiljno da utiče na pojedinca...".

Djela proganjanja mogu biti različita. Direktiva o kvalifikaciji EU navodi šest grupa pojava oblika tih djela:

- djela fizičkog ili duševnog nasilja, uključujući i razne oblike seksualnog nasilja;
- određene mjere (pravne, administrativne, policijske ili sudske) koje su diskriminirajuće ili se primjenjuju na diskriminirajući način;
- prekomjerno ili diskriminirajuće proganjanje ili kažnjavanje;
- uskraćivanje pravnih lijekova koje rezultira prekomjernim ili diskriminirajućim kažnjavanjem;
- proganjanje ili kažnjavanje zbog odbijanja vršenja vojne službe tokom konflikta (pod određenim Direktivom propisanim uslovima) i
- djela koja su po svojoj prirodi karakteristična za pol ili djecu.

Progon najčešće vrše državne vlasti putem svojih tijela i organa. Moguća je situacija da određene nasilne ili diskriminatorne akcije praktikuju pojedine strukture, organizacije ili grupe koji ne poštuju pozitivne propise države.<sup>18</sup> Ako država toleriše takvo ponašanje, odnosno isto ne sankcioniše i ne pruži, ili ne može da pruži efikasnu zaštitu ugroženim pojedincima ili grupama, u tom slučaju se radi o progону.

---

<sup>17</sup> Član 15. reguliše odstupanje u vanrednim okolnostima:

"1. U doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije, svaka visoka strana ugovornica može preduzeti mjere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju zahtijeva hitnost situacije, s tim da takve mjere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.

2. Prethodna odredba ne dopušta odstupanje od člana 2., osim u pogledu smrti prouzrokovane zakonitim ratnim postupcima, ili člana 3. i 4., stav 1. i člana 7."

Napomena: Član 2. garantuje pravo na život, član 3. propisuje zabranu mučenja, čl. 4. zabranu ropstva i prinudnog rada i čl. 7. kažnjavanje samo na osnovu zakona.

<sup>18</sup> Na primjer, u slučaju vjerske netolerancije u sekularnim državama koja prerasta u progón, a vrši se od strane vjerske grupe koja ne poštuje vjerska osjećanja susjeda, te nasilnim akcijama progónja neistomišljenike.

Konvencija navodi pet osnova za progon: rasu, religiju, nacionalnost, pripadnost određenoj društvenoj grupi i političko mišljenje.

Utemeljen strah od proganjanja može poticati iz jednog ili više gore navedenih osnova.<sup>19</sup> Ponekad osoba koja traži izbjeglički status nije ni svjesna ili ne može da objasni razloge za svoj strah. Stoga je obaveza osobe koja istražuje slučaj da utvrdi sve relevantne činjenice i na osnovu njih identificira razloge za strah osobe koja se prijavila za priznavanje izbjegličkog statusa, te da utvrdi da li isti zadovoljava kriterije definicije iz Konvencije o statusu izbjeglica.

### 2.1.a) Progon po osnovu rase

Rasa se u kontekstu Konvencije o statusu izbjeglica tumači u najširem mogućem smislu i u sebe uključuje, osim raznih etničkih grupa koje su tradicionalno obuhvaćene tim pojmom, također i određene društvene grupe sa jedinstvenim porijeklom koje čine manjinu unutar državne populacije.<sup>20</sup>

Direktiva o kvalifikaciji EU propisuje da pojam rase "... naročito uključuje razmatranje boje kože, porijekla ili pripadnosti određenoj etničkoj grupi."<sup>21</sup>

Praksa je pokazala da diskriminacija na rasnoj osnovi najčešće i dovodi do progona u smislu odredbi Konvencije. Radi se o slučaju kada diskriminacija na rasnoj osnovi dovede do takvog narušavanja dostojanstva ličnosti koje je nespojivo sa osnovnim standardima zaštite ljudskih prava. Do proganjanja na rasnoj osnovi dolazi i u državama u kojima postoje određena ograničenja po tom osnovu, a zbog nepoštivanja istih po počinitelja mogu nastupiti ozbiljne posljedice.

U posljednje vrijeme, međunarodna zajednica postaje sve više senzibilizirana za problem rasne diskriminacije. Obzirom da se rasna diskriminacija sma-

---

<sup>19</sup> Često se kod jedne osobe razlozi za strah po različitim osnovama preklapaju, odnosno kombinuju. Npr., slučaj političkog oponenta koji pripada određenoj religijskoj ili nacionalnoj grupi (ili objema).

<sup>20</sup> Treba podsjetiti da se i Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965) ne primjenjuje samo slučajevima koji se odnose na tradicionalno poimanje rasne diskriminacije, odnosno na formalno-pravne norme koje vrše diskriminaciju obzirom na boju kože. Primjena ove Konvencije je mnogo šira, obzirom da je rasna diskriminacija u čl.1. st.1. Konvencije definisana kao „svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu i koji imaju za svrhu ili za rezultat da unište ili da ugroze priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili na svakom drugom polju javnog života”.

<sup>21</sup> Čl. 10. st. 1.(a).

tra očiglednim kršenjem ljudskih prava, ona predstavlja važan element prilikom utvrđivanja postojanja progona u postupku po zahtjevu za dodjelu izbjegličkog statusa. U praksi se pojavljuju različite situacije. Nekada činjenica pripadnosti određenoj rasnoj grupi sama po sebi jeste, a nekada nije dovoljan osnov za zahtijevanje izbjegličkog statusa, pa se element straha od progona utvrđuje, uzimajući u obzir i ostale okolnosti pojedine osobe i situacije u državi porijekla.

### 2.1.b) Progon po osnovu religije

Progon po osnovu vjerske pripadnosti razmatra se u kontekstu kršenja sloboda i prava utvrđenih osnovnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava. Tu se prvenstveno misli na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji garantuju slobodu misli, svijesti i religije.

Univerzalna deklaracija u čl. 18. proklamuje da: "Svako ima pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjere; to pravo uključuje slobodu da se mijenja vjera ili uvjerenje i slobodu da se, bilo pojedinačno ili u zajednici s drugima, javno ili privatno, iskazuje svoja vjera ili uvjerenje poučavanjem, praktičnim vršenjem, bogoslužjenjem i obredima."

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima u čl. 2.1. garantuje zaštitu prava svim osobama, bez razlike na rasu, boju, pol, jezik, religiju; čl. 18. garantuje slobodu misli, svijesti i religije; čl.19. slobodu mišljenja i izražavanja, čl. 20. zabranjuje podržavanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, a čl. 26. sadrži generalnu zabranu diskriminacije – garantuje jednakost pred zakonom i jednaku zaštitu svih.

Direktiva o kvalifikaciji EU propisuje da pojam religije "... naročito uključuje posjedovanje teističkih, neteističkih i ateističkih vjerovanja, učestvovanje ili neučestvovanje u formalnim vjerskim obredima na privatnim ili javnim mjestima, kako nasamo, tako i u društvu sa drugim ljudima, druga religiozna djela ili iznošenje stavova ili oblika ličnog ili društvenog ponašanja, koje je zasnovano na bilo kakvom religioznom vjerovanju ili propisano tim vjerovanjem."<sup>22</sup>

Obzirom na citiranu legislativu, jasno je da se proganjanje po osnovu vjere može vršiti na razne načine kojima se zabranjuje ili otežava članovima vjerskih zajednica iskazivanje svoje vjere ili uvjerenja poučavanjem, praktičnim vršenjem, bogoslužjenjem i obredima ili se propisuju ili provode teške diskriminatorne

---

<sup>22</sup> Čl. 10, st. 1(b)

mjere prema osobama koje praktikuju svoju vjeru ili pripadaju određenoj vjerskoj zajednici.

I ovdje važi napomena kao kod ranije obrazloženog osnova za progon – pripadnost određenoj vjerskoj zajednici sama po sebi nekada jeste, a nekada nije dovoljan osnov za traženje izbjegličkog statusa, nego to zavisi i od ostalih okolnosti osobe u pitanju.

### 2.1.c) Progon po osnovu nacionalnosti<sup>23</sup>

U kontekstu analize ovoga osnova za progon pojmu "nacionalnost" se daje široko tumačenje. Osim državljanstva, što je uobičajeno shvatanje ovoga pojma, tu se uključuju i članovi etničkih ili lingvističkih grupa, a često se nalaze dodirne tačke sa pojmom "rase". U višenacionalnim državama, odnosno u državama gdje postoje etničke ili jezičke manjine može doći do konfliktnih situacija ili progona po tom osnovu. Žrtve progona ne moraju nužno biti pripadnici manjina – ponekad i većinska grupa može biti izložena progona od tzv. dominantnih manjina.<sup>24</sup> Vrlo često, naročito u državama gdje postoje "nacionalni pokreti", "nacionalne platforme" i sl., progon po osnovu nacionalnosti je teško razlikovati od osnova progona zbog političkog mišljenja.

U svakom slučaju, pripadnost manjini i utemeljen strah od progona po tom osnovu vrlo često daje osnov za traženje izbjegličkog statusa.

I Direktiva o kvalifikaciji EU pojam državljanstva tretira široko – isti se ne iscrpljuje samo na činjenici posjedovanja ili neposjedovanja državljanstva. Tu se uključuje i pripadnost osobe nekoj grupi "... koja utvrđuje njen kulturološki, etnički ili lingvistički identitet, zajedničko geografsko ili političko porijeklo ili njen odnos sa stanovništvom druge države."<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Pojam "Nationality" (engl.) nosi mnoge kontroverze koje zavise od njegovog prevoda na razne jezike, uključujući i jezike u službenoj upotrebi u BiH, kao i zbog davanja šireg ili užeg sadržaja koji se pod istim podrazumijeva. Pod ovim pojmom se najčešće podrazumijeva "državljanstvo" (za što u engleskom jeziku postoji i termin "Citizenship"), a ne nacionalnost, odnosno nacionalna, etnička pripadnost (engl. "Ethnicity").

<sup>24</sup> Dominantnom manjinom se smatra grupa koja ima preovlađujuću političku, ekonomsku ili kulturnu supremaciju u nekoj državi ili regiji, iako predstavlja manji broj sveukupne populacije (tj. demografsku manjinu). Taj se termin najčešće upotrebljava da označi grupu koja u svojim rukama drži neproporcionalnu količinu vlasti. Pri spomenu dominantnih manjina, obično prvo pada na pamet vladavina bjelačke manjine u Africi, mada je najpoznatiji primjer vladavina manjinskih Tutsija u Ruandi i Burundiju.

<sup>25</sup> Čl. 10. st. 1.(c).

#### 2.1.d) Progon zbog pripadnost određenoj društvenoj grupi

Proganjanje po ovom osnovu je ponekad teško razlikovati, a često je i kombinovano sa progonom po ostalim osnovima – rasi, vjeri ili nacionalnosti.

Određena društvena grupa uključuje osobe zajedničkog ili sličnog porijekla, društvenog statusa ili običaja, a grupa kao takva, iz nekih razloga (npr. porijeklo, politički stavovi, ekonomska aktivnost njenih pripadnika, uvjerenje koje je osnova ličnog identiteta ili svijesti koje se osoba ne može odreći, sâmo postojanje grupe), vlastima predstavlja prijetnju ili prepreku za provođenje vlastite politike, pa stoga vrše progon njenih pripadnika.

Nužno je da grupa ima različit identitet od ostalog stanovništva u državi i da je društvo koje je okružuje doživljava kao grupu.

Vodeći računa o posebno ranjivim kategorijama osoba, Generalna skupština UN-a<sup>26</sup> je svojom rezolucijom iz 1996. godine ohrabrila Ured Visokog komesara za izbjeglice da "... nastavi i pojača svoje napore na zaštiti žena koje imaju utemeljen strah od progona, (...) i pozvala države članice da usvoje pristup koji prihvata osjetljivost na probleme pola (...), te da zahtjeve bazirane na utemeljenom strahu od progona, uključujući seksualno nasilje, ili drugi rodno orijentisan progon, priznaju kao razlog za dodjelu izbjegličkog statusa naveden u Konvenciji iz 1951. godine i Protokolu iz 1967. godine."

Direktiva o kvalifikaciji EU navodi da određena društvena grupa može uključivati i grupu zasnovanu na zajedničkoj karakteristici seksualne orijentacije, što se cijeni prema okolnostima u zemlji porijekla, a, naravno, ne uključuje djela koja se smatraju krivičnim, u skladu sa nacionalnim zakonima država članica EU.

#### 2.1.e) Progon zbog političkog mišljenja

Ovdje se, naravno, ne radi o sankcionisanju razmišljanja kao procesa koji se odvija u glavi svakog pojedinca. Potrebno je da rezultat tog razmišljanja bude dostupan vladajućoj strukturi, bilo putem javnog objavljivanja ili na neki drugi način, te da se to mišljenje razlikuje u toj mjeri od vladajuće politike da bi određena osoba mogla očekivati progon zbog toga.

Postoji, međutim, i shvatanje da osoba ne mora izraziti svoje mišljenje, nego se zbog snage njenih uvjerenja, osnovano može očekivati da će isto biti izraženo, te će ta osoba doći u sukob s vlastima.

---

<sup>26</sup> Rezolucija Generalne skupštine UN-a br. 51/75, OP8 od 12.12.1996. godine.

Nije nužno ni da su vlasti države porijekla imale saznanje o nečijem političkom mišljenju prije nego je dotična osoba tu državu napustila, te izrazila strah od proganjanja zbog izraženog mišljenja.

Evaluacija ovog osnova za progon je vrlo kompleksna obzirom da vlasti često žele da prikriju progon zbog političkog mišljenja koje je jedan od postulata demokratske države, te isti vrše zbog nekih drugih krivičnih djela protiv države ili državnog poretka.

U takvim slučajevima vrlo je česta i pojava proizvoljnog i prekomjernog kažnjavanja za navodna krivična djela koja u pozadini imaju progon zbog političkog djelovanja i izraženog mišljenja.

Zbog kompleksnosti ovoga osnova za progon, prilikom određivanja da li određena osoba zadovoljava kriterije za dodjelu izbjegličkog statusa, u razmatranje treba uzeti niz faktora, počev od same ličnosti aplikanta i njegovog političkog mišljenja, preko analize krivičnog djela i motiva za isti, pa do evaluacije legislative na kojoj se kažnjavanje zasniva. Cilj procesa je da utvrdi da li kod aplikanta postoji strah od kažnjavanja u skladu sa zakonom, zbog krivičnog djela koje je počinio ili strah od progona koji je u ovom slučaju jedino relevantan.

Za osobe koje su državu porijekla napustile u strahu od progona po osnovu političkog mišljenja, iako sâm progon nisu doživjele ili čak svoje mišljenje nisu niti izrazile prije odlaska, činjenica da odbijaju zaštitu svoje države ili ne žele da se u nju vrate zbog konsekvenci koje očekuju je, u najvećem broju slučajeva, dovoljan pokazatelj stanja duha bjegunaca i test utemeljenosti straha od proganjanja.

Kao poziv na zaštitu od progona zbog političkog mišljenja može se razmatrati i rezolucija Generalne skupštine UN-a<sup>27</sup> koja "poziva države članice da odobre azil ili siguran tranzit u drugu državu, u duhu Deklaracije o teritorijalnom azilu, za osobe primorane da napuste zemlju svoga državljanstva isključivo zbog prigovora savjesti na pomaganje u izvršenju apartheida kroz službu u vojnim ili policijskim snagama."

Države članice se ohrabruju da takvim osobama osiguraju povoljniji tretman i prava i pogodnosti koje se daju izbjeglicama u okviru postojećih pravnih instrumenata, a UN-ova tijela, UNHCR i specijalizirane agencije i nevladine organizacije se pozivaju da pruže svu potrebnu pomoć tim osobama.

Sljedeći element definicije pojma izbjeglice je nemogućnost ili neprihvatanje zaštite dotične države zbog straha od proganjanja. Ovaj element definicije uključuje državljane neke države koji se nalaze izvan njene teritorije, a nisu u

---

<sup>27</sup> Rezolucija GSUN br. 33/165, OP2-4 od 20.12.1978. godine.

mogućnosti ili neće da se stave pod zaštitu njenih vlasti. Takve osobe bez zaštite se uvijek smatraju izbjeglicama.

Ovaj dio definicije pojma izbjeglice u sebe uključuje dvije moguće situacije.

Prva je nemogućnost zaštite. Ta situacija ne zavisi od volje osobe – izbjeglice, nego je uslovljena objektivnim okolnostima ili razvojem situacije u državi porijekla. Ista može, a ne mora nužno zavistiti i od volje njenih vlasti. U državi može doći do nemira, građanskih ratova, a država može biti napadnuta od neke strane sile, što dovodi do limitiranja ili potpunog onemogućavanja rada njenih organa vlasti, uključujući i osiguranje zaštite svojih građana.

S druge strane, država može izričito ili prećutno odbiti zaštitu svome državljaninu. U tom slučaju, osnovanost straha od proganjanja osobe u pitanju je sasvim opravdana. Odbijanje zaštite se treba analizirati u kontekstu tretmana neke osobe, u poređenju sa onim koji imaju ostali državljanjani.

Druga mogućnost je da osoba odbije zaštitu države svoga državljanstva "zbog opravdanog straha od progona", te se zbog toga i nalazi izvan njene teritorije i traži zaštitu te druge države kroz priznanje izbjegličkog statusa. U slučaju nepostojanja ovih elemenata, nema potrebe za međunarodnom zaštitom, odnosno osoba se ne može smatrati izbjeglicom. Logično je da, ukoliko osoba prihvata zaštitu svoje države, onda nema straha od progona, pa stoga po napuštanju domovine ne može ni dobiti izbjeglički status po tom osnovu.

Za osobe koje imaju više od jednog državljanstva, Konvencija je propisala u čl. 1. A (2), st. 2.: "... pojam 'zemlja državljanstva' odnosit će se na svaku zemlju čije državljanstvo ta osoba ima. Ukoliko ona, bez opravdanih razloga utemeljenih na osnovanom strahu, nije tražila zaštitu jedne od zemalja čije državljanstvo ima, smatrat će se da joj zaštita zemlje državljanstva nije uskraćena".

Osoba bez državljanstva, koja se zbog straha od progona nalazi izvan zemlje svog prethodnog uobičajenog boravišta, a koja se ne može ili zbog straha ne želi u nju vratiti, također se smatra izbjeglicom. Osobe bez državljanstva ne postaju po automatizmu izbjeglice, ukoliko se nalaze izvan države svog uobičajenog boravišta, nego samo ako se odsustvo povezuje sa opravdanim strahom od progona, ukoliko bi se osoba vratila u tu državu.

U slučaju postojanja više država uobičajenog boravišta, osoba može iskazivati strah od progona u odnosu na jednu ili više država. Konvencija u definiciji pojma izbjeglice ne postavlja uslov da se elementi definicije moraju zadovoljiti u odnosu na sve njih.

Nakon dodjeljivanja izbjegličkog statusa osobi bez državljanstva, po osnovu osnovanog straha od progona u državi uobičajenog boravišta, buduća promjena države uobičajenog boravišta nema uticaja na taj status.



### 3. Određivanje izbjegličkog statusa

Primarna odgovornost za zaštitu izbjeglica leži na državama - one su u obavezi da zaštite izbjeglice, tražioce azila ili druge osobe koje se nalaze na njihovoj teritoriji ili traže dopuštenje za ulazak na njihovu teritoriju. Ta obaveza se temelji na preuzetim obavezama iz međunarodnih ugovora, principima i običajima međunarodnog prava, članstvu u međunarodnim organizacijama i tijelima i obavezi da se slijede obavezujući stavovi istih (bilo pravnih ili političkih), kao i na obavezi država da u okviru svoje suverene vlasti pružaju zaštitu osobama na njihovoj teritoriji kroz sopstvenu legislativu.

Pravo svake države je, a što proističe iz načela državne suverenosti, da dopusti ili ne dopusti ulazak stranaca na svoju teritoriju. Država, dakle, kontroliše ulazak, boravak i protjerivanje onih koji nisu državljani, tj. strance sa svoje teritorije. Ponašanje država je u tom postupku rukovođeno gore pomenutim međunarodno pravnim obavezama i principima, čime se djelimično ograničavaju ovlaštenja država. Osnovni princip je da izbjeglice ne smiju biti vraćene na granicu teritorije gdje bi njihovi životi ili sloboda bili ugroženi zbog njihove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja (princip non-refoulementa).

UN-ova Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima izričito propisuje u čl. 14. st.1. da "Svako pred progonom ima pravo tražiti i dobiti utočište u drugim zemljama". Iako nije pravno obavezujuća, Deklaracija uspostavlja državama veliku moralnu obavezu.

S druge strane, države se žele zaštititi od masovnog priliva tražilaca azila i neregularne migracije prema i na svojoj teritoriji (npr. kroz uvođenje viza, namećanja obaveza i odgovornosti prevozničkim firmama itd). Na žalost, dogodi se da takve mjere sprečavaju osobe koje trebaju međunarodnu zaštitu da se domognu sigurnosti.

Određivanje statusa izbjeglica po instrumentima za njihovu zaštitu koji su bili važeći prije Drugog svjetskog rata bilo je relativno jednostavno, pošto se zaštita vezala za državljanstvo osobe, odnosno teritoriju koju je napustila, te nepostojanje diplomatske zaštite od njihove bivše domovine. U to vrijeme se, naime, izbjeglicom smatrala osoba u grupi za koju je Liga naroda odobrila mandat, a ne osoba na koju se primjenjuje generalna definicija izbjeglice koja je navedena u kasnijim instrumentima za zaštitu izbjeglica.

Stoga primjena tih ranijih instrumenata u praksi, u dijelu koji se odnosi na odlučivanje ko je izbjeglica, nije izazivala bilo kakve poteškoće.

Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine je pitanje zaštite izbjeglica regulisala na drugačijim osnovama – data je generalna definicija pojma izbjeglice, te se izbjeglički status može dodijeliti osobi koja zadovoljava kriterije iz definicije.

Sam postupak određivanja izbjegličkog statusa se odvija kroz dvije faze. Prvo se moraju utvrditi sve činjenice koje su relevantne za slučaj koje bi omogućile provođenje druge faze – primjenu definicija iz Konvencije o statusu izbjeglica i njenog Protokola na tako utvrđene činjenice.

Pri tome treba imati u vidu da sama Konvencija uključuje tri vrste odredbi u proces utvrđivanja izbjegličkog statusa:

1. tzv. odredbe o uključenju koje definišu kriterije koja neka osoba mora zadovoljiti da bi bila izbjeglica,
2. odredbe koje regulišu prestanak izbjegličkog statusa i
3. isključujuće odredbe koje onemogućavaju primjenu Konvencije u konkretnom slučaju iako su ispunjeni uslovi iz odredbi iz tačke 1.

Definicija pojma izbjeglica, kako je utvrđena Konvencijom, sa detaljnom elaboracijom njenih elemenata, data je u istoimenom poglavlju.

Tumačenje čl. 1. Konvencije je bilo, i bit će, predmet mnogih rasprava i kontroverzi. Međutim, u posljednje vrijeme, izgleda, da su ti različiti stavovi, bilo u teoriji ili praksi, poprilično približeni. Preovladavajuće je mišljenje da svi elementi iz ovog člana, navedeni kao neka vrsta testa za utvrđivanje izbjegličkog statusa, trebaju biti sagledavani u cjelini u kontekstu uzajamnih korelacija okolnosti konkretnog slučaja, ličnih iskustava tražioca azila, uz poznavanje objektivnih okolnosti u njegovoj zemlji porijekla. Pri tome sagledavanje svih elemenata i njihova detaljna analiza ne treba skrenuti pažnju sa osnovnog cilja koji se želi postići.

Konvencija posebno ne razrađuje proceduru dodjeljivanja izbjegličkog statusa. Samo se u čl. 9., koji se odnosi na privremene mjere, indirektno spominje u kontekstu da Konvencija "... neće spriječiti državu ugovornicu da u vrijeme rata ili u slučaju nekih drugih opasnih ili posebnih okolnosti prema određenoj osobi poduzme privremene mjere koje smatra neophodnim za nacionalnu sigurnost, sve dok država ugovornica ne odluči da je ta osoba izbjeglica i da je nastavak takvih mjera u interesu nacionalne sigurnosti."

Obzirom na tu činjenicu, države članice Konvencije i/ili Protokola, a i one koje to nisu, imaju pravo da same regulišu procedure za dodjeljivanje izbjegličkog statusa. To je dovelo do velikih razlika u regulisanju ove materije kod pojedinih država.

Po načinu odlučivanja o izbjegličkom statusu, države bi se okvirno mogle svrstati u tri grupe:

1. Države koje su usvojile posebne procedure i postupak za dodjeljivanje izbjegličkog statusa.
2. Države koje dodjeljivanje izbjegličkog statusa vrše u postupku kojim se vrši prihvata stranaca generalno.
3. Države koje nemaju posebne propise i dodjeljivanje izbjegličkog statusa razmatra se od slučaja do slučaja ili se određuje u skladu sa neformalnim dogovorima.

Imajući u vidu ovakvu raznovrsnost u postupanju prema izbjeglicama, a smatrajući da su male šanse da se države članice Konvencije i Protokola usaglasе oko postupka prema izbjeglicama, te da ujednače procedure, Izvršni komitet Visokog komesarijata za izbjeglice<sup>28</sup> je predložio osnovne preduslove koje bi ti postupci trebalo da zadovolje.

Ti preduslovi koji bi trebali da pruže stanovite garancije podnosiocu zahtjeva za izbjeglički status su:

1. Odgovorna službena osoba<sup>29</sup> kojoj se podnosilac zahtjeva obrati mora imati jasne instrukcije o načinu postupanja u takvim slučajevima, a posebno o poštivanju principa non-refoulementa.
2. Podnosilac zahtjeva treba biti upućen o postupku koji predstoji, te mu trebaju biti pružene odgovarajuće smjernice u tom smislu.
3. Ovlašteni organ za odlučivanje o zahtjevu za dodjeljivanje izbjegličkog statusa<sup>30</sup> u prvom stepenu mora biti jasno identificiran.
4. Podnosiocu zahtjeva treba staviti na raspolaganje sva neophodna sredstva prilikom iznošenja slučaja nadležnom organu. To uključuje i usluge prevodioca, te mogućnost da stupi u kontakt sa predstavnikom UNHCR-a.
5. Ukoliko zahtjev podnosioca bude pozitivno riješen, odnosno bude mu odobren status izbjeglice, on o tome mora biti uredno obaviješten. Također, trebaju mu se izdati i odgovarajući dokumenti o potvrđivanju tog statusa.

---

<sup>28</sup> Na 28. Zasjedanju održanom u oktobru 1977. godine

<sup>29</sup> To može biti granični policajac ili službenik državnog organa zaduženog za imigraciju.

<sup>30</sup> Poželjno bi bilo ta do bude jedan centralni organ vlasti.

6. Ukoliko zahtjev za dodjelu izbjegličkog statusa bude odbijen, podnosiocu treba pružiti mogućnost za ulaganje pravnog lijeka nadležnom tijelu,<sup>31</sup> te mu osigurati dovoljno vremena da to učini.
7. Za vrijeme dok nadležni organ ne odluči o zahtjevu za dodjelu izbjegličkog statusa, podnositelj treba da ostane u zemlji, osim ako taj organ ne ustanovi da se radi o očiglednoj zloupotrebi. To uključuje i dozvolu ostanaka u zemlji dok nadležni drugostepeni organ<sup>32</sup> ne odluči o žalbi podnosioca zahtjeva, u slučaju da je prvostepeni organ taj zahtjev odbio.

Konvencija o statusu izbjeglica je, dakle, dala definiciju pojma izbjeglice, ali ona ne sadrži provedbene mehanizme pa je svaka država u obavezi da uspostavi mehanizme i procedure za prijem tražilaca azila, makar i na privremenoj osnovi i utvrđivanje izbjegličkog statusa, rukovodeći se osnovnim principom zabrane vraćanja tražioca azila u područje gdje njegov život ili sloboda mogu biti ugroženi, iz razloga koji su navedeni u Konvenciji.

Iako se same procedure razlikuju od države do države, zavisno od njihovog pravnog i socijalnog sistema, a i finansijskih mogućnosti pojedinih zemalja, one inicijalno imaju za cilj da osiguraju osnovne životne potrebe tražilaca azila (smještaj, hrana, odjeća, medicinska pomoć, naročito vodeći računa o posebno ranjivim kategorijama osoba) i konačno rezultiraju odlukom da li će se tražiocu azila dodeliti izbjeglički status ili ne.

Države u najvećem broju slučajeva inicijalno kvalifikuju te osobe kao "tražioci azila", dok se ne provede procedura propisana domaćim zakonodavstvom i ne utvrdi da li ta osoba zadovoljava uslove za priznavanje izbjegličkog statusa ili ne. Pri tome ta država može odlučiti da se osoba smatra izbjeglicom od dana ulaska u državu, od dana podnošenja zahtjeva za priznavanje izbjegličkog statusa, pa čak i od nekog kasnijeg datuma sa kojim izbjeglica stiče prava i prinadležnosti koja mu pripadaju u skladu sa Konvencijom.

Procedure su najčešće dugotrajne, i mogu proteći godine dok se ne odluči o izbjegličkom statusu tražioca azila. Sve su izbjeglice, naime, morale proći kroz kategoriju "tražilaca azila", ali svi tražioci azila ne postanu izbjeglice.

U kontekstu gore izloženih razmatranja, pitanje koje je od izuzetnog praktičnog značaja, a na prvi pogled izgleda čudno, je kada izbjeglica postaje

---

<sup>31</sup> Zavisno od načina kako je postupak regulisan u pojedinoj državi, to može biti isti ili neki drugi organ, bilo upravni ili sudski.

<sup>32</sup> Najčešće sudski ili upravni.

izbjeglica. Pitanje je značajno u kontekstu odnosa između međunarodnog prava i prava pojedinih država.

Po međunarodnom pravu osoba se smatra izbjeglicom čim ispuni uslove iz definicije koja je data u relevantnim međunarodnim instrumentima za zaštitu izbjeglica, nezavisno od postupka priznavanja izbjegličkog statusa u državama prihvata.

Iz aspekta odnosa međunarodnog i državnog prava, važno je naglasiti da priznavanje izbjegličkog statusa nema konstitutivno dejstvo. Osoba, naime, postaje izbjeglica u smislu odredbi Konvencije iz 1951. godine čim ispuni kriterije koji čine elemente definicije. Između tog trenutka i formalnog proglašenja nužno mora proteći određeni period koji rezultira formalnim priznanjem statusa izbjeglice. "Dotična osoba ne postaje izbjeglica zbog toga što joj je priznat status izbjeglice, nego se njen status priznaje zbog toga što ona jeste izbjeglica."<sup>33</sup>

Izbjeglički status se utvrđuje kroz rješavanje individualnih zahtjeva. Međutim, vrlo često postoje situacije kada dođe do raseljavanja grupe ljudi i svaki član te grupe, kao pojedinac, bi se mogao smatrati izbjeglicom. Zbog specifičnih okolnosti slučaja, potrebe za hitnom reakcijom i pružanjem pomoći cijeloj grupi, ponekad nije moguće voditi postupak individualnog određivanja izbjegličkog statusa. U tom slučaju se vrši grupno utvrđivanje izbjegličkog statusa *prima facie*,<sup>34</sup> odnosno osoba se smatra izbjeglicom u nedostatku činjenica koje dokažuju suprotno.

Isto tako, države često, umjesto priznanja izbjegličkog statusa, primjenjuju i druge vidove zaštite koje im nameću manje, prvenstveno finansijske, obaveze. Tu prvenstveno spada dozvola boravka iz humanitarnih razloga. U tom slučaju osobi se omogućuje legalan boravak u državi, ali se lišava prava i zaštite koju garantuje Konvencija o statusu izbjeglica.

Države nakon provođenja procedure, u skladu sa vlastitim propisima, vrše razmatranje svakog slučaja i proglašenje neke osobe izbjeglicom, u cilju garantovanja pripadajućih prava. Odluku o dodjeljivanju izbjegličkog statusa najčešće donosi ovlašteno tijelo, odnosno grupa ovlaštenih osoba nakon obavljenog razgovora za tražiocem azila. Najčešće postoji i drugostepeni organ ili sud koji postupa po žalbi na odluku prvostepenog tijela. U nekim državama su u proceduru određivanja izbjegličkog statusa uključeni i predstavnici UN-ovog Visokog

---

<sup>33</sup> Priručnik o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice prema Konvenciji iz 1951. i Protokolu iz 1967. godine o statusu izbjeglica, Redigirano izdanje, Ženeva, januar 1992., Prijevod i štampa: Predstavništvo UNHCR-a u Bosni i Hercegovini, 2006.

<sup>34</sup> Lat. "na prvi pogled".

komesarijata za izbjeglice. To učešće se temelji na čl. 35. Konvencije, kojom se države ugovornice obavezuju "... da će saradivati s Uredom Visokog komesara Ujedinjenih naroda za izbjeglice ili s bilo kojom drugom agencijom Ujedinjenih naroda koja ga možda naslijedi u obavljanju njegovih dužnosti, te da će posebno olakšati njegovu dužnost nadzora primjene odredbi ove Konvencije".

Kako je već pomenuto, procedure se razlikuju u pojedinim državama. Međutim, procedure moraju zadovoljavati generalni zahtjev UNHCR-a da budu "fer i efikasne".

### **3.1. Utvrđivanje relevantnih činjenica i teret dokazivanja**

U postupku za utvrđivanje i dodjelu izbjegličkog statusa važi opšte pravno načelo da teret dokazivanja leži na osobi koja podnosi zahtjev. Ta osoba će morati obezbijediti i relevantne činjenice na osnovu kojih će ovlaštena osoba, koja odlučuje o zahtjevu, procijeniti valjanost zahtjeva i kredibilitet iskaza podnosioca zahtjeva.

Od tražioca azila se traži da iznese istinite priče i da organu koji odlučuje o njegovom statusu predoči relevantne činjenice na osnovu kojih se može donijeti odluka. S druge strane, obaveza organa je da omogućiti tražiocu azila da iznese dokaze vezane za svoj zahtjev. Sve relevantne činjenice, vjerodostojnost iskaza tražioca azila, uz poznavanje objektivnih okolnosti u zemlji porijekla, cijeni organ ovlašten za donošenje odluke koji i sam preuzima značajan teret i odgovornost za tu odluku.

