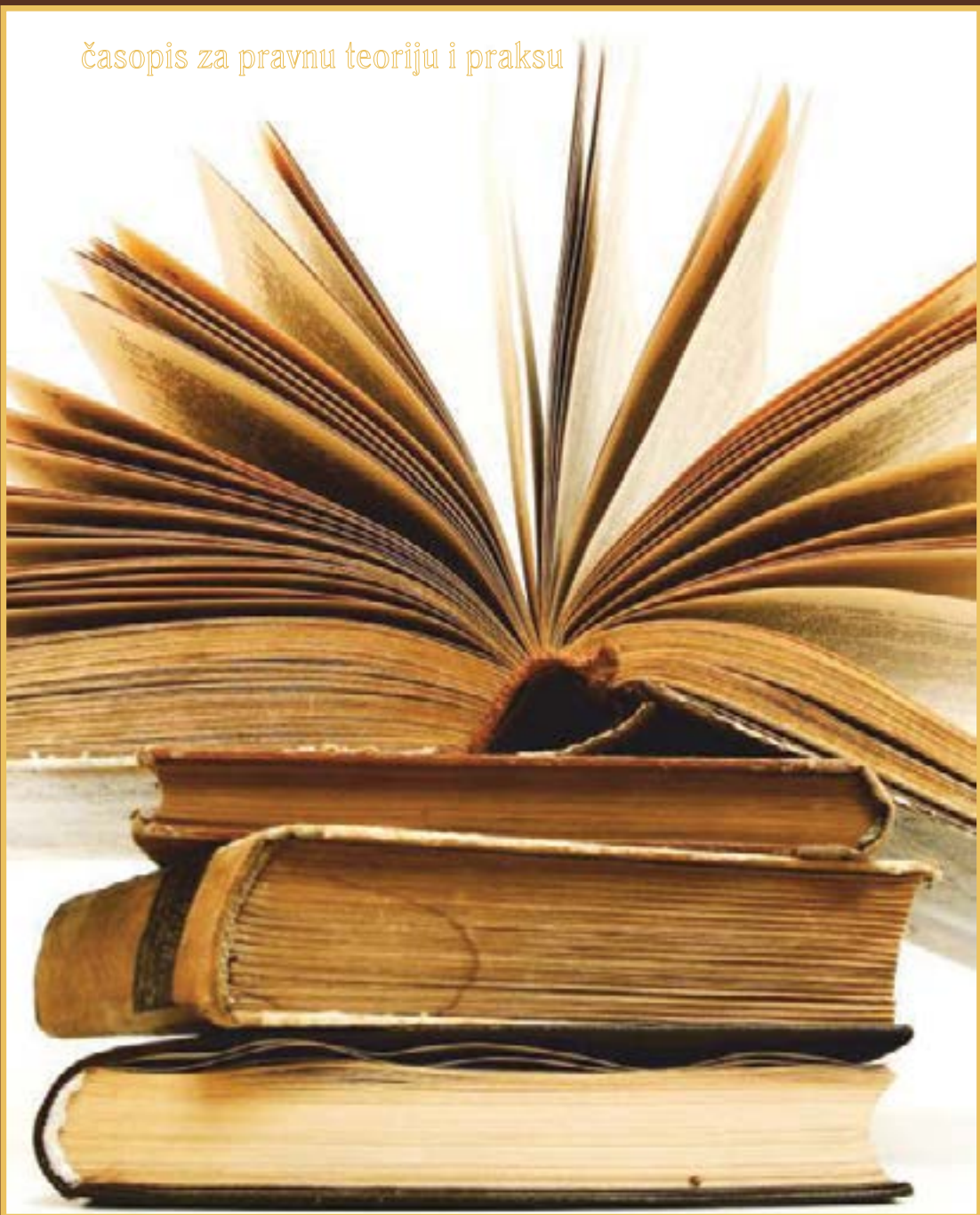


Godina LVII Broj 3 - 4 ožujak-travanj / mart-april Sarajevo, 2026.

# PRAVNA MISAO

časopis za pravnu teoriju i praksu



ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

# PRAVNA MISAO

---

3 – 4

ožujak – travanj / mart – april

Sarajevo 2026.

**Izdavač:** BOSNA I HERCEGOVINA  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
FEDERALNO MINISTARSTVO PRAVDE  
ZAVOD ZA JAVNU UPRAVU

**ISSN** 0555-0092

**ID** 4200785450004

**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

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

[www.fmp.gov.ba](http://www.fmp.gov.ba)

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

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

**Izvršni urednik:** Ivan MILIĆEVIĆ

**Redakcija časopisa:**

Prof. dr. Zlatko BRKIĆ, doc. dr. Enver IŠERIĆ, prof. dr. Alena JURIĆ, prof. dr. Cvija JURKOVIĆ,  
prof. dr. Denis PAJIĆ, prof. dr. Meliha POVLAKIĆ, Krešimir ZUBAK

**Međunarodni redakcijski odbor:**

prof. dr. Tomislav BORIĆ (Pravni fakultet Univerziteta u Grazu),  
prof. dr. Katja FILIPČIĆ (Pravni fakultet Univerziteta u Ljubljani),  
prof. dr. Ivan KOPRIĆ (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu),  
prof. dr. Jelena SIMIĆ (Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu)

**Produkcija:** Federalno ministarstvo pravde

**Štampa:** "Štamparija Fojnica" d.d.

**Za štampariju:** Šehzija Buljina

**DTP:** Ivica Božić

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

**Tiraž:** 50 primjeraka

Časopis izlazi dvomjesečno.

Časopis "Pravna misao" indeksira se u bazama ERICH PLUS i Legal Source (EBSCOhost), a uvršten je i u Ulrichweb Global Serials Directory.

# SADRŽAJ

Uvodna riječ glavne urednice .....5

## PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD

Adisa Bavčić                      Dosjelost na građevinskom zemljištu  
u državnom vlasništvu ..... 7

Stanko Jozak                      Analiza prava na suđenje u razumnom roku kroz statističke  
pokazatelje efikasnosti u Bosni i Hercegovini.....34

## STRUČNI ČLANAK

Edina Sudžuka                      Kapacitiranost porezne administracije u otkrivanju porezne  
Haris Hadžijusufović              evazije u Federaciji Bosne i Hercegovine.....68

## MEĐUNARODNE PROJEKTNE AKTIVNOSTI

Miloš Davidović                      Položaj pravosuđa i ustavnog sudstva u procesima  
Tatjana Sekulić                      raspodjele institucionalne moći: Komparativna analiza  
Republike Italije i Bosne i Hercegovine .....96

## PRIKAZ

Amila Ždralović                      „Nasilje nad ženama: Između prava i društvene  
odgovornosti“.  
Prikaz naučnog skupa povodom Dana žena,  
Univerzitet u Sarajevu – 9. marta 2026. godine..... 130

## SUDSKA PRAKSA

Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Miodrag N. Simović) ..... 136  
Evropski sud za ljudska prava (Harun Išerić) ..... 158  
Sud Evropske unije (Nasir Muftić) ..... 165  
Upute za autore..... 174

## CONTENTS

Foreword of editor in chief .....5

### SCIENTIFIC REVIEW

Adisa Bavčić                      Acquisition of ownership rights to state-owned  
construction land ..... 7

Stanko Jozak                      Analysis of the right to a trial within a reasonable deadline  
through statistical indicators of efficiency in Bosnia and  
Herzegovina .....34

### PROFESSIONAL ARTICLE

Edina Sudžuka                      The capacity of the tax administration to detect tax evasion  
Haris Hadžijusufović              in the Federation of Bosnia and Herzegovina .....68

### INTERNATIONAL PROJECT ACTIVITIES

Miloš Davidović                      The position of the judiciary and constitutional courts  
Tatjana Sekulić                      in the processes of distribution of institutional power: a  
comparative analysis of the Republic of Italy  
and Bosnia and Herzegovina .....96

### REVIEW

Amila Ždralović                      „Violence against women: between rights and social  
responsibility“. A review of the scientific conference on the  
occasion of Women’s Day, University of Sarajevo – March 9,  
2026..... 130

### COURT PRACTICE

Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (Miodrag N. Simović) ..... 136  
European Court of Human Rights (Harun Išerić) ..... 158  
Court of European Union (Nasir Muftić) ..... 165  
Instructions for authors..... 174

## UVODNA RIJEČ GLAVNE UREDNICE

Poštovane čitateljice i poštovani čitatelji!

Predstavljamo aktuelnog dvobroja časopisa „Pravna misao“ započinjemo preglednim naučnim radovima i to „Dosjelost na građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu“ i „Analiza prava na suđenje u razumnom roku kroz statističke pokazatelje efikasnosti u Bosni i Hercegovini“.

U radu pod nazivom „Dosjelost na građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu“ - autorica razmatra jedno od najkompleksnijih i najdelikatnijih pitanja savremenog vlasničkopravnog sistema u Bosni i Hercegovini, koje se ogleda u mogućnosti sticanja prava vlasništva putem dosjelogosti na gradskom građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu. Analiza ovoga pitanja omogućava ujedno i rasvjetljavanje slojeva pravne evolucije odnosa prema državnoj imovini, a što u kontekstu savremenog pravnog okvira čini naznačeno pitanje vrlo delikatnim. U nastojanju da determinira titulara građevinskog zemljišta, autorica pruža pregled vlasničkih odnosa iz historijske i normativne perspektive u odnosu na građevinsko zemljište, uključujući proces denacionalizacije te moderne tendencije unutar aktuelnog pravnog okvira. Članak obuhvata i pregled statusa gradskog građevinskog zemljišta u okviru zabrane raspolaganja državnom imovinom, uz analizu ključnih odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

„Analiza prava na suđenje u razumnom roku kroz statističke pokazatelje efikasnosti u Bosni i Hercegovini“ – je rad kojim se nastoji sagledati stanje prava na suđenje u razumnom roku u Bosni i Hercegovini kroz komparativni i kvantitativni pristup, upoređujući ključne pokazatelje efikasnosti našeg pravosuđa s podacima Vijeća Evrope i susjednih država. U prvom dijelu rada razrađen je normativni okvir prava na suđenje u razumnom roku – od ustavnih jamstava i međunarodnih obaveza do domaćih pravnih normi koje uređuju parnične, krivične i upravne postupke. Dio rada posvećen je i Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine i njegovoj ulozi u zaštiti ovog prava, a predstavljena su i pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Istaknuti dio razmatranja odnosi se na analizu statističkih podataka o efikasnosti pravosuđa, preuzetih iz CEPEJ izvještaja. Opšta statistička analiza potvrđuje da pravosudni sistem u Bosni i Hercegovini i dalje bilježi uska grla u pogledu trajanja postupaka.

U tekstu pod naslovom „Kapacitiranost porezne administracije u otkrivanju porezne evazije u Federaciji Bosne i Hercegovine“ (stručni članak) govori se o poreznoj evaziji kao složenom fenomenu koji nastaje kao rezultat međudjelovanja pravnih, institucionalnih i funkcionalnih elemenata poreznog sistema, te racionalnih i neracionalnih motiva poreznih obveznika. U radu se polazi od pretpostavke racionalnosti poreznog obveznika, te u skladu s pristupom ekonomske analize prava, prema kojem obveznik donosi odluku o poštivanju ili kršenju poreznih normi putem procjene koristi i troškova u konkretnom slučaju, nastoji ispitati kapacitiranost porezne administracije u Federaciji Bosne i Hercegovine u otkrivanju porezne evazije. Opservacijom statističkih podataka o radu Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine ispituje se odnos između efikasnosti porezne administracije, vjerovatnoće otkrivanja porezne evazije, te nastoji sistematizirati predmet istraživanja za buduće studije o poreznoj evaziji.

U rubrici *Međunarodne projektne aktivnosti* možete pročitati članak pod naslovom „Položaj pravosuđa i ustavnog sudstva u procesima raspodjele institucionalne moći: Komparativna analiza Republike Italije i Bosne i Hercegovine“. Riječ je o radu koji je u broju 1-2/26 objavljen na engleskom jeziku. Redakcija zahvaljuje autorima da su rezultate istraživanja predstavili i na jednom od zvaničnih jezika u Bosni i Hercegovine i time raspravu o nezavisnosti pravosuđa, reformskim poduhvatima u Italiji te stanju u Bosni i Hercegovini učinili dostupnom široj javnosti.

Na stranicama časopisa je i prikaz naučnog skupa „Nasilje nad ženama: Između prava i društvene odgovornosti“, koji je povodom Dana žena održan 9. marta 2026. godine na Univerzitetu u Sarajevu.

Sudska praksa, kao i do sada, obuhvata izabrane odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Evropskog suda za ljudska prava i Suda Evropske unije.

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

# DOSJELOST NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU U DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

pregledni znanstveni rad

Adisa Bavčić\*

UDK 347.218.2:347.232.4(497.6)

## Sažetak:

Mogućnost sticanja prava vlasništva putem dosjelosti na gradskom građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu jedno je od najkompleksnijih i najdelikatnijih pitanja savremenog vlasničkopravnog sistema u Bosni i Hercegovini. Analiza ovoga pitanja omogućava ujedno i rasvjetljavanje slojeva pravne evolucije odnosa prema državnoj imovini, a što u kontekstu savremenog pravnog okvira upravo i čini naznačeno pitanje vrlo delikatnim. Ovaj rad u nastojanju da determinira titulara građevinskog zemljišta, najprije pruža pregled vlasničkih odnosa iz historijske i normativne perspektive u odnosu na građevinsko zemljište, uključujući proces denacionalizacije te moderne tendencije unutar aktuelnog pravnog okvira. U mjeri u kojoj je to potrebno za razumijevanje konteksta, u nastavku se daje pregled statusa gradskog građevinskog zemljišta u okviru zabrane raspolaganja državnom imovinom, uz analizu ključnih odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Da li je gradsko građevinsko zemljište obuhvaćeno propisima o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine? Da li je uopće moguće sticanje prava vlasništva na gradskom građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu putem dosjelosti? Od kada počinje teći rok dosjelosti i ko bi u takvom postupku bio pasivno legitimisan? Ovo su pitanja na koja rad pokušava ponuditi odgovor kroz analizu relevantnih propisa i aktuelne sudske prakse.

## Ključne riječi:

*gradsko građevinsko zemljište, dosjelost, državno vlasništvo, pravo vlasništva, pasivna legitimacija*

\* Doktorantica na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu i advokatica iz Sarajeva; email: adisa.bavcic@aim.ba

## 1. UVOD

Institut dosjelosti (lat. *usucapio*) kao način sticanja prava vlasništva na osnovu posjedovanja nekretnine kroz određeni vremenski period, posebno je izazovno razmotriti u kontekstu njegove primjene na gradskom građevinskom zemljištu. Navedeno posebno važi zbog okolnosti da je takvo zemljište, kroz svoj evolutivni razvoj, velikim dijelom bilo rezervirano samo za državu kao titulara prava vlasništva, ali i s druge strane, zbog okolnosti da je u savremenom pravnom okviru na snazi zabrana raspolaganja državnom imovinom u Bosni i Hercegovini.

Ovaj rad će se stoga baviti pitanjem sticanja prava vlasništva na osnovu dosjelosti na gradskom građevinskom zemljištu u državnoj imovini. Cijeneći da je naznačena tema vrlo aktuelna ne samo u kontekstu pravnog okvira i političkog diskursa, već i u sudskoj praksi, ovaj rad će analizirati i stavove zauzete u recentnim odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Da bi se pak uopće moglo razmotriti pitanje dosjelosti na građevinskom zemljištu, rad će pokušati u najkraćem predočiti historijsko-pravni kontekst vlasničkih odnosa na građevinskom zemljištu kao i problematiku primjene instituta dosjelosti u odnosu na imovinu u državnom vlasništvu. Za svestrano razumijevanje, analizira se i status državne imovine u mjeri koja je potrebna za ovaj rad kao i u svrhu pozicioniranja građevinskog zemljišta u okviru zabrane raspolaganja državnom imovinom. Tek tada, ukoliko se ispostavi da je moguće i dozvoljeno sticanje prava vlasništva na osnovu dosjelosti na gradskom građevinskom zemljištu, odnosno ukoliko se utvrdi da je takvo zemljište izuzeto od privremene zabrane raspolaganja državnom imovinom, može se posljedično postaviti i pitanje praktične primjene ovoga instituta, te rokova za početak toka dosjelosti i eventualno pasivno legitimisanog lica. Stoga, temeljna istraživačka pitanja na koja će ovaj rad pokušati odgovoriti glase: Ko se ima smatrati titularem građevinskog zemljišta? Koji je status građevinskog zemljišta u okviru odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine? Da li je gradsko građevinsko zemljište obuhvaćeno propisima o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine? Da li je moguće sticanje prava vlasništva na gradskom građevinskom zemljištu na osnovu dosjelosti? Od kada teku rokovi dosjelosti i ko bi u takvom postupku bio pasivno legitimisan?

## 2. HISTORIJSKI KONTEKST I NORMATIVNO UREĐENJE GRADSKOG GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

### 2.1. Monopol države

Neovisno o izmjenama razvojnih faza pravnog sistema bivše socijalističke Jugoslavije, kao etabliрана konstanta u okviru vlasničkog uređenja u bivšoj SFRJ nametalo se “razlikovanje između opštenarodnog, državnog - odnosno društvenog vlasništva s jedne strane i privatnog vlasništva, s druge strane, pri čemu je društveno vlasništvo imalo dominantniju ulogu i kao takvo bilo i jače zaštićeno”.<sup>1</sup>

Kako je Ustav iz 1946. godine omogućio nacionalizaciju privrede, to je isti i bio osnov za donošenje Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća, kojim su sva privatna privredna preduzeća nacionalizirana.<sup>2</sup> Sljedeći korak nacionalizacije odnosio se na nacionalizaciju nepokretne imovine na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta<sup>3</sup> kojim je bilo propisano da sve najamne stambene i poslovne zgrade, postaju društvena svojina.<sup>4</sup> Isti zakon je propisivao da se u gradovima i naseljima gradskog karaktera, nacionaliziraju i postaju društveno vlasništvo i građevinska zemljišta<sup>5</sup>. Građani su mogli u svom vlasništvu imati porodičnu stambenu zgradu sa dva stana ili sa tri manja stana, ili najviše dva stana

---

<sup>1</sup> Gavella, N. (2003) “Novo hrvatsko stvarno pravo u funkciji prilagodbe pravnog poretka Republike Hrvatske europskome”, *Das Budapester Symposium, Beitrage zur Reform des Sachenrechtes in den Staaten Sudosteuropas/Budimpeštanski simpozijum, Doprinos reformi stvarnog prava u državama jugoistočne Evrope, Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit GmbH (Hrsg.)*, Bremen, str. 21; Gavella, N. (1990) “Pravo vlasništva (svojine) u sistemu građanskog prava s obzirom na pojavu segmentacije stvarnopravnog uređenja”, *Promjene u pravu svojine - Transformacija društvene svojine, Zbornik radova sa jugoslovenskog savjetovanja održanog 22.- 24. novembra 1990. u Sarajevu, Sarajevo*, str. 20-21; Kovačević Kuštrimović, R. i Lazić, M. (2006) *Stvarno pravo*. Niš: Sven, str. 100; Borić, T. (1996) *Eigentum und Privatisierung in Kroatien und Ungarn: Wandel des Eigentumsrechtssystems und Entwicklung der Privatisierungsgesetzgebung*. Wien-Berlin, str. 52, citirano u: Povolakić, M. (2009) *Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, str. 19.

<sup>2</sup> Mujkić, E. (2012) “Državna imovina u Bosni i Hercegovini – geneza problema” (online). Fondacija Centar za javno pravo, str. 6. Dostupno na: [https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Ervin\\_Mujkic2.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ervin_Mujkic2.pdf).

<sup>3</sup> Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Službeni list SFRJ, br. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63

<sup>4</sup> Mujkić, E., *op. cit.*, str. 6.

<sup>5</sup> Član 1. st. 2. Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta

kao posebne dijelove zgrade ili dvije porodične stambene zgrade sa najviše dva stana i trećim manjim stanom ili jednu porodičnu stambenu zgradu i jedan stan kao posebni dio zgrade.<sup>6</sup> Kao rezultat nacionalizacije građevinskog zemljišta u gradovima, uz istovremenu (izuzetnu) dozvolu zadržavanja privatnog vlasništva na građevinama izgrađenim na takvom zemljištu, došlo je do razdvajanja vlasništva na zemljištu i na zgradi, te posljedično ukidanja načela *superficies solo cedit*.<sup>7</sup> Posljedica takvog zakonskog rješenja jeste da je "vlasnik zgrade izgrađene na gradskom građevinskom zemljištu imao dvojaka prava<sup>8</sup> - privatno vlasništvo na zgradi i trajno pravo korištenja na građevinskom zemljištu".<sup>9</sup> Implementacija načela *superficies solo cedit* je i dalje bila moguća u naseljima koja nisu bila gradskog karaktera, i gdje je zapravo i dalje bilo moguće privatno vlasništvo.<sup>10</sup> Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera<sup>11</sup> iz 1968. godine također je normirao da je građevinsko zemljište u društvenoj svojini, da istim upravlja i raspolaže opština i da na građevinskom zemljištu ne može postojati pravo svojine fizičkog lica ili pravnog lica.<sup>12</sup>

Ustav SFRJ iz 1974. godine je regulisao monopol društva/države nad građevinskim zemljištem na sljedeći način: „Ne može postojati pravo vlasništva na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju koje, u skladu s uvjetima i po postupku koji su utvrđeni zakonom, odredi općina. Uvjeti, način i vrijeme prestanka prava vlasništva na zemljištu na kojem je prije donošenja odluke općine postojalo pravo vlasništva kao i naknada za to zemljište, uređuju se zakonom. Način i uvjete korišćenja takvog zemljišta određuje općina na osnovu zakona“<sup>13</sup>. Iz citirane ustavne

<sup>6</sup> Član 2. Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta

<sup>7</sup> Powlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 24.

<sup>8</sup> Na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta donesen je i podzakonski akt koji je propisivao način uknjižbe na način da se u "jedan zemljišno-knjižni uložak upisuju dva zemljišno knjižna tijela i to zemljište, kao zemljišno-knjižno tijelo I koje je pripadalo općini, i zgrada kao zemljišno-knjižno tijelo II". Više o tome v. Powlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", ZIPS, Sarajevo, broj 1418, Godina XL, 1. - 15. XI 2019, Priručnik 18, str. 4.

<sup>9</sup> Powlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 24

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, Službeni list SFRJ, br. 5/68 i 20/69

<sup>12</sup> Presuda Vrhovnog suda RS broj 62 0 Ps 012660 24 Rev 2 od 13.05.2025. g.

<sup>13</sup> Član 81. st. 1. Ustava SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 9/74

odredbe slijedi, a što će u nastavku biti predmet i nešto detaljnije analize, da je ista jasno upućivala da su općine te koje upravljaju i raspolažu gradskim građevinskim zemljištem.<sup>14</sup> Iste godine SR BiH donijela je Zakon o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini<sup>15</sup> koji se primjenjivao sve do 1986. godine kada je donesen novi Zakon o građevinskom zemljištu<sup>16</sup>. Oba zakona, kao i prethodni propisi, determinirana su istom idejom - prelaskom gradskog građevinskog zemljišta u društvenu svojinu. Istovremeno, veći kompleksi poljoprivrednog zemljišta ostali su van prometa, jer nisu privedeni namjeni<sup>17</sup> zbog koje su određeni kao građevinsko zemljište kao i bez mogućnosti da se vrate u vlasništvo ranijih vlasnika ili njihovih pravnih sljednika što će ostati nepromijenjeno do donošenja zakona iz 2003. godine.<sup>18</sup>

Osnovna ideja vlasničko-pravnog režima gradskog građevinskog zemljišta je stoga bila nepromijenjena duže od četiri decenije, odnosno sve od donošenja Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine, pa do donošenja entitetskih zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine. Na gradskom građevinskom zemljištu je postojao apsolutni monopol državnog/društvenog vlasništva, a koji državni monopol je bio utemeljen i Ustavom.<sup>19</sup>

## 2.2. Transformacija pravnog okvira: Od socijalističkog uređenja prema savremenim reformama

Pola stoljeća kasnije, u BiH je u toku sasvim suprotan proces pretvaranja državne imovine u privatnu.<sup>20</sup> Takav proces potaknut je i uvođenjem tržišne ekonomije što je podrazumijevalo i napuštanje socijalističkog državnog i

<sup>14</sup> Powlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 4.

<sup>15</sup> Zakon o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini, Službeni list SR BiH, br. 13/74

<sup>16</sup> Zakon o građevinskom zemljištu, Službeni list SRBiH, br. 34/86, 1/90, 29/90

<sup>17</sup> Značenje sintagme „privođenja namjeni” se naslućuje iz Zakona o građevinskom zemljištu iz 1986. godine po kojem skupština općine donosi rješenje o preuzimanju iz posjeda neizgrađenog građevinskog zemljišta radi privođenja trajnoj namjeni, odnosno radi uređenja za građenje. Više o tome v. Hasić-Imamović, A. (2022) "Aktuelni pravni okvir gradskog građevinskog zemljišta u domaćem pravu", Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Zenica, God. 15, br. 30, str. 173.

<sup>18</sup> Vesković, B. (2004) Komentar Zakona o građevinskom zemljištu sa sudskom i upravnom praksom, instruktivnim obrascima i registrom pojmova. Sarajevo: Privredna štampa d.d. Sarajevo, str. 9.

<sup>19</sup> Powlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 143.

<sup>20</sup> Mujkić, E., *op.cit.* str. 10.

društvenog uređenja, a što je imanentno vodilo i izmjenama u oblasti prava vlasništva.<sup>21</sup>

Međutim, navedene procese treba sagledati u kontekstu društveno-političkih zbivanja imajući u vidu ratne sukobe, a posljedično i etničke podjele unutar Bosne i Hercegovine koji će generisati probleme i trideset godina kasnije. Pitanje podjele imovine bivše SFRJ među državama nasljednicama, najvećim dijelom je riješeno stupanjem na snagu Sporazuma o pitanjima sukcesije bivše SFRJ, ali pitanje raspodjele imovine između države Bosne i Hercegovine i njenih nižih nivoa vlasti, još uvijek ostaje otvoreno.<sup>22</sup> Pitanje državne imovine je stoga, rezultiralo decenijskim političkim previranjima uz istodobni angažman Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, te Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (OHR).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prometu nepokretnosti iz 1991.<sup>23</sup> godine propisano je da određene kategorije nekretnina u društvenom vlasništvu ne mogu biti predmet prijenosa, zamjene i bilo kakvog raspolaganja<sup>24</sup>. Bez obzira na činjenicu da je Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i gradskog građevinskog zemljišta bio uvršten u listu zakona koji su predstavljali osnov za zabranu raspolaganja nekretninama u društvenom vlasništvu, takvom zabranom su ipak bili obuhvaćeni samo objekti izgrađeni na gradskom građevinskom zemljištu koji su bili predmet nacionalizacije.<sup>25</sup>

Po uzoru na pravo Republike Hrvatske, u Federaciji BiH se nastojalo još 1995. godine prilikom donošenja Zakona o osnovama vlasničkopravnih odnosa<sup>26</sup> i 1998. godine prilikom donošenja Zakona o vlasničkopravnim odnosima<sup>27</sup> uspostaviti pravno jedinstvo nekretnine.<sup>28</sup> Tako je u oba navedena zakona, zadržana osnovna struktura norme iz člana 12. Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima<sup>29</sup> koja je u izvornom obliku glasila: "Kad je zgrada na kojoj postoji pravo svojine izgrađena, u skladu sa zakonom, na

<sup>21</sup> Hasić-Imamović, A., *op.cit.* str. 169.

<sup>22</sup> Mujkić, E., *op.cit.* str. 21.

<sup>23</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prometu nepokretnosti, Službeni list SR BiH, br. 22/91

<sup>24</sup> Odredbe članova 16a. do 16e. bez ikakvih izmjena preuzete u Zakon o stvarnim pravima u članove 365. do 369. Više o tome v. Powlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 4.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Zakon o osnovama vlasničkopravnih odnosa, Službeni glasnik RBiH, br. 37/95

<sup>27</sup> Zakon o vlasničkopravnim odnosima, Službene novine FBiH, br. 06/98

<sup>28</sup> Powlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 145.

<sup>29</sup> Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 6/80 i 36/90

zemljištu u društvenoj svojini, vlasnik zgrade ima pravo korišćenja zemljišta na kome je zgrada izgrađena i zemljišta koje služi za redovnu upotrebu te zgrade dok ona postoji a pravo korištenja može se prenositi samo sa prenosom prava svojine na zgradu” uz izmjene u pogledu sljedećeg. Intervencija u novim odredbama je “učinjena tako što je određeno da umjesto prava trajnog korištenja vlasnik zgrade ima pravo vlasništva na zemljištu na kome je zgrada izgrađena i koje služi za redovnu upotrebu zgrade ako zakonom nije drugačije određeno”.<sup>30</sup> Međutim, upravo je to bio slučaj u odnosu na gradsko građevinsko zemljište, s obzirom da je tada još uvijek važeći Zakon o građevinskom zemljištu SRBIH kao *lex specialis* propisivao da vlasnik zgrade sagrađene na gradskom građevinskom zemljištu ima trajno pravo korištenja na zemljištu ispod zgrade i onom koje služi za njenu redovnu upotrebu. Ovime je direktno spriječena primjena odredbe člana 12. Zakona o vlasničkopravnim odnosima na gradskom građevinskom zemljištu, koje je i dalje bilo u državnom vlasništvu, a vlasnici zgrade su ostali titulari trajnog prava korištenja.<sup>31</sup>

U Federaciji BiH se može izdvojiti još nekoliko neuspjelih pokušaja pretvorbe pravnog režima iz državnog u privatno vlasništvo<sup>32</sup> ali se zbog prostorne limitiranosti, rad istima neće ovom prilikom detaljnije baviti.

### **3. AKTUELNI PRAVNI OKVIR GRADSKOG GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA**

#### **3.1. Zakoni o građevinskom zemljištu**

Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, koristeći svoja ovlaštenja donio je u istovjetnom tekstu Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine<sup>33</sup> (u daljem tekstu: “ZGZ FBiH”) i Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske<sup>34</sup> (u daljem tekstu: “ZGZ RS”). Donošenjem novog ZGZ

<sup>30</sup> Povlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 146.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> O Zakonu o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka kao i Zakonu o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo više v. Povlakić, M. (2019) “Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?”, str. 5. i dalje; Povlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 147. i dalje.

<sup>33</sup> Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 25/03

<sup>34</sup> Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 41/03

FBIH koji je stupio na snagu 16. maja 2003. godine, prestao je važiti Zakon o građevinskom zemljištu koji je donesen 1986. godine.<sup>35</sup>

Osnovni princip koji slijede ova zakonska rješenja jeste da će po sili zakona prestati državno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni u skladu sa prostornim planom, a u državno vlasništvo je prešlo na osnovu odluke općine i ponovo će biti uspostavljeno privatno vlasništvo, kao i na građevinskom zemljištu pod zgradom i koje služi zgradi za redovnu upotrebu.<sup>36</sup> ZGZ FBIH stoga, osim što omogućava privatno vlasništvo na gradskom građevinskom zemljištu za ubuduće<sup>37</sup>, istodobno u odnosu na ranije vlasničko-pravne odnose stvara s jedne strane efekte restitucije, a s druge strane efekte denacionalizacije.

### 3.1.1. Izgrađeno građevinsko zemljište - denacionalizacija

Putem odredbe člana 39. ZGZ FBIH<sup>38</sup> je izvršena denacionalizacija izgrađenog građevinskog zemljišta pretvorbom prava trajnog korištenja na način da je vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade (stana, poslovne prostorije) stupanjem na snagu ovog zakona stekao vlasništvo na zemljištu ispod zgrade kao i na onoj površini zemljišta koja je regulacionim planom<sup>39</sup> ili planom

<sup>35</sup> Ovaj rad se neće detaljnije osvrnuti na rješenja u RS ali ukazuje se da su u periodu između 2003. godine i 2006. godine oba entiteta u Bosni i Hercegovini u pogledu pravnog režima građevinskog zemljišta imala ista rješenja. U Republici Srpskoj je 2006. godine usvojen novi Zakon o građevinskom zemljištu. Ovim zakonom je u većem obimu izvršena denacionalizacija gradskog građevinskog zemljišta. Više o tome v. Hasić-Imamović, A., *op.cit.* str. 175; Povlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 153. i dalje.

<sup>36</sup> Vesković, B., *op.cit.* str. 11.

<sup>37</sup> Brčko distrikt BiH je slijedilo drugačiji put; tamo nije došlo do denacionalizacije gradskog građevinskog zemljišta već do pretvorbe prava korištenja u pravo građenja. Više kod Povlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 2.

<sup>38</sup> Član 39. ZGZ FBIH glasi: „Vlasnik zgrade ili posebnog dijela zgrade stupanjem na snagu ovoga zakona stiče pravo vlasništva na zemljištu, pod zgradom i na onoj površini zemljišta koje je prostornim planom ili planom parcelizacije utvrđeno da služi za redovnu upotrebu zgrade, izuzev slučajeva koji su predmet revizije u skladu sa čl. 87. do 92. prelaznih odredaba ovoga zakona. Ako prostornim planom ili planom parcelacije nije utvrđena površina zemljišta koje je potrebno za redovnu upotrebu zgrade, tu površinu utvrđuje rješenjem općinski organ uprave nadležan za imovinsko-pravne poslove uz pribavljeno mišljenje općinskog organa uprave nadležnog za poslove urbanizma.”

<sup>39</sup> Nakon što je izvršeno poređenje teksta u prijevodu Odluke Visokog predstavnika kojom se proglašava Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine br. 147/03 sa originalnim tekstom na engleskom jeziku koji je potpisao Visoki predstavnik 15. maja 2003. godine, pronađene su određene štamparske greške, na način da se umjesto „prostorni“ treba navesti „regulacioni“ plan kroz taksativno navedene članove. Vidjeti Ispravak

parcelacije utvrđena da služi za redovnu upotrebu zgrade. Kako “cilj odredbe nije bio vratiti zemljište bivšim vlasnicima, nego ga povezati sa vlasništvom na zgradi, tako je ono pripalo vlasnicima zgrada izgrađenih na tom zemljištu odnosno vlasnicima posebnih dijelova zgrade”.<sup>40</sup> Slijedom citirane zakonske odredbe, vlasnik zgrade izgrađene na gradskom građevinskom zemljištu, mogao je podnijeti prijedlog zemljišno-knjižnom uredu nadležnog suda da se na temelju odredbe čl. 39. ZGZ FBiH izvrši uknjižba prava vlasništva u njegovu korist, kako na zemljištu pod zgradom, tako i na zemljištu koje služi za redovnu upotrebu zgrade.<sup>41</sup>

### 3.1.2. Neizgrađeno građevinsko zemljište

U pogledu neizgrađenih gradskih građevinskih zemljišta, ZGZ FBiH različito tretira zemljišta ovisno o načinu njihovog prelaska u društveno, odnosno državno vlasništvo, s obzirom da pravi razliku između, s jedne strane, zemljišta koja su na osnovu odluka općinskih vijeća proglašena gradskim građevinskim zemljištem i prenesena u društveno odnosno državno vlasništvo, i zemljišta koja su vlasnicima oduzeta na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i gradskog građevinskog zemljišta s druge strane.<sup>42</sup> Davanjem različitih prava titularima, odnosno uskraćivanje istih, kako će u nastavku u najkraćem biti predloženo, i to samo na osnovu načina na koji je gradsko građevinsko zemljište nacionalizirano, predstavlja izuzetno problematično zakonsko rješenje za koje se može tvrditi i da primjena istoga dovodi do diskriminacije takvih titulara.<sup>43</sup>

#### 3.1.2.1 Gradsko građevinsko zemljište oduzeto na osnovu odluke općinskih vijeća

Ustav SFRJ iz 1974. godine propisivao je da ne može postojati pravo svojine na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju, koje, u skladu

---

u prijevodu teksta odluke Visokog predstavnika broj 147/03 kojom se proglašava Zakon o građevinskom zemljištu FBiH („Službene novine FBiH“, broj 25/03), Službene novine FBiH br. 16/2004

<sup>40</sup> Powlakić, M. (2019) “Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?”, str. 7.

<sup>41</sup> Vesković, B., *op.cit.* str. 108.

<sup>42</sup> Powlakić, M. (2019) “Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?”, str. 7.

<sup>43</sup> *Ibid.* str. 8.

sa uslovima i po postupku koji su utvrđeni zakonom, odredi opština kao i da način i uslove korištenja takvog zemljišta određuje opština na osnovu zakona.<sup>44</sup> Takvo rješenje preneseno je u Zakon o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini SR BiH iz 1974. kao i kasnije doneseni Zakon o građevinskom zemljištu SR BiH iz 1986. godine, a na osnovu kojih su općine svojim odlukama određivale gradsko građevinsko zemljište čime su takva zemljišta prelazila u društveno vlasništvo.<sup>45</sup>

Zemljišta koja su u društveno, odnosno državno vlasništvo prešla na osnovu odluke općine i koja nisu privedena namjeni do stupanja na snagu zakona, regulirana su završnim odredbama ZGZ FBiH na način da je propisano da stupanjem na snagu ovoga zakona, po sili zakona prestaje državno vlasništvo na građevinskom zemljištu. Prestanak vlasništva, kao i uspostavljanje ranijeg vlasničko-pravnog odnosa, utvrđuje se rješenjem općinskog organa uprave nadležnog za imovinsko-pravne odnose. Propisano je i da se rješenje koje se donese u takvom upravnom postupku može dalje osporavati žalbom u postupku pred organom uprave Federacije Bosne i Hercegovine nadležnim za imovinsko pravne poslove. Pravosnažno rješenje dostavlja se po službenoj dužnosti organu nadležnom za evidenciju prava na nekretninama na provođenje.<sup>46</sup>

Ovom su odredbom zemljišta koja su u društveno, odnosno državno vlasništvo prešla na osnovu odluke općine i koja nisu privedena namjeni do stupanja na snagu zakona, vraćena ranijim vlasnicima odnosno njihovim pravnim sljednicima, čime je zapravo postignut efekat restitucije.<sup>47</sup>

### 3.1.2.2 Gradsko građevinsko zemljište oduzeto na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i gradskog građevinskog zemljišta

Prethodno citirane odredbe ZGZ FBiH se nisu odnosile na neizgrađena zemljišta koja su u državno/društveno vlasništvo prešla na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i gradskog građevinskog zemljišta do 1974. a koja nisu privedena namjeni, te su ona ostala i dalje u državnom vlasništvu, na način da su njima i dalje upravljale i raspolagale općine.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Član 81. st. 1. Ustava SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 9/74

<sup>45</sup> Pvlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 7.

<sup>46</sup> Član 96. ZGZ FBiH.

<sup>47</sup> Pvlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 7.

<sup>48</sup> *Ibid.*

Neizgrađena zemljišta u užim gradskim jezgrima koja su nacionalizirana 1958. godine su zapravo jedina koja nisu bila predmet denacionalizacije ZGZ FBiH, a što će biti učinjeno stupanjem na snagu entitetskih zakona o stvarnim pravima.<sup>49</sup> Razloge za različit tretman građevinskog zemljišta određen navedenim propisima, kao i različit pravni položaj njegovih bivših titulara, treba jednim dijelom tražiti i u stavu međunarodne zajednice u BiH "da ostalo zemljište može biti isključivo predmetom zakona o restituciji (koji još uvijek nije donesen)".<sup>50</sup>

Nedosljednost u namjeri ukidanja relikata socijalističkog uređenja vlasničkih odnosa rezultirala je time da su općine, i nakon stupanja na snagu ZGZ FBiH, bile ovlaštene da izuzimaju zemljište iz posjeda bivšeg vlasnika i pravo korištenja dodjeljuju fizičkim ili pravnim licima u svrhu izgradnje.<sup>51</sup> Međutim, ZGZ FBiH uvodi izmjenu u pogledu imovinsko-pravnih ovlaštenja nakon izgradnje objekta na način da propisuje da, kada se na gradskom građevinskom zemljištu, dodijeljenom po stupanju na snagu ovog zakona, izgradi građevina u skladu sa važećim zakonima, prestaje pravo korištenja zemljišta radi građenja i stiče se pravo vlasništva na zemljištu.<sup>52</sup>

### 3.2. Zakoni o stvarnim pravima

Svrhu prelaznih odredbi Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine<sup>53</sup> (u daljem tekstu: "ZSP FBiH") i Zakona o stvarnim pravima Republike Srpske<sup>54</sup> (u daljem tekstu: "ZSP RS") treba tražiti u nakani zakonodavca da kreira prelazni građanskopravni režim za period prelaska iz socijalističkog pravnog sistema u savremeni kontinentalno evropski građanskopravni sistem, te onemogućiti dalju primjenu velikog broja različitih propisa koji se odnose na stvarna prava.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Povelakić, M. (2021) "Kome pripada gradsko građevinsko zemljište? – povodom Prijedloga Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH", Domaća i strana sudska praksa, Sarajevo, godina XVIII, br. 90, str. 32.

<sup>50</sup> Babić, I.; Medić, D.; Hašić, E.; Povelakić, M.; Velić, L. (2014) Komentar Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Privredna štampa, str. 847.

<sup>51</sup> Povelakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 7

<sup>52</sup> Član 53. ZGZ FBiH.

<sup>53</sup> Zakon o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 66/13, 100/13

<sup>54</sup> Zakon o stvarnim pravima Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 124/08, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16, 107/19, 1/21, 119/21

<sup>55</sup> Velić, I. (2006) "Zakon o stvarnim pravima - prelazne i završne odredbe", str. 475-476. U: Četvrto međunarodno savjetovanje „Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i

ZSP FBiH dovršava denacionalizaciju državne imovine, te sadrži različite prelazne odredbe, zavisno od toga da li se radi o izgrađenom ili neizgrađenom građevinskom zemljištu. Potonjem gradskom građevinskom zemljištu primarno je posvećena odredba člana 339. ovog zakona<sup>56</sup> i ona propisuje da se prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom, sada u državnom vlasništvu, koje nije prestalo do donošenja ovoga zakona pretvara njegovim stupanjem na snagu u pravo vlasništva dotadašnjeg nosioca tog prava ili njegovog pravnog sljednika, a upis toga prava smatra se kao upis prava vlasništva, ako posebnim zakonom nije drugačije uređeno.

Istodobno, odredba čl. 346. regulira pitanje izgrađenog građevinskog zemljišta kroz institut sjedinjenja zemljišta i zgrade, na način da propisuje da ukoliko do stupanja na snagu ovog zakona nije uspostavljeno pravno jedinstvo zemljišta i zgrade po odredbama posebnog zakona, vlasnik zgrade stiče pravo vlasništva na zemljištu ispod zgrade i na onu površinu, koja je, po regulacionom planu ili planu parcelacije, namijenjena da služi za redovnu upotrebu zgrade. Ovaj član stoga uređuje status onih zemljišta koja su "dodijeljena u skladu sa ZGZ FBiH (do stupanja na snagu ZSP FBiH od kada se primjenjuje član 363. ovog zakona), ali je zgrada završena nakon stupanja na snagu ZSP FBiH".<sup>57</sup>

Odredbama člana 371. stav (2) ZSP FBiH je propisano da će se propisi o građevinskom zemljištu usaglasiti sa odredbama ovog zakona u roku od tri mjeseca od dana početka primjene ovog zakona. Iako se početkom 2014. godine počeo primjenjivati ZSP FBiH<sup>58</sup>, propisi o građevinskom zemljištu ni više od deset godina kasnije nisu usaglašeni sa odredbama ZSP FBiH.<sup>59</sup>

---

pravne prakse", Neum, 16., 17. i 18. lipnja 2006. godine: zbornik radova. Mostar. Sveučilište u Mostaru Pravni fakultet, citirano u: Hasić-Imamović, A., *op.cit.* str. 177.

<sup>56</sup> Powlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 8.

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Hasić-Imamović, A., *op.cit.* str. 182.

<sup>59</sup> Prijedlog Zakona o građevinskom zemljištu FBiH, gdje se u obrazloženju takvog prijedloga navodi da je kašnjenje u zakonodavnom procesu uzrokovano određenim nerazumijevanjem konteksta i složenosti materije, kao i s time vezano različitim pogledima u pitanju nadležnosti, te nedostatkom jasnih smjernica kada je u pitanju obim i predmet regulacije, ponovno je u 2025. g. povučen iz parlamentarne procedure. Tekst i obrazloženje prijedloga Zakona o građevinskom zemljištu v. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine Dom naroda, 2024. Prijedlog zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji Bosne i Hercegovine, broj: 02-02-639/24 od 13.3.2024. godine. Dostupno na: <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/propis.php?id=1163>.

#### 4. PRAVNI REŽIM DRŽAVNE IMOVINE I STATUS GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Nakon socijalističkog perioda koji je u prethodnom dijelu ovoga rada prikazan u mjeri potrebnoj za razumijevanje aktuelnog konteksta, kao i perioda u kojem dolazi do raspada ranijeg političkog sistema i bivše države, uslijed čega su uslijedili novi, procesi koji su vodili u pravcu afirmacije privatne imovine<sup>60</sup> dolazi i do perioda u kojemu se kao poseban problem nameće okolnost nedostatka normativno-pravnog djelovanja u pogledu normiranja nadležnosti države, vezano za imovinu i imovinsko-pravne odnose na nivou države.<sup>61</sup> Razlog je nemogućnost postizanja političkog dogovora o podjeli državne imovine između države Bosne i Hercegovine i njenih nižih nivoa vlasti. Kao rezultat nedostatka normativne regulative, od posebnog je značaja djelovanje Ustavnog suda BiH, a posebice u predmetima apstraktne ocjene ustavnosti. Tako je ovaj sud u nekoliko odluka ocjenjivao ustavnost odredbi pojedinih akata i istovremeno pružao pojašnjenja o tome šta se ima smatati državnom imovinom i koji je status pojedinih kategorija, uključujući i gradsko građevinsko zemljište, o čemu će biti riječi u nastavku.