Da li se neke činjenice smatraju dokazanim ili ne, da li postoji strah od proganjanja ili ne, često je bio predmet odlučivanja sudova u zemljama precedentnog prava. Usvojeno je mišljenje, da bi se proganjanje smatralo osnovanim, ono mora biti dokazano kao "srazmjerno moguće".

U državama "kontinentalnog" prava ne postoji značajna sudska praksa o ovom pitanju i usvojeni standardi su znatno viši od onih u anglo-saksonskom pravu.

Procjenjivanje iskaza tražioca azila podliježe subjektivnom sudu, analizi i procjeni osobe koja vodi postupak za dodjelu azila. Ona procjenjuje kredibilitet iskaza koji je dat od strane tražioca azila, upoređuje ga sa dokumentacijom, materijalnim dokazima, iskazima drugih osoba u sličnoj situaciji, te objektivnim saznanjima o situaciji u zemlji porijekla.

Međutim, imajući u vidu da osobe često u strahu od progona napuštaju svoje zemlje u žurbi, samo sa najnužnijim stvarima, te da sa sobom najčešće nemaju nikakve dokumentacije, uključujući i lična dokumenta, jasno je da tražioci

azila u najvećem broju slučajeva ne mogu sve svoje tvrdnje potkrijepiti materijalnim dokazima. Praksa je pokazala da su slučajevi, u kojima podnosilac zahtjeva može predočiti materijalne dokaze za svoje tvrdnje, prije izuzetak, nego pravilo.

U tom slučaju očekuje se aktivna uloga i voditelja postupka na pribavljanju dokaza koji su mu potrebni za donošenje odluke. Pa čak i u tim slučajevima moguće su teškoće u kompletiranju dokumentacije. Stoga se u postupku, ukoliko se izjava podnosioca zahtjeva čini kredibilnom, odnosno ako je koherentna, logična i vjerovatna, te je ista u skladu sa opštepoznatim činjenicama, a prikupljeni su i provjereni svi dostupni dokazi, treba primjenjivati načelo *in dubio pro reo*, osim ako ne postoje valjani razlozi za suprotno. Ovo pravno načelo, koje je prihvaćeno u sudskoj praksi mnogih zemalja, analognom primjenom u procesu dodjeljivanja izbjegličkog statusa trebalo bi značiti da, u slučaju sumnje u postojanje ili nepostojanje određene pravno relevantne činjenice, ovlašteni organ istu tumači na način koji je povoljniji za podnosioca zahtjeva.

Ukoliko ne bi došlo do primjene ovoga principa, većini izbjeglica nikad ne bi bio ni priznat izbjeglički status.

Sâm način vođenja postupka je propisan zakonskim ili podzakonskim aktima svake države.

Uobičajeni prvi korak u postupku prikupljanja informacija gotovo uvijek je popunjavanje upitnika ili formulara od strane podnosioca zahtjeva.

Nakon toga obično slijede lični intervjui tokom kojih podnosilac zahtjeva iznosi svoj slučaj, a voditelj postupka nastoji prikupiti sve relevantne informacije, podatke i dokaze koji će potkrijepiti osnovanost straha od progona podnosioca zahtjeva.

Voditelj postupka pri tome mora voditi računa o tome da su podnosioci zahtjeva često fizički i psihički istraumatizirane osobe, pune nepovjerenja prema svima, uključujući i vlasti zemlje azila i voditelja postupka, u strahu su zbog neizvjesnosti svoje sudbine, vrlo često odvojeni od ostalih članova svoje porodice o kojima nemaju nikakvih informacija, različitog su obrazovnog nivoa i mogućnosti spoznaje težine svog položaja.

Iako bi podnosioci zahtjeva trebali govoriti istinu i pomagati voditelju postupka u utvrđivanju činjenica, zbog gore navedenog neki se podnosioci zahtjeva plaše otvoreno govoriti o svom slučaju. Neki namjerno, a neki nenamjerno daju pogrešne informacije ili prikrivaju materijalne činjenice. U interesu podnosioca zahtjeva je i da svoje iskaze potkrijepi odgovarajućim dokazima, te da se potruži da ih nabavi ukoliko ih ne posjeduje, a iste su neophodne za postupak. Također je nužno da dâ sve lične informacije, detalje o

svom prijašnjem iskustvu, pruži odgovore na postavljena pitanja kao i da osigura sve druge informacije koje dokazuju osnovanost njegovog zahtjeva.

S druge strane, zadatak je voditelja postupka da sve činjenice i prikupljene dokaze cijeni u kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, te poduzme sve radnje i prikupi dokaze koje će pojasniti postojeće nejasnoće ili kontradiktornosti u daljim razgovorima sa podnosiocem zahtjeva, sve s ciljem da utvrdi subjektivni element straha i objektivni element njegove osnovanosti. Važno je pri tome imati na umu da davanje neistinitih izjava samo po sebi nije dovoljan osnov za odbijanje statusa izbjeglice.

Voditelj postupka u ovom procesu ima ogromnu odgovornost pošto donosi odluke o ljudskim sudbinama. Te odluke, u krajnjem slučaju, mogu odlučivati i o životu podnosioca zahtjeva. Stoga bi voditelj postupka trebao biti osoba visokih stručnih i moralnih kvaliteta sa relevantnim iskustvom, osoba koja je sposobna donositi odluke na osnovu utvrđenih činjenica koje treba dovesti u korelaciju sa kriterijima iz Konvencije o statusu izbjeglica, bez predrasuda ili unaprijed zauzetih ličnih stavova, odnosno impresija da neka osoba zaslužuje ili ne zaslužuje izbjeglički status.

## **4. Zaključak**

Iako su prava izbjeglica, kao i ljudska prava generalno, regulisana kroz pravno obavezujuće dokumente univerzalnog i regionalnog značaja, te kroz legislativu pojedinih država, kao i kroz dokumente tzv. mekog prava, činjenica je da se prilikom implementacije istih pojavljuju brojni problemi u praksi.

Mada bi bilo za očekivati da je problem izbjegličkog statusa posljedica nedostataka u definisanju pojma izbjeglice, obzirom da je tumačenje čl. 1. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. bilo i bit će predmet mnogih rasprava i kontroverzi, to nije slučaj. Različiti stavovi formulisani na tom osnovu, bilo u teoriji ili praksi, u posljednje vrijeme su poprilično približeni. Preovladava mišljenje da svi elementi iz ovog člana, navedeni kao neka vrsta testa za utvrđivanje izbjegličkog statusa, trebaju biti sagledavani u cjelini u kontekstu uzajamnih korelacija okolnosti konkretnog slučaja, ličnih iskustava tražioca azila, uz poznavanje objektivnih okolnosti u njegovoj zemlji porijekla. Pri tome sagledavanje svih elemenata i njihova detaljna analiza ne treba skrenuti pažnju sa osnovnog cilja koji se želi postići.

Ova spoznaja je determinisanje problema vezanog uz izbjeglički status usmjerila na pitanje njegove realizacije.

Primarna odgovornost za zaštitu izbjeglica leži na državama - one su u obavezi da zaštite izbjeglice, tražioce azila ili druge osobe koje se nalaze na



njihovoj teritoriji ili traže dopuštenje za ulazak na njihovu teritoriju. Ta obaveza se temelji na preuzetim obavezama iz međunarodnih ugovora, principima i običajima međunarodnog prava, članstvu u međunarodnim organizacijama i tijelima i obavezi da se slijede obavezujući stavovi istih (bilo pravni ili politički), kao i na obavezi država da u okviru svoje suverene vlasti pružaju zaštitu osobama na njihovoj teritoriji kroz sopstvenu legislativu.

Pravo svake države je, a što proističe iz načela državne suverenosti, da dopusti ili ne dopusti ulazak stranaca na svoju teritoriju. Država, dakle, kontroliše ulazak, boravak i protjerivanje onih koji nisu državljani, tj. strance, sa svoje teritorije. Ponašanje država je u tom postupku rukovođeno gore pomenutim međunarodno pravnim obavezama i principima, čime se djelimično ograničavaju ovlaštenja država. Osnovni principi su da izbjeglice ne smiju biti vraćene u područje gdje njihovi životi ili bezbjednost mogu biti ugroženi, da ne smiju biti diskriminirani, te da treba sačuvati ili omogućiti jedinstvo izbjegličke porodice.

Mnoge države, rukovođene različitim interesima i ciljevima, često pogrešno tumače opšteprihvaćene norme, principe i standarde zaštite prava izbjeglica, te iste neopravdano primjenjuju restriktivno. I u oblasti zaštite prava izbjeglica je, dakle, evidentna slabost međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava koja se manifestuje u jazu između prihvaćenih normi, standarda i principa zaštite i njihove primjene u svakodnevnom životu.

Međunarodni standard zaštite izbjeglica u svojoj praktičnoj realizaciju, u okviru nacionalnih pravnih sistema, često biva potisnut pred razlozima političke i ekonomske prirode koje nacionalne vlasti sa svoje pozicije cijene za njene interese važnijim.

Zabrinjavajuće je što u današnjem svijetu postoje pogrešne pretpostavke o kretanju izbjeglica i obrascima međunarodne zaštite. Mnoge države, naročito one najrazvijenije, imaju strah od navodne poplave izbjeglica. One taj problem često preuveličavaju i izjednačavaju sa problemima migracija, te nastoje, kroz svoju legislativu, da suze pravni okvir za prihvatanje tražilaca azila, čime ih dovode u direktnu opasnost.

Istovremeno, najveći teret u prihvatu i zaštiti izbjeglica je na najsiromašnijim zemljama, koje najčešće nisu u mogućnost da se s njim nose.

Praksa da se u velikom broju zemalja primjenjuje vrlo usko tumačenje pojma "izbjeglica", dovodi do toga da osobe, kojima u stvari treba dodijeliti izbjeglički status, ne mogu ostvariti pripadajuća prava jer ih proglašavaju ekonomskim migrantima.

Sve navedeno opravdava zaključak da uzroke problema treba tražiti u manjkavostima realizacije aktuelnog sistema zaštite izbjeglica.

Konvencija o statusu izbjeglica, mada je dala definiciju pojma izbjeglice, nije predvidjela nikakve provedbene mehanizme što, obzirom na činjenicu da je odlučivanje o dodjeljivanju statusa izbjeglice isključivo u nadležnosti nacionalnih vlasti, ni na koji način ne osigurava konzistentnost njene prakse.

## Literatura

1. Konvencija o statusu izbjeglica iz 1951. godine, donesena 28. jula 1951. - 1951 Convention relating to the Status of Refugees - Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih naroda 429(V) od 14.12.1950. godine
2. Protokol o statusu izbjeglica iz 1967. godine - Protokol je priložen Rezoluciji 2198 (XXI) Generalne skupštine UN-a od 16.12.1967. godine Usvojen rezolucijom Generalne skupštine UN 2198 (XXI) od 16.12.1966. godine uz prethodno potvrđivanje Ekonomskog i socijalnog savjeta rezolucijom 1186 (XLI) od 18.11.1966. godine.
3. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima - International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, Dodatak Rezoluciji Generalne skupštine UN 2200 A (XXI) od 16.12.1966.
4. Konvencija Organizacije afričkog jedinstva o reguliranju određenih aspekata izbjegličkih problema u Africi - Regionalni sporazum usvojen 1969. godine.
5. Kartagenska deklaracija o izbjeglicama - Regionalni dokument zaštite izbjeglica usvojen u novembru 1984.
6. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 4.11.1950. European Treaty Series - No. 5
7. Direktiva Vijeća 2004/83/EZ od 29. aprila 2004. o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba kojima je iz drugih razloga potrebna međunarodna zaštita i o sadržaju dodijeljene zaštite
8. Preporuke Izvršnog komiteta Visokog komesarijata za izbjeglice sa 28. zasjedanja održanog u oktobru 1977. godine
9. Rezolucija Generalne skupštine UN-a br. 33/165, OP2-4 od 20.12.1978. godine
10. Rezolucija Generalne skupštine UN-a br. 51/75, OP8 od 12.12.1996. godine
11. Priručnik o postupcima i kriterijima za određivanje statusa izbjeglice prema Konvenciji iz 1951. i Protokolu iz 1967. godine o statusu izbjeglica, Redigirano izdanje, Ženeva, januar 1992., Prijevod i štampa: Predstavništvo UNHCR-a u Bosni i Hercegovini, 2006.

## **DEFINING THE TERM "REFUGEE" AND DETERMINING THE REFUGEE STATUS**

### **Summary**

The subject of research of this paper is definition of the refugee notion by analysing normative framework that determines it, the Convention Relating to the Status of Refugees and its application to the determination of the refugee status. Defining the concept of refugees involves determining the objective and subjective elements that substantially define it, and its defining is only prerequisite for granting the refugee status, which provides refugees the right to protection.

The author analyses the relevant provisions of international law, in particular the Convention on the Status of Refugees, and the results of their application within the national legal system. The analysis used normative legal method and comparative method, as well as the method of content analysis.

Research has shown that the realization of the rights of refugees is always under the jurisdiction of a sovereign state in whose territory they seek protection. Therefore, we cannot talk about the unique and always the same way of exercising their rights, although international documents, as a source of law, set a uniform standard of protection. States, guided by the different interests and goals, often wrongly interpret and restrictively apply generally accepted norms, principles and standards for the protection of refugees' rights.

The author concludes that the accepted international standard of protection in this area, without accompanying enforcement mechanism, cannot ensure the consistency of its application.

### **Key words**

Refugee, refugee status, Convention relating to the Status of Refugees, persecution.

# ODNOS SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE I NACIONALNIH SUDOVA DRŽAVA ČLANICA

stručni članak

UDK: 341.645:061.1EU

Vesna Pirija \*

*“Postepeno gradimo ono što nije postojalo hiljadu i po godina -  
precedentno pravo gotovo cijele Zapadne Evrope.  
Ovo se dešava svaki dan pred vašim lokalnim sudovima.  
I zaista, unijsko pravo je vaše pravo!”<sup>1</sup>  
J. Temple Lang*

## Sažetak

Odnos i uloga Suda pravde Evropske unije i nacionalnih sudova država članica u stvaranju prava i razvoju pravnog sistema Evropske unije je pitanje koje već duže vrijeme zaokuplja pažnju pravnih teoretičara i istraživača u području prava EU. Ovaj rad se bavi sistematskim pristupom ovoj temi kako bi preispitao postavljenu hipotezu prema kojoj cjelovit pravni sistem EU, kao i njegov ustavno-pravni karakter ne bi bio moguć bez intenzivnog dijaloga između Suda pravde i nacionalnih sudova. Taj dijalog je izraz odnosa političke moći i interesa za prihvatljivim stepenom integracije u okviru EU. Sud pravde je imao ključnu ulogu u tumačenju odredbi osnivačkih i revizionih ugovora, konstituišući osnovne doktrine i principe pravnog sistema EU. Kroz sudsku praksu, Sud je stvorio jedinstven, autonoman pravni poredak, sa karakteristikama nadređenosti i neposrednog učinka njegovih pravnih normi. Rad se fokusira na odnos Suda pravde EU i nacionalnih sudova kroz postupak prethodnog odlučivanja u kontekstu uspostave osnovnih pravnih principa unijskog prava, ali i kritike, odnosno opiranja ustavnih sudova pojedinih država članica da dozvole uspostavljanje pravosudne Kompetenz - Kompetenz doktrine od strane Suda pravde.

## Ključne riječi

Sud pravde EU, nacionalni sudovi, postupak prethodnog odlučivanja, pravosudna Kompetenz-Kompetenz, konstitucionalizacija, pravo EU.

\* Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine (Koordinator-pravni savjetnik);  
vesna.pirija@pravosudje.ba; vesna.pirija@gmail.com

<sup>1</sup> De Búrca, G. and Weiler, J.H.H., ed. (2001) The European Court of Justice, Oxford: Oxford University Press, str. 42.

## Uvodne napomene

Naglašena uloga Suda pravde Evropske unije pri stvaranju i evoluciji pravnog sistema Evropske unije je specifičnost evropske integracije koja zaslužuje posebno i opširno razmatranje sa različitih aspekata ove problematike. Evropski sud je imao izuzetno izraženu aktivnu ulogu u tumačenju i primjeni nedorečenih i nepreciznih odredbi osnivačkih i revizionih ugovora, konstituirajući osnovne doktrine i principe pravnog sistema Evropske unije. Uzimajući u obzir obim ovlaštenja koji je dat integraciji osnivačkim ugovorima, opravdano se postavlja pitanje kako bi izgledao pravni sistem EU bez aktivnosti Suda kao najizraženijeg promotora "*sve bliže Unije*".

Otvaranje dijaloga između Suda pravde EU i nacionalnih sudova država članica podrazumijevao je proces postepenog prihvatanja unijskog prava i principa njegove nadređenosti i neposredne primjene od strane država članica. Ovaj dijalog se najčešće odvijao kroz postupak prethodnog odlučivanja u skladu sa članom 267. Ugovora o funkcionisanju evropske unije (UFEU),<sup>2</sup> pri čemu je Sud ovlašten da u takvom postupku odlučuje o tumačenju Ugovora i validnosti i tumačenju akata institucija EU. Prihvatajući tumačenja Suda pravde u ovom postupku, nacionalni sudovi su zapravo prihvatili unijsko pravo i primjenjivali ga u skladu sa uputama Suda pravde.

Najbitnije odluke Suda, koje predstavljaju glavne trenutke konstitucionalizacije pravnog poretka Unije, donesene su u postupku prethodnog odlučivanja, odnosno u komunikaciji privatnih tužitelja, nacionalnih sudova i Suda pravde EU. Pravna teorija ovu komunikaciju uglavnom posmatra sa dva aspekta: prvi je aspekt pravnokreativne uloge saradnje Suda pravde i nacionalnih sudova, pri čemu nacionalni sudovi prihvataju tumačenja Suda pravde i uvode unijsko pravo u domaći pravni poredak, dok drugi aspekt predstavlja protivljenje, najčešće nacionalnih ustavnih sudova, ovlastima koja sebi prisvaja Sud pravde i njegovim tumačenjima.<sup>3</sup>

Stoga je hipoteza, koja će se nastojati dokazati ovim radom, da je stvaralački i aktivni dijalog Suda pravde Evropske unije i nacionalnih sudova uslovio cjelovitost i prirodu pravnog sistema Evropske unije, odnosno omogućio konstitucionalizaciju pravnog poretka kroz uspostavljanje principa autonomije,

---

<sup>2</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (Konsolidovana verzija Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Službeni glasnik EU C 83 od 30.3.2010.).

<sup>3</sup> Stone Sweet, A. (2000), *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press, str. 20.

nadređenosti i neposredne primjene unijskog prava. Iako već postoji značajna naučna literatura na ovu temu, kao i relevantna praksa Suda pravde koja ide u prilog argumentaciji njegove stvaralačke uloge, ovaj rad će nastojati sintetizirati postojeća razmatranja i ponuditi sveobuhvatan prikaz, u nastojanju da dokaže postavljenu hipotezu.

Rad se fokusira na odnos Suda pravde EU i nacionalnih sudova kroz postupak prethodnog odlučivanja u kontekstu uspostave osnovnih pravnih principa unijskog prava, ali i kritike, odnosno opiranja ustavnih sudova pojedinih država članica da dozvole uspostavljanje pravosudne *Kompetenz - Kompetenz* doktrine od strane Suda pravde.

## 1. Postupak prethodnog odlučivanja

Kako je u uvodu navedeno, u skladu sa članom 267. UFEU, Sud pravde EU je nadležan da odlučuje u prethodnom postupku o tumačenju Ugovora i validnosti i tumačenju akata koje su donijeli institucije, organi ili tijela Unije. Dakle, kada se u postupku pred nacionalnim sudom jedna od stranaka pozove na odredbe unijskog prava (primarnog ili sekundarnog), a nacionalni sud nađe za shodno da se obrati Sudu pravde zbog tumačenja relevantnih odredbi, jer smatra da takvo tumačenje predstavlja prethodno pitanje od čega će zavisiti rješavanje spora, Ugovor upućuje na mogućnost ili obavezu iznošenja tog pitanja pred Sud pravde EU.<sup>4</sup>

Pomenuti član predviđa dvije situacije: ako se pitanje primjene unijskog prava postavi pred sudom neke države članice koji nije vrhovna sudska instanca u konkretnom predmetu, taj sud *može*, ukoliko to smatra svrsishodnim, zatražiti od Suda pravde da odluči o tom pitanju. Naprotiv, ako se takvo pitanje postavi u predmetu pred nacionalnim sudom čije odluke ne podliježu pravnom lijeku u unutrašnjem pravu, takav sud *mora* zatražiti prethodno mišljenje Suda pravde.<sup>5</sup>

Nacionalni sud će zatražiti prethodno mišljenje Suda pravde u svim onim slučajevima kada ne postoji jasan, nedvojbjen stav o obavezi primjene nekog unijskog propisa, odnosno prethodna odluka Suda koja upućuje na to, a postoji određeni stepen neizvjesnosti u vezi tumačenja konkretnog propisa, odnosno potreba da se utvrdi svojevrsni precedent za buduće postupanje nacionalnih sudova.<sup>6</sup> Također, postupak generalno podrazumijeva odlučivanje o pravnim, a ne činjenič-

---

<sup>4</sup> čl.267 UFEU; Misita, N. (2007) Osnovi prava Evropske unije, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 814.

<sup>5</sup> čl.267. UFEU.

<sup>6</sup> Misita, str. 818.-819.

nim pitanjima,<sup>7</sup> što mu daje karakter specifičnog precedenta u kontekstu prava EU.

Iz navedenog proizilazi da je pitanje obraćanja nacionalnog suda Sudu pravde stvar diskrecione ocjene nacionalnog suda. Primjena prava Unije na konkretne slučajeve je povjerena nacionalnim sudovima, koji figuriraju kao "*sudovi opće nadležnosti za pravo Unije*".<sup>8</sup> Praktično, kada se nacionalni sud obrati Sudu pravde za zahtjevom za rješavanje prethodnog pitanja, on implicitno već priznaje da se na konkretan slučaj ima primijeniti unijski propis.<sup>9</sup> Međutim, ukoliko smatra da se pravo Unije ne primjenjuje, sud će riješiti slučaj na osnovu nacionalnog prava, a protiv takve odluke ne postoji pravo žalbe Sudu pravde.<sup>10</sup> Tako Alter navodi da se 25% slučajeva koji podrazumijevaju pitanje primjene unijskog prava uputi Sudu pravde, što ukazuje da sudovi uveliko koriste ovu diskrecionu ocjenu.<sup>11</sup> Usprkos tome, kroz postupak prethodnog odlučivanja stvorena je značajna sudska praksa koja se odnosi na primjenu unijskog prava u nacionalnim pravnim poretcima.

Vraćajući se na slovo odredbi člana 267. UFEU, Sud nije ovlašten da tumači nacionalne propise, odnosno da ih oglašava protivnim unijskom pravu, iako ni to nije bio rijedak slučaj. Misita navodi presude u slučajevima *Galli*<sup>12</sup> i *Mazzalai*<sup>13</sup> u kojim stoji da: "*...nacionalni sistem čiji...rezultat je modifikcija formiranja cijene... nije u saglasnosti sa Uredbom 120/67...*"<sup>14</sup> Nadalje, činjenica je sa Sud svoje presude koje se odnose na tumačenje ili ocjenu unijskog prava tretira kao svojevrsne precedente, pridajući im dejstvo *erga omnes*, iako su doneseni u konkretnom slučaju, ali istovremeno naglašavajući mogućnost da svoj stav revidira u svjetlu nekog drugog slučaja.<sup>15</sup>

Nakon što Sud pravde donese odluku o prethodnom pitanju, nacionalni sud koji je uputio pitanje u postupak prethodnog odlučivanja će nastaviti sa postupkom. Međutim, nacionalni sud ni tada nije u obavezi da primijeni unijsko pra-

<sup>7</sup> Ibid., str. 821.

<sup>8</sup> Stanivuković, M. (2007) *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Beograd: Službeni glasnik, str. 117.

<sup>9</sup> Obermaier, A. J. (2008) "The National Judiciary – Sword of European Court of Justice Rulings: The Example of the Kohll / Decker Jurisprudence", *European Law Journal*, Vol. 14, No.6., November 2008., str.738.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Alter, K. J. (2001) *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press, str. 34.

<sup>12</sup> Slučaj 31/74, *Galli* (1975) ECR 47.

<sup>13</sup> Slučaj 111/75, *Mazzalai* (1976) ECR 657.

<sup>14</sup> Misita, str. 826.

<sup>15</sup> Ibid. str. 829.-830.

vo. Naime, on može odlučiti da slučaj riješi prema važećim nacionalnim propisima. Ali ukoliko se ipak odluči za primjenu unijskog prava, sud je tada vezan datim tumačenjem Suda pravde EU.<sup>16</sup>

## 2. Prihvatanje unijskog prava

S obzirom da je pitanje primjene unijskog prava na konkretne pravne odnose nadležnost nacionalnih sudova, na ovom mjestu će biti razmotreno pitanje prihvatanja unijskog prava iz njihovog ugla. Faktički, radi se o prihvatanju jednog od osnovnih principa - *principa naređenosti unijskog prava* od strane nacionalnih sudova.

Uvažavajući specifičnost pojedinih nacionalnih sistema, kao i odsustvo obaveze njihove harmonizacije, sloboda država članica u procesnom domenu primjene unijskog prava je široko postavljena. Ipak, načelo saradnje proklamovano u čl.4. st.3. Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) predviđa da će države članice preduzeti sve potrebne mjere kojim se obezbjeđuje izvršenje obaveza koje prozilaze iz Ugovora ili iz akata institucija Unije.<sup>17</sup> Prema Stanivuković, ovakve mjere podrazumijevaju i uspostavljanje efikasnog sudskog sistema koji omogućava efektivnu primjenu unijskog prava, poštujući načelo efikasnosti i načelo nediskriminacije.<sup>18</sup>

Dakle, princip nadređenosti unijskog prava nalaže nacionalnim sudovima da primjene unijsko pravo u slučajevima kada je ono u suprotnosti sa nacionalnim propisima, pa čak iako se to odnosi na ustav kao najviši pravni akt jedne države. Sa druge strane, redovnim nacionalnim sudovima nedostaje ovlaštenja da slijede princip koji im se nalaže, ali Sud pravde daje uporište i takvom postupanju nacionalnih sudova principom *neposredne primjene unijskog prava* i spomenutim čl.4.st.3. UEU.<sup>19</sup>

Generalno gledajući, uspostavljanje pravosudnog dijaloga između Suda pravde EU i nacionalnih sudova podrazumijevalo je promociju ideje konstitucionalizacije pravnog poretka EU. Kako je navedeno u presudi u slučaju *Van Gend en Loos*,<sup>20</sup> kao jednoj od temelja novog pravnog poretka, aktivnost Unije kao i nad-

---

<sup>16</sup> Hartley, T. (2010) *The Foundations of European Union Law*. 3.izd. Oxford: Oxford University Press, str. 318.

<sup>17</sup> čl.4.st.3. alineja 2. UEU.

<sup>18</sup> Stanivuković, 2007., str. 118.-119.

<sup>19</sup> Alter, 2001., str.34.

<sup>20</sup> Slučaj *Van Gend en Loos v. Nederlands Administratie der Belastingen* (1963) ECR 1.



ležnost Suda pravde da tumači iz toga proisteklo pravo će se zadržati u "ograničenim oblastima". Weiler smatra da je ovo bio ujedno i poziv nacionalnim sudovima da prihvate novi pravni poredak koji će se stvarati aktivnošću Suda pravde, ali istovremeno i jamstvo da će on biti ograničen na određena područja.<sup>21</sup>

Na pitanje zašto su države članice, a time i njihovi sudovi dozvolile Sudu pravde da sebi priskrbi toliko moći u odnosu na njih, postoji više objašnjenja. Neorealistička teorija koju zastupa Garrett nudi dva objašnjenja. Prvi razlog je da su nacionalni sudovi kroz prihvatanje unijskog prava stvorili mehanizme za razvoj zajedničkog tržišta, dok drugi razlog predstavlja činjenica da su se presude Suda pravde nerijetko podudarale sa interesima moćnih država članica, a posebice Njemačke i Francuske. Na istom mjestu izražava sumnju da bi navedene države članice u protivnom našle način da kontrolišu, pa čak i kazne Sud, te da modeliraju pravni sistem prema svojim interesima.<sup>22</sup> Sa druge strane postoji i neofunkcionalistička teorija koja ovo pitanje tumači putem fenomena "spillovera". Naime, prema tom objašnjenju, proces konstitucionalizacije je zahtijevao i unaprijedio efektivnost unijskog prava, ali je samim tim i generisao veliki broj tužbi od strane privatnih subjekata; više tužbi je značilo više odluka u postupku prethodnog odlučivanja, na koji način je stvoren obiman dijalog između Suda pravde i nacionalnih sudova.<sup>23</sup>

Bez obzira na teoretska objašnjenja ovog pitanja, Alter argumentira kako nije riječ o pravosudnom dijalogu, nego "doktrinarnim pregovorima".<sup>24</sup> Naime, na proces konstitucionalizacije koji je započeo Sud pravde EU, nacionalni sudovi su mogli odgovoriti na tri načina: 1) prihvatiti stav Suda pravde da je Rimskim ugovorom stvoren novi pravni poredak i u skladu sa tim izmijenjene obaveze država članica; 2) nastaviti sa primjenom pravila *lex posterior derogate legi priori* ili 3) izmijeniti nacionalnu doktrinu na način da ne bude inkompatibilna sa unijskim pravom, ali i dalje zadržati rezervu prema zahtjevu za priznavanjem novog pravnog poretka.<sup>25</sup> Najpraktičnije rješenje predstavljala je treća opcija te se u skladu s tim krenulo u "pregovore" o snazi utjecaja Suda pravde na nacionalne sudove. Naime, Sud pravde prihvata svoju poziciju u kojoj nema mehanizme da nametne svoj stav nacionalnim sudovima, ali i nacionalni sudovi priznaju da sami, bez slijeđenja stavova Suda pravde, nisu u stanju prilagoditi nacionalnu doktrinu zahtje-

---

<sup>21</sup> Weiler, Joseph (2002) Ustav Evrope, Beograd: "Filip Višnjić", str. 82.

<sup>22</sup> Stone Sweet, ed. Craig, P. i De Búrca, G. (2003) EU Law – Text, Cases and Materials, Oxford, Oxford University Press. str. 134.

<sup>23</sup> Ibid. str. 135.

<sup>24</sup> Alter, 2001., str.38.

<sup>25</sup> Ibid. str.36.-37.

vima unijskog prava.<sup>26</sup> Na taj način je postignut svojevrsni kompromis koji je danas na djelu.

Uvažavajući mnoga teoretska razmatranja o pitanju odnosa moći na relaciji Sud pravde – nacionalni sudovi, ipak treba imati u vidu generalnu spremnost nacionalnih sudova da učestvuju u razvoju evropskog projekta. Prema Arnullu, da su nacionalni sudovi bili manje voljni da odigraju svoju ulogu u primjeni principa iz Luxembourgga u konkretnim slučajevima, razvoj Unije bi krenuo u potpuno drugom smjeru.<sup>27</sup> Pod okriljem člana 267. UFEU razvio se konzistentan set presuda Suda pravde, ali i efikasan sistem njihove primjene putem nacionalnih sudova. Kao što Stone Sweet navodi, na taj način su nacionalni sudovi postali "*agenti*" Suda pravde.<sup>28</sup>

### 3. Stav ustavnih sudova država članica

Za razliku od generalne spremnosti nižih sudskih instanci država članica da prihvate kompromis, pri čemu su prihvatili princip nadređenosti i neposredne primjene unijskog prava u određenim segmentima, ustavni sudovi su zadržali rezervu u pogledu nadređenosti unijskog prava njihovim ustavima. Naime, za razliku od redovnih sudova, koji rješavaju o konkretnim pravnim pitanjima u sporovima između dvije strane, ustavni sudovi se moraju starati o koherentnosti pravnog sistema unutar kojeg operiraju, te paziti da njihove odluke predstavljaju logičan slijed u pravnom naslijeđu stvorenom u okvirima ustava. Stoga, postupajuće sudije u redovnim sudovima mogu težiti za upostavljanjem jedne vrste precedenta, pribavljajući odgovor Suda pravde u nekom slučaju, dok ustavni sudovi sa takvim novinama moraju postupati za posebnom pažnjom.<sup>29</sup>

Pored toga, kada primjenjuju unijsko pravo, nacionalni redovni sudovi vide izvor takvog ovlaštenja u njihovom ustavu.<sup>30</sup> Tim prije, za ustavne sudove zaštita nacionalnog ustavnog poretka predstavlja najviši cilj. Ustavni i vrhovni sudovi možda prihvataju privilegovanu ulogu unijskog prava, ali ne na način na koji to zahtjeva Sud pravde,<sup>31</sup> nego uporište za to opet nalaze u ustavima svojih država.

<sup>26</sup> Ibid. str.38.

<sup>27</sup> Arnull, A. (1999) *The European Union and its Court of Justice*, Oxford: Oxford EC Law Library, OUP, str. 559.

<sup>28</sup> Stone Sweet, ed. Craig i De Burca: *Evolution of EU Law* (2011), Oxford, Oxford University Press. str. 150.

<sup>29</sup> Alter, 2001., str. 45.-47.

<sup>30</sup> De Witte, ed. Craig i De Burc, str. 351.

<sup>31</sup> Argument inherentne prirode unijskog prava.

Stoga je logično da najviše sudske instance ne gledaju blagonaklono na zahtjev za nadređenošću unijskog prava njihovim ustavima, onda kada se ova dva nađu u sukobu.

Ustavni i vrhovni sudovi moguće vide i Sud pravde kao rivala.<sup>32</sup> Sud pravde je uspostavljanjem postupka prethodnog odlučivanja i principa nadređenosti unijskog prava stvorio sistem paralelan onome koji predstavljaju ustavni/vrhovni sudovi i njihove presude unutar nacionalnog pravnog sistema.

Kao primjer odricanja primjene principa nadređenosti unijskog prava ustavima nacionalnih država, najpoznatije su presude talijanskog i njemačkog ustavnog suda. Od presude u slučaju *Frontini*<sup>33</sup> iz 1973. godine, talijanski Ustavni sud insistira na stavu da unijsko pravo možda može derogirati "obične" odredbe ustavnog prava, ali nikako osnovne principe i neotuđiva ljudska prava propisana ustavom. U presudi u slučaju *Fragd*<sup>34</sup> iz 1989. godine je ustvrdio da je nadležan da kontroliše konzistentnost pojedinih pravila unijskog prava sa fundamentalnim principima talijanskog ustava, a posebno onim koje se odnose na ljudska prava.<sup>35</sup>

Stav njemačkog Ustavnog suda najjasnije se vidi u obrazloženju presuda slučajeva *Solange I*<sup>36</sup> iz 1974. godine i *Solange II*<sup>37</sup> iz 1986. godine, kojim je Ustavni sud odbijao da povjeri nadležnost na način da ustupi svoja suverena prava međunarodnoj instituciji, smatrajući da je dužan štititi identitet postojećeg ustavnog poretka.<sup>38</sup> Također, presudom *Solange I* je zahtijevana isključiva nadležnost Ustavnog suda u zaštiti osnovnih ljudskih prava, izražavajući sumnju u njihov stepen zaštite na evropskom nivou.

Naime, u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft*<sup>39</sup> iz 1970. godine, postavilo se pitanje valjanosti dvije uredbe Evropske unije koje se odnose na sistem izvoznih dozvola i depozita. Tužitelj je tvrdio da se uredbe ne bi smjele primjenjivati u Njemačkoj jer su suprotne odredbama o zaštiti osnovnih prava

---

<sup>32</sup> Alter, 2001., str. 48.

<sup>33</sup> Slučaj *Frontini v. Ministero delle Finanze*, presuda Ustavnog suda Italije broj 183 od 27. decembra 1973. godine (1974) II For It. 314, (1974) 2 CMLR 372.

<sup>34</sup> Slučaj *Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, presuda Ustavnog suda Italije broj 232 od 21. aprila 1989. godine (1989), (1989) 72 RDI.

<sup>35</sup> De Witte, ed. Craig i De Burca, str. 353.

<sup>36</sup> BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71 *Solange I - Beschluß*; dostupno na : [http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work\\_new/german/case.php?id=588](http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=588).

<sup>37</sup> BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 *Solange II - decision*, dostupno na: [http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work\\_new/german/case.php?id=572](http://www.utexas.edu/law/academics/centers/transnational/work_new/german/case.php?id=572).

<sup>38</sup> De Witte, ed. Craig i De Burca, str. 353.

<sup>39</sup> Slučaj 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1125.

kako ih štiti njemački Ustav. Sud pravde EU je odlučivao u postupku o prethodnom pitanju te zaključio da se valjanost prava Zajednice "ne može ocjenjivati prema kriterijima nacionalnog prava, uključujući i kriterije temeljnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima, već samo u kontekstu prava Zajednice kao neovisnog izvora prava. Europski sud inzistira na nadređenosti europskog prava, dok istovremeno razvija doktrinu zaštite temeljnih prava u pravu Zajednice."<sup>40</sup>

Slučaj je svoj epilog dobio dvjema pomenutim odlukama njemačkog Ustavnog suda – *Solange I* i *Solange II*, pri čemu je njemački Ustavni sud u odluci u slučaju *Solange I* odlučio kako i dalje namjerava kontrolisati ustavnost prava Unije, jer zaštita osnovnih ljudskih prava na nivou Unije nije dosegla onaj nivo koji pruža taj Ustavni sud. Na kraju, u odluci *Solange II*, Ustavni sud je napustio svoj prethodni stav, utvrdivši izimjene okolnosti po pitanju nivoa zaštite ljudskih prava na nivou Unije. Presuda u slučaju *Solange II* ustanovila je doktrinu prema kojoj u odnosu paralelnih ustavnih sistema, koji su blisko povezani ali nisu integrisani, svaki priznaje sudske odluke onog drugog, sve dok te odluke ne krše domaće razumijevanje ustavnih vrijednosti, pa čak iako bi domaći sudovi donijeli možda presudu konzistentniju nacionalnom pravu.<sup>41</sup>

Presudama u slučajevima *Maastricht*<sup>42</sup> iz 1993. godine i *Lisabon*<sup>43</sup> iz 2009. godine, Sud sebi prisvaja pravo konačne "kontrole identiteta" unijskih akata u pogledu toga da li su doneseni *ultra vires*, odnosno da li ugrožavaju njemački ustavni identitet. Pomenuta "kontrola identiteta" se vjerovatno veže uz novine Lisabonskog ugovora koji uvodu obavezu intitucija EU da poštuju nacionalne ustavne identitete država članica.

Njemački Ustavni sud stoga predstavlja možda najbolji primjer pružanja otpora sveopćoj supremaciji koju zahtijeva Sud pravde EU. Proglašavajući sebe konačnim arbitrom za pitanja primjene, odnosno nadređenosti unijskog prava, Sud šalje jasnu poruku o nosiocima evropskog suvereniteta i osigurava konzistentan pravni sistem, posebno kada su u pitanju ustavna prava. Najnovija, a možda i najkontroverznija presuda zbog svoje eksplicitnosti, u pogledu odnosa dva

---

<sup>40</sup> Rodin, S., Čapeta T. i Goldner Lang I. ed. (2009) Izbor presuda Europskog suda, Zagreb: Novi informator, str. 28.

<sup>41</sup> Sabel, C. F. and Gerstenberg, O. (2010) Constitutionalising and Overlapping Consensus: The ECJ and the Emergence of a Coordinate Constitutional Order. *European Law Journal*, Vol. 16, No.5, September 2010, str. 511.

<sup>42</sup> BVerfGE 89, 155 prijevod dostupan na: [http://www.judicialstudies.unr.edu/JS\\_Summer09/JSP\\_Week\\_1/German%20ConstCourt%20Maastricht.pdf](http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/German%20ConstCourt%20Maastricht.pdf).

<sup>43</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08; engleski prijevod dostupan na: [http://www.bundesverfassungsgesricht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bundesverfassungsgesricht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html).

suda, je presuda u slučaju *Lisabon*, kada je Ustavni sud trebao da odluči o tome da li je Lisabonski ustav u skladu sa njemačkim ustavom.

Iako je odgovor Suda bio potvrđan, u presudi je navedeno nekoliko bitnih stavova. Prvo, presudom se konstatuje da je Evropska unija i dalje unija država, a ne federalna država, te države članice zadržavaju suverenitet kao "gospodari Ugovora". Zatim, u slučaju prerastanja Unije u federalnu državu, Njemačka bi svojim ustavom bila spriječena da se pridruži takvoj federaciji, sve dok ne izmijenjeni postojeći ustav.<sup>44</sup> Konačno, presudom Ustavni sud eksplicitno odriče Evropskoj uniji nadležnost da odlučuje o dometu svojih nadležnosti (*Kompetenz - Kompetenz*),<sup>45</sup> te odlučno navodi kako "*Savezna Republika Njemačka ne priznaje apsolutnu nadređenost primjene unijskog prava, što bi bilo u suprotnosti sa ustavom, već potvrđuje pravnu situaciju isključivo onako kako je interpretira Savezni ustavni sud*".<sup>46</sup> Prilično rigorozan stav njemačkog Ustavnog suda ipak ukazuje na to da uspjeh Suda pravde EU kao agenta evropeizacije ipak zavisi od spremnosti nacionalnih sudova da prihvate njegovo pravno rezonovanje.<sup>47</sup>

#### **4. *Kompetenz-Kompetenz* dilema**

Uzimajući ulogu najvažnijeg agenta u postizanju cilja "*sve bliže Unije*", Sud pravde EU je konstantno preispitivao pretpostavku o teoriji delegiranih nadležnosti, koja se pripisuje prirodi EU. Upravo zbog ovakvog postupanja Suda je dilema o *Kompetenz – Kompetenz*, odnosno dilema o tome da li sud ima nadležnost da odlučuje o granicama vlastite nadležnosti, bila i ostala aktuelna tokom cijelog procesa evolucije evropske integracije.

Pitanje ovlaštenja Suda da određuje vlastitu nadležnost vrlo je kontroverzno, s obzirom da ono podrazumijeva i razmatranje pitanja ograničavanja ili prijenosa suvereniteta država članica na supranacionalnu tvorevinu kakva je Evropska unija. Međutim, poznata je činjenica da je Sud bio konstantni generator širenja nadležnosti Unije, i to na više načina.

Gledajući slovo zakona, odnosno Ugovora, najrelevantniji član koji reguliše nadležnost Unije je čl. 5. UEU:

---

<sup>44</sup> Hartley 2010., str. 266.

<sup>45</sup> BVerfG, 2 BvE 2/08, par.322.

<sup>46</sup> Ibid. par.331.

<sup>47</sup> Panke, D. (2007) The European Court of Justice as an Agent of Europeanization?: Restoring Compliance with EU Law, *Journal of European Public Policy* 14:6, September 2007, str. 861.

1. "Za razgraničenje nadležnosti primjenjuje se načelo podjele ovlaštenja u Uniji.....

2. U skladu sa principom dodijeljene nadležnosti, Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj zemlje članice dodijelile ovim ugovorima za ostvarenje ciljeva koji su ovim ugovorima utvrđeni. Državama članicama pripadaju sve nadležnosti koje ovim ugovorima nisu dodijeljene Uniji."<sup>48</sup>

Kako Chalmers, Davies i Monti navode, princip povjerenih ovlaštenja iskazan u navedenom članu treba da ukazuje na dva osnovna zaključka: prvi je da je nadležnost Evropske unije i njenih institucija određena isključivo Ugovorima, te da su države članice izvor prenesenih nadležnosti navedenih u Ugovorima i da od njih zavisi svaka izmjena u tom pogledu.<sup>49</sup> Međutim, UFEU sadrži tzv. *fleksibilnu klauzulu*, odnosno čl. 352. st.1., koji je ustvari i bio osnova za prisvajanje nadležnosti od strane Suda pravde EU. U pomenutom stavu člana 352. stoji:

*"Ukoliko se pokaže potrebnim da Unija preduzme neku akciju, u okviru politika utvrđenih ovim ugovorima, za postizanje nekog od ciljeva iz ovih ugovora, a da za to prethodno nije traženo poduzimanje takve akcije, Vijeće, odlučujući jednoglasno na prijedlog Komisije i poslije konsultovanja Evropskog parlamenta, usvaja potrebne odluke. Kada Vijeće usvoji te odluke u skladu sa posebnom zakonskom procedurom, od odlučuje jednoglasno, na prijedlog Komisije i poslije saglasnosti Evropskog parlamenta."*<sup>50</sup>

Ako se uz citiranu odredbu uzme u obzir da je Sud pravde ekskluzivni tumač Ugovora i akata koje su donijele institucije, organi ili tijela Unije,<sup>51</sup> nameće se logično pitanje da li je Sud pravde taj koji će cijiniti opravdanost i dopuštenost širenja nadležnosti u smislu čl. 235. UFEU i da li je on konačni arbitar po tom pitanju, ili su to pak države članice u skladu sa principom povjerenih nadležnosti iz člana 5. UEU.

Kao ilustracijom debate, koja u pravnoj teoriji traje već duži niz godina, poslužiti ćemo se prikazom oprečnih stavova Weilera i Shillinga o stavu njemačkog Ustavnog suda u slučaju Maastricht. Naime, u pomenutoj presudi, njemački Ustavni sud zauzeo je stav da krajnju odluku o primjeni unijske mjere za koju se smatra da je donesena *ultra vires* ima isključivo nadležni organ država članica, da se ovo pitanje ima cijiniti po unutrašnjem pravu, te da bi u slučaju spora Savezni

<sup>48</sup> čl.5.st.1. i 2. UEU, prijevod: Janjević, M.. ed. (2009) Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji, Beograd: Službeni glasnik, str. 30.

<sup>49</sup> Chalmers, D., Davies, G. and Monti G. (2010) European Union Law: Cases and Materials. 2.izd. Cambridge: Cambridge University Press, str. 212.

<sup>50</sup> čl.352. st.1. UFEU, prijevod: Janjević, 2009., str. 194.

<sup>51</sup> čl.267. UFEU.

ustavni sud Njemačke imao posljednju riječ.<sup>52</sup> Weiler ovakav stav Ustavnog suda razumijeva kroz prizmu njemačkog ustavnog prava i obavezu konkretnog suda da to pravo primjenjuje. Međutim, kritika je upućena Schillingu koji stav suda objašnjava kroz opća načela međunarodnog prava, te zaključuje "da svaka pojedina država ugovornica mora imati konačnu riječ u vezi sa pitanjem koje se odnosi na domet nadležnosti koje su povjerile Zajednici".<sup>53</sup>

Weiler nadalje navodi da, sve iako uzmemo za ispravnu tvrdnju da nadležnost Unije i njenih institucija proizilaze iz međunarodnog javnog prava, pogrešan je zaključak da konačni arbitar odluka, koje donesu takve institucije, može biti svaka pojedinačna strana ugovornica, odnosno država članica. Referirajući na Grossa<sup>54</sup> on dozvoljava mogućnost da nacionalne države interpretiraju takvo "međunarodno pravo", ali zasigurno nemaju ovlast da o tome meritorno odlučuju. Pravo na jedino valjano, autentično tumačenje, pripadao bi mješovitom organu sastavljenom od strane svih strana ugovornica.<sup>55</sup>

Ne upuštajući se u davanje konačnog odgovora na pitanje da li Sud pravde EU ima pravosudnu *Kompetenz – Kompetenz*, moramo se prikloniti stavu Weilera i Grossa i podvući osnovni nedostatak za razrješenje ove dileme – organa sastavljenog od država članica koji bi donosio konačnu odluku u slučajevima *ultra vires*. Propisani način izbora sudija i njihovog rada u Sudu pravde EU ukazuje na činjenicu da je Sud u potpunosti institucija Unije, koja nije podložna utjecajima država članica. Sa druge strane, s obzirom da je Sud jedina ovlaštena instance za tumačenje Ugovora i akata institucija EU, u ovakvoj postavci stvari gotovo je nemoguće odreći mu značajan manevarski prostor za samovoljno širenje nadležnosti. Dakle, prihvatljivu kontrolu postupanja *ultra vires* obezbijedila bi jedino koordinirana akcija svih država članica, odnosno organ sastavljen od njihovih predstavnika za predviđenim ovlaštenjima kontrole.

## Zaključak

U evropskoj pravnoj teoriji postoji znatan obim literature koja je posvećena pitanju uloge Suda pravde Evropske unije i nacionalnih sudova u razvoju integracionih procesa. Nesumnjivo je da je Sud pravde, kao pravosudna institucija

---

<sup>52</sup> Weiler, 2002., str. 325.-326.

<sup>53</sup> Ibid., str. 327. Weiler referira na stavove Schillinga iznesene u "The Autonomy of the Community Legal Order".

<sup>54</sup> Gross, L. (1996) "States as Organs of International Law and the Problem of Autointerpretation".

<sup>55</sup> Weiler, 2002., str. 226.-338.

*sui generis* imao vodeću ulogu u stvaranju i razvoju novog pravnog poretka, odnosno pravnog sistema EU. Njegov utjecaj je utoliko specifičan koliko je Sud napustio klasično shvatanje o tumačenju i primjeni pravnih propisa na činjenično stanje u predmetu.

Naime, ograničen u svom postupanju restriktivnim i nepreciznim odredbama Ugovora sa jedne strane, a sa druge strane ovlaštenjima nacionalnih sudova da na teritoriji svojih država primjenjuju pravo Unije, Sud je bio primoran naći vlastiti manevarski prostor za djelovanje. Takva mogućnost ukazala se u postupku prethodnog odlučivanja. Rezultat djelovanja Suda u ovom postupku bio je značajan iz više razloga. Prvenstveno, samom činjenicom da su nacionalni sudovi iskazali potrebu za tumačenjem prava EU od strane Suda pravde i obilno koristili mogućnost/obavezu obraćanja Sudu koja im je data, Sudu je omogućeno pozicioniranje kao vrhovne pravne instance za tumačenje slova i duha Ugovora.

Veoma je simptomatičan način na koji države članice postepeno prihvataju nadređenost pravnog poretka EU. Evolutivni proces se odvija kroz pravosudni dijalog Suda pravde EU i nacionalnih sudova država članica. U tom diskursu se svakako javljaju i zahtjevi za zaštitu nacionalnih ustavnih vrijednosti i očuvanje suvereniteta. Međutim, neminovnost prihvatanja nadređenog položaja pravnog poretka Unije i uloge Suda pravde je prevagnula. Način na koji je ovo postignuto je prihvatanje karaktera presuda Suda pravde kao svojevrsnih precedenata, odnosno prihvatanje njihovog *erga omnes* dejstva od strane redovnih nacionalnih sudova.

Razumijevanje diskursa između Suda pravde EU i nacionalnih sudova je od ključne važnosti za shvatanje evolutivnog puta kojeg je prošao pravni poredak EU, kao i eventualno anticipiranje budućih stavova pojedinih država članica naspram dodatnog širenja nadležnosti Suda. U ovom odnosu konstantno je na djelu matični obrazac ponašanja prema kojem se nacionalni sudovi, zbog nesigurnosti i potrebe za relevantnim tumačenjem prava EU, obraćaju Sudu pravde EU kao jedinoj pravoj adresi, a Sud svojim tumačenjem produbljuje smisao pravnih odredbi te proširuje djelokrug njihove primjene, stvarajući na taj način nova, neistražena područja primjene unijskog prava, za koja će se nacionalni sudovi opet imati potrebu obratiti njemu. U ovaj pravosudni dijalog se miješaju i ustavni sudovi pojedinih država članica, onda kada se postavi pitanje zaštite ustavnih vrijednosti. Iskazani stavovi talijanskog i njemačkog ustavnog suda ukazuju na činjenicu da pojedini ustavni sudovi nisu spremni prenijeti svoje ovlasti na Sud pravde EU i da se oštro protive bilo kojem uzurpiranju ovlaštenja. Kompromis se čini mogućim samo u onim slučajevima u kojima Sud pravde garantira zaštitu ustavnih vrijednosti na istom onom nivou koju bi joj pružili i sami ustavni sudovi (presuda Solange II).



Na kraju, u radu je predstavljena dilema *Kompetenz-Kompetenz*, koja još nije dobila svoje epilog u pravnoj teoriji. Bez obzira na generalni stav da se EU, pa tako i Sud, temelje na teoriji delegiranih, odnosno prenesenih nadležnosti, nemoguće je osporiti prisvajanje nadležnosti koje je Sud činio, kao što nije moguće ni predvidjeti krajnje granice takvog tumačenja Ugovora i utjecaja koje će ono imati na buduće novele. Međutim, treba imati u vidu da trenutno postojeći odnosi generišu sve veće produbljivanje nadležnosti Suda pravde jer postoji sve veća potreba nacionalnih sudova za obraćanjem Sudu, u pogledu primjene najrazličitijeg spektra pravnih propisa koje je Unija usvojila. Također, usvajanjem Povelje o osnovnim ljudskim pravima,<sup>56</sup> Sud pravde je stupio u područje zaštite ljudskih prava, pri čemu postoji otvorena bojazan da i na ovom polju dođe do izraženije konfrontacije sa nacionalnim ustavnim sudovima.

Ono što je sigurno je da Evropska unija nije završen projekt, stoga ni evolutivni put njenog pravnog sistema nije okončan. Unija se produbljuje svakim momentom svog postojanja. Dijalogom koji se vodi između Suda pravde i nacionalnih sudova, nekada veoma ograničena saradnja država članica poprima obrise unutardržavnih odnosa sa svih svojim karakteristikama. Pitanje budućeg autoriteta Suda pravde i odnosa moći između njega i nacionalnih sudova, svakako ostaje pitanjem političke volje za daljnje produbljivanje Unije.

---

<sup>56</sup> Charter of Fundamental Right of the European Union OJ (210/C 83/02)

## Literatura

1. Alter, K. J. (2001) *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
2. Arnall, A. (1999) *The European Union and its Court of Justice*, Oxford: Oxford EC Law Library, OUP.
3. Chalmers, D., Davies, G. and Monti G. (2010) *European Union Law: Cases and Materials*. 2.ed. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Craig, P. i De Búrca, G.: *Evolution of EU Law* (2011), Oxford, Oxford University Press.
5. De Búrca, G. and Weiler, J.H.H., ed. (2001) *The European Court of Justice*, Oxford: Oxford University Press.
6. Hartley, T. (2010) *The Foundations of European Union Law*. 3.izd. Oxford: Oxford University Press.
7. Janjević, M. ed. (2009) *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, Beograd: Službeni glasnik.
8. Misita, N. (2007) *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
9. Obermaier, A. J. (2008) "The National Judiciary – Sword of European Court of Justice Rulings: The Example of the Kohll / Decker Jurisprudence", *European Law Journal*, Vol. 14, No.6., November 2008.
10. Panke, D. (2007) *The European Court of Justice as an Agent of Europeanization?: Restoring Compliance with EU Law*, *Journal of European Public Policy* 14:6, September 2007, str. 861.
11. Rodin, S., Čapeta T. i Goldner Lang I. ed. (2009) *Izbor presuda Europskog suda*, Zagreb: Novi informator.
12. Sabel, C. F. and Gerstenberg, O. (2010) *Constitutionalising and Overlapping Consensus: The ECJ and the Emergence of a Coordinate Constitutional Order*. *European Law Journal*, Vol. 16, No.5, September 2010.
13. Stanivuković, M. (2007) *Pojedinac pred Sudom evropskih zajednica*, Beograd: Službeni glasnik.
14. Stone Sweet, A. (2000), *The Judicial Construction of Europe*, Oxford: Oxford University Press.

15. Stone Sweet, ed. Craig, P. i De Búrca, G. (2003) EU Law – Text, Cases and Materials, Oxford, Oxford University Press. str. 134.
16. Weiler, Joseph (2002) Ustav Evrope, Beograd: “Filip Višnjić”.

### **Pravni propisi**

1. Konsolidovana verzija Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Službeni glasnik EU C 83 od 30.3.2010.).
2. Povelja o osnovnim ljudskim pravima OJ (210/C 83/02).

### **Izdvojeni sudski slučajevi**

#### Sud pravde Evropske unije

- 31/74 Galli (1975) ECR 47.  
11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1970) ECR 1125.  
111/75 Mazzalai (1976) ECR 657.  
26/62 Van Gend en Loos v. Nederlands Administratie der Belastingen (1963) ECR 1.

#### Savezni ustavni sud Njemačke

- |                              |            |
|------------------------------|------------|
| BVerfGE 89, 155              | Maastricht |
| BVerfG, 2 BvE 2/08;          | Lisabon    |
| BVerfGE 37, 271 2 BvL 52/71  | Solange I  |
| BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 | Solange II |

#### Ustavni sud Italije

Fragd v. Amministrazione delle Finanze dello Stato, presuda Ustavnog suda Italije broj 232 od 21. aprila 1989. godine (1989), (1989) 72 RDI.  
Frontini v. Ministero delle Finanze, presuda Ustavnog suda Italije broj 183 od 27. decembra 1973. godine (1974) II For It. 314, (1974) 2 CMLR 372.

# RELATIONSHIP AND THE ROLE OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION (ECJ) AND NATIONAL COURTS OF THE MEMBER STATES

## Summary

Relationship and the role of the Court of Justice of the European Union (ECJ) and national courts of member states in law making and development of the legal system of the EU is very common issue among scholars and researchers in the field of EU law. This article deals with systematic approach to this subject in order to question the hypothesis under which unified and integral legal system of the EU, as well as its constitutional nature would have not been possible without intensive dialogue between ECJ and national courts. That dialogue is the expression of relations of political powers and interests for acceptable level of integration within the EU. ECJ was the key factor in interpretation of the Treaties, setting the foundation of the fundamental doctrines and principles of the EU law. It created, through the case law, unique and autonomous legal order, with characteristics of supremacy and direct effect upon its legal norms. The article is focused on relations between ECJ and national courts of the member states through preliminary reference procedure in context of development of the basic principles of the EU law, but also on criticism, that is, the defiance of constitutional courts of certain member states to allow the ECJ to establish the *Kompetenz – Kompetenz* judiciary doctrine.

## Key words

The Court of Justice of EU, national courts, preliminary reference procedure, judicial *Kompetenz-Kompetenz*, constitutionalisation, EU law.

# PRAVNI POLOŽAJ IZBJEGLICA U MEĐUNARODNOM PRAVU

stručni članak

UDK: 341.215.4-054.73

dr. Dubravka Husić\*

## Sažetak

Izbjeglice predstavljaju jednu od najvećih poteškoća sa kojima se suočava međunarodna zajednica. Pojava velikog broja izbjeglica izaziva ogromne ekonomske i, uopšte, društvene poremećaje, ne samo u zemljama iz kojih dolaze, već i u državama prijema. U radu su, pored kraćeg istorijskog osvrtu na razvoj međunarodne zaštite izbjeglica, analizirana prava i obaveze izbjeglica, ukazano na probleme sa kojima se suočavaju žene i djeca izbjeglice, te predstavljeni modeli rješavanja izbjegličkih problema: repatrijacija, ostanak u zemlji azila i preseljenje u treće zemlje.

## Ključne riječi

izbjeglice, prava i obaveze izbjeglica, repatrijacija, preseljenje u treće zemlje.

---

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

## **Uvod**

Međunarodna zajednica se konstantno suočava sa velikim brojem izbjeglica. Prema podacima UNHCR-a, tokom 2013. godine u svijetu je registrovano 15,4 miliona izbjeglica.

Najčešće, glavni teret njihovog prihvata i izdržavanja podnose zemlje prvog azila, koje ponekad nisu u mogućnosti same osigurati i pružiti izbjeglicama potrebnu pomoć. Iako je u međunarodnom pravu prihvaćen princip saradnje država i raspodjele tereta koje izbjegličke situacije sobom nose, u praksi se ovaj princip ne realizira potpuno.

I dalje se najviše očekuje od države azila, dok ostale zemlje povremeno reaguju, koliko mogu, odnosno koliko žele. Države sve teže izdvajaju sredstva za pomoć izbjeglicama, domicilno stanovništvo dočekuje ih sa podozrenjem, pa čak i otvorenim negodovanjem i otporom. Zbog toga mnoge zemlje pooštavaju svoje propise o izbjeglicama, uskraćuju im azil ili im ne pružaju punu zaštitu, a politika jedne države prema izbjeglicama svakako utječe i na druge zemlje. Problem izbjeglica vrlo lako može postati uzrokom nestabilnosti na nekom području - regionu. Istovremeno, međunarodne organizacije i na univerzalnom i regionalnom nivou ulažu sve više napora kako bi se spriječile pojave izbjeglištva, ublažile patnje izbjeglica i pronašla zadovoljavajuća rješenja za njihove nedaće.

## **1. Međunarodna zaštita izbjeglica - historijski razvoj**

Pojačan interes koji međunarodne organizacije i međunarodna zajednica, kao cjelina, pokazuju za probleme izbjeglica, treba tražiti u spoznaji da bez kvalitetnog rješavanja izbjegličkog pitanja nije moguće govoriti ni o pravom miru i sigurnosti u bilo kojem kutku Zemljine kugle.

Savremena međunarodna zaštita izbjeglica uključuje, prvenstveno, aktivnosti Lige naroda i Ujedinjenih nacija kao organizacija univerzalnog karaktera.

### **1.1. Zaštita izbjeglica u okviru Lige naroda**

Početak sistematskog rada na rješavanju problema izbjeglištva vezan je za Oktobarsku revoluciju u Rusiji. Tokom, i nakon revolucije, iz Rusije je izbjeglo više od 1,5 milion ljudi koji se nisu željeli vratiti u novu državu, Sovjetski Savez, u kojem je u međuvremenu ustanovljena boljševička diktatura. Rješavanje njihovih problema bio je jedan od prvih zadataka sa kojima se u koštac uhvatila Liga

naroda, prva međunarodna organizacija univerzalnoga karaktera koja je osnovana 1920. godine.<sup>1</sup> a već je 1921. godine odlučila imenovati Visokog komesara za ruske izbjeglice. Ta funkcija povjerena je norveškom naučniku, diplomati i humanisti, polarnom istraživaču Fridtjorfu Nansenu. Uloga ovog organa najprije se sastojala u usklađivanju akcija vlada i privatnih organizacija na pružanju pomoći izbjeglicama, rješavanju problema identifikacijskih i putnih isprava za izbjeglice.<sup>2</sup> Postepeno se mandat proširivao i na nove izbjeglice (asirske, asirsko-haldejske, turske) i uključivao je reguliranje ličnog statusa tih lica, zaštitu od protjerivanja, itd.

Fašistički teror u Njemačkoj izazvat će masovne egzoduse. Za pomoć njemačkim izbjeglicama formirana je posebna institucija Visokog komesara za izbjeglice iz Njemačke koja, međutim, nije bila pod okriljem Lige naroda,<sup>3</sup> a sredstva za svoj rad ova institucija mogla je prikupljati samo od privatnih donatora. Kako se širenjem Trećeg Rajha zaoštavao i problem izbjeglica, od dvaju posebnih tijela Nansenove kancelarije za izbjeglice i Visokog komesara za izbjeglice iz Njemačke, 1938. godine formirano je posebno tijelo, nazvano Međuvladin komitet za izbjeglice. Ovaj organ imao je značajnu ulogu u organiziranju i olakšavanju emigracije izbjeglica iz Njemačke, Austrije, Čehoslovačke i drugih okupiranih teritorija. Njegov rad okončan je 1946. godine. Uporedo sa osnivanjem ovih organa ustanovljena su i izvjesna pravila koja predstavljaju korijene budućeg međunarodnog prava o izbjeglicama. Posebnu pažnju svakako zaslužuje odredba Statuta Međuvladinog komiteta za izbjeglice, koja predstavlja pokušaj definiranja pojma "izbjeglica". Izbjeglice su određene kao "osobe koje moraju emigrirati zbog svog političkog stava, vjerskih uvjerenja ili rase pripadnosti". Konvencija o statusu izbjeglica, koja predstavlja prvi pokušaj generalizacije u određivanju međunarodnog pojma izbjeglice, usvojena je 1933. godine, ali ona nije imala većeg uspjeha i priznanja kod država (ratifikovalo ju je samo 16 država). Izbjeglički status određivan je na osnovu nepostojanja zaštite vlade zemlje porijekla i nepostojanja državljanstva. Međutim, Konvencijom se nisu ni pokušali utvrditi razlozi

---

<sup>1</sup> "U pomoći i zaštiti ruskih izbjeglica Liga naroda vidjela je svoj strateški politički interes u borbi protiv prve komunističke vlade, utoliko više što se radilo o ostacima ruske aristokratije i znatnom dijelu ruske inteligencije". Navedeno prema: Mesić M. (2002) *Međunarodne migracije – tokovi i teorije*, Zagreb: Societas, str. 72.

<sup>2</sup> Riječ je o tzv. Nansenovom pasošu, koji je ovim licima garantirao međunarodnopravnu zaštitu i bio je priznat u više od 50 država.

<sup>3</sup> Njemačka se protivila proširenju ove funkcije Lige naroda na izbjeglice iz te zemlje, smatrajući to miješanjem u njene unutrašnje stvari, pa je u Londonu formiran poseban ured za ove izbjeglice. Vidjeti više u: Jakovljević B. (1998) *Sistem međunarodne zaštite izbjeglica*, Beograd: Međunarodna politika, str. 13.

izbjeglištva, niti se ona primjenjivala na sve izbjeglice (van njenog domašaja ostale su izbjeglice iz Njemačke).

## 1.2. Aktivnosti Ujedinjenih nacija i zaštita izbjeglica

Brojna stradanja i egzodusi tokom Drugog svjetskog rata postaviti će problem izbjeglica na globalni nivo, a njihova zaštita iskristalizirat će se kao zasebno pitanje međunarodnog prava.

Pored Međuvladinog komiteta za izbjeglice, čiji je prvenstveni zadatak bio izmiještanje u treće zemlje onih izbjeglica koje nisu htjele ili se nisu mogle vratiti u svoju zemlju, savezničke sile već su 1943. godine osnovale Upravu Ujedinjenih nacija za pomoć i obnovu (UNRRA), s ciljem repatrijacije izbjeglica. Nakon okončanja Drugog svjetskog rata, Ujedinjene nacije formiraju Međunarodnu organizaciju za izbjeglice (IRO).<sup>4</sup>

Ciljne grupa ove organizacije određene su kao "prave izbjeglice i raseljene osobe", a procjenjuje se da je u vrijeme njena osnivanja više od 1,5 milion ljudi imalo pravo na međunarodnu zaštitu, a uz pomoć ove organizacije preko milion izbjeglica utočište je našlo u trećim zemljama.<sup>5</sup> Uprkos neujednačenim stavovima koje su države ispoljavale prema modelima rješavanja problema izbjeglica,<sup>6</sup> Ujedinjene nacije su odlučile da se nastave baviti ovom problematikom. Generalna skupština Ujedinjenih nacija je u decembru 1949. godine, rezolucijom br. 319 A (IV), formirala Visoki komesarijat za izbjeglice (UNHCR), koji je počeo djelovati 1. januara 1951. godine, nakon što je Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvojila njegov Statut.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> U Statutu ove organizacije bile su određene kategorije izbjeglica kojima će se pružiti pomoć, a prvenstveno su to bile žrtve nacističkih, fašističkih i kvinslinških režima, španski republikanci i druge žrtve režima u Španiji. Zaštitu su također uživale i neke osobe jevrejskog porijekla, te stranci i apatridi, žrtve nacističkih režima. Konačno, zaštitu su imale i osobe koje su imale status izbjeglice prije Drugog svjetskog rata.

<sup>5</sup> Podaci iz: Mesić M.(1994): „Izbjeglice i izbjegličke studije“, Zagreb: Revija socijalne politike br. 2/94, str. 115.

<sup>6</sup> Ti stavovi mogli bi se podijeliti u tri grupe: po jednoj, trebalo je stvoriti razvijenu stalnu međunarodnu agenciju koja će se baviti svim aspektima problema izbjeglica; prema drugoj, to bi bilo samo privremeno tijelo koje će se baviti više zaštitom, nego pružanjem pomoći i to u ograničenoj mjeri; prema trećem stavu, ne treba stvarati nikakvo posebno tijelo. Vidjeti u: Jakovljević B. Ibid., str. 15.

<sup>7</sup> Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14.12.1950, A /RES/428 (V).Dostupno na: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/428\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/428(V)). Datum pristupa: 9.12.2013.godine.