Upravo kao vid zaštite državne imovine u nedostatku normativne regulacije, djelovao je i Visoki predstavnik za BiH (OHR)<sup>62</sup> nametanjem Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH<sup>63</sup>, Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije BiH<sup>64</sup> i Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske<sup>65</sup> čija primjena je više puta produžavana tako da su navedeni zakoni na snazi i danas. Stav je Ustavnog suda BiH da ti zakoni imaju karakter *lex*

<sup>60</sup> Velić, I. (2022) Državna imovina - Status i praksa u Bosni i Hercegovini i drugim zemljama. Sarajevo: Privredna štampa d.o.o. Sarajevo, str. 128.

<sup>61</sup> *Ibid.* str. 129.

<sup>62</sup> Visoki predstavnik za BiH je nametnuo ograničenu zabranu otuđenja imovine u državnom vlasništvu ranije u društvenom vlasništvu na nivou Bosne i Hercegovine, ali i entiteta i Brčko Distrikta BiH. U vremenu između 26.05.1999. g. i 15.05.2003. g. zabrana je izrečena putem odluka Visokog predstavnika za BiH, čija je primjena više puta produžavana. Više o tome v. Povlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini, str. 54.

<sup>63</sup> Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, Službeni glasnik BiH, br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08, 22/22

<sup>64</sup> Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije BiH, Službene novine FBiH, br. 20/05, 17/06, 62/06, 40/07, 70/07, 94/07, 41/08

<sup>65</sup> Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 32/05, 32/06, 100/06, 44/07, 86/07, 113/07, 64/08

*specialis* zakona u vezi s pitanjem raspolaganja državnom imovinom koja je kao takva definisana tim zakonima, sve dok se pitanje statusa i upravljanja tom imovinom ne riješi na državnom nivou ili dok Visoki predstavnik ne odluči drugačije.<sup>66</sup> Zakonom o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH je propisano da bez obzira na odredbe bilo kojeg drugog zakona ili propisa, državnom imovinom može raspolagati isključivo Bosna i Hercegovina, kao njen titular, u skladu s odredbama ovog zakona kao i da je ništava svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspoláže državnom imovinom suprotno odredbama ovog zakona.<sup>67</sup>

U smislu Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, pod državnom imovinom se podrazumijeva:

1. nepokretna imovina koja pripada državi Bosni i Hercegovini na osnovu međunarodnog Sporazuma o pitanjima sukcesije, koji su 29. juna 2001. godine potpisale države Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija;
2. nepokretna imovina na kojoj je pravo raspolaganja i upravljanja imala bivša Socijalistička Republika Bosna i Hercegovina do 31. decembra 1991. godine;
3. poljoprivredno zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavlja državnu imovinu u svojoj odluci u predmetu br. U-8/19;
4. rijeke, šume i šumsko zemljište, za koje je Ustavni sud Bosne i Hercegovine utvrdio da predstavljaju državnu imovinu u svojim odlukama u predmetima br. U-9/19 i br. U-4/21.<sup>68</sup>

Iz odredbi Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH slijedi da gradsko građevinsko zemljište nije u vlasništvu BiH.<sup>69</sup> Takav stav zauzima i Ustavni sud BiH u Odluci U-4/20 od 26.03.2021. godine.

#### **4.1. Odluka U-4/20 od 26. marta 2021. godine**

Odlučujući o zahtjevu sedam delegata Vijeća naroda Republike Srpske za ocjenu ustavnosti odredbi čl. 324., 325., 325a., 326. i 329. ZSP RS, Ustavni

<sup>66</sup> Odluka AP-1080/18, tač. 33. i 34, Više o tome v. Baručija, A. (2022) "Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u državnom vlasništvu", ZIPS, Sarajevo, broj 1452-1453, str. 58.

<sup>67</sup> Član 2. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH

<sup>68</sup> Član 1. stav (2) Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH

<sup>69</sup> Baručija, A., *op.cit.* str. 59.

sud BiH donio je Odluku U-4/20 od 26. 03. 2021. godine kojom utvrđuje da su citirane odredbe u skladu sa članom I/1, članom III/3.b) i članom IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine.

Međutim, značaj ove odluke ogleda se u tome što se u istoj pruža odgovor na pitanje da li se gradsko građevinsko zemljište ima smatrati državnim imovinom u odnosu na koju postoji zabrana raspolaganja na osnovu Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom BiH. Ustavni sud BiH ističe da se u odnosu na konkretni predmet postavlja pitanje je li pod zabranom raspolaganja društvena/državna imovina, uključujući i građevinsko zemljište na kojem su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja u relevantno vrijeme imali drugi subjekti, općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave. Nadalje, Ustavni sud BiH navodi da društvena/državna imovina na koju se odnose sporne odredbe ZSP RS nije imovina koja je pod zabranom raspolaganja, niti imovina koju je imao u vidu Ustavni sud BiH u Odluci broj U-1/11<sup>70</sup>, odnosno nije imovina na kojoj je, u relevantno vrijeme, pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala SRBiH. Drugim riječima, u konkretnom slučaju se radi o društvenoj/državnoj imovini kojom se može raspolagati, i to s ciljem pretvorbe društvene/državne imovine u pravo vlasništva. Naime, cilj je da se ranija društvena/državna imovina, na kojoj je postojalo pravo raspolaganja, upravljanja ili korištenja, ali ne od bivše SRBiH, transformira u moderno pravo vlasništva, koje i dalje može biti državno (entiteti, gradovi ili općine) ili, nakon postupka provedenog prema ZSP RS, ta imovina može, u određenim slučajevima, postati vlasništvo fizičkih ili pravnih lica.<sup>71</sup>

Ustavni sud BiH je u ovoj Odluci jasno izrazio veoma bitan stav, da se ne može tvrditi da je sva "državna imovina" neophodno imovina države BiH, odnosno ranije SFRJ ili SRBiH u smislu Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnim imovinom BiH. Nije svo državno, a ranije društveno, vlasništvo nužno vlasništvo države BiH i nije svo pod zabranom raspolaganja, a što se posebno odnosi na građevinsko zemljište.<sup>72</sup>

<sup>70</sup> Ustavni sud BiH je u ovoj Odluci U-1/11, koja ima ulogu precedenta, *leading case-a* (vodećeg slučaja) za rješavanja pitanja pripadnosti državne imovine u svim analognim situacijama, potpuno opravdano, formulirao ključni argument – o državnoj imovini odlučuje država BiH. Više o tome v. Pvlakić, M. (2021) "Kome pripada gradsko građevinsko zemljište? – povodom Prijedloga Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH", str. 18.

<sup>71</sup> Tačka 45. Odluke U-4/20 od 26.03.2021. godine

<sup>72</sup> Pvlakić, M. (2021) "Kome pripada gradsko građevinsko zemljište? – povodom Prijedloga Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH", str. 29.

## 5. DOSJELOST NA STVARIMA U DRUŠTVENOM/DRŽAVNOM VLASNIŠTVU

Protekom određenog vremenskog perioda se, pod određenim zakonskim pretpostavkama, može steći pravo vlasništva na tuđoj stvari, a što posljedično rezultira gubitkom prava vlasništva dotadašnjeg vlasnika.<sup>73</sup> Ovakav način sticanja prava vlasništva omogućava institut dosjelosti (*usucapio*) koji podrazumijeva neprekidni, samostalni, savjesni posjed u trajanju koje propisuje zakon. Bitno svojstvo posjeda svakako je i zakonitost, a zakonitim posjednikom se smatra onaj koji, iako nije stekao pravo vlasništva iz razloga što nije uknjižen kao titular, ipak posjeduje određeni pravni osnov za sticanje prava vlasništva (*iustus titulus*).<sup>74</sup> Ispunjenjem pretpostavki propisanih zakonom, posljedice dosjelosti nastupaju po samom zakonu (*ipso iure*) čime se činjenično stanje pretvara u pravno. Neposredni posjednik (uzukapijent) stječe ono što je do tada posjedovao kroz određeno vrijeme, i to samo ono i onoliko koliko je posjedovao (*quantum possessum tantum praescriptum*).<sup>75</sup>

U pogledu primjene dosjelosti na stvari u društvenom vlasništvu, Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima SFRJ<sup>76</sup> bio je izričit: "Na stvarima u društvenom vlasništvu pravo vlasništva ne može se steći dosjelošću" (čl. 29). Slijedom citirane odredbe - sticanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu je bilo isključeno, a građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu bilo je neotuđivo.<sup>77</sup> Navedena zabrana može se smatrati i "najvećim dankom koji je ovaj institut platio socijalističkim odnosima u pogledu dosjelosti"<sup>78</sup>.

U Bosni i Hercegovini kolosalan zaokret u pogledu navedene zabrane donosi Zakon o osnovama vlasničkih odnosa RBiH<sup>79</sup>, s obzirom da nije sadržavao odredbe da se na stvari u društvenom vlasništvu ne može

<sup>73</sup> Simonetti, P. (1991) "Prelazak nekretnina u društveno vlasništvo protekom vremena", Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 28 br. 1, citirano u: Velić, I., *op.cit.* str. 88

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Babić, I.; Medić, D.; Hašić, E.; Povelakić, M.; Velić, L., *op.cit.* str. 299-300.

<sup>76</sup> Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 6/80, 36/90

<sup>77</sup> Baručija, A., *op.cit.* str. 61.

<sup>78</sup> Povelakić, M (2019) "Dosjelost/održaj u novom stvarnom pravu u Bosni i Hercegovini - na Zapadu nešto novo?", str. 285 - 308. U: M. Živković (ur.): LIBER amicorum: Vladimir Vodinić. Beograd. Univerzitet u Beogradu - Pravni fakultet. Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu. str. 308

<sup>79</sup> Zakon o osnovama vlasničkih odnosa RBiH, Službeni list RBiH, br. 37/95

sticati pravo vlasništva putem dosjelogosti. Isti pristup slijedio je i Zakon o vlasničko-pravnim odnosima FBiH<sup>80</sup>. Mogućnost sticanja prava vlasništva dosjelošću na stvarima u državnom vlasništvu u FBiH je uspostavljena stoga 10. 10. 1995. godine, kada je stupio na snagu Zakon o osnovama vlasničkih odnosa. Od navedenog datuma se računa i početak toka vremenskog perioda potrebnog za sticanje prava vlasništva na stvarima u društvenom, odnosno državnom vlasništvu računa na osnovu dosjelogosti.<sup>81</sup>

Takav stav je zauzela i sudska praksa, pa u jednoj od odluka<sup>82</sup>, Vrhovni sud FBiH navodi da stavljanje van snage odredbe člana 29. Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima znači samo njeno ukidanje (*ex nunc*), a ne i poništavanje (*ex tunc*), pa se vrijeme posjedovanja stvari u društvenom vlasništvu do 10.10.1995. godine<sup>83</sup> ne može računati u dosjelogost.<sup>84</sup> Kako se navodi, odredbe Zakona o osnovama vlasničkih odnosa, kao ni odredbe kasnijeg Zakona o vlasničko-pravnim odnosima, ne djeluju retroaktivno, pa stoga odredbe tih zakona ne konvalidiraju odnose koji su do tada postojali između određenih subjekata u smislu priznavanja dotadašnjeg toka dosijedanja na stvarima u društvenom vlasništvu.

ZSP FBiH propisuje da samostalni posjednik stiče dosjelošću pravo vlasništva na nekretnini, ako mu je posjed zakonit i savjestan, a nije pribavljen silom, prijetnjom ili zloupotrebom povjerenja, protekom deset godina neprekidnoga posjedovanja. Samostalni posjednik nekretnine, čiji je posjed savjestan, stiče dosjelošću vlasništvo na nekretnini protekom dvadeset godina neprekidnog posjedovanja, a vrijeme potrebno za dosjelogost počinje teći onoga dana kad je posjednik stupio u samostalni posjed stvari, te se završava istekom posljednjeg dana vremena potrebnog za dosjelogost. U vrijeme posjeda uračunava se i vrijeme, za koje su prethodnici sadašnjega posjednika

<sup>80</sup> Zakon o vlasničko-pravnim odnosima FBiH, Službene novine FBiH, br. 6/98, 29/03

<sup>81</sup> Velić, I., *op.cit.* str. 90

<sup>82</sup> Presuda Vrhovnog suda FBiH, broj: 070-0-Rev-06-000098-13/09 od 14.05.2009. g. citirana kod: Blagojević, M.; Tajić, H. (2013) Građansko privredno pravo u praksi sudova u BiH (aktuelna sudska praksa 2009-2012). Sarajevo: Privredna štampa d.o.o., str. 22.

<sup>83</sup> Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima u Republici Srpskoj bio je na snazi do stupanja na snagu Zakona o stvarnim pravima RS 03.01.2009. g. pa stoga od tog datuma teče rok za dosjelogost na nekretninama u društvenom/državnom vlasništvu u RS. Više o tome v. "Pitanja i odgovori", ZIPS, broj 1339-1340, Specijal 1 (2016), str. 187.

<sup>84</sup> Navedeni pravni stav VSFBIH sudska praksa na području Federacije BiH prihvata tako da se početak roka dosijedanja na nekretninama u državnom vlasništvu računa od 10.10.1995. godine (presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj 68 0 P 025995 18 Rev od 16.05.2019. godine, presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj 43 0 Ps 144924 19 Rev od 31.10.2019. godine), citirano u Baručija, A., *op.cit.* str. 62.

neprekidno posjedovali stvar kao zakoniti i savjesni samostalni posjednici, odnosno kao savjesni samostalni posjednici.<sup>85</sup>

Iz citiranih odredbi slijedi da ovaj zakon polazeći od načela jednakosti i jednovrsnosti prava vlasništva, ne pravi razliku između različitih titulara, odnosno ne pravi razliku između sticanja prava vlasništva na osnovu dosjelosti na imovini u državnom i privatnom vlasništvu. Vrijeme posjeda dok su na snazi bili propisi, koji su izričito isključivali sticanje stvarnih prava na predmetnim nekretninama na pomenuti način, ne računa se u rok za sticanje prava vlasništva na nekretninama putem dosjelosti koje su na dan stupanja na snagu ZSP FBiH bile u društvenom, odnosno državnom vlasništvu.<sup>86</sup>

### **5.1. Dosjelost na gradskom građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu**

Nakon što je u ovom radu izloženo kome pripada gradsko građevinsko zemljište, kao i da isto nije obuhvaćeno zabranom raspolaganja te konačno nakon što je analizirano da li je uopće moguće sticati pravo vlasništva na nekretninama u državnom vlasništvu, ostaje još da razmotrimo mogućnost sticanja prava vlasništva na gradskom građevinskom zemljištu na osnovu dosjelosti.

Pitanje početka roka dosjelosti u odnosu na gradsko građevinsko zemljište u doktrini ali i praksi je izazvalo određene dileme, a što je rezultat okolnosti da predmetnu materiju reguliraju različiti propisi. Pojedini autori, kao i sudovi, su zauzimali stav da se navedeni početak roka treba vezati za datum stupanja na snagu Zakona o osnovama vlasničkih odnosa (10.10.1995. godine), dok su drugi cijenili da se isti ima računati od stupanja na snagu ZGZ FBiH (16.05.2003. godine).<sup>87</sup>

Argumentacija za prvi stav bila je da su donošenjem Zakona o osnovama vlasničkih odnosa sve nekretnine podvedene pod opći režim, a što uključuje i gradsko građevinsko zemljište, te da denacionalizacija koju vrši ZGZ FBiH, odnosno pretvorba državnog u privatno vlasništvo nije direktno vezana za stjecanje prava vlasništva na osnovu dosjelosti, niti je uvjetom za primjenu ovoga instituta. U svrhu primjene ovoga instituta

---

<sup>85</sup> Član 58. ZSP FBiH

<sup>86</sup> Velić, I., *op.cit.* str. 91

<sup>87</sup> Detaljnije o različitim stavovima i suprotstavljenoj argumentaciji vidjeti kod Baručija, A., *op.cit.* str. 63, ali i kod Povelakić, M. (2019) "Dosjelost/održaj u novom stvarnom pravu u Bosni i Hercegovini - na Zapadu nešto novo?", str. 306.

bilo je potrebno ukinuti izričitu zabranu sticanja vlasništva na osnovu dosjelosti nad imovinom u društvenom/državnom vlasništvu, kakvu je predviđao Zakon o osnovnim vlasničkopравnim odnosima SFRJ, te je do-  
kidanjem takve odredbe, omogućen početak toka dosjelosti i u odnosu na  
gradsko građevinsko zemljište.

Međutim, navedena argumentacija ispušta iz vida okolnost da ukidanje  
zabrane sticanja prava vlasništva na stvari u državnom vlasništvu *per se* ne  
dovodi i do mogućnosti sticanja prava vlasništva na osnovu dosjelosti na onoj  
stvari u odnosu na koju je zakonskim rješenjem propisano da ista može biti  
samo u državnom vlasništvu. Razložno se stoga može argumenirati, da za-  
konsko rješenje kojim se omogućava sticanje prava vlasništva (uopćeno) na  
osnovu dosjelosti na državnoj imovini, ne derogira drugo zakonsko rješenje  
kojim je propisano da određena vrste imovine može biti samo u državnom  
vlasništvu.

Takav stav obrazlaže i Vrhovni sud FBiH u jednoj od svojih novijih odluka<sup>88</sup>  
navodeći da kada se radi o zemljištu koje ima karakter gradskog građevinskog  
zemljišta, vrijeme dosjelosti teče od 16.05.2003. godine, kada je stupio na  
snagu Zakon o građevinskom zemljištu u FBiH, i od kada se pravo korištenja  
uopće može pretvoriti u pravo vlasništva, a time i steći pravo vlasništva na  
temelju zakona. U jednoj od svojih ranijih odluka<sup>89</sup>, Vrhovni sud FBiH ističe  
da posebni propisi uređuju specifične pravne režime za stvarnopravna ure-  
đenja nekretnina s obzirom na namjenu zemljišta – građevinsko zemljište,  
poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, i dr. te da, kako gradsko  
građevinsko zemljište regulišu zakoni o građevinskom zemljištu, to se tek od  
donošenja Zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine mogu računati  
rokovi za dosjelost.

#### *5.1.1. Pasivna legitimacija u postupku sticanja prava vlasništva na osnovu dosjelosti na građevinskom zemljištu u državnom vlasništvu*

Odluke Ustavnog suda BiH (AP - 1080/18, AP - 3317/17, AP - 3679/17, AP  
- 3680/17, AP - 176/18, AP - 331 6/17, AP - 3399/19) definišu status držav-  
ne imovine u odnosu na gradsko građevinsko zemljište.<sup>90</sup> Kako je prethodno  
obrazloženo, Ustavni sud BiH u svojoj Odluci broj U-4/20 od 26.03.2021. go-  
dine iznosi stav da se ne može tvrditi da je sva „državna imovina“ neophodno

<sup>88</sup> Presuda Vrhovnog suda FBiH, broj: 30 0 P 102821 24 Rev od 09.07.2024. g.

<sup>89</sup> Presuda Vrhovnog suda FBiH, broj: 32 0 P 269332 22 od 02.08.2022. g.

<sup>90</sup> Baručija, A., *op.cit.* str. 63.

imovina države BiH, odnosno ranije SFRJ ili SRBiH u smislu Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH i da nije svo državno, a ranije društveno vlasništvo nužno vlasništvo države BiH. Cijeneći navedeno, a imajući u vidu ranija normativna rješenja, može se konstatovati da u postupcima u kojima se traži utvrđenje prava vlasništva dosjelošću na građevinskom zemljištu na kojem je upisano državno vlasništvo bez upisa titulara, pasivno legitimisana bi bila općina.<sup>91</sup>

U jednoj od relevantnih presuda<sup>92</sup> navodi se da je odlučujući po žalbi, drugostepeni sud prihvatio zaključak prvostepenog suda o tome da je tužena općina pasivno legitimisana u sporu za utvrđenje prava vlasništva po osnovu dosjelosti uz sljedeće obrazloženje. Činjenica da je bivše društveno vlasništvo postalo državnim vlasništvom, ne znači da se radi o vlasništvu države Bosne i Hercegovine. Državno vlasništvo je kao ranije društveno vlasništvo pripadalo ili bilo dodjeljivano mnogim subjektima, te je gradskim građevinskim zemljištem upravljala i raspolagala općina. Kako sud dalje navodi u obrazloženju svoje presude, Zakon o pretvorbi društvene svojine<sup>93</sup> u članu 1. nabraja određene kategorije dobara koje postaju vlasništvo države. Sredstva na kojima su pravo upravljanja i korištenja imale općine nisu ni spomenute, osim što je predviđeno donošenje posebnog zakona koji će urediti pitanje ovlaštenja i obaveza po osnovu svojine za organe republike, okruga - kantona i općina. Kako nije donesen poseban zakon, sud navodi da se može zaključiti da se i dalje na isti način upravlja određenim sredstvima od strane istih organa, kao i prije donošenja Zakona o pretvorbi društvene svojine. Istovremeno, odredbom člana 4. stav 2. Zakona o uknjiženju nekretnina u društvenoj svojini<sup>94</sup>, koji je važio u vrijeme kada je nadležni organ bio dužan da u skladu s članom 1. istog zakona u zemljišnoj knjizi upiše pored društvene svojine i nosioce prava raspolaganja, propisano je da će se opština na čijem području se nekretnina nalazi uknjižiti kao nosilac prava raspolaganja, ako se iz isprave na osnovu koje se uknjižuje nekretnina u društvenoj svojini ne može utvrditi ko je nosilac prava raspolaganja.

---

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Presuda Kantonalnog suda u Zenici broj: 36 0 P 043819 18 Gž od 19.03.2019. g.

<sup>93</sup> Zakon o pretvorbi društvene svojine, Službeni list RBiH, br. 33/94

<sup>94</sup> Zakon o uknjiženju nekretnina u društvenoj svojini, Službeni list SR BiH, br. 28/77

Takav stav potvrđuju i odluke Vrhovnog suda FBiH<sup>95</sup>, pa se u jednoj od recentnih odluka<sup>96</sup> ovoga suda navodi da je od donošenja Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, dakle od 1958. godine, gradsko građevinsko zemljište resurs u nadležnosti općina, a s obzirom da iz odredbi članova 38., 39. i 40. navedenog zakona proizilazi da gradskim građevinskim zemljištem upravlja i raspolaže općina, kao što je i odredbama kasnijih zakona o građevinskim zemljištama propisano da općina upravlja i raspolaže građevinskim zemljištem u državnom vlasništvu. Kako se navodi, drugi nivoi vlasti mogu zahtijevati upis vlasništva na gradskom građevinskom zemljištu u svoje ime ukoliko su bili nosioci prava korištenja na tom zemljištu.<sup>97</sup>

Dodatni argument u prilog navedenoj tvrdnji o pasivnoj legitimaciji na strani općina, jesu i entitetski zakoni o građevinskom zemljištu koji ponavljaju odredbu ranijeg Zakona o građevinskom zemljištu SR BiH iz 1986. godine, a prema kojem su upravo općine te koje upravljaju i raspolažu gradskim građevinskim zemljištem.<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> U jednoj ranijoj odluci (Rješenje Vrhovnog suda FBiH 58 0 P 201447 23 Rev od 13.02.2024. g.), Vrhovni sud FBiH navodi da stupanjem na snagu ZSP FBiH (06.09.2013. g.) pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta, kao stvarnopravno ovlaštenje, pretvorbom postaje pravo vlasništva. ZSP FBiH, kako se dalje navodi, tačnije odredbe članova 339. i 341. tog zakona, polaze od pretpostavke da se osoba koja je u zemljišnoj knjizi upisana kao nosilac prava korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu smatra vlasnikom.

<sup>96</sup> Presuda Vrhovnog suda FBiH, broj: 68 0 P 075312 24 Rev od 14.01.2025.g. Ova odluka je značajna i zbog toga što Vrhovni sud FBiH zauzima stav i o odnosu odredbe čl. 365. stav 1. tačka 6. ZSP FBiH i Zakona o građevinskom zemljištu na sljedeći način. Sud polazi od navoda da je tačno da je odredbom člana 365. stav 1. tačka 6. ZSP FBiH propisano da poljoprivedna i druga zemljišta u društvenoj/državnoj svojini ne mogu biti predmet prenosa, otuđivanja, zamjenjivanja kao i drugog oblika raspolaganja ako su pribavljena u društveno/državno vlasništvo na osnovu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta. Međutim, odredba stava 2. istog člana, propisuje da zabrana iz stava 1. ovog člana ne djeluje ako je raspolaganje dozvoljeno odredbama posebnih zakona donesenih prije stupanja na snagu ovog zakona. Dakle, zabrana raspolaganja nekretninama iz stava 1. člana 365. ZSP FBiH ne djeluje retroaktivno i ne proteže se na situacije kada je raspolaganje dozvoljeno odredbama posebnih zakona donesenih prije stupanja na snagu Zakona o stvarnim pravima a koji zakon je svakako i Zakon o građevinskom zemljištu, koji je donesen 2003. godine. Iz navedenog, sud zauzima stav i da ZSP FBiH ne zabranjuje raspolaganje gradskim građevinskim zemljištem.

<sup>97</sup> Za upise u zemljišnim knjigama koji glase na zemaljski erar, državni erar Kraljevine Jugoslavije ili Nezavisne države Hrvatske, opštenarodna imovina SFRJ (FNRJ) v. Baručija, A., *op.cit.* str. 63, kao i Povlakić, M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", str. 18.

<sup>98</sup> Povlakić, M. (2021) "Kome pripada gradsko građevinsko zemljište? – povodom Prijedloga Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH", str. 31.

Konačno, na tragu navedene argumentacije, definisano je i novo zakonsko rješenje u vidu Prijedloga Zakona o građevinskom zemljištu FBiH<sup>99</sup>, čiji član 4. propisuje da će se građevinsko zemljište koje je u zemljišnoj knjizi evidentirano kao društveno, državno vlasništvo, opštenarodna imovina ili erar bez upisanog prava korištenja drugog lica, ako po sili zakona nije postalo vlasništvo drugog lica, nakon stupanja na snagu ovog zakona, upisati kao vlasništvo općine, općine u sastavu grada Sarajeva ili grada na čijem se području nalazi shodno odredbama ZSP FBiH. Istovremeno, prijedlog zakonskog rješenja sadrži i odredbe o tome da će se na isti način postupiti i sa građevinskim zemljištem evidentiranim kao društvenim odnosno državnim vlasništvom sa upisanim pravom upravljanja, raspolaganja ili korištenja u korist društveno-pravnih subjekata koji više ne egzistiraju, nemaju utvrđene pravne sljednike ili nisu upisani u odgovarajuće javne registre. Samo izuzetno, ukoliko je građevinsko zemljište važećim prostorno-planskim aktom predviđeno za izgradnju saobraćajne ili energetske strukture od značaja za FBiH ili kanton, upisat će se kao vlasništvo Federacije BiH ili kantona na čijem se području nalazi ovisno o tome ko je donosilac prostorno-planskog akta kojim je izgradnja infrastrukture predviđena.

## 6. ZAKLJUČAK

Pitanje dosjelosti na gradskom građevinskom zemljištu u državnoj imovini, kako se pokazalo, podrazumijeva razjašnjenje nekoliko dilema, od čega za pravo ovisi i mogućnost primjene instituta dosjelosti na ovoj vrsti imovine.

Prvo od takvih pitanja bilo je ko je zapravo titular gradskog građevinskog zemljišta, a na isto je odgovoreno analizom normativnog uređenja u historijskom kontekstu. Sve od donošenja Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine, pa do donošenja entitetskih zakona o građevinskom zemljištu iz 2003. godine, gradsko građevinsko zemljište bilo je rezervirano isključivo za domen državnog/društvenog vlasništva. Zakoni o građevinskom zemljištu koje je nametnuo visoki predstavnik za BiH (OHR) (djelimično) denacionaliziraju gradsko građevinsko zemljište, a koji postupak dovršavaju zakoni o stvarnim pravima.

---

<sup>99</sup> Rasprava o Prijedlogu Zakona o građevinskom zemljištu FBiH je trebala biti na dnevnom redu sjednice Predstavničkog doma Parlamenta FBiH dana 18.12.2024. g. ali je ova tačka dnevnog reda povučena na dan održavanja sjednice.

Nakon što je utvrđen status gradskog građevinskog zemljišta, bilo je potrebno utvrditi da li se u konkretnom slučaju radi o imovini nad kojom je zabranjeno raspolaganje. U tu svrhu je u radu predočena recentna sudska praksa, s posebnim osvrtom na Odluku U-4/20 Ustavnog suda BiH kojom se utvrđuje da se gradsko građevinsko zemljište ne smatra državnom imovinom u odnosu na koju postoji zabrana raspolaganja na osnovu Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH. Drugim riječima, u konkretnom slučaju se radi o društvenoj/državnoj imovini kojom se može raspolagati.

Nakon što je utvrđeno da gradsko građevinsko zemljište nije obuhvaćeno zabranom raspolaganja, bilo je moguće razmotriti primjenu instituta dosjelošti na državnoj imovini. Mogućnost sticanja prava vlasništva dosjelošću na stvarima u državnom vlasništvu u FBiH je uspostavljena tek stupanjem na snagu Zakona o osnovama vlasničkih odnosa, tako da se vrijeme za dosjelost na stvarima u društvenom, odnosno državnom vlasništvu računa od spomenutog datuma (10. 10. 1995. godine). U praksi i doktrini postoje podijeljeni stavovi o tome kada počinje teći rok za dosjelost u odnosu na gradsko građevinsko zemljište, iz kojeg razloga se u radu argumentuje da bi se takav rok trebao računati od stupanja na snagu ZGZ FBiH, odnosno od 16. 05. 2003. godine, s obzirom da do tada nije bilo moguće sticanje privatnog vlasništva na gradskom građevinskom zemljištu po bilo kojem osnovu, uključujući i dosjelost.

Konačno, u postupcima u kojima se traži utvrđenje prava vlasništva dosjelošću na građevinskom zemljištu na kojem je upisano državno vlasništvo bez upisa titulara, pasivno legitimisana bi bila općina.

## 7. LITERATURA

### KNJIGE:

1. Babić, I.; Medić, D.; Hašić, E.; Povlakić, M.; Velić, L. (2014), Komentar Zakona o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine. Sarajevo: Privredna štampa.
2. Blagojević, M.; Tajić, H. (2013) Građansko privredno pravo u praksi sudova u BiH (aktuelna sudska praksa 2009-2012). Sarajevo: Privredna štampa d.o.o.
3. Povlakić, M. (2009) Transformacija stvarnog prava u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

4. Velić, I. (2022) Državna imovina - Status i praksa u Bosni i Hercegovini i drugim zemljama. Sarajevo: Privredna štampa d.o.o. Sarajevo.
5. Vesković, B. (2004) Komentar Zakona o građevinskom zemljištu sa sudskom i upravnom praksom, instruktivnim obrascima i registrom pojmova. Sarajevo: Privredna štampa d.d. Sarajevo

#### ČLANCI:

1. Baručija, A. (2022) "Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u državnom vlasništvu", ZIPS, Sarajevo, broj 1452-1453.
2. Hasić-Imamović, A. (2022) "Aktuelni pravni okvir gradskog građevinskog zemljišta u domaćem pravu", Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Zenica, God. 15, br. 30.
3. Mujkić, E. (2012) "Državna imovina u Bosni i Hercegovini – geneza problema" (online), Fondacija Centar za javno pravo. Dostupno na: [https://fcjp.ba/templates/ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Ervin\\_Mujkic2.pdf](https://fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Ervin_Mujkic2.pdf)
4. Povlakić M. (2019) "Pretvorba prava na gradskom građevinskom zemljištu - Neverending story?", ZIPS, Sarajevo, broj 1418, Godina XL, 1. - 15. XI 2019, Priručnik 18, str. 1-24.
5. Povlakić, M. (2019) "Dosjelost/održaj u novom stvarnom pravu u Bosni i Hercegovini - na Zapadu nešto novo?", str. 285 – 308. U: LIBER amicorum: Vladimir Vodinelić. Beograd. Univerzitet u Beogradu - Pravni fakultet. Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu.
6. Povlakić, M. (2021) "Kome pripada gradsko građevinsko zemljište? – povodom Prijedloga Zakona o građevinskom zemljištu Federacije BiH", Domaća i strana sudska praksa, Sarajevo, godina XVIII, br. 90.
7. "Pitanja i odgovori", ZIPS, Sarajevo, broj 1339-1340, Specijal 1 (2016)

#### PROPISI:

1. Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Službeni list SFRJ, br. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63
2. Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, Službeni list SFRJ, br. 5/68 i 20/69
3. Ustav SFRJ, Službeni list SFRJ, br. 9/74
4. Zakon o građevinskom zemljištu u društvenoj svojini, Službeni list SR BiH, br. 13/74

5. Zakona o uknjiženju nekretnina u društvenoj svojini, Službeni list SR BiH, br. 28/77
6. Zakon o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima, Službeni list SFRJ, br. 6/80, 36/90
7. Zakon o građevinskom zemljištu, Službeni list SRBiH, br. 34/86, 1/90, 29/90
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prometu nepokretnosti, Službeni list SR BiH, br. 22/91
9. Zakon o pretvorbi društvene svojine, Službeni list R BiH, br. 33/94
10. Zakon o osnovama vlasničkopravnih odnosa, Službeni glasnik R BiH, br. 37/95
11. Zakon o vlasničko-pravnim odnosima, Službene novine FBiH, br. 06/98
12. Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 25/03
13. Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 41/03
14. Ispravak u prijevodu teksta odluke Visokog predstavnika broj 147/03 kojom se proglašava Zakon o građevinskom zemljištu FBiH („Službene novine FBiH“, broj 25/03), Službene novine FBiH, br. 16/04
15. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom BiH, Službeni glasnik BiH, br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08, 22/22
16. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Federacije BiH, Službene novine FBiH, br. 20/05, 17/06, 62/06, 40/07, 70/07, 94/07, 41/08
17. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 32/05, 32/06, 100/06, 44/07, 86/07, 113/07, 64/08
18. Zakon o stvarnim pravima Federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine FBiH, br. 66/13, 100/13
19. Zakon o stvarnim pravima Republike Srpske, Službeni glasnik RS, br. 124/08, 58/09, 95/11, 60/15, 18/16, 107/19, 1/21, 119/21
20. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine Dom naroda, 2024. Prijedlog zakona o građevinskom zemljištu u Federaciji Bosne i Hercegovine, broj: 02-02-639/24 od 13.3.2024. godine (online). Dostupno na: <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/bs/propis.php?id=1163>.

## PRESUDE

1. Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 070-0-Rev-06-000098-13/09 od 14.05.2009. g.
2. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-1/11 od 13.07.2012. g.
3. Presuda Kantonalnog suda u Zenici broj: 36 0 P 043819 18 Gž od 19.03.2019. g.
4. Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 68 0 P 025995 18 Rev od 16.05.2019. g.
5. Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 43 0 Ps 144924 19 Rev od 31.10.2019. g.
6. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: AP-1080/18 od 28.01.2020. g.
7. Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 32 0 P 176068 20 Rev 2 od 02.02.2021. g.
8. Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-4/20 od 26.03.2021. g.
9. Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 32 0 P 269332 22 od 02.08.2022. g.
10. Rješenje Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 58 0 P 201447 23 Rev od 13.02.2024. g.
11. Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 30 0 P 102821 24 Rev od 09.07.2024. g.
12. Presuda Vrhovnog suda Federacije BiH broj: 68 0 P 075312 24 Rev od 14.01.2025. g.
13. Presuda Vrhovnog suda RS broj 62 0 Ps 012660 24 Rev 2 od 13.05.2025. g.

## ACQUISITION OF OWNERSHIP RIGHTS THROUGH ADVERSE POSSESSION ON STATE-OWNED CONSTRUCTION LAND

### Abstract:

The possibility of acquiring ownership rights through adverse possession of urban construction land in state ownership is one of the most complex and delicate issues within the contemporary property law system of Bosnia and Herzegovina. The analysis of this question simultaneously enables the elucidation of the layers of the legal evolution concerning state property, which, in the context of the current legal framework, makes the matter particularly sensitive. In its effort to determine the titleholder of construction land, this paper first provides an overview of urban construction land ownership rights from both historical and normative perspectives, which includes the process of denationalization as well as modern tendencies within the existing legal framework. To the extent necessary for contextual understanding, the paper also addresses the status of urban construction land within the prohibition on the disposal of state property, accompanied by an analysis of key decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. Does urban construction land fall within the scope of the regulations on the temporary prohibition on the disposal of state property in Bosnia and Herzegovina? Is it even possible to acquire ownership rights to such land through adverse possession? When does the period of adverse possession commence, and who would be passively legitimized in such proceedings? These are the questions the paper seeks to answer through an analysis of the relevant legislation and contemporary judicial practice.

### Keywords:

*urban construction land, adverse possession, state ownership, ownership rights, passive legitimation*

# ANALIZA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU KROZ STATISTIČKE POKAZATELJE EFIKASNOSTI U BOSNI I HERCEGOVINI

pregledni znanstveni rad

Stanko Jozak\*

UDK 342.722:347.9(497.6)

## Sažetak

Cilj ovog rada je analizirati stanje i zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u BiH, kombinirajući analizu pravnog okvira i kvantitativnih statističkih podataka. Korišteni su metodi pravne analize odnosno pregled relevantnih propisa i sudske prakse te komparativna analiza statističkih izvješća. U prvom dijelu rada razrađen je normativni okvir prava na suđenje u razumnom roku u BiH – od ustavnih jamstava i međunarodnih obveza do domaćih procesnih propisa koji uređuju parnične, krivične i upravne postupke. Dio rada je posvećen i Ustavnom sudu BiH i njegovoj ulozi u zaštiti ovog prava. Prikazana su i pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u BiH, a uz pomoć statistike je prikazan dosadašnji učinak istih. U središnjem dijelu rada analiziraju se statistički podaci o efikasnosti pravosuđa, preuzeti iz CEPEJ izvješća. Ovaj rad stoga nastoji sagledati stanje prava na suđenje u razumnom roku u BiH kroz komparativni i kvantitativni pristup, uspoređujući ključne pokazatelje učinkovitosti našeg pravosuđa s podacima Vijeća Europe i susjednih država.

## Ključne riječi:

*razuman rok, Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, efikasnost pravosuđa, CEPEJ statistički podaci, Bosna i Hercegovina*

---

\* Mr. iur, Stručni suradnik za analitičke poslove u Općinskom sudu u Travniku

## 1. UVOD

Pravo na suđenje u razumnom roku je temeljno jamstvo pravičnog suđenja. U kontekstu prava na pravično suđenje važno je osigurati da postupci pred sudovima ne traju nerazumno dugo. Efikasno i pravovremeno pravosuđe garantira vladavinu prava. U Bosni i Hercegovini ovo pravo ima poseban značaj zbog složene pravosudne strukture i velikog opterećenja sudova. Statistički pokazatelji efikasnosti pravosuđa, poput stope riješenosti predmeta i vremena potrebnog za donošenje odluka, ključni su alati za praćenje ispunjavanja ovog prava. Analizom dostupnih statističkih izvješća dobija se uvid u stvarno stanje pravosudnog sustava, identificiraju se uska grla te potreba za borbom protiv zaostataka. Budući da pravovremenost suđenja predstavlja ključni element pravičnog postupka, statističko praćenje ovog aspekta značajno doprinosi unapređenju vladavine prava.

## 2. PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pravo na pravično suđenje važi za najvažnije konvencijsko i ustavno procesno ljudsko pravo. Pravo na pravično suđenje je jedno od osnovnih i temeljnih jamaca ostvarenja osnovnog demokratskog načela – vladavine prava.<sup>1</sup> Tako je i u našem pravnom sustavu zajamčeno na državnoj razini, na entitetskim razinama, ali i u mnogim međunarodnim konvencijama kojih je BiH potpisnica. Pravo na pravično suđenje je sadržano u čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>2</sup> (u daljnjem tekstu EKLJP). Upravo je praksa Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu ESLJP) iznimno bitna za ovaj pojam, budući da ESLJP kroz svoju praksu definira ovaj otvoreni pojam te ispitujući konkretne okolnosti svakog pojedinog slučaja, određuje sadržaj prava na pravično suđenje.<sup>3</sup> U praksi ESLJP-a je pravično

<sup>1</sup> Goranić, I., (2000), Suđenje u „razumnom roku“ - jedan od uvjeta za pravično suđenje: (članak 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda), Vladavina prava, Zagreb, vol. 4, br. 6, str. 48.

<sup>2</sup> Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Tekst Konvencije na engleskom jeziku preuzet je u novembru 2015. godine sa internetske stranice Europskog suda za ljudska prava. Tekst preveo Jezički odjel Ustavnog suda BiH. Članak II/2 Ustava BiH – Ljudska prava i osnovne slobode: „Prava i slobode predviđeni u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.“

<sup>3</sup> Uzelac, A., (2011), Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ur. Radačić, I., Usklađenost

suđenje autonomni pojam, koji je evolutivnim tumačenjem danas postao krovni pojam koji obuhvaća: pravo na pristup sudu, pravo na pravnu pomoć, pravo na procesnu ravnopravnost, pravo na javno i kontradiktorno suđenje, pravo na saslušanje, pravo na dokaz, pravo na javnu objavu presuda, pravo na sud uspostavljen zakonom, pravo na nezavisnost i nepristranost u suđenju, pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na učinkovitu ovrhu presuda, pravo na pravnu sigurnost i zabranu arbitrarnog postupanja.<sup>4</sup>

Ustav Bosne i Hercegovine<sup>5</sup> u članku II/3. točka e) sadrži odredbu o pravičnom suđenju u kojoj se jamči „pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u vezi s krivičnim postupkom“.<sup>6</sup> Također, Ustav BiH garantira pravo na pravično suđenje kroz direktnu primjenu člana 6. EKLJP.

Ustav Federacije BiH,<sup>7</sup> osim što direktno primjenjuje EKLJP,<sup>8</sup> čime garantira primjenu članka 6. EKLJP, naglašava pravo na pravičan krivični postupak, što spada u sam krovni pojam pravičnog suđenja.<sup>9</sup>

Ustav Republike Srpske<sup>10</sup> također predviđa direktnu primjenu EKLJP,<sup>11</sup> ali sadrži i izričite odredbe koje garantiraju pravo na pristup sudu, odlučivanje

---

hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zagreb, Centar za mirovne studije, str. 90.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo. OHR, Office of the High Representative.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Članak II/3 točka e).

<sup>7</sup> Sl. novine FBiH“, br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI.

<sup>8</sup> „Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog ustava.“ *Ibid.*, II. Ljudska prava i osnovne slobode, čl.2. st. 1.

<sup>9</sup> I, II. Ljudska prava i osnovne slobode, čl.2. st. 1. t. E.

<sup>10</sup> Sl. glasnik RS“, br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i „Sl. glasnik BiH“, br. 73/2019 - odluka US BiH.

<sup>11</sup> „Ustavno uređenje Republike temelji se na: garantovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava u skladu sa međunarodnim standardima,...“ *Ibid.*, čl. 5.

o pravima i obavezama, pravu na žalbu te zaštitu prava optužene osobe, što sve zajedno čini ustavnu garanciju pravičnog suđenja u smislu članka 6. EKLJP.<sup>12</sup>

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine<sup>13</sup> u članku 13. definira osnovna prava i slobode, pa u st. 1. tog članka osigurava uživanje i svih prava i sloboda definiranih u Ustavu i zakonima Bosne i Hercegovine<sup>14</sup>, a pored toga, stavkom 4. tog članka, jasno i sveobuhvatno se poziva i osigurava primjenu EKLJP, a čak i presedanskog prava ESLJP-a.<sup>15</sup> Iako ne izričito, ovim garancijama, jasno je da je i u pravosuđu Brčko distrikta zajamčena zaštita prava na pravično suđenje.

Pored toga, dodaci (Aneksi) uz Ustav BiH i Ustav FBiH imaju veliki značaj jer proširuju garancije ljudskih prava, uključujući pravo na pravično suđenje i direktno se pozivaju na međunarodne dokumente.<sup>16</sup> Pozivajući se na niz međunarodnih dokumenata koji predviđaju pravično suđenje u svojim lepezama zaštićenih prava, u bh. pravosuđu se još jednom učvršćuje pravo na pravično suđenje, budući da čini ove međunarodne dokumente direktno primjenjivim u BiH. Upravo ovo čini bh. pravni sustav posebnim, budući da ustavni sistem gotovo u potpunosti ugrađuje međunarodno pravo ljudskih prava u unutrašnji pravni poredak.

### 3. PRAVO NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU

Cijeli sustav procesnih prava iz čl. 6. EKLJP počiva na ideji djelotvorne pravne zaštite.<sup>17</sup> To je moguće samo ako ta zaštita bude i pravodobna. Efikasno

<sup>12</sup> *Ibid*, članak 16., 18. i 19.

<sup>13</sup> Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 2/2010 - prečišćen tekst.

<sup>14</sup> *Ibid*, čl. 13. st. 1.