Ujedinjene nacije formirale su i posebne agencije za pojedine slučajeve, odnosno područja poput Agencije UN-a za rekonstrukciju Koreje (UNKR) ili Agencije za pomoć i angažiranje za izbjeglice iz Palestine i Bliskog istoka (UNRWA), koja je osnovana 1950. godine, a angažirana je na prikupljanju pomoći, obrazovanju, zdravstvu i pružanju drugih usluga izbjeglicama iz Palestine, te pružanju humanitarne pomoći, na osnovu hitnih potreba i na privremenoj osnovi, namijenjene izbjeglicama i raseljenim licima u arapsko-izraelskom sukobu. Uvažavajući potrebe na terenu, naknadno su, krajem 80-tih godina, aktivnosti ove agencije proširene i na okupirane teritorije. Organ UN-a koji je također uključen u zaštitu žrtava prisilnih migracija je i Odjeljenje UN-a za humanitarne poslove,<sup>8</sup> koje bi svojim radom trebalo omogućiti kvalitetnije pružanje humanitarne pomoći u oružanim sukobima, u situacijama masovnog priliva izbjeglica, te u slučaju katastrofa. U okviru Ujedinjenih nacija usvojeni su: Konvencija o statusu izbjeglica, iz 1951. godine i dodatni Protokol, iz 1967. godine, kao osnovni međunarodni dokumenti univerzalnog karaktera, posvećeni zaštiti izbjeglica.<sup>9</sup>

## 2. Pojam izbjeglice

Prema Konvenciji o statusu izbjeglica, izbjeglicom se smatra svaka 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 svog državljanstva i ne može ili zbog tog straha ne želi se staviti pod zaštitu te zemlje".<sup>10</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 "ne mogu ili se zbog straha ne žele vratiti u tu zemlju", te bipatride.

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

---

<sup>8</sup> Rezolucija GS UN br. 46/182, 19. decembra 1991. godine, A/RES/46/182, Strengthening of the Coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations. Vidjeti: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/46/182&lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182&lang=E&Area=RESOLUTION).

Datum pristupa: 9.12.2013. godine. I neki drugi organa se u svojim aktivnostima posredno bave i zaštitom izbjeglica, poput Komisije za ljudska prava UN-a ili Visokog komesara UN-a za ljudska prava.

<sup>9</sup> 1951 Convention relating to the status of refugees and 1967 Protocol relating to the status of refugees. Vidjeti na : [www.unhcr.org/3b662aa10.html](http://www.unhcr.org/3b662aa10.html). Datum pristupa: 9.12.2013.

<sup>10</sup> Čl. 1. A, st. 2 Konvencije o statusu izbjeglica.

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>11</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. U nju su uključene samo izbjeglice koje su u taj položaj dospjele uslijed događaja ili stanja koja se odlikuju izrazitim političkim elementima.<sup>12</sup> Praksa je nametnula potrebu proširivanja pojma izbjeglice. Naime, uslijed ratova, nemira ili katastrofa, sve više ljudi biva prinuđeno napustiti svoje domove. Ta pomijeranja nisu bila uzrokovana njihovom pripadnosti 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 postojeću definiciju pojma izbjeglica, predviđenu Konvencijom iz 1951. godine. To je učinjeno usvajanjem niza regionalnih dokumenata. Organizacija Afričkog jedinstva je 1969. godine usvojila Konvenciju o posebnim aspektima izbjegličkih problema u Africi,<sup>13</sup> prema kojoj je izbjeglica "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, pri-

---

<sup>11</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 podsticala 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 svojevrsnih socijalno ekonomskih prava, koje je socijalizam podupirao, kao valjan razlog izbjeglištva". Navedeno prema: Mesić, M. (1993) "Međunarodno izbjegličko pravo", Zagreb: *Migracijske teme*, br. 9/1993., str. 193.

<sup>12</sup> Politička komponenta u definiciji izbjeglica prvi put upotrijebljena je 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". Vidjeti: Mesić M. (2002), *Međunarodne migracije – tokovi i teorije*, Zagreb: Societas, str. 73.

<sup>13</sup> Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"). Kompletan tekst Konvencije vidjeti u: Zbornik(1998) "Izbjeglice, međunarodna zaštita, pravni položaj i životni problemi izbjeglica, prognanika i raseljenih lica", Beograd: Sl.list SRJ, str. 153.-161.

nuđena da napusti mjesto svog uobičajnog 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>14</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 njenih preporuka jeste i da arapske zemlje usvoje široki koncept pojma izbjeglice i raseljenog lica rukovođeni odredbama dokumenata Ujedinjenih nacija o pravima čovjeka i izbjeglica, kao i odgovarajućih regionalnih instrumenata, što se odnosi na Afričku konvenciju.<sup>15</sup>

Poteškoće se javljaju i prilikom tumačenja pojedinih izraza iz Konvencije iz 1951. godine, poput "bojeći se opravdano da će biti progonjeni".

S obzirom na to da je strah subjektivan element kod osobe koja podnosi zahtjev za priznavanje statusa izbjeglice, definicija podrazumijeva i postojanje objektivnog elementa.

Elementu straha tako je dodana odredba "osnovan", što znači da nije samo stanje duha predmetne osobe odlučujući faktor pri određivanju njegova statusa izbjeglice, već ono mora biti potkrijepljeno i objektivnom situacijom.<sup>16</sup> Tako, pojam "osnovan strah" sadrži subjektivni i objektivni element i prilikom utvrđivanja postojanja osnovanog straha oba ova elementa moraju se uzeti u obzir. Međutim, koji će subjekti i na koji će način procijeniti da li je strah nekog lica opravdan ili nije, ostalo je nepoznato. Uprkos navedenim nedostacima i dilemama prilikom tumačenja pojedinih odredbi, kao i činjenici da nije dobila

---

<sup>14</sup> Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. Kompletan tekst: Ibid., str. 127.-133.

<sup>15</sup> Declaration on the Protection of Refugees and Displaced Persons in the Arab World. Tekst vidjeti: Ibid, 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., str. 161.-166. Ovaj dokument sadrži jednu novinu kada je u pitanju određenje termina izbjeglica - umjesto državljanstva i nacionalnosti, kao osnova proganjanja u čl. I navodi "boju".

<sup>16</sup> Vidjeti: *Priručnik o postupku i kriterijima za određivanje izbjegličkog statusa*(1998), Ženeva: UNHCR, str. 13.

međunarodno priznanje, Konvencija iz 1951. godine predstavlja osnov savremenog međunarodnog prava izbjeglica.

## 2.1. Posebne kategorije izbjeglica

Konvencija o izbjeglicama iz 1951. godine i dopunski Protokol iz 1967. godine predstavljaju pravni osnov za zaštitu izbjeglica koji, međutim, obavezuje samo države stranke ovih dokumenata. Pored ovih "konvencijskih izbjeglica", zaštitu uživaju i neke druge kategorije lica.

### 2.1.1. Mandatske izbjeglice

Kriteriji za priznavanje statusa izbjeglice prema odredbama Statuta UNHCR-a (mandatske izbjeglice), dosta su slični kriterijima koje sadrži Konvencija o položaju izbjeglica.

Tako, pod nadležnost Visokog komesara spada svako lice koje se nalazi van zemlje čije državljanstvo ima ili van države u kojoj je imalo uobičajeni boravak, iako nema državljanstvo; ukoliko ima ili je imalo osnovan strah da će biti progonojeno zbog svoje pripadnosti nekoj rasi, religiji ili naciji ili zbog političkog uvjerenja i nije u mogućnosti, zbog takvog straha, ili nije voljno da se stavi pod zaštitu zemlje čiji je državljanin, odnosno da se vrati u zemlju u kojoj je uobičajeno boravilo, u slučaju kad nema državljanstvo.

Razlike u odnosu na Konvenciju jesu u tome što Statut među razlozima za opravdan strah ne spominje pripadnost određenoj društvenoj grupi, niti predviđa mogućnost vremenskog ili prostornog ograničenja u pogledu primjene.<sup>17</sup> Određivanje statusa izbjeglice od strane UNHCR-a ne zavisi od toga je li država, u kojoj se ta lica nalaze, stranka Konvencije o položaju izbjeglica ili dopunskog Protokola i bez obzira na to da li su od države prijema priznati kao izbjeglice. Pored mandatskih izbjeglica, Generalna skupština Ujedinjenih nacija vremenom je, usvajanjem niza rezolucija, proširila mandat UNHCR-a na zaštitu različitih kategorija lica koja nisu obuhvaćena Konvencijom iz 1951. godine ili Protokolom.

### 2.1.2. Međunarodno raseljena lica

Riječ je o osobama koje se nalaze van granica države svog porijekla u situacijama koje su "slične" izbjegličkim, ali ne ispunjavaju kriterije za stjecanje statusa izbjeglice, koje predviđa Konvencija iz 1951. godine, odnosno Statut

---

<sup>17</sup> Statut Ureda Visokog komesara UN-a za izbjeglice, glava II. (B).

UNHCR-a. Interesiranje UNHCR-a za ova lica javlja se sredinom sedamdesetih godina prošlog vijeka, što je potvrđeno i Rezolucijama Generalne skupštine UN-a.<sup>18</sup> To su zapravo lica koja bježe od sukoba ili teških remećenja javnog reda, što su razlozi koje za određivanje statusa izbjeglice predviđaju Afrička konvencija o posebnim vidovima izbjegličkih pitanja i Deklaracija o izbjeglicama iz Kartagene.

### 2.1.3. Povratnici (bivše izbjeglice)

Odgovornost UNHCR-a za ovu kategoriju lica utvrđena je rezolucijama Generalne skupštine UN-a, prema kojima je UNHCR aktivno uključen u proces dobrovoljnog povratka ovih lica.

Njegova uloga svodi se na nadgledanje procesa repatrijacije povratnika, uz saradnju država porijekla i prijema izbjeglica.

### 2.1.4. Osobe raseljene unutar svoje države (interno raseljena lica)

Specifičnost ove kategorije lica jeste u tome što, iako su napustili svoje domove, nisu potražili utočište u drugim zemljama, već ostaju pod kontrolom i u nadležnosti nacionalnih vlasti. Uprkos intenzitetu i raširenosti ove pojave, još uvijek nije formirana neka međunarodna agencija specijalizirana za probleme i zaštitu interno raseljenih osoba, niti je usvojen neki međunarodnopravni instrument posvećen ovoj problematici. UNHCR, na osnovu odluka Generalne skupštine ili Generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, od početka sedamdesetih godina povremeno se bavio zaštitom interno raseljenih osoba, da bi porastom njihovog broja, dobijao i sve veća ovlaštenja. Njegov sadašnji angažman zasniva se na Vodećim načelima interne raseljenosti, dokumentu koji je UNHCR prezentirao Komisiji Ujedinjenih nacija za ljudska prava u aprilu 1998. godine. U Vodećim načelima analizirana je zaštita koju treba osigurati u svim fazama interne raseljenosti, pa ona predstavljaju svojevrсни vodič državama, međunarodnim i nevladinim organizacijama za rješavanje problema interno raseljenih lica.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Rezolucija GS UN br. 3454 (XXX)A/RES/3454(XXX), Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 09.12.1975. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3454\(XXX\)&lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3454(XXX)&lang=E&Area=RESOLUTION). i A/RES/3455(XXX), Humanitarian assistance to the Indo-Chinese displaced persons, 9.12.1975.

Vidjeti: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3455\(XXX\)&lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3455(XXX)&lang=E&Area=RESOLUTION). Datum pristupa navedenim dokumentima 9.12.2013.godine.

<sup>19</sup> Integralni tekst Vodećih načela interne raseljenosti vidjeti na: [www.relief.web.int-on-line.publications](http://www.relief.web.int-on-line.publications). Datum pristupa: 19.1.2014.godine

Ovim dokumentom unutrašnje raseljena lica definirana su kao: "Osobe ili grupe osoba koja su bila prisiljene pobjeći ili napustiti svoje domove ili uobičajeno mjesto življenja iznenada ili neočekivano u velikom broju, posebno zbog (ili kako bi izbjegle posljedice takvih stanja), vojnog konflikta, unutrašnjih sukoba, sistematskog kršenja ljudskih prava ili prirodnih ili čovjekom izazvanih katastrofa, a koje nisu prešle međunarodno priznatu državnu granicu".

Definicija unutrašnje raseljenih lica predstavlja prvi pokušaj da se na međunarodnom planu osigura minimum pomoći i zaštite ovim licima, ali bi je zasigurno trebalo doraditi i upotpuniti novim elementima (posebno u pogledu navođenja okolnosti koje uzrokuju masovna pomijeranja).

Generalna skupština Ujedinjenih nacija 1993. godine utvrdila je i određene kriterije, nužne za angažman UNHCR na zaštiti interno raseljenih osoba. Pred ovlaštenja datog, od strane Generalne skupštine ili drugog nadležnog ograna UN-a, ti kriteriji, između ostalog, uključuju i saglasnost date države, koja osoblju UNHCR mora omogućiti pristup ugroženoj populaciji i osigurati mu odgovarajući stepen sigurnosti. Kada su interno raseljene osobe izložene nasilju zbog oružanih sukoba ili nemira, a u praksi je upravo ovo najbrojnija kategorija interno raseljenih lica, moguće je i angažman Međunarodnoga komiteta Crvenoga krsta.

Međutim, da bi se moglo govoriti o ozbiljnom pristupu i kvalitetnom uređivanju međunarodnopravnog položaja interno raseljenih osoba, potrebno je i usvajanje posebnih, pravno-obavezujućih dokumenata što dosada, nažalost, nije učinjeno. Jedini pokušaj utvrđivanja standarda zaštite ove kategorije lica predstavlja Nacrt teksta Deklaracije o principima međunarodnog prava o unutrašnje raseljenim licima, koju je izradilo Udruženje za međunarodno pravo.<sup>20</sup> Prema ovom Nacrtu, unutrašnje raseljena lica uživaju zaštitu i pomoć na osnovu međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima i pravila međunarodnog humanitarnog prava.<sup>21</sup>

### 2.1.5. Izbjeglice prima facie (na prvi pogled)

Države su slobodne prihvatiti i izbjeglice koje ne ispunjavaju sve uvjete iz Konvencije o položaju izbjeglica i pružiti im zaštitu na osnovu svog unutrašnjeg prava.

---

<sup>20</sup> Nacrt Deklaracije vidjeti u dokumentima *International Law Association*, Helsinki Conference, 1996.

<sup>21</sup> U Aneksu I. uz Deklaraciju nalazi se spisak od 25 međunarodnih dokumenata značajnih za zaštitu i pomoć interno raseljenim osobama.

To su situacije u kojima uslijed oružanog sukoba ili društvenih promjena dolazi do pomijeranja velikog broja ljudi, pa je nemoguće utvrđivati izbjeglički status pojedinačno. Teško je, naime, dokazati da su politički potresi ili surovi režim bili usmjereni na svako lice ponaosob. Tada se grupe osoba počinju smatrati izbjegličkim grupama na osnovu procjene okolnosti zbog kojih su napustile državu svog porijekla, dok se članovi grupe pojedinačno počinju smatrati izbjeglicama *prima facie* (na prvi pogled). Status izbjeglice za cijelu grupu određuje se zapravo na osnovu poznavanja objektivnih uvjeta u zemlji porijekla. Svaki pojedinac - član grupe, smatra se izbjeglicom *prima facie*, odnosno primjenjuje se pretpostavka da je neko lice izbjeglica, u nepostojanju dokaza o suprotnom. Izbjeglica ne mora dokazivati konkretnu opasnost, dovoljno je da okolnosti koje ga mogu ugroziti učini vjerojatnim.<sup>22</sup> Ovakav pristup počeo se primjenjivati tokom šezdesetih godina na masovne izbjegličke pokrete iz Afrike. Vremenom je ova praksa postala sve raširenija jer se pokazala nužnom u situacijama kada je trebalo brzo reagirati i preduzimati konkretne akcije. Takva rješenja primjenjivale su i neke od evropskih država (Švedska) u slučajevima izbjeglica iz Bosne i Hercegovine tokom perioda od 1992.-1995. godine. One su svojim propisima olakšavale uvjete za privremeni prijem većih grupa izbjeglica, bez pojedinačnog dokazivanja da su i lično bili progonjeni. Države koje ne primjenjuju ovakav pristup (određivanje statusa izbjeglice *prima facie*) obično im pružaju privremenu zaštitu, koja traje dok traju okolnosti koje su navele te ljude na bijeg. Kada dođe do bitne promjene okolnosti, zemlja azila može pretpostaviti da više ne postoji potreba za zaštitom i da se, ako ne svi, onda većina zaštićenih lica može sigurno vratiti svojim kućama.

#### 2.1.6. Prognanici

Prognanici su osobe koje su protjerane iz svojih domova zbog svoje nacionalne ili vjerske pripadnosti, najčešće u cilju stvaranja etnički čistih (homogenih) sredina. Oni mogu biti protjerani u drugu državu, na drugo mjesto unutar iste države, koje se određuje kao prisilno boravište, ili se te osobe odvođe u zatočeništvo. Ukratko, progonstvo je politička, a u pravilu i pravna mjera prisilnog udaljavanja pojedinca ili skupina ljudi (prognanika) iz države, u kojoj imaju domicil, u drugu državu ili iz određenog mjesta na neko drugo područje unutar domicilne države.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Vidjeti: Crnić-Grotić V.(1998): „Posebnosti međunarodnopravnog položaja žena izbjeglica“, Rijeka: *Zbornik Pravnog fakulteta*, br. 19/98, str. 852.

<sup>23</sup> Navedeno prema: Gatarić Đ.(1993): „Pravni aspekti položaja izbjeglica i prognanika“, Zagreb: *Zbornik Pravnog fakulteta*, br. 43/93., str. 183.

Iako međunarodni dokumenti zabranjuju progonstvo građana iz vlastite države,<sup>24</sup> progonstvo se u praksi ipak pojavljuje, od pojedinačnih, sporadičnih slučajeva u prikrivenom obliku koji su posljedica prijetnji ili ličnog ugrožavanja, a koje se provodi uz prešutno odobravanje države ili čak njen aktivni angažman, pa sve do masovnih protjerivanja tokom oružanih sukoba i političkih previranja. Te osobe prije progona često budu žrtve teških zlostavljanja i nasilja. Njihovo progonstvo najčešće se opravdava političkim, antidržavnim djelovanjem, odnosno otporu vlasti.<sup>25</sup> Uprkos i masovnosti i ozbiljnosti ovog problema, dosada nije usvojen neki međunarodni dokument koji bi se izričito bavio zaštitom prognanika.

### 2.1.7. Palestinske izbjeglice

Konvencija o statusu izbjeglica ne primjenjuje se na palestinske izbjeglice, niti su uključeni u mandat UNHCR-a. Na ovu kategoriju lica primjenjuju se odredbe čl. 1. D Konvencije o isključivanju osoba koje već uživaju pomoć nekog organa ili ustanove Ujedinjenih nacija.

Kako bi pružile pomoć Palestincima raseljenim nakon osnivanja Izraela, Ujedinjene nacije 1948. godine osnovale su Agenciju za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA).<sup>26</sup>

Agencija se u svojim aktivnostima rukovodi definicijom palestinske izbjeglice, određujući ih kao: "lica i njihove potomke koji su živjeli u Palestini dvije godine prije nego što su počeli sukobi 1948. godine i koji su izgubili svoje domove i izvor sredstava za život zbog tog sukoba". Ova agencija registrirala je preko 3 miliona Palestinaca, a djeluje u Jordanu, Siriji, Libanu, Gazi i na Zapadnoj obali. Njen mandat ne uključuje i zaštitu palestinskih izbjeglica, već je ta obaveza izričito ostavljena državama na čijem su se području ova lica sklonila.

Međutim, palestinske izbjeglice koje se nalaze van područja u kojem djeluje UNRWA uključene su u mandat UNHCR-a. Pravni status Palestinaca je

---

<sup>24</sup> Vidjeti čl. 9. i 14. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i čl. 12. i 13. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

<sup>25</sup> Ovo je bilo opravdanje za masovne progone u SSSR-u. U periodu od 1930. do 1950. godine više od 40 miliona ljudi protjerano je u Sibir, gdje su živjeli u nemogućim uvjetima.

<sup>26</sup> Rezolucija GS UN br. 302 (IV) od 8. 12 1949. godine. A/RES/302(IV), Assistance to Palestine refugees. Vidjeti: [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3455\(XXX\)&lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3455(XXX)&lang=E&Area=RESOLUTION). Datum pristupa: 10.12.2013.godine.



neujednačen, zavisno od datuma kada su se ta lica ili njihovi preci raselili i o mjestu njihova sadašnjeg prebivališta.

Palestinci, koji su ostali u Izraelu, ili njihovi potomci, sada imaju izraelsko državljanstvo. Od arapskih zemalja u kojima su ove izbjeglice potražile utočište, jedino im je Jordan omogućio stjecanje državljanstva u značajnijem broju. Većina ih još uvijek ima nedefiniran status i nalazi se u krajnje nezavidnom i teškom položaju.

### 3. Pravni položaj izbjeglica

Države koje na svojoj teritoriji imaju lica kojima je priznat status izbjeglice, dužne su im osigurati određena prava i slobode. U njihovom ostvarivanju 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.

Prava izbjeglica, na način kako su predviđena Konvencijom iz 1951. godine, moguće je podijeliti u pet kategorija:

U prvoj su kategoriji prava i slobode čiji nivo uživanja treba biti "bar isto tako povoljan kao i postupak koji države primjenjuju prema svojim državljanima". To su sloboda vjeroispovjedi izbjeglica i vjerski odgoj njihove djece.<sup>27</sup> Prava vezana za lični status poput prava na brak reguliraju se identično zakonima zemlje porijekla izbjeglice.

U pogledu industrijskog i intelektualnog vlasništva,<sup>28</sup> pristupa sudovima (sudska pomoć, oslobađanje od *ratio judicatum solvi*),<sup>29</sup> osnovnog obrazovanja, javne pomoći, radnog zakonodavstva i socijalnog osiguranja, primjene mjera racionalnog snabdijevanja namirnicama<sup>30</sup> te fiskalnih obaveza – izbjeglice su izjednačene sa vlastitim državljanima.

Kod nekih prava i sloboda izbjeglice uživaju tretman najvećeg povlaštenja priznat stranim građanima u istim uvjetima: pravo na udruživanje koje nije političkog karaktera, učešće u strukovnim sindikatima i pravo na vršenje plaćene profesionalne djelatnosti.

---

<sup>27</sup> Čl. 4. Konvencije.

<sup>28</sup> Čl. 14. Konvencije.

<sup>29</sup> Oslobađanje od obaveze davanja avansa za troškove sudskog postupka.

<sup>30</sup> Čl. 20. Konvencije.

U pogledu stjecanja pokretne i nepokretne imovine, sklapanja ugovora o iznajmljivanju i drugih ugovora koji se tiču te imovine, prava bavljenja trgovinom, poljoprivredom i zanatstvom na vlastiti račun, te osnivanja trgovačkih i industrijskih preduzeća, vršenja slobodnih profesija,<sup>31</sup> stanovanja, obrazovanja višeg od osnovnog, slobode kretanja (koja uključuje izbor mjesta boravka i slobodnog kretanja na području države) izbjeglice trebaju uživati makar jednak tretman kao i stranci.

Kada je u pitanju sloboda kretanja, ukoliko su izbjeglice smještene u prihvatne centre ili izbjegličke kampove, što je česta pojava u praksi, kretanje im može biti ograničeno.

U zasebnu kategoriju izbjegličkih prava moglo bi se izdvojiti: oslobađanje od izuzetnih mjera,<sup>32</sup> administrativna pomoć, izdavanje isprava o identitetu, izdavanje putnih isprava,<sup>33</sup> prijenos imovine,<sup>34</sup> posebna prava za izbjeglice koje bespravno borave u zemlji prijema<sup>35</sup> te određene pogodnosti vezane za postupak asimilacije i naturalizacije.<sup>36</sup>

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

Takođe, treba istaći kako 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, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropske konvencije protiv mučenja i drugih vidova surovog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, Konvencije UN-a o pravima djeteta, Konvencije UN-a o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencije Međunarodne organizacije rada i drugih relevantnih univerzalnih i regionalnih dokumenata o ljudskim

---

<sup>31</sup> Čl. 19. Konvencije.

<sup>32</sup> Čl. 3. Konvencije.

<sup>33</sup> Čl. 28. Konvencije. U Prilogu uz Konvenciju detaljno je reguliran postupak izdavanja putnih isprava, vrijeme njihova važenja, a priložen je i obrazac putne isprave. Međutim, uživanje ovog prava nije neograničeno; može se uskratiti nekom licu iz imperativnih razloga nacionalne sigurnosti ili javnog poretka. Integralni tekst Konvencije o statusu izbjeglica sa komentarom vidjeti u: *Priručnik Visokog komesarijata UN-a za izbjeglice*, Ženeva, 1998.

<sup>34</sup> Čl. 30. Konvencije.

<sup>35</sup> Čl. 31. Konvencije.

<sup>36</sup> Čl. 34. Konvencije.

pravima, a ne treba zanemariti ni pojedina pravila međunarodnog humanitarnog prava koja su posvećena zaštiti izbjeglica.<sup>37</sup>

Posebnu pažnju treba posvetiti dokumentima nadležnih regionalnih organa kao i preporukama Izvršnog odbora Visokog komesarijata za izbjeglice (UNHCR).

Izbjeglice imaju i izvjesne obaveze prema zemlji u kojoj su našle utočište. Osnovna im je dužnost da se povinuju zakonima i propisima države u kojoj se nalaze kao i mjerama za održavanje javnog poretka.<sup>38</sup>

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>39</sup>

Konvencijom Organizacije afričkog jedinstva konkretno je utvrđeno da izbjeglice moraju poštivati zakone na snazi u zemlji domaćinu, 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>40</sup>

Status izbjeglice prestaje: ukoliko se neka osoba dobrovoljno ponovno stavi pod zaštitu zemlje čije državljanstvo ima; ako je nakon gubitka svog državljanstva isto ponovo dobrovoljno prihvatila; ako se ta osoba dobrovoljno vratila da bi se nastanila u zemlji koju je napustila ili izvan koje je živjela iz straha od progona, te ako su prestale postojati okolnosti uslijed kojih je ta osoba bila priznata kao izbjeglica. Ovi razlozi navedeni su u čl. 1., t. C Konvencije o statusu izbjeglica, gdje su kao mogući razlozi prestanka statusa izbjeglica navedeni još i: stjecanje novog državljanstva i uživanje zaštite od strane nove države ili, ako je u pitanju osoba bez državljanstva, njen povratak u zemlju prijašnjeg stalnog

---

<sup>37</sup> Zbog toga bi se, generalno, prava izbjeglica mogla 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), *Ibid.*, str. 29.

<sup>38</sup> Čl. 2. Konvencije.

<sup>39</sup> Dio II., t. p Deklaracije iz Kartagene.

<sup>40</sup> Vidjeti čl. III., st. 1. i čl. III., st. 2. Konvencije Organizacije afričkog jedinstva.

življenja, pošto su prestale postojati okolnosti uslijed kojih joj je priznat izbjeglički status, što znači da je državljanstvo relevantno i za prestanak izbjegličkog statusa. Klauzule o prestanku statusa izbjeglice su po svojoj prirodi negativne i taksativne pa ih valja restriktivno tumačiti.<sup>41</sup>

Konvencija sadrži i klauzulu o isključenju – 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, kao i osobe koje počinu težak zločin, prema međunarodnom pravu, prije ulaska u zemlju utočišta.<sup>42</sup>

### 3.1. Specifičnosti pravnog položaja žena i djece izbjeglica

Žene izbjeglice susreću se sa istim poteškoćama kao i muškarci vezanim za zaštitu od prisilnog povratka, poštovanje njihovih ljudskih prava te iznalaženje trajnih rješenja za njihove nedaće. Njihov položaj dodatno je otežan činjenicom da su nerijetko zadužene za brigu o drugim članovima porodice – djeci i starijima, a često su izložene i opasnosti od seksualnog i drugih oblika nasilja od drugih izbjeglica (tokom boravka u izbjegličkim kampovima) ili od lokalnog stanovništva. U praksi su često prisutne i proceduralne prepreke vezane za podnošenje i procjenu zahtjeva za utvrđivanje izbjegličkog statusa. Naime, najčešće se kao podnosilac zahtjeva javlja muškarac. Žene, koje su sa muškim članom porodice, rijetko dobiju priliku da podnesu vlastiti zahtjev, čak i kad je podnesak muškarca odbijen. S obzirom da su žene-izbjeglice veoma često predmet seksualnog zlostavljanja ili se primoravaju na prostituciju, ili su kao samohrane majke u posebno teškom položaju, opravdano ih je, prema okolnostima slučaja, smatrati posebnom društvenom skupinom u svrhu stjecanja izbjegličkog položaja.<sup>43</sup>

I pored svih uočenih teškoće i specifičnosti, Konvencija iz 1951. godine i Dodatni protokol iz 1967. godine ne prave, nažalost, razliku između muškarca i žene izbjeglice, niti predviđaju neku posebnu zaštitu za žene. Konvencija čak ne predviđa ni spol kao mogući razlog za progon. Iako to nije predviđeno Konvencijom, u međunarodnom pravu prihvaćeno je da spol može utjecati na oblike proganjanja ili biti razlogom za proganjanje.

U Zaključku Izvršnoga komiteta UNHCR-a br. 87 (n) iz 1999. godine navedeno je:

---

<sup>41</sup> Crnić-Grotić V. (1998) Ibid., str. 853.

<sup>42</sup> Čl. 1, t. F Konvencije. Vidjeti i: čl. 1. t. 3g i čl. 1. t. 4c Konvencije o reguliranju posebnih vidova problema izbjeglica u Africi.

<sup>43</sup> Navedeno prema: Degan V.Đ.(2000): *Međunarodno pravo*, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 496.

"Izvršni komitet podstiče države, UNHCR i druge aktere da promoviraju rasprostranjenije prihvatanje ideje da progonjanje može biti vezano za spol ili da na njega može utjecati spolno nasilje. Nadalje, podstiče UNHCR i ostale aktere da razvijaju, promoviraju i provode smjernice, kodekse ponašanja i programe pouke o izbjegličkim pitanjima vezanim za spol kako bi olakšali ujednačavanje relevantnih aspekata i pojačali odgovornost za provođenje principa o tretmanu spolova..."<sup>44</sup>

Tako se, uz informacije o prilikama u državi tražioca azila, prilikom preispitivanja zahtjeva za dodjelu izbjegličkog statusa, sve češće kao presudni navode i podaci o razumijevanju društveno definirane uloge muškarca i žene u jednoj državi. Iako Konvencija i Protokol nisu progon zasnovan na diskriminaciji po osnovu spola predvidjeli kao mogući razlog traženja azila, zabranu diskriminacije na osnovu spola treba posmatrati u sklopu šire zabrane diskriminacije predviđene univerzalnim i regionalnim dokumentima o ljudskim pravima (čl. 2. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima iz 1948. godine, čl. 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine te čl. 14. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda iz 1950. godine), isto kao što i zaštitu izbjeglica treba razmatrati u sklopu zaštite ljudskih prava uopće.

Sama po sebi, diskriminacija nije dovoljna osnova za traženje azila; ona mora svojim intenzitetom i obimom biti izjednačena sa progonom. U praksi to znači da žena, prilikom traženja azila, mora dokazati postojanje osnovanog straha od progona (postojanje prijetnje životu ili slobodi zbog pripadnosti određenoj vjeri, rasi, naciji, zbog političkog mišljenja ili pripadnosti nekoj određenoj društvenoj grupi). U praksi se zahtjevi za priznavanje izbjegličkog statusa, a vezani za spol, najčešće odnose na seksualno nasilje pa čak i sakaćenje, te kažnjavanje zbog kršenja društvenih normi. Ti zahtjevi pojedinačno se razlikuju prema razlogu progonjanja, ali im je zajedničko obilježje spol kao relevantan faktor u preispitivanju tih zahtjeva. Uz međunarodne dokumente o ljudskim pravima, do sada je usvojen i niz standarda direktno vezanih za situacije u kojima se nalaze žene izbjeglice i tražioci azila.

Najvažniji međunarodnopravni instrument te vrste jeste Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama iz 1979. godine, koja je diskriminaciju prema ženama definirala kao: "svako razlikovanje, isključivanje, ili ograničavanje na osnovu pola, i kojem je posljedica ili svrha da ženama ugrozi ili onemogućí priznavanje, ostvarivanje ili obavljanje ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili

---

<sup>44</sup> Kompletan tekst Zaključka vidjeti na: [http:// www.unhcr.org-documents](http://www.unhcr.org-documents). Datum pristupa: 8.1.2014.godine

bilo kom drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškarca i žene".

Takođe, u Deklaraciji UN-a o eliminiranju nasilja nad ženama, istaknuto je da su žene izbjeglice jedna od grupa posebno izloženih nasilju pa je, kao jedan od ciljeva, u Deklaraciji navedeno i podsticanje država da usvoje i provode mjere koje će omogućiti uklanjanje nasilja nad ženama.

Drugu, posebno ranjivu kategoriju izbjeglica, čine djeca. S obzirom na njihovu osjetljivost i posebne potrebe, nužno im je osigurati i dodatnu, posebnu pomoć i zaštitu jer, bez obzira da li kroz izbjegličku krizu prolaze skupa sa svojom porodicom ili su odvojeni od nje, djeca izbjeglice neopisivo pate zbog trauma i potresa u svojim životima.<sup>45</sup>

Nažalost, Konvencija iz 1951. godine nema posebnih odredbi posvećenih djeci izbjeglicama, mada se neki dijelovi Konvencije posredno tiču njihove zaštite. To su, npr.: čl. 12., koji je posvećen ličnom statusu izbjeglice, u kojem je posebno naglašena potreba poštivanja prava koja nastaju iz braka, ili čl. 22. Konvencije, koji je posvećen općem obrazovanju.