<sup>15</sup> „Sva lica na teritoriji Distrikta uživaju prava i slobode koje su im date Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Ta prava i slobode će imati veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom. Sve institucije Distrikta će poštovati ta prava i slobode. Sudovi Distrikta će sprovoditi ta prava i slobode u skladu s postupcima koji su predviđeni zakonima Distrikta. Kada se bave predmetima koji se odnose na optužbe u vezi s kršenjem tih prava i sloboda, sudovi Distrikta uzimaju u obzir precedenatno pravo Evropskog suda za ljudska prava.“, *Ibid*, čl.13. st. 4.

<sup>16</sup> *op. cit.* (Bilj. 5), Aneks 1, Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini; navedeni 15 Međunarodnih akata kojim se štite razna ljudska prava; *op. cit.* (Bilj. 7), Aneks, Instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba; navedena 22 Međunarodna akta kojim se štite razna ljudska prava.

<sup>17</sup> Uzelac, A., *op. cit.* (bilj. 3), str. 90.

pravosuđe je garancija vladavine prava i pravičnog postupka, što proizlazi iz stare maksime da je *zakašnjela pravda, uskraćena pravda*“. Tako je pravo na suđenje u razumnom roku zaštićeno EKLJP-om u članku 6. stavku 1. koji glasi: Radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužnice za kazneno djelo protiv njega svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

I Povelja Europske unije o temeljnim pravima u članku 47. st. 2. jamči isto.<sup>18</sup> U Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima,<sup>19</sup> u članku 14. se koristi konstatacija kako svatko ima jamstvo da mu se sudi bez prekomjernog odlaganja radi utvrđivanja opravdanosti bilo koje optužbe za kazneno djelo protiv njega.<sup>20</sup>

Svrha zahtjeva za razumnim rokom jest pružanje jamstva da će pojedinačni slučaj pred sudom biti okončan unutar razumnog vremena, što znači da će vrijeme neizvjesnosti i nesigurnosti za stranku u postupku biti svedeno na prihvatljivu mjeru.<sup>21</sup> Koncept razumnog roka je povezan i s jednakosti. Pretjerana kašnjenja i dugo trajanje postupka su izvor nejednakosti i diskriminacije za one koji ne mogu financijski, a ni psihološki izdržati dugo vođenje postupka.<sup>22</sup> Cilj postojanja prava na suđenje u razumnom roku je i zaštita svih stranaka u postupku od odugovlačenja postupka.<sup>23</sup> Najveći broj povreda koje je ESLJP utvrdio u presudama se odnosi na dužinu postupka, skoro 20%.<sup>24</sup> U 2024. godini je taj broj također u vrhu ljestvice učestalosti

---

<sup>18</sup> „Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.“, Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2016/C 202/02.

<sup>19</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, dokument sadržan u Aneks 1, Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini.

<sup>20</sup> *Radi utvrđivanja opravdanosti podizanja bilo koje optužbe za kazneno djelo protiv njega, svatko ima u punoj jednakosti pravo na najmanje sljedeća jamstva:... c) da mu se sudi bez prekomjernog odlaganja;... Ibid, čl. 14., st.3, t. 3.*

<sup>21</sup> Otočan, S., (2020), Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, vol. 57, br. 1, str. 182.

<sup>22</sup> Clavez F, Regis N., (2018), Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, Strasbourg, CEPEJ, str. 9.

<sup>23</sup> Goranić, I., op. cit. (bilj. 1), str. 51.

<sup>24</sup> ECHR – CEDH, (2022), The ECHR in facts and figures – Overview 1959. - 2021., dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Overview\\_19592021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592021_ENG.pdf).

povrede prava sa 11,4 %, <sup>25</sup> ali razvidno je da dolazi do pada broja povreda. U presudama ESJLP protiv Bosne i Hercegovine u kojima je utvrđena barem jedna povreda konvencijskih prava, udio presuda u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku je oko 12%. <sup>26</sup>

### 3.1. Kriteriji za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku

Nakon prikaza osnovnih elemenata što čine pravo na pravično suđenje i pravo na suđenje u razumnom roku te svrhe postojanja prava na suđenje u razumnom roku, valja ukazati da se ocjena i analiza samih aspekata samog prava može dobiti tek kada dođe do povrede istog. U skladu sa teorijom prava i pravne norme, ista norma dobija svoje ostvarenje tek primjenom. <sup>27</sup> Tako i ovo pravo možemo promatrati *in concreto*, odnosno kako dolazi do utvrđenja povrede ovog prava u svakom konkretnom slučaju. Iako je tema ovog rada usmjerena na analizu pravnog sustava BiH kao cjeline, koja analiza se temelji na statističkim podacima o dužini trajanja sudskih postupaka u BiH, ovdje ćemo se zadržati kako bi prikazali način utvrđivanja povrede u pojedinačnom slučaju. Budući da je razuman rok pravni standard, te je neodređen, stvaraju se određene teškoće pri utvrđivanju povrede prava na suđenje u razumnom roku. Stoga je postojanje objektivnih kriterija nužno radi ujednačavanja prakse te onemogućavanja arbitrarnog postupanja pri odlučivanju. <sup>28</sup> Razumni rok trajanja postupka ocjenjuje se u svjetlu specifičnih okolnosti svakog pojedinog predmeta. <sup>29</sup> Važno je i napomenuti kako je članak 6. EKJLP u potpunosti autonoman, na način koji se u postupku pred domaćim sudovima utvrđuje dužina procesnih radnji. Iz toga slijedi da prekoračenje rokova

---

<sup>25</sup> ECHR – CEDH, (2024), Annual Report of the European Court of Human Rights 2024, (2024), Council of Europe, str. 38, dostupno na <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual-report-2024-eng>.

<sup>26</sup> ECHR – CEDH, op. cit. (bilj. 24).

<sup>27</sup> Izraz „primjena prava“ označava općenito svaku uporabu pravnih materijala – to jest: odredbi, izraženih normi, neizraženih normi – za argumentiranje ili opravdanje pravne odluke., Guastini, R., (2016), Sintaksa Prava, Zagreb, Naklada Breza, str. 401.

<sup>28</sup> Radobuljac, S., (2020), Učinkovitost zahtjeva za suđenje u razumnom roku u kaznenom postupku u stadiju rasprave, Rijeka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 9, br. 1, str. 14.

<sup>29</sup> Gorjanc - Prelević, T., (2009), Pravo na suđenje u razumnom roku - Zbirka izabranih presuda Europskog suda za ljudska prava u slučajevima protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije, Sarajevo, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, str. 29.

u unutrašnjem pravu ne mora nužno značiti i kršenje EKLJP.<sup>30</sup> ESLJP je kroz praksu okvirno utvrdio kako je vrijeme od dvije godine po sudskoj instanci u pravilu primjereno. Ako trajanje postupka prelazi dvije godine po instanci, ESJLP ide u detaljnije ispitivanje slučaja. To je tako u pravilu, no postoje razne varijable koje utječu na to da se ESLJP odmakne od ustaljene prakse te na kraju vrijedi jedino pravilo da ESLJP gleda činjenice svakog predmeta pojedinačno.<sup>31</sup> Pokazatelj da ESLJP uvijek važe sve okolnosti pojedinog slučaja je i primjer predmeta čiji je postupak trajao 9 godina i 4 mjeseca, a Sud nije utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>32</sup> Dakle, iz odluka ESLJP-a ne proistječu konkretni rokovi čije bi prekoračenje omogućilo utvrđenje o povredi prava, međutim iz njih je moguće utvrditi standarde koji se primjenjuju pri razmatranju dužine trajanja postupka.<sup>33</sup> Iako su kriteriji kazuistički, ESLJP ih svodi na sljedeće kriterije: složenost predmeta, ponašanje podnositelja, ponašanje nadležnih vlasti i značaj predmeta za podnositelja.

#### a) Složenost predmeta

Zahtjev za suđenjem u razumnom roku ne derogira pravo na kvalitetno i u potpunosti zakonito provedeno suđenje. Stoga, ESLJP uzima u obzir složenost predmeta kada razmatra povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>34</sup> Za ocjenu je li predmet složen, ESLJP gleda razinu složenosti pravnih i činjeničnih pitanja koja domaći sud mora riješiti. Slučajevi kada će predmet biti složeniji su: veći broj optužbi, veći broj optuženika, volumen predmeta, broj svjedoka, broj održanih ročišta, potreba suradnje s trećim državama, potreba komunikacije s drugim sudovima i sl. Prisustvo bilo kojeg od pokazatelja složenosti samo po sebi neće opravdati dugo trajanje postupka. Ipak, ESLJP će kao opravdanje za dugo trajanje postupka, lakše prihvatiti okolnost da

---

<sup>30</sup> „Za razliku od situacije u mnogim unutrašnjopravnim sistemima, u praksi Suda ne postoje utvrđeni rokovi ni za jedan određeni tip postupka, a sve situacije se razmatraju za svaki pojedini slučaj.“, Cit. iz: Dikov, V., Vitkauskas D., (2012), Zaštita prava na pravično suđenje prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, Strasbourg, Vijeće Europe, str. 86.

<sup>31</sup> CEPEJ – SATURN, (2020), Time requirements arising from articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights – Implementation manual for criminal cases., Strasbourg, CEPEJ, str. 21.

<sup>32</sup> „Sud je utvrdio da država ne može snositi odgovornost za dužinu postupka ako je za to pretežno odgovoran podnositelj zahtjeva te će presuditi na štetu države samo ako je za nerazumno trajanje postupka pretežito odgovoran državni organ, a ne aplikant“, Bunčić protiv Slovenije, 42852/02, 24. 1. 2008., § 54.

<sup>33</sup> Radobuljac, S., *op. cit.* (bilj. 28), str. 14.

<sup>34</sup> Gorjanc - Prelević, T., *op. cit.* (bilj. 29).

se u postupku obavljala složena krivična istraga, procesuirala teška krivična djela, posebno ubojstva. Također, složenost gospodarskih predmeta često mogu opravdati potrebu dužeg vođenja postupka.<sup>35</sup>

b) Ponašanje podnositelja

Kada je u pitanju ponašanje podnositelja zahtjeva, prema standardima koji su utvrđeni u postupcima pred ESLJP, od strane u postupku koja je podnijela zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku se zahtijeva da pokaže marljivost u poštovanju i izvršavanju proceduralnih zahtjeva koji su relevantni, da se uzdrži od bilo kakvih taktika odgađanja, kao i da iskoristi mogućnosti koje su joj pružene relevantnim propisima za okončanje postupka.<sup>36</sup> Ono što je bitno naglasiti jest da se u krivičnim postupcima ne može zamjeriti optuženiku što u obrani svojih interesa u potpunosti koristi resurse i sredstva koja mu stavlja na raspolaganje unutrašnje pravo.<sup>37</sup> Neki primjeri ponašanja podnositelja koji bi mogli utjecati na nerazumno vođenje postupka su opetovano korištenje zahtjeva za izuzeće, promjene branitelja, ne prisustvovanje ročištima, no ništa od tog nije značajno ako ne predstavlja zlouporabu prava.<sup>38</sup>

c) Ponašanje nadležnih vlasti

ESLJP je jasno utvrdio da članak 6. stavak 1. EKLJP jasno nameće državama ugovornicama dužnost organiziranja pravosudnog sustava na takav način da njihovi sudovi mogu ispuniti svaku od pretpostavki toga članka. Od vlasti se zahtijeva dužna pažnja i strogoća u svakom procesnom koraku. ESLJP je utvrdio da uzima negativno po državu neaktivnost sudova, ali i neopravdanu aktivnost sudova („ping – pong“ praksa, odnosno opetovano ukidanje presuda u toku jednog postupka). Glede prvog, jasno je da dolazi do povrede ovog prava u slučaju neopravdanih dužih perioda neaktivnosti u radu suda. Opravdavajući razlozi u slučaju kašnjenja ili neaktivnosti države moraju biti utemeljeni na objektivnim razlozima uslijed kojih država nije u mogućnosti udovoljiti svojim obvezama, a bitno je da je država pokušala što prije spriječiti duže kašnjenje te da je iskazala žurnost u saniranju kašnjenja i

---

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Ustavni sud BIH, AIRE Centar, (2021), Vodič suđenje u razumnom roku, Sarajevo, str. 20.–22.

<sup>37</sup> Kolomiyets protiv Rusije, 76835/01, 22. 2. 2007., § 25 – 31.

<sup>38</sup> Radobuljac, S., *op. cit.* (bilj. 28), str. 19.

neaktivnosti.<sup>39</sup> No, zanimljivo je da na gore spomenutu „ping – pong“ praksu ESLJP gleda izrazito strogo, pa je moguće da ESLJP ustanovi kršenje EKLJP čak i ako ukupna dužina postupka ne djeluje prekomjerno.<sup>40</sup>

d) Značaj predmeta za podnositelja

Pored svega navedenog, pri ocjeni razumnosti duljine trajanja kaznenog postupka u obzir se mora uzeti i što se dovodi u pitanje za podnositelja.<sup>41</sup> ESLJP je utvrdio da ovi čimbenici imaju utjecaja na važnost predmeta za podnositelja: zaposlenje podnositelja, njegov status, vjerojatnost izricanja najteže kazne, visoka dob te činjenica da je u pritvoru.

### 3.2. Pravni okvir zaštite prava na suđenje u razumnom roku u Bosni i Hercegovini

Pozitivno pravni propisi koji reguliraju parnični, krivični ali i upravni postupak poznaju i garantiraju zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Tako Zakon o parničnom postupku FBiH propisuje: „*Stranka ima pravo da sud odluči o njenim zahtjevima i prijedlozima u razumnom roku. Sud je dužan provesti postupak bez odugovlačenja i sa što manje troškova, te onemogućiti svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku*“.<sup>42</sup> Istu odredbu sadrži i Zakon o parničnom postupku pred sudom Bosne i Hercegovine<sup>43</sup>, kao i Zakon o parničnom postupku Republike Srpske<sup>44</sup> i Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta.<sup>45</sup>

Zakon o krivičnom postupku FBiH u uvodnim odredbama o načelima krivičnog postupka propisuje pravo na suđenje bez odlaganja, pa tako stoji: „*Osumnjičeni, odnosno optuženi ima pravo da u najkraćem razumnom roku*

<sup>39</sup> ECHR-CEDH, (2019), Guide on Article 6 – Right to a fair trial (criminal limb), Strasbourg, Vijeće Europe, str. 54.

<sup>40</sup> Dikov V., Vitkauskas D., *op. cit.* (bilj. 30), str. 89.

<sup>41</sup> ECHR-CEDH, *op. cit.* (bilj. 39), str. 54.

<sup>42</sup> Članak 10. Zakona o parničnom postupku FBiH, Službene novine Federacije BiH“, broj 53/03, 73/05, 19/06, 98/15; Pored toga, i odredba iz članka 11. ZPP-a se može smatrati da ukazuje na razumnost suđenja, a koja propisuje da će se prvostepeni postupak, u pravilu, sastojati od dva ročišta – jednog pripremnog ročišta i jednog ročišta za glavnu raspravu.

<sup>43</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 36/04, 84/07, 58/13, 94/16, članci 15. i 16.

<sup>44</sup> Članak 10. Zakona o parničnom postupku Republike Srpske, Službeni glasnik RS br. 58/2003, 85/2003, 74/2005, 63/2007, 105/2008 - odluka US, 45/2009 - odluka US, 49/2009, 61/2013, 109/2021 - odluka US i 27/2024.

<sup>45</sup> Članak 10. Zakona o parničnom postupku Brčko Distrikta, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH», br. 28/2018 i 6/2021.

*bude izveden pred sud i da mu bude suđeno bez odlaganja, a najkasnije u roku od jedne godine od dana potvrđivanja optužnice. Sud je dužan da postupak provede bez odugovlačenja i onemogućiti svaku zloupotrebu prava...*<sup>46</sup> Identična odredba je sadržana u čl. 13. Zakona o krivičnom postupku BiH,<sup>47</sup> Zakona o Krivičnom postupku Republike Srpske<sup>48</sup> i Zakona o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH.<sup>49</sup>

Zakon o upravnom postupku FBiH<sup>50</sup> ne sadrži konkretnu odredbu u kojoj se izričito spominje pravo na suđenje u razumnom roku, ali garantira u članku 14. poštivanje načela ekonomičnosti. Pored toga, u članku 6. ZUP-a FBiH, načelom efikasnosti, zajamčeno je, pored ostalog, brzo rješavanje upravnih stvari u upravnom postupku.<sup>51</sup> Ponovno isto vrijedi i za Zakon o opštem upravnom postupku Republike Srpske<sup>52</sup> i Zakon o upravnom postupku Brčko distrikta<sup>53</sup>, a kao i u drugim pravnim granama, i glede upravnog postupka, državni zakon propisuje isto u odredbi iz članka 11. Zakona o upravnom postupku BiH.<sup>54</sup>

Pored svega ovoga, gore nabrojani zakoni propisuju niz rokova u kojima se određene radnje moraju poduzeti, a i niz odredbi koje sprječavaju zloupotrebe i moguća odugovlačenja od strane sudionika u postupku. No svi rokovi propisani prema sudu su monitorni<sup>55</sup> te oni predstavljaju ono „poželjno“. Ako se oni učestalo krše te postupak ide prema nerazumnom trajanju, veća je

<sup>46</sup> Članak 14. Zakona o krivičnom postupku FBiH, Službene novine Federacije BiH“, br. 35/2003, 56/2003 - ispravka, 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020.

<sup>47</sup> Zakon o krivičnom postupku BiH, „Sl. glasnik BiH“, br. 3/2003, 32/2003, 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018.

<sup>48</sup> Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske, Sl. glasnik RS, 53/2012, 91/2017, 66/2018 i 15/2021.

<sup>49</sup> Zakon o krivičnom postupku Brčko distrikta BiH, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, br. 34/2013 - prečišćen tekst, 27/2014, 3/2019 i 16/2020.

<sup>50</sup> Zakon o upravnom postupku FBiH, „Sl. novine FBiH“, br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022.

<sup>51</sup> „Postupak se ima voditi brzo i sa što manje troškova i gubitka vremena za stranku i druge osobe koje učestvuju u postupku, ali tako da se pribavi sve što je potrebno za pravilno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.“ Čl. 14. ZUP-a FBiH.

<sup>52</sup> Članak 6. i 14. Zakona o opštem upravnom postupku RS, Sl. glasnik RS, br. 13/2002, 87/2007 - ispr., 50/2010 i 66/2018.

<sup>53</sup> Članak 6. i 14. Zakona o upravnom postupku Brčko distrikta BiH, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, br. 48/2011 - prečišćen tekst, 21/2018 i 23/2019.

<sup>54</sup> Zakon o upravnom postupku BiH, „Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016.

<sup>55</sup> Krapac D., (2013), Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u razumnom roku, Zagreb, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, br. 1, str. 29.

vjerojatnost da dođe do utvrđivanja povrede ovog prava. Razumnost roka se procjenjuje u svakom konkretnom slučaju tako da je nemoguće odrediti definitivne parametre razumnosti.

### **3.3. Ustavni sud Bosne i Hercegovine i pravo na suđenje u razumnom roku**

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je konačna instanca supsidijarne zaštite ljudskih prava i sloboda u BiH, jer prema članku VI/3.a) Ustava BiH, „*Ustavni sud BiH ima apelacijsku nadležnost u pitanjima koja su sadržana u Ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.*“ Zaštitu prava na suđenje u razumnom roku građani Bosne i Hercegovine su dugo vremena mogli ostvariti podnošenjem apelacije Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine i Evropskom sudu za ljudska prava. Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u velikom broju predmeta razmatrao i utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku te naložio hitno postupanje ili odredio rok za donošenje odluke i dosudio nadoknadu nematerijalne štete.<sup>56</sup> Po uzoru na ESLJP, Ustavni sud BiH je primjenjivao gore navedene kriterije za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku prilikom odlučivanja po apelacijama za povredu člana 6 Konvencije.<sup>57</sup> Dakle, Ustavni sud je dosljedno slijedio praksu ESLJP-a u pogledu kriterija slučaja, kao što su složenost, značaj za stranke u postupku, ponašanje stranaka u postupku, ponašanje javne vlasti (sudovi i drugi organi), razdoblje neaktivnosti, odgađanje ročišta/pretraga, prosljeđivanje predmeta višem sudu/organu, vraćanje predmeta na ponovni postupak, neadekvatna organizacija pravosuđa, promjene zakonodavstva u toku postupka. U slučajevima u kojima je utvrđeno kršenje prava na pravično suđenje zbog nerazumne dužine postupka, Ustavni sud je davao naloge redovnim sudovima ili drugim organima da bez daljnjeg odgađanja poduzmu mjere radi okončanja postupka i da o tim mjerama izvijeste Ustavni sud najkasnije u roku od 3 mjeseca od prijema odluke o apelaciji. Također, Ustavni sud je određivao novčanu kompenzaciju za žrtve kršenja ovog ustavnog prava.<sup>58</sup>

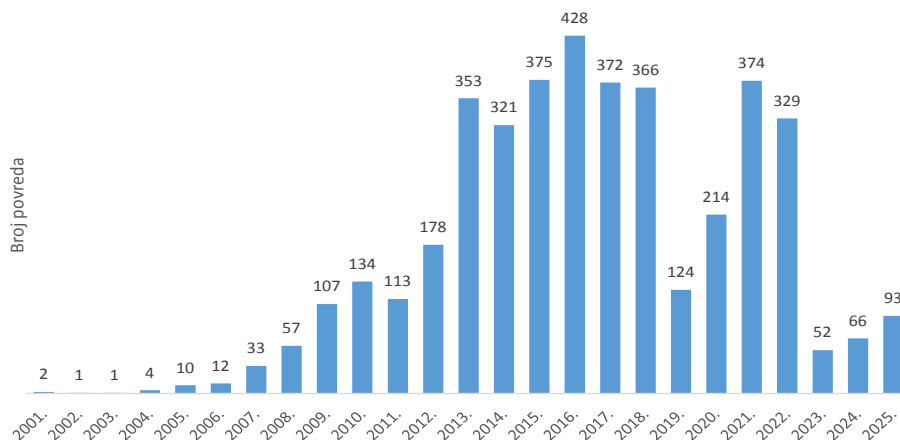
<sup>56</sup> Marković I., (2021), Pravo na suđenje u razumnom roku, Zbornik radova „Izazovi pravnom sistemu“, Istočno Sarajevo, str. 323.

<sup>57</sup> Npr. Ustavni sud, Odluka broj AP 2240/05 od 9. novembra 2006. god, ili Ustavni sud, Odluka broj AP 3007/07 od 14. aprila 2010. godine.

<sup>58</sup> Šapina D., Zaštita prava na pravično suđenje u razumnom roku u Federaciji BiH, (2025), Pravna misao, Sarajevo, broj 5 – 6, str. 61

U skladu s ESLJP, i Ustavnu sud BiH je suočen sa velikim brojem apelacija podnesenim zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, a radi se o povredi koja je najčešće utvrđena pred Ustavnim sudom BiH.

Tablica 1. Podaci o broju apelacija u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku pred Ustavnim sudom BiH po godinama.



Vidimo da je nakon prve odluke o prekomjernoj dužini trajanja postupka iz 2001. godine, došlo do postepenog rasta utvrđenih povreda od strane Ustavnog suda BiH, vjerojatno zbog perioda upoznavanja stranaka sa određenim pravom. Značajan porast vidi se u 2013. godini, a vrhunac broja odluka u kojima je utvrđena povreda, desio se u 2016. godini, kada je Ustavni sud utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku u čak 428 odluka.<sup>59</sup> Ustavni sud je u svojoj praksi kontinuirano isticao problem preopterećenosti ovakvim zahtjevima, te ukazivao na sistemsko kršenje ovog prava.<sup>60</sup> Pad u 2019. godini je uzrokovan pilot odlukom Ustavnog suda iz novembra 2018. godine, kojom je odbacio apelacije podnesene zbog nepoštivanja standarda

<sup>59</sup> Gore prikazani podaci su preuzeti sa Internet stranice Ustavnog suda BiH, te njihove baze sudske prakse. Podaci preuzeti sa <https://www.ustavisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&>.

<sup>60</sup> Ustavni sud je u odluci iz maja 2017. godine (Ustavni sud, Odluka broj AP 4101/15 od 10. maja 2017. godine), odlučujući o velikom broju apelacija, utvrdio „da je takvo prekomjerno trajanje sudskih postupaka posljedica sistemskih nedostataka u organiziranju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti zbog čega postoji sistemsko kršenje ovog prava pred redovnim sudovima“

donošenja odluke u razumnom roku od redovnih sudova u postupcima koji su u toku, jer se radi o pitanju o kojem je Ustavni sud već odlučivao.<sup>61</sup>

### 3.4. Djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

Dodatni element po pitanju zaštite prava na suđenje u razumnom roku predstavlja i članak 13. EKLJP,<sup>62</sup> koji jamči pravo na djelotvorno pravno sredstvo u slučaju povrede prava zajamčenog EKLJP-om. Članak 13. predstavlja neposredni izraz cjelokupne ideje europskog mehanizma zaštite ljudskih prava.<sup>63</sup> EKLJP svima garantira djelotvoran pravni lijek u slučaju povrede bilo kojeg prava Konvencije. Tako dolazi do stvaranja dodatne obaveze koju države imaju u svezi prava na suđenje u razumnom roku - da osiguraju djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>64</sup> ESLJP je u presudi Kudla protiv Poljske<sup>65</sup> utvrdio, a kasnije i detaljnije razradio u presudi Scordino protiv Italije,<sup>66</sup> obvezu države da stvore djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava na odlučivanje o građanskim pravima i obvezama i kaznenoj optužbi u razumnom roku te kakvo to sredstvo treba biti.<sup>67</sup>

U skladu s tim, kako je već ranije navedeno, Ustavni sud BiH je, suočen s velikim brojem apelacija koje su se odnosile na povredu prava na suđenje u razumnom roku, dugi niz godina upozoravao da djelotvornog pravnog

<sup>61</sup> Ustavni sud, Odluka broj AP 1356/17 od 6. novembra 2018. godine.

<sup>62</sup> „Svatko čija su prava i slobode koje su priznate u ovoj Konvenciji povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom čak i u slučaju kada su povredu počinile osobe koje su djelovale u službenom svojstvu.“, čl.13. EKLJP.

<sup>63</sup> Omejec, J., (2014), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški *acquis*, Zagreb, Novi informator, str. 40.

<sup>64</sup> „ESLJP je najčešće utvrđivao povredu čl. 13. kroz povredu prava na suđenje u razumnom roku. Tu je praksu postupanja ESLJP radikalno počeo mijenjati kada se počeo susretati sa znatno povećanim brojem tužbi zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.“ Novokmet, A., Sršen Z., (2017), Neučinkoviti kazneni postupak pred sudovima – implementacija presuda Europskog suda za ljudska prava, Zagreb, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2, str. 298.

<sup>65</sup> Kudla protiv Poljske, br. 30210/96, 26. 10. 2000., § 157 – 160.

<sup>66</sup> Skordino protiv Italije, br. 36813/97, 26.03.2006., § 183 – 206.

<sup>67</sup> Glede djelotvornosti tog pravnog sredstva, generalno se može zaključiti da ESLJP kao najbolje rješenje ističe kako je, za situacije gdje do povrede još nije došlo, apsolutno najbolje rješenje ono koje sprječava povredu (prevencija). U slučaju kada je povreda već nastupila, preventivno sredstvo neće biti dostatno. Tada je bitno ispraviti povredu pružanjem naknade što je moguće odštetnim pravnim sredstvom (kompenzacija)., Manojlović K., Mijan Z. A., (2021.), Analiza pravnog okvira kojim se reguliše zaštita prava na suđenje u razumnom roku, Strasbourg, Publikacija Vijeća Europe, str. 5. i 6.

sredstva u BiH nema. U ranije spomenutoj odluci broj AP 1356/17 od 6. novembra 2018. godine Ustavni sud je naglasio da je „i dalje suočen sa izuzetno velikim brojem zahtjeva da ispituje nove konkretne istovrsne slučajeve“, te da to „jasno ukazuje da poduzete mjere još uvijek nisu dale pune efektivne rezultate, pogotovo što nije uspostavljen djelotvoran pravni lijek na koji je Ustavni sud ukazao u svojim odlukama, budući da apelaciona nadležnost Ustavnog suda predstavlja supsidijarnu zaštitu ljudskih prava u slučajevima kada se efektivno iscrpe sve druge mogućnosti predviđene odgovarajućim propisima“. Uslijed takve situacije, nadležne vlasti su konačno počele raditi na stvaranju djelotvornog lijeka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.<sup>68</sup>

### 3.4.1. Zakoni za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u BiH

Tako u BiH postoje četiri Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Prvi od njih je Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku RS,<sup>69</sup> donesen još 2020. godine. Dalje je u Brčko distriktu početkom 2021. godine, donesen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku,<sup>70</sup> koji je načelno sličan zakonu iz RS-a. Gotovo identičan zakon donesen je i na državnom nivou, odnosno sredinom 2022. godine, kada je usvojen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred sudom BiH.<sup>71</sup> Na koncu, i u Federaciji BiH je krajem 2025. godine donesen Zakon o zaštiti prava na pravično suđenje u razumnom roku u FBiH.<sup>72</sup>

Svi gore spomenuti zakoni predviđaju postojanje djelotvornog pravnog sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom, posebno u vidu predviđene i preventivne i kompenzacijske uloge. Također, svi zakoni se pozivaju i oslanjanju na EKLJP i ESLJP prilikom primjene istih, a također, direktno navode i kriterije za utvrđenje povrede prava na suđenje u razumnom roku, a koji prate kriterije koje je utvrdio ESLJP.<sup>73</sup> Iz usvojenog prijedloga Zakona

<sup>68</sup> Više o tome: *Ibid*, str. 8. – 14.

<sup>69</sup> Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku RS, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 99/20.

<sup>70</sup> Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 2/21 od 26. februara 2021. godine.

<sup>71</sup> Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred sudom BiH, Službeni glasnik BiH, broj 40/22.

<sup>72</sup> Zakon o zaštiti prava na pravično suđenje u razumnom roku u FBiH, Službene novine Federacije BiH, 92/25.

<sup>73</sup> „U postupku odlučivanja o pravnim sredstvima iz člana 4. ovog zakona uzimaju se u obzir sljedeći kriterijumi: 1) složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, 2) ponašanje suda i drugih republičkih organa uprave, organa jedinica lokalne samouprave, javnih službi

o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u FBiH proizlazi da on postavlja dva dodatna kriterija za ocjenu razumnosti trajanja postupaka.<sup>74</sup>

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku RS, Brčko distrikta i pred Sudom BiH propisuju postojanje dva različita pravna sredstva, dok Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u FBiH predviđa samo jedan zahtjev, kojim se traži i utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i isplata pravične novčane naknade.<sup>75</sup> Svaki zakon propisuje da se Zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku<sup>76</sup> podnosi sudu pred kojim se vodi postupak, dok će o istom odlučiti predsjednik tog suda.

Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred sudom BiH je kao drugo pravno sredstvo predviđena tužba za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, po kojoj postupka suda pojedinac Upravnog odjeljenja Suda, a koja se može podnijeti tek nakon 6 mjeseci od neuspjele izvansudske nagodbe pred Pravobraniteljstvom BiH.<sup>77</sup> Zakonsko rješenje iz čl. 21. predstavlja neoptimalno rješenje, budući da predviđa mogućnost dosuđivanja novčane naknade ako sud ne riješi predmet u roku predviđenom u rješenju o usvajanju zahtjeva ili o usvajanju žalbe. Isti slučaj je i sa Zahtjevom za isplatu novčane naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iz čl. 17. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku Brčko distrikta BH.<sup>78</sup> Pravno sredstvo namijenjeno samo ubrzanju postupka ne može biti učinkovito za ispravljanje onih situacija u kojima postupak već predugo traje, odnosno u kojem je već došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku. Ono stoga mora biti popraćeno i odštetnim pravnim sredstvom. U RS i FBiH zakonu, situacija je uređena na način da ostvarivanje pravične novčane naknade nije vezano uz postupanje suda po utvrđenom roku za rješavanje

---

*i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, 3) ponašanje podnosioca pravnog sredstva, 4) značaj predmeta za podnosioca pravnog sredstva.*, op. cit. (bilj. 69), članak 5.

<sup>74</sup> „...uzimaju se u obzir: a) složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, b) aktivnost suda, tužilaštva i drugih tijela, c) ponašanje podnosioca pravnog sredstva, d) značaj predmeta za podnosioca pravnog sredstva, e) zakonske odredbe o hitnosti postupka, f) ukupna dužina trajanja postupka.”, op. cit. (bilj. 72), čl. 6.

<sup>75</sup> op. cit. (bilj. 72), čl. 5.

<sup>76</sup> U RS-u se taj zahtjev naziva Zahtjev za ubrzanje postupka., op. cit. (bilj. 69), čl. 4.

<sup>77</sup> op. cit. (bilj. 71), čl. 20., 21., 23. i 24.; Zakonsko rješenje iz čl. 21. predstavlja neoptimalno rješenje, budući da predviđa mogućnost dosuđivanja novčane naknade ako sud ne riješi predmet u roku predviđenom u rješenju o usvajanju zahtjeva ili o usvajanju žalbe.

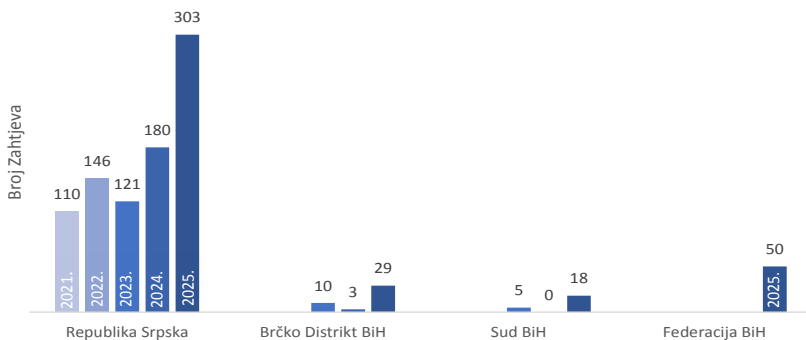
<sup>78</sup> „Ako sud ne poduzme mjere radi rješavanja predmeta u roku određenom u rješenju iz članka 13 ovog zakona, stranka može podnijeti zahtjev za isplatu novčane naknade zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku”, op.cit. (bilj. 70).

predmeta. Procesni uvjet za podnošenje tužbe<sup>79</sup> za utvrđivanje povrede prava na suđenje u razumnom roku i na pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iz Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku RS jeste da je stranka prethodno podnosila zahtjev za ubrzanje postupka, pri čemu je irelevantna odluka koju je sud donio postupajući po tom zahtjevu.<sup>80</sup> Slična je situacija predviđena i u FBiH Zakonu, gdje postoji samo jedno pravno sredstvo, ali koje u sebi sadrži i mogućnost isplate primjerene naknade, u slučaju utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku.<sup>81</sup>

### 3.4.2. Statistički podaci vezani za Zakone za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u BiH

Na sljedećoj tablici bit će prikazan broj pojedinačnih zahtjeva za ubrzanje postupka u Republici Srpskoj, odnosno broj zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Brčko Distriktu BH, Federaciji BH te pred sudom BiH, od donošenja ovih Zakona.<sup>82</sup>

Tablica 2. Podaci o broju zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u RS-u, BD BiH, FBiH i Sudu BiH po godinama.



<sup>79</sup> Vrhovni sud odlučuje o tužbi u Vijeću od troje sudija, *op. cit.* (bilj. 69), čl. 24.

<sup>80</sup> Marković I., *op. cit.* (bilj. 56), str. 329; Autor u radu upozorava i na postojanje iznimke od pravila da utvrđenje povrede veže i isplatu novčane naknade, budući da je čl. 19. Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku RS predviđena i mogućnost samog utvrđenja povrede, *Ibid.* Str. 330. i 331.

<sup>81</sup> „Ako predsjednik suda ili glavni tužilac utvrdi da je zahtjev iz člana 9. ovog zakona osnovan, rješenjem će odrediti rok u kojem sudila ili tužilac treba riješiti predmet, koji u pravilu ne može biti duži od šest mjeseci od dana donošenja rješenja, te primjerenu naknadu koja pripada stranci zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku“, *op. cit.* (bilj. 72), čl. 13. st. 2.

<sup>82</sup> Podaci su dobijeni od strane VSTV-a BiH, Rješenjem kojim se odobrava pristup statističkim podacima o broju podnesenih zahtjeva za ubrzanje postupka po Zakonu o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku u sudovima u Bosni i Hercegovini, u periodu 2021.- 2025. godina.

Iz gornje tablice vidimo da je najveći broj zahtjeva za zaštitu, odnosno zahtjeva za ubrzanje postupka, podnesen u Republici Srpskoj, te da je tokom godina došlo do rasta, i to na brojku od čak 303 zahtjeva u 2025. godini. Broj zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u Brčko Distriktu BiH i pred Sudom BiH je zanemariv, ali je postojanje i tih zahtjeva pozitivno, budući da rasterećuju Ustavni sud BiH. Zanimljivo je da je u Federaciji BiH, u 2025. godini, koncem koje je i donesen Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku FBIH, u jako kratkom vremenu podneseno 50 Zahtjeva za zaštitu prava na pravično suđenje u razumnom roku i isplatu primjerene naknade. Jasno je da sam broj podnesenih Zahtjeva ne znači da je u tom slučaju i došlo do povrede prava na suđenje u razumnom roku, ali taj broj jest indirektni pokazatelj stanja efikasnosti određenog pravnog sustava. Za očekivati je da će u inicijalnim godinama od uvođenja ovog pravnog lijeka u Federaciji BiH, kao i Republici Srpskoj doći do povećanja broja samih Zahtjeva za zaštitu. Bitan faktor ovih zakona je da djeluju značajno na disciplinu pojedinih sudova, budući da je svakako cilj svakog suda da ima što manje zahtjeva za zaštitu, ali ukoliko ne dođe do smanjenja broja zahtjeva za zaštitu u narednim godinama, opravdano bi bilo postaviti pitanje je li BiH pravosuđe postalo efikasnije nakon donošenja Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Ostaje pratiti situaciju u narednim godinama, kako bi se utvrdilo jesu li navedeni Zakoni o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku doprinijeli rasterećenju Ustavnog suda BiH te općenito efikasnosti naših sudova.

#### **4. STATISTIČKI PODACI O STANJU ZAŠTITE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U BOSNI I HERCEGOVINI**

Opći prikaz stanja zaštite prava na suđenje u razumnom roku te postojanje mogućeg sustavnog problema se može dobiti iz statističkih podataka o kretanjima predmeta pred sudovima i podacima o indikatorima uspješnosti i efikasnosti pravosuđa. U radu su prikazana su i analizirana statistička izvješća pomoću kojih će se dobiti slika o aspektima uspješnosti i efikasnosti pravosuđa u BiH. Uz sve ograničenosti statističkog pristupa u nastojanju da se dobije slika o stanju nekog pravnog sustava, ovi podaci daju dobru osnovu za ocjenjivanje uspješnosti, ili barem daju objektivnu sliku o osnovnim indikatorima efikasnosti nekog sustava. Evaluacijska izvješća CEPEJ-a<sup>83</sup> daju

<sup>83</sup> CEPEJ – European Commission for the Efficiency of Justice, Europsko povjerenstvo za djelotvornost pravosuđa je stalno tijelo u okviru Vijeća Europe u čijem su sastavu eksperti iz

opsežan prikaz stanja efikasnosti članica vijeća Europe. Daleko najčešće korišteni, a i najvrjedniji pokazatelji uspješnosti funkcioniranja nekog pravnog sustava jesu stopa riješenosti predmeta (u daljnjem tekstu CR) te vremena potrebnog za donošenje odluke (u daljnjem tekstu DT).<sup>84</sup> Takvu je metodologiju uveo CEPEJ, a ona omogućava dobivanje informacija o tome rješavaju li se zaostaci. Zaključak o efikasnosti pravosuđa se može dobiti iz podataka o kretanju predmeta pred sudovima detaljnijim uvidom u podatke o priljevu predmeta, broju riješenih i neriješenih predmeta.<sup>85</sup> U analizi po pojedinim granama prava, za prvi stupanj su prikazani i podaci za 2024. godinu, budući da su jedini bili dostupni u trenutku pisanja ovog rada.<sup>86</sup> Prikazani su i podaci o stanju rješavanja starijih predmeta jer predstavljaju najneposredniju opasnost za pravo na suđenje u razumnom roku.

#### 4.1. Opći podaci

Za početak analize, prikazani su podaci o CR i DT po granama prava. Uspoređeni su podaci za BiH s podacima medijana Vijeća Europe. Generalni podaci za godine 2018., 2020. i 2022. godinu pokazuju stanje našeg pravosuđa. Prikazani su i podaci u odnosu na susjedne zemlje, koje su najbliže za usporedbu, ponajprije iz razloga što su i pravni sustavi tih zemalja u sličnom post tranzicijskom stadiju.

---

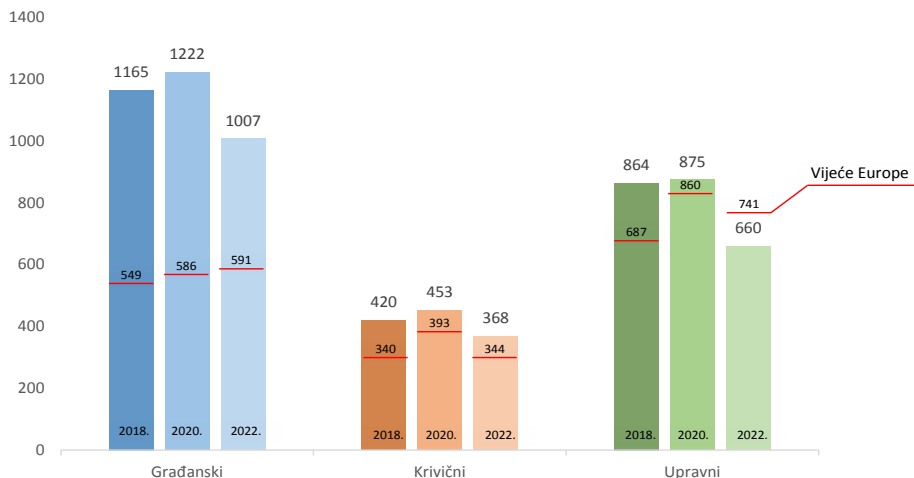
država članica. Zadaci CEPEJ-a su da komparativno analizira rezultate raznih pravosudnih sustava, izrađuje zajedničke statističke kriterije i druga sredstva njihove evaluacije te analizira problematična područja u kojima je potrebno poboljšanje situacije.

<sup>84</sup> CR - Clearance Rate - računa se prema formuli: (broj riješenih predmeta : broj primljenih predmeta) x 100, DT - Disposition Time - računa se prema formuli: 365 : (broj riješenih predmeta : broj neriješenih predmeta).

<sup>85</sup> Također, za potpunu analizu su bitni podaci o kretanju kadrova, točnije ukupan broj rješavatelja te broj predmeta po stanovniku.

<sup>86</sup> CEPEJ, (2025), HFIII: Towards a better evaluation of the results of judicial reform efforts in the Western Balkans – phase II “Dashboard Western Balkans II”, Part 1 – Comparative tables and graphs for all Western Balkans beneficiaries with summary overview per indicator, dostupno na: 2154d8ff-6e1e-04b7-e569-b23c6ccdb9f0 (coe.int).

Tablica 3. Podaci o ukupnom vremenu rješavanja sudskih predmeta (DT) na svim instancama u Bosni i Hercegovini i Vijeću Europe po granama prava za godine 2018., 2020. i 2022.

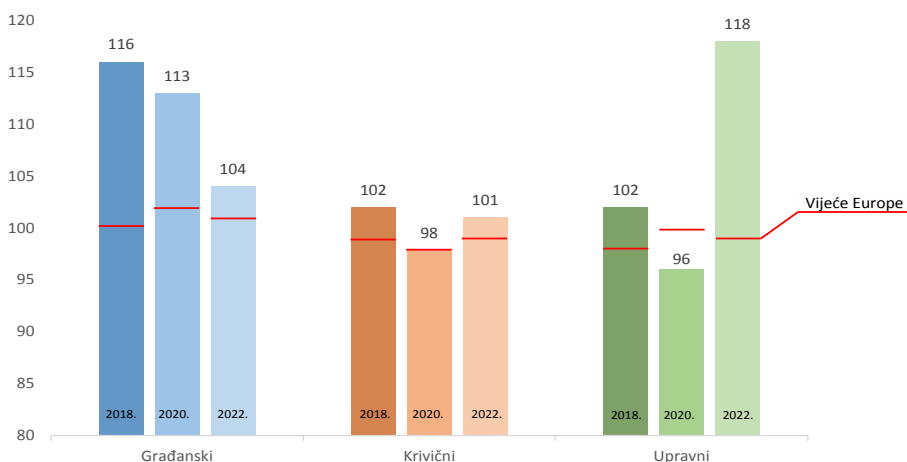


Uvidom u navedene podatke vidimo da ni u Bosni i Hercegovini, a ni u Vijeću Europe nema uočljivog trenda rasta ili pada vremena rješavanja predmeta ni u jednoj grani prava. U Bosni i Hercegovini postoji generalno smanjenje ukupnog DT-a sudskih predmeta na svim instancama, kada se uzme u obzir brojka iz 2018. godine i 2022. godine, što govori da sudovi jesu efikasniji. Također, vidljivo je i smanjenje DT-a u odnosu na prošli ciklus, odnosno godinu 2020., što je i očekivano, budući da je isti ciklus značajno bio pod utjecajem pandemije COVID 19. Isto vrijedi i za zemlje Vijeća Europe, ali europski medijan pokazuje da sudovi na svim granama prava ukupno na svim instancama sporije rješavaju predmete u 2022. godini, u odnosu na 2018 godinu. Usporedno po granama prava, zamjetno je da sudovi brže rješavaju krivične predmete. Tako je i u BiH, u kojoj je krivično pravosuđe najefikasnije već više ciklusa praćenja.<sup>87</sup> Kada usporedimo BiH i medijan Vijeća Europe, vidljivo je da naši sudovi znatno sporije rješavaju građanske i privredne parnične predmete. Za rješavanje krivičnih predmeta, našim sudovima u zadnja tri ciklusa, ukupno na svim instancama treba više vremena, ali razlika u odnosu na europski medijan nije drastična. BiH sudovi brže rješavaju upravne

<sup>87</sup> CEPEJ, (2024), European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2024 Evaluation cycle (2022 data), Part 2 Country Profiles, dostupno na <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-2024-country-profiles/1680b1e7d0>, str. 34.

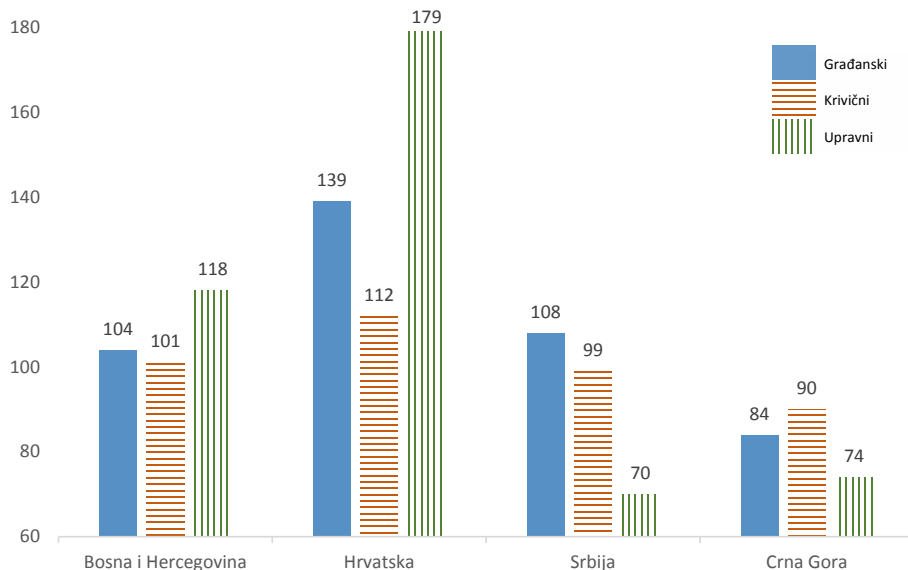
predmete u odnosu na većinu zemalja Vijeća Europe u 2022. godini što je rezultat odličnog smanjenja ukupnog vremena rješavanja upravnih sporova od više od 200 dana u odnosu na 2020. godinu.

Tablica 4. Podaci o prosječnoj stopi riješenosti (CR) sudskih predmeta na svim instancama u Bosni i Hercegovini i Vijeću Europe po granama prava za godine 2018., 2020. i 2022.



Uvidom u gornju tablicu, vidljivo je da je BiH pravosuđe uspješnije u odnosu na većinu zemalja Vijeća Europe kada je u pitanju borba sa zaostacima. Medijan vijeća Europe pokazuje je CR uglavnom oko 100%, što znači da sudovi ne povećavaju zaostatke, već su uglavnom na nuli, kada se promatra broj riješenih predmeta u odnosu na broj pristiglih. Stanje u BiH pokazuje da je CR veći od 100%, u određenim granama prava i čak za više postotnih poena, što pokazuje da BiH uspješno rješava zaostatke te smanjuje bac-klog. Primjetno je i da je BiH u tome uspješnija u odnosu na većinu zemalja Vijeća Europe. Postotci manji od 100% su zabilježeni samo u rješavanju upravnih i kaznenih predmeta u 2020. godini, za što je krivac, vjerojatno pandemija COVID-19. Nakon jako uspješnih godina dolazi do malog pada u CR-u građanskih predmeta, ali i dalje ista i dalje iznad 100%. U 2022. godini, prosječno najuspješnije područje glede rješavanja zaostatka u BiH jest upravno pravosuđe, sa čak 118% stope riješenosti.

Tablica 5. Podaci o prosječnoj stopi riješenosti (CR) sudskih predmeta na svim instancama po granama prava u 2022. godini za Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Srbiju i Crnu Goru



Kada uspoređujemo prosječni CR građanskih, upravnih i kaznenih predmeta u BiH sa susjednim zemljama vidljivo je da Republika Hrvatska prednjači u odnosu na ostale zemlje u regiji. CEPEJ tako daje pohvalu hrvatskom građanskom pravosuđu u borbi sa backlogom.<sup>88</sup> Primjetan je CR građanskih predmeta od 139,5% u 2022. godini, no to može biti rezultat smanjenja priliva u odnosu na prošli period. Unatoč visokom CR-u, i RH ima lošiji DT u odnosu na bh. krivično i upravno pravosuđe, pogotovo na najvišoj razini. Srbija ima sličan CR kao i BiH, osim upravnih predmeta, gdje Srbija ima CR od samo 70%, vjerojatno uzrokovan sporim rješavanjem tih predmeta na prvoj instanci, budući da je DT na prvoj instanci u upravnim sporovima čak 1528 dana.<sup>89</sup> Crna gora ima CR na svim granama prava debelo ispod 100%, što govori da Crna Gora stvara backlog, a uz loš DT na svim razinama, ove okolnosti ne pokazuju da će u budućnosti stanje biti bolje. Dakle, bh. pravosuđe

<sup>88</sup> CEPEJ, (2024), European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2024 Evaluation cycle (2022 data), dostupno na: <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-2024-general-analyses/1680b1e91d>, str. 116.

<sup>89</sup> *op. cit.* (bilj. 87)., str. 152.

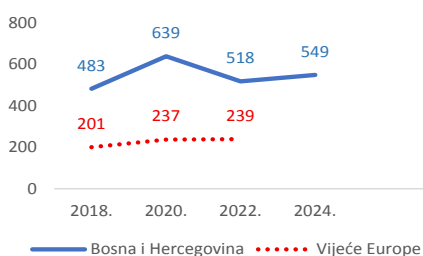
je relativno efikasno, a stanje je jako dobro u pogledu CR-a, što dugoročno osigurava još bolju situaciju.

Podaci iz CEPEJ izvješća pokazuju da BiH ima veći broj zaposlenih sudaca na sto tisuća stanovnika u odnosu na većinu zemalja VE, i to 29 sudaca na 100.000 stanovnika, dok je VE medijan 17,6.<sup>90</sup> Iako ta činjenica jest od utjecaja na brojke DT-a i CR-a, na suprotnoj strani stoji broj predmeta na sto stanovnika, koji pokazuje da je taj broj u BiH dosta veći u odnosu na većinu zemalja Vijeća Europe. Tako je u 2022. godini, u BiH čak 5.69 kaznenih predmeta na 100 stanovnika. U upravnim predmetima, situacija je slična kao u ostatku VE, dok je broj građanskih predmeta, kao i kaznenih, veći od Evropskog medijana.<sup>91</sup>

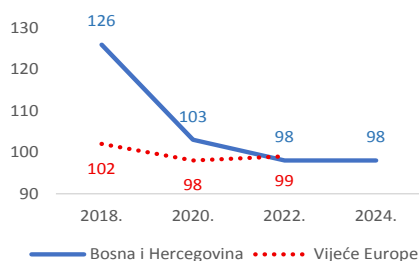
#### 4.2. Statistički podaci za građanske predmete u Bosni i Hercegovini

U ovom poglavlju, bit će prikazani podaci vezani za građanske i trgovačke predmete po instancama. Generalno, CEPEJ svrstava BiH u kategoriju „zabrinjavajuće“ prvenstveno zbog DT-a građanskih i privrednih sporova, koje je dvostruko veći u odnosu na medijan Vijeća Europe. Prosječni CR na svim instancama je iznad 100%, no pojedinačni podaci po sudskim instancama će pokazati detaljniju sliku stanja stvari.

Tablica 6. Vrijeme rješavanja građanskih predmeta u BiH i VE na prvom stupnju u 2018., 2020., 2022. i 2024. g.



Tablica 7. Stopa riješenosti građanskih predmeta u BiH i VE na prvom stupnju u 2018., 2020., 2022. i 2024. g.



Iz navedenih tablica vidimo kako CR građanskih predmeta na prvom stupnju u BiH opada u zadnja tri ciklusa. A u 2022. i 2024. godini iznosi 98%, što znači da je u tim godinama priliv predmeta bio veći od broja riješenih. Podaci

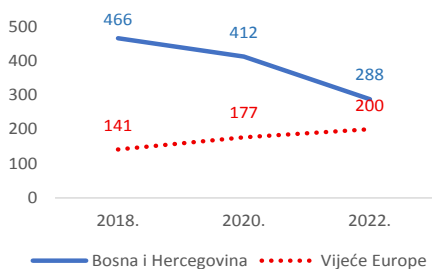
<sup>90</sup> *Ibid.*, str. 36.

<sup>91</sup> *Ibid.*, str. 36.

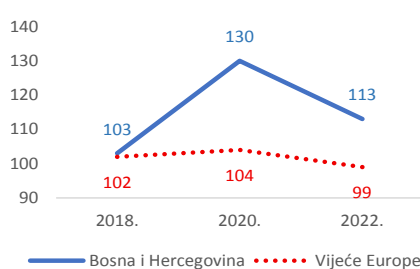
pokazuju da je došlo do pada DT u odnosu na 2020. godinu, ali je sudovima na prvom stupnju u BiH potrebno više vremena za rješavanje građanskih predmeta u odnosu na 2018. godinu. U usporedbi sa prosjekom i medijanom Vijeća Europe možemo zaključiti da je stanje loše u pogledu DT-a. Situacija zahtjeva ozbiljno preispitivanje budući da DT BiH iznosi gotovo dvostruki DT medijana VE i prosjeka VE u zadnja tri ciklusa izvješća. I CEPEJ u svom izvješću navodi kako je BiH u 2020, glede prve instance spadala u kategoriju „smanjuje zaostatke“ dok je u ovom izvješću u kategoriji zabrinjavajuće<sup>92</sup>

Posebno valja istaknuti podatke o starim predmetima - onima koji traju duže vremensko razdoblje. Stare predmete je jako nepoželjno imati, jer praktički skoro da i predstavljaju povredu prava na suđenje u razumnom roku. Naravno, ta povreda se mora utvrditi u svakom konkretnom slučaju te ovisi od konkretnih okolnosti u svakom predmetu, ali sigurno je da je vjerovatnost za utvrđenje povrede veća kod tih slučajeva.<sup>93</sup> CEPEJ provodi i analizu slučajeva starijih od 2 godine, pa tako možemo vidjeti i da na tom polju u građanskim stvarima, BiH ne ostvaruje dobre rezultate. Analiza pokazuje kako BiH ima udio od 37% slučajeva starijih od 2 godine na prvom stupnju u građanskim stvarima. Iako je to smanjenje od 5 % u odnosu na 2020. godinu, BiH je treća najgora zemlja u VE po tom parametru.<sup>94</sup> Takva je situacija i u prošlim izvješćima CEPEJ-a, gdje je navedeno da je BiH država s najvećim udjelom predmeta starijih od dvije godine.

Tablica 8. Vrijeme rješavanja građanskih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



Tablica 9. Stopa riješenosti građanskih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



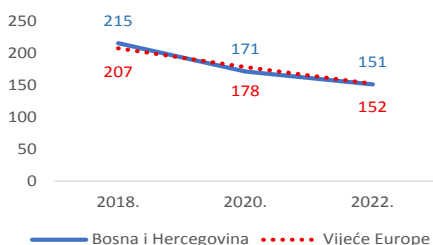
<sup>92</sup> *op. cit.* (bilj. 88), str. 117.

<sup>93</sup> *Vidi supra* 3. 1.

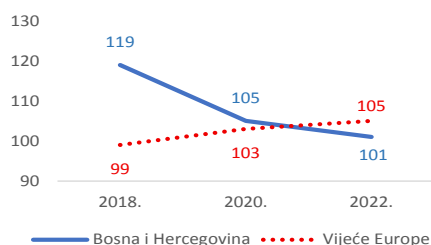
<sup>94</sup> *op. cit.* (bilj. 88), str. 120.

Na drugoj instanci je situacija malo bolja te se može reći da je ovaj stupanj u građanskom pravosuđu BiH dosta efikasniji u odnosu na prvi stupanj. CR je iznimno dobar, a podaci pokazuju da se drugostupanjski sudovi u BiH u 2022. godini odlično bore sa rješavanjem backloga. Ostvaren je i značajan napredak u DT-u tih predmeta na drugostupanjskim sudovima pa je bh. DT relativno blizu DT-a Vijeća Europe. CEPEJ ističe i da je BiH među državama sa najvišim udjelom predmeta starijih od 2 godine na drugom stupnju, ali pozitivna okolnost je da je BiH zabilježila najveće smanjenje, i to od 12% na građanskim predmetima starijim od 2 godine.<sup>95</sup>

Tablica 10. Vrijeme rješavanja građanskih predmeta u BiH i VE na trećem stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



Tablica 11. Stopa riješenosti građanskih predmeta u BiH i VE na trećem stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



Glede trećeg stupnja u građanskom pravosuđu, situacija je slična kao i za sudove drugog stupnja građanskog pravosuđa u BiH. CR je već tri ciklusa iznad 100%, a DT je jako blizu medijana VE. Može se reći da je građansko pravosuđe na najvišoj sudskoj instanci u BiH efikasno te se BiH u tom području nalazi u sredini VE.

Dakle, ostaje čekati CEPEJ izvješće za 2024. godinu, ali prema nepotpunim podacima dostupnim iz Izvješća CEPEJ Dashboarda za Zapadni Balkan (DWB) za 2025. godinu – „Komparativni uvidi u pravosudnu statistiku na Zapadnom Balkanu“, za očekivati je da će građansko pravosuđe biti pozitivnije ocijenjeno u odnosu na prošle godine. Uzrok tome leži u smanjenom prilivu predmeta, što pozitivno utječe na stopu riješenosti.<sup>96</sup> Pored toga, rasterećenje

<sup>95</sup> „The highest reduction was noted in civil and commercial litigious cases in Bosnia and Herzegovina, with a reduction of 12 percentage points in civil and commercial litigious cases, 9 percentage points in criminal matters, and 10 percentage points in administrative cases, effectively leaving the country with practically no backlog in the latter two case types“, *Ibid.*, str. 137.

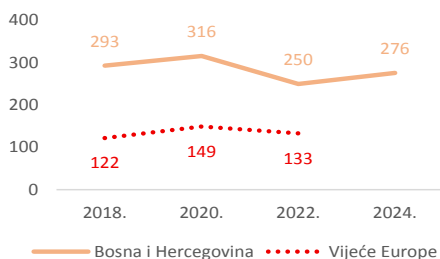
<sup>96</sup> *op.cit.* (bilj 86), str. 208. i 210.

sudova bi trebalo za posljedicu imati smanjen broj neriješenih predmeta na kraju godine, što bi trebalo dovesti i do manjeg vremena rješavanja, odnosno do približavanja BiH ostatku Vijeća Europe i glede ovog pokazatelja.

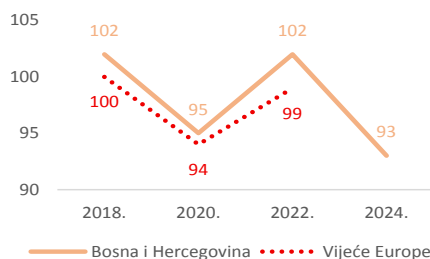
#### 4.3. Statistički podaci za krivične predmete u Bosni i Hercegovini

Krivično pravosuđe u BiH ostaje i dalje najefikasnija grana prava. Kombinirani DT od godinu dana na svim instancama ukazuje da stvari odlično funkcioniraju. CEPEJ svrstava BiH među zemlje sa ocjenom „standard“, pri ocjenjivanju efikasnosti sudova pri rješavanju kaznenih predmeta na prvom stupnju.<sup>97</sup>

Tablica 12. Vrijeme rješavanja krivičnih predmeta u BiH i VE na prvom stupnju u 2018., 2020., 2022. i 2024. g.



Tablica 13. Stopa riješenosti krivičnih predmeta u BiH i VE na prvom stupnju u 2018., 2020., 2022. i 2024. g.



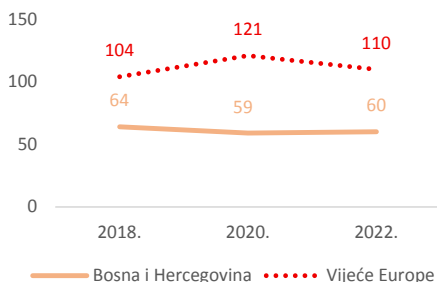
Podaci pokazuju da je CR krivičnih predmeta na prvoj instanci stabilna i oko 100% te je ostvaren pomak u odnosu na Covidom-19 obilježenu 2020. godinu iako je u 2024. godini došlo do pada stope riješenosti. DT u krivičnim predmetima na prvoj instanci pokazuje da je BiH lošija od medijana Vijeća Europe, ali je primjetan trend smanjenja DT-a tih predmeta. Primjetno je značajno smanjenje u odnosu na 2020. godinu. BiH je 2020. godine bila svrstana u kategoriju „zabrinjavajuće“.<sup>98</sup> Izvješće o starim predmetima opet pokazuje da je BiH na začelju Vijeća Europe sa 21,7% udjela predmeta starijih od dvije godine među svim kaznenim predmetima.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> *op.cit.* (bilj 88), str. 128.

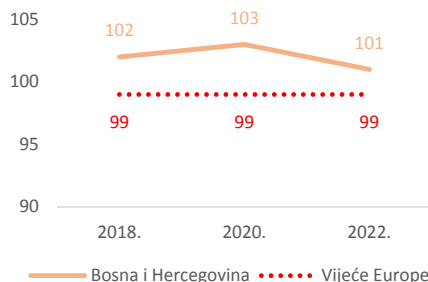
<sup>98</sup> *Ibid.*, str. 150.

<sup>99</sup> *Ibid.*, str. 131.

Tablica 14. Vrijeme rješavanja krivičnih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.

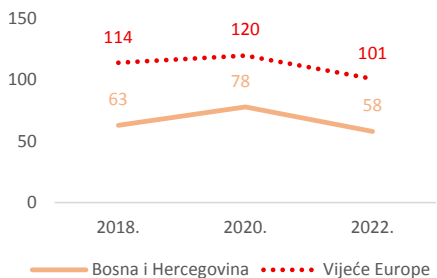


Tablica 15. Stopa riješenosti krivičnih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.

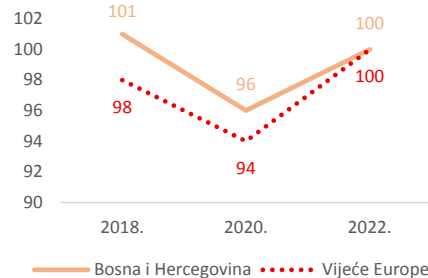


Na drugostupanjskim sudovima u krivičnim predmetima, situacija je iznimno dobra. CR je kontinuirano iznad 100% i bolji od medijana Vijeća Europe. DT krivičnih predmeta na drugoj instanci u BiH je hvale vrijedan te je to, kako podaci pokazuju, najefikasnija točka bh. pravosuđa. DT je u zadnja tri ciklusa debelo niži od medijana Vijeća Europe, te teško da može i biti niži, budući da podaci pokazuju da drugostupanjskim sudovima u BiH za rješavanje u 2022. godini treba oko 2 mjeseca.

Tablica 16. Vrijeme rješavanja krivičnih predmeta u BiH i VE na trećem stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



Tablica 17. Stopa riješenosti krivičnih predmeta u BiH i VE na trećem stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



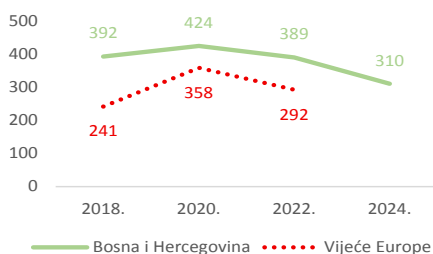
Na trećem stupnju, u krivičnim predmetima, situacija je slična kao na drugom stupnju. CR je 100% u 2022. godini, a primjetan je i napredak u odnosu na 2020. godinu. DT je dosta bolji u odnosu na većinu zemalja Vijeća Europe te je DT kroz zadnja tri ciklusa u BiH otprilike isti kao na drugom stupnju.

Ono što je bitno istaknuti glede krivičnih predmeta i podataka koji se tiču krivičnog pravosuđa jest utjecaj „ostalih krivičnih predmeta“ na ove podatke. Tako CEPEJ upozorava na činjenicu da je vrsta i težina kaznenog djela, a s tim u vezi udio manje teških krivičnih djela, (ili čak prekršaja, ovisno o tome koje sve podatke šalju članice prilikom prikupljanja podataka za CEPEJ istraživanja), jako bitan za ocjenjivanje stanja efikasnosti krivičnog pravosuđa. Budući da se radi o jednostavnijim proceduralnim ili administrativnim pitanjima, jasno je da se isti i imaju riješiti brže.<sup>100</sup> Tako je u BiH čak 67,9% udio ostalih predmeta u ukupnom broju koji Vijeće Europe koristi prilikom računanja ovih brojki. Također, udio od 27,6% blažih krivičnih djela u ukupnom broju krivičnih predmeta je značajan.<sup>101</sup>

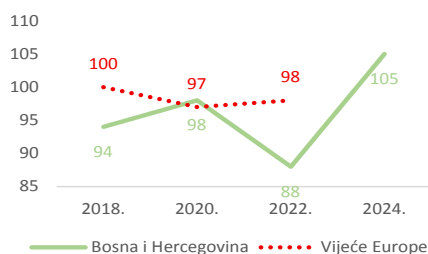
Glede budućih izvještaja za krivično pravosuđe u Bosni i Hercegovini, očekivati je malo lošije rezultate, budući da podaci iz već spomenutog CEPEJ izvješća za Zapadni Balkan ukazuju da je u 2024. godini došlo do porasta u broju primljenih krivičnih predmeta u odnosu na 2023. godinu.<sup>102</sup> Zbog toga, možemo očekivati CR ispod 100%, ali i porast vremena rješavanja.

#### 4.4. Statistički podaci za upravne predmete u Bosni i Hercegovini

Tablica 18. Vrijeme rješavanja upravnih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020., 2022. i 2024. g.



Tablica 19. Stopa riješenosti upravnih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020., 2022. i 2024.g.



<sup>100</sup> „The described impact of “other criminal cases” on performance indicators should not be surprising considering the nature of these cases. They typically involve simpler procedural and administrative matters that are resolved relatively quickly. This can be attributed to their simplicity, requiring only a brief examination, or to procedural rules mandating prompt resolution.” *Ibid.*, str. 131.

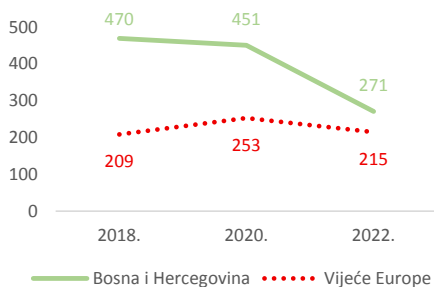
<sup>101</sup> *Ibid.*, str. 129.

<sup>102</sup> *op.cit.* (bilj 86), str. 216.

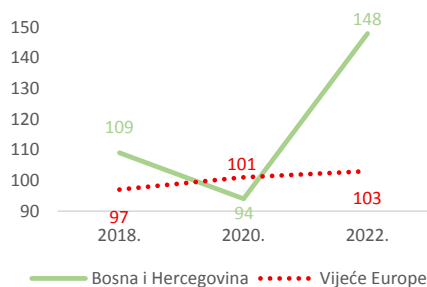
Upravno pravosuđe na prvoj instanci u BiH nije najbolje ocijenjeno.<sup>103</sup> CR BiH na prvoj instanci je 88% što znači da se tada backlog povećavao, no u 2024. godini dolazi do rasta na 105%. Pored toga, ono što situaciju čini pozitivnom jest da DT upravnih predmeta na prvoj instanci nije znatno veći od medijana VE. Primjetno je i kontinuirano sniženje DT-a u odnosu na 2020. godinu, kao i na svim ostalim razinama i granama prava, ali to smanjenje nije izraženo, pogotovo u odnosu na ostatak Vijeća Europe.<sup>104</sup> Također, CEPEJ ističe da je BiH u 2022. godini među trećinom država koje su pale u lošiju kategoriju.<sup>105</sup>

Glede predmeta starijih od dvije godine, BiH ima petinu takvih predmeta u ukupnom broju upravnih predmeta na prvoj instanci.<sup>106</sup> Isto vrijedi i za drugu instancu gdje je BiH na dnu Vijeća Europe.<sup>107</sup>

Tablica 20. Vrijeme rješavanja upravnih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



Tablica 21. Stopa riješenosti upravnih predmeta u BiH i VE na drugom stupnju u 2018., 2020. i 2022. g.



Na drugoj instanci, upravno pravosuđe funkcioniра bolje u odnosu na prvu instancu. CR je iznimno dobar, a primjetan je značajan skok u 2022. godini u CR-u upravnih predmeta na drugoj razini u BiH. S druge strane, DT je i dalje daleko viši, odnosno lošiji u odnosu na većinu zemalja Vijeća Europe. No i na ovoj instanci je primjetno značajno smanjenje DT-a u odnosu

<sup>103</sup> *op.cit.* (bilj 88),str. 123.

<sup>104</sup> Tako medijan smanjenja vremena rješavanja 2022. godine u odnosu na 2020. godinu u Vijeću Europe iznosi 66 dana, dok u BiH to smanjenje iznosi 35 dana.

<sup>105</sup> *Ibid.*, str. 123.

<sup>106</sup> *Ibid.*, str. 125.

<sup>107</sup> *Ibid.*, str. 137.

na 2020. godinu, ali i 2018. godinu, tako da se glede ovog pokazatelja, BiH približila medijanu Vijeća Europe.

Kao i za građanske predmete, upravnih predmeta je u 2024. godini pristizalo manje na sudove.<sup>108</sup> Nadati je se da će se upravno pravosuđe približiti medijanu Vijeća Europe.

## 5. ZAKLJUČAK

Prikazani normativni okvir iz prvog dijela rada, popraćen statističkim podacima o broju Apelacija pred sudom BiH, te broju Zahtjeva za zaštitu, podnesenih na osnovu novih Zakona za zaštitu suđenja u razumnom roku u BiH pokazuju napore Bosne i Hercegovine u pronalasku optimalnog rješenja za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Unatoč nedavnom donošenju spomenutih Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Ustavni sud jeste u manjoj mjeri rasterećen, a sam broj podnesenih Zahtjeva za zaštitu pokazuje da individualnih kršenja ovog prava i dalje ima. Opća statistička analiza potvrđuje da pravosudni sustav BiH i dalje bilježi uska grla u pogledu trajanja postupaka. Krivični postupci se općenito rješavaju relativno brzo i s visokim CR-om, no građanski i upravni predmeti često traju znatno duže. Na prvoj instanci građanskih sudova zabilježena su produženja procesa – ukupni DT gotovo je dvostruko duže od medijana Vijeća Europe, pri čemu je i udio predmeta starijih od dvije godine vrlo velik. Upravni postupci na prvom stupnju pokazuju pad učinkovitosti sa CR-om od 88%. S druge strane, na višim instancama građanskih i upravnih sudova zabilježeni su pomaci u pozitivnom smjeru koji se ogledaju u vidu smanjenja DT-a i poboljšanog CR-a. Zaključno, iznijeti nalazi naglašavaju potrebu kontinuiranih reformi i institucionalnog praćenja učinkovitosti pravosuđa. Stanje u BiH pravosuđu se ne može ocijeniti negativno, no prostora za napredak i dalje ima. Uvođenje i primjena statističkih indikatora omogućava pravodobno otkrivanje problematičnih područja i ocjenu učinaka poduzetih mjera. S obzirom na važnost pravovremenog suđenja za pravičnost postupka, ovo pitanje predstavlja važno područje za pravni sustav određene zemlje.

---

<sup>108</sup> *op.cit.* (bilj 86), str. 210.

## LITERATURA

### Knjige i članci

1. Clavez F., Regis N., (2018), Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case law of the European Court of Human Rights, Strasbourg, CEPEJ.
2. Dikov, V., Vitkauskas D., (2012), Zaštita prava na pravično suđenje prema Europskoj konvenciji o ljudskim pravima, Strasbourg, Vijeće Europe.
3. Goranić, I., (2000), Suđenje u „razumnom roku“ - jedan od uvjeta za pravično suđenje: (članak 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda), Zagreb, Vladavina prava, vol. 4, br. 6.
4. Gorjanc - Prelević, T., (2009), Pravo na suđenje u razumnom roku - Zbirka izabranih presuda Europskog suda za ljudska prava u slučajevima protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije, Slovenije i Srbije, Sarajevo, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.
5. Guastini, R., (2016), Sintaksa Prava, Zagreb, Naklada Breza.
6. Krapac D., (2013), Trajanje kaznenog postupka i pravo na kazneno suđenje u razumnom roku, Zagreb, Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, br. 1.
7. Manojlović K., Mijan Z. A., (2021), Analiza pravnog okvira kojim se reguliše zaštita prava na suđenje u razumnom roku, Strasbourg, Publikacija Vijeća Europe.
8. Marković I., (2021.), Pravo na suđenje u razumnom roku, Zbornik radova „Izazovi pravnom sistemu“, Istočno Sarajevo.
9. Novokmet, A., Sršen Z., (2017), Neučinkoviti kazneni postupak pred sudovima - implementacija presuda Europskog suda za ljudska prava, Zagreb, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol. 24, br. 2.
10. Omejec, J., (2014), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava: Strasbourški acquis, Zagreb, Novi informator.
11. Otočan, S., (2020), Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, vol. 57, br. 1.
12. Radobuljac, S., (2020), Učinkovitost zahtjeva za suđenje u razumnom roku u kaznenom postupku u stadiju rasprave, Rijeka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 9, br. 1.

13. Šapina D., Zaštita prava na pravično suđenje u razumnom roku u Federaciji BiH, (2025), Pravna misao, Sarajevo, broj 5 – 6.
14. Uzelac, A., (2011), Pravo na pošteno suđenje: opći i građanskopravni aspekti čl. 6. st. 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, ur. Radačić, I., Usklađenost hrvatskih zakona i prakse sa standardima Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Zagreb, Centar za mirovne studije.

#### Pravni izvori

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Tekst Konvencije na engleskom jeziku preuzet je u novembru 2015. godine sa internetske stranice Evropskog suda za ljudska prava. Tekst preveo Jezički odjel Ustavnog suda BiH.
2. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, dokument sadržan u Aneks 1, Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini.
3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, 2016/C 202/02.
4. Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 2/2010 - prečišćen tekst.
5. Ustav Bosne i Hercegovine. Sarajevo. OHR, Office of the High Representative.
6. Ustav Federacije BiH, Sl. novine FBiH“, br. 1/1994, 1/1994 - Amandman I, 13/1997 - Amandmani II-XXIV, 13/1997 - Amandmani XXV i XXVI, 16/2002 - Amandmani XXVII-LIV, 22/2002 - Amandmani LVI-LXIII, 52/2002 - Amandmani LXIV-LXXXVII, 60/2002 - ispr. Amandmana LXXXI, 18/2003 - Amandman LXXXVIII, 63/2003 - Amandmani LXXXIX-XCIV, 9/2004 - Amandmani XCV-CII, 32/2007 - ispr., 20/2004 - Amandmani CIII i CIV, 33/2004 - Amandman CV, 71/2005 - Amandmani CVI-CVIII, 72/2005 - Amandman CVI, 88/2008 - Amandman CIX, 79/2022 - Amandmani CX-CXXX, 80/2022 - ispr. i 31/2023 - Amandman CXXXI.
7. Ustav Republike Srpske, Sl. glasnik RS“, br. 21/1992 - prečišćen tekst, 28/1994 - Amandmani XXVI-XLIII, 8/1996 - Amandmani XLIV-LI, 13/1996 - Amandman LII, 15/1996 - ispr., 16/1996 - Amandman LIII, 21/1996 - Amandmani LIV-LXV, 21/2002 - Amandmani LXVI-XCII, 26/2002 - ispr., 30/2002 - ispr., 31/2002 - Amandmani XCIII-XCVIII, 69/2002 - Amandmani XCIX-CIII, 31/2003 - Amandmani CIV

- i CV, 98/2003 - Amandmani CVI-CXII, 115/2005 - Amandman CXIV, 117/2005 - Amandmani CXV-CXXI i 48/2011 - Amandman CXXII i „Sl. glasnik BiH“, br. 73/2019 - odluka US BiH.
8. Zakon o krivičnom postupku FBiH, Službene novine Federacije BiH“, br. 35/2003, 56/2003 - ispravka, 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020.
  9. Zakon o krivičnom postupku BiH, „Sl. glasnik BiH“, br. 3/2003, 32/2003, 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018.
  10. Zakon o parničnom postupku FBiH, Službene novine Federacije BiH“, broj 53/03, 73/05, 19/06, 98/15.
  11. Zakon o parničnom postupku pred sudom Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, broj 36/04, 84/07, 58/13, 94/16.
  12. Zakon o upravnom postupku FBiH, „Sl. novine FBiH“, br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022.
  13. Zakon o upravnom postupku BiH, „Sl. glasnik BiH“, br. 29/2002, 12/2004, 88/2007, 93/2009, 41/2013 i 53/2016.
  14. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku RS, „Službeni glasnik Republike Srpske“ broj: 99/20.
  15. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 2/21 od 26. februara 2021. godine.
  16. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku pred sudom BiH, Službeni glasnik BiH, broj 40/22.
  17. Zakon o zaštiti prava na pravično suđenje u razumnom roku u FBiH, Službene novine Federacije BiH, 92/25.

#### Ostali izvori

1. ECHR – CEDH, (2024), Annual Report of the European Court of Human Rights, Council of Europe, dostupno na <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/annual-report-2024-eng>.
2. CEPEJ – SATURN, (2020), Time requirements arising from articles 5 and 6 of the European Convention on Human Rights – Implementation manual for criminal cases, Strasbourg, CEPEJ.

3. CEPEJ, (2024), European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2024 Evaluation cycle (2022 data), dostupno na: <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-2024-general-analyses/1680b1e91d>.
4. CEPEJ, (2024), European judicial systems CEPEJ Evaluation Report, 2024 Evaluation cycle (2022 data), Part 2 Country Profiles, dostupno na <https://rm.coe.int/cepej-evaluation-report-2024-country-profiles/1680b1e7d0>;
5. CEPEJ, (2025), HFIII: Towards a better evaluation of the results of judicial reform efforts in the Western Balkans – phase II “Dashboard Western Balkans II”, Part 1 – Comparative tables and graphs for all Western Balkans beneficiaries with summary overview per indicator, dostupno na [2154d8ff-6e1e-04b7-e569-b23c6ccdb9f0](https://rm.coe.int/2154d8ff-6e1e-04b7-e569-b23c6ccdb9f0) (coe.int)
6. ECHR – CEDH, (2022), The ECHR in facts and figures – Overview 1959. - 2021., dostupno na: [https://www.echr.coe.int/Documents/Overview\\_19592021\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592021_ENG.pdf).
7. ESLJP, Bunčić protiv Slovenije, 42852/02, 24. 1. 2008.
8. ESLJP, Skordino protiv Italije, br. 36813/97, 26.03.2006.
9. ESLJP, Kudla protiv Poljske, br. 30210/96, 26. 10. 2000.
10. ESLJP, Kolomiyets protiv Rusije, 76835/01, 22. 2. 2007.
11. Sudska praksa Ustavnog suda BiH <https://www.ustavnisud.ba/bs/odluke?sp=DatumDesc&>.
12. Ustavni sud, Odluka broj AP 2240/05 od 9. novembra 2006. godine.
13. Ustavni sud, Odluka broj AP 3007/07 od 14. aprila 2010. godine.
14. Ustavni sud, Odluka broj AP 4101/15 od 10. maja 2017. godine.
15. Ustavni sud, Odluka broj AP 1356/17 od 6. novembra 2018. godine.
16. Ustavni sud BIH, AIRE Centar, (2021), Vodič suđenje u razumnom roku, Sarajevo.

## **ANALYSIS OF THE RIGHT TO TRIAL WITHIN A REASONABLE TIME THROUGH STATISTICAL INDICATORS OF EFFICIENCY IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

### **Abstract**

The aim of this paper is to analyse the state and protection of the right to a trial within a reasonable time in BiH, combining the analysis of the legal framework and quantitative statistical data. The methods used were legal analysis, i.e., a review of relevant regulations and case law, and a comparative analysis of statistical reports. The first part of the paper elaborates the normative framework of the right to a trial within a reasonable time in BiH – from constitutional guarantees and international obligations to domestic procedural regulations governing civil, criminal and administrative proceedings. Part of the paper is also dedicated to the Constitutional Court of BiH and its role in protecting this right. Legal remedies for the protection of the right to a trial within a reasonable time in BiH are also presented, and with the help of statistics, their performance so far is shown. The central part of the paper analyses statistical data on the efficiency of the judiciary, taken from the CEPEJ reports. This paper therefore seeks to examine the state of the right to a trial within a reasonable time in BiH through a comparative and quantitative approach, comparing key indicators of the efficiency of our judiciary with data from the Council of Europe and neighbouring countries.

### **Keywords:**

*reasonable time, The European Convention on Human Rights, efficiency of the judiciary, CEPEJ statistical data, Bosnia and Herzegovina*

# KAPACITIRANOST POREZNE ADMINISTRACIJE U OTKRIVANJU POREZNE EVAZIJE U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

stručni članak

**Edina Sudžuka\***  
**Haris Hadžijusufović\*\***

UDK 336.225.2:343.351(497.6)

## Sažetak

Porezna evazija kao složen fenomen nastaje kao rezultat međudjelovanja pravnih, institucionalnih i funkcionalnih elemenata poreznog sistema, te racionalnih i neracionalnih motiva poreznih obveznika. Pritom su racionalni motivi poreznih obveznika utemeljeni na maksimiziranju vlastite korisnosti. Iako je postojanje neracionalnih podsticaja poput etičnosti, poreznog morala i društvenih vrijednosti, važno za razumijevanje porezne evazije, racionalni motivi ostaju ključni za razumijevanje obima porezne evazije u praksi. Stoga se u radu polazi od pretpostavke racionalnosti poreznog obveznika, te u skladu s pristupom ekonomske analize prava, prema kojem obveznik donosi odluku o poštivanju ili kršenju poreznih normi putem procjene koristi i troškova u konkretnom slučaju, nastoji ispitati kapacitiranost porezne administracije u Federaciji Bosne i Hercegovine u otkrivanju porezne evazije, a kako bi se ispitalo povratni utjecaj kapacitiranosti na stav poreznih obveznika u postupku donošenja racionalne odluke o potencijalnom nelegalnom izbjegavanju poreznih obaveza. Opservacijom statističkih podataka o radu Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, rad ispituje odnos između efikasnosti porezne administracije, vjerovatnoće otkrivanja porezne evazije, te nastoji sistematizirati predmet istraživanja za buduće studije usmjerene na determiniranje razine optimalne razine porezne evazije u FBiH. Na temelju identifikovanih kvantitativnih pokazatelja, razmatraju se i

---

\* Vanredna profesorica, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, e.sudzuka@pfsa.unsa.ba

\*\* Asistent, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, h.hadzijusufovic@pfsa.unsa.ba

pitanja normativnih barijera koje umanjuju efikasnost porezne administracije, te pitanje horizontalne efikasnosti posmatrano po kantonalnim poreznim uredima.

### **Ključne riječi:**

*porezna utaja, porezna evazija, Porezna uprava FBiH, model odvrćanja, efikasnost sprovođenja porezne politike*

## **UVOD**

Složenost faktora koji utiču na obim porezne evazije u praksi, kao i na porezni moral obveznika, istovremeno utiču na brojnost različitih metodoloških pristupa istraživanju porezne evazije. Pravni, institucionalni i funkcionalni elementi poreznog sistema, u oživotvorenju poreznog prava u stvarnim društvenim odnosima, stvaraju specifične podsticaje kod poreznih obveznika. Učinak normi poreznog prava tako stvara podsticaj na poštivanje pozitivnog poreznog zakonodavstva, odnosno, u svojoj drugoj krajnosti, podsticaj na nelegalno ili nelegitimno ponašanje poreznog obveznika, što posljedično dovodi i do porezne evazije. Alati ekonomske analize prava su stoga podesni za ispitivanje pravnog i faktičkog djelovanja poreznih obveznika, s obzirom da se problematici porezne evazije pristupa iz ugla racionalnosti poreznog obveznika, koji u nastojanju da maksimizira vlastitu korist, usljed negativnih podsticaja, pribjegava poreznoj evaziji. U *kalkulaciji* poreznog obveznika, odnosno odabiru između poštivanja ili nepoštivanja kogentnih normi poreznog prava, polazište predstavlja racionalnost kao srž ekonomskog djelovanja. Osnovni nedostatak ovakvog metodološkog pristupa poreznoj evaziji je zanemarivanje neracionalnih podsticaja koji mogu utjecati na poštivanje normi poreznog prava od strane obveznika, unatoč okolnostima da se radi o ekonomski neracionalnom djelovanju. Domoljublje, etičnost, svijest o značaju pravnog poretka i pravnog sistema, te drugi vrijednosni sudovi, socijalne, filozofske ili psihološke prirode, mogu utjecati na poreznog obveznika da zanemari racionalnost u ekonomskom djelovanju. Ipak, racionalnost je inherentna čovjeku po prirodi, pa spoznajni rezultati metoda ekonomske analize poreznog prava doprinose izgradnji koherentnog, nediskriminirajućeg, te na prvom mjestu, pravednog i efikasnog poreznog sistema.

U radu se ispituju kapacitiranost porezne administracije, kao jedne od dvije ključne determinante koje utječu na racionalne odluke poreznih obveznika. Što je snažniji kapacitet porezne administracije, te organa koji se bave istraživanjem i krivičnim gonjenjem učinioca krivičnog djela porezne utaje i srodnih djela, to će podsticaj na povinavanje normama poreznog prava biti veći. Čak i u slučaju oštre kaznene politike, ukoliko se radi o malom broju presuđenih slučajeva porezne evazije, sklonost činjenju krivičnih djela porezne utaje će biti velika, prije svega zbog slabih kapaciteta u detekciji porezne evazije u praksi. U radu se ključni statistički podaci, vezani za suzbijanje porezne evazije, dovode u kontekst sa kapacitetom porezne evazije. Cilj predmetnog rada je opservacijom statističkih podataka, a osloncem na alate ekonomske analize prava i teorije nauke o porezima, *šnajderskim* žargonom rečeno, *uzeti mjere* porezne evazije iz ugla kapacitiranosti porezne administracije u FBiH, kako bi se sistematizovao predmet istraživanja za buduće empirijske studije koje mogu rezultirati odgovorom na pitanje optimalne razine porezne evazije u praksi. Pitanje odnosa kapacitiranosti porezne administracije i optimalne razine porezne evazije je dvodimenzionalno: u prvom redu to je odabir između jačanja efikasnosti<sup>1</sup> i povećanja budžetskih sredstava porezne administracije kao budžetskog korisnika. Fokus u predmetnoj analizi je upravo na ovoj dimenziji kapacitiranosti porezne administracije. Druga dimenzija predmetne problematike se tiče odnosa između valorizacije privatnosti.<sup>2</sup>

Pritom se nastoji determinirati faktore koji utiču na mogućnost otkrivanja i kažnjavanja učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza, te determinirati daljnje pravce za usmjerenija empirijska istraživanja koja mogu ponuditi važne zaključke u kontekstu determiniranja *optimalne razine* porezne evazije u FBiH. Pored statističkih podataka o radu Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine (PUFBiH), važan aspekt predstavlja i postojanje normativnih barijera koje rezultiraju manjom efikasnošću u radu porezne administracije. Efikasnost se može posmatrati na nekoliko razina: efikasnost pojedinih poreznih oblika, metoda utvrđivanja porezne sposobnosti, postizanje optimalnog nivoa porezne evazije, odnosno optimalnih troškova u provođenju poreznih propisa (budžet PUFBiH, jačanje ljudskih i tehničkih kapaciteta).

<sup>1</sup> Veća naplata javnih prihoda u istom kapacitetu.

<sup>2</sup> Suzbijanje porezne evazije *per se* rezultira većom invazivnošću u privatnu sferu poreznog obveznika.