Konvencija o pravima djeteta iz 1989. godine, u čl. 22. utvrđuje jasnu obavezu država-stranaka prema djeci izbjeglicama. Tako, države trebaju preduzeti odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da dijete koje traži status izbjeglice ili se može smatrati izbjeglicom, dobije odgovarajuću zaštitu i humanitarnu pomoć.<sup>46</sup>

Konvencija predviđa da sve odluke koje se tiču djece moraju biti zasnovane na kriteriju dobrobiti djeteta. Razrađujući načelo "najbolji interes djeteta", Konvencija u čl. 3. precizira da je, prilikom razmatranja svih postupaka vezanih za djecu, potrebno primarno uzeti u obzir interese djeteta, bilo da te postupke preduzimaju javne ili privatne institucije socijalne zaštite, sudovi, organi uprave ili zakonodavni organi. U svakoj okolnosti, u svakoj odluci koja utječe na dijete, potrebno je razmotriti različita moguća rješenja i ocijeniti šta su to najbolji interesi djeteta.<sup>47</sup> Konvencija o pravu djeteta nema posebnih odredbi o djeci prognanicima. Međutim, kada je dijete privremeno ili trajno lišeno porodičnog

---

<sup>45</sup> O problemima djece prognanika i izbjeglica vidjeti u: Hrbar D.(1993) „Djeca prognanici i izbjeglice i zaštita njihovih prava“, Zagreb: *Zbornik Pravnog fakulteta*, br. 2-3/93, str. 197.-202. UNHCR je objavio i Zaključke br. 47 o djeci u izbjeglištvu i br. 84 o djeci i adolescentima u izbjeglištvu.

<sup>46</sup> U st. 2. istog člana Konvencije o pravima djeteta, određeno je šta države ugovornice konkretno trebaju preduzeti kako bi osigurale zaštitu i humanitarnu pomoć.

<sup>47</sup> Djeca su u Konvenciji definirana kao "ljudska bića koja imaju manje od 18 navršениh godina".

okruženja, što se često dešava sa djecom prognanicima, Konvencija priznaje djetetu pravo na posebnu zaštitu i pomoć države koja se ostvaruje u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Ta pomoć uključuje smještaj djeteta u drugu porodicu, usvojenje ili smještaj u dječiju ustanovu.<sup>48</sup>

Kada dođe do prisilnog odvajanja djece od roditelja, Konvencija obavezuje države ugovornice da djetetu humano, jasno i brzo daju osnovne informacije o roditeljima, poštujući najveći interes djeteta.<sup>49</sup> Određujući osobe koja će preuzeti brigu o djetetu, Konvencija se koristi širokim određenjem, govoreći o "osobama po zakonu odgovornim za dijete".<sup>50</sup> Osnovni kriterij za postupanje sa djetetom prognanikom jeste njegova dobrobit, odnosno najbolji interes djeteta, pa je i odabir pravog instituta koji će na najbolji način zaštititi prava djeteta stvar procjene nadležnog organa na teritoriji gdje se dijete zateklo u progonstvu. Taj organ treba prepoznati potrebe djeteta, njegov interes i pružiti mu mogućnost da sva svoja prava ostvari na najbolji mogući način, primjenom svih raspoloživih instituta koje nudi pozitivno zakonodavstvo jedne zemlje.<sup>51</sup>

Uočene nedostatke koji se tiču nepostojanja posebnih odredbi o statusu žena i djece izbjeglica, svakako bi trebalo ispraviti, pa se kao mogući prijedlog za unapređenje njihova međunarodnopravnog položaja nameće nadopuna postojećih međunarodnih dokumenata o izbjeglicama. Ženama i djeci – članovima izbjegličke porodice, trebalo bi izdati dokumente o njihovom statusu, koji glase na njihovo ime, a djeci odvojenoj od roditelja nužno bi bilo odrediti staratelja koji će na najbolji način zastupati njihove interese. Iako sada ne postoje takve odredbe u međunarodnim dokumentima o izbjeglicama, trebalo bi omogućiti i priznavanje izbjegličkog statusa svim članovima porodice uvijek kada je glavni podnositelj (najčešće glava porodice) dobio taj status, ali i predvidjeti mogućnost da svaki član porodice individualno podnese svoj zahtjev.

Jedna od ranjivih kategorija izbjeglica su i stara lica (lica preko 65 godina života), iako međunarodni dokumenti o zaštiti izbjeglica, nažalost, nemaju posebnih odredbi o zaštiti ove kategorije.

Ipak, uzimajući u obzir sve poteškoće sa kojima se susreću stara lica izbjeglice, te uvažavajući principe i ciljeve navedene u pojedinim međunarodnim

---

<sup>48</sup> Bez obzira o kojem se načinu zaštite djeteta radilo, poželjno je da kod djeteta ne dođe do promjena svih onih obilježja koji čine pretpostavku za njegov identitet – jezik, vjera, kultura i način odgoja (čl. 20. Konvencije o pravima djeteta).

<sup>49</sup> Čl. 9. st. 4. i čl. 10. st. 1. Konvencije.

<sup>50</sup> Čl. 5., 9., 18. i 29. Konvencije.

<sup>51</sup> Korake koje bi nadležni organ trebao preduzeti u ispunjavanju ove svoje zadaće vidjeti u: Hrabar D.(1993): Ibid., str. 201.

dokumentima,<sup>52</sup> instrumente o zaštiti izbjeglica svakako bi trebalo upotpuniti i odredbama o zaštiti starih lica.

#### 4. Pravilo "non-refoulement"<sup>53</sup>

Konvencija ostavlja mogućnost državama da sa svog teritorija protjeraju izbjeglice koje se tu "zakonito nalaze". Postupak protjerivanja reguliran je čl. 32. Konvencije, a moguće ga je provesti 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; konačno, izbjeglici treba dati "razuman rok" kako bi pronašao zakonit prihvata u nekoj drugoj zemlji. 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.

Npr., šta se sve može podrazumijevati pod razlozima nacionalne sigurnosti ili javnog reda nemoguće je nabrojati. Pravo izbjeglice da podnese žalbu i odredi svog zastupnika može se suspendirati ukoliko se to protivi "imperativnim razlozima nacionalne sigurnosti", a ti se razlozi mogu u praksi krajnje proizvoljno i široko tumačiti. Koji će se vremenski period ostavljen izbjeglici da potraži prihvat u nekoj drugoj državi smatrati "razumnim rokom"? U navedenom roku država, koja vrši protjerivanje, može primjenjivati "unutrašnje mjere koje smatra nužnim". Međutim, koje mjere unutrašnjega karaktera i na osnovu čega

---

<sup>52</sup> Vidjeti Milenijsku deklaraciju UN-a iz 2000. godine (United Nations Millennium Declaration), A/ RES/55/2, u kojoj je navedeno osam specifičnih, vremenski ograničenih (do 2015. godine) ciljeva: djelotvornija borba protiv neadekvatnih prihoda, gladi u svijetu, nejednakosti polova, nedostatka obrazovanja, zaštita prirodne okoline, poboljšanje sistema zdravstvene zaštite i osiguranja, odnosno očuvanja zaliha čiste pitke vode. Integralni tekst vidjeti na : [www.un.org/documents/instruments/docs\\_en.asp](http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp). Datum pristupa: 19.5.2014.godine. Takođe vidjeti: Madridski internacionalni plan akcije o starenju (MIPAA) iz 2002.godine, (Madrid International Plan of Action on Ageing). dokument globalne politike starenja koji analizira posljedice starenja populacije, te sadrži 239 pojedinačnih preporuke u cilju dobrobiti i aktivne participacije starijih lica na svim nivoima. Integralni tekst vidjeti na : [www.un.org/esa/socdev/ageing/secondworldo2.html](http://www.un.org/esa/socdev/ageing/secondworldo2.html). Datum pristupa: 19.5.2014.godine.

<sup>53</sup> To je temeljno načelo zaštite izbjeglica, odnosno načelo zabrane protjerivanja ili vraćanja. To načelo štiti izbjeglice koje se nađu na području van zemlje svog porijekla od prisilnog vraćanja na područje gdje postoji vjerovatnoća da bi bili progonjeni, mučeni ili ubijeni.



će se procijeniti da su one nužne, ostaju nepoznanica. Čl. 33. Konvencije sadrži ključno pravilo zaštite izbjeglica – princip "non-refoulement", zabranu protjerivanja i vraćanja izbjeglica.<sup>54</sup>

Čl. 33. 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. Konvencija Organizacije afričkog jedinstva, o regulisanju posebnih vidova problema izbjeglica u Africi, štiti još i "fizički integritet".<sup>55</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.<sup>56</sup> 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 ova lica 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. stav 1. Konvencije koji je posvećen izbjeglicama koje su nezakonito ušle ili nezakonito borave na teritoriji jedne države, kojim je izričito 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. Ovoj obavezi država odgovara obaveza izbjeglica da se odmah prijave vlastima te države i izlože valjane razloge za svoj bespravan ulazak ili prisustvo u zemlji. Ukratko, prema odredbama čl. 31., 32., i 33. Konvencije o položaju izbjeglica, licu koje ispunjava uvjete da se smatra izbjeglicom ne može biti zabranjen ulazak na teritorij države ugovornice.<sup>57</sup> 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

---

<sup>54</sup> Navodeći načine protjerivanja, odnosno prisilnog vraćanja, Konvencija se koristi širokom formulacijom da se to neće učiniti "silom, ni na koji način".

<sup>55</sup> U čl. II., st. 3.

<sup>56</sup> Čl. 33., st. 2.

<sup>57</sup> Vidjeti Zaključak Izvršnog komiteta UNHCR-a br.6 iz 1977.godine. Integralni tekst Zaključka vidjeti u : Zbornik propisa o azilu, Sarajevo, 2007., str. 66.

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. Na čl. 33. nije dopušteno ulaganje rezervi. Činjenica da je ugrađen u veliki broj važećih međunarodnih instrumenata, rezolucije Ujedinjenih nacija i dokumente regionalnih organizacija, najbolje govori o širokoj prihvaćenosti ovog principa.<sup>58</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>59</sup>

## 5. Načini rješavanja izbjegličkih problema

Konačni cilj zaštite izbjeglica jeste pronalaženje trajnih rješenja za njihove probleme. Kao mogući oblici trajnog rješenja izdvajaju se: repatrijacija, asimilacija u državi azila ili preseljenje izbjeglica u treće zemlje.

### 5.1. Repatrijacija<sup>60</sup>

Repatrijacija (povratak u zemlju prebivališta), i za većinu izbjeglica i za zemlje azila, predstavlja najpoželjniji oblik rješavanja izbjegličkih problema.

---

<sup>58</sup> Čl. 22., t. 8. Američke Konvencije o ljudskim pravima. T. 9. istog člana zabranjeno je kolektivno protjerivanje stranaca. Refoulement je zabranjen eksplicitno ili posredstvom tumačenja i u nekim drugim međunarodnim dokumentima: 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.) i regionalnim dokumentima: Afrička konvencija o izbjeglicama, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl.3.), Konvencija o teritorijalnom azilu iz Karakasa, iz 1954. god. (čl. 3.), te Preporuci Savjetodavne skupštine Vijeća Evrope br. 293, iz 1961. godine.

<sup>59</sup> Sali S., Terzić Z(1996): *Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima*, Sarajevo: Soroš, str. 29.

<sup>60</sup> Objašnjenje pojma vidjeti u Ibler V.(1987): *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb: Informator, str. 278.

Primjetno je da izbjeglice traže azil uglavnom u susjednim zemljama, blizu svoje domovine, kako bi se, čim to uvjeti budu dozvoljavali, što prije mogli vratiti svojim kućama.

Uspješnost povratka zavisi i od dužine trajanja izbjeglištva. Naime, po dolasku u zemlju azila, većina se izbjeglica želi vratiti svojim kućama, ali protekom vremena, taj se broj smanjuje. Ova pojava ne iznenađuje jer izbjeglice u procesu donošenja odluke da li da se vrate ili ne, želeći ponovo preuzeti kontrolu nad svojim i životima članova porodičnog domaćinstva, razmišljaju o činjenici da povratak poslije dugo vremena predstavlja novo izbjeglištvo, posebno za najmlađe članove porodice.<sup>61</sup>

Osnovni uvjet za uspješnu repatrijaciju jeste dobrovoljnost. Izbjeglice trebaju donijeti slobodnu odluku o povratku na osnovu saznanja o uvjetima življenja u domovini, a sam povratak mora biti siguran i dostojanstven. Ukoliko se već izbjeglice ne mogu neposredno upoznati sa situacijom u domovini, ključnu ulogu u kvalitetnom i objektivnom informiranju izbjeglica ima UNHCR.

Sigurnost povratka znači da su prestali sukobi, odnosno uklonjeni su uzroci koji su jedno lice natjerali u bijeg. Ukratko, osoba mora biti sigurna da neće biti ponovo progonjena. Dostojanstven povratak uključuje osiguravanje materijalnih i svih drugih uvjeta potrebnih za normalan život povratnika. Dobrovoljni povratak trebao bi se realizirati na osnovu sporazuma UNHCR-a, zemlje azila i države porijekla izbjeglica. Sporazum bi trebao omogućiti uspješan povratak izbjeglica i "normalizaciju" njihova života.<sup>62</sup>

Međutim, stvarnost je često drugačija. Države koje su izbjeglicama pružile utočište mogu konstatirati da nisu više u stanju izdržavati te ljude, da su razlozi (uzroci) izbjeglištva prestali i da se izbjeglice mogu vratiti svojim kućama. Izbjeglice se zapravo vraćaju u domovinu u nadi da su od dva zla izabrali ono manje. A u domovini se najčešće susreću sa ekonomskim, materijalnim, socijalnim i pravnim problemima, poteškoćama vezanim za povratak imovine. Čak i kada bi htjeli ponovo u izbjeglištvo, zemlje koje su im ranije pružile utočište, vjerovatno to ponovo neće učiniti. Nakon završene repatrijacije međunarodne

---

<sup>61</sup> Navedeno prema: Keserović D.(2001): "Trajna rješenja izbjegličkog statusa sa posebnim osvrtom na integraciju", Beograd: *Pravni život*, br. 12/2001., str. 502.

<sup>62</sup> U oktobru 2003. godini UNHCR publicirao je Agendu za zaštitu izbjeglica, gdje je kao jedan od ciljeva istaknuto "pozivanje država da izrade strategije koje bi uključile bilateralne i regionalne sporazume o ponovnom prihvatu, radi promoviranja povratka i ponovnog prihvata osoba kojima nije više potrebna međunarodna zaštita, na human način i s punim poštivanjem njihovih ljudskih prava i dostojanstva, bez pribjegavanja pretjeranoj sili i, u slučaju djece, vodeći računa o njihovim najboljim interesima", cilj 2, tačka 7.

organizacije, prvenstveno UNHCR, još neko izvjesno vrijeme prate stanje na terenu i provjeravaju da li su uvjeti koje je država porijekla obećala prilikom repatrijacije ispunjeni i da li se poštuju. Međutim, čak i da dođe do kršenja tih uvjeta, malo se toga može učiniti. Relevantni međunarodni dokumenti o zaštiti izbjeglica ne predviđaju nikakve konkretne sankcije protiv "neposlušne" države. Međunarodnim organizacijama ostaju tek uvjeravanja, politički pritisci, pregovori sa nadležnim vlastima da obezbijede sigurnost povratnika, zaštite ih od napada i spriječe njihove progone. Na pozitivne rezultate takvih mjera međunarodne zajednice najčešće treba dugo čekati što za većinu izbjeglica, nažalost, može biti prekasno.

## 5.2. Integracija u državi azila

Pojam "integracija" trebao bi podrazumijevati niz aktivnosti koje provode institucije države domaćina, a koji izbjeglicama treba omogućiti da se upoznaju sa jezikom, običajima, stilom života u zemlji azila, tako da se, bez osjećaja prisile, mogu brže integrirati u različite sfere života u zemlji izbjeglištva. Taj cilj moguće je postići, npr., organiziranjem kurseva jezika, stručnom obukom, upoznavanjem sa načinom života i običajima u državi azila.<sup>63</sup>

Konvencija o statusu izbjeglica u čl. 34. predviđa obaveze država u pogledu integracije izbjeglica. Općenito, države ugovornice trebaju u najvećoj mogućoj mjeri olakšati asimilaciju i naturalizaciju izbjeglicama i svim snagama nastojati ubrzati postupak naturalizacije i smanjivanja taksi i troškova postupka.<sup>64</sup> I regionalni dokumenti poput Deklaracije iz Kartagene, Konvencije Organizacije afričkog jedinstva i Direktive EU o minimalnim standardima za kvalifikaciju i status državljana trećih zemalja ili osoba bez državljanstva kao izbjeglica ili osoba koje iz drugih razloga imaju potrebu za međunarodnom zaštitom i o sadržaju dobijene zaštite, oslanjajući se na Konvenciju o položaju izbjeglica, sadrže minimalne standarde nužne za integraciju.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Takva integracija, njeni okviri i programi trebaju odražavati pristup kojim se promovira prihvatanje i poštivanje načina života i zaštite izbjeglica i, pri tome, pomagati njihovu funkcionalnu i kulturološku adaptaciju u novoj društvenoj sredini. Navedeno prema: UNHCR (2007): *Prava izbjeglica u kontekstu integracije: pravni standardi i preporuke*, Ženeva, str. 28.

<sup>64</sup> Ove obaveze treba shvatiti na način da država, koja je pristupila Konvenciji, treba izbjeglicama osigurati prava i poduzeti mjere osim onih koje se uobičajno poduzimaju prema drugim strancima i da izjednače njihova prava, koliko god je to moguće, sa pravima osoba sa stalnim boravkom ili državljanima. Ibid.

<sup>65</sup> Vidjeti čl. 3. st. 8. Deklaracije iz Kartagene i st. 9. Preambule Konvencije Organizacije afričkog jedinstva.

Integracija, kao važno trajno rješenje izbjegličkih problema, predstavlja pravni, ekonomski, društveno-ekonomski i politički proces koji treba stalno nadopunjavati novim elementima.

Integracija zavisi od dobre volje države koja je pružila azil. Praksa pokazuje da zemlje azila pristaju na tu mogućnost, ukoliko izbjeglice pridonose njihovu ekonomskom razvoju.

To znači da je država utočišta spremna razmotriti i odobriti stalni boravak mladim i kvalificiranim, stručnim kadrovima i u tom cilju utvrđuje kvote za prijem.<sup>66</sup>

Generalno, integracija se ostvaruje mnogo lakše ukoliko broj izbjeglica u jednoj zemlji nije pretjerano veliki, odnosno otežana je u slučaju kada broj izbjeglica postane masovniji.

To je i razumljivo iz razloga što zemlje, općenito, nisu pripremljene da prime veliki broj izbjeglica i što integracija često remeti njen ekonomski, socijalni i državni sistem.<sup>67</sup>

Neke od mjera i standarda koji bi mogli doprinijeti pozitivnoj i djelotvornijoj politici integracije jesu: ratifikacija i primjena međunarodnih i regionalnih dokumenata o zaštiti izbjeglica, ali i instrumenata o ljudskim pravima uopće, jer odredbe Konvencije o statusu izbjeglica ne reguliraju sva pitanja i mjere nužne za integraciju. Bržoj i lakšoj integraciji izbjeglica svakako bi doprinijelo i podsticanje pozitivnog stava prema njima i situaciji u kojoj se nalaze. Sadržaje integracije nužno treba prilagoditi posebnim potrebama i mogućnostima različitih grupa unutar izbjegličke populacije: djeca, žene, stara i invalidna lica. I najvažnije, usvojene standarde nužno je primjenjivati jer nerijetko, čak i kada postoje zakonski okviri, administrativne ili praznine u primjeni predstavljaju ozbiljnu prepreku izbjeglicama koje žele ostvariti svoje pravo na integraciju. Proces integracije izbjeglica u novo društvo okončava se naturalizacijom.

Međunarodni dokumenti, iako ne utvrđuju pravo na naturalizaciju, predviđaju neka prava usko vezana za to, poput prava na stjecanje državljanstva. Tako, Konvencija o pravima djeteta i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, garantiraju djetetu pravo na stjecanje državljanstva. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena garantira jednaka prava žena i muškaraca u pogledu stjecanja, promjene i zadržavanja njihova državljanstva i u pogledu državljanstva njihove djece. Posebno je naglašeno kako

---

<sup>66</sup> Među državama koje određuje periodične godišnje kvote za prijem izbjeglica jesu i: SAD, Kanada, Švedska, Norveška, Australija, Holandija, Finska.

<sup>67</sup> Vidjeti u: Keserović D.(2001), Ibid., str. 505.

se sklapanjem braka sa strancem ili promjenom državljanstva supružnika ne smije automatski mijenjati državljanstvo supruge, prisiliti je da uzme državljanstvo muža niti se može ostaviti bez državljanstva.<sup>68</sup>

Za izbjeglice također mogu biti relevantne odredbe Konvencije o statusu osoba bez državljanstva, Konvencije o smanjenju broja osoba bez državljanstva, a značajan dokument svakako je i Evropska konvencija o državljanstvu iz 1997. godine, koja naglašava obavezu država članica da izbjeglicama koji zakonito borave na njihovu području olakšaju stjecanje državljanstva.<sup>69</sup>

### **5.3. Nastanjivanje izbjeglica u trećim zemljama**

Ovaj model rješavanja izbjegličke problematike promovirale su razvijene zemlje Zapada nakon Drugog svjetskog rata, lobirajući za preseljenjem u tzv. treće zemlje, a bio je aktuelan sve do sredine 80-tih godina. Preseljenje se zapravo nudi za one izbjeglice koje su izložene riziku i za koje opasnost nije prestala ni u zemlji prvog azila ili za njih nije moguće iznaći neko drugo rješenje trajnoga karaktera. S druge strane, princip solidarnosti (raspodjela izbjegličkog tereta), ostavlja mogućnost UNHCR-u da od trećih država zahtijeva da prime jedan broj izbjeglica koje se nalaze u državi azila. Osim pristanka samih izbjeglica, preseljenje je omeđeno i kvotom koju propisuju treće zemlje i pravilima na osnovu kojih izbjeglica može ući u proceduru za preseljenje. Neke zemlje određuju godišnje kvote useljenika, tražeći mlađa, kvalificirana lica, dok druge stvaraju ad hoc uvjete za prijem izbjeglica.

Da bi se realiziralo preseljenje u treće zemlje, osim priznanja izbjegličkog statusa, mora postojati opravdano uvjerenje da su izbjeglice u opasnosti i u zemlji porijekla i u zemlji azila. To samo potvrđuje da se preseljenje nudi kao posljednje moguće trajno rješenje izbjegličkih problema jer se prethodno moraju detaljno ispitati mogućnosti dobrovoljnog povratka u određenom vremenskom periodu, kao i mogućnosti njihove integracije u zemlji azila. Posebnu ulogu u organiziranom odlasku lica, posebno izbjeglica, u treće zemlje ima Međunarodna organizacija za migracije (IOM). Ova organizacija osnovana je pod nazivom Međuvladin komitet za evropske migracije 1951. godine, a sjedište joj je u Ženevi. Konkretno, aktivnosti IOM-a podrazumijevaju pribavljanje dokumentacije koja

---

<sup>68</sup> Čl. 9. Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena.

<sup>69</sup> U čl. 6. st. 4. t. g predviđeno je da će "svaka država stranka olakšati svojim zakonskim propisima stjecanje državljanstva sljedećim osobama (...), osobama bez državljanstva i priznatim izbjeglicama koji zakonito borave i imaju uobičajeno mjesto boravka na njihovoj teritoriji".

se traži za ulazak u zemlju preseljenja, organiziranje i brigu o realizaciji pripremnih radnji za odlazak (prije svega obavljanje medicinskih pregleda, priprema dokumentacije za medicinsko liječenje nakon dolaska u treće zemlje), organiziranje transporta.<sup>70</sup> U cilju rješavanja izbjegličkih problema, posebno dobrovoljne repatrijacije izbjeglica ili njihove asimilacije u društvo u državi prijema, kancelarija Visokog komesara za izbjeglice saraduje i sa nevladinim organizacijama.

## Zaključak

U Konvenciji o položaju izbjeglica, kao ciljevi njene primjene istaknuti su: nastojanje da se izbjeglicama osigura najšire moguće uživanje prava čovjeka i osnovnih sloboda, utvrđivanje obaveze međunarodne solidarnosti u rješavanju izbjegličkih problema, izbjegavanje "zategnutosti među državama", primjena međunarodnih konvencija koje osiguravaju zaštitu izbjeglica i "stvarna koordinacija mjera" preduzetih za rješavanje problema izbjeglica.

Bez obzira o kojem modelu rješavanja izbjegličkih problema govorili, trebalo bi voditi računa o poštivanju principa jedinstva porodice, odnosno nastojati da svi članovi porodice budu zajedno. Princip jedinstva porodice nažalost nije neko apsolutno pravo, već samo preporuka državama da, ukoliko se neko od članova porodice već nalazi na njihovoj teritoriji, prime i ostatak izbjegličke porodice. Međunarodne organizacije u cilju ostvarenja ovog principa mogu tek apelirati na države (preporučiti im) da zauzmu liberalnije stavove prema ujedinjavanju izbjegličkih porodica. Međutim, konačna odluka i dalje zavisi od države u kojoj se nalaze pojedini članovi porodice. Dosadašnji pristup međunarodne zajednice zaštiti izbjeglica i iznalaženju rješenja za njihove probleme svodio se uglavnom na "liječenje posljedica". Čekalo bi se da se sukobi okončaju, da se politička situacija normalizira, a nakon toga vršila bi se dobrovoljna repatrijacija izbjeglica. U nešto manjem obimu dogodila bi se njihova naturalizacija ili preseljenje u treće zemlje. Većina zemalja pooštrava svoje uvjete za dodjeljivanje izbjegličkog statusa. Nerijetko se izbjeglice prisilno vraćaju u svoju matičnu državu, bez mogućnosti da podnesu zahtjev za priznavanje azila. Države sve više ističu pa i otvoreno negoduju zbog ekonomskih troškova prijema, smještaja izbjeglica i preispitivanja njihovih zahtjeva. Sve ovo jasan je znak kako dosadašnji, tradicionalan pristup zaštiti izbjeglica treba mijenjati i umjesto bavljenja posljedicama, pažnju usmjeriti na sprečavanje i otklanjanje uzroka problema.

---

<sup>70</sup> Više o aktivnostima IOM-a na: [www.iom.org](http://www.iom.org).

Činjenica da neka konvencija eventualno nije još stupila na snagu, ne znači da su izbjeglice lišene svakog oblika zaštite i ne opravdava negativne postupke država prema njima.

U svakom slučaju, potrebno je daljnje dograđivati međunarodne izvore o izbjeglicama, stvarati praksu nadležnih institucija (međunarodnih sudova i organa) uz nastojanje da one sve više uređuju konkretna prava i obaveze, i država i izbjeglica jer bi se na taj način osigurala konkretnija, brža i neposrednija zaštita izbjeglica.

## **Literatura:**

### **Knjige, zbornici, priručnici :**

1. Degan, V.Đ.(2000) Međunarodno pravo, Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
2. Ibler V.(1987) Rječnik međunarodnog javnog prava, Zagreb: Informator.
3. Jakovljević, B.(1998) Sistem međunarodne zaštite izbjeglica, Beograd: Međunarodna politika.
4. Mesić, M.(2002) Međunarodne migracije-tokovi i teorije, Zagreb: Societas.
5. Sali, S., Terzić, Z.(1996) Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima, Sarajevo: Soroš.
6. UNHCR (1998) Priručnik o postupcima i kriterijima za određivanje izbjegličkog statusa, Ženeva.
7. UNHCR (2007) Zbornik propisa o azilu, Sarajevo.
8. UNHCR (2007) Prava izbjeglica u kontekstu integracije-pravni standardi i preporuke, Ženeva.

### **Članci:**

1. Crnić-Grotić, V.(1998) „Posebnosti međunarodnopravnog položaja žena izbjeglica“, Rijeka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, br.19/98.
2. Gatarić, Đ.(1993) „Pravni aspekti položaja izbjeglica i prognanika“, Zagreb: Zbornik Pravnog fakulteta br.43/93.
3. Hrabar, D.(1993) „Djeca prognanici i izbjeglice i zaštita njihovih prava“, Zagreb: Zbornik Pravnog fakulteta br.2-3/93.



4. Keserović, D.(2001) „Trajna rješenja izbjegličkog statusa sa posebnim osvrtom na integraciju“, Beograd: Pravni život, br.12/2001.
5. Mesić, M.(1994) „Izbjeglice i izbjegličke studije“, Zagreb: Revija socijalne politike, br.2/94.
6. Mesić, M.(1993) „Međunarodno izbjegličko pravo“, Zagreb: Migracijske teme, br.9/93.

**Internet stranice:**

1. [www.iom.org](http://www.iom.org)
2. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/428\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/428(V)). Datum pristupa: 19.12.2013.
3. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/302\(IV\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/302(IV)). Datum pristupa: 19.12.2013.
4. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/46/182](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/182). Datum pristupa: 19.12.2013.
5. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3454\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3454(XXX)). Datum pristupa: 19.12.2013.
6. [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/3455\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3455(XXX)). Datum pristupa: 19.12.2013.
7. [www.un.org/documents/instruments/docs\\_en.asp](http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp). Datum pristupa: 19.5.2014.
8. [www.un.org/esa/socdev/ageing/secondworldo2.html](http://www.un.org/esa/socdev/ageing/secondworldo2.html). Datum pristupa: 19.5.2014.

## **LEGAL STATUS OF REFUGEES IN THE INTERNATIONAL LAW**

### **Summary**

Refugees are one of the biggest problems that international community is faced with. The emergence of a large number of refugees causes enormous economic disturbances and generally social disruptions, not only in the countries which they come from, but also in the receiving states.

This paper, in addition to a brief historical review of the development of international refugee protection, analyses the rights and obligations of refugees, points to the problems faced by women and children refugees and presents models to solve refugee problems: repatriation, settlement in the country of asylum or resettlement.

### **Key words**

refugees, rights and obligations of refugees, repatriation, resettlement.

# POLITOLOŠKO PRAVNI ASPEKTI MOGUĆNOSTI UBRZANJA INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU

pogledi i mišljenja

**Prof.dr. Mirko Pejanović\*\***

Država Bosna i Hercegovina je tokom druge polovine devetnaestog i početkom dvadesetog stoljeća, u okviru austro-ugarskog carstva ušla u istorijski proces evropeizacije u ekonomskoj i kulturnoj sferi. Tokom socijalističkog razvoja u vremenu od 1945. do 1992. godine, Bosna i Hercegovina je izgradila svoju državnost i postala srednje razvijena zemlja.

Nakon sticanja nezavisnosti i međunarodnog priznanja 1992. godine i četrdesetogodišnjeg rata, Bosna i Hercegovina je na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma započela svoj politički razvoj u pravcu postizanja članstva u Evropskoj uniji i NATO savezu. U tom kontekstu, izvedene su mnoge reforme i potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Bosne i Hercegovine 2008. godine.

Od 2008. do 2014. godine došlo je do stagnacije u odvijanju procesa integracije BiH u Evropsku uniju. U radu su izložene ideje za ubrzanje integracije BiH u Evropsku uniju. Oblikovane su vanjske, zapravo geopolitičke pretpostavke, za ubrzanje integracije BiH u EU. Razmatraju se i unutrašnje pretpostavke koje se odnose na udruživanje pobjedničkih stranaka u širu koaliciju: za evropsku Bosnu i Hercegovinu.

## **1. Bosna i Hercegovina i Evropska unija u povijesno-kulturološkom kontekstu**

Bosna i Hercegovina je po svom geografskom položaju zemlja smještena u centralnom dijelu Zapadnog Balkana. Preko hiljadu kilometara njene granice nalazi se u graničnom pojasu Republike Hrvatske koja je od jula mjeseca 2013. godine 28. članica Evropske unije.

---

\* Tekst je u obliku referata izložen na međunarodnoj konferenciji "Bosna i Hercegovina i euroatlantske integracije" 07. i 08.05.2014.godine u Bihaću

\*\* *Dopisni član ANUBiH, Univerzitet u Sarajevu, Fakultet političkih nauka; pejanovicm@fpn.unsa.ba*

U svojoj prošlosti, Bosna i Hercegovina je bila zemlja pod upravom velikih carstava. Preko 400 godina je bila pod upravom Otomanskog carstva, zapravo od 1463. do 1878. godine. Kao zasebna teritorijalno-upravna jedinica Otomanskog carstva, Bosna i Hercegovina je zaostajala u ekonomskom i kulturnom razvoju u odnosu na druge zemlje u tadašnjoj Evropi.

Na temelju odluka Berlinskog kongresa iz 1878. godine, Bosna i Hercegovina je predana na upravu Austrougarskom carstvu. Tokom vladavine Austrougarskog carstva u Bosni i Hercegovini dolazi do historijskog preokreta. Uvodi se industrijalizacija i tržišna kapitalistička privreda u Bosni i Hercegovini. Nastaju prva preduzeća u oblasti hemijske industrije, industrije prerade drveta. Otvaraju se rudnici i započinje eksploatacija rudnog bogatstva. Započinje proizvodnja željeza. Grade se prve pruge i putevi. Razvijaju se gradski industrijski i urbani centri. Gradovi dobijaju prve vodovodne sisteme. Otvaraju se građanske osnovne i srednje škole. Uvodi se telefonski saobraćaj. Novoizgrađenom željeznicom od Sarajeva do Bosanskog Broda, Bosna i Hercegovina se povezuje sa zemljama unutar Austrougarskog carstva.

Veoma moćna Austrougarska uprava uvela je Bosnu i Hercegovinu u tadašnji razvijeni evropski prostor. U tom kontekstu vrijeme od 1878. godine pa do 1914. godine, pod upravom Austro-ugarskog carstva, predstavlja historijski period evropeizacije Bosne i Hercegovine u svim oblastima društvenog razvoja: ekonomskom, kulturnom, političkom, tehničko-tehnološkom.<sup>1</sup>

Nakon Prvog svjetskog rata, Bosna i Hercegovina postaje sastavni dio države Srba, Hrvata i Slovenaca, a potom Kraljevine Jugoslavije. Od dvadesetih pa sve do kraja tridesetih godina dvadesetog stoljeća, Bosna i Hercegovina je izložena ekonomskom zaostajanju. Bosna i Hercegovina postaje prostor borbi za podjele između velikodržavnih interesa srpske i hrvatske političke elite. To je kulminiralo potpisivanjem sporazuma Cvetković-Maček. Po ovom sporazumu 13 srezova je pripojeno banovini Hrvatskoj. U drugom svjetskom ratu, Bosna i Hercegovina je uslijed fašističke okupacije imala veliko stradanje civilnog stanovništva.