## 1. METODOLOŠKI OKVIR I LITERATURA

Problematici porezne evazije se u radu pristupa osloncem na klasični model odvrćanja čije postavke pružaju Allingham i Sandmo<sup>3</sup>. Klasični model odvrćanja se sastoji od dvije komponente, pri čemu je u esenciji razumijevanja ponašanja poreznog obveznika, polazišna osnova njegova ekonomska racionalnost. Porezni obveznik na racionalnoj osnovi donosi odluku o potencijalnoj poreznoj evaziji, kalkulišući pritom sa mogućnošću otkrivanja i kažnjavanja, s jedne strane, odnosno pitanja strogosti kaznene politike i njegovoj averziji od rizika, s druge strane. Rizik se vezuje za mogućnost da mu krivična sankcija bude izrečena, pa porezni obveznik u donošenju odluke polazi od vlastitog stava i percepciji krivične sanckije koja mu može, odnosno, koja će mu najvjerovalnije biti izrečena. Kako obe dimenzije predstavljaju značajno široka polja u kontekstu dovođenja teorijskog modela sa konkretnim empirijskim podacima, fokus ovog rada je u potpunosti usmjeren na pitanje mogućnosti otkrivanja učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza, prevashodno, porezne utaje.

Za određena razmatranja u radu, važne su i teorijske postavke Clement-a i Lirio-a: intenzivno kažnjavanje učinitelja krivičnih djela porezne utaje predstavlja manje efikasno rješenje u smanjenju porezne evazije u odnosu na jačanje kapaciteta inspekcijskog nadzora koji direktno povećava mogućnost otkrivanja porezne evazije<sup>4</sup>. U odnosu na klasični *model odvrćanja*, Gërkhani i Wintrobe ističu da je u određenim aspektima viđenje klasičnog modela problematično: tako uobičajeni pristup ekonomske analize često polazi od vjerovatnoće otkrivanja porezne evazije. Prilikom korištenja metoda vlastite prijave porezne obaveze, koji je karakterističan za sofisticirane porezne sisteme, ne postoji velika vjerovatnoća otkrivanja porezne evazije<sup>5</sup>. Izvan trenutno posmatranog konteksta, navedenu opservaciju se može dovesti u korelaciju sa pitanjem optimalne porezne evazije. Tako je primjenom alata ekonomske analize moguće ispitivati korisnost i efikasnost pojedinih metoda utvrđivanja porezne obaveze, gdje je porezna evazija inherentnija

<sup>3</sup> Allingham, M.G., Sandmo, A. (1972.). Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis. *Journal of Public Economic*, 1(3/4), 323-338.

<sup>4</sup> Folloni, A., Baldani-Miranda, V. (2024). An Economic Analysis of Tax Evasion. *Beijing Law Review*, 15, 938.

<sup>5</sup> Gërkhani, K., Wintrobe R. (2021). *Understanding Tax Evasion: Combining the Public Choice and New Institutional Perspectives*, u *The Palgrave Handbook of Comparative Economics*, ured. Douarin E., Havrylyshyn O. Cham: Palgrave Macmillan, 785.

metodu prijave, ali navedeni metod osigurava niže administrativne troškove od alternativnih metoda, rezultirajući većom efikasnošću na relaciji izgubljeni porezni prihodi – administrativni troškovi alternativnog metoda, gdje veća efikasnost podrazumijeva Kaldor-Hicks poboljšanje.

Modeli ekonomske analize prava, razvijani na polju krivičnog prava, imaju analognu primjenu u kontekstu specifičnih poreznih krivičnih djela. Tako Slemrod na polju normativne analize ističe da nije ekonomski efikasno (finansijski, iz perspektive javne potrošnje) eliminirati poreznu evaziju u potpunosti, povlačeći paralele sa eliminiranjem krivičnog djela krađe. Tako se uvodi koncept „optimalne razine porezne evazije“, s obzirom da nakon određene tačke, troškovi u provođenju poreznog zakonodavstva prevazilaze koristi u vidu generisanja dodatnih javnih prihoda. Slemrod i Yitzhaki idu i korak dalje, pa u domenu optimalne porezne evazije ukazuju na odnos graničnog društvenog troška reducirane evazije i graničnog troška resursa u suzbijanju porezne evazije, pri čemu za veći stepen provođenja poreznih propisa vezuju i veći stepen zadiranja u privatnost poreznih obveznika<sup>6</sup>. Navedeno je od izuzetne važnosti prilikom razmatranja potencijalnog povećanja budžeta porezne administracije, s ciljem jačanja inspeksijskih kapaciteta. Logika marginalnog troška se odražava na efikasnost u radu porezne administracije. Ključno pitanje je povećavanje javnih rashoda za rad i operativno djelovanje porezne administracije: koliko dodatnog novca iz budžeta je potrebno izdvojiti za snažniji kapacitet porezne administracije, a što se pozitivno odražava u većem obimu naplaćenih javnih prihoda? U određenom trenutku, korisnost svake dodatne novčane jedinice pada po principu marginalnog troška, pa se navedenim putem može determinirati optimalna razina porezne evazije u praksi.

Teorija igara nastoji na oportunističkoj i bihejvioralnoj osnovi analizirati odluke koje učesnici donose na temelju promjene politike. Kad je riječ o poreznoj politici, porezni obveznici svoje ponašanje prilagođavaju promjenama u poreznom opterećenju, te nosilac porezne politike mora „ukalkulisati“ mogućnost njihovih oportunističkih djelovanja<sup>7</sup>. Teorija igara kao ekonomski model, predstavlja simplificiranu formu socijalne realnosti, modelirajući situacije u kojim odluke jednih natjecatelja direktno utiču na

<sup>6</sup> Slemrod, J. (2007). Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives* 21(1), 43-44.

<sup>7</sup> Sokolovsky, D. (2018). *Game-theoretic model of tax evasion: analysis of agents' interaction and optimization of tax burden*. MPRA Paper No. 86415, Minhen: Univerzitetska biblioteka u Minhenu, 3.

rezultate drugih natjecatelja pri čemu natjecatelji žele maksimizirati vlastite rezultate, uzimajući u obzir izbore drugih. U kontekstu porezne evazije su važne relacije: porezni obveznik – porezna vlast, porezni obveznik – porezni inspektor. Određeni modeli teorije igara razmatraju pitanje mita i korupcije, što predstavlja odklon od uobičajene pretpostavke Allingham-Sandmo modela u kojem porezni obveznik "krije" dio dohotka/dobiti. Tako u uvjetima kada subjekt koji vrši nadzor nije adekvatno i sam pod nadzorom, raste vjerovatnoća nastanka koruptivne radnje. Polazište je racionalno - ko je spreman na evaziju poreza pomiriće se sa averzijom od koruptivne radnje<sup>8</sup>. Integritet poreznih službenika stoga predstavlja važno društveno pitanje u borbi protiv sive ekonomije i porezne evazije. Fiskalna politika podrazumijeva i odgovarajuću fiskalnu disciplinu s obzirom da je potkapacitiranost i/ili korumpiranost institucija nadležnih za fiskalnu disciplinu snažan kriminogen faktor u nastajanju fiskalnog kriminaliteta.<sup>9</sup>

S obzirom na sveprisutnu distinkciju porezne evazije (*eng. Tax evasion*) i poreznog izbjegavanja (*eng. Tax avoidance*) u domaćoj i stranoj literaturi, u radu se pod pojmom porezne evazije podrazumijeva nezakonita porezna evazija, koja prema Popoviću „obuhvata one postupke poreskog obveznika usmerene na izbjegavanje plaćanja poreza kojima se krši poreski zakon“.<sup>10</sup> Ovdje se jasno razdvaja nezakonita porezna evazija od poreznog izbjegavanja (*eng. Tax avoidance*) koje obuhvata nelegitimne radnje poreskog obveznika kojim se načelno ne krše slovo i odredbe poreznog zakona, ali koje su po svojoj prirodi i svrsi suprotne *duhu* Zakona, pri čemu su motivi za preduzimanje pravnih i faktičkih radnji dominantno porezne prirode. Za razliku od porezne evazije, porezno izbjegavanje nije kazneno sankcionisano, s obzirom da u konkretnim aranžmanima ne dolazi do ispunjenja bića krivičnog djela utaje ili nekog drugog krivičnog djela iz oblasti poreza/carina. Mjere i instrumenti za sprečavanje nezakonite evazije i poreznog izbjegavanja predstavljaju dva potpuno različita pravna pristupa što je osnovna determinanta ograničavanja upotrebe ekonomske analize evazije na nezakonitu poreznu evaziju u ovom radu. Dvije su ključne razlike; prvo, porezno izbjegavanje karakteriše

<sup>8</sup> Volodymyr, B. (2006). A Tax Evasion – Bribery Game: Experimental Evidence from Ukraine, *The European Journal of Comparative Economics* 3(1), 32.

<sup>9</sup> Orlović, A. (2019). *Fiskalni sustav & fiskalni kriminalitet: državni prihodi i rashodi kaznena djela na štetu državnog proračuna*, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 96.

<sup>10</sup> Popović, D. (2023). *Poresko pravo, Dvadeset drugo izdanje*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo, 58-59.

postojanje normi poreznog zakonodavstva koje direktnom primjenom one-mogućuju nastanak aranžmana poreznog izbjegavanja, ali i istovremeno po-stojanje kvazisudskih testova<sup>11</sup> kojim organ porezne administracije određeni pravni posao (transakciju, aranžman) podvrgava testu ispitujući namjeru za zaključenje pravnog posla ili postojanje vještačkih elemenata pravnog posla i sl. Porezna evazija, kao oblik kriminaliteta, predstavlja direktno nepokora-vanje poreznog obveznika kogentnim odredbama poreznog zakonodavstva, koja se adresira setom odredaba krivičnog zakonodavstva i jačanjem kapa-citeta u provođenju poreznih zakona. Ono što karakteriše poreznu utaju kao najvažniji vid porezne evazije je priroda krivičnog djela, za koju Jovašević navodi da se radi o „specifičnom obliku krivičnog djela prevare“<sup>12</sup> čiji je objekt zaštite sam „fiskalni sistem, sistem javnih prihoda koji čini osnov privrednog sistema zemlje“<sup>13</sup>. Porezno izbjegavanje predstavlja *ugrozu* fiskalnog sistema, te su mjere i instrumenti kreirani imajući u vidu fiskalni sistem kao objek-t zaštite, međutim, nedostaje element *prevare*. Drugo, porezna evazija se u pra-vilu otkriva preduzimanjem istražnih radnji organa porezne administracije i organa krivičnog gonjenja (uključujući i sigurnosne te policijske organe), dok je za porezno izbjegavanje karakteristično otkrivanje nelegitimnih aranžmana u postupku vršenja inspekcijuskog nadzora nad poslovanjem poreznog obveznika, dakle u okviru nadzora kojeg vrši isključivo organ porezne administracije.

## **2. KAPACITET POREZNE UPRAVE FBIH U OTKRIVANJU POREZNE EVAZIJE**

Na temelju godišnjih izvještaja o radu Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine<sup>14</sup>, identifikovani su ključni statistički podaci koji se direktno, ili indirektno, odnose na poreznu evaziju. Ključni statistički podaci su potom u Tablici 2 i Tablici 3 razmotreni u kontekstu efikasnosti u radu PUFBiH.

<sup>11</sup> Obe kategorije pripadaju mjerama i instrumentima za sprečavanje porezne zloupotrebe.

<sup>12</sup> Jovašević, D. (2017). *Poreska utaja kao oblik ispoljavanja privrednih krivičnih dela*, u *Privredna krivična dela*, ured. Stevanović, I., Čolović V., Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Institut za uporedno pravo, 121.

<sup>13</sup> Ibid. 121.

<sup>14</sup> Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2024). *Izveštaj o radu za period 01.01.2023.–31.12.2023. godine*, Sarajevo: PUFBiH et Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2023). *Izveštaj o radu za period 01.01.2022.–31.12.2022. godine*, Sarajevo: PUFBiH.

<b>Aspekti porezne evazije</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Broj poreznih obveznika	150.131	153.539	145.448
Broj aktivnih fiskalnih uređaja	89.892	95.280	100.533
Ukupan broj inspekcijskih nadzora	6.131	6.742	7.880
Broj izdatih prekršajnih naloga IN <sup>15</sup>	3.612	3.977	4.816
Ukupan iznos novčane kazne za učinjene prekršaje (KM)	6.975.697	8.156.751	10.845.088
Broj postupanja po zahtjevima tužilaštava	357	337	382
Ukupan broj krivičnih izvještaja – prijava i obavještenja o počinjenom krivičnom djelu sa dopunama	29	38	35
Procjena utaje poreza po krivičnim izvještajima	5.257.640	8.326.256	12.358.172
Ukupan broj brzih kontrola	n/a	4.751	5.593
Broj otkivenih radnika „na crno“	n/a	1.251	1.687
Broj poslovnih objekata bez fiskalnog uređaja	n/a	217	351
Broj otkrivenih subjekata koji nisu izdavali račune	n/a	1.341	1.856

Tablica 1. Statistički podaci Porezne uprave FBiH za 2022. i 2023.

Analizom statističkih podataka moguće je utvrditi rast ključnih aspekata koji se odnose na jačanje segmenta provođenja poreznih zakona. Ukupan broj inspekcijskih nadzora, izdatih prekršajnih naloga, obim izrečenih novčanih kazni, broj postupanja po zahtjevima tužilaštva, broj „brzih kontrola“, otkrivenih radnika „na crno“, otkrivenih poslovnih objekata bez fiskalnog uređaja te subjekata koji nisu izdavali račune, uglavnom raste na godišnjem nivou što signalizira jačanje kapaciteta porezne administracije u smislu provođenja poreznog zakonodavstva. Posebno se ističe stopa rasta ukupno procijenjene utaje poreza po krivičnim izvještajima.

<b>Rezultat kontrole i nadzora</b>	<b>Rast u 2022.</b>	<b>Rast u 2023.</b>
Ukupan broj inspekcijskih nadzora	9.97%	16.88%
Broj izdatih prekršajnih naloga IN <sup>16</sup>	10.11%	21.10%

<sup>15</sup> Inspekcijski nadzor. Prikazane brojke uključuju izdate prekršajne naloge za sve vrste poreznih prekršaja.

<sup>16</sup> Inspekcijski nadzor. Prikazane brojke uključuju izdate prekršajne naloge za sve vrste poreznih prekršaja.

Ukupan iznos novčane kazne za učinjene prekršaje (KM)	16.93%	32.96%
Broj postupanja po zahtjevima tužilaštava	-5.60%	13.35%
Ukupan broj krivičnih izvještaja – prijava i obavještenja	31.03%	-7.89%
Procjena utaje poreza po krivičnim izvještajima	58.36%	48.42%
Ukupan broj brzih kontrola	n/a	17.72%
Broj otkivenih radnika „na crno“	n/a	34.85%
Broj poslovnih objekata bez fiskalnog uređaja	n/a	61.75%
Broj otkrivenih subjekata koji nisu izdavali račune	n/a	38.40%

Tablica 2. Godišnja stopa rasta nalaza po osnovu nadzora i kontrole PUFBiH za 2022/23.

Za potpuniju analizu, podatke je potrebno uporediti s ključnim podacima koji se odnose na kadrovske kapacitete PUFBiH, budžet PUFBiH te obim naplate javnih prihoda. Godišnji izvještaji PUFBiH koji su dostupni ukazuju da postoje razlike u metodološkim okvirima za izradu pojedinih godišnjih izvještaja, pa svi izvještaji ne sadrže kvalitativno identične podatke. Pritom je posljednji izvještaj najpotpuniji. Detaljni izvještaj za 2024. godinu još uvijek nije dostupan javnosti.

<b>Aspekti rada PUFBiH</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Broj radnika PUFBiH	1.273	1.253
Procenat popunjenosti u odnosu na sistematizaciju	73%	71.85%
Porezni inspektori	236	227
Procenat popunjenosti u odnosu na sistematizaciju: FPI <sup>17</sup>	73.98%	n/a
Broj kontrola po inspektor	n/a	242,9
Izvršenje budžeta PUFBiH – godišnji rast	9.29%	11.55%
Povećanje naplate javnih prihoda	13.72%	14.77%

Tablica 3. Aspekti rada PUFBiH u 2022. i 2023.

Unatoč smanjenju ukupnog broja poreznih inspektora, aspekti provođenja poreznih zakona jačaju i zabilježeni su bolji rezultati u kontekstu nadzora. Povećanje naplate javnih prihoda je veće od godišnjeg rasta budžeta PUFBiH, a cijeneći da gotovo svi ključni parametri kontrole i nadzora

<sup>17</sup> Federalni porezni inspektori.

poreznih obveznika rastu, moguće je zaključiti da raste efikasnost u radu PUFBiH. S obzirom na nizak stepen popunjenosti radnih mjesta na osnovu potreba iskazanih u vidu sistematizacije, novim upošljavanjem bi se moglo pozitivno utjecati na borbu protiv otkrivanja i suzbijanja porezne evazije.

Kako detektovana porezna utaja, usljed objektivnog uvjeta inkriminacije iz člana 273. stav 1. Krivičnog zakona FBiH, može rezultirati prekršajnim postupkom (porezna utaja do 10.000 KM), odnosno eventualnim pokretanjem krivičnog postupka, neophodno je kapacitet i rad PUFBiH dovesti u vezu sa drugim organima, prevashodno, organima krivičnog gonjenja.

U 2022. godini je zabilježen pad postupanja PUFBIH po zahtjevima tužilaštava, a u 2023. godini je zabilježen pad ukupnog broja krivičnih izvještaja (prijava) i obavještenja o počinjenom krivičnom djelu. Posljedično, u kontekstu razmatrane problematike slijedi da najvažniji podaci koji se tiču pitanja otkrivanja krivičnih djela iz oblasti poreza nemaju stalnu tendenciju rasta. Unatoč smanjenju nominalnog broja postupanja/prijava i obavještenja, prisutan je rast u procjeni ukupno utajenih poreznih prihoda što znači da se istrage ili adekvatnije usmjeravaju ili se porezna utaja efikasnije procjenjuje u postupanju. Nužno je osvrnuti se i na apsolutni broj istraga, a s obzirom na procjenu razmjera porezne evazije u BiH/FBiH, stiče se utisak da je moguće postići mnogo više razvijanjem mehanizama saradnje PUFBiH sa pravosudnim i drugim policijskim/sigurnosnim organima, ali i finansijskim sektorom uopće. Kadrovska politika, politika usavršavanja uposlenih te jačanje digitalnih i drugih alata može doprinijeti efikasnijem otkrivanju učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza.

U 2023. godini, prema evidenciji PUFBiH, zabilježeno je 19 optužnica (12 podignutih i 8 potvrđenih), 8 presuda i 8 naredbi o neprovođenju istrage. Nadalje, prisutno je ukupno 2.901 postupanje po zahtjevima drugim organa (OSA, SIPA, FUP, MUP-ovi kantona, MUP RS, Policija BD, itd.), a ukupno je sačinjeno 1.805 OIP<sup>18</sup>-a, od čega je u 982 OIP-a utvrđena nepravilnost.<sup>19</sup> S obzirom na složenost istraga i pravne barijere u pribavljanju ključnih informacija, ali i ograničenost ljudskih kapaciteta porezne administracije i drugih organa od važnosti za istrage, broj provedenih istraga i podnesenih krivičnih prijava i obavijesti je relativno nizak što negativno utiče na prevenciju i djeluje stimulativno na potencijalne učinitelje krivičnih djela iz oblasti porezne evazije.

<sup>18</sup> Obrazac izlaznih podataka.

<sup>19</sup> Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2024). *Izvještaj o radu za period 01.01.2023.–31.12.2023. godine*, Sarajevo: PUFBiH, 30-31.

Za ispitivanje rizika o potencijalnom otkrivanju krivičnih djela porezne evazije, relevantni su podaci koji se odnose na prijavljene punoljetne učinitelje krivičnih djela. Prema podacima objavljenim u Statističkom godišnjaku Federacije Bosne i Hercegovine za 2023. godinu moguće je utvrditi broj prijavljenih punoljetnih učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza, ali i broj optuženih punoljetnih učinitelja za petogodišnji period.<sup>20</sup>

Učinitelji krivičnih djela iz oblasti poreza	2018	2019	2020	2021	2022
Broj prijavljenih punoljetnih učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza	45	61	44	48	68
Broj optuženih punoljetnih učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza	2	6	9	10	9

Tablica 4. Prijavljeni/optuženi učinitelji krivičnih djela iz oblasti poreza u FBiH, 2018-2022.

Navedene podatke je za kalendarsku 2021. i 2022. godinu zanimljivo uporediti sa brojem krivičnih prijavi i obavještenja koje je uputila PUFBiH prema podacima iz Godišnjih izvještaja o radu za 2022. i 2023. godinu. Prvo, broj prijavljenih učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza je u 2022. godini gotovo dvostruko veći od broja podnesenih krivičnih izvještaja. Pritom, svega je 9 optuženih učinitelja krivičnih djela. Navedeno poređenje broja krivičnih izvještaja i broja prijavljenih i optuženih učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza ima metodološka ograničenja, s obzirom da je moguća situacija da aktivnosti tužilaštva uslijede tek nakon izvjesnog roka po podnesenom krivičnom izvještaju. Međutim, opservacijom odnosa broja krivičnih izvještaja i postupanja tužilaštava u periodu od nekoliko godina, jasno je da u strukturi broja prijavljenih, presudan utjecaj imaju upravo krivični izvještaji PUFBiH. Stoga je jačanje kapaciteta u otkrivanju porezne evazije *conditio sine qua non* za drugi aspekt klasičnog Allingham i Sandmo modela odvratanja koji se odnosi na pitanje kaznene politike u praksi. Ono što je iznimno važno za istaknuti, a tiče se inspeksijskog nadzora u kontekstu fiskalnog kriminaliteta, je pitanje karaktera inspeksijskog nadzora koji je primarno preventivnog karaktera, ali je u isto vrijeme relevantan i u represijskom smislu.<sup>21</sup> Kao takav predstavlja vrlo važnu osnovu za kriminalističko istraživanje

<sup>20</sup> Federalni zavod za statistiku. (2023). *Statistički godišnjak / Ljetopis Federacije Bosne i Hercegovine 2023 / Statistical Yearbook of the Federation of Bosnia and Herzegovina 2023*. Sarajevo: Federalni zavod za statistiku, 428-429.

<sup>21</sup> Orlović, A. (2019). *Fiskalni sustav & fiskalni kriminalitet: državni prihodi i rashodi kaznena djela na štetu državnog proračuna*, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 99.

zbog prirode ovlaštenja porezne administracije i teškoće istražnih organa i organa krivičnog gonjenja u otkrivanju učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza u praksi. Zbog toga inspeksijski nadzor ima esencijalnu ulogu u odvratanju, ali i statističkom uvećaju vjerovatnoće otkrivanja s obzirom na karakter znanja i vještina poreznih inspektora u kontekstu potencijalnih vidova porezne evazije *in concreto*. Radnja izvršenja krivičnog djela porezne utaje se javlja u tri vida, a to su *davanje lažnih podataka o prihodima, neprijavlivanje prihoda u slučaju obavezne prijave i prikrivanje podataka na drugi način*.<sup>22</sup> Inspeksijski nadzor tako obuhvata sva tri vida porezne utaje, te predstavlja osnovnu polugu u okviru provođenja fiskalne politike kad je riječ o potencijalnom odvratanju učinitelja krivičnih djela iz oblasti poreza.

## 2.1. Horizontalna efikasnost kantonalnih poreznih ureda

Zanimljiva je opservacija u 2023. godini vezana za značajan nesrazmjer u efikasnosti rada poreznih inspektora na horizontalnom nivou: dok je po jednom poreznom inspektor u Tuzlanskom kantonu izvršeno 303,3 kontrola, u Zapadno-hercegovačkom kantonu je izvršena svega 172,1 kontrola. Pored KPU Tuzla, najefikasniji u radu su inspektori KPU Novi Travnik (295,2), te KPU Goražde (280). Iznad prosjeka (242,9) na razini svih kantonalnih poreznih ureda, nalaze se još Orašje (256,8), KPU Mostar (252,2). Pored najneefikasnijeg poreznog ureda KPU Ljubuški, slaba je efikasnost i KPU Bihać (192,9) i KPU Livno (195,1).<sup>23</sup> Stoga je na temelju prethodne opservacije, u cilju determiniranja (ne)efikasnosti na horizontalnom nivou u radu PUFBiH, preciznije po kantonalnim poreznim uredima, izvršena analiza određenih statističkih podataka o radu PUFBiH.

U Tablici 5 u nastavku, prikazani su podaci o ukupnom broju aktivnih poreznih obveznika po kantonima, te njihovo učešće u ukupnom broju aktivnih poreznih obveznika prema evidenciji PUFBiH za 2023. godinu.<sup>24</sup> Potom su ti podaci dovedeni u vezu sa podacima u Tablici 6 i Tablici 7, u kojim su prikazani ključni parametri provedenog inspeksijskog nadzora po kantonima (kantonalnim poreznim uredima) u 2023. godini.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Jovašević, D. (2017). *Poreska utaja kao oblik ispoljavanja privrednih krivičnih djela*, u *Privredna krivična djela*, ured. Stevanović, I., Čolović V., Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja i Institut za uporedno pravo, 122.

<sup>23</sup> Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2024). *Izveštaj o radu za period 01.01.2023.-31.12.2023. godine*, Sarajevo: PUFBiH, 24.

<sup>24</sup> Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2024). *Izveštaj o radu za period 01.01.2023.-31.12.2023. godine*, Sarajevo: PUFBiH, 12.

<sup>25</sup> Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2024). *Izveštaj o radu za period 01.01.2023.-31.12.2023. godine*, Sarajevo: PUFBiH, 21-22.

Kanton	Aktivnih porezni obveznici <sup>26</sup>	% u ukupnom broju aktivnih poreznih obveznika <sup>27</sup>
Unsko-sanski kanton	7709	8.08
Posavski kanton	1300	1.36
Tuzlanski kanton	15833	16.61
Zeničko-dobojski kanton	13359	14.01
Bosansko-podrinjski kanton	896	0.94
Srednjobosanski kanton	8966	9.40
Hercegovačko-neretvanski kanton	11506	12.07
Zapadno-hercegovački kanton	4756	4.99
Kanton Sarajevo	28424	29.81
Kanton 10	2601	2.73
<b>Ukupno u FBiH</b>	<b>9530</b>	<b>100</b>

Tablica 5. Aktivni porezni obveznici po kantonima u FBiH, 2023.

Kanton	Kontrole rizičnih <sup>28</sup>	%	Ad hoc kontrole	%	Ad hoc kontrole - brze	%	Dodatna porezna obaveza <sup>29</sup>	%
KPU Bihać	55	6.39	54	4.83	356	6.06	79	5.78
KPU Orašje	35	4.07	50	4.47	150	2.56	64	4.69
KPU Tuzla	145	16.84	173	15.47	874	14.89	221	16.18
KPU Zenica	109	12.66	86	7.69	674	11.48	148	10.83
KPU Goražde	29	3.37	26	2.33	109	1.86	39	2.86
KPU N. Travnik	72	8.36	106	9.48	762	12.98	96	7.03
KPU Mostar	126	14.63	105	9.39	755	12.86	150	10.98
KPU Ljubuški	105	12.20	98	8.77	342	5.83	149	10.91
KPU Sarajevo	66	7.67	271	24.24	1063	18.11	158	11.57
KPU Livno	70	8.13	34	3.04	362	6.17	101	7.39
Sektor Središnjeg ureda <sup>30</sup>	51	5.92	117	10.46	424	7.22	163	11.93
<b>Ukupno u FBiH</b>	<b>861</b>	<b>100</b>	<b>1118</b>	<b>100</b>	<b>5870</b>	<b>100</b>	<b>1366</b>	<b>100</b>

Tablica 6. Aspekti inspeksijskog nadzora po kantonalnim poreznim uredima u FBiH, 2023.

<sup>26</sup> Broj aktivnih poreznih obveznika.

<sup>27</sup> Procentualno učešće u ukupnom broju aktivnih poreznih obveznika.

<sup>28</sup> Kontrole iz liste rizičnih.

<sup>29</sup> Broj kontrola kojim je utvrđena dodatna porezna obaveza.

<sup>30</sup> Sektor za inspeksijski nadzor, obavještanje i istrage te Sektor za registraciju, kontrolu i naplatu doprinosa su ustanovljeni na razini Središnjeg ureda Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine.

Kanton	Prekršajni nalozi <sup>31</sup>	%	Novčana kazna <sup>32</sup>	%	Postupanja -Tužilaštva <sup>33</sup>	%
KPU Bihać	297	6.17	610.810	5.63	3	2.88
KPU Orašje	112	2.33	267.250	2.46	0	0
KPU Tuzla	883	18.33	2.204.500	20.33	5	4.81
KPU Zenica	553	11.48	1.074.190	9.90	0	0
KPU Goražde	52	1.08	101.700	0.94	0	0
KPU Novi Travnik	783	16.26	1.891.445	17.44	0	0
KPU Mostar	743	15.43	1.661.232	15.32	0	0
KPU Ljubuški	223	4.63	355.250	3.28	0	0
KPU Sarajevo	552	11.46	1.318.369	12.16	12	11.54
KPU Livno	331	6.87	692.936	6.39	0	
Sektori Središnjeg ureda <sup>34</sup>	298	6.18	667.406	6.15	84	80.77
<b>Ukupno u FBiH</b>	<b>4816</b>	<b>100</b>	<b>10.845.008</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>100</b>

Tablica 7. Aspekti inspekcijskog nadzora po kantonalnim poreznim uredima u FBiH, 2023.

Analizom statističkih podataka, stiče se utisak o nejednakoj efikasnosti u radu različitih kantonalnih poreznih ureda u FBiH. Primjera radi, KPU Bihać se, u pogledu svih razmatranih aspekata kontrole, posmatrano procentualno u odnosu na broj ukupnih kontrola na razini FBiH, nalazi ispod procentualnog učešća u ukupnom broju aktivnih poslovnih subjekata. Dakle, statistički je manja vjerovatnoća da porezni obveznik u Unsko-sanskom kantonu bude otkriven u odnosu na poreznog obveznika u Kantonu 10, s obzirom da KPU Livno, po svim analiziranim parametrima kontrole, značajno prelazi procentualno učešće u ukupnom broju aktivnih poreznih obveznika. Primjer adekvatne kontrole su i Tuzlanski kanton, Zeničko-dobojski kanton, kao i Hercegovačko-neretvanski kanton. Mješoviti su rezultati prisutni u Sredjebosanskom i Bosansko-podrinjskom kantonu, kao i Zapadno-hercegovačkom kantonu. Primjer oštrijeg provođenja poreznog zakonodavstva je i Posavski kanton. Kanton Sarajevo je po svim parametrima ispod procentualnog učešća

<sup>31</sup> Broj izdatih prekršajnih naloga.

<sup>32</sup> Iznos izrečene novčane kazne za učinjeni prekršaj u KM.

<sup>33</sup> Broj postupanja po zahtjevima tužilaštava svih nivoa.

<sup>34</sup> Sektor za inspekcijski nadzor, obavještavanje i istrage te Sektor za registraciju, kontrolu i naplatu doprinosa su ustanovljeni na razini Središnjeg ureda Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine.

u ukupnom broju aktivnih poreznih obveznika. Kako bi se mogao izvući adekvatan zaključak, analizirani podaci su dovedeni u odnos sa ukupnim brojem poreznih inspektora po pojedinim kantonalnim poreznim uredima u 2023. godini. KPU Bihać je imao 12 inspektora, KPU Orašje 4, KPU Tuzla 25, KPU Zenica 24, KPU Goražde 4, KPU Novi Travnik 20, KPU Mostar 24, KPU Ljubuški 11, KPU Sarajevo 37, KPU Livno 11, te Središnji ured 55.<sup>35</sup>

Ukupan broj poreznih inspektora je iznosio 227, od čega je 55 inspektora Središnjeg ureda PUFBiH.<sup>36</sup> U odnosu na ukupan broj aktivnih poreznih obveznika, izračunom procentualnog učešća pojedinih kantonalnih poreznih ureda u odnosu na ukupan broj inspektora, podkapacitirani su KPU Bihać (6.97% poreznih inspektora u odnosu na 8.08% ukupnog broja aktivnih poreznih obveznika), KPU Tuzla (14.53 PI<sup>37</sup> : 16.61 APO<sup>38</sup>). Prekapacitirani<sup>39</sup> su: KPU Novi Travnik (11.62 PI : 9.40 APO), KPU Mostar (13.95 PI : 12.07 APO), KPU Ljubuški 6.39 PI : 4.99 APO), KPU Livno (6.39 PI : 2.73), KPU Orašje (2.32 PI : 1.36 APO), KPU Goražde (2.32 PI : 0.94 APO). KPU Sarajevo je daleko najpodkapacitiranije u kontekstu broja poreznih inspektora (21.51% ukupnog broja inspektora u odnosu na 29.81% ukupnog broja aktivnih poreznih obveznika), što objašnjava rezultate u pogledu ukupnog broja poreznih kontrola. Adekvatno je kapacitiran KPU Zenica (13.95 PI : 14.01 APO).

### **3. EFIKASNOST POREZNE ADMINISTRACIJE: NORMATIVNE BARIJERE I DIGITALIZACIJA**

Problematika institucionaliziranja sistema razmjene podataka, a što se prevažodno odnosi na metode saznavanja relevantnih podataka i informacija od strane PUFBiH mora biti adresirana u cilju suzbijanja porezne evazije. Pitanje proširenja zakonskih ovlaštenja za pristup finansijskim, imovinskim i drugim relevantnim podacima može direktno povećati kapacitiranost, odnosno efikasnost u radu porezne administracije. Tradicionalni načini komunikacije PUFBiH i komercijalnog bankarskog sektora moraju biti unaprijeđeni,

<sup>35</sup> Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2024). *Izveštaj o radu za period 01.01.2023.-31.12.2023. godine*, Sarajevo: PUFBiH, 43.

<sup>36</sup> Ibid. 43.

<sup>37</sup> Poreznih inspektora.

<sup>38</sup> Aktivnih poreznih obveznika.

<sup>39</sup> Prekapacitiranost i podkapacitiranost se ovdje posmatraju na horizontalnom nivou, u odnosu na geografsku zastupljenost aktivnih poreznih obveznika po kantonima, a ne na kapacitiranost u smislu unutrašnje sistematizacije PUFBiH.

a put saznavanja, odnosno otkrivanja informacija od strane PUFBiH mora biti olakšan i ubrzan. Noveliranjem Zakona o Poreznoj upravi FBiH moguće je adresirati pitanje normativnih barijera koje se negativno odražavaju na efikasnost rada PUFBiH. Primjera radi, normativnom analizom člana 7. i člana 8. Zakona o PUFBiH, uočava se nedostatak normi koje bi u velikoj mjeri olakšale i ubrzale otkrivanje porezne evazije u praksi. Eksplicitnim normiranjem obaveza komercijalnih banaka<sup>40</sup> za brže, prohodnije i detaljnije dostavljanje informacija po zahtjevu PUFBiH, te ustanovljavanjem efikasnih rokova u kojim su komercijalne banke<sup>41</sup> dužne dostaviti zahtijevane informacije. Komercijalne banke imaju digitalnu osnovu, što u vezi sa samim položajem i prirodom poslova koje vrše, dovodi do zaključka da je u domenu razmjene podataka moguće postići značajan napredak u cilju olakšanja provođenja operativnih aktivnosti na polju otkrivanja porezne evazije od strane PUFBiH. Rastom internog kapaciteta PUFBiH, koji posljedično rezultira većim brojem krivičnih izvještaja u praksi, u smislu klasičnog modela odvrtačanja korisnog u ovom radu, raste razina odvrtačanja potencijalnih učinitelja krivičnog djela porezne utaje.

Imajući u vidu karakter Zakona o PUFBiH, kao *lex specialis* propisa u odnosu na Zakon o upravnom postupku FBiH, nužno je potrebno predvidjeti savremene forme komunikacije i adekvatno regulisati pitanje odašiljanja i prijema pismena, to jest podnesaka, koje upućuje PUFBiH. Kraće i brže procedure zahtijevanja informacija, to jest, upućivanja poziva za davanje izjava i predočenje dokumentata u svrhu provedbe poreznih zakona podrazumijeva nizak finansijski trošak implementacije, a značajan rast efikasnosti porezne administracije u postojećem institucionalnom kapacitetu. Komercijalne banke pritom nisu jedina pravna lica koja u posjedu imaju iznimno važne informacije o potencijalnim učiniteljima i djelu porezne utaje. Tu je moguće uvrstiti pravna lica koja obavljaju djelatnosti dostave pošiljaka, zatim digitalne platforme koje funkcionišu po principu prodajnih mreža na kojim različiti korisnici mogu prodavati i kupovati robu, odnosno nuditi usluge, i slično. Stoga bi istraživanje usmjereno na detaljniju analizu postojećih normativnih

<sup>40</sup> Organizacije ovlaštene za obavljanje platnog prometa.

<sup>41</sup> Na sjednici Vlade FBiH održanoj dana 14.01.2026. godine, najavljen je reformski paket zafinansijski i platni sistem FBiH, a u okviru kojeg je predviđen Zakon o elektroničkom novcu, pa se opaske u radu koje se *de lege lata* odnose na komercijalne banke, *de lege ferenda* mogu primijeniti na organizacije platnog prometa koje će u smislu budućeg Zakona o elektroničkom novcu biti ovlaštene na vršenje transakcija elektroničkim novcem i vođenje elektroničkih računa korisnika finansijskih usluga.

barijera (ili odsustva porezne norme) značajno doprinijelo adresiranju ograničenja u pristupu podacima od strane porezne administracije. Poseban doprinos bi predstavljala studija utemeljena na uporednoj normativnoj analizi većeg broja država, gdje bi se odabirom tri kategorije država sa visokom, umjerenom i niskom procijenjenoj poreznoj evaziji, izvršila normativna analiza barijera i pitanje pristupa informacija poreznih administracija tih država. Empirijskim putem bi u takvoj konstalaciji predmeta istraživanja čak bilo moguće utvrditi i da li je zabilježen pad porezne evazije nakon inkorporacije određenih legislativnih rješenja kojim je osnažena nacionalna porezna administracija u kontekstu istražnih kapaciteta u okviru povjerenih nadležnosti. Na ovom mjestu je potrebno ponoviti, da je takve rezultate ipak potrebno razumijevati u okviru složenosti i brojnosti faktora koji determiniraju poreznu evaziju u praksi, pa kvantitativno smanjenje porezne evazije u praksi može predstavljati pogrešan ili nepotpun zaključak u korelaciji sa implementiranim mjerama kojim je poreznoj administraciji olakšan pristup informacijama.

U kontekstu normativnih barijera, vrijedno je spomenuti drugi aspekt koji je trneutno iznimno neistražen, kako u teorijskom smislu, tako i u pogledu empirijskih studija. Sličnu ulogu u odvrćanju potencijalnih učinitelja od učinjenja krivičnih djela, koju ima inspekcijki nadzor, imaju i javnopravna tijela kojim su povjerena zakonska ovlaštenja u pogledu politike suzbijanja pranja novca. Cjelokupni institucionalni i normativni okvir kojim se ustanovljavaju pravila za sprečavanje pranja novca u pozitivnom pravu Bosne i Hercegovine, indirektno odvrćaju učinitelje krivičnih djela iz oblasti poreza, odnosno, indirektno suzbijaju poreznu evaziju. Iako je osnovni cilj zakonodavstva o sprečavanju pranja novca preveniranje prodiranje nelegalno stečenog novca u legalne finansijske tokove, sekundarno, instrumenti i mjere doprinose suzbijanju porezne evazije. Dvije su dimenzije ove prevencije; prvi put legislativa o sprečavanju pranja novca, onemogućuje poreznu evaziju s obzirom da ograničava korištenje i plaćanje gotovim novcem (primaoc novčane uplate ne može prihvatiti veliku količinu gotovog novca pa je primoran platiti cijeli iznos poreza), a drugi put, ona poticajno destimulira potencijalne učinitelje krivičnih djela iz oblasti poreza (dio dohotka ostvaren poreznom evazijom postaje teško upotrebljiv u kontekstu investicija). Zbog navedenog je neophodno preduzeti određena empirijska i teorijska istraživanja kojim bi se procijenio učinak pravnih normi legislative o sprečavanju pranja novca na poreznu evaziju u Bosni i Hercegovini.

Naposlijetku, kad je riječ o kapacitiranosti, te neophodnosti osiguranja efikasnosti u radu porezne administracije, a radi se o jednom od najneistraženijih pitanja kapacitiranosti u postojećim studijama i analizama, nužno je razmotriti pitanje ljudskih kapaciteta i tehničkih kapaciteta porezne administracije. Stalna i neprekidna obuka ljudskih kapaciteta, a prije svega poreznih inspektora, u oblastima poreznog, krivičnog, finansijskog prava te samog računovodstva, igra esencijalnu ulogu u dugoročnom kapacitiranju porezne administracije. Pored poreznih inspektora, vrlo su važni službenici porezne administracije koje posjeduju adekvatna analitička i IT znanja. Empirijska studija bi trebala obuhvatiti pitanje horizontalne raspodjele budžetskih sredstava po kantonalnim poreznim uredima, odnosno pitanje potencijalno većeg ulaganja javnih sredstava u kapacitiranost porezne administracije. Posebno je problematično motiviranje i adekvatno plaćanje osoba koje posjeduju analitička i IT znanja, s obzirom da je *država* u ovom slučaju izuzetno nekonkurentna u odnosu na mogućnosti zarade takvih osoba u realnom sektoru, pa je i ovo pitanje, kako sa stanovišta normativnih barijera u adekvatnom plaćanju ovih profila osoba, tako i sa stanovišta osiguranja educiranosti ovih osoba, iznimno važno pitanje za daljnju digitalizaciju i modernizaciju porezne administracije. Današnji alati za otkrivanje i prevenciju porezne evazije su izrazito razvijeni, gdje napredni IT sistemi i integrisane baze podataka igraju ključnu ulogu u osiguranju kapacitiranosti porezne administracije, preciznije pitanju osiguranja efikasnosti i sprečavanja prekomjernog zapošljavanja u okviru porezne administracije čime se režu administrativni troškovi u provođenju fiskalne politike. Savremene porezne administracije koriste tzv. *big data* analitiku za identifikaciju obrazaca i anomalija koje mogu ukazivati na evaziju. „*Sa velikim količinama strukturiranih i nestruktuiranih informacija u rukama porezne administracije, važan element za uspjeh je dostupnost neophodnih kapaciteta. Oko 85% administracija je istaknulo da imaju potrebno ljudstvo, vještine i infrastrukturu za analizu velike količine podataka.*“<sup>42</sup> Dakle riječ je o oslanjanju na indikatore, čime se adekvatno usmjerava nadzor u provođenju poreznog zakonodavstva, pa posljedično raste i efikasnost i kapacitiranost porezne administracije. Stoga je važno istražiti kapacitiranost porezne administracije u FBiH u ovom segmentu, te uporediti dostupne alate u odnosu na druge uporedive države s obzirom da je sve zastupljenija upotreba i korištenje AI i mašinskog učenja za sofisticirane procjene rizika, automatizirano otkrivanje i unapređenje otkrivanja kršenja

<sup>42</sup> OECD. (2025). *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, Paris: OECD Publishing, 33.

propisa.<sup>43</sup> Postoje i studije koje ukazuju na potentnost AI alata u otkrivanju porezne evazije, međutim, istovremeno određene studije pozivaju na opreznost i rizike korištenja.<sup>44</sup> OECD, također, ističe značaj korištenja vještačke inteligencije u otkrivanju poreznih prevara.<sup>45</sup>

Specifičan aspekt porezne evazije je direktno vezano za pitanje digitalizacije i normativnih barijera. Imajući u vidu *modus operandi* provođenja inspekcij-skog nadzora u praksi, te podatke o broju otkrivenih poslovnih objekata bez fiskalnog uređaja, čini se da bi efikasnost u suzbijanju, to jest otkrivanju porezne evazije, bilo potencijalno moguće ostvariti kroz pojačano usmjeravanje nadzora prema neregistriranim djelatnostima i na taj način utjecati na rast porezne baze što može predstavljati potencijalno efikasniji način suzbijanja porezne evazije u praksi. Brze kontrole koje predstavljaju osnovni put za otkrivanje subjekata koji posluju bez odobrenja/fiskalnog uređaja su u pravilu usmjerene prema određenim djelatnostima, što povlači teže otkrivanje subjekata koji neregistriranu djelatnost obavljaju u specifičnim granama industrije/djelatnostima. Važnu ulogu imaju digitalni alati s obzirom na prisutnost velikog broja nelegalnih online trgovina. Zanimljivom se čini i ideja o korištenju specifičnih indikatora porezne evazije: lica koja se trajno nalaze u evidenciji zavoda za za-pošljavanje, a čije zanimanje spada u red deficitarnih zanimanja čija se uslužna djelatnost može vršiti na dislociranim lokacijama, bi trebala biti predmetom pojačanog nadzora. Ovakav pristup nadzoru bi potencijalno mogao dovesti do veće korisnosti (izdati prekršajni nalozi i utvrđene porezne obaveze) po jednoj konvertibilnoj marki utrošenoj na ime provođenja poreznih propisa. Bespo-trebno je ukazivati i na veću društvenu i socijalnu pravičnost ovakvog usmje-ravanja nadzora, imajući u vidu korelaciju odredaba poreznog zakonodavstva i odredaba kojim se ustanovljavaju pravni osnovi za socijalno osiguranje.

U jačanju efikasnosti u otkrivanju učinitelja krivičnih djela porezne utaje važnu ulogu ima adekvatno usmjeravanje postojećih kapaciteta u praksi kako bi se efikasnost po utrošenoj novčanoj jedinici iz budžeta povećala. Kako su ljudski i materijalni resursi organičeni, usmjeravanje nadzora na rizične

<sup>43</sup> PWC, 2025. Role of AI in transforming how tax authorities work. (online). Dostupno na: <https://www.pwc.com/lv/en/about/services/IT-services/related-articles/Role-of-AI-in-transforming-how-tax-authorities-work.html>.

<sup>44</sup> Zumaya, M. et al. (2021). *Identifying Tax Evasion in Mexico with Tools from Network Science and Machine Learning*, u *Corruption Networks. Understanding Complex Systems.*, ured. Granados, O.M., Nicolás-Carlock, J.R., Cham: Springer, 24.

<sup>45</sup> OECD. (2025). *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*. Paris: OECD Publishing, 3.

djelatnosti i obveznike doprinosi većoj efikasnosti u djelovanju. Metodološka izrada jasnih indikatora porezne evazije u korelaciji sa procjenom rizika ima i negativne implikacije: omogućava poreznim obveznicima da vlastito djelovanje prilagode usvojenim indikatorima i na taj način smanje vjerovatnoću otkrivanja što korespondira sa idejom koja stoji iza različitih modela teorije igara u ekonomskoj analizi prava. Primijenivši analogiju i opću logiku *pravila o uporedivosti transakcija/marži* u polju transfernih cijena, poslovanje uporedivih privrednih subjekata bi se moglo upoređivati kroz postignute rezultate, maržu, troškove poslovanja i druge slične parametre. *Exempli causa*, ukoliko poslovni rezultat evidentiran u poslovnim knjigama jednog subjekta značajnije odstupa od poslovnog rezultata evidentiranog u poslovnim knjigama drugog direktno uporedivog subjekta, a troškovi poslovanja, poput računa za utrošenu električnu energiju, imaju sličan iznos, postoji indicija o potencijalnoj poreznoj evaziji, pa bi pojačani nadzor i kontrolu trebalo usmjeriti na takve subjekte. Indikatori bi mogli biti kreirani i u pravcu analize tržišne plate i obračunate i isplaćene plate u konkretnom subjektu. Ukoliko se tržišna plata za određeno radno mjesto kreće u iznosu od 1500-1800 KM, isplata nižih iznosa (najniže plate) je jasna indicija porezne evazije u konkretnom slučaju. Ukoliko podaci sa platnih lista *ne prate* gradaciju radnih mjesta utvrđenih sistematizacijom radnih mjesta, ponovo postoji indicija da je posrijedi porezna evazija. Mnogo je primjera za izradu indikatora, a na ovom mjestu su *exempli causa* navedeni određeni indikatori. Sveobuhvatna studija indikatora, praćena uz procjenu značaja određenih sektora u domenu javnog interesa, treba da predstavlja osnovu za provođenje interne CBA u okviru resora finansija, to jest porezne administracije, čime se osigurava visoka efikasnost u raspolaganju javnim sredstavima. Takva studija bi doprinijela etabliranju strategije za suzbijanje porezne evazije i fiskalnog kriminaliteta uopće, pri čemu bi se plan i djelovanje porezne administracije temeljili na efikasnosti proistekloj iz dugoročnog strateškog usmjeravanja na ključne *kanale* i vidove porezne evazije i fiskalnog kriminaliteta u praksi. Navedeni pristup je ne samo efikasan, nego i društveno pravedan imajući u vidu zaštitu fiskalnog sistema kao objekta zaštite kad su u pitanju krivična djela<sup>46</sup> iz oblasti poreza, koja *per se* potpadaju pod fiskalni kriminalitet koji je sadržajno širi pojam koji obuhvata sivu ekonomiju, porezne prijevare i porezna krivična djela.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> Porezni prekršaji kad je riječ o poreznoj utaji u manjem iznosu od 10.000 KM.

<sup>47</sup> Orlović, A. (2019). *Fiskalni sustav & fiskalni kriminalitet: državni prihodi i rashodi kaznena djela na štetu državnog proračuna*, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, 92.

#### **4. INTERNA EFIKASNOST POREZNE ADMINISTRACIJE I OPTIMALNA POREZNA EVAZIJA**

Poželjno bi bilo provesti empirijsku studiju kojom bi se utvrdio prosječni trošak prosječne kontrole, po vrstama kontrola koje u praksi sprovodi PUFBIH, a navedeno u korelaciji sa zbirom dodatno utvrđenih poreznih obaveza i izdatih prekršajnih naloga omogućuje jasniju polazišnu osnovu za utvrđivanje *optimalne porezne evazije*. Efikasnost podrazumijeva da se isti rezultat postigne uz manji utrošak vremena/novca, odnosno da se bolji rezultat postigne uz isti utrošak vremena/novca u radu poreznog organa. S tim u vezi, svaka dodatna konvertibilna marka alocirana za potrebe funkcionisanja i operativnog djelovanja porezne administracije, nosi dodatnu korisnost u pogledu ukupnog kapaciteta porezne administracije u suzbijanju porezne evazije u praksi. Međutim, usmjeravanje sredstava na pojedine aspekte rada PUFBIH podrazumijeva različitu korisnost svake dodatne novčane jedinice u kontekstu suzbijanja porezne evazije. Angažovanje dodatnih poreznih inspektora, jačanje kapaciteta inspeksijskog nadzora i digitalizacija PUFBIH u kontekstu suzbijanja porezne evazije nose veću razinu efikasnosti. Svejedno, čak i da rast budžeta PUFBIH bude usmjeren isključivo na jačanje segmenta inspeksijskog nadzora, usljed logike marginalnog troška, nakon određenog ekonomski relevantnog „trenutka“ pada korisnost svake dodatno uložene konvertibilne marke u vezi sa dodatno naplaćenim poreznim obaveza po osnovu većeg broja inspeksijskih nadzora. Zbog toga je u teoriji nauke o porezima prisutna konceptualizacija pitanja optimalne porezne evazije. S obzirom na brojeve kontrola i broj poreznih obveznika prema izvještajima PUFBiH, nesumnjivo je da je optimalno povećati budžet PUFBiH. Rast efikasnosti u radu u proteklih nekoliko godina implicira da će se svaka dodatno uložena konvertibilna marka (budžet PUFBiH) „vratiti“ u vidu rasta naplate javnih prihoda. Na temelju kvantificiranja troška i koristi, moguće je determinirati optimalnu razinu porezne evazije u FBIH, odnosno, maksimizirati korisnost rada PUFBiH sa stanovišta veće naplate javnih prihoda. Detaljnije i usmjerenije empirijske studije bi trebale za predmet imati kvantitativno određenje dodatnih ulaganja, odnosno većeg ulaganja javnog novca u kapacitiranost porezne administracije. Međutim, pitanje ulaganja u kapacitet porezne administracije ima svoju i neekonomsku dimenziju.

Jačanje inspeksijskih kapaciteta se negativno odražava na invazivnost rada porezne administracije u pogledu privatnosti poreznih obveznika.

Zbog toga je *matematičku* kalkulaciju potrebno tretirati *cum grano salis*, jer usljed veće invazivnosti porezne administracije, potencijalno raste i psihološki otpor poreznih obveznika. Zbog toga, dugoročno, instrumenti i mjere porezne politike i drugih javnih politika, poput edukacije, jačanja finansijske pismenosti, transparentnije javne potrošnje, a koje doprinose rastu poreznog morala među stanovništvom, dugoročno kreiraju *društveni ambijent* koji podstiče porezne obveznike da voljno usklade ponašanje sa normama poreznog zakonodavstva. Osim pitanja privatnosti poreznih obveznika, *otvara se i lepeza* socijalno-političkih pitanja. Iako empirijski nedokazivo, razvoj i progresivno jačanje provođenja porezne politike u proteklih 15-tak godina u FBiH to intuitivno potvrđuju: neprovođenje porezne politike u potpunosti i dosljedno u praksi predstavlja *kvazi* mjeru *socijalne politike*. Primjera radi, nemoguće je zanemariti problematiku isplaćivanja „dijela plaće na ruke“ ili neadekvatnog vođenja evidencije o radnom vremenu radnika (tzv. Šihterica) kada je u pitanju rad u dane subote i nedjelje. U potonjem slučaju, problematika je rezultirala snažnom političkom agendom i oštrom debatom u političkom diskursu u FBiH u pogledu (ne)radne nedjelje. Istovremeno, nedovoljno je kao argument u debati korišteno pitanje nedosljednog provođenja radnog (pitanje uvećane dnevnicе za rad nedjeljom) i poreznog zakonodavstva (povećane porezne obaveze po osnovu uvećane dnevnicе za rad nedjeljom). Posljedično, potrebno je sa stanovišta finansijske teorije dati univerzalan sud o ovakvoj praksi: mjere socijalne politike, u onom dijelu u kojem se prožimaju sa mjerama ekonomske, fiskalne i porezne politike, imaju dva ishodišta. Prvo se tiče ustanovljavanja određenih socijalnih programa na rashodovnoj strani javnog budžeta, a drugo pripada terenu porezne politike i svoje ishodište ima u ustanovljavanju poreznih olakšica određenim socijalnim kategorijama. Pitanje dosljednog provođenja porezne politike u praksi, ne može i ne smije biti predmetom kalkulacije u *kvazi* etabliranju *socijalne politike*. Iz ugla teorije nauke o porezima, ovakva praksa rezultira nekoherentnošću poreznog sistema. Ukoliko postoje aspekti, to jest norme poreznog zakonodavstva, koje *država* u praksi ne kontroliše i za njihovo kršenje ne prekršajno ili krivično ne kažnjava, dolazi do situacije koja se ilustrativno može opisati pomoću teorije igara. Porezni obveznik znajući da postoji segment poslovanja u kojem ne posluje *lege artis*, nevoljno se upušta u pisanje prigovora na zapisnik, odnosno rješenja na odluku po osnovu izvršenog inspekcijskog nadzora. Ovakvom praksom se osujećuje razvoj poreznog prava kao pravne grane, ali i poreznog prava kao naučne discipline.

Naposlijetku, u teorijskom smislu, potrebno je ukazati na još jedan aspekt u determiniranju optimalne porezne evazije. Naime, u *mikroekonomskoj perspektivi* porezna evazija negativno utiče na konkurentnost tržišnih natjecatelja, jer onaj koji plaća porez *lege artis*, položaju u odnosu na direktnog tržišnog konkurenta koji usljed slabog nadzora, korupcije ili drugih faktora, pribjegava nezakonitim radnjama u cilju umanjenja ukupne porezne obaveze (svih poreznih oblika). Međutim, u *makroekonomskoj perspektivi*, porezna evazija, odnosno siva ekonomija ostvaruju i određene pozitivne efekte na konkurentnost nacionalne ekonomije kao cjeline. Tako neformalni sektor može pomoći u održavanju konkurentnosti proizvodnje, omogućuje niže cijene dobara i usluga (što je i potvrđeno u provedenoj analizi) te povlači niže troškove rada (potvrđeno u analizi, a istovremeno može pozitivno utjecati na investicije) (Sudžuka, 2020). Navedeni argumenti su zanimljivi iz perspektive Slemrod-ovih navoda o „optimalnoj razini porezne evazije“. Sa etastičkog stanovišta je opasno i nezahvalno, ali sa sociološko-ekonomskog stanovišta svejedno moguće zaključiti da su visoka stopa porezne evazije te obim neformalne ekonomije, naročito u godinama koje su slijedile iza rata, ipak omogućile „podizanje“ ratom razrušene privrede u Bosni i Hercegovini. Navedene prednosti dolaze do izražaja u tranzicijskim privredama kakva je i Bosna i Hercegovina, međutim, imajući u vidu dugoročni ekonomski rast i razvoj nacionalne privrede, borba protiv neformalne ekonomije i jačanje konkurentnosti na mikroekonomskom nivou su ključne: inovativnost i kreativnost se moraju ispoljavati na polju istraživanja i razvoja (*eng. R&D*), a ne na terenu kršenja poreznog zakonodavstva, stavljajući tako savjesne tržišne igrače u nepovoljan položaj. Koliko god su određene prednosti postojanja neformalnog sektora omogućile rast i razvoj u postratnoj Bosni i Hercegovini, u stvaranju pretpostavki za formiranje moderne ekonomije u nacionalnim okvirima porezni sistem mora u što većoj mjeri biti konstruisan na način da ostvaruje neutralne efekte spram različitih industrija, odnosno nužno je da porezi u što većoj mjeri zadrže neutralan karakter spram pojedinih djelatnosti, stvarajući pretpostavke za ravnopravnu tržišnu utakmicu (*eng. level playing field*). Srednjeročno, neformalna ekonomija je bila bolji izbor od neprivredivanja, ali dugoročno, u cilju zaštite prava radnika, jačanju „socijalnog kapaciteta“ države te rasta BDP-a, neformalna ekonomija mora biti suzbijena u optimalne okvire. Ukoliko domaći proizvođači svoju međunarodnu (izvoznu) konkurentnost zasnivaju na pribjegavanju poreznoj evaziji, *status quo*, u kojem Bosna i Hercegovina tehnički i tehnološki kasni u utakmici sa drugim državama, ostaje nepromijenjen.

## ZAKLJUČAK

Na temelju složenosti faktora koji determiniraju stav poreznih obveznika prema porezu, preciznije, složenosti faktora poreznog morala, teorija racionalnog odabira u okviru ekonomske analize prava predstavlja jedan od važnijih alata u istraživanju porezne evazije i porezne utaje. Osloncem na klasični model odvratanja, u radu se prikazuju različiti aspekti pitanja kapacitiranosti i efikasnosti u radu PUFBiH, te efekti koje polučuju spram apstraktnog poreznog obveznika i njegovog stava prema ispunjenju porezne obaveze u skladu sa poreznim zakonodavstvom. Opservacijom statističkih podataka iz godišnjih izvještaja o radu PUFBiH, identifikovani su ključni aspekti pitanja kapacitiranosti porezne administracije. Apsolutni broj otkrivenih slučajeva porezne evazije, za koje je sačinjen i upućen krivični izvještaj ispred PUFBiH, je izrazito malen, što se negativno odražava na stav poreznih obveznika u skladu sa racionalnom teorijom izbora u okviru klasičnog modela odvratanja. Daljnja istraživanja trebaju imati dvojako usmjerenje. S jedne strane, nužno je na razini normativne analize i procjene učinka propisa u praksi, identifikovati ključne zakone koje je potrebno novelirati, odnosno odredbe koje je potrebno mijenjati i dopunjavati kako bi se poreznoj administraciji osigurao efikasniji i poptuniji pristup nizu informacija. Postojeće rješenje iz Zakona o PUFBiH se doima nedostatno, neefikasno i isuviše sporo, pa se negativno odražava na kapacitiranost porezne administracije u otkrivanju porezne evazije, a naročito porezne utaje. Drugo usmjerenje se tiče saradnje porezne administracije sa drugim organima koji imaju istražna ovlaštenja i nadležnost za preduzimanje krivičnog gonjenja, kako bi se identifikovale faktičke barijere u komunikaciji, razmjeni informacija i pismena, odnosno faktički obrasci ponašanja koje je potrebno unaprijediti kako bi se pospješila efikasnost u radu. Potpuno odvojeno pitanje predstavlja pitanje horizontalne efikasnosti kantonalnih poreznih ureda. Sistematizaciju radnih mjesta je potrebno dovesti u vezu sa procentualnom popunjenošću po kantonalnim poreznim uredima, odnosno u vezu sa finansijskim sredstvima pojedinih kantonalnih poreznih ureda kako bi se osigurali jednaki uvjeti, a na koncu i uniformno i koherentno provođenje porezne politike u praksi. U determiniranju razine optimalne porezne evazije, od presudne važnosti je pitanje tehničke i tehnološke kapacitiranosti PUFBiH, prvenstveno u pogledu integriranih informacionih baza podataka, pa čak i alata vještačke inteligencije. Navedeno je direktno u vezi sa pitanjem ljudskih kapaciteta, pa u sadejstvu,

ova dva pitanja direktno utiču na pitanje izdvajanja većeg obima budžetskih sredstava za poreznu administraciju. Odvojeno pitanje, a koje, također, stoje u vezi sa pitanjem povećanja budžeta PUFBiH, je pitanje broja inspektora u praksi, te ekonomska analiza troška prosječne kontrole i fiskalne koristi prosječne kontrole<sup>48</sup>. Intuitivno je, shodno broju kontrola i broju poreznih obveznika, te postojećim studijama o procjeni obima porezne evazije, da je sadašnje stanje daleko ispod razine optimalne porezne evazije. Alociranje većeg obima javnih sredstava za operativno djelovanje PUFBiH povlači određena socijalno-politička pitanja, te filozofsko-pravno pitanje privatnosti i invazivnosti. Stoga daljnja istraživanja u pogledu optimalne razine porezne evazije moraju uključivati i neekonomske metode, u protivnom, porezni otpor, usljed specifičnosti mentaliteta i kulturoloških faktora poreznog morala, može *de facto* rasti te na taj način osujetiti unapređenje u provođenju porezne politike zasnovano na *rafiniranom ekonomskom* razumijevanju troška i koristi.

---

<sup>48</sup> Fiskalni prihodi *stricto sensu* i prihodi iz retorzija u vezi sa poreznim zakonodavstvom.

## BIBLIOGRAFIJA

### 1. Knjige i članci

Allingham, M.G., Sandmo, A. (1972). Income Tax Evasion: a Theoretical Analysis. *Journal of Public Economic*, 1(3/4), 323-338.

Volodymyr, B. (2006). A Tax Evasion – Bribery Game: Experimental Evidence from Ukraine, *The European Journal of Comparative Economics* 3(1), 31–49.

Gërkhani, K., Wintrobe R. (2021). *Understanding Tax Evasion: Combining the Public Choice and New Institutional Perspectives*, u *The Palgrave Handbook of Comparative Economics*, ured. Douarin E., Havrylyshyn O. Cham: Palgrave Macmillan, 785–810.

Orlović, A. (2019). *Fiskalni sustav & fiskalni kriminalitet: državni prihodi i rashodi kaznena djela na štetu državnog proračuna*, Zagreb: Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.

Popović, D. (2023). *Poresko pravo, Dvadeset drugo izdanje*. Beograd: Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo.

Slemrod, J. (2007). Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion. *Journal of Economic Perspectives* 21(1), 25–48

Sokolovskyi, D. (2018). *Game-theoretic model of tax evasion: analysis of agents' interaction and optimization of tax burden*. MPRA Paper No. 86415, Minhen: Univerzitetska biblioteka u Minhenu.

### 2. Pravni izvori, publikacije i izvještaji

Federalni zavod za statistiku. (2023). *Statistički godišnjak / Ljetopis Federacije Bosne i Hercegovine 2023 / Statistical Yearbook of the Federation of Bosnia and Herzegovina 2023*. Sarajevo: Federalni zavod za statistiku.

Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 36/2003, 21/2004 (corr), 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016, 75/2017, 31/2023 i 58/2025).

OECD. (2025). *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*. Paris: OECD Publishing

OECD. (2025). *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, Paris: OECD Publishing, 33

Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2024). *Izveštaj o radu za period 01.01.2023.–31.12.2023. godine*, Sarajevo: PUFBiH

Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (2023). *Izveštaj o radu za period 01.01.2022.–31.12.2022. godine*, Sarajevo: PUFBiH.

Zakon o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine («Službene novine FBiH», br. 33/2002, 28/2004, 57/2009, 40/2010, 29/2011 - odluka US, 27/2012, 7/2013, 71/2014, 91/2015 i 44/2022).

PWC, 2025. Role of AI in transforming how tax authorities work. (online). Dostupno na: <https://www.pwc.com/lv/en/about/services/IT-services/related-articles/Role-of-AI-in-transforming-how-tax-authorities-work.html>.

Zakon o upravnom postupku („Službene novine FBiH“, br. 2/1998, 48/1999 i 61/2022).

## **POPIS TABLICA**

Tablica 1. Statistički podaci Porezne uprave FBiH za 2022. i 2023.

Tablica 2. Godišnja stopa rasta nalaza po osnovu nadzora i kontrole PUFBiH za 2022/23.

Tablica 3. Aspekti rada PUFBiH u 2022. i 2023.

Tablica 4. Prijavljeni/optuženi učinitelji krivičnih djela iz oblasti poreza u FBiH, 2018-2022.

Tablica 5. Aktivni porezni obveznici po kantonima u FBiH, 2023.

Tablica 6. Aspekti inspeksijskog nadzora po kantonalnim poreznim uređima u FBiH, 2023.

Tablica 7. Aspekti inspeksijskog nadzora po kantonalnim poreznim uređima u FBiH, 2023.

## **TAX ADMINISTRATION CAPACITY FOR DETECTING TAX EVASION IN THE FBiH**

### **Summary**

Tax evasion, as a complex phenomenon, arises as a result of the interaction between legal, institutional and functional elements of the tax system, as well as the rational and irrational motives of taxpayers. In this context, the rational motives of taxpayers are grounded in the maximization of their own utility. Although the existence of irrational incentives such as ethical considerations, tax morale and social values is important for understanding tax evasion, rational motives remain crucial for understanding the extent of tax evasion in practice. Accordingly, this paper proceeds from the assumption of taxpayer rationality and, in line with the approach of economic analysis of law according to which the taxpayer decides whether to comply with or violate tax norms through an assessment of costs and benefits in a given case, seeks to examine the capacity of the FBiH Tax Administration to detect tax evasion. Detection possibility directly affects taxpayers' attitudes in the process of making rational decisions regarding potential tax evasion. Through observation of statistical data on the activities of the FBiH Tax Administration, the paper examines the relationship between the efficiency of the tax administration and the probability of detecting tax evasion, hence, seeks to systematize the subject matter of the research for future studies aimed at determining the optimal level of tax evasion in the Federation of Bosnia and Herzegovina. On the basis of the identified quantitative indicators, the paper also considers issues of normative barriers that reduce the efficiency of the tax administration, as well as the issue of horizontal efficiency observed across cantonal tax offices.

### **Keywords:**

*Tax Evasion, Tax Administration of FBiH, Deterrence Model, Effectiveness of Tax Policy Enforcement*

# POLOŽAJ PRAVOSUĐA I USTAVNOG SUDSTVA U PROCESIMA RASPODJELE INSTITUCIONALNE MOĆI: KOMPARATIVNA ANALIZA REPUBLIKE ITALIJE I BOSNE I HERCEGOVINE<sup>1</sup>

međunarodne projektne aktivnosti

Miloš Davidović\*

Tatjana Sekulić\*\*

## Sažetak

Nezavisnost pravosuđa predstavlja neodvojivu komponentu vladavine prava, odražava njenu bit i omogućava potpunu afirmaciju ovog koncepta. Nezavisno pravosuđe zbog toga podrazumijeva prethodno izvršenu sistemsku distribuciju državnih funkcija, odnosno institucionalne moći, koja će osigurati autonoman status pravosudne grane vlasti, te njeno nesmetano ostvarivanje uloge u demokratskom društvu, a to je zaštita prava i sprečavanje nekontrolisane koncentracije vlasti. Navedena nezavisnost manifestuje se kako kroz institucionalnu autonomiju pravosudnih organa, tako i putem individualne nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija, koja je determinisana adekvatnošću normativnog okvira, ali i moralnim i deontološkim integritetom pojedinaca. Reformski poduhvati u Italiji uzrokovali su zabrinutost od potencijalnog političkog pritiska i kontrole pravosuđa, kroz razbijanje do tada jedinstvene pravosudne zajednice i uspostavljanje dva odvojena režima funkcionisanja pravosudnih funkcija. Na drugoj strani, primjer Bosne i Hercegovine ukazuje da ustanovljenje pravnog okvira predstavlja tek početni korak ka izgradnji nezavisnosti pravosuđa, te da će ključni korak ka stvarnom približavanju ovom idealu odigrati istinsko opredjeljenje nosilaca

<sup>1</sup> Finansira Evropska unija u okviru programa NextGenerationEU, Missione 4, Componente 1, Investimento 3.4 "Didattica e competenze universitarie avanzate", Sotto-investimento T4 "Iniziative transnazionali in materia di istruzione", CUP B61I24000450006, Projektni prijedlog TNE23-00057. Projekt su koordinirali Univerzitet u Sieni, UUniverzitet Milano-Bicocca, Univerzitet Salento i Univerzitet u Cagliariju, a Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet sudjeluje kao projektni partner.

\* *Mr. iur. Miloš Davidović. Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet*

\*\* *Prof. dr. Tatjana Sekulić. Univerzitet Milano – Bicocca*

političke vlasti, ali i samih članova pravosudne zajednice, za afirmacijom kulture vladavine prava. Promjene institucionalnog balansa vidljivu su i u pogledu ustavno – sudske funkcije, gdje ustavni sudovi sve više pribjegavaju kreativnim instrumentima interpretacije prava, ali i vlastitih nadležnosti, što dovodi do pojave odnosa napetosti prema drugim organima vlasti, a u pojedinim slučajevima i do ustavnih kriza.

### **Ključne riječi:**

*nezavisnost pravosuđa, vladavina prava, podjela vlasti, ustavno sudstvo*

## **1. UVOD**

Pozicije pravosuđa i ustavnog sudstva u okviru socijalno-političkih sistema modernih država predmet su kontinuiranih akademskih i stručnih analiza. Ideja ovog rada polazi od potrebe da se konkretna tema istraži i iz specifičnog ugla konstitucionalnog prava u komunikaciji sa političkom sociologijom, odnosno kroz kontekst implikacija koje po pravosuđe i ustavno sudstvo nastupaju promjenama u ravnoteži institucionalne moći. Zbog toga je i ključni povod za provođenje ovog naučnog istraživanja predstavljala aktuelna inicijativa Vlade Republike Italije za ustavnu reformu pravosuđa, kojom bi se unijele „tektonske“ promjene u jedinstvenoj strukturi pravosuđa, koja ima više-decenijsku ustavnu tradiciju. Ključno pitanje koje je prijedlog ove reforme otvorio ne odnosi se na pravno – tehničke segmente njene provedbe, već na uticaj koji bi ona imati po Ustavom utvrđeni sistem podjele vlasti, te nezavisnost pravosuđa kao fundamentalne ustavne vrijednosti. U radu će biti predstavljena tijesna povezanost koncepta podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i pravosudnu, i principa vladavine prava kao temeljnog zahtjeva liberalne demokratske države. Ova povezanost tiče se ne samo normativnog okvira pravne države, već predstavlja i kompleksni proces u okviru kojega izazov postizanja i održavanja nezavisnosti pravosuđa u odnosu na političke elite i druge centre moći odigrava odlučujuću ulogu. U tom smislu u prvom dijelu rada tematiziraju se univerzalne doktrinarne i praktično – pravni modeli osiguranja nezavisnosti pravosuđa u uslovima izuzetno dinamičnog razvoja institucionalnih odnosa. Naredno poglavlje rada tiče se konteksta italijanskog pravosuđa, u okviru koga se dubinski analiziraju mogući efekti prijedloga za ustavnu reformu na osiguranje njegove nezavisnosti. U trećem

poglavlju težište je na komparativnoj dimenziji koja se ogleda u kritičkom sagledavanju rascijepa između normativne uređenosti pravosuđa BiH i njegovog faktičkog funkcionisanja, te iznalaženju rješenja za osiguranje njegove stvarne nezavisnosti, a shodno iskustvima italijanske ustavne reforme. Poseban doprinos ovog rada sastojace se u analizi primjene međunarodnih standarda pravosudne nezavisnosti, primarno institucija Savjeta Evrope i Evropske unije, što može predstavljati adekvatan orijentir nosiocima vlasti u Bosni i Hercegovini u okviru evropskog pristupnog puta.

## 2. RASPODJELA INSTITUCIONALNE MOĆI KAO PREDUSLOV VLADAVINE PRAVA: OPŠTI OSVRT

Ideja o podjeli državne vlasti između različitih subjekata koji je obnašaju ima dugu istorijsku genezu. Ipak, s aspekta političke filozofije, inicijalni okvir ovog koncepta utemeljen je sredinom XVIII vijeka, kroz doktrinarni opus francuskog teoretičara Monteskeja. Izgradnja modela trodiobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, sa Monteskejevog stanovišta, u osnovi se veže za postojanje jasne distinkcije između procesa donošenja zakona, njegove primjene, te rješavanja sporova koji mogu proizaći iz primjene zakona, usljed čega je nužno da ove državne funkcije, izvršavaju zasebni segmenti, odnosno organi državne vlasti. U suprotnom, usko koncentrisanje i sjedinjavanje ovih funkcija unutar jednog subjekta direktna je prepreka afirmaciji i razvoju vrijednosti čovjekove slobode.<sup>2</sup> Imajući u vidu politički kontekst koji je dominirao u vremenu pojave ove ideje, njeno primarno usmjerenje bilo je ka ograničenju do tada apsolutne i potpuno arbitrerne vlasti monarha. Međutim, prirode političkih sistema uticale su na to se ideja podjela vlasti, u tehničkom smislu, sagledava i ostvaruje iz različitih, ali srodnih uglova, gdje Möllers prepoznaje tri osnovna značenja ovog koncepta – i) kao organizacioni princip ustrojstva institucija vlasti; ii) kao princip osiguranja institucionalne ravnoteže (“*checks and balances*”); iii) kao oblik sprečavanja uzurpacije moći.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Jorge Pereira da Silva, *On the Origins of the Separation of Powers: Some Historical Remarks*, in: Filipe Marques / Paulo Pinto de Albuquerque (eds.), *Rule of Law in Europe*, Springer, Cham, 2024, pp. 136–137.

<sup>3</sup> Christoph Möllers, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers* (Oxford University Press 2013), 44.

Takođe, usljed razvoja modernih demokratija i pojave konstitucionalizma, sadržaj ovog modela je značajno nadopunjen, kroz normativne garancije i stvarne implementacije principa koji čine fundamentalnu osnovu demokratskih političkog života, i to primarno vladavine prava, te je podjela vlasti postala njen neodvojivi dio. Vladavina prava (*Rule of law*) ili pravna država (*Rechtstaat*), iako potiču iz različitih pravnih kultura, u njihovoj suštini, smatraju se istovjetnim, fundamentalnim vrijednostima pravno – političkog poretka, odnosno najvećim dostignućima liberalno – demokratske ustavne države. Kao takva, bila je predmet dubinskih naučnih analiza, kako teorijske prirode, tako i vezano za konkretne društveno-historijske kontekste, koje su utvrđivale njen krajnje domašaje, uz konsenzus o tome da vladavina prava ustanovljuje takav model organizacije i funkcionisanja političke zajednice građana – *polity* - u kome je pravo osnov objektivnog normativnog poretka, u suprotnosti sa poretkom zasnovanom na individualnoj volji pojedinaca ili dominaciji partikularističkih interesnih grupa. Mehanizmi putem kojih vladavina prava postaje osnovni normativni organizacioni princip i najviša vrijednost u ustavnim demokratijama, determinisali su i različite doktrinarnе pristupe ovom pojmu, a koji su za svoje krajnje ishodište imali nesporn zaključak: učinkovitost vladavine prava u direktnoj je zavisnosti od funkcionisanja sistema podjele vlasti, tako da se raspodjela institucionalne moći pojavljuje kao jedan od njenih imperativa. Samo jasno organizaciono razdvajanje tri grane vlasti, sa precizno raspodijeljenim ovlaštenjima i dužnostima, može osigurati nesmeteno ostvarivanje ovog koncepta.<sup>4</sup> Na tom tragu, Entzman identifikuje i) zakonito vršenje državne vlasti, ii) “ograničeno dodijeljivanje moći” iii) efektivnu zaštitu prava, kao tri konstitutivna elementa formalnog pojma vladavine prava, a sama institucionalna moć svoje izvorište pronalazi u pravu i ono postavlja njene okvire i ograničenja.<sup>5</sup> Navedene elemente Sahadžić određuje kao proceduralne, a koji kao takvi predstavljaju minimalistički zahtjev za uspostavu vladavine prava. Uz njih svakako egzistiraju i oni suštinski zahtjevi,<sup>6</sup> koji se odnose na sadržaj pravnih normi,

<sup>4</sup> Maja Sahadžić, *The Rule of Law, the Separation of Powers, and Big Tech*, *Pravni zapisi* 16:1 (2025), 11–13.

<sup>5</sup> Birgit Enzmann, *Der Demokratische Verfassungsstaat: Entstehung, Elemente, Herausforderungen* (VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden 2012) 44–51

<sup>6</sup> M. Sahadžić, *The Rule of Law, the Separation of Powers, and Big Tech*,

diskursivno struktuisanih u duhu ljudskih prava i sloboda, kao i vrijednosti demokratije.

U opštem smislu, podjela vlasti se poima i kao instrument za sprečavanje “društvenih sukoba interesa”,<sup>7</sup> a koji mogu narušiti stabilnost ustavno – pravnog poretka, te posljedično dovesti do pojave ustavnih kriza. Podređivanje i ograničavanje svih subjekata pravom – i građana i nositelja vlasti, odnosno dovođenje u sklad njihovog postupanja sa zahtjevima pravnog poretka kao izraza opšte volje, iziskivalo je uspostavljanje posebnog institucionalnog aparata čija će temeljna nadležnost biti nadzor nad poštovanjem prava, u najširem smislu. Dakle, tom institucionalnom mehanizmu povjerena je funkcija interpretacije pravnih normi u odnosu na konkretna činjenična stanja, ali i sankcionisanja državnih i nedržavnih subjekata zbog kršenja pravnog poretka. U tom smislu, postaje neophodna potreba da se ovaj autoritet ustavnovi kao autonoman u odnosu na legislativnu i egzekutivnu moć, stičući svoj vlastiti legitimitet izvan domena političkog, putem garancija visoko moralnih standarda svih aktera pravosudnog sistema. Zbog toga su i najoštrij kritičari doktrine podjele vlasti bili saglasni o neophodnosti njene primjene u odnosu na pravosuđe, jer od statusa koji sudska funkcija ima u sistemu vlasti, te načina na koji se ona ostvaruje, zavisi suštinsko egzistiranje vladavine prava.<sup>8</sup> U tom pravcu, postavljeni su legitimni i nužni zahtjevi za postizanjem odgovarajućeg stepena autonomije i nezavisnosti pravosudnog sistema, a koji će omogućiti efikasno ostvarivanje uloge koja mu je povjerena u datom ustavno – pravnom poretku.

### **3. OSIGURANJE NEZAVISNOSTI I AUTONOMIJE PRAVOSUĐA KROZ SISTEM PODJELE VLASTI**

S obzirom da djelotvorna podjela vlasti čini neodvojivu supstancu vladavine prava, postavlja se pitanje na koji način je neophodno izvršiti distribuciju državnih funkcija, kako bi ista zadovoljila zahtjeve vladavine prava. Ako bi prihvatili Mollersovu “organizacionu” teoriju podjele vlasti, koja primarnu primjenu ima upravo u oblasti sudstva, ona bi se praktično manifestovala na način da pravosudna grana vlasti ima svoj organizacioni aparat, koji je

<sup>7</sup> Norbert Campagna, “Gewaltenteilung,” in *Handbuch Staat*, ed. Rüdiger Voigt (Wiesbaden: Springer VS, 2018), 464.

<sup>8</sup> Arsen Bačić, “Konstitucionalizam i podjela vlasti u ‘reaktivnim’ ustavima postkomunističkog razdoblja”, *Politička misao* 29:1 (1992), 47.

sposoban da autonomno donosi odluke.<sup>9</sup> Dakle, u kontekstu položaja i funkcionisanja pravosudnog sistema, riječ je o iznalaženju normativnih i institucionalnih modela koji će osigurati nezavisnost pravosudnog aparata, posebno u odnosu na izvršnu vlast, koja raspolaže najširim spektrom političke moći. Međutim, navedeno predstavlja izuzetno zahtjevan poduhvat, uslovljen najrazličitijim konstelacijama odnosa i okolnosti, koji su primarno povezani sa stepenom demokratičnosti društva, političkom kulturom, ustavnim patriotizmom, ali i transparentnošću i integritetom samog pravosuđa. Tako se dubinsko ispitivanje nezavisnosti pravosuđa sprovodi kako u odnosu na interne, tako i eksterne faktore, odnosno ono uključuje unutrašnje segmente pravosudne grane vlasti, ali i politički kontekst u kojem ona egzistira.

Gotovo da ne postoji savremeni ustavni poredak unutar kojeg vladavina prava i nezavisnost pravosuđa nisu inkorporisani kao temeljni ustavni principi. Prema tome, od javnih vlasti se očekuje da ove principe strukturalno i sistematski poštivaju, te na taj način kontinuirano osiguraju uživanje i zaštitu najvišeg nivoa ljudskih prava i sloboda subjektima koji su pod jurisdikcijom njegovih institucija, a što može biti učinjeno isključivo putem nezavisnog pravosuđa. Međutim, ustavi mnogih država su nominalno demokratski, dok u socijalno-političkom praktičkom djelovanju ovi principi vrlo često ostaju na nivou proklamacija, te bivaju ugroženi autoritarnim djelovanjem političkih elita. Upravo to pravi i ključnu razliku između formalne ili strukturne nezavisnosti pravosuđa, koju možemo okarakterisati i kao "*independence on paper*" i stvarne nezavisnosti,<sup>10</sup> koja omogućava operacionalizaciju formalne nezavisnosti i potvrđuje njen smisao u praksi.

Dakle, učinkovitost uživanja i zaštite ljudskih prava i sloboda primarno je uslovljena stepenom nezavisnosti pravosuđa, te pretpostavlja istovremeno postojanje dva vida nezavisnosti – institucionalnu nezavisnost sudstva u odnosu na ostale grane vlasti, te individualnu nezavisnost i integritet sudija kao pojedinaca, koji "*ne uspostavljaju vlastitu subjektivnu volju ili čisto lična uvjerenja kao važeće pravo*".<sup>11</sup> Navedeno jasno potvrđuje praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), koji "nezavisnost sudstva" smatra sastavnim dijelom prava na pristup sudu, a koje je *conditio sine qua non* prava na

<sup>9</sup> C. Möllers, *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*,

<sup>10</sup> Marko Novak, "Challenges to Judicial Structural Independence in Slovenia," in *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy* (Leiden–Boston: Brill | Nijhoff, 2024), 297–298

<sup>11</sup> Norbert Campagna, "Rechtsstaat," in *Handbuch Staat*, ed. Rüdiger Voigt (Wiesbaden: Springer VS, 2018), 349 – 361.

pravično suđenje. Tako konvencijska formulacija “sud ustanovljen zakonom”, “predstavlja odraz samog načela vladavine prava i, kao takvo, ima važnu ulogu u očuvanju podjele vlasti i nezavisnosti i legitimnosti sudstva u demokratskom društvu.”<sup>12</sup> U tom smislu, ESLJP je definisao sadržaj koncepta nezavisnosti sudstva, koji je istovjetan sa prethodno iznesenim doktrinarnim gledištem, a obuvata (i) stanje svijesti koje označava otpornost sudije na spoljne pritiske kao pitanje moralnog integriteta, tako i (ii) skup institucionalnih i operativnih aranžmana – uključujući postupak imenovanja sudija koji mora biti uređen na način koji obezbeđuje njihovu nezavisnost, kao i kriterijume izbora zasnovane na zaslugama – koji moraju pružiti garancije protiv nedozvoljenog uticaja i/ili neograničene diskrecije drugih grana vlasti, kako u početnoj fazi imenovanja sudije, tako i tokom obavljanja njegove ili njene funkcije.”<sup>13</sup> ESLJP je upravo u citiranom predmetu *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* utvrdio test za ispitivanje osiguranja nezavisnosti pravosuđa u segmentu imenovanja, a koji obuhvata pružanje odgovora na sljedeća pitanja: (i) da li je došlo do očigledne povrede domaćeg prava u postupku imenovanja sudija; (ii) **da li se ta povreda odnosi na osnovno pravilo postupka imenovanja**, odnosno pravilo koje je od suštinske važnosti za legitimitet sudske vlasti, (iii) da li su domaći sudovi pružili odgovarajuću i dostatnu zaštitu, odnosno da li su ispitali i otklonili posljedice takve povrede.<sup>14</sup>

Pored ova dva klasična vida nezavisnosti, okolnosti unutar kojih egzistira savremeno sudstvo razvile su i posebnu formu “*statusne*” nezavisnosti sudija. Povezujući ove tradicionalne modele, statusna nezavisnost fokus stavlja na jačanju sudske autonomnosti, ali i na osnaživanju pojedinačnog položaja sudija u odnosu na same pravosudne institucije, posebno pravosudna regulatorna tijela/savjete, čija interna legislativna aktivnost značajno može uticati na sudski status. Na taj način, statusna nezavisnost sprječava da jačanje institucionalne nezavisnosti ne dovede do slabljenja individualne nezavisnosti, čime je preuzela važnu kohezivnu ulogu.<sup>15</sup>

Shodno prethodno navedenom, zaštita vladavine prava i djelotvorna primjena Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) od strane sudstva

<sup>12</sup> *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, Application no. 26374/18, ECHR (Grand Chamber), Judgment of 1 December 2020, § 237

<sup>13</sup> *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, Applications Nos. 49868/19 & 57511/19, ECHR, Judgment of 8 November 2021, §§ 315–316

<sup>14</sup> *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, § 244 – 252.

<sup>15</sup> Rafael Bustos Gisbert, “Judicial Independence in European Constitutional Law,” *European Constitutional Law Review* 18, no. 4 (December 2022): 612 – 615,

je moguća samo ukoliko domaće pravo ne lišava sudije onih garancije koje EKLJP zahtjeva u pogledu pitanja koja nesporno zadiru u njihovu nezavisnost i nepristrasnost.<sup>16</sup> Proces izgradnje i/ili očuvanja istinske nezavisnosti pravosuđa u kontinuiranom je trajanju, te pred savremene demokratije postavlja niz izazova. Zbog toga i govorimo o procesu, a ne stanju, koji bi trebao biti odraz kolektivnog opredijeljena ka zaštiti najviših ustavnih vrijednosti, uz proaktivno djelovanje protiv onih društvenih pojava koje iste ugrožavaju. Tako se nezavisnost pravosuđa, uključujući i njen najvažniji segment – rezultate u oblastima koje su mu stavljene u nadležnosti –, ne može posmatrati izlovano, već isključivo kroz politički i društveni kontekst u kojem ono egzistira.

Društvena kontekstualizacija ovog fenomena posebno je izražena u aktuelnom političkom trenutku, oličenom u sve prisutnijim tendencijama ka redefinisaniu demokratskih modela raspodjele institucijalne moći i naglom zaokretu u ideološko – političkom spektru subjekata koji preuzimaju javnu vlast. Dominacija političkih platformi čija se strategija djelovanja zasnova na populizmu, naročito kada je riječ o snagama sve radikalnije desnice, neminovno ostavlja erozivni trag i na polju vladavine prava, imajući u vidu da je upravo pravosuđe najčešća meta kritike, a kasnije i ciljanih dubljih reformi koje zadiru sve do zahtijeva za ustavnim promjenama. Diskurzivne strategije populista tumače veoma često upravo nezavisnost pravosuđa kao prijetnju “volji naroda”<sup>17</sup>, gdje se kao krajnji cilj ovih političkih usmjerenja pojavljuje relativizacija uloge pravosuđa u društvu i njegovo stavljanje u podređeni položaj, kako u odnosu na izvršnu vlast, tako i u odnosu na uske interesne grupe. Na ovaj način se pravosuđe i njegovi akteri dovode u krizu integriteta koja prijeti delegitimizacijom pravosudnog sistema i njegovom institucionalnom zarobljavanju.

---

<sup>16</sup> *Grzęda v. Poland*, Application no. 43572/18, ECHR (Grand Chamber), Judgment of 15 March 2022, § 348.

<sup>17</sup> Luisa Antonioli and Carlo Ruzza (eds), *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies* (Springer, Cham 2024) 7–8

#### 4. ITALIJANSKI MODEL JEDINSTVENE “SAMOREGULIRAJUĆE” MAGISTRATURE I CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

Nezavisnost pravosuđa u ustavno-pravnom poretku Republike Italije uzdignuta je na nivo fundamentalnih ustavnih vrijednosti. Time je prepoznata presudna uloga sudske grane vlasti u izgradnji i funkcionisanju pravne države, koja se u punom smislu može ostvariti prevashodno putem pravosuđa koje je sposobno da autonomno interpretira, primjenjuje i štiti pravo. Ovo ustavno normiranje manifestuje i jasnu namjeru ustavotvorca ka eliminisanju svih oblika institucionalnih interakcija koje bi mogle ugroziti samostalno izvršavanje funkcija pravosuđa. U tom kontekstu, polaznu tačku čini odredba člana 101 Ustava Italije, prema kojoj su “*sudije podliježu samo zakonu*”<sup>18</sup>. Pored toga što navedena odredba predstavlja ustavni imperativ za usvajanje normativnog okvira i uspostavljanje institucionalnog aparata koji će osigurati nezavisnost pravosuđa, ona *prima facie* određuje pravo kao jedini upravljački faktor u postupanju pravosuđa, uspostavlja jedini vid odgovornosti pravosuđa upravo prema tom pravnom poretku, te isključuje mogućnost ostvarivanja prevlasti ili nadređenosti bilo koje druge grane vlasti nad sudstvom. Navedeni princip izričito je potvrđen tekstom Ustava, na način da pravosuđe predstavlja “*autonoman organ koji je nezavisan od svake druge vlasti*.”<sup>19</sup> Tako je Ustavom onemogućen uticaj drugih grana vlasti na djelovanje i odlučivanje pravosuđa, ali je takođe iskazano opredjeljenje ka primjeni koncepta “samoregulacije” ključnih pitanja relevantnih za pravosudnu djelatnost.