Snažan antifašistički pokret naroda koji se razvio na tlu Bosne i Hercegovine tokom Drugog svjetskog rata, doveo je do obnove državnosti Bosne i Hercegovine na historijskom Prvom zasjedanju ZAVNOBIH-a u Mrkonjić Gradu 1943. godine. Preko antifašističkog pokreta Bosna i Hercegovina kao jedna od federalnih jedinica jugoslovenske federacije kulturološki postaje dio slobodne Evrope.

---

<sup>1</sup> U vremenu austro-ugarske vladavine "naslijeđena opterećenja i suprotnosti izbijaju na vidjelo kao nikada do tada, ali se istovremeno ubrzavaju i pozitivni historijski procesi kao posljedice MODERNIZACIJE i EVROPEIZACIJE DRUŠTVA (podvukao M.P)", Vidi Ivan Lovrenović, Unutarnja zemlja, Durieux, 1999, Zagreb, str. 135.

Tokom razvoja u socijalističkom periodu od 1945. do 1992. godine, Bosna i Hercegovina je razvila modernu privredu, obrazovanje i zdravstvenu zaštitu. Sa milion zaposlenih svojih stanovnika, a imala je ukupno oko četiri miliona stanovnika, Bosna i Hercegovina se našla u krugu srednje razvijenih zemalja.

Voljom svojih građana, što je iskazano na referendumu za nezavisnu BiH početkom 1992. godine, Bosna i Hercegovina je tokom disolucije socijalističke jugoslovenske federacije postala suverena država. Njen razvoj u miru zaustavio je četverogodišnji agresivni rat.

Poslije četverogodišnjeg rata, Bosna i Hercegovina na temelju Dejtonskog mirovnog sporazuma, ulazi u doba mira i postratne obnove. Kao glavni garant mira u Bosni i Hercegovini javljaju se velike sile. One putem Kontaktne grupe koju čine: SAD, Ruska federacija, Engleska, Francuska i Njemačka, imaju dominantnu ulogu u Vijeću za implementaciju mira.

Međunarodna zajednica i Evropska unija dobile su ovlaštenja za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ta ovlaštenja se realizuju putem mirovnih vojnih snaga i putem visokog predstavnika međunarodne zajednice (OHR-a). Visoki predstavnik međunarodne zajednice je vrhovni autoritet za tumačenje i provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.

## **2. Izgradnja mira i demokratskih institucija u postdejtonskom vremenu**

Prvih pet godina nakon rata, a to je od 1995. – 2000. godine, izveden je proces postratne obnove, osnovne komunalne, saobraćajne infrastrukture i infrastrukture u oblasti obrazovanja i zdravstvene zaštite. Obnovljeni su komunalni sistemi za pružanje usluga građanima. Pristupilo se obnovi putne infrastrukture i obnovi stambenih objekata. Škole i zdravstveni centri su stavljeni u funkciju. Uspostavljena je sloboda kretanja građana na cijelom prostoru države Bosne i Hercegovine. Postepeno se odvijao povratak izbjeglica i raseljenih osoba u njihova predratna mjesta življenja. Sa povratkom izbjeglica i osiguranjem slobode kretanja, započela je i obnova međunacionalnog povjerenja.

Prvi predstavnik međunarodne zajednice za Bosnu i Hercegovinu bio je Karl Bilt, švedski diplomat. Njega je naslijedio španski diplomat Karl Vestendorp. Vestendorpa je zamijenio austrijski diplomat Wolfgang Petrič. Potom je za Visokog predstavnika međunarodne zajednice imenovan Pedit Ešdaun, diplomata Engleske. Njemački diplomata Kristijan Švarc Šiling je došao poslije Ešdauna. Miroslav Lajčak, diplomata Slovačke, odmijenice Švarca Šilinga. Od 2009. godine, funkciju Visokog predstavnika obavlja austrijski diplomata Valentin Incko. Do 2010. godine, funkcija Visokog predstavnika međunarodne zajednice i specijalnog pred-

stavnika Evropske unije bila je objedinjena u jednoj ličnosti. Tek je od 2010. godine funkcija specijalnog predstavnika EU odvojena u samostalnu funkciju Evropske unije. Tu funkciju od 2010. godine obavlja Peter Sorensen.

Svi Visoki predstavnici međunarodne zajednice bili su iz evropskih država. I na taj način Evropska unija je bila involvirana u proces izgradnje mira i demokratskih institucija države Bosne i Hercegovine. Zapravo, Evropska unija je dobila važnu poziciju u implementaciji Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ona se iskazivala i u ekonomskoj i u političkoj sferi. Postala je vodeći donator u postratnoj obnovi Bosne i Hercegovine.

Izgradnji demokratskih institucija, posvećivala se posebna pažnja. Odlučivanje u Predsjedništvu i Parlamentarnoj skupštini odvijalo se u prostorima Zemaljskog muzeja. Nekoliko godina nije bilo povjerenja, naročito u rukovodećoj strukturi Republike Srpske da se organizuje rad u službenoj zgradi Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Kao važan momenat u izgradnji demokratskih institucija javljali su se slobodni demokratski izbori. Na prvim postratnim izborima organizovanim u septembru 1996. godine, pobjednice su postale tri etničke stranke: SDA, SDS i HDZ BiH. One su zajedno osvojile 86% mjesta u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine. Međunarodna zajednica je razvila strategiju da se parlamentarni izbori organizuju svake druge godine. Bila je zamisao da kraći mandati i učestali izbori mogu dovesti do bitnih promjena u strukturi izabраних zastupnika. Sve je to trebalo ubrzati otklon od strukture koju je donijelo ratno vrijeme. Na drugim postratnim parlamentarnim izborima što su organizovani 1998. godine i dalje su preovlađujuću pobjedu dobile etničke stranke. Glavni problem u vršenju vlasti etničkih stranaka bio je u tome što vladajuće stranke nisu imale konsenzus za donošenje zakona. Nepostojanje tog konsenzusa nadomjestio je Visoki predstavnik međunarodne zajednice koji je na osnovu Bonskih ovlasti iz 1998. godine, mogao proglašavati zakone. Tako su se mogle izvoditi važne reforme. Jedna od tih reformi odnosila se na jačanje upravljačkih kapaciteta Vijeća ministara BiH. Vijeće ministara je institucionalno prošireno tako što su uvedena tri nova ministarstva.<sup>2</sup> Na parlamentarnim izborima 2000. godine, pobjeđuju građanske multietničke stranke. Formira se Alijansa za demokratske promjene. U vremenu od 2000. do 2002. godine, ispunjeni su uslovi za prijem Bosne i Hercegovine u Vijeće Evrope.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Uvedena su tri nova ministarstva: Ministarstvo za trezor institucija BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstvo za evropske integracije. Vidi Zakon o Vijeću ministara 2000. godine.

<sup>3</sup> Kao glavni uslov bio je ukidanje diskriminacije građana na etničkoj osnovi. Odlukom Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda na cijelom prostoru BiH iz 2000. godine, ukinuta je diskriminacija na etničkoj osnovi.

Od 2002. godine uvode se četverogodišnji mandati za parlamentarna tijela. Izbore u Bosni i Hercegovini, umjesto OSCE-a, izvodi Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine.

### **3. Glavne reforme do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju**

Od 2000. godine započinje aktivnost institucija države Bosne i Hercegovine i institucija međunarodne zajednice sa ciljem da Bosna i Hercegovina započne reforme čijim provođenjem bi se stvorili uslovi za odvijanje procesa integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

Postoji nekoliko geopolitičkih faktora koji određuju ISTORIJSKU NEMINOVNOST INTEGRACIJE DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU. Prvi je sadržan u istorijskim ciljevima Dejtonskog mirovnog sporazuma, a oni se ogledaju u tome da Bosna i Hercegovina učvrsti mir, izvede reforme i postane članica EU i NATO saveza. Postizanjem članstva u Evropskoj uniji, Bosna i Hercegovina postaje STABILNA, EKONOMSKI PROSPERITETNA I SAMOODRŽIVA U SVOJOJ DRŽAVNOJ EGZISTENCIJI.

Drugi geopolitički faktor odnosi se na to da silnice evropskih integracija uslovljavaju i opredjeljuju dinamiku i tokove unutrašnje integracije države Bosne i Hercegovine. Integracijski proces za sticanje članstva u Evropskoj uniji započinje 1998. godine uspostavljanjem partnerstva EU i Bosne i Hercegovine. Tada je uspostavljeno Konsultativno radno tijelo (*Consultative Task Force*) kao forum za odvijanje tehničkog i političkog dijaloga između Bosne i Hercegovine i Evropske unije. Evropska unija je u martu 2000. godine objavila Mapu puta (*RoadMap*) kao odgovor na zahtjev Bosne i Hercegovine za početak pregovora o stabilizaciji i pridruživanju. U Mapi puta je definisano 18 bitnih koraka koje trebaju poduzeti vlasti u BiH kako bi se započeo rad na Studiji izvodljivosti. Radi se o tome da je Mapa puta sadržavala političke mjere, ekonomske mjere, mjere koje se odnose na demokratiju, vladavinu zakona i ljudska prava. Provođenje mjera iz Mape puta omogućilo je donošenje više zakona među kojima su bili naročito značajni: Izborni zakon, Zakon o Državnoj graničnoj službi, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o konkurenciji, Zakon o direktnim stranim ulaganjima.

Realizacija Mape puta dovela je do pripreme Studije izvodljivosti, kako bi se otvorili pregovori o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U Studiji izvodljivosti, Direkcija za evro-pske integracije je odgovorila na 346 pitanja Evropske komisije. Unutar Studije izvodljivosti, identificirano je 16 prioritet-

nih reformi. Izvođenje reformi je pretpostavljalo usvajanje preko 40 novih zakona i uspostavljanje 27 novih institucija.<sup>4</sup>

Osnova za izvođenje reformi u Bosni i Hercegovini uslovljena je evropskim integracijskim procesom. Moguće prepreke i blokade u donošenju reformskih zakona uklanjane su odlukama Visokog predstavnika međunarodne zajednice. Samo u toku 2002. godine Pedi Ešdaun je, kao Visoki predstavnik međunarodne zajednice, nametnuo 32 zakona a u 2003. godini 14 zakona.<sup>5</sup> Kao glavne reforme javljaju se: reforma poreskog sistema sa uspostavom Uprave za indirektno oporezivanje, zatim reforma sistema odbrane i formiranje jedinstvenih oružanih snaga. Među najvažnijim reformama je i reforma pravosuđa koja je omogućila uspostavu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća. Ovo Vijeće je preuzelo funkciju imenovanja sudija i tužilaca. Formiranje oružanih snaga Bosne i Hercegovine omogućilo je izvođenje reformi za pristupanje Bosne i Hercegovine u članstvo NATO-saveza.

U složenom procesu međustranačkog dijaloga više godina je trajala aktivnost za reformu policije. Ova reforma je bila jedan od uslova za potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Prihvaćen je djelimični koncept reforme policije sa uvođenjem Direkcije za koordinaciju policijskih struktura. Nakon toga je Evropska unija, 26. juna 2008. godine, potpisala sa Bosnom i Hercegovinom Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Time je Bosna i Hercegovina ušla u ugovorni odnos sa Evropskom unijom. Provođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju omogućuje Bosni i Hercegovini da podnese aplikaciju za sticanje statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. Umjesto uspješnog odvijanja procesa integracije BiH u Evropsku uniju, došlo je do zastoja.<sup>6</sup>

## **4. Odlike zastoja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju od 2008. godine**

Zastoj integracije BiH u EU uslijedio je nakon parlamentarnih izbora 2006. godine. U izbornoj kampanji tokom ljeta i jeseni 2006. godine, oživljena je radikal-

---

<sup>4</sup> Vidi više: Analiza razvoja principa uslovljenosti EU, Direkcija za evropske integracije BiH, mart 2010.

<sup>5</sup> Nermina Šaćić: Međunarodna zajednica u Bosni i Hercegovini – od decembra 1995. do marta 2007.godine; u knjizi: "Primjer Bosne i Hercegovine: održivi koncepti ili stranputice međunarodne zajednice?" Fondacija Heinrich Boell, Ured za BiH, Sarajevo, 2007, str. 56.

<sup>6</sup> Evropska komisija je stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju uslovila implementacijom presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić-Finci" i uspostavljanjem djelotvornog mehanizma koordinacije u pitanjima koja se odnose na proces integracije BiH u EU.



no-nacionalistička retorika. Na jednoj strani je bio zahtjev za ukidanje Republike Srpske i dolazio je od Stranke za BiH. Na drugoj strani se javila etno-nacionalna retorika, da se provede referendum o odcjepljenju Republike Srpske od države Bosne i Hercegovine. Ovaj zahtjev je dolazio od Saveza nezavisnih socijaldemokrata. I jedna i druga retorika su uslijedile nakon neuspjeha ustavne reforme u Parlamentarnoj skupštini BiH.<sup>7</sup> Takva retorika je dovela do pogoršanja povjerenja u međuetničkim odnosima. Istovremeno je etno-nacionalna retorika dovela do političkih sukobljavanja između vladajućih stranaka u Parlamentarnoj skupštini BiH. To je dovelo do slabljenja demokratskog kapaciteta Parlamentarne skupštine BiH u mandatnom periodu 2006-2010. godine.

Prema mišljenju Visokog predstavnika međunarodne zajednice, Valentina Incka iskazanom u intervjuu švicarskom *Neue Zürcher Zeitung*, godine u mandatnom periodu 2006.-2010. "bile su nažalost izgubljene godine. (...) Bosanski političari moraju barem u nekim oblastima skinuti etničke naočale."<sup>8</sup>

I u izbornoj kampanji za parlamentarne izbore 2010. godine nisu bitno promijenjene politike etno-nacionalnih stranaka. Pobjednička stranka u Republici Srpskoj, Savez nezavisnih socijaldemokrata, ostala je na poziciji jačanja Republike Srpske i slabljenja Bosne i Hercegovine. Socijaldemokratska partija BiH, kao pobjednik u Federaciji BiH, nije uspjela dobiti podršku HDZBiH za formiranje parlamentarne većine u Federaciji. To je otežalo formiranje parlamentarne većine na nivou države Bosne i Hercegovine. Sa zakašnjenjem više od godinu dana, formirana je parlamentarna većina i obrazovano Vijeće ministara BiH. Nakon godinu dana rada došlo je do promjene parlamentarne većine. U maju 2012. godine iz parlamentarne većine je izašla Stranka demokratske akcije zbog neprihvatanja budžeta institucija BiH za 2012. godinu. Sve je to utjecalo na rad Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara BiH. Veoma malo reformskih zakona je usvojeno u Parlamentarnoj skupštini BiH. Nakon više pokušaja Parlamentarna skupština je usvojila Zakon o popisu stanovništva. To je omogućilo da se popis stanovništva provede u oktobru 2013. godine.

Parlamentarna skupština BiH nije uspjela unutar svoje demokratske procedure utvrditi nacrt amandmana na Ustav BiH kojim bi se provela presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić - Finci". Lideri vladajućih stranaka su odlučivanje o provođenju presude prisvojili u svoj zatvoreni krug (sedam lidera parlamentarnih stranaka).

---

<sup>7</sup> Pod nazivom „Aprilski paket“ amandmana na Ustav BiH odbijen je u Parlamentarnoj skupštini BiH početkom maja 2006. godine.

<sup>8</sup> Intervju sa Visokim predstavnikom za BiH Valentinom Inckom objavljen un *Neue Zürcher Zeitung* od 29.9.2010. godine.

Od 2010. pa sve do 2014. godine, vladajuće stranke nisu uspjele izgraditi konsenzus o sadržaju amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine kojim bi se provela presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu "Sejdić - Finci". Neslaganje vladajućih političkih stranaka dovelo je do POTPUNE STAGNACIJE INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU. Kao posljedica takvog stanja, došlo je do stagnacije u ekonomskom i političkom razvoju. Naraslo je nepovjerenje građana prema nosiocima političke vlasti. Uslijedili su i protesti građana u Federaciji BiH. Smijenjene su kantonalne vlade u Tuzlanskom, Unsko-sanskom i Zeničko-dobojskom kantonu.

## **5. Stajališta Evropske komisije o zastoju integracije BiH u EU tokom 2013. godine**

U Izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2013. godini izvedeno je više stajališta. Ta stajališta u osnovi se svode na zaključno stajalište da "nisu ispunjeni uslovi za stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i za podnošenje vjerodostojnog zahtjeva za članstvo u Evropskoj uniji."<sup>9</sup> Može se ustvrditi da je u mandatnom periodu 2010.-2014. godine Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nastavljena stagnacija procesa integracije BiH u Evropsku uniju.

Izdvađa se nekoliko aspekata koji potvrđuju tu stagnaciju. Najprije se u Izvještaju o napretku podcrtava da nije "ispoštovana obaveza da se do 30. novembra 2012. godine provede presuda u predmetu 'Sejdić-Finci'".<sup>10</sup> I pored nastojanja Evropske unije da pomogne u procesu provođenja presude u predmetu "Sejdić - Finci", politički lideri Bosne i Hercegovine nisu uspjeli postići dogovor o tome.<sup>11</sup> Tog dogovora nije bilo ni u drugoj polovini 2013., kao ni na početku 2014. godine.

Diskriminacija građana na osnovu etničke pripadnosti ostaje i dalje veliki problem u Bosni i Hercegovini. Takođe se u Izvještaju o napretku konstatuje da nije ispunjen zahtjev za "uspostavljanje djelotvornog mehanizma koordinacije za pitanja evropskih integracija."<sup>12</sup> Izvještaj o napretku u 2013. godini sadrži važne osvrtne na demokratiju i vladavinu prava. Ističe se činjenica da "političke nesuglasice i dalje ometaju zakonodavne aktivnosti."<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013, Evropska komisija, Brisel, 16.10.2013, str. 7.

<sup>10</sup> Ibid, str. 4.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid, str. 7.

Tokom 2013. godine Parlamentarna skupština BiH je usvojila samo dva nova zakona. Sedam zakona nije dobilo podršku, a neki od tih zakona i zbog entitetskog veta. Saradnja između Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine i dalje je nedovoljna. Kad je u pitanju entitetski nivo u Izvještaju o napretku se izvodi ocjena da pokušaji rekonstrukcije Vlade Federacije BiH nisu doveli do povoljnog ishoda. Jedno vrijeme Parlament Federacije BiH je imao zastoje u svom radu. U opštoj ocjeni aktivnosti Parlamentarne skupštine izvodi se konstatacija kako političke nesuglasice i dalje negativno utječu na funkcionisanje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine. Izvodi se i opšta konstatacija da nepostojanje mehanizma koordinacije između države, entiteta i Brčko distrikta u prenošenju i primjeni zakonodavstva Evropske unije sprečava državu da "govori jednim glasom i rizikuje da finansijska pomoć Evropske unije (IPA) bude dovedena u pitanje."<sup>14</sup> (podvukao M.P.)

Bitno je naglasiti da se u Izvještaju o napretku BiH u 2013. godini iznova iskazuje opšta ocjena o Ustavu Bosne i Hercegovine. Ustavom Bosne i Hercegovine, kao dijelom Dejtonsko-pariškog mirovnog sporazuma 1995. godine "uspostavljena je složena politička struktura sa vladama na nivou države, entiteta i Brčko distrikta."<sup>15</sup> Složenost ustavne strukture otežava funkcionisanje države Bosne i Hercegovine. U Izvještaju o napretku BiH u 2013. godini se definiše i odnos Evropske unije naspram odvijanja procesa integracije u Evropsku uniju. Pri tome se konstatuje da "nakon zatvaranja Policijske misije EU (EUPM) u junu 2012. godine, EU OSTAJE POSVEĆENA JAČANJU VLADAVINE PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI, kroz druge instrumente, uključujući Instrument predpristupne pomoći (IPA) i ojačani Ured specijalnog predstavnika EU."<sup>16</sup>

Iz Izvještaja o napretku BiH u 2013. godini se može zaključiti da Evropska komisija uzroke zastoja u odvijanju integracijskog procesa vidi u nesposobnosti i neodgovornosti lidera vladajućih stranaka da izgrade konsenzus o reformama koje mogu osigurati uspješno odvijanje procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju.

## **6. Ideje za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine i Evropsku uniju**

Bosna i Hercegovina je nakon provedenog referenduma građana 29.2. i 1.3.1992. godine postala suverena država i dobila međunarodno priznanje. Na-

---

<sup>14</sup> Ibid, str. 10.

<sup>15</sup> Ibid, str. 4.

<sup>16</sup> Ibid, str. 5.

kon toga je uslijedio agresivni rat koje je imao za cilj etničku podjelu i negaciju državnosti Bosne i Hercegovine.

Multietničke i probosanske snage vođene ratnim Predsjedništvom Bosne i Hercegovine su organizovale otpor i odbranu suvereniteta i integriteta države Bosne i Hercegovine. Nakon što su Sjedinjene Američke Države preuzele liderstvo za pronalaženje mirovnog političkog rješenja za Bosnu i Hercegovinu, došlo se do Dejtonskog mirovnog rješenja 1995. godine. Dejtonskim sporazumom potvrđen je međunarodno-pravni subjektivitet države Bosne i Hercegovine. Ustavno je i njeno novo ustavno ustrojstvo koga čine institucije države BiH, dva entiteta i Brčko distrikt.

Dejtonski mirovni sporazum je ustanovio ovlaštenja međunarodnoj zajednici i Evropskoj uniji za implementaciju Sporazuma u praksi. Time je pitanje izgradnje institucija države Bosne i Hercegovine u postratnom periodu internacionalizirano. Preko institucije Visokog predstavnika i specijalnog predstavnika Evropske unije, međunarodna zajednica i Evropska unija su direktno uključene u provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma.

Istorijski cilj provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma javlja se u postizanju članstva u Evropskoj uniji i NATO-savezu. Dobijanjem članstva u evroatlanskim institucijama, Bosna i Hercegovina dobija i pretpostavke za svoju egzistenciju u miru unutar evropske zajednice slobodnih država i naroda. Postizanje strateškog cilja - članstva Bosne i Hercegovine u Evropskoj uniji izvodi se u okviru istorijskog procesa integracije u EU. Proces integracije podrazumijeva izvođenje brojnih reformi u sferi ekonomije, kulture, politike, zaštite ljudskih prava i vladavine zakona.

Budući da je Bosna i Hercegovina izašla iz rata sa devastiranim privredom, njoj je za izvođenje reformi nužna pomoć međunarodne zajednice. Ta pomoć joj je potrebna i u sferi izgradnje demokratskih institucija i demokratske konsolidacije. Odvijanje procesa integracije BiH u EU ima bitna ograničenja u postratnom masovnom siromaštvu stanovništva, u narušenim međuetničkim odnosima i u složenoj i nefunkcionalnoj strukturi ustavno-političkog ustrojstva. Bosna i Hercegovina u postdejtonskom vremenu nema stabilan mir i neće ga imati dok država BiH ne postane članica Evropske unije i NATO-saveza.

Mnoge reforme u Bosni i Hercegovini, a posebno ustavne reforme nije moguće provesti bez angažovanja i utjecaja Evropske unije i međunarodne zajednice. Pri tome se misli na sinergiju Evropske unije i Sjedinjenih Američkih Država. Za ustavne reforme potrebna je GEOPOLITIČKA MOĆ i UTICAJ, a to zajedno imaju SAD i Evropska unija. Bez geopolitičke osnove za promjenu Ustava BiH nije moguće ni provesti presudu Suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci. Posmatrano u društveno-istorijskom kontekstu, izgradnja mira i institucija

države BiH, sve do njenog prijema u članstvo Evropske unije nije moguće bez pomoći Evropske unije i SAD-a. Ako ne bude održan taj pristup, Bosna i Hercegovina će postati zamorče etničkih teritorijalizacija i podjela. Ako ne bude ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju, Bosna i Hercegovina može postati i poprište sukoba i destabilizacije mira sa posljedicama za svoje susjedstvo, širi region, pa i za mir u Evropi.

Ovaj i ovakav pristup pretpostavlja nove ideje za UBRZANJE INTEGRACIJE BOSNE I HERCEGOVINE u EVROPSKU UNIJU. Te pretpostavke se javljaju kao vanjske i kao unutrašnje. Vanjske pretpostavke se odnose na promjenu strategije institucija Evropske unije i međunarodne zajednice prema odvijanju integracije BiH u EU. Riječ je o GEOPOLITIČKOJ PRETPOSTAVCI. Ona podrazumijeva poseban odnos Evropske unije prema odvijanju integracijskog procesa u BiH. Zapravo glavne institucije Evropske unije: Evropski parlament i Evropska komisija oblikuju agendu reformi za Bosnu i Hercegovinu koje ona provodi u procesu pridruživanja i postizanja članstva u EU. Ta agenda reformi postaje ZAJEDNIČKA AGENDA INSTITUCIJA EU I DEMOKRATSKIH PARLAMENTARNIH TIJELA DRŽAVE BOSNE I HERCEGOVINE. Agenda reformi ima sadržajnu i vremensku dimenziju. Operativno-tehničku pomoć i koordinaciju u ostvarivanju agende reformi realizira Specijalni predstavnik EU. Izvještaje o provođenju reformi razmatra i usvaja Evropski parlament. Na taj način će se Bosna i Hercegovina izmjestiti iz rala neodgovornosti lidera vladajućih stranaka u BiH i birokratske strukture u administraciji Evropske unije. Tako će se izbjeći i zatvoreni krug nemoći u odlučivanju o provođenju reformi i donošenju zakona. Izbjeći će se i sadašnja praksa ukazivanja na odgovornost bosanskohercegovačkih lidera bez ikakvih rezultata. Riječ je o matrici: na vama je dogovor, na vama je odgovornost. Mi ćemo prihvatiti dogovor lidera u BiH.

Pokrenute ideje da se za Bosnu i Hercegovinu ustanovi specifičan okvir u provođenju integracije u EU<sup>17</sup> imaju veliku važnost. Unutar te ideje moguće je ustanoviti širu političku platformu i institucionalne mehanizme koji bi ubrzali integraciju BiH u EU. Radikalni preokret bi omogućio da se na temelju geopolitičkih razloga Bosni i Hercegovini dodijeli STATUS KANDIDATA ZA ČLANSTVO U EU. U pregovorima za postizanje članstva u EU, Bosna i Hercegovina bi imala pomoć institucija Evropske unije. Sve reforme bi se izvodile ubrzano, uključujući i ustav-

---

<sup>17</sup> Inicijativu za uspostavljanje specifičnog okvira za odvijanje procesa integracije BiH u EU pokrenuli su u februaru i martu 2014. godine ministar vanjskih poslova Republike Slovenije Karl Erjavec i ministrica vanjskih i evropskih poslova Republike Hrvatske Vesna Pusić, Vidi Oslobođenje od 29.3.2014.godine. Suština inicijative je u tome da se izvođenje reformi ne postavlja kao preduslov već da se reforme realizuju kroz otvorene pregovore, uključujući i presudu u predmetu "Sejdić-Finci".

nu reformu. U cjelini procesa integracije bili bi uključeni parlamenti:državni i entitetski, vlade i organizacije civilnog društva.

Tokom svoje posjete Bosni i Hercegovini, Visoka predstavnica Evropske unije Catherine Ashton izjavila je da će se uskoro održati veliki broj sastanaka o BiH sa državama članicama EU. I u vezi s tim ističe: "Ovdje nije riječ o spuštanju ljestvice, već da vam se POMOGNE DA JE PRESKOČITE." (podvukao M.P). U tom kontekstu razmatramo šire angažovanje kako bismo pomogli da se neka pitanja riješe..."<sup>18</sup>

Unutrašnje pretpostavke za ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine imaju dva aspekta. Prvi je da se pobjedničke stranke nakon parlamentarnih izbora udruže u veliku koaliciju na istorijskom i političkom projektu: Evropska Bosna i Hercegovina. A to onda podrazumijeva oblikovanje političkog konsenzusa o reformama koje ubrzavaju integraciju u Evropsku uniju.

Drugi aspekt je da u izvođenju reformi učestvuje cijelo društvo: građani, nevladine organizacije, udruženja privrednika i stručna udruženja. Ispoljena većinska volja građana (preko 80% građana BiH) da njihova zemlja postane članica Evropske unije donosi najveću energiju za ubrzanje integracije u EU.

## 7. Zaključno stajalište

Država Bosna i Hercegovina svoj integritet i međunarodno-pravni subjektivitet ima u odrednicama Dejtonskog ustavnog ustrojstva. Izgradnja mira i demokratskih institucija države Bosne i Hercegovine nije samo ovisna od demokratskih procesa u zemlji. Ona je u mnogom uslovljena i angažmanom Evropske unije i međunarodne zajednice. Glavni smjer pomoći međunarodne zajednice i Evropske unije Bosni i Hercegovini realizuje se unutar izvođenja reformi koje omogućuju prijem Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Usljed ispoljenog zastoja nužna je promjena pristupa institucija Evropske unije u pravcu da Bosna i Hercegovina ubrza integraciju u EU i to unutar specifičnog okvira za izvođenje integracije. Mogućnost ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju ima dvije pretpostavke. Prva je sadržana u promjeni strategije institucija Evropske unije prema odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Postoje geopolitički strateški razlozi da institucije Evropske unije - Evropska komisija i Evropski parlament oblikuju specifičan okvir za ubrzanje integracije države Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju. Taj okvir je nužno oblikovati na temelju istorijske okolnosti da je za Bosnu i Hercegovinu i njenu stabilnost naj-

---

<sup>18</sup> Izjava Catherine Ashton, Oslobođenje, četvrtak, 13. mart 2014.

važnije učvršćenje mira. Ekonomski napredak i vladavina prava. Evropska unija ima ovlaštenja i odgovornost za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Na temelju tih ovlaštenja, Specijalni predstavnik Evropske unije za Bosnu i Hercegovinu rukovodi (nosilac koordinacije) izvršavanjem agende najvažnijih reformi. Polazište je da Bosna i Hercegovina, kao postkonfliktno društvo dobije status kandidata za članstvo u EU unutar specifičnog integracijskog procesa za Bosnu i Hercegovinu. U otvorenim pristupnim pregovorima unutar predviđenih poglavlja, institucije Bosne i Hercegovine preuzimaju i primjenjuju evropsku pravnu stečevinu. U vođenju pregovora, predstavnici institucija Evropske unije komuniciraju samo sa Vijećem ministara BiH i ministrima na državnom nivou. U tom pregovaračkom procesu, nema mjesta za lidere političkih stranaka. Oni u vlasti imaju svoje ministre i mogu vršiti ulogu društvene mobilizacije. Druga pretpostavka je sadržana u oblikovanju političke volje pobjedničkih stranaka da nakon parlamentarnih izbora 2014. godine obrazuju široku međustranačku koaliciju na političkom projektu: Evropska Bosna i Hercegovina. Sve utjecajne političke stranke bi se udružile na projektu ubrzanja integracije BiH u Evropsku uniju. Ova ideja široke koalicije za evropsku Bosnu i Hercegovinu bila bi odgovor na zahtjeve i volju građana da njihova zemlja postane članica Evropske unije.

Geopolitička moć Evropske unije i međunarodne zajednice unutar ubrzanja integracije BiH u EU i unutar novog pristupa treba biti u funkciji izvođenja reformi koje će dovesti do stabilnog ekonomskog i političkog razvoja Bosne i Hercegovine. U tim reformama primat trebaju dobiti ekonomska pitanja i ustavna reforma. Važan korak u ustavnoj reformi bio bi usvajanje odredbi o evropskoj klauzuli kako bi se ojačala nadležnost i dinamika u radu Parlamentarne skupštine BiH u donošenju zakona kojim se preuzima evropska pravna stečevina. Novi poticaj ubrzanju integracije Bosne i Hercegovine u EU mogu dati uredi EU u svim većim gradovima BiH. Oni bi omogućili da se uspješnije usmjeravaju sredstva evropskih fondova u lokalni, ekonomski i infrastrukturni razvoj. Posmatrano dinamički, proces ubrzanje integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju unutar specifičnog okvira treba da omogući da Bosna i Hercegovina postane članica Evropske unije do 2020. godine. Zaključno stajalište svodi se na misao francuskog filozofa Bernarda Anri Levija: "ULAZAK BOSNE I HERCEGOVINE U EVROPSKU UNIJU JE HITNOST, NE SAMO ZA BIH NEGO I ZA SAMU EVROPU."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Intervju Bernard – Anri Levi, Dnevni avaz od 11. aprila 2014. godine.

## Literatura

1. Vukadinović, R. – Čehulić, L. (2005) „Politika evropskih integracija,“ Topical, Zagreb
2. Lovrenović, I. (1999) Unutarnja zemlja, Durieux, Zagreb
3. Lasić, M. (2009) „Evropska unija: nastanak, strategijske nedoumice i integracijski dometi“, Sarajevo Publishing
4. Halilović, S. (2003) „Evropske integracije i Bosna i Hercegovina,“ Fakultet političkih nauka, Sarajevo
5. Pejanović, M. (2012) „Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine“ - drugo dopunjeno izdanje, Šahinpašić, Sarajevo/Zagreb
6. Bosna i Hercegovina petnaest godina nakon Daytonu, uredili Abazović, D. i Hammer, S. Fakultet političkih nauka Sarajevo, 2010
7. Primjer Bosne i Hercegovine: Održivi koncept ili stranputica međunarodne zajednice, Fondacija Heinrich Böll – Ured u Sarajevu, Sarajevo, 2007
8. Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013. godini, Brisel, 16.10.2013.godine
9. Oslobođenje od 13. i 29. marta 2014. godine
10. Dnevni avaz od 11. aprila 2014. godine



# OBVEZNOPRAVNO UREĐENJE U BOSNI I HERCEGOVINI autor Marko Bevanda Mostar, 2013.

prikaz

prof. dr Branko Morait\*

U Bosni i Hercegovini se, unazad niz godina, samo povremeno pojavljuju obimniji radovi posvećeni pojedinim pitanjima iz obligacionog prava. Još su rjeđe pojave radova koje sistematski izlažu cjelokupnu problematiku obligacionog prava u istorijskoj retrospektivi ili savremenoj perspektivi. Zbog toga nam je pojavljivanje prikazivane publikacije značajno iz više razloga. Prvenstveno, jer se ovim djelom popunjava dosada uočena praznina istoriografskog pristupa obligacionom pravu u bosansko-hercegovačkim pravničkim krugovima. Autor ovog djela je mlađi naučni poslenik što ohrabrujuće djeluje kao podstrek za cjelokupni naučni podmladak u Bosni i Hercegovini. Autorov prilaz i odabir teme je koristan za aktuelni zakonodavni proces započetih a nedovršenih radova na reformiranju građanskog prava i sprječavanju urušavanja dostignutog stepena modernizacije i evropeizacije ove društveno i privredno najznačajnije pravne oblasti. Aktuelni zakonodavci mogu se pouzdano informisati o pravcu razvoja obligacionog prava, o tokovima koje je zacrtala dosadašnja aktivnost pravnih poslenika na ovom pravnom području i na puteve koje treba slijediti i stranputice koje valja izbjeći u budućem razvoju.