Prije upuštanja u analizu konkretnih vidova ovog samoregulirajućeg pravosuđa, od iznimne je važnosti ukazati na posebnu kategoriju – na italijanskom jeziku označenu kao “*Magistratura*” –, a kojom ustavotvorac na jedinstven način imenuje i objedinjuje obje pravosudne funkcije – *prosuđenja*, koja je u nadležnosti sudova, te *krivičnog gonjenja*, koja je u nadležnosti javnih tužilaštava. Zbog toga, italijanski pravosudni sistem egzistira u cjelovitom obliku – jedinstvena magistratura, unutar koje je izvršena jasna distinkcija između sudija i tužilaca kao dijelova magistrature, u pogledu njihove nadležnosti. Shodno tome, magistratura se tretira kao jedinstvena karijerna

<sup>18</sup> Constitution of the Italian Republic, Article 101

<sup>19</sup> Constitution of the Italian Republic, Article 104 (1)

korporacija nosilaca različitih pravosudnih funkcija, a jedna od posljedica njene jedinstvenosti jeste upravo i zajednička primjena svih ustavnih garancija za sudije i tužioce.<sup>20</sup> Navedeno jedinstvo uobličeno je ustavnom normom prema kojoj se članovi magistrature razlikuju isključivo s obzirom na konkretnu funkciju koju obavljaju,<sup>21</sup> sa mogućnošću promjene funkcije tokom trajanja karijere u magistraturi.

Shodno temeljnim vrijednostima ustavno-pravnog poretka, Ustavom je konstituisana posebna institucija – Vrhovni savjet magistrature (*Consiglio Superiore della Magistratura*), kao autonomno tijelo unutar pravosudnog sistema sa zadatkom osiguranja njegove nezavisnosti. Ustav Italije definisao je fundamentalna pitanja statusa, organizacije i načina izbora članova Savjeta i njegovih nadležnosti, a navedena regulacija je produbljena i precizirana Zakonom o osnivanju i organizaciji Vrhovnog savjeta magistrature;<sup>22</sup> ista je djelimično reducirana reformskim legislativnim zahvatom izvršenim 2002. godine.<sup>23</sup>

Organizaciona struktura *Consiglio Superiore della Magistratura* postavljena je na način da se isti sastoji iz tri kategorije članova – a) tri člana Savjeta koji svoje članstvo ostvaruju *ex lege* (Predsjednik Republike, koji ujedno predsjedava Savjetom, Prvi predsjednik Kasacionog suda i Vrhovni javni tužilac pri istom sudu); b) 16 članova iz reda pravosuđa izabranih od strane pravosudne zajednice i c) 8 članova koje bira Parlament, među univerzitetskim profesorima pravnih nauka i advokatima sa najmanje 15 godina iskustva u pravnoj praksi.<sup>24</sup> Dakle, primijenjen je kombinovani model autonomnog izbora većinskog članstva (2/3) od strane same pravosudne zajednice, te izbora manjeg dijela članova od strane predstavničkog tijela. Mandat članova Savjeta traje četiri godine, uz nemogućnost ponovnog izbora pri prvim narednim izborima novog saziva Savjeta.<sup>25</sup>

Kada govorimo o članovima Savjeta koji se biraju neposredno iz magistrature, Zakonom se nastojala postići adekvatna zastupljenost različitih

---

<sup>20</sup> Mario Serio, "The Independence of the Judiciary within a European Context," *Amicus Curiae — Journal of the Society for Advanced Legal Studies* 62 (2005): 13–14.

<sup>21</sup> Constitution of the Italian Republic (107/3)

<sup>22</sup> Law No. 195 of 24 March 1958 on the Establishment and Organisation of the High Council for the Judiciary

<sup>23</sup> Law No. 44 of 28 March 2002 Amending Law No. 195 of 24 March 1958, containing provisions on the establishment and functioning of the High Council of the Judiciary.

<sup>24</sup> Constitution of the Italian Republic, Article 104 (3)

<sup>25</sup> Constitution of the Italian Republic 104 (7)

kategorija magistrature u strukturi Savjeta, a na šta je izričito upućeno Ustavom. U tom pravcu, razdvojene su tri posebne potkategorije unutar pravosudnih članova Savjeta, za čije predstavnike se mora osigurati članstvo. Tako od ukupno 16 “pravosudnih” članova, dvoje moraju biti sudije ili tužioci pri Kasacionom sudu, deset se bira iz reda sudija na ostalim nivoima, a četiri člana su tužioci;<sup>26</sup> mandat osvajaju kandidati sa najvećim brojem glasova unutar date kategorije.<sup>27</sup> Navedeni izbori vrše se putem ličnog, direktnog i tajnog glasanja,<sup>28</sup> čime se želi osigurati integritet izbornog procesa.

Ranije istaknuta jedinstvenost magistrature posebno je izražena kod procedure izbora članova Savjeta, i to uspostavljanjem *opšteg aktivnog biračkog prava svih članova magistrature*. Naime, iako je Zakonom utvrđen tačan broj članova Savjeta koji dolazi iz različitih kategorija magistrature, svaki član magistrature ima pravo glasa za kandidate iz svih kategorije, i to glasanjem na tri glasačka listića, te se riječnikom izbornog prava, cjelokupna magistratura tretira kao jedinstvena izborna jedinica. S obzirom na prirodu prethodno istaknute zastupljenosti, ograničenja postoje isključivo na strani *pasivnog biračkog prava*, jer se na izborima može kandidovati samo onaj član magistrature koji pripada tačno određenoj kategoriji članova. Afirmisanjem opšteg aktivnog biračkog prava svim članovima magistrature, nastojala se postići potpuna uključenost i participacija cjelokupne pravosudne zajednice, nezavisno od konkretne vrste pravosudne funkcije koja se obnaša.

Članovi Savjeta koje imenuje Parlament biraju se na zajedničkoj sjednici oba doma – Kamere i Senata, sa zahtjevom za postizanje različitih formi kvalificirane većine, što je odraz činjenice da se izbor članova Savjeta smatra temeljnim ustavnim pitanjem, koje podrazumijeva iznalaženje šireg kompromisa unutar različitih političkih orijentacija u Parlamentu. Da bi došlo do izbora članova Savjeta, neophodno je postići je 3/5 glasova svih članova Parlamenta; ukoliko ova većina nije postignuta u prva dva glasačka kruga, od trećeg kruga dovoljna je 3/5 većina prisutnih članova Parlamenta koji su glasali.<sup>29</sup>

Ustavni autoritet i autonomija Savjeta, naročito spram postavljenih za-  
dataka u osiguranju nezavisnosti pravosuđa, determinisani su sadržajem  
njegovih nadležnosti, a koje uključuju fundamentalne segmente statusa

<sup>26</sup> Law No. 44 of 28 March 2002, Article 5 (2)

<sup>27</sup> Ibid., Article 9;

<sup>28</sup> Ibid. Article 5 (1)

<sup>29</sup> Law No. 195 of 24 March 1958, Article 22

magistrature. U tom smislu, Ustav je Savjetu dodijelio isključive nadležnosti u oblasti imenovanja, premještanja, unapređenja i razrješenja članova magistrature, kao i vođenja disciplinskih postupaka i izricanja disciplinskih sankcija.<sup>30</sup> One su ojačane i dodatnim ovlaštenjima, poput davanja mišljenja o zakonodavnim prijedlozima koji se odnose na pravosuđe i periodičnog objavljivanje izvještaja o stanju u pravosuđu,<sup>31</sup> dok su tehničke i organizacione aktivnosti pretežito u rukama ministra pravde.

#### 4.1. Priroda Savjeta

Struktura i djelovanje Savjeta unutar italijanskog javnog diskursa otvorili su niz pitanja vezanih za samu prirodu ovog organa, ali i njegovu legitimnost i nezavisnost. Benvenuti opisuje Savjet kao tijelo *“mješovite legitimnosti”*, unutar kojeg preovladava interna legitimnost koja proizlazi iz činjenice da većinski dio članstva čine upravo nosioci pravosudnih funkcija. Istovremeno, ovaj vid legitimnosti biva oslabljen dodjeljivanjem funkcije potpredsjednika Savjeta članu kojeg bira Parlament, koji u praksi često djeluje u strogoj saradnji sa Predsjednikom Republike, koji prema Ustavu, predsjedava Savjetom. Upravo ova mješovita legitimnost, predstavlja osnov za fleksibilnu ravnotežu između *“autonomije i uticaja političkog ambijenta”*.<sup>32</sup> U uslovima izrazito dinamičnih institucionalnih odnosa, mnogi autori su naglašavali sumnju na učestale izostanke političke neutralnosti Savjeta u vršenju poslova i zadataka iz njegove nadležnosti. I u ranijem periodu je ova sumnja bila izražena u smislu prisustva ideoloških frakcija unutar pravosuđa, primarno putem djelovanja pravosudnih udruženja, koja su nastojala ostvariti prevlast u Savjetu.<sup>33</sup> Vremenom su ideološki identiteti izbljedili, ali su se ranije struje pretvorile u *“centre moći”*, sa namjerom ka monopoliziraju procesa imenovanja i potpunim upravljanjem karijernim sistemom magistrature, prema interesima tih grupacija. Zbog toga Feri zaključuje da je Visoki savjet sudstva uspio zaštititi pravosuđe od vanjskih pritisaka, ali je istovremeno ugrozio unutrašnju nezavisnost, ističujući ograničeni domet institucionalnih reformi, te

<sup>30</sup> Constitution of the Italian Republic, Article 104 (4)

<sup>31</sup> Law No. 195 of 24 March 1958 (10)

<sup>32</sup> Simone Benvenuti, “The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance,” *European Constitutional Law Review* 14, no. 2 (2018): 378–380

<sup>33</sup> Giuseppe Franco Ferrari, “Italian Perspectives on the Judiciary,” *International Journal for Court Administration* 10, no. 1 (Winter 2019): 16–17

potrebu stavljanja fokusa na promjene u individualnom ponašanju članova magistrature i jačanju njihove etičke odgovornosti.<sup>34</sup>

U konačnici, *sui generis* pravna priroda ovog organa uslovljena je dodijeljenim nadležnostima, te dejstvima koje njegove odluke ostvaruju u sistemu podjele vlasti. Posmatrajući Savjet sa aspekta njegovih primarnih funkcija, nedvosmisleno dominiraju njegova upravno–pravna obilježja, te sve njegove odluke moraju biti usklađene sa opštim načelima upravnog postupka. Ove odluke se mogu preispitivati u upravnom sporu pred Upravnim sudom, dok je pobijanje odluka donesenih u disciplinskim postupcima moguće samo pred Kasacionim sudom u plenarnom sastavu,<sup>35</sup> čime sistem pravnih lijekova i dalje ostaje u okvirima pravosudne grane vlasti. Međutim, bilo bi iluzorno zanemariti nespornu političku dimenziju ovog organa posmatranu u širem smislu, kroz rukovodstvo Savjeta, ali i putem ostvarivanja njegove temeljne funkcije – zaštite autonomije i nezavisnosti pravosuđa, obzirom da putem svojih odluka utiče na postizanje ustavnih ravnoteža i instucionalnog balansa, te oblikuje i usmjerava politiku pravosuđa, kao jednu od temeljnih državnih funkcija.<sup>36</sup>

#### **4.2. Prijedlog izmjena Ustava Italije – “razdvajanje karijera unutar magistrature”**

Revizija ustava predstavlja jedan od najsloženijih društveno–političkih procesa, koji zadire u temelje državnog egzistiranja, a on poprima naročito osjetljivu dimenziju kada unosi promjene u ustanovljenu ravnotežu između stubova vlasti, te dovodi do potencijalne razgradnje ključnih ustavnih vrijednosti. Inicijative za takve poduhvate vrlo često mogu prouzrokovati pojavu ustavnih kriza i međuinstitucionalnog nepovjerenja, što se u konačnici neposredno održava na funkcionalnost cjelokupnog sistema javne vlasti. Zbog toga, proces ustavne revizije, pored kompleksne procedure provođenja, neminovno podrazumijeva i široku uključenost čitavog spektra društvenih aktera.

<sup>34</sup> Giampietro Ferri, “Il Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi: The Italian Superior Council of the Judiciary between the law and its effective implementation,” *DPCE Online* 45, no. 4 (2020/2021): 4879–4882,

<sup>35</sup> Giuseppe Franco Ferrari, “The Organization of the Judicial System in Italy,” *Revista Euro-latinoamericana de Derecho Administrativo* 7, no. 1 (2020): 41–43,

<sup>36</sup> G. Ferri, *Consiglio Superiore della Magistratura italiano tra diritto e prassi*, 4879 – 4882.

Teorija ustavnog prava prepoznaje različite forme i modaliteta usložnjavanja procesa izmjena ustava, koji su najčešće uslovljene statusom organa koji odlučuje o ustavnoj reviziji, parlamentarnoj većini koju je neophodno ostavariti, broju saziva ili glasanja povodom ovog pitanja, te u konačnici mogućnošću neposrednog sudjelovanja građana u ovom procesu, kroz održavanje referenduma.<sup>37</sup> Italijanski ustavotvorac se opredijelio za mješoviti model ustavne revizije, odnosno kombinaciju izrazito kompleksne procedure parlamentarnog odlučivanja, te eventualno korektivnog učešća građana. Naime, da bi došlo do promjene Ustava Italije, prvi uslov koji je neophodno ispuniti jeste da prijedlog bude podržan u oba doma Parlamenta, kroz dva kruga glasanja, u vremenskim razmacima koji ne smiju biti kraći od dva mjeseca, i to prostom većinom u prvom krugu glasanja, te apsolutnom većinom glasova članova svakog Doma prilikom drugog glasanja.<sup>38</sup> Međutim, kako je navedeno, u pitanju je samo preliminarni uslov za uspješnost postupka ustavne revizije, a njen krajnji ishod zavisi od sljedećih okolnosti. Naime, ukoliko u periodu od tri mjeseca nakon usvajanja prijedloga izmjena Ustava, jedna petina članova jednog od Domova Parlamenta, ili 500 hiljada birača, ili pet Regionalnih savjeta, zatraže da prijedlog ustavnih izmjena bude predmet građanskog referenduma, o istom će neposredno odlučivati građani.<sup>39</sup> U tom slučaju, potrebno je da prijedlog izmjena ostvari podršku *većine važećih glasova na referendumu*,<sup>40</sup> bez propisivanja minimalnog broja glasača koji je neophodan da pristupi referendumu, da bi isti imao svoju pravnu valjanost. S druge strane, ukoliko se na prethodno opisani način i u ostavljenom roku ne podnese zahtjev za provođenje referenduma, izmjene Ustava se smatraju usvojenim.

Takođe, ukoliko je u drugom krugu glasanja u oba doma prijedlog izmjena Ustava dobio podršku dvotrećinske većine, tada izmjene Ustava stupaju na snagu samim izglasavanjem u Parlamentu, bez mogućnosti da se u pogledu istih zahtjeva raspisivanje referenduma od strane navedenih aktivno legitimisanih subjekata.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Ratko Marković, *Ustavno pravo* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010), 53–55.

<sup>38</sup> Constitution of the Italian Republic, Article 108 (3)

<sup>39</sup> Ibid. 108 (2)

<sup>40</sup> Ibid. 108 (3)

<sup>41</sup> Ibid. 108 (4)

Kao što se može vidjeti, ustavotvorac je postupak ustavne revizije koncipirao na način da sam referendum, kao oblik neposredne demokratije, predstavlja korektivni faktor, koji nadomješta nedostatak većeg nivoa saglasnosti u Parlamentu. Istovremeno, ostaje nejasan izostanak normiranja određenog procenta glasača koji moraju pristupiti referendumu kako bi isti proizveo pravne učinke, a sam referendum imao dovoljan stepen legitimiteta.

Već nakon preuzimanja vlasti putem izbora u septembru 2022, gdje pobjedu odnosi koalicija partija Fratelli d'Italia, Lega Nord – Salvini i Forza Italia, a Giorgia Meloni biva imenovana Premijerom države, ove političke partije desnog ideološkog spektra iskazale su jasno opredjeljenje ka institucionalnim reformama, koje bi trebale reducirati dotadašnji balans i ravnotežu među stubovima javne vlasti. Ove namjere bile su zapravo usmjerene na preraspodjelu težišta moći putem slabljenja pozicije Predsjednika Republike, a u korist proširenih ovlasti Predsjednika Vlade, koji bi svoju institucionalnu moć, u vidu znatno šireg kruga nadležnosti, crpio iz činjenice neposrednog izbora.<sup>42</sup> Međutim, navedeni reformski talas, zahvatio je i ključne segmente pravosudnog sistema, koji je do sada, bar u normativnom smislu, uživao visok stepen autonomije i vanjske nezavisnosti. U tom smislu je je Vlada inicirala paket ustavnih reformi koje bi u značajnoj mjeri redefinisale ključne postavke organizacije i funkcionisanja pravosuđa. Tražene izmjene Ustava ogledale bi se u sljedećem:<sup>43</sup>

- napuštanje koncepta “jedinstvene magistrature”, kroz potpuno razdvajanje sudske i tužilačke funkcije, koje bi imala zaseban ustavni status i pripadala odvojenim institucionalnim aparatima, uz nemogućnost karijernog prelaska sa jedne na drugu pravosudnu funkciju;
- uspostavljanje dvije zasebne institucije – Visokog savjeta sudske magistrature i Visokog savjeta tužilačke magistrature;
- napuštanje sistema internog autonomnog izbora “pravosudnih” članova Savjeta i sistema izbora ostalih članova od strane Parlamenta, u korist uvođenja koncepta “žrijabanja”;
- nadležnost za vođenje disciplinski postupaka bi se oduzela Savjetu, te se ista dodjeljuje novouspostavljenoj sudskoj instanci – Visokom

---

<sup>42</sup> Claudio Cozzi Fucile and Pietro Ferretti, “Shaping Reform: The Role of Experts in the Constitutional Revision Process. The Case of Italy,” *Parliamentary Affairs* (2025): 7–9,

<sup>43</sup> Draft Amendments to the Italian Constitution to Be Decided by Referendum, Published [https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/10/30/25A05968/sg?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/10/30/25A05968/sg?utm_source=chatgpt.com)

disciplinskom sudu, koji bi se sastojao od 15 sudije, od kojih troje bira Predsjednik Republike, dok se preostali biraju putem “žrijebanja”. Prema predloženim rješenjima, odluke ovog Suda bi se mogle pobijati žalbom o kojoj odlučuje isti taj Sud.

Istaknuti prijedlog radikalnih izmjena Ustava očekivano je pokrenuo intenzivne debate u javnosti unutar italijanskog pravno-političkog diskursa. Korijene ovog prijedloga pojedini autori su pronašli i u ranijim pokušajima “ovladavanja” pravosuđem, kada su se oni promovisali kao alati za sprečavanje zloupotreba i ograničenje politizacije pravosuđa. Te debate upravo potvrđuju postojanje snažnog političkog konflikta na ovom kompleksnom području, te sasvim različitih pristupa rješavanju ovog izuzetno važnog i osjetljivog pitanja. Tako se među zagovornicima reforme naglašava važnost eliminacije sukoba interesa članova pravosudne zajednice, omogućavanje uže karijerne specijalizacije, prilagođavanje svim specifičnostima konkretne pravosudne funkcije, te u konačnici jačanje transparentnosti izbora članova oba Savjeta, te slabljenje uticaja uskih interesnih grupacija unutar pravosuđa.<sup>44</sup> Na drugoj strani, najveće protivljenje ovoj reformi zasniva se na argumentaciji da je njena stvarna namjera rušenje koncepta nezavisnosti pravosuđa, a posebna bojazan je prisutna zbog uticaja izvršne vlasti na tužilaštvo i njegovu politizaciju, što bi imalo efekat direktnog podrivanja ideje pravičnog postupka. Takođe, ovim prijedlogom se relativizuje autonomija pravosuđa, putem onemogućavanja slobodnog izbora vlastitih predstavnika u regulatornim tijelima. U konačnici, najproblematičniji aspekt reforme ogleda se u oduzimanju disciplinskih ingerencija Savjeta, koje su mu pripadale u isključivoj formi, te povjeravanju istih novoj sudskoj instanci, čiji se dominantan broj članova ne bira po kriterijima integriteta, profesionalnosti i meritornosti, već putem sistema žrijebanja. Uz to, ozbiljno je narušena i zaštita prava u disciplinskom postupku, jer je odlučivanje o žalbama na odluke Visokog disciplinskog suda takođe stavljeno u njegovu nadležnost, što je nespojivo za zahtjevima i standardima pravičnosti postupka.

Postojanje značajnih razmimoilaženja u stručnim krugovima, pratila su i neslaganja unutar zakonodavnog tijela, što je rezultiralo time da je prijedlog ustavnih reformi usvojen većinom koja nije omogućila njihovo “automatsko”

---

<sup>44</sup> See: [https://www.iconnectblog.com/italys-judicial-reform-weakening-the-judiciary-in-the-name-of-impartiality/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.iconnectblog.com/italys-judicial-reform-weakening-the-judiciary-in-the-name-of-impartiality/?utm_source=chatgpt.com);  
[https://constitutionnet.org/fr/node/19855?utm\\_source=chatgpt.com](https://constitutionnet.org/fr/node/19855?utm_source=chatgpt.com)

stupanje na pravnu snagu, te je prikupljen dovoljan broj potpisa da konačni ishod ovog postupka bude određen od strane građana na referendumu.<sup>45</sup>

Referendum je zakazan za 22. mart 2026. godine, i njegov ishod zapravo nije relevantan za analizu slučaja u ovom tekstu. Daleko je važnije razumijevanje motivacije i argumenata za opcije koje se sukobljavaju u ovom konkretnom slučaju, čijom se analizom želi naznačiti važnost liberalno–demokratskog principa podjele vlasti, kao i njegova delikatnost. Problematizacija ustavnih reformi u ovoj specifičnoj oblasti vezanoj za pravosudni sistem i sudsku vlast u slučaju Italije upućuje na otvaranje srodnih pitanja kada je riječ o složenoj državi Bosni i Hercegovini.

## 5. SLUČAJ BOSANSKOHERCEGOVAČKOG PRAVOSUĐA

### 5.1. Pravosuđe Bosne i Hercegovine iz ugla normativno–pravnog okvira

Bosanskohercegovačko pravosuđe egzistira u specifičnom ustavno – političkom kontekstu nastalom kao rezultat aranžmana Dejtonskog mirovnog sporazuma potpisanog u novembru i decembru 1995, ali i tranzicijskog procesa dugog tri decenije, čijem permanentnom trajanju možemo svjedočiti i u ovom savremenom trenutku. Ustav Bosne i Hercegovine sadržan u Aneksu IV Mirovnog sporazuma, prilikom konstituisanja novih državnih institucija, propustio je normirati položaj i funkciju pravosudne grane vlasti. Uprkos tome, ovim Ustavnim aktom utvrđeni su fundamentalni principi vladavine prava, koji su poslužili kao valjan ustavni osnov za izgradnju takvog pravosudnog sistema koji će biti sposoban izvršavati dodijeljenu društvenu ulogu. Tako je već u članu I.2 Ustava BiH definisana kao demokratska država koja funkcioniše u skladu sa *zakonom* i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora, dok iz člana II proizlazi nepovredivost ljudskih prava kao najviša ustavna vrijednost.<sup>46</sup> Upravo ovi ustavni principi predstavljali su ključni argument za intervenciju Visokog predstavnika u BiH, zasnovanu na Aneksu X Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH i ovlaštenjima dodijeljenim na Konferenciji o sprovođenju mira koja je održana u Bonnu u decembru 1997. godine, kada je zaključeno da je postojanje pravosudnih organa na državnom

<sup>45</sup> <https://firmereferendum.giustizia.it/referendum/open/dettaglio-open/5400034>

<sup>46</sup> Constitution of Bosnia and Herzegovina, Articles I and II.

nivou predstavlja preduslov uspostave vladavine prava u BiH. Shodno tome, došlo je do osnivanja Suda BiH<sup>47</sup> i Tužilaštva BiH.<sup>48</sup> S druge strane, entiteti Federacija BiH i Republika Srpska su temeljem posebnog vida "dodatnih nadležnosti", iz člana III.5 Ustava BiH, postigli sporazum o prenosu nadležnosti i uspostavljanju posebne državne institucije – Visokog sudskog i tužilačkog savjeta BiH,<sup>49</sup> te je Zakonom HJPC ono definisano kao "nezavisni i samostalni organ koji ima zadatak da osigura nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe"<sup>50</sup>

Zakon je HJPC BiH povjerio široku lepezu isključivih ovlaštenja u odnosu na najvažnija pitanja pravosudne djelatnosti, koja se, između ostalog, protežu na sljedeće oblasti: imenovanje i razrješenje sudija i tužilaca, provođenje disciplinskih postupaka i utvrđivanje disciplinske odgovornosti, organizacija različitih oblika stručnog usavršavanja, učestvovanje u procesu izrade godišnjih budžeta za sudove i tužilaštva, utvrđivanje procedura i kriterija za ocjenjivanje rada sudija i tužilaca, prikupljanja i kontrola finansijskih izvještaja sudija i tužilaca, te donošenje podzakonskih akata relevantnih za ostvarivanje pravosudnih funkcija.

Prihvatajući nadležnost „izbora i razrješenja“ sudija i tužilaca kao početni i ključni indikator nezavisnosti pravosuđa, komparativno ustavno pravo prepoznaje tri modela za regulisanje ovog pitanja: i) izbor od strane izvršne i/ili zakonodavne vlasti, sa neposrednim političkim uticajem; ii) izbor od strane nezavisnog pravosudnog tijela u čijem članstvu je najveći broj mjesta rezervisan za sudije i tužioce; 3) kombinovani model, gdje nezavisno tijelo vrši selekciju kandidata, a konačnu odluku o imenovanju donose predstavnici izvršne ili zakonodavne vlasti.<sup>51</sup> Prema ovim kriterijima, možemo zaključiti

<sup>47</sup> Decision On appointment of judges and on the establishment of the Court of Bosnia and Herzegovina (<https://www.ohr.int/decision-on-appointment-of-judges-and-on-the-establishment-of-the-court-of-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>)

<sup>48</sup> Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (<https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-law-on-high-judicial-and-prosecutorial-council-of-bosnia-and-herzegovina/?print=pdf>)

<sup>49</sup> Agreement on the Transfer of Certain Responsibilities of the Entities through the Establishment of the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina. (<https://vstv.pravosudje.ba/vstvfo/B/141/article/51961>)

<sup>50</sup> Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, Article 3(1).

<sup>51</sup> Irena Pejić, "Institucionalne garancije nezavisnog sudstva: Visoki savet sudstva," in *Sudije u pravnom sistemu*, ed. Edina Šarčević and Vladan Petrov (Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, 2013), 115–116.

da pravosudni sistem Bosne i Hercegovine slijedi „italijanski model savjeta sudstva“, kroz autonomnu i nezavisnu ulogu tijela koje je odvojeno od izvršne i zakonodavne vlasti, uz nekoliko bitnih razlika, u vidu jačanja „normativne nezavisnosti“ pravosuđa:

- od ukupno 15 članova HJPC, samo dva člana biraju organi izvan pravosudne grane vlasti – jednog člana bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, a drugog Savjet ministara BiH na prijedlog ministra pravde, uz uslov da oni ne obavljaju pravosudnu djelatnost, niti da su članovi ovih organa vlasti. Preostali članovi HJPC biraju se isključivo od strane različitih segmenata pravosudne zajednice (sudovi, tužilaštva i advokatura), te dolaze iz njihovih unutrašnjih redova, sa različitih nivoa vlasti;<sup>52</sup>
- HJPC ima predsjednika i dva potpredsjednika koji su ujedno izabrani članovi HJPC, te nju ne izvršavaju nosioci izvršne ili zakonodavne vlasti.<sup>53</sup> Pored toga, ne primjenjuje se model “ex officio” članstva u HJPC, već se u odnosu na svakog člana provodi utvrđena procedura izbora;
- Zakon o HJPC ne priznaje “aktivno” biračko pravo svim nosiocima pravosudne funkcije prilikom izbora članova HJPC, već je ono ograničeno na jednoj strani konkretnom funkcijom koja se obnaša, a na drugoj nivoom političko – teritorijalne organizacije vlasti sa koje se vrši izbor. Tako, na primjer, jednog člana HJPC koji dolazi ispred kantonalnih tužilaštava u FBiH, biraju samo kantonalni tužioci u FBiH, uz nemogućnost da u tom izboru učestvuju tužioci sa drugih nivoa vlasti, sudije ili advokati. Prema istom modelu, npr. jednog člana iz Vrhovnog suda RS biraju samo sudije tog Suda;<sup>54</sup>
- karijerni koncept pravosuđa u BiH nalazi se na prelazu između postojećeg modela “jedinstvene magistrature” i “blagog” karijernog razdvajanja. Kao i u Italiji, i sudije i tužioci su dio jedinstvenog pravosudnog aparata, čiju se autonomija primarno ostvaruju kroz djelovanje posebnog pravosudnog tijela, koje preuzima kontrolu nad svih bitnim segmentima funkcionisanja pravosuđa. Istovremeno, nema formalnih prepreka za prelazak sa sudske na tužilačku funkciju i obratno, u odnosu na šta se primjenjuje uobičajeni postupak imenovanja putem javnog konkursa. Ipak, autonomna regulacija HJPC BiH dovela je do

<sup>52</sup> Law on the HJPC of BiH, Article 4 (1), n, m;

<sup>53</sup> Ibid. Article 11 (1, 2)

<sup>54</sup> Law on the HJPC of BiH, Article 4 (1)

faktičkih ograničenja ovih karijernih promjena, čime su iste znatno otežane. Naime, HJPC BiH je svojim Poslovníkom o radu normirao distribuciju bodova prilikom rangiranja kandidata u postupku imenovanja, te je tako značajno veći broj bodova predviđen za kandidate koji slijede isti karijerni put, u odnosu na one koji ga mijenjaju.<sup>55</sup> Time karijerne promjene unutar pravosuđa nisu formalno zabranjene, ali su uspostavljena interna ograničenja koja mogu dovesti do napuštanja ovih pojava.

## 5.2. Prostor između “slova zakona” i pravosudne stvarnosti

Uprkos postojanju čvrstih legislativnih garancija nezavisnosti i funkcionalnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini, analiza 20-godišnjeg post-reformskog perioda, ukazuje na krupne distinkcije između propisanih normativnih rješenja i ciljeva, te onoga što čini pravosudnu stvarnost. Navedeno proizlazi iz zaključaka brojnih mehanizama monitoringa pravosuđa, gdje se ključni propusti svode na izostanak adekvatnog nivoa integriteta nosilaca pravosudnih funkcija, te konkretnih rezultata na planu procesuiranja systemske i političke korupcije.<sup>56</sup> Ovo će ujedno predstavljati i glavni izazov domaćim vlastima u okviru pristupnih pregovora za članstvo u EU, a posebno u dijelu ispunjavanja zahtjeva iz *Poglavlja 23 – Vladavina prava i osnovna prava*. Prema novouspostavljenoj metodologiji za vođenje pristupnih pregovora sa državama kandidatima sa Zapadnog Balkana, ovo poglavlje čini dio *Klastera I – “Osnove”*, koji se tokom pregovora prvi otvara, a posljednji zatvara, uz dodatni uslov ispunjavanja privremenih (prelaznih) mjerila za poglavlje *Vladavina prava* kako bi došlo do zatvaranja drugih pojedinačnih poglavlja.<sup>57</sup> To potvrđuje jasno opredjeljenje institucija EU ka dosljednoj implementaciji

<sup>55</sup> Rules of Procedure of the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, Article 54e.

<sup>56</sup> The Corruption Perceptions Index (CPI) is a tool used by the international organization Transparency International. It shows that in 2024, Bosnia and Herzegovina recorded its worst result to date (33 points) and, after Belarus, ranks second worst in Europe in terms of perceived corruption. Particularly concerning is the dramatic decline compared to 2012 (9 points fewer), when Bosnia and Herzegovina was among the best-rated countries in the Western Balkans: <https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/ner>

<sup>57</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020) 57 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0057>

principa vladavine prava, uključujući i nezavisnost pravosuđa od strane svih država članica, a što čini središte vrijednosti i pravne stečevine EU. Gotovo svi redovni godišnji izvještaji EU za BiH ukazuju na nepostojanje jasnog institucionalnog napretka na ovom polju, naročito od Analitičkog izvještaja i Mišljenja Evropske Komisije 2019 na ovamo.<sup>58</sup> I nakon sticanja statusa kandidata za članstvo u EU 2022. godine ovo pitanje ostaje otvoreno. U odnosu na zahtjev za nezavisnošću pravosuđa, u posljednjem izvještaju iz novembra 2025. godine naglašeni su sljedeći propusti vlasti u BiH: i. neprimjereni unutrašnji i vanjski pritisci na pravosuđe, ii. prednost koja se prilikom imenovanja daje etničkoj ravnoteži, kroz zapostavljanje principa izbora zasnovanog na zaslugama i kvaliteti; iii. izostanak adekvatnog nivoa obrazloženja odluka o imenovanju nosilaca pravosudnih funkcija; iv. nedosljedno provođenje sistema automatskog dodjeljivanja predmeta.<sup>59</sup>

Parlamentarna skupština BiH je tokom 2023. usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o HJPC, opravdavajući ga izvršavanjem obaveza koje za BiH predstoje na putu za članstvo u EU. Istovremeno, ovim Zakonom je predviđeno da će u roku od jedne godine od dana njegovog stupanja na snagu, Parlamentarna skupština BiH donijeti novi Zakon o HJPC, koji će *“biti usklađen sa standardima, kako je to predviđeno u Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu BiH za članstvo u EU,”*<sup>60</sup> što predstavlja gotovo apsurdnu formulaciju. Imajući ovo u vidu, postavlja se opravdano pitanje šta je u odnosu na standarde EU ugrađeno u postojeći Zakon koji je na snazi, te se pojavljuje bojazan da je njegovo usvajanje predstavljalo zapravo puku birokratsku fikciju reformskog napretka na ovom području.

U skladu sa obavezom usvajanja potpuno novog Zakona, Ministarstvo pravde BiH je utvrdilo Nacrt Zakona o HJPC,<sup>61</sup> koji zbog kontinuiranih političkih blokada, nikada nije usvojen od strane Savjeta ministara BiH, a što je preduslov za otpočinjanje zakonodavnog postupka. S druge strane, grupa opozicionih političara u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine

<sup>58</sup> See, Bosnia and Herzegovina Reports: 2019 – 2025.

<sup>59</sup> Bosnia and Herzegovina Report 2025 (27 – 44.)

<sup>60</sup> Law on Amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (*Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, No. 63/23).

<sup>61</sup> Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina) [https://www.mpr.gov.ba/web\\_dokumenti/default.aspx?id=17805&langTag=bs-BA](https://www.mpr.gov.ba/web_dokumenti/default.aspx?id=17805&langTag=bs-BA)

uputila je prijedlog Zakona u parlamentarnu proceduru, sa pretežito sličnim rješenjima kao i utvrđeni Nacrt Ministarstva pravde.<sup>62</sup>

U poređenju sa prezentovanim prijedlogom za ustavnu reformu pravosuđa u Italiji, Nacrt i Prijedlog Zakona o HJPC BiH zadržavaju istovjetan koncept pravosuđa, uz određene novitete koji su bliski predloženom italijanskom modelu, što nameće debatu o njihovoj komplementarnosti sa zahtjevima nezavisnosti pravosuđa. U organizacionom smislu, predlaže se reduciranje broja članova HJPC BiH, na način da bi HJPC BiH imao ukupno 20 članova, i to kroz povećanje broja članova koji dolaze sa pojedinih nivoa vršenja pravosudnih funkcija. Na primjer, prema ovim izmjenama, sada će u strukturi HJPC BiH biti zastupljeno dvoje kantonalnih tužilaca iz FBiH, odnosno dvoje okružnih javnih tužilaca iz RS. Obje verzije i dalje predviđaju članstvo jednog člana izabranog od strane Savjeta ministara, na prijedlog ministra pravde BiH, te jednog člana kojeg bira Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH, s tim da se propisuju konkretni uslovi koje oni moraju ispuniti, u smislu adekvatnog nivoa obrazovanja, radnog iskustva i osobnog integriteta. Međutim, promjena najsvrodija analiziranim primjerima u slučaju Italije, jeste formiranje posebnih odjela unutar HJPC BiH – *Sudski odjel* i *Tužilački odjel*, koji će u pogledu imenovanja sudija, odnosno tužilaca djelovati kao samostalne jedinice. Sudska, odnosno tužilačka komponenta unutar HCJP BiH ovim činom djelimično je razdvojena, tretirajući oblast imenovanja kao pitanje koje je od isključivog interesa samo za jednu grupaciju nosilaca pravosudnih funkcija, a ne za pravosudnu zajednicu u njenoj cjelini, zbog čega bi dosadašnja jedinstvenost HJPC BiH bila relativizirana. Kao i u slučaju prijedloga za reforme u Italiji, najveća opasnost ove izmjene se odnosi na potencijalnu ugroženost nezavisnosti pravosuđa, s obzirom da bi koncentracija ovlaštenja za imenovanje na uski krug subjekata, tj. na osam članova Tužilačkog/Sudskog odjela, mogla otvoriti znatno širi prostor potencijalnom političkom uticaju, te time zaprijetiti konačnim zarobljavanjem postupka imenovanja. Ipak, u kontekstu BiH, možemo govoriti o primjeni blažeg rješenja, koje ne dovodi do potpune institucionalne podjele ove dvije pravosudne funkcije, s obzirom da HJPC BiH o svim drugim pitanjima iz svoje nadležnosti odlučuje u potpunom, odnosno plenarnom sastavu.

<sup>62</sup> Proposal of the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, dated 11 December 2025: [https://www.parlament.ba/data/dokumenti/javne-raspredbe/050126%20-%202001-02-1-2679\\_25%20-%20Prijedlog%20zakona%20o%20VSTCV.pdf](https://www.parlament.ba/data/dokumenti/javne-raspredbe/050126%20-%202001-02-1-2679_25%20-%20Prijedlog%20zakona%20o%20VSTCV.pdf)

Prethodno navedeni primjeri jasno pokazuju da otežanost u stvarnom približavanju BiH ka vrijednostima vladavine prava nije neposredna posljedica postojećeg normativnog i institucionalnog okvira, kojeg je svakako poželjno unaprijediti. Naime, ključni problem leži u izostanku, kako Woelk navodi, “*kulture vladavine prave*” (2025), što znači da dubinska kulturološka promjena kognitivnih obrazaca građana ne može biti proizvedena prvenstveno kao rezultat vanjskog intervencionizma, već je neophodno da se ista inicira unutar same zajednice, putem obrazovanja koje ima za cilj socijalizaciju novih generacija u oblasti ljudskih prava i sloboda, te putem primjernog obnašanja funkcija pravosuđa na principima etičkog i deontološkog integriteta. Jedna nova kultura vladavine prava oslanja se i na sposobnost civilnog društva i njegovih tijela kao kontrolne instance i garanta visokih demokratskih principa u radu institucija i njihovih aktera, neophodnih kako bi se pokrenula i očuvala stvarna demokratska transformacija.<sup>63</sup> U konačnici, razvojem kulture vladavine prava, od nosioca pravosudnih funkcija očekivala bi se i snažnija svijest o vlastitoj društvenoj ulozi, odnosno moći “prava” u borbi protiv sve izraženijih tendencija ka autoritarizmu kao sistemskom kontrapunktu demokratiji, čak i u najrazvijenijim zapadnim liberalno-demokratskim državama.

## 6. USTAVNI SUDOVI KAO NOSIOCI INSTITUCIONALNE MOĆI

Za razliku od sistema redovnog pravosuđa čija se svrha ogleda u pružanju efektivne zaštite ljudskih prava i sloboda, te rješavanju pravnih sporova različite prirode, ustavno sudstvo kao državna funkcija, te ustavni sudovi kao njeni nosioci, pojavili su se zbog potrebe očuvanja nepovredivosti i stabilnosti cjelokupnog ustavnog poretka. Sagledavajući primjere iz komparativnog prava, nadležnosti koje ustavotvorci dodjeljuju ustavnim sudovima mogu se svrstati u dvije velike grupe – i. kontrola ustavnosti i rješavanje drugih ustavno – pravnih sporova između najviših državnih organa; ii. apelaciona jurisdikcija u postupcima povodom ustavnih tužbi/žalbi. Upravo iz prirode nadležnosti ustavnih sudova, te pravno – političkih učinaka koji nastupaju donošenjem njegovih odluka, proizlazi da ustavni sudovi nisu samo *sudovi*,

---

<sup>63</sup> Jens Woelk, “Rule of Law, the Judiciary, and Necessary Constitutional Reforms,” in *The Dilemma of Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: Discussing Options with a View to EU Accession*, ed. Maja Šahadžić, Tatjana Sekulić, Nevenko Vranješ, and Jens Woelk (Leiden/Boston: Brill | Nijhoff), 166–168.

već *ustavni organi* u punom smislu riječi. Njihova uloga uključuje široku kontrolu vlasti i time učestvuje u vršenju „najviše državne vlasti“, te su inkorporirani u proces formiranja „*državne volje*“.<sup>64</sup> S obzirom na nesporni ustavno – pravni status ovog organa, donošenjem odluka ustavnih sudova primarno nastupaju pravni učinci, zavisno od predmeta konkretnog ustavno – pravnog spora. Međutim, dejstva odluka se ne iscrpljuju u njihovoj pravnoj dimenziji, već ona neminovno sadrže političke implikacije, koje mogu da opredijele dalji razvoj institucionalnih odnosa, što je posebno izraženo spram izvršne i zakonodavne vlasti. Prema tome, ustavno – sudska funkcija pojavila se kao ključni faktor osiguranja vladavine prava, utemeljujući svoju egzistenciju na shvatanju da politička sfera nije izuzeta od prava niti njemu suprotstavljena, već da je podložna sudskoj kontroli. U tom smislu, ustavni sudovi utvrđuju pravne okvire za djelovanje političkih subjekata, koje će biti usklađeno za ustavnim poretom,<sup>65</sup> ne upuštajući se u pitanja opravdanosti i svršishodnosti političkih aktivnosti. S druge strane, prisutno je doktrinarno usmjerenje koje veći naglasak stavlja na političku prirodu ustavno – sudskog odlučivanja. Tako Ehs i Neiser, unose kontraverzni doktrinarni pristup, smatrajući da je ustavna jurisprudencija isključivo pitanje moći, gdje odnosi moći utiču na sudsku primjenjivosti normi, ali i na politički kontrolisan sastav sudova. Tako ustavni sudovi *de facto* sudjeluju u upravljanju državom, faktor su političke moći i stoga se njihova uloga, aktivnost i funkcija više ne mogu opisati isključivo pravnim terminima.<sup>66</sup> Zbog toga Seiler spor oko ustavno – sudske nadležnosti vidi kao spor o odnosu između pozitivnog i nadpozitivnog prava, odnosno kao spor između politički donesenog prava i sudske prakse.<sup>67</sup> Ne upuštajući se u dublju analizu ovih doktrinarnih pristupa, nedvosmisleno možemo ustvrditi da postojanje ustavnih sudova predstavlja minimalni uslov za osiguranje najviše vrijednosti ustava, te jedan od ključnih mehanizama efektivne kontrole javnih vlasti.

<sup>64</sup> Gerhard Leibholz, *Verfassungsgerichtsbarkeit im demokratischen Rechtsstaat*, *Zeitschrift für Politik* 3,1 (1956), 7 – 8.

<sup>65</sup> Ernst Friesenhahn, *Die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit im Gesamtgefüge der Verfassung*, u: Peter Häberle(ur.), *Verfassungsgerichtsbarkeit*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1976, str. 355–366.

<sup>66</sup> Tamara Ehs i Heinz Neisser, *Verfassungsgerichtsbarkeit und Demokratie* (Wien: Böhlau Verlag, 2017), 18.

<sup>67</sup> Hans Seiler, „Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik“, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 129/2 (2010), 519.

Ustavni sud Italije jedan je od temeljnih ustavnih organa, čiji su status, organizacija i nadležnosti utvrđene izričitim odredbama Ustava.<sup>68</sup> Istovremeno, Ustav je precizno odredio i pravne učinke odluka o kontroli ustavnosti, u vidu gubitka pravne snage neustavnih zakona od momenta objavljivanja odluke Ustavnog suda.<sup>69</sup> To upućuje na zaključak da Italija slijedi „austrijski – kelsenovski“ koncept ustavnog sudstva, gdje njegova uloga „negativnog zakonodavca“ zauzima primat u dodijeljenim nadležnostima. Međutim, u eri savremenog konstitucionalizma, identifikuju se novi pravci razvoja Ustavnog suda Italije, gdje se isti prepoznaje kao sve češći politički akter. Ova pojava, najčešće dolazi usljed dvije važne okolnosti – *i. ustavne reforme iz 2001. godine* koja je ojačala položaj i odgovornost regija, a što je Ustavnom sudu nametnulo ulogu arbitra u rješavanju sporova između države i federalnih jedinica, *ii. promjene dizajna i funkcionisanja političkog sistema*, što je dovelo do pojave napetosti u odnosima između sudstva i nosilaca političkih funkcija.<sup>70</sup> Zbog toga pojedini autori smatraju da je primaran uticaj na aktivističko pozicioniranje Ustavnog suda imao opšti društveni kontekst, gdje je društvena zajednica zbog nezadovoljstva odgovorima izvršne vlasti, svoje zahtjeve sve intenzivnije počela usmjeravati ka organima za zaštitu prava.<sup>71</sup> Na tom planu, Palazzo prepoznaje tri pojavne forme onoga što se naziva *law-making activity* Ustavnog suda Italije, i to kroz: *i. proširenje procesnih pravila pred Ustavnim sudom*, koja su omogućila obraćanje Ustavnom sudu i onim akterima koji nisu izričito predviđeni u pozitivnim propisima; *ii. proširenje ovlaštenja pojedinim ustavnim organima*, što je posebno bilo izraženo u odnosu na pitanja primjene prava EU, kada je Ustavni sud dodijelio ovlaštenje redovnom pravosuđu da privremeno suspenduju zakon koji je nespojiv za legislativom EU; *iii. proširenje parametara u odnosu na koje se vrši kontrola ustavnosti*, na način da u okviru te nadležnosti, Ustavni sud ispituje kompatibilnost zakona ne samo sa Ustavom, već i sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, ali i sa „super-constitutional norms“. Ujedno, ove norme predstavljaju „the fundamental principles of the legal systems and human rights“, te imaju

<sup>68</sup> See: Constitution of the Italian Republic, Article 134 – 137.