Autor pod terminom "obveznopravno uređenje" podrazumijeva obvezno odnosno obligaciono pravo, kao granu pozitivnog građanskog prava koja pravno uređuje obligacione odnose, kao promet vrijednosti, promet dobara i usluga. Autor uvodno podcrtava da bez naprednog obligacionog prava nema ni naprednog pravnog poretka jedne države niti razvijenog društva.

Autor skicira složenost bosanskohercegovačkog društva, kao multikulturalnog, multivjerskog i multietničkog i kao područje miješanja raznih vjera, interesa, političkih uvjerenja, te kao poprište sukoba raznovrsne prirode, što se

---

\* *Sudija Suda Bosne i Hercegovine*

neminovno odrazilo i na pravni razvoj zemlje. Burni društveni odnosi kroz istoriju, reflektovali su se na proces neprestane, nedovršene tranzicije, transformacije i prilagođavanja obligacionog prava u Bosni i Hercegovini. Sadašnja rascjepkanost i nedovoljna razvijenost obligacionog prava je bitna prepreka privrednog razvoja. Autor nedvosmisleno ukazuje da stvaranje savremenog obligacionog prava putem usklađivanja s pravnom tekovinom EU nema alternative, kao i da takav proces neminovno otežava postojanje i djelovanje političke, pravne i moralne krize u zemlji.

Autor bosanskohercegovačku obligacionopravnu istoriju prati preko niza perioda:

1. od uključivanja u Austrougarsku 1878., preko Aneksije 1908., do raspada Austrougarske monarhije 1918;
2. od stvaranja Kraljevine S-H-S (Jugoslavije) do početka Drugog svjetskog rata;
3. u periodu Drugog svjetskog rata 1941-1945;
4. od uključenja bosansko-hercegovačkog pravnog područja u socijalistički pravni krug, koji razdvaja u dva podperioda:
  - a) od 1945. do stupanja na snagu jugoslavenskog Zakona o obligacionim odnosima 1978.,i
  - b) od stupanja na snagu Zakona o obligacionim odnosima do državnopravnog osamostaljivanja Bosne i Hercegovine;
5. od državnopravnog osamostaljivanja Bosne i Hercegovine pa nadalje.

Ono što bi mogli označiti kao autorovo zapažanje jeste stalno prožimanje, preplitanje, u bivstvovanju obligacionog prava u Bosni i Hercegovini, kroz sve istorijske periode, starog i novog; proklamovano zalaganje za očuvanje starih propisa i pravne tradicije i implementacija, nadiranje novih, modernijih pravnih propisa sa izgovorom potrebe za popunjavanjem pravnih praznina koje novi društveni i privredni život zahtijeva. Ova pojava preplitanja starog i novog prati pravni život u Bosni i Hercegovini do današnjih dana.

U svom pravnom egzistiranju Bosna i Hercegovina se, ni u jednom periodu svoje istorije, nije mogla osamostaliti i stvoriti svoj autohtoni pravni poredak, nego je uvijek pod spoljnim uticajem oblikovala svoj pravni poredak. Tako se, u početku moderne pravne povijesti, propisi Medželle počinju smjenjivati od propisa austrijskog Opšteg građanskog zakonika. Anegdotski, autor navodi da se svojevremeno, na prelazu iz otomanskog u austrougarsko, govorilo, pola šaljivo, a pola ozbiljno, da kotarski sudovi sude po zdravom razumu, okružni po austrijskom

OGZ-u, a Vrhovni sud u Sarajevu po Medželli. OGZ nije nikada službeno zaveden kao propis u Bosni i Hercegovini, ali je *via facti*, posredstvom sudske prakse uveden u pravni poredak i to najuspješnije na terenu obligacionopravnih odnosa u Bosni i Hercegovini.

Nakon ujedinjenja u Kraljevinu S-H-S nastao je pravni partikularizam (po nekima pravni haos) a najsloženije stanje na području građanskog prava, unutar Kraljevine, bilo je u Bosni i Hercegovini. Pravni partikularizam čitavo vrijeme trajanja Kraljevine Jugoslavije nije iskorijenjen, jer projekat Jugoslavenskog građanskog zakonika nikada nije dovršen, a sudska praksa, zbog okolnosti da je svako pravno područje imalo svoj kasacioni sud i, ostalo je, sve do uspostavljanja Republike Jugoslavije, u okvirima sopstvenih teritorijalnih granica, a saglasno tome se konzervativno ponašala i onovremena pravna teorija koja nije pokazivala sposobnosti adaptacije i veoma se rijetko opredjeljivala, prema zaključku autora, da prihvati rješenja s kojima se nije srodila od ranije. U periodu Drugog svjetskog rata autor sučeljava građanskopravne propise koje je donijela tzv. NDH, snabdjevene redukcijama rasnog zakonodavstva, sa revolucionarnim propisima donošenim od strane narodnooslobodilačkog pokreta, koji su, s druge strane, označili raskid sa kontinentalno-evropskom pravnom tradicijom uporedo sa demontiranjem individualističkog i liberalističkog građanskopravnog uređenja.

I u Republici Jugoslaviji se, od strane sudova, kroz sudsku praksu, nastavljaju primjenjivati raniji, stari propisi, a pravni partikularizam se, kroz primjenu starog prava, tzv. Starih pravnih pravila, iz Kraljevine Jugoslavije prelijeva i u Republikansku Jugoslaviju. Autor podvlači značaj Odluka AVNOJ-a o ukidanju i nevažnosti pravnih propisa bivšeg pravnog poretka koja je izmijenjena i ozakonjena kao Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije. Autor podsjeća na riječi profesora Živojina Perića koji je rekao da u zemlji u kojoj se jednim zakonom ukidaju svi zakoni više nema zakona. Sudska praksa je u tom periodu, na području uređivanja građanskopravnih obligacionih odnosa, prerasla svoju interpretacionu ulogu i upustila se u stvaralačku, kreativnu primjenu tzv. starih pravnih pravila, birajući ih, mijenjajući ih i uspostavljajući nova pravna pravila. Time se tadašnja sudska praksa od tumača pretvarala u stvaraoca prava i prkosila stavovima teorije prava po kojoj, u kontinentalnom pravnom krugu, sudska praksa nije izvor prava.

Period od donošenja jugoslavenskog Zakona o obligacionim odnosima 1978. godine zaključno sa osamostaljenjem Bosne i Hercegovine, karakteriše afirmacija zakonskih pravila ne samo zbog činjenice unošenja pravne sigurnosti, jednakosti i ravnopravnosti na cijelom pravnom području Jugoslavije, nego i zbog suštinskih vrlina usvojenih modernih pravnih rješenja za veliki broj obligacionopravnih instituta.

Pored toga, a u potvrdu onoga što je značilo vrlinu pozitivnog zakonskog regulisanja, stoji da je Zakon o obligacionim odnosima izvršio unifikaciju pravila građanskog i trgovačkog obligacionog prava i stvorio jednu gotovo cjelovitu kodifikaciju obligacionog prava. Autor opravdano ističe ogroman uloženi napor i rad velikog broja pravnih teoretičara i praktičara zaslužnih za nastanak grandioznog poduhvata i odlično ocijenjene kodifikacije obligacionog prava. Istaknut je i osvjetljen značaj Skice za zakonik o obligacijama i ugovorima i njegovog tvorca profesora Mihaila Konstantinovića.

Autor konačno upućuje na tehniku recepcije jugoslovenskog Zakona o obligacionim odnosima na teritoriju postdejtonske Bosne i Hercegovine, sačinjene od dva pravna područja entiteta, jednog Distrikta i onog koje obuhvata nadležnost Suda Bosne i Hercegovine. Za autora nema dileme da je ustavnom normom zakonodavna nadležnost za uređivanje obligacionih odnosa povjerena entitetima. Autor upoznaje čitaoc i sa projektima donošenja novog Zakona o obligacionim odnosima (FBiH/RS) kao i Prijedloga Zakona o obligacionim odnosima Bosne i Hercegovine, koji čekaju povoljne političke uslove; koji su dugo i strpljivo pripremani uz pomoć njemačkog GTZ-a i koji sadrže moderna rješenja i pokušaje implementacije obligacionopravnih dijelova potrošačkog prava i novih ugovora u organsku cjelinu Zakona o obligacionim odnosima. Kao ilustraciju, citiraćemo dio razmišljanja samog autora o ovim pitanjima na str. 118 prikazivanog rada: *"Bosna i Hercegovina nastoji obnoviti i izgraditi svoje obveznopravno uređenje, s dvostrukom namjerom: da ono bude usklađeno s pravno stečevinom EU-a i da ono bude kompatibilno obveznopravnim uređenjima u pravnim porecima kontinentalnoeuropskog pravnog kruga. Međutim, pokazalo se da je istinska reintegracija bosanskohercegovačkog obveznog prava iznimno složen i zahtjevan zadatak. Budućnost obveznopravnog uređenja u BiH značajno je određena budućim ustavnopravnim uređenjem BiH. Zakonodavna nadležnost za uređenje obveznopravnih odnosa morala bi biti na državnoj razini. Nažalost, u sadašnjem trenutku u Bosni i Hercegovini se vrlo malo postiže na zaštiti i unapređenju vladavine prava i borbi protiv korupcije i organiziranog kriminala u Bosni i Hercegovini, što se izravno odražava i na njezin obveznopravni poredak."*

U daljem izlaganju autor opravdano upućuje na obavezu usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim propisima EU, procesima harmonizacije pojedinih dijelova obligacionog prava na nivou EU, s obzirom na međunarodne obaveze BiH preuzete Ustavom BiH. Slijedom toga, čini se da rad sadrži dva segmenta: prvi istoriografski i, drugi, de lege ferenda, koji započinje izlaganjem o novom Zakonu o obligacionim odnosima u Bosni i Hercegovini (FBiH/RS) i nastavlja se izlaganjem o usklađivanju domaćeg zakonodavstva s pravnim propisima EU te procesima ujedinjavanja privatnog (obligacionog) prava na području EU.

Prikazana publikacija je značajan autorski doprinos historiografskom osvjetljavanju stanja obligacionog prava u Bosni i Hercegovini u modernoj historiji. Rad je zapravo uvod u historiju obligacionog prava, koja je, do sada, fragmentarno bilježena u opštim djelima teoretičara civilista pozitivista, a u mnogo manjoj mjeri u radovima pravnih teoretičara historičara. Tako je autorov doprinos ukazivanja pravnim historičarima na potrebu nezaobilaženja obrade pitanja koja zadiru u pravnu historiju pojedinih pozitivnopravnih grana. Notorno je da je pravna historija u sjeni državnopravne historije kojom dominiraju pitanja iz javnopravne problematike. Pored toga, autor je uputio na neistražene dijelove interakcije između, često nedovoljno postuliranih, zakonodavnih rješenja i sudske prakse koja nije mogla sačekati da se zakonodavne dileme razriješe, a što se u pravnom području BiH ne razriješava ni do današnjih dana, a proces tranzicije i modernizacije s prekidima i zastojima, pa čak i vraćanjima unazad neprestano traje. Uz osnovni tekst je i obimna bibliografija sa 356 bibliografskih jedinica. Knjiga autora, doc.dr Marka Bevande će onima koji ne znaju pomoći da saznaju, a onima koji nešto znaju da se podsjetite, sistematizuju znanje i odluče se za nova istraživanja. Tiraž od 200 primjeraka je nedostatan da zadovolji znatiželju čitalačke publike, jer je širok krug zainteresovanih članova stručne i naučne javnosti koje će privući ova značajna publikacija.

# "NOTARIJAT U UPOREDNOM PRAVU I PRAVU BOSNE I HERCEGOVINE" autorica Kata Senjak

prikaz

mr. Đemaludin Mutapčić\*

Knjiga autorice dr. Kate Senjak "Notarijat u uporednom pravu i pravu Bosne i Hercegovine" objavljena je u okviru izdavačke djelatnosti JP NIO Službeni list BiH, Sarajevo, 2014.

Potreba za ovakvom knjigom je velika: do sada ovakve knjige nije bilo na knjižarskom tržištu u Bosni i Hercegovini.

Materija knjige raspoređena je na deset općih tematskih područja – glava, i to:

- I. Povijesni razvoj notarijata
- II. Oblici organizacije (modeli) notarijata,
- III. Notarijat i Evropska unija,
- IV. Pravni status notara,
- V. Značaj i organizacija notarske službe,
- VI. Načela na kojima se zasniva notarska služba,
- VII. Nadležnost notara,
- VIII. Notarske isprave,
- IX. Izvršnost notarskih isprava i
- X. Odgovornost notara.

Navedena opća tematska područja – glave dalje se raščlanjuju na pojedine teme – pitanja i potpitanja. Sve je to dato u opsegu neophodnom da zadovolji svrhu ove knjige, da korisnika orijentira, uputi, upozori i upozna s pojedinim

---

\* *Notar;*

*notar@notar-mutapcic.com*

pravnim institutima iz notarskog prava – ne teoretski već za praksu – a da on, ako želi, i ako mu je potrebno detaljnije poznavanje materije ili pojedinog instituta, ako mu je potrebna pravna pomoć u kompliciranijim pravnim slučajevima i inače, zna gdje će i kako pomoć naći, odnosno svoja prava ostvariti pred notarom, kao nezavisnim i samostalnim nosiocem javne službe u Bosni i Hercegovini.

Istovremeno u ovoj knjizi se težilo da bude pregledna i prikladna za praktičnu upotrebu, a posebno da na mnogim mjestima korisnika sasvim praktično uputi u pojedine institute notarske službe – *de lege lata* (posmatranje s gledišta kakvo je pozitivno pravo u vezi s njim) i *de lege ferenda* (posmatranje izvjesnog pravnog pitanja s gledišta kakvo bi trebalo da bude pravo u odnosu na njega). Tako u knjizi nalazimo mišljenja autorice o mogućnostima proširivanja nadležnosti notara *de lege ferenda* u pogledu sporazumnih razvoda brakova, alimentacijskih stvari i dr.

Poseban dio knjige posvećen je povijesnom razvoju notarijata, uključujući a ne ograničavajući se na povijest notarijata u nekim zapadnoevropskim zemljama (Italiji, Francuskoj, Njemačkoj i Austriji) i u anglosaksonskom pravu (Sjedinjene Američke Države i Engleska), te na notarijat u tranzicijskim zemljama i na području bivše Jugoslavije. To čini knjigu posebno značajnom i sa uporednopravnog aspekta notarskog prava.

U knjizi nalazimo i dio koji je posvećen notarijatu i Evropskoj uniji, za zapaženim izlaganjem o granicama uticaja Evropske unije u nacionalna prava notarijata i harmonizaciji evropskog notarskog prava.

Autorica knjige se posebno bavi nadležnostima notara u oblasti prava privrednih društava u uporednom pravu (Mađarska, Austrija, Njemačka, Luksemburg).

Zahvaljujući jednostavno - popularnom prikazivanju stručnih pitanja notarijata kao dijela pravnog sistema, svi kojima je namijenjena ova knjiga bit će u stanju da je koriste, vodeći računa da pravno načelo da nepoznavanje propisa ne oslobađa nikoga od odgovornosti i da škodi onome ko propise ne zna, u našem pravnom sistemu ima štetne posljedice po cijelo društvo.

Ovo autorsko djelo je cjeloviti praktični informator o notarijatu u uporednom pravu i pravu Bosne i Hercegovine i predstavlja značajan doprinos razvoju i jačanju notarskog prava u Bosni i Hercegovini i šire, posebno od 04.05. 2007. godine kao dana početka rada prvih notara u savremenoj Bosni i Hercegovini.

Koliko istine, logičnosti i pozivanja na razmišljanje u vezi s ovom knjigom imaju riječi koje je napisao jedan od njenih recenzenata Prof.dr Marko Rajčević, i to: "U vrijeme uvođenja notarijata i neposredno nakon početka rada notara nije bilo značajnijih teoretskih niti stručnih radova koji bi u odgovarajućoj mjeri mogli

rasvijetliti ulogu notara u svakodnevnom životu kako fizičkih tako i pravnih lica. Rijetki su se pravni stručnjaci odvažili da se upuste u objašnjavanje uloge i značaja notarijata kao javne službe u pravnom poretku Bosne i Hercegovine. U te rijetke poslenike pravne struke i nauke koji su se prihvatili nezahvalnog zadatka da rasvijetle sve pravne aspekte, ovog, za naše okolnosti, novog instituta, spada dr Kata Senjak koja je sticajem okolnosti i svojim zaslugama bila na poziciji predsjednice Komisije za polaganje notarskog ispita u Federaciji Bosne i Hercegovine, što joj je bio podsticaj da se angažuje u istraživanju pravnih dimenzija notarijata."



## PRIKAZ PROPISA ZA STRUČNI ISPIT ZA STEČAJNOG UPRAVITELJA

prikaz

**mr. Đemaludin Mutapčić\***

S obzirom na položaj, mjesto i ulogu institucije stečajnih upravitelja u pravnom sistemu u Bosni i Hercegovini, značaj stručnog ispita za stečajnog upravitelja nužno je stalno naglašavati.

Aktualizacija propisa i iz podzakonskih akata stečajnog prava doprinosi jačanju odgovornosti osoba koje žele položiti stručni ispit za stečajnog upravitelja i da, nakon što budu uvrštene na Listu stečajnih upravitelja Federalnog ministarstva pravde, obavljaju veoma odgovornu dužnost stečajnog upravitelja u pravnom sistemu u savremenoj Bosni i Hercegovini.

Imajući to u vidu, veoma je koristan i dobrodošao Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o uvjetima, načinu polaganja i programu stručnog ispita za stečajnog upravitelja ("Službene novine Federacije BiH", broj 7/14). Ovaj Pravilnik donio je Federalni ministar pravde na osnovu zakonskog ovlaštenja iz člana 23. stav 2. Zakona o stečajnom postupku ("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 32/04 i 42/06). Tim Pravilnikom, koji je objavljen 17.01.2014. godine izmijenjen je i dopunjen Pravilnik o uvjetima, načinu polaganja i programu stručnog ispita za stečajnog upravitelja ("Službene novine Federacije BiH", br. 56/04, 71/05 i 07/06).

Federalni ministar pravde je precizirao ko može polagati stručni ispit za stečajnog upravitelja.

Stručni ispit za stečajnog upravitelja mogu polagati osobe:

1. koje su prije reforme visokog obrazovanja stekle visoku stručnu spremu (VII stepen), a nakon diplomiranja imaju najmanje pet godina radnog iskustva u struci i

---

\* *Notar;*

*notar@notar-mutapcic.com*

2. koje su po obrazovnom sistemu prema Bolonjskom procesu završile četverogodišnji studij na fakultetima u Bosni i Hercegovini, pod uvjetom da su stekle najmanje 240 (slovima: dvijestotinečetrest) ECTS bodova, a nakon diplomiranja imaju najmanje pet godina radnog iskustva u struci.

Osim toga, precizirano je i ko može polagati skraćeni stručni ispit za stečajnog upravitelja bez polaganja ispita iz predmeta Osnove računovodstva i finansija.

Shodno tome, ne polažu stručni ispit za stečajnog upravitelja iz predmeta Osnove računovodstva i finansija, i to:

1. kandidati koji imaju zvanje certificirani računovođa (CR) iz člana 6. Zakona o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 83/09) ili
2. kandidati koji imaju zvanje ovlaštene revizore (OR) iz člana 6. Zakona o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 83/09).

U vezi s tim, treba ukazati da je, na ovaj način, federalni ministar pravde, uvjete za polaganje stručnog ispita za stečajnog upravitelja uskladio sa Zakonom o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 83/09), u dijelu koji se odnosi na zvanja certificirani računovođa (CR) ili ovlaštene revizore (OR) i samo njih oslobodio dužnosti polaganja tog dijela ispita. Ove osobe polažu ostale dijelove stručnog ispita za stečajnog upravitelja, i to: Stečajno pravo i Osnove građanskog i privrednog prava. Kao dokaz za ispunjavanje uvjeta polaganja stručnog ispita za stečajnog upravitelja, ovi kandidati moraju uz prijavu priložiti i:

1. certifikat za certificiranog računovođu (CR) ili
2. licencu (dozvolu za rad) za ovlaštenog revizora (OR).

S obzirom na to da je ovim pravilnikom izvršeno usklađivanje sa Zakonom o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji u članu 6. propisuje zvanja u računovodstvenoj profesiji i propisuje dvije javne isprave za navedena zvanja koje se izdaju na osnovu i u okviru člana 6. tog zakona, navedenim pravilnikom je izričito propisano da kandidati koji traže polaganje skraćenog stručnog ispita za stečajnog upravitelja u pogledu predmeta Osnove računovodstva i finansija, uz prijavu za polaganje ovog ispita moraju priložiti i certifikat ili

licencu koje izdaju nadležni državni organi i tijela iz člana 6. tog zakona, a ne razna udruženja koja su do početka primjene ovog Pravilnika mogla izdavati "dokaze o licenci za računovođu" najčešće u formi certifikata.

Posebno treba napomenuti da je izvršena i aktualizacija pravnih izvora programa stručnog ispita za stečajnog upravitelja za pojedine predmete, i to:

1. Stečajno pravo,
2. Osnove građanskog i privrednog prava i
3. Osnove računovodstva i finansija.

Navedenim Pravilnikom izvršeno je ažuriranje pravnih izvora iz navedenih predmeta odnosno njihovo usklađivanje sa pozitivnim pravom. Tako su u pogledu predmeta Stečajno pravo aktualizirani zakonski propisi koji se odnose na procesne odredbe o stečajnom, likvidacionom, parničnom i izvršnom postupku.

U vezi pravnih izvora za predmet Osnove građanskog i privrednog prava značajno je napomenuti da je u Program stručnog ispita za stečajnog upravitelja unesen Zakon o stvarnim pravima ("Službene novine Federacije BiH", br. 66/13 i 100/13). Ovim Zakonom su, pored ostalih, prestali da važe, počev od 05.03.2014. godine, Zakon o vlasničkopравnim odnosima i Zakon o prometu nepokretnosti.

U stečajnoj masi mogu biti i nekretnine. Iz tog razloga, za stečajnog upravitelja je veoma važno poznavanje odredaba Zakona o stvarnim pravima, kao sistemskog zakona. Prema tome, stečajni upravitelj je dužan da se obavijesti kakvi su tačno pravni propisi koji reguliraju takve društvene odnose u oblasti stvarnih prava i da tako sazna stvarno pravo. Ako to ne učini, opravdano je da odgovara zbog toga, tj. ne može se izgovarati neznanjem prava. Pravilo je da se za kršenje norme niko ne može izvinuti svojim neznanjem norme ("*Ignorantia legis nocet*" – neznanje zakona škodi). Ovo je posebno značajno za stečajnog upravitelja, koji za stečajnu masu odgovara kako sa pažnjom dobrog domaćina (*bonus pater familias*) tako i sa pažnjom dobrog stručnjaka.

Što se tiče privrednog prava, pored ostalog, posebno su ažurirani pravni izvori koji se odnose na registraciju poslovnih subjekata kod registarskih sudova u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Značajno su ažurirani pravni izvori za predmet Osnove računovodstva i finansija, a pored ostalog, na prvom mjestu je pomenuti Zakon o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Prema ovom Pravilniku, ostaje na snazi član 23. osnovnog teksta Pravilnika - da su kandidati obavezni pratiti izmjene i dopune propisa sadržanih u članu 22. navedenog Pravilnika.

U naprijed izloženom smislu, ovdje je nužno ukazati na neophodnost permanentne i organizirane edukacije stečajnih upravitelja.

Iz preventivnih razloga, a povodom primjene navedenog Pravilnika u praksi, ovdje treba ukazati da stečaj privrednih subjekata, dejstva i posljedice stečajnog postupka u Bosni i Hercegovini zahtijevaju od stečajnih upravitelja poznavanje i krivičnog prava, bez obzira što ova zakonska materija nije sadržana u navedenom programu.

Imajući u vidu pravni značaj institucije stečajnog upravitelja, nije slučajno da su u Krivičnom zakonu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: KZ FBiH), pored ostalih, predviđena krivična djela koja se direktno odnose na stečaj, kao što su:

1. Prouzrokovanje stečaja iz člana 243. KZ FBiH,
2. Lažni stečaj iz člana 244. KZ FBiH,
3. Zloupotreba u stečajnom postupku iz člana 245. KZ FBiH.

Tako će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine kazniti stečajni upravitelj koji za sebe ili drugog primi imovinsku korist da bi se donijela određena odluka, ili da bi se na drugi način oštetio barem jedan povjerilac u stečajnom postupku.

U krivičnopravnoj praksi veoma je često krivično djelo krivotvorenje službene isprave iz člana 389. KZ FBiH. Ovo krivično djelo može izvršiti i stečajni upravitelj. Radi se o stečajnom upravitelju koji u službenu ispravu unese neistinite podatke ili ne unese kakav važan podatak, ili svojim potpisom ili službenim pečatom ovjeri službenu ispravu s neistinitim sadržajem, ili koji svojim potpisom ili službenim pečatom omogući izradu službene ili poslovne isprave, knjige ili spisa s neistinitim sadržajem. Za ovo krivično djelo propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.

U svakom slučaju, aktualizacija propisa iz stečajnog prava doprinosi jačanju odgovornosti stečajnih upravitelja za stručno i profesionalno obavljanje ove odgovorne i teške funkcije, u okviru njihove nadležnosti, zajedno sa drugim organima stečajnog postupka, a na osnovu i u okviru Zakona o stečajnom postupku.

## XII MEĐUNARODNO SAVJETOVANJE "AKTUALNOSTI GRAĐANSKOG I TRGOVAČKOG ZAKONODAVSTVA I PRAVNE PRAKSE"

izvještaj

mr. Đemaludin Mutapčić\*

Od 20. do 22.06.2014. godine, u organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, u Neumu je održano XII Međunarodno savjetovanje: "Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse".

Na Savjetovanju su obrađene i sljedeće teme niže navedenih autora:

1. Akademik Vitomir Popović, mr. sc. Jelena Grahovac: "*Harmonizacija propisa Svjetske trgovinske organizacije u Bosni Hercegovini*"
2. Dr. sc. Radovan Vukadinović: "*Transformacija ili kriza Europske unije*"
3. Dr. sc. Dragan Bolanča: "*Stvarna prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskog pomorskog zakonodavstva)*"
4. Dr. sc. Duško Medić: "*Da li je Bosni i Hercegovini potrebna fiducija?*"
5. Dr. sc. Vesna Rijavec, dr. sc. Tomaž Keresteš: "*Sustavi ovrhe u uspo-rednom pravu*"
6. Dr. sc. Silvija Petrić: "*Odgovornost države za štetu kao element ostvarenja načela vladavine prava*"
7. Dr. sc. Miroslav Džidić: "*Primjena prava poslovnog nastana u kontekstu Sporozuma o stabilizaciji i pridruživanju za Bosnu i Hercegovinu*"
8. Dr. sc. Meliha Powlakić: "*Zemljišni dug*"

---

\* Notar;  
notar@notar-mutapcic.com

9. Dr. sc. Zvonimir Slakoper: "*O nazivima, sadržaju i polju primjene nekih načela Zakona o obveznim odnosima*"
10. Dr. sc. Hajrija Mujović-Zornić: "*Pravna pitanja postavljanja dijagnoze kod pacijenta*"
11. Dr. sc. Anita Duraković: "*Kolizionopravna problematika istospolnih zajednica života*"
12. Dr. sc. Suzana Bubić: "*Sistem akontativnog plaćanja izdržavanja za djecu - moguće rješenje za smanjenje rizika od siromaštva*"
13. Dr. sc. Gabrijele Mihelčić, dr. sc. Maša Marochini: "*Reforma ovrhe na nekretninama u hrvatskom pravu u svjetlu konvencijskog prava*"
14. Dr. sc. Aleksij Mužina: "*Javna nabava - unošenje v sekundarno zakonodavstvo dobro utvrđene sudske prakse Suda Europske unije*"
15. Dr. sc. Jadranka Dabović Anastasovska, dr. sc. Goran Koevski: "*Novine ugovornog prava u trećoj knjizi Nacrta Građanskog zakonika Republike Makedonije (novine kod posebnih imenovanih ugovora)*"
16. Dr. sc. Marko Bevanda, mr. sc. Jerko Livaja: "*Ograničenje odgovornosti za štetu izazvanu neispravnošću proizvoda i oslobođenje proizvođača od odgovornosti*"
17. Dr. sc. Genc Trnavci: "*Kontroverze kredita sa valutnom klauzulom u švicarskim francima: kako zaštititi potrošače - treba li mijenjati zakonodavstvo ili ne*"
18. Dr. sc. Hajro Kofrc, mr. sc. Albin Muslić, mr. sc. Belma Bajrić: "*Komparativni aspekti regulacije javnih dobara sa preporukama de lege ferenda u domaćem zakonodavstvu*"
19. Dr. sc. Ivo Rozić, dipl. iur. Petar Jasak, mag. iur. Nenad Božiković: "*Ekonomski potencijal slobodnog kretanja radnika u Europskoj uniji*"
20. Dr. sc. Senad Jašarević: "*Radni odnos - tendencije u svetu i u Srbiji*"
21. Dr. sc. Alena Jurić: "*Pravo na vlastitu sliku*"
22. Dr. sc. Ante Vuković, dr. sc. Sanja Grbić, dr. sc. Dejan Bodul: "*O pravu sudova da ulaze u meritum predmeta u kojem donose odluku - slučaj predstečajnih nagodbi*"

23. Dr. sc. Maja Čolaković, mr. sc. Lana Bubalo: "*Građansko-pravna odgovornost za klevetu u sudskoj praksi Bosne i Hercegovine*"
24. Dr. sc. Slobodan Stanišić: "*Odgovornost za štetu zbog izbacivanja predmeta ili prosipanja tekućina iz prostorija*"
25. Dr. sc. Tjaša Ivanc: "*Aktualna pitanja zaštite kulturne baštine s naglaskom na ograničenje prava svojine*"
26. Mr. sc. Ana Dujmović, mr. sc. Maja Letica, mr. sc. Jelena Bošnjak: "*Izbjegavanje dvostrukog oporezivanja nasljedstva u Europskoj uniji u odnosima sa preko-graničnim elementom*"
27. Mag. sci. Darja Softić Kadenić: "*Instrumenti dugoročnog vezivanja imovine za slučaj smrti - pokušaj pozicioniranja Bosne i Hercegovine u odnosu na odabrane zemlje EU*"
28. Mr. Đemaludin Mutapčić, dipl. iur.: "*Odgovornost za štetu nastalu od mina i neeksplozivnih ubojitih sredstava u oblasti deminiranja u zakonodavstvu i praksi u savremenoj Bosni i Hercegovini*"

U okviru Savjetovanja, treba izdvojiti i održana četiri okrugla stola, i to:

## **1. Novo hipotekarno pravo u BiH**

*Suorganizator:*

Centar za društvena istraživanja visokoškolske ustanove  
Internacionalni Burč univerzitet - International Burch University

*Moderator i uvodničar:*

prof. dr. sc. Meliha Povlakić

*Uvodničari:*

Anica Nakić, predsjednica Upravnog odbora Notarske komore FBiH  
Marija Rešetar, direktorica pravnih poslova UniCredit Bank d.d.  
Dijana Dočkal, član Komisije za pravnu regulativu Udruženja banaka BiH,  
Intesa Sanpaolo banka, Sarajevo

## **2. Problemi ovršnog postupka u praksi**

*Suorganizator:*

Regionalna odvjetnička/advokatska komora Mostar

*Moderator i uvodničar:*

Zoran Palameta, predsjednik Regionalne odvjetničke/advokatske komore Mostar

*Uvodničari:*

Neri Mišetić, sutkinja Općinskog suda Mostar

Marija Rešetar, direktorica pravnih poslova UniCredit Bank d.d.

Željko Marijanović, direktor pravnih poslova HT Eronet

Branka Varga, IP Elektroprivreda HZHB d.d. Mostar

Predstavnik Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine

Predstavnik Federalnog ministarstva pravde

## **3. Aktualni razvoj kodifikacija građanskog prava u državama Jugoistočne Europe**

*Suorganizator:*

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH,  
Otvoreni regionalni fond za jugoistočnu Europu - Pravna reforma

*Moderator i uvodničar:*

dr. Christa Jessel-Holst, Max Planck Institut (Hamburg, Njemačka)

*Sudionici:*

- radna grupa u Srbiji: prof. dr. sc. Slobodan Perović,  
Ratomir Slijepčević, sekretar radne grupe;

- radna grupa u Makedoniji: prof. dr. sc. Gale Galev,  
prof. dr. sc. Arsen Janevski;

- Albanija: prof. dr. sc. Ardian Nuni,  
prof. dr. sc. Nada Dolani;



- Bosna i Hercegovina: prof. dr. sc. Meliha Powlakić,  
prof. dr. sc. Branko Morait;
- Crna Gora: prof. dr. sc. Zoran Rašović;
- Hrvatska: prof. dr. sc. Tatjana Josipović;
- Kosovo: prof. dr. sc. Rober Muharremi,  
Baki Gimolli, Ministarstvo pravde.

#### **4. Društvo bibliotekara pravnih i srodnih biblioteka jugoistočne Europe Značaj pravnih informacija za razvoj otvorenog društva i uloga pravnih i srodnih biblioteka**

*Voditeljice:*

Ljiljanka Šunje i Edita Bačić

Treba istaći da su teme i reference predavača, okrugli stolovi, kao i prigodni društveni sadržaji, koji su dopunili kvalitetan akademski i stručni dio ovogodišnjeg Savjetovanja, dovoljna motivacija mnogima da dođu u Neum i na naredno Trinaesto savjetovanje, koje će organizirati Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru.

## SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

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

### NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA IZ ČLANA VI/3.A) USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE

#### Prava povratnika

**Zakon o pravima povratnika u prijeratno mjesto prebivališta u entitetu Republika Srpska i Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine nije u skladu sa čl. III/2.c) i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud posebno naglašava da se ograničio isključivo na ispitivanje postojanja nadležnosti u smislu navedene ustavne odredbe, ne upuštajući se u osnovanost, provedivost i opravdanost pojedinih zakonskih rješenja, a na što je, u najvećoj mjeri, ukazano i u zahtjevu za ocjenu ustavnosti osporenog zakona, kao i u odgovorima na zahtjev. Na ovaj način, Ustavni sud je slijedio ranije iskazani stav da se zaštitom javnog interesa i kad on nesporno postoji u najširem smislu te riječi, ne može pravdati donošenje propisa kojim se krše odredbe o podjeli nadležnosti iz Ustava BiH (vidi, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-1/11 od 13. jula 2012. godine - Zakon o statusu državne imovine koja se nalazi na teritoriji Republike Srpske i pod zabranom je raspolaganja i Odluka o dopustivosti i meritumu broj U-16/11 od 13. jula 2012. godine - Zakon o provođenju Aneksa G Sporazuma o pitanjima sukcesije na teritoriji Republike Srpske, dostupne na web stranici Ustavnog suda, [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

*(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu,  
broj U 13/14 od 4. jula 2014. godine)*

---

\* redovni profesor Pravnog fakulteta u Banjoj Luci i  
potpredsjednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

\*\* tužilac Tužilaštva BiH i docent Fakulteta za bezbjednost i zaštitu u Banjoj Luci;

## Prijava prebivališta

**Odluka o vršenju provjere tačnosti i istinitosti podataka prilikom prijave prebivališta na teritoriji Republike Srpske u suprotnosti je sa članom III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine budući da je pitanje prebivališta regulisano državnim zakonom iz čega proizlazi da je ovo pitanje u isključivoj nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, a ne bilo kojeg organa entiteta Republika Srpska.**

Iz obrazloženja:

Na navedeni zaključak Ustavnog suda ne utiče ni činjenica, na koju u svom odgovoru ukazuje Vlada Republike Srpske, o tome da je identičnu odluku donijela i Vlada Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Odluka Vlade Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine nije osporena pred Ustavnim sudom kao što je to slučaj sa osporenom odlukom Vlade Republike Srpske, te nije u nadležnosti Ustavnog suda da *ex officio* ispituje ovu odluku ako ne postoji zahtjev kojim se ona osporava.

*(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu,  
broj U 10/14 od 4. jula 2014. godine)*

## PRAVO NA SLOBODU I SIGURNOST

### Određivanje pritvora

**Ne postoji povreda člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 1. tačka c) u vezi sa st. 2. i 3. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u situaciji kad odluka o određivanju 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 posebnog uslova propisanog u tački b) iste odredbe, jer, po utvrđenju suda, pored osnovane sumnje postojala je i opravdana bojazan da bi apelant puštanjem na slobodu izvršio uticaj na svjedoke i saoptužene. Osim toga, okolnosti konkretnog slučaja upućivale su na postojanje važnog i značajnog opšteg interesa koji preteže nad principom poštovanja prava na slobodu pojedinca.**

Iz obrazloženja:

Nema proizvoljnosti u zaključku Suda BiH da bi u slučaju apelantovog ostanka na slobodi postojala opravdana bojazan da bi on mogao stupiti u kontakt sa saoptuženim i da bi mogućnost njihovog međusobnog dogovora vodilo ometanju istrage koja je još u toku, a ne postoji drugi efikasan način da se takvi kontakti onemogućie ili ograniče. S tim u vezi, Ustavni sud ne nalazi proizvoljnost ni u obrazloženju Suda BiH o tome zašto u vrijeme izricanja mjere pritvora nije bilo moguće ispuniti sve ciljeve istrage određivanjem druge mjere (mjere zabrane).

*(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivost i meritumu,  
broj AP 1560/14 od 25. juna 2014. godine, stav 41)*

## **Lišenje slobode nakon donošenja rješenja o protjerivanju**

**Postoji povreda prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 1. tačka f) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada u okolnostima konkretnog slučaja mjera izuzetnog produženja nadzora ne zadovoljava standard zakonitosti, s obzirom na to da je i nakon donošenja rješenja o protjerivanju, apelant lišen slobode iz razloga što je predstavljao prijetnju za nacionalnu sigurnost na temelju Informacija Obavještajno-bezbjednosne agencije BiH s kojom nije bio upoznat ni u naznakama, te koju je Sud BiH propustio cijeliti na adekvatna način i izjasniti se o njenoj osnovanosti.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud smatra neophodnim naglasiti da je, imajući u vidu da su predmet osporavanja odluka na temelju kojih je apelant bio lišen slobode u periodu od 19. juna 2013. do 16. septembra 2013. godine, te da Apelaciono upravno odjeljenje Suda BiH u svojim novim odlukama dosljedno poštuje stavove Evropskog suda i Komiteta za ljudska prava, zaključio da je, izuzetno u okolnostima konkretnog slučaja, dovoljno utvrditi kršenje ljudskih prava u osporenim presudama, te da nema potrebe da predmet vraća na ponovno odlučivanje (vidi, *mutatis mutandis*, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-3153/09 od 15. maja 2012. godine, stav 53, dostupna na web stranici Ustavnog suda, [www.ustavisud.ba](http://www.ustavisud.ba)).

*(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti,  
broj AP 4064/13 od 25. juna 2014. godine, stav 71)*

## PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

### Zastoj postupka

**Ne postoji povreda prava iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada je u stečajnom postupku koji traje četiri godine i koji još uvijek nije okončan došlo do zastoja postupka od nešto više od dvije godine usljed okolnosti koje se ne mogu pripisati nadležnom sudu koji ih je, u skladu sa zakonskim ovlaštenjima koja ima, nastojao prevazići, te kada, nakon otklonjenih razloga za zastoj, u nastavku postupka nema ništa što bi uputilo na zaključak da se ne vodi sa potrebnom marljivošću i u skladu sa načelom hitnosti.**

Iz obrazloženja:

Apelanti su u prilog tvrdnji o povredi prava na imovinu u suštini istakli da je, po prijedlogu Tužilaštva BiH, Sud BiH donio rješenje kojim je odredio privremene mjere koje se tiču njihove imovine i koje će ostati na snazi do okončanja krivičnog postupka, pa da im je pravo na imovinu povrijeđeno, jer istraga traje neopravdano dugo, a time i mjere ograničenja koje su im izrečene. S obzirom na to da se i u ovom dijelu suština navoda tiče dužine trajanja postupka a koji su već detaljno razmotreni u odnosu na pravo na pravično suđenje i za koje je zaključeno da su neosnovani, Ustavni zaključuje da navodi apelanta o povredi prava iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1 Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju zbog nedonošenja odluke u razumnom roku u predmetu Tužilaštva BiH - neosnovani.

*(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 2699/11 od 25. juna 2014. godine, stav 141)*

### Suđenje u razumnom roku

**Ne postoji povreda apelantovog prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu na „donošenje odluke u razumnom roku“ u situaciji kada izvršni postupak, koji se prema izričitoj zakonskoj odredbi smatra hitnim, zbog postojanja objektivnih okolnosti traje dvije godine i 10 mjeseci i još uvijek nije okončan.**

*(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 3595/12 od 25. juna 2014. godine, stav 31)*

## PRAVO NA PRIVATNI ŽIVOT

Ne postoji povreda apelantovog prava na privatni život iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada je miješanje u privatni život ostvareno korištenjem transkripata i snimaka presretnutih apelantovih telefonskih razgovora, izvještaja prikrivenih istražitelja i telefonskih listinga za koje je utvrđeno da predstavljaju zakonite dokaze u smislu važećih propisa i bilo je neophodno u demokratskom društvu u svrhu ostvarivanja legitimnog cilja sprečavanja i otkrivanja krivičnog djela i zaštite prava drugih. Pored toga, ne postoji povreda apelantičinog prava na privatni život s obzirom na to da se navedeni dokazi nisu odnosili na apelanticu.

Iz obrazloženja:

U odnosu na apelantove navode, Ustavni sud zapaža da prema stanovištu Evropskog suda za ljudska prava, telefonski razgovori, iako izričito nisu navedeni, potpadaju pod pojam *privatnog života i korespondencije* u smislu člana 8. Evropske konvencije (vidi Evropski sud, *inter alia*, *Klass i drugi protiv Njemačke*, presuda od 6. septembra 1978. godine p. 21, stav 41; *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 2. avgusta 1984. godine, serija A, no. 82, pp. 30-31, stav 64; *Lambert protiv Francuske*, presuda od 24. avgusta 1998. godine, Izvještaji o presudama i odlukama 1998-V, pp. 2238-39, stav 21). Ustavni sud smatra da se ista praksa može primijeniti i na listinge telefonskih razgovora. Takođe, Ustavni sud zapaža da prema stanovištu Evropskog suda korištenje prikrivenog istražitelja u vezi sa apelantovim aktivnostima pokreće pitanje garancije iz člana 8. Evropske konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, Evropski sud *Lüdi protiv Švajcarske*, presuda od 15. juna 1992. godine, tač. 40. i 41). Nadalje, Ustavni sud smatra da presretanje telefonskih razgovora, korištenje prikrivenih istražitelja, te listinga telefonskih poziva - predstavlja miješanje javnih vlasti u pravo na poštovanje apelantovog privatnog života. Ovo miješanje predstavljaće kršenje člana 8. stav 2. Evropske konvencije ukoliko nije u skladu sa zakonom, ukoliko ne slijedi jedan ili više legitimnih ciljeva u smislu člana 8. stav 2. Evropske konvencije i, dodatno, ako nije neophodno u demokratskom društvu.

(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 1655/11 od 25. juna 2014. godine, stav 55)

## PRAVO NA IMOVINU

**U odnosu na vremensko važenje ustavnosudskih odluka (ex nunc – od sada, od ovog časa) ili (ex tunc – od ranije) postoje različite teorije, ali zadatak Ustavnog suda, u okviru konkretnog slučaja, nije da se opredjeljuje niti za jednu od tih teorija.**

Iz obrazloženja:

Stoga će Ustavni sud, prvenstveno u kontekstu pozitivnih zakonskih odredaba dati svoje mišljenje u odnosu na stav Vrhovnog suda u pogledu važenja predmetne odluke Ustavnog suda Federacije BiH. S tim u vezi, Ustavni sud smatra nespornim da naše pozitivno zakonodavstvo važenje zakonskih ili podzakonskih akata ili odluka ustavnih sudova veže za moment njihovog objavljivanja u službenim glasilima. U konkretnom slučaju Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Federacije je krajnje jasan. Odredbe čl. 40. i 41. navedenog zakona propisuju da se zakon ili propis za koji Ustavni sud Federacije utvrdi da je neustavan, neće primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u "Službenim novinama Federacije BiH". Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da se ne može smatrati proizvoljnim stav Vrhovnog suda da odluka Ustavnog suda Federacije nema retroaktivno važenje.

*(Odluka Ustavnog suda BiH o dopustivosti i meritumu,  
broj AP 3519/11 od 4. jula 2014. godine, stav 56)*



## SUDSKA PRAKSA SUDA BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Priredio: **prof. dr Branko Morait\***

### **NEDOPUŠTENOST REVIZIJE NAKON STUPANJA NA SNAGU IZMJENA I DOPUNA ZAKONA O PARNIČNOM POSTUPKU PRED SUDOM BOSNE I HERCEGOVINE**

(Član 90. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", broj 58/13; čl. 176. I 204. Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 36/04, 84/07 i 58/13)

Iz obrazloženja:

Uvidom u spis predmeta, revizijsko vijeće je utvrdilo da je prvostepena presuda S1 3 P 009560 12 P donesena dana 29.10.2013.godine, dakle nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH (Službeni glasnik BiH broj 58/13), pa se stoga, shodno odredbi člana 90. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH, daljnji postupak provodi po odredbama ovog zakona

Prema odredbi člana 204. stav 2. Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 36/04, 84/07 i 58/13), revizija nije dopuštena ako vrijednost pobijanog dijela pravosnažne presude ne prelazi iznos 30.000,00 konvertibilnih maraka. U predmetnom slučaju, kao vrijednost spora označen je iznos od 10.001,00 KM, dakle manji iznos od propisanog cenzusa za ocjenjivanje dopuštenosti izjavljene revizije.

Ako revizija nije dozvoljena prema odredbi stava 2. člana 204. Zakona o parničnom postupku pred Sudom BiH, tada stranke mogu podnijeti reviziju protiv drugostepene presude ako odluka u sporu zavisi od rješenja nekog materijal-

---

\* sudija Suda Bosne i Hercegovine

nopravnog ili procesnopravnog pitanja važnog za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni. Prema odredbi člana 204. stav 4. ZPP, u reviziji iz odredbe člana 204. stav 3. ZPP, stranka treba određeno naznačiti pravno pitanje zbog kojeg je podnijela reviziju uz određeno navođenje propisa i drugih važećih izvora prava koji se na nju odnose te izložiti razloge zbog kojih smatra da je ono važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni.

Tužitelj je u ovoj pravnoj stvari izjavio reviziju radi povrede odredaba člana 176. ZPP-a pred Sudom BiH i zbog pogrešne primjene materijalnog prava, međutim u istoj se nije pozvao na primjenu odredbe člana 204. stav 3. ZPP, odnosno nije naveo pravno pitanje važno za osiguranje jedinstvene primjene prava i ravnopravnosti svih u njegovoj primjeni. Prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku, nije dužnost ovog suda da iz navoda u reviziji sam postavlja pravno pitanje, već je to dužnost same stranke koja jasno i određeno treba postaviti pravno pitanje, a to se nikako ne odnosi na pitanje pravilne primjene određene odredbe zakona, a niti pozivanje na drugačiju sudsku praksu ovog suda izraženu u prvostepenoj presudi broj S1 3 P 005091 11 P od 05.03.2013.godine, za koju samo napomene radi nema dokaza da je i pravosnažna.

*(Iz obrazloženja rješenja Apelacionog upravnog vijeća  
Apelacionog odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine  
broj: S1 3 P 009560 14 Rev od 23.04.2014.godine).*

## SUDSKA PRAKSA USTAVNOG SUDA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremio: **Sead Bahtijarević\***

Zahtjev jedne trećine zastupnika Skupštine Tuzlanskog kantona, za utvrđivanje ustavnosti članka 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona.

**Utvrđuje se da je članak 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona suglasan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.**

Iz obrazloženja:

Trećina zastupnika Skupštine Tuzlanskog kantona (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva) Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) podnijeli su zahtjev za ocjenu usuglašenosti članka 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona (u daljnjem tekstu: osporeni članak) s odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnositelji zahtjeva su istakli da traže ocjenu usuglašenosti članka 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona sa Ustavom Federacije iz razloga što je osporenim člankom dana mogućnost Skupštini Tuzlanskog kantona da može smijeniti pojedine ministre, kao članove Vlade Tuzlanskog kantona, bez ikakve daljnje razrade ove odredbe. Smatraju da takvo ovlaštenje nije u suglasnosti sa ovlaštenjima kantonalnih skupština u navedenim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine je uredio svojim člancima V.8. i 8a način imenovanja i odgovornosti kantonalne izvršne vlasti. Također, člankom V.4.(1) b) je propisana obveza da ustavi kantona moraju biti sukladni

---

\* sudac Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Predlažu da Ustavni sud Federacije donese odluku kojom će osporeni članak proglasiti neusuglašenim i suprotnim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Na javnoj raspravi opunomoćenik podnositelja zahtjeva je u cijelosti ostao kod podnesenog zahtjeva.

Opunomoćenik Skupštine Tuzlanskog kantona istaknuo je da je zahtjev neutemeljen i predložio da se kao takav odbije. Ističe da je Ustav Tuzlanskog kantona u potpunosti usuglašen sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, člankom 37. Amandman LIX na Ustav Tuzlanskog kantona propisano je da je premijer odgovoran Skupštini Tuzlanskog kantona, a da ministri odgovaraju premijeru i Skupštini kantona. U članku 38. Ustava Tuzlanskog kantona, Amandman LX propisuje da: "Ministri snose potpunu odgovornost za rad svojih ministarstava, a Vlada podnosi ostavku ako joj u bilo koje vrijeme Skupština kantona izglasa nepovjerenje".

U članku 39. Ustava Tuzlanskog kantona, Amandman LXI propisuje da: "Skupština kantona može smijeniti Vladu kantona ili pojedinog ministra. Premijer ili svaki član Vlade pojedinačno mogu dati ostavku Skupštini kantona. Prihvatanjem ostavke premijera od strane Skupštine prestaje mandat Vladi".

Iz navedenih propisa je vidljivo da materija koja se tiče odgovornosti ministra i premijera nije na istovjetan način definirana u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavu Tuzlanskog kantona, ali je suština odredaba ista. Razlog je što kantoni nemaju predsjednika kantona, kao što Federacija ima predsjednika Federacije. U Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine to pitanje je regulirano u jednom članku, a u Ustavu Tuzlanskog kantona, u tri članka. Smatra, da prilikom usuglašavanja odredaba Ustava Tuzlanskog kantona sa odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine nije svrha da se prepisu odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, već da se precizno urede najvažnije oblasti, koje su predmet reguliranja ustava. Zastupnici Skupštine, vođeni načelom demokratskog načina odlučivanja, su izglasovali nepovjerenje Vladi, jer su zaključili da Vlada nije dobro radila i tada se pojavio problem nedorečenosti članka 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona.

Ustavni sud Federacije je na temelju zahtjeva podnositelja, kao i očitovanja na zahtjev opunomoćenika Skupštine Tuzlanskog kantona, iznesenih na javnoj raspravi, utvrdio činjenice odlučne za rješavanje u ovom predmetu.

Temeljem toga, polazeći od navedenih odredaba Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije utvrdio je, da je članak 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona suglasan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Člankom 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona, izmijenjenog Amandmanom LXI, propisano je da Skupština Tuzlanskog kantona može smijeniti Vladu kantona ili pojedinog ministra.

Amandmanom LXXXII na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, iza članka 8. dodat je novi članak 8a, u kojem je propisano, da ministri odgovaraju premijeru i zakonodavnom tijelu kantona. Činjenica da je u članku IV.B.2.5.(3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano da Predsjednik Federacije smjenjuje ministre na prijedlog Premijera je neprimjenjiva na kantone, pošto kantoni nemaju predsjednika kantona. Stoga je neopravdan prigovor podnositelja zahtjeva da je članak 39. stavak 1. Ustava Tuzlanskog kantona neustavan jer je "bez ikakve daljnje razrade ove odredbe".

S obzirom na izloženo, Ustavni sud Federacije odlučio je kao u dispozitivu presude.

*(Presuda Ustavnog suda Federacije BiH br. 23/13 od 04.02.2014 godine objavljena je u "Službenim novinama FBiH" broj 20/14).*

Zahtjev jedne trećine zastupnika u Skupštini Unsko-sanskog kantona za utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti čl. 1., 6. i 7., članka 8. stavak 1. i članka 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju i članka 1. stavak 2., članka 4. st. 1, 2. i 3., članka 5., članka 8. stavak 1. članka 9. st. 1. i 2., članka 10., stavak 1., članka 11. st. 1. i 2. i članka 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Univerzitetu u Bihaću.

**1. Utvrđuje se da članak 6., članak 8. stavak 1. i članak 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju, te članak 4. st. 2. i 3., članak 5., članak 9. st. 1. i 2., članak 10. stavak 1, članak 11. stavak 1. i članak 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Univerzitetu u Bihaću ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 6/13) nisu u nesuglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.**

**2. Odbacuje se zahtjev za ocjenu zakonitosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Univerzitetu u Bihaću, iz razloga što iz obrazloženja zahtjeva proizlazi da se radi o ocjeni zakonitosti sa Okvirnim Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj: 59/07) i usuglašenosti sa Ustavom Unsko-sanskog kantona, za što Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nije nadležan.**

Iz obrazloženja:

Jedna trećina zastupnika u Skupštini Unsko-sanskog kantona (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva), podnijela je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije), zahtjev, a po tome i dopunjeni zahtjev za utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: Dopuna Zakona o visokom obrazovanju), i to čl. 1., 6. i 7., članka 8. stavak 1. i članka 10. te Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Univerzitetu u Bihaću (u daljnjem tekstu: Zakon o Univerzitetu), i to članak 1. stavak 2., članak 4. st. 1, 2. i 3., članak 5., članak 8. stavak 1., članak 9. st. 1. i 2., članak 10. stavak 1., članak 11. stavak 1. i 2., članak 12.,

sa Okvirnim Zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini ("Službeni glasnik BiH", broj: 59/07), (u daljnjem tekstu: Okvirni zakon), Ustavom Unsko-sanskog kantona ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", br. 1/04 i 11/04) i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnositelji zahtjeva navode da traže utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti Dopuna Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu na zahtjev akademske zajednice Unsko-sanskog kantona, smatrajući da su ovim izmjenama i dopunama zakona povrijeđene odredbe Ustava Unsko-sanskog kantona i odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Obrazlažu da je Bosna i Hercegovina 2003. godine potpisala Lisabonsku konvenciju i prihvatila Deklaraciju europskih ministara visokog obrazovanja iz Bolonje, kao i kasnije njihove preporuke. Na taj način su prihvaćena načela i preporuke da se oni ugrade kao strateški ciljevi ustroja i razvoja visokog obrazovanja na cijelom prostoru Bosne i Hercegovine, kako bi i naša država izvršila harmonizaciju propisa s europskim propisima, čime bi se ujednačila kvaliteta studiranja i povećala konkurentnost na svjetskom tržištu znanja.

Skupština Unsko-sanskog kantona donijela je Zakon o visokom obrazovanju ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 8/09), te Zakon o Univerzitetu u Bihaću ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", broj: 16/09), koji su usuglašeni sa Okvirnim zakonom.

Podnositelji zahtjeva navode, da su osporenim izmjenama i dopunama navedenih zakona grubo prekršene odredbe Okvirnog zakona i u značajnoj mjeri narušene akademske slobode, akademska samouprava i autonomija Univerziteta u Bihaću. Osporene izmjene i dopune Zakona, omogućavaju da na „zakonit način“, mimo znanja i mogućnosti učešća u javnim raspravama menadžmenta Univerziteta i akademske zajednice, dođe do promjene strukture i članova Upravnog odbora Univerziteta, uvođenja mehanizma imenovanja vršitelja dužnosti rektora, prorektora i dekana, isključenja iz rada Naučno-nastavnih vijeća magistara nauka, te na taj način smanjenjem članova vijeća omogući pokretanje smjene rektora, prorektora i dekana fakulteta. Ističu, da je Skupština Unsko-sanskog kantona, iako je obaviještena o podnesenom zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti i zakonitosti osporenih izmjena i dopuna Zakona razriješila legalno izabrani Upravni odbor Univerziteta u Bihaću, bez ikakvog obrazloženja i ovlasila Vladu kantona da imenuje privremeni Upravni odbor Univerziteta u Bihaću, što je Vlada i učinila.

Kad su u pitanju pojedinačne odredbe Dopune Zakona o visokom obrazovanju, kao i Zakona o Univerzitetu, podnositelj zahtjeva je istakao, da su iste neusuglašeni s člankom 2. Poglavlja IX Ustava Unsko-sanskog kantona, čime

se ugrožavaju akademske slobode, akademska samouprava i autonomija Univerziteta.

Smatraju da je osporene odrednice u suprotnosti s temeljnim ljudskim pravima o jednakosti pred zakonom i činjenici da svatko može da bira i bude biran, shodno Općoj deklaraciji o pravima čovjeka, Međunarodnom ugovoru o građanskim i političkim pravima i Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, odnosno Protokolu br. 12. uz Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Da su neusuglašeni s člankom 2. Poglavlje IX Ustava Unsko-sanskog kantona i člankom II.A.2.(1) c) d) i l) i II.A.2. (2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Također smatraju, da se osporenim odredbom oduzima legitimno pravo zaposlenicima Univerziteta, tj. članovima nastavno-naučnog vijeća da u okviru akademskih sloboda i autonomije Univerziteta biraju i razrješavaju svog neposrednog rukovoditelja. Mišljenja su da je očita namjera zakonodavca da promjenom zakona razriješi menadžment Univerziteta u Bihaću, sukladno navedenim promjenama, da imenuje svoje podobne i poslušne kadrove, te na taj način u potpunosti ovlada Univerzitetom u Bihaću. Zbog svega navedenog ističu, da se na ovaj način ugrožavaju temeljna ljudska prava garantirana Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, te međunarodnim aktima koji su navedeni u podnesenom zahtjevu.

U odgovoru na zahtjev i odgovoru na dopunjeni zahtjev, Skupština Unsko-sanskog kantona navodi, da je za donošenje Dopune Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu imala ustavni temelj u odredbi članka III.4.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojom je utvrđeno, da kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, a posebno za utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranju obrazovanja. Također navode da je Skupština Unsko-sanskog kantona za ovakvo postupanje, imala temelj i u odredbi članka V.A.11.b) Ustava Unsko-sanskog kantona.

Navedeno je da je Zakonodavno-pravno povjerenstvo Skupštine Unsko-sanskog kantona na svojoj 49. sjednici održanoj 12.07.2013. godine utvrdilo tekst odgovora na podneseni zahtjev za ocjenu zakonitosti i ustavnosti Dopune Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu u Bihaću i da je podneseni zahtjev neutemeljen. Istaknuto je da Skupština Unsko-sanskog kantona ima ustavne ovlasti propisane Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavom Unsko-sanskog kantona, da uređuje oblast koja je regulirana Dopunama Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu, te da je u postupku donošenja zakona, ispoštovana propisana procedura za usvajanje zakona, propisana Poslovníkom o radu Skupštine Unsko-sanskog kantona.



Ni jednom osporenom zakonskom odredbom nije narušeno načelo legaliteta, jer je u konkretnom slučaju cilj zakonodavca bio uspostaviti pravičnu raspodjelu prava i odgovornosti između Univerziteta i osnivača, a to je Skupština. Zbog toga osnivač smatra da Univerzitet treba biti autonoman u svom radu, ali mora biti i odgovoran, transparentan i polučiti odgovarajuće akademske rezultate.

Istaknuto je da osnivač, a to je Skupština, nije preuzeo nadležnost Univerziteta, već je regulirao da se za pojedine odluke koje donosi Univerzitet traži suglasnost osnivača. U odnosu na navode podnositelja zahtjeva koji se odnose na neusuglašenost Dopune Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu sa Okvirnim zakonom, ističu, da Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nije nadležan da odlučuje o ovom dijelu zahtjeva, jer se radi o pitanju usuglašenosti kantonalnih i federalnih propisa sa propisima koji se donose na razini Bosne i Hercegovine i spadaju u ustavnopravnu nadležnost Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Skupština Unsko-sanskog kantona smatra, da osporenim izmjenama i dopunama zakona nisu povrijeđena temeljna ljudska prava, jer načela Bolonjske deklaracije (slično načelima o socijalnoj pravdi i dr. socijalnim načelima) ne spadaju u međunarodno utvrđene standarde ljudskih prava. Napominju da je Bolonjska deklaracija politički dokument, a ne međunarodni ugovor, koji je izvor međunarodnog prava.

Na temelju izloženog u odgovoru se navodi, da niti jednom osporenim odredbom nije narušeno načelo legaliteta, već je namjera zakonodavca bila uspostaviti pravičnu raspodjelu prava i odgovornosti između tijela Univerziteta i osnivača, kako je to uspostavljeno u svakom demokratskom društvu, posebno ako se uzme u obzir činjenica da visoko obrazovanje predstavlja javno dobro i da se za njegovo financiranje izdvaja novac iz proračuna Unsko-sanskog kantona.

Iz navedenih razloga, osnivač smatra da Univerzitet treba biti autonoman, ali mora biti i javno odgovoran, transparentan i polučiti odgovarajuće akademske rezultate. Ističu da osporenim zakonima, suprotno tvrdnjama podnositelja zahtjeva, osnivač nije preuzeo nadležnosti tijela Univerziteta (senata, upravnog odbora, rektora itd.), već je raspodjelom prava i odgovornosti, uredio da se za pojedine odluke, koje su od značaja za funkcioniranje Univerziteta, traži suglasnost osnivača, a da se pritom ne ugrožavaju akademske slobode Univerziteta. Na temelju izloženog zaključuju, da je intervencija osnivača bila nužna, ali tako da osnivač u segmentu visokog obrazovanja nema upravljačku ulogu, već nadzorne ovlasti. Smatraju da primjena načela autonomije Univerziteta podrazumijeva više slobode, ali i odgovornosti akademskog osoblja, što dosad nije bio slučaj prije donošenja osporenih zakona.

Ustavni sud Federacije analizirajući članke 6., članak 8. stavak 1. i članak 10. Dopuna Zakona o visokom obrazovanju, utvrdi je da isti propisuju procedure za donošenje statuta visokoškolske ustanove, izbor na mjesto rektora/ректорice, direktora/direktorice i prorektora/proректорice visokoškolske ustanove, kao i proceduru za njihovo biranje i razrješenje, te rješavanje statusa zatečenih rukovodećih kadrova na Univerzitetu u Bihaću, nakon stupanja na snagu Dopuna Zakona o visokom obrazovanju. Razmatrane su i odredbe članka 4. st. 2. i 3., članka 5., članka 9. st. 1. i 2. članka 10. stavak 1, članka 11. stavak 1. i članka 12. Zakona o Univerzitetu i utvrđeno, da isti propisuju proceduru donošenja statuta, proceduru biranja rektora i prorektora Univerziteta, sastav Nastavno-naučnog vijeća, izbor i razrješenje dekana, te rješavanje statusa zatečenih rukovodećih kadrova poslije stupanja na snagu zakona.

Ocjenjujući ustavnost navedenih odredaba Dopuna Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu, Ustavni sud Federacije je pošao od odredaba članka III.4.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojom je propisano, da kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti. Posebno su nadležni za utvrđivanje obrazovne politike, uključujući donošenje propisa o obrazovanju i osiguranju obrazovanja.

Sukladno navedenoj ustavnoj odredbi, a realizirajući utvrđenu politiku u oblasti obrazovanja, Skupština Unsko-sanskog kantona imala je ustavni temelj da donese zakone iz oblasti obrazovanja.

Navodi podnositelja zahtjeva da osporeni članci u Dopuni Zakona o visokom obrazovanju i Zakonu o Univerzitetu, koji reguliraju određenu materiju iz oblasti visokog obrazovanja kako je to i navedeno, a za koje podnositelj zahtjeva navodi da su suprotni članku II. A. 2. (1) c) d) i l) i članku II.A.2. (2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, po ocjeni Ustavnog suda Federacije nisu potkrijepljeni činjenicama i dokazima iz kojih proizlazi da postoji nejednakost pred zakonom, diskriminacija, a niti su precizirane temeljne slobode koje se povrjeđuju. Isto tako nije utvrđeno, odnosno činjenicama i dokazima potkrijepljeno, da predložene izmjene spomenutih zakona povrjeđuju politička prava osoba na koje se odnose izmjene zakona.

Obrazloženje u podnesenom zahtjevu i dopuni zahtjeva temelji se na činjenici da osporene odredbe u Dopuni Zakona o visokom obrazovanja i Zakona o Univerzitetu nisu usuglašene sa odredbama Okvirnog zakona, pa su samim tim i u suprotnosti sa spomenutim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Po ocjeni Ustavnog suda Federacije, neusuglašenost sa spomenutim zakonom nije relevantna činjenica iz koje bi proizlazilo da su iste odredbe u suprotnosti i sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Međunarodne konvencije na koje se poziva podnositelj zahtjeva, imaju pravnu snagu ustavnih odredaba, međutim, analizom osporenih članaka u Dopuni Zakona o visokom obrazovanju i Zakonu o Univerzitetu, nije utvrđeno da su osporene odredbe u suprotnosti sa Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodnim ugovorom o građanskim i političkim pravima i Općoj deklaraciji o političkim pravima čovjeka, kako je to navedeno u podnesenom zahtjevu.

Iz navedenih razloga, Ustavni sud Federacije je stajališta da navedene odredbe Dopune Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu, nisu u nesuglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Polazeći od navedenih ustavnih odredaba, i to članka IV.C.3.10. (2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, vidljivo je da je Ustavni sud Federacije nadležan za utvrđivanje usuglašenosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, zakona odnosno prijedloga zakona koje donosi Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, ustava i amandmana na ustav kantona, zakona ili prijedloga zakona koje donosi zakonodavno tijelo kantona (kantonalni zakon), predloženih ili usvojenih propisa koje donose tijela federalne vlasti, te predloženih ili usvojenih propisa koje donosi neko tijelo kantonalne, gradske ili općinske vlasti.

Iz navedenog proizlazi, da Ustavni sud Federacije nije nadležan da ocjenjuje usuglašenost kantonalnih zakona sa zakonima koje donosi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, a niti je nadležan da ocjenjuje usuglašenost kantonalnih zakona sa ustavom kantona. Iz tih razloga, kad su u pitanju osporene odredbe Dopune Zakona o visokom obrazovanju i Zakona o Univerzitetu za koje podnositelj zahtjeva traži ocjenu zakonitosti odnosno usuglašenosti sa Okvirnim zakonom i ocjenu ustavnosti sa Ustavom Unsko-sanskog kantona, Ustavni sud Federacije je odbacio zahtjev i odlučio kao u točki 2. izreke ove presude.

S obzirom na izloženo, odlučeno je kao u izreci presude.

*(Presuda Ustavnog suda Federacije BiH br. U-26/13 od 23.10.2013. godine objavljena je u „Službenim novinama FBiH“, broj 93/13)*

## 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 recenzenata 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

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
- Sažetaki 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 navođenoj Web adresi:

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

Rad treba oblikovati prema sljedećim uputama:

- dokument pohraniti u programu MS Word (\*.doc format);

- stranica standardne veličine (A4);
- obični prored za cijeli rukopis
- font Arial, 12 pt;
- sve margine 2,5 cm;
- ne 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.

U cilju racionalizacije troškova izdavanja časopisa, objavljeni radovi se ne honorarišu.

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**