<sup>69</sup> Ibid, Article 136.

<sup>70</sup> Maartje de Visser, *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis* (Hart Publishing 2014), ch 2, „The Rise of Constitutional Adjudication“, 65–67.

<sup>71</sup> Diletta Tega, *The Italian Constitutional Court in its Context, European Constitutional Law Review* 17 (2021), str. 383–391,

primat i u odnosu na evropske pravne izvore.<sup>72</sup> Nedefinisanost krajnjih dometa ustavno – sudske funkcije pokazuje da su implementacija i zaštita ustava izuzetno kompleksni procesi, koji nemaju ustaljenu pravnu formu, već su rezultat opetovane institucionalne interakcije i saradnje, koja u konačnici određuju sadržaj i modalitete primjene ustavne norme.

U Bosni i Hercegovini, kada je u pitanju sadržaj ustavno – sudske funkcije, egzistira donekle sličan model, uz pojedine razlike koje su odraz specifične ustavne strukture BiH. „Ustavotvorac“ je Ustavnom sudu BiH povjerio delikatan zadatak „podržavanja“ Ustava, a koja funkcija se ostvaruje kroz nadležnosti za apstraktnu i konkretnu ocjenu ustavnosti, rješavanje organskih sporova, apelacionu nadležnost, odlučivanje o proceduralnim pitanjima zaštite vitalnog nacionalnog interesa, kao i statusa Brčko Distrikta BiH.<sup>73</sup> Jedno od važnih obilježja Ustavnog suda BiH ogleda se u njegovom autonomnom statusu u pravno – političkom poretku, primarno u odnosu na zakonodavca. Naime, ovaj status implicitno proizlazi iz ustavnih normi koje se svode na utvrđivanje organizacije, načina izbora i trajanje mandata i njegove nadležnosti, te istovremeno određuju da će „*Sud većinom glasova svih članova, usvojiti svoja pravila o radu.*“<sup>74</sup> Međutim, ovaj autonoman status naročito je ojačan obimom ove „samo – regulatorne“ aktivnosti, koja je obuhvatila ne samo tehnička aspekte važne za funkcionisanje Ustavnog suda, već i ključna pravno – politička pitanja, koja determinišu odnose Ustavnog suda BiH prema drugim organima javne vlasti (npr. normiranje pravnih dejstava vlastitih odluka, uključujući i mogućnost retroaktivnog djelovanja),<sup>75</sup> te omogućavaju da Ustavni sud zaista preuzme ulogu kreatora politika.<sup>76</sup> Naročita osjetljivost ovog problema povezana je sa izostankom institucionalne odgovornosti Ustavnog suda, odnosno sa nepostojanjem pravnih formi koje bi utvrdile granice njegovog regulatornog djelovanja, a koje su u praktičnom smislu dovele do pojava upitne ustavnosti. Tako je Ustavni sud BiH, kao odgovor na političku blokadu izbora dvoje sudija od strane Narodne skupštine Bosne i

<sup>72</sup> Nausica Palazzo, *Law-making power of the Constitutional Court of Italy*, u: Monika Florczak-Wątor (ur.), *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, Routledge, Abingdon–New York 2020, str. 56–60.

<sup>73</sup> Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine* (Sarajevo: Fondacija Konrad Adenauer, 2012); str. 202 – 2026.

<sup>74</sup> Constitution of Bosnia and Herzegovina, Article VI/2b

<sup>75</sup> Rules of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, Article 57 – 71.

<sup>76</sup> See: Nedim Kulenović, *Sud kao kreator politika: Uloga i efekti Ustavnog suda BiH u demokratskoj tranziciji i konsolidaciji* (Sarajevo: Analitika, 2016)

Hercegovine, koja značajno otežava svakodnevni rad Suda, izmijenio odredbe vlastitih Pravila, te omogućio ostanak na funkciji sudije i nakon navršenih 70 godina (iako je jasnom odredbom Ustava normirana krajnja dobna granica za vršenje funkcije sudije Ustavnog suda), u slučaju da nadležni organi ne izaberu novog sudiju do dana prestanka mandata zbog starosne dobi.<sup>77</sup> Ovim činom, ne ulazeći u ispitivanje njegove opravdanost, Ustavni sud BiH je preuzeo ulogu ustavotvorca i *de facto* izmijenio odredbe Ustava. Pored ovoga, ustavno – pravni poredak BiH je suočen sa problemom neizvršenja pojedinih odluka Ustavnog suda BiH, te neučinkovitošću sistema odgovornosti za takvo postupanje,<sup>78</sup> a upravo ovo čini jednu od fundamentalnih osnova vladavine prava.<sup>79</sup> U konačnici, pristupni put ka Evropskoj Uniji je pred domaće vlasti postavio izazov rješavanja statusa tzv. „međunarodnih sudija“, odnosno troje sudija koje nakon konsultacija sa Predsjedništvom BiH, bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava,<sup>80</sup> a koji ne mogu biti državljani BiH niti susjednih zemalja. U pogledu modaliteta za ispunjenje ovog zahtjeva ne postoji ni približna saglasnost nosilaca političke moći u BiH, te svjedočimo prisustvu najmanje dva potpuno različita gledišta. Prema jednom rezonovanju ovog problema, rješenje pitanja izbora međunarodnih sudija podrazumijeva izmjenu samog Ustava, s obzirom da su oni ustavna kategorija. Na drugoj strani, rješenje se pronalazi u donošenju zakona o drugačijem izboru ovih sudija, a za čije donošenje postoji valjani ustavni osnov, jer je sam Ustav predvidio korištenje ove mogućnosti nakon isteka predviđenog perioda ustavne konsolidacije, odnosno pet godina od izbora prvog saziva Ustavnog suda BiH.

---

<sup>77</sup> Decision on the Amendment of the Rules of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina No. SU-03-579-1/23, 30 May 2024

<sup>78</sup> See, Conclusions and Recommendations from the Conference “Execution of the Decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina,” 13–14 July 2023. [https://www.ustavisud.ba/uploads/documents/konferencija-izvršenje-odluka-usbih-juni-2023-zaključci-i-preporuke-bs\\_1686912536.pdf](https://www.ustavisud.ba/uploads/documents/konferencija-izvršenje-odluka-usbih-juni-2023-zaključci-i-preporuke-bs_1686912536.pdf)

<sup>79</sup> Bosnia and Herzegovina Report 2025 (27)

<sup>80</sup> Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina’s application for membership of the European Union [https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5804b1abc7c5-4cb9-bfa5-b241a5f4a0f8\\_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion\\_en.pdf](https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5804b1abc7c5-4cb9-bfa5-b241a5f4a0f8_en?filename=20190529-bosnia-and-herzegovina-opinion_en.pdf)

## 7. UMJESTO ZAKLJUČKA - ŠTA U SLUČAJU BOSNE I HERCEGOVINE MOŽEMO NAUČITI NA ITALIJANSKOM PRIMJERU?

Na stranicama iza nas nastojali smo ponuditi pravno – sociološki pogled na poziciju koju pravosuđe i ustavno sudstvo zauzimaju u turbulentnom procesu (pre)raspodjele institucionalne moći. Učinci navedenog procesa posebno dolaze do izražaja prilikom provođenja ustavnih (Italija) ili zakonodavnih reformi (Bosna i Hercegovina), a mogu nastupiti i kao posljedica faktičkog izvršavanja različitih državnih funkcija. S tim u vezi, inicijalnu osnovu samog rada predstavljala je temeljna ideja podjele vlasti, koja prema liberalno – demokratskom poimanju ima zadatak da iznalaženjem odgovarajućih modaliteta distribucije državnih funkcija spriječi usko koncentrisanje moći unutar jednog segmenta državnih institucija, te time obezbijedi opstanak demokratskog sistema kao principa organizacije jedne društveno-političke zajednice slobodnih pojedinaca - *polity*. U takvim okolnostima, od fundamentalne važnosti za koncept vladavine prava jeste pozicioniranje pravosuđa, prevažno iz razloga što očuvanje njegove nezavisnosti predstavlja početnu pretpostavku vladavine prava. Prema tome, zadatak je svih nosilaca javne vlasti, pa i samih članova pravosudne zajednice, da preduzmu sve neophodne institucionalne i pravne korake koji će omogućiti postizanje ove vrijednosti, pa time i efektivno izvršavanje onih funkcija koje čine sadržaj ove grane vlasti.

Smisao ovog rada nije bilo samo deskriptivno prikazivanje normativnih rješenja, primenom komparativnog istraživačkog metoda. Naime, ideja rada zasnivala se na identifikaciji pojava i formi reduciranja podjele institucionalne moći, a koji bi mogli ugroziti nezavisnost pravosuđa, te nastojanju da iskustva iz italijanske ustavne reforme, čiji je ishod još uvijek neizvjestan, posluže kao izazovan orijentir za analizu promjena koje će neminovno uslijediti u bosansko – hercegovačkom pravosudnom kontekstu. U oba slučaja, još uvijek se ne može govoriti o *ustavnoj krizi sistema*, naročito kada se radi o Italiji, ali su tendencije ka autoritarizmu kao realnoj opasnosti za liberalne demokracije, a na koje ovi primjeri nedvojbeno ukazuju, sigurno prisutne i ne bi trebale biti zanemarene.

Rad je potvrdio da nezavisnost pravosuđa, pa time i vladavina prava, nisu isključivo stvar odgovarajućeg institucionalnog aparata i pravnog okvira, koliko god su obje ove dimenzije temeljni osnov slobodnog demokratskog društva i države. Institucije Evropske Unije upravo iz ovog razloga ne propisuju

striktno na koji način pojedine države članice kao i države kandidati trebaju postići zadovoljavajući normativno-institucionalni okvir, poštujući specifičnost historijskog i političko-socijalnog konteksta svake od njih. To ukazuju da vladavina prava predstavlja vrijednosnu kategoriju, koja se može osigurati isključivo njenim adekvatnim inkorporisanjem u građansku političku kulturu date zajednice, koja je istinski opredijeljena za stvarno oživotvorenje ovog koncepta. U tom smislu, Evropska Unija definiše upravo taj normativno-vrijednosni okvir i na osnovu njega uspostavlja niz uslova kojih se države članice trebaju pridržavati, dok se od država u procesu pristupanja očekuje doseganje standarda koji bi morali biti obavezujući za sve.

Dakle, na osnovama takve „kulture vladavine prava“, mogu se konstituisati različiti institucionalni organizmi zaštite nezavisnosti pravosuđa. Poučeni italijanskim primjerom, a u cilju maksimalnog relativiziranja političkog uticaja, neophodno je osigurati nezavisan i transparentan postupak izbora nosilaca pravosudnih funkcija, zasnovan na principa meritornosti i profesionalnih rezultata. Zbog toga je važno postići što je moguće veći stepen autonomije HJPC BiH, ali i pooštriti sistem odgovornosti članova pravosudne zajednice, jer on predstavlja temelj njenog integriteta, čiji je važan potporni dio upravo povjerenja građana, putem kojeg ova institucija održava svoj legitimitet. U slučaju Bosne i Hercegovine kao države kandidata za članstvo u Evropskoj Uniji, svaka reforma mora imati određeni opravdani cilj, koji bi morao proći test javne debate. Same reforme mogu biti učinkovite samo u okolnostima kada se cilj ne zasniva na tehničkom ispunjenju postavljenih zahtjeva, već na razumijevanju stvarnih vrijednosti iz kojih ti zahtjevi proizlaze i približavanju tim vrijednostima. Uprkos poražavajućim rezultatima domaćeg pravosuđa, njegovoj zarobljenosti o kojoj svjedoče izvještaji Evropske Komisije, te negativnoj percepciji građana u odnosu na njegov rad, poduhvat izgradnje nezavisnog pravosuđa ne treba posmatrati kao puki i daleki ideal. Ukoliko se ovaj proces zasniva na istinskom opredijeljenju nosilaca svih grana vlasti, ali i zajednice u cjelini, on može rezultirati stvarnom demokratskom transformacijom našeg sistema.

## BIBLIOGRAFIJA

### Knjige, članci u časopisima i radovi u zbornicima:

- Ademović, N., Marko, J., & Marković, G. (2012) *Constitutional Law of Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Konrad Adenauer Foundation.
- Antonioli, L., & Ruzza, C. (eds.) (2024) *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies*. Cham: Springer.
- Bačić, A. (1992) "Constitutionalism and the Separation of Powers in 'Reactive' Constitutions of the Post-Communist Period," *Politička misao* 29:1.
- Benvenuti, S. (2018) "The Politics of Judicial Accountability in Italy: Shifting the Balance," *European Constitutional Law Review* 14, no. 2.
- Bustos Gisbert, R. (2022) "Judicial Independence in European Constitutional Law," *European Constitutional Law Review* 18, no. 4.
- Campagna, N. (2018) "Separation of Powers," In: R. Voigt (ed.), *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer VS.
- Campagna, N. (2018) "Rule of Law," In: R. Voigt (ed.), *Handbuch Staat*. Wiesbaden: Springer VS.
- Cozzi Fucile, C., & Ferretti, P. (2025) "Shaping Reform: The Role of Experts in the Constitutional Revision Process. The Case of Italy," *Parliamentary Affairs*.
- de Visser, M. (2014) *Constitutional Review in Europe: A Comparative Analysis*. Hart Publishing.
- Ehs, T., & Neisser, H. (2017) *Constitutional Jurisdiction and Democracy*. Vienna: Böhlau Verlag.
- Enzmann, B. (2012) *The Democratic Constitutional State: Origins, Elements, Challenges*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien.
- Ferrari, G. F. (2019) "Italian Perspectives on the Judiciary," *International Journal for Court Administration* 10, no. 1 (Winter).
- Ferrari, G. F. (2020) "The Organization of the Judicial System in Italy," *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo* 7, no. 1.
- Ferri, G. (2020/2021) "The Italian Superior Council of the Judiciary: Between Law and Practice," *DPCE Online* 45, no. 4.
- Friesenhahn, E. (1976) *The Function of Constitutional Jurisdiction in the Overall Constitution*, In: P. Häberle (ed.), *Constitutional Jurisdiction*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

- Leibholz, G. (1956) *Constitutional Jurisdiction in the Democratic Rule of Law*, *Zeitschrift für Politik* 3,1.
- Marković, R. (2010) *Constitutional Law*. Belgrade: Faculty of Law, University of Belgrade.
- Möllers, C. (2013) *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford University Press.
- Novak, M. (2024) "Challenges to Judicial Structural Independence in Slovenia," In: *Judicial Independence: Cornerstone of Democracy*. Leiden–Boston: Brill | Nijhoff.
- Palazzo, N. (2020) "Law-Making Power of the Constitutional Court of Italy," In: M. Florczak-Wątor (ed.), *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*. Abingdon–New York: Routledge.
- Pejić, I. (2013) "Institutional Guarantees of an Independent Judiciary: High Judicial Council," In: E. Šarčević & V. Petrov (eds.), *Judges in the Legal System*. Sarajevo: Center for Public Law Foundation.
- Pereira da Silva, J. (2024) "On the Origins of the Separation of Powers: Some Historical Remarks," In: F. Marques & P. Pinto de Albuquerque (eds.), *Rule of Law in Europe*. Cham: Springer.
- Sahadžić, M. (2025) "The Rule of Law, the Separation of Powers, and Big Tech," *Pravni zapisi* 16:1.
- Seiler, H. (2010) "Constitutional Jurisdiction Between Constitutional Law, Case Law, and Politics," *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 129/2.
- Serio, M. (2005) "The Independence of the Judiciary within a European Context," *Amicus Curiae — Journal of the Society for Advanced Legal Studies* 62.
- Tega, D. (2021) *The Italian Constitutional Court in its Context*, *European Constitutional Law Review* 17.
- Woelk, J. (2025) "Rule of Law, the Judiciary, and Necessary Constitutional Reforms," In: M. Sahadžić, T. Sekulić, N. Vranješ, & J. Woelk (eds.), *The Dilemma of Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina: Discussing Options with a View to EU Accession*. Leiden/Boston: Brill | Nijhoff.

### **Ustavi, zakoni, izvještaji i drugi međunarodni dokumenti:**

- Agreement on the Transfer of Certain Responsibilities of the Entities through the Establishment of the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina
- Bosnia and Herzegovina Report 2025 (27)
- Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, COM(2020) 57 final
- Conclusions and Recommendations from the Conference "Execution of the Decisions of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina," 13–14 July 2023
- Constitution of Bosnia and Herzegovina
- Constitution of the Italian Republic
- Decision Enacting the Law on Amendments to the Law on High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina
- Decision On appointment of judges and on the establishment of the Court of Bosnia and Herzegovina
- Decision on the Amendment of the Rules of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina No. SU-03-579-1/23, 30 May 2024
- Draft Amendments to the Italian Constitution to Be Decided by Referendum,
- Draft Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina)
- Law No. 195 of 24 March 1958 on the Establishment and Organisation of the High Council for the Judiciary
- Law No. 44 of 28 March 2002 Amending Law No. 195 of 24 March 1958, containing provisions on the establishment and functioning of the High Council of the Judiciary.
- Law on Amendments to the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina (*Official Gazette of Bosnia and Herzegovina*, No. 63/23).
- Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina,

- Proposal of the Law on the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina, dated 11 December 2025
- Rules of Procedure of the High Judicial and Prosecutorial Council of Bosnia and Herzegovina Rules of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina

### **Sudska praksa**

- *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland*, Applications Nos. 49868/19 & 57511/19, ECHR, Judgment of 8 November 2021
- *Grzęda v. Poland*, Application no. 43572/18, ECHR (Grand Chamber), Judgment of 15 March 2022,
- *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, Application no. 26374/18, ECHR (Grand Chamber), Judgment of 1 December 2020.

## **THE ROLE OF THE JUDICIARY AND CONSTITUTIONAL COURTS IN THE DISTRIBUTION OF INSTITUTIONAL POWER: A COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ITALIAN REPUBLIC AND BOSNIA AND HERZEGOVINA<sup>81</sup>**

### **Abstract**

Judicial independence constitutes an inseparable component of the rule of law, reflecting its very essence and enabling the full affirmation of this concept. An independent judiciary therefore presupposes a prior systemic distribution of state functions, that is, of institutional power, which ensures the autonomous status of the judicial branch and the unobstructed exercise of its role in a democratic society—namely, the protection of rights and the prevention of the uncontrolled concentration of power. This independence is manifested both through the institutional autonomy of judicial bodies and through the individual independence of holders of judicial office, which is determined not only by the adequacy of the normative framework but also by the moral and deontological integrity of individuals. Reform initiatives in Italy have given rise to concerns about potential political pressure and control over the judiciary, stemming from the fragmentation of what had previously been a unified judicial community and the establishment of two separate regimes governing the exercise of judicial functions. By contrast, the case of Bosnia and Herzegovina indicates that the establishment of a legal framework represents only an initial step toward building judicial independence, and that the crucial step toward genuinely approaching this ideal lies in the sincere commitment of political authorities, as well as of members of the judicial community themselves, to the affirmation of a culture of the rule of law. Changes in the institutional balance are also evident with regard to the constitutional adjudicatory function, as constitutional courts increasingly resort to creative instruments of legal interpretation, including interpretations of their own competences, which leads to strained relations with other branches of government and, in certain cases, to constitutional crises.

### **Keywords:**

judicial independence, rule of law, separation of powers, constitutional justice

<sup>81</sup> Funded by the European Union under the NextGenerationEU programme, Missione 4, Componente 1, Investimento 3.4 “Didattica e competenze universitarie avanzate”, Sotto-investimento T4 “Iniziativa transnazionali in materia di istruzione”, CUP B61124000450006, Project Proposal TNE23-00057. The project was coordinated by the University of Siena, University of Milan-Bicocca, University of Salento, and University of Cagliari, with the University of Sarajevo – Faculty of Law participating as a project partner.

## „Nasilje nad ženama: Između prava i društvene odgovornosti“ prikaz naučnog skupa povodom Dana žena, Univerzitet u Sarajevu – 9. marta 2026. godine

prikaz

Amila Ždralović\*

Obilježavanje 8. marta kao Međunarodnog dana žena globalni je povod i prilika za organiziranje konferencija, uličnih akcija, marševa i drugih aktivnosti koje uvode ženske glasove u javne prostore afirmišući ženske doprinose i skreću pažnju na probleme s kojima se susreću žene danas. Ovakve aktivnosti organiziraju se i u Bosni i Hercegovini, ali su se dugo vremena odvijale isključivo u sferi civilnog društva i na inicijativu aktivistkinja i aktivista. Međutim, posljednjih godina se uključuju i različiti institucionalni akteri, što je važan segment procesa urođnjavanja, jer se društveno značajne teme o kojima su ranije govorile samo aktivistkinje u feminističkim krugovima kao jedinim dostupnim prostorima, sada otvaraju u različitim institucijama, kao što su obrazovne. Upravo u tom kontekstu se može posmatrati i činjenica da se posljednjih godina različiti događaji povodom Dana žena organiziraju i na visokoškolskim institucijama. Različite aktivnosti organizirale su i članice Univerziteta u Sarajevu (UNSA) kao što su Pravni fakultet i Fakultet političkih nauka, ali i u organizaciji samog Rektorata UNSA. Tako su 2023. godine u okviru događaja pod nazivom „Bosanskohercegovačke naučnice, umjetnice i sportašice“<sup>1</sup> organizirane panel-diskusija i dvije izložbe, dok je tokom marta 2024. godine u okviru kampanje Mjesec dana ženskog romskog aktivizma, održan čitav niz događaja pod nazivom „Inkluzivni univerzitet“, koji je otvoren panelom o romskoj kulturi i umjetnosti<sup>2</sup>.

\* Vanredena profesorica na UNSA – Pravnom fakultetu, a.zdralovic@pfsa.unsa.ba

<sup>1</sup> Vidi više: UNSA (8.3.2023.) *Dvije izložbe i panel: „Bosanskohercegovačke naučnice, umjetnice i sportašice“ u povodu 8. marta na Univerzitetu u Sarajevu* (<https://unsa.ba/index.php/novosti/dvije-izlozbe-i-panel-bosanskohercegovačke-naucnice-umjetnice-i-sportasice-u-%povodu-8-0>).

<sup>2</sup> Vidi više: UNSA (5. 3. 2024.) *Najavljujemo: Panel o romskoj kulturi i umjetnosti* (<https://www.unsa.ba/novosti/najavljujemo-panel-o-romskoj-kulturi-i-umjetnosti>)-

Ove godine (2026) održan je naučni skup pod nazivom „Nasilje nad ženama: Između prava i društvene odgovornosti“<sup>3</sup>. Skup je održan 9. marta 2026. godine u Rektoratu UNSA, a na inicijativu prof. mr. Arme Tanović-Branković, prorektorice za umjetnost, umjetničkoistraživački rad, kulturu i sport. Osim prorektorice Tanović-Branković, Organizcioni odbor skupa činile su profesorice UNSA: Amila Ždralović (Pravni fakultet), Jasna Kovačević (Ekonomski fakultet), Marija Lučić-Čatić (Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije) i Sanela Šadić (Fakultet političkih nauka). Profesionalni profili sudionica i sudionika naučnog skupa ukazuju na multidisciplinarni, ali i multisektorski pristup rodno zasnovanom nasilju, budući da je konferencija okupila kako profesore i profesorice s različitih fakulteta UNSA, tako eksperte i ekspertice iz oblasti prava, medija i socijalnog rada i aktivistkinje. Na samom otvaranju konferencije prisutnima su se pored prof. dr. Tarika Zaimovića, rektora UNSA, prof. mr. Tanović-Branković, prorektorice UNSA, Nj. E. Christine Demaille, ambasadorice Kraljevine Belgije u Bosni i Hercegovini i Anne-Marije van de Staaij, zamjenice Ambasadora Kraljevine Nizozemske u Bosni i Hercegovini, obratila i Dragana Seferović koja je podijelila svoju ličnu priču iskustva nasilja. Već ovakav početak s korištenjem alata ‘pripovijedanja ličnih priča’ na višestruke načine dekonstruiše tradicionalne pristupe na znanstveno-stručnim skupovima.

Radni dio konferencije otvoren je izlaganjem dr. Jasne Bakšić-Muftić, redovne profesorice na UNSA, Pravnom fakultetu, koja je govorila o tome zbog čega opstaje jaz između normativne zaštite i stvarnosti s visokom stopom femicida u Bosni i Hercegovini. Polazište izlaganja bio je uvid da iako postoji razvijen normativni i institucionalni okvir zaštite rodne ravnopravnosti u Bosni i Hercegovini, rodno zasnovano nasilje ostaje „sistemski problem, a femicid se pojavljuje kao krajnji ishod institucionalno prepoznatog ali nedovoljno spriječenog nasilja“. Profesorica Bakšić-Muftić smatra da se objašnjenje visoke stope femicida u Bosni i Hercegovini ne može iscrpiti u argumentima o slaboj implementaciji zakona, fragmentaciji nadležnosti državnih organa ili općoj patrijarhalnoj kulturi, te predlaže da se uz ove argumente u raspravu uključi analiza „postkonfliktne transformacije autoriteta“. U izlaganju je istaknuto da je tokom rata u Bosni i Hercegovini ‘90-ih godina prošlog stoljeća rodno zasnovano nasilje imalo etničku dimenziju ratne strategije i zločina protiv čovječnosti, ali i dimenziju individualizirane dominacije nad

<sup>3</sup> Program održanog naučnog skupa je dostupan na: <https://www.unsa.ba/novosti/univerzitet-u-sarajevu-organizuje-naucni-skup-nasilje-nad-zenama-izmedu-prava-i-drustvene>.

‘neprijateljem’, te da se „u poslijeratnom periodu rodno zasnovano nasilje pojavljuje unutar svih etničkih zajednica, ali neprijatelj više nije vanjski kolektivitet, već žena unutar zajednice“. Ova promjena ukazuje na odsustvo normativne transformacije legitimnosti autoriteta, a teorijski okvir za ovakav pristup naslonjen je na distinkciju moći i nasilja u radovima Hannah Arendt i analizu normalizacije u radovima Michela Foucaulta. Uvodničarka je zaključila da „postdejtonska stabilizacija nije proizvela potpunu delegitimizaciju nasilja kao obrasca kontrole“. Štaviše, ravnopravnost je formalno uspostavljena, ali nije interiorizirana kao model legitimnih i opravdanih rod-nih odnosa te se zaključuje da „bez normativne transformacije legitimnosti autoriteta – od prava na kontrolu ka obavezi zaštite – rodna sigurnost ostaje normativna obaveza bez pune političke snage i podrške, a postkonfliktna stabilnost ostaje selektivna jer ne uključuje rodnu sigurnost“.

Pored uvodnog izlaganja prof. dr. Bakšić-Muftić i zaključnog izlaganja prof. dr. Nerzuka Ćurka, redovnog profesora na Fakultetu političkih nauka, koji je poentirao pitanja odgovornosti institucija i zajednice u suprotstavljanju svim oblicima nasilja, konferencija se odvijala kroz četiri tematska panela. U okviru prvog panela koji je bio posvećen međunarodnom i nacionalnom pravnom okviru prof. dr. Sanela Bašić (UNSA – Fakultet političkih nauka) govorila je o temi „Istanbulska konvencija: Otvaranje novih horizonata zaštite i rodne ravnopravnosti“, pravnik i nezavisni stručnjak Adnan Kadribašić o temi „Procjena rizika kao javna politika zaštite života“, dr. Zlatan Hrnčić (Gender centar FBIH) o temi „Strateško djelovanje u prevenciji i borbi protiv nasilja u porodici“ te kantonalna tužiteljica Željka Tomić-Andušić o temi „Institucionalni i pravosudni odgovori na rodno zasnovano nasilje“. Prvi panel je bio fokusiran na stratešku primjenu međunarodnih i nacionalnih standarda u pogledu eliminacije svih oblika rodno zasnovanog nasilja. Upravo ovakvi pristupi koji uzimaju u obzir iskustva rada na terenu, adresiraju praktične teme značajne za premošćivanje jaza između pravnih standarda i njihove stvarne primjene.

U okviru drugog panela razgovarano je o temi institucionalne odgovornosti u segmentu visokoškolskog obrazovanja. Prof. dr. Amila Ždralović (UNSA - Pravni fakultet) predstavila je aktivnosti Savjeta za rodnu ravnopravnost UNSA<sup>4</sup>, koji je uspostavljen u jesen 2023. godine kao savjetodavno tijelo Senata UNSA. Prof. dr. Jasna Kovačević (UNSA - Ekonomski fakultet) predstavila

<sup>4</sup> Vidi više: <https://www.unsa.ba/o-univerzitetu/kvalitet-na-unsu/savjet-za-rodnu-ravnopravnost-unsu>. \*

je rezultate projekta „Uvođenje rodno osviještenih politika u visoko obrazovanje“ (UNIGEM)<sup>5</sup> koji je u periodu od 2021. do 2025. godine realizirala TPO fondacija u saradnji s 19 univerziteta iz Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije i Crne Gore. Prof. dr. Amer Osmić i prof. dr. Sanela Šadić s UNSA - Fakulteta političkih nauka govorili su o (ne)zastupljenost nastavnih sadržaja o rodno zasnovanom nasilju na UNSA, a na temelju istraživanja iz 2022. godine<sup>6</sup>. Prof. dr. Elvira Čekić (UNSA - Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije) predstavila je preliminarne rezultate istraživanja o rodno zasnovanom uznemiravanju u visokom obrazovanju realiziranog u okviru naučno-istraživačkog projekta „Analiza primjene Smjernica za prevenciju seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja“ na UNSA - Fakultetu za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, UNSA - Pravnom fakultetu i UNSA - Fakultetu političkih nauka. Nalazi ovog empirijskog istraživanja koji ukazuju na postojanje značajnih barijera prijavljivanja, i to kako emocionalnih (kao npr. strah od negativnih posljedica, nepovjerenje u institucionalne mehanizme i strah od stigmatizacije ili ismijavanja), tako i informacijskih koje se prepoznaju kroz identificiranu nesigurnost u vezi s tim kome se obratiti u slučaju uznemiravanja. Time ovo empirijsko istraživanje, čije se objavljivanje očekuje tokom 2026. godine, može poslužiti kao osnova za daljnje unapređenje institucionalnih politika prevencije i podrške u visokom obrazovanju.

U okviru trećeg panela o temi civilnog društva, zaštitnih mehanizama i međunarodne saradnje govorile su aktivistkinje iz lokalnih i međunarodnih organizacija. Amina Dizdar (Sarajevski otvoreni centar) je govorila o rodno zasnovanom nasilju kao društvenom obrascu i pravnim izazovima regulisanja ove vrste nasilja u BiH. U izlaganju je istaknuto da iako je važno pitanje zakonske kvalifikacije rodno zasnovanog nasilja, ipak je uz to potrebno imati u vidu da ono „predstavlja historijski oblikovan obrazac rodne nejednakosti, zasnovan na asimetričnim odnosima moći, stereotipima i društvenoj toleranciji nasilja u intimnim i javnim odnosima“. Ovakav pristup omogućio je da se u pravnoj analizi nasilje nad ženama smjesti u širi društveni kontekst i analizira kao „manifestacija strukturalnih nejednakosti koje pravo pokušava

<sup>5</sup> Vidi više: <http://www.tpo.ba/b/Projekti.html>.

<sup>6</sup> Vidi više: Amer Omić, Lejla Osmić, Sanela Šadić, Amila Ždralović i Enita Čustović. (2022). *Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje u visokom obrazovanju - između teorije i prakse*. Sarajevo: UNSA-FPN ([https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2022/11/STUDIJA\\_FINAL\\_NuP-1.pdf](https://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/2022/11/STUDIJA_FINAL_NuP-1.pdf)).

naknadno sankcionisati“, te da se ukaže, između ostalog, na potrebe jačanja preventivnih mehanizama i razbijanja postojećih stereotipa prvenstveno kroz obrazovanje, ali i kroz kontinuirane edukacije profesionalaca i profesionalke iz različitih oblasti. Izlaganje Amine Dizdar pružilo je okvir za iskustva iz prakse različitih organizacija koja su prezentirana na trećem panelu. Menadžerica Sigurne kuće Mubera Hodžić-Lemeš (Fondacija lokalne demokratije) govorila je o iskustvima iz prakse, radu Sigurne kuće u Sarajevu i pružanju podrške žrtvama nasilja. Mersiha Zulčić (UN Women) predstavila je Akcelerator rodne ravnopravnosti, zajednički program koji implementiraju UN Women, UNDP, UNFPA i UNICEF u BiH, a poseban fokus bio je na stubu EVAW – okončanje nasilja nad ženama i djevojčicama, koji kroz saradnju institucija, civilnog društva i međunarodnih partnera doprinosi jačanju prevencije nasilja, zaštitnih mehanizama i pristupa pravdi za žene i djevojčice. Prof. dr. Majda Halilović govorila je o aktivnostima Atlantske inicijative na prevenciji i suzbijanju seksualnog uznemiravanja u Bosni i Hercegovini. Svakako treba spomenuti da su prve smjernice za prevenciju seksualnog i rodno zasnovanog uznemiravanja na članicama UNSA razvijane u saradnji s ovom organizacijom.

Četvrti panel je bio posvećen temama aktivizma, umjetnosti, medija i kulture sjećanja. Panel je počeo izlaganjem novinarke i aktivistice Dženane Alađuz o medijima, jeziku i javnom diskursu o nasilju koje je bilo praćeno relevantnim primjerima iz medijskih sadržaja. Selma Hadžihalilović (Fondacija CURE) podijelila je iskustva u organizaciji Festivala angažovane umjetnosti i aktivizam – Pitchwise<sup>7</sup> čiji koncept omogućava direktnu međugeneracijsku interakciju, i akademsko – aktivistička propitkivanja o ženskim pravima u BiH i regiji. Socijalna radnica Fatima Bećirević govorila je o izazovima s kojima se suočavaju žene nakon što prijave nasilje čime je zapravo akcentiran problem ograničenog pristupa pravdi. Ana Marija Tomić se bavila dekonstrukcijom istraživačko-umjetničkog procesa u instalaciji „Zea Mays“, a dr. Merima Omeragić temom „Umjetnost nijedne više: Reprezentacijske prakse i etički otpor“.

Širok je spektar tema iz različitih oblasti kojima je naučni skup „Nasilje nad ženama: Između prava i društvene odgovornosti“ otvorio prostor za multidisciplinarno i multisektorsko bavljenje temom rodno zasnovanog nasilja. Izborom generalne teme, uključivanjem osoba iz različitih naučnih polja i

---

<sup>7</sup> Vidi više: <https://fondacijacure.org/kategorija/pitchwise/>.

uspostavljanjem prostora za potencijalnu saradnju između akademske zajednice, institucija, međunarodnih partnera i civilnog društva, UNSA podstiče i supstancijalnu unutarnju transformaciju. U ovom kontekstu transformaciju i urođjavanje univerziteta pretpostavljam kao kontinuiran i dugotrajan proces. Jedan čin kao što je naučni skup neće značiti tektonske promjene, ali svakako pokazuje spremnost na reformske promjene, reafirmira društvenu odgovornost akademske zajednice i aktivno doprinosi društvenom dijalogu o suzbijanju svih oblika rodno zasnovanog nasilja. Iako je potrebno održati ovu praksu organiziranja aktivnosti na UNSA različitim povodima kao što su Dan žena ili 16 dana aktivizma, čitav proces zahtijeva mnogo veće napore za koje UNSA, kao najveća i najstarija visokoškolska institucija, ima kapacitete.

## USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremio: Miodrag N. Simović \*

### OCJENA USTAVNOSTI ZAKONA

**Odluka o načinu i uvjetima prodaje nekretnina u vlasništvu Republike Srpske koje se nalaze u okviru posebnog područja Jahorina javnim nadmetanjem – licitacijom („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 114/23)**

**Odluka kojom je Vlada Republike Srpske raspolagala državnom imovinom koja je pod zabranom raspolaganja i koja je u isključivoj nadležnosti institucija BiH, nije u saglasnosti sa čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine.**

Iz obrazloženja:

U konkretnom slučaju, Ustavni sud zapaža da su podnosioci zahtjeva iznesenim navodima i dokazima dostavljenim uz zahtjev učinili izvjesnim da se radi o šumi i šumskom zemljištu kojima je raspolagala Vlada Republike Srpske. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da je u Odluci broj U-4/21 utvrdio da osporene odredbe Zakona o šumama Republike Srpske u dijelu koji glasi „u vlasništvu Republike“ nisu u skladu sa čl. I/1, III/3.b) i IV/4.e) Ustava Bosne i Hercegovine „zato što se pitanja koja se odnose na utvrđivanje vlasničkog statusa državne imovine, kao i nadležnost u vezi s tim između državnih i entitetskih organa - trebaju regulirati zakonom koji će biti donesen na državnom nivou jer su ta pitanja, prema navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, u isključivoj nadležnosti države BiH“ (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu, broj U-4/21 od 23. septembra 2021. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 63/21, tačka 47).

Dalje, odredbom člana 1. tačka 4) Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22), koji se primjenjuje na državnom nivou, propisano je da državnu imovinu čine „rijeke, šume i šumsko zemljište, za koje je Ustavni sud BiH utvrdio da predstavljaju državnu imovinu u svojim odlukama u predmetima br. U-9/19 i U-4/21“.

\* Akademik, redovni član Akademije nauka i umjetnosti BiH; sudija Ustavnog suda BiH u penziji; profesor emeritus Pravnog fakulteta Univerziteta u Bihaću

Osim toga, članom 2. stav 2. Zakona o privremenoj zabrani propisano je da su ništavni „svaka odluka, akt, ugovor ili bilo koji drugi pravni instrument kojim se raspolaže imovinom iz člana 1. ovog zakona suprotno odredbama ovog zakona, a članom 4. da privremena zabrana raspolaganja državnom imovinom u skladu s ovim zakonom ostaje na snazi do stupanja na snagu zakona na državnom nivou kojim se uređuju prava vlasništva i upravljanja državnom imovinom, a koji bi usvojila Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, odnosno sve dok visoki predstavnik drukčije ne odluči“.

Imajući to u vidu, kao i zaključke iz Odluke broj U-4/21 i navode iz zahtjeva, Ustavni sud smatra da je osporenim aktom Vlada RS neovlašteno raspolagala državnom imovinom koja se nalazi pod režimom privremene zabrane raspolaganja. Činjenica da Parlamentarna skupština BiH još uvijek nije donijela zakon kojim će regulirati pravo vlasništva i upravljanja državnom imovinom, ne može biti opravdanje za donošenje osporene odluke, kojom je entitetska vlada raspolagala državnom imovinom, za što nije bila nadležna.

U takvim okolnostima Ustavni sud zaključuje da osporena odluka nije u skladu sa čl. I/1, I/2. i VI/5. Ustava BiH.

Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa članom 61. stav (1) Pravila Ustavnog suda, te imajući u vidu sadržaj člana 2. stav 2. Zakona o privremenoj zabrani, Ustavni sud je utvrdio ništavnost osporene odluke *ab initio*. Također, polazeći od činjenice da su na osnovu takve odluke preduzete daljnje aktivnosti za korištenje šumskog zemljišta u druge svrhe, Ustavni sud je, na osnovu člana 61. Pravila Ustavnog suda, naložio Vladi RS i Ministarstvu trgovine i turizma RS da ponište sve odluke i aktivnosti koje su zasnovane na osporenoj odluci. U skladu s tim, nijedan privremeni korisnik se ne može smatrati savjesnim i ne uživa zaštitu na osnovu propisa kojima su regulirana stvarna prava na nekretninama.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U-6/24 od 11. jula 2024. godine)*

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

**Zakon o plaćama i drugim naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12,**

**50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20, 59/22, 20/25 i 30/25)**

**Zakon o plaćama i drugim naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine u skladu s odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 1. Protokola broj 12 uz ovu konvenciju.**

I z o b r a z l o Ź e n j a :

Ustavni sud će razmotriti i da li zaposleni u Agenciji za zaštitu ličnih podataka u BiH, koji u smislu člana 26. stav 1. tačka f) Zakona o plaćama imaju pravo na dodatak, mogu predstavljati uporednu grupu. Ustavni sud zapaža da Pravobranilaštvo BiH predstavlja poseban samostalan organ koji je zakonom osnovan da preduzima mjere i pravna sredstva u svrhu pravne zaštite imovine i imovinskih interesa države BiH i njenih institucija. Ustavni sud zapaža da je Pravobranilaštvo BiH jedina državna institucija koja je uspostavljena na državnom nivou da štiti imovinu i imovinske interese države BiH i njenih institucija. Niti jedna druga institucija BiH nema ista niti slična ovlaštenja. S druge strane, Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH je „nezavisan nadzorni organ za praćenje primjene ovog zakona, s ciljem zaštite osnovnih prava i sloboda fizičkih lica u vezi s obradom ličnih podataka u Bosni i Hercegovini“ (član 96. stav (1) Zakona o zaštiti ličnih podataka - „Službeni glasnik BiH“ broj 12/25). Agencija je jedina institucija na nivou BiH koja se bavi poslovima zaštite ličnih podataka jer niti jedna druga institucija na nivou BiH ne obavlja te poslove.

Ustavni sud zapaža da postoje razlike u odnosu na prirodu poslova i dužnosti koje obavljaju, način izvršenja tih dužnosti, uvjeta za obavljanje tih dužnosti itd. Podnosilac zahtjeva nije pružio nijedan argument kojim bi ukazao na sličnost između poslova o kojima je riječ.

Ustavni sud prihvata da su poslovi iz nadležnosti Pravobranilaštva BiH složeni poslovi koji iziskuju znanje, iskustvo i vještine, što opravdava stroge zakonske uvjete iz člana 3. Zakona o Pravobranilaštvu BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 8/02, 10/02, 44/04, 102/09 i 47/14). Međutim, to *per se* nije dovoljno za zaključak da se zaposlenici Pravobranilaštva BiH nalaze u analogno istoj poziciji kao zaposlenici Agencije koji obavljaju poslove inspeksijskog nadzora iz odredaba člana 26. stav (1) tačka f) Zakona o plaćama ili u odnosu na ostale zaposlene navedene u članu 26. stav (1) tač. b), d) i e) Zakona o plaćama. Naime, radi se o različitim poslovima koji se obavljaju u različitim

uvjetima rada, shodno propisima po kojima obavljaju zakonom utvrđene poslove, pri čemu država uživa široko polje procjene u reguliranju uvjeta za priznavanje prava na dodatak na plaću s obzirom na specifične uvjete radnog mjesta.

Ustavni sud na osnovu navedenih razmatranja utvrđuje da zaposlenici Pravobranilaštva BiH i zaposleni u Agenciji, kao ni zaposleni u ostalim kategorijama iz člana 26. stav (1) tač. b), d) i e) Zakona o plaćama - ne čine relevantno uporedive grupe za potrebe razmatranja navoda o diskriminaciji.

Navodi o diskriminaciji iz člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju zbog, svega navedenog, ukazuju se neosnovanim. Podnosilac zahtjeva se pozvao na neusklađenost osporene odredbe sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i članom 14. Evropske konvencije. Međutim, sve ono što je navedeno u odnosu na član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, odnosi se i na navedene članove.

Stoga su osporene odredbe u skladu i sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, kao i članom 14. Evropske konvencije

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U-20/25 od 22. januara 2026. godine)*

## **PRAVO NA LIČNU SLOBODU I SIGURNOST**

### **Prinudni smještaj lica s mentalnim oboljenjima u institucijama**

**Postoji kršenje prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 1. tačka e) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda budući da apelanticino zadržavanje u Ustanovu za socijalno zbrinjavanje i zdravstvenu njegu „Drin“ Fojnica, nakon njenog traženja otpusta, više nije bilo opravdano prema članu 5. stav 1. tačka e) ove konvencije. Postoji i kršenje člana 5. stav 4. ove konvencije kada o apelanticinom smještanju u „Drin“ odluku nikada nije donio sud niti neki drugi nezavisni organ, niti je sud vršio periodičnu kontrolu opravdanosti boravka u „Drinu“.**

### **Iz obrazloženja:**

Ustavni sud ističe da iz relevantnih propisa ne proizlazi da je propisan periodični obavezni pregled radi procjene da li apelantica treba da ostane u „Drinu“. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je članom 42. stav 2. Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom („Službene novine FBiH“ br. 36/99, 54/04, 39/06, 14/09, 17/13, 5/14,

45/16, 40/18 i 16/23) propisano da je centar za socijalni rad, koji je smjestio lice u ustanovu - dužan pratiti njegov tretman u ustanovi. Dalje Ustavni sud zapaža da je Služba u odgovoru na apelaciju samo navela da je, u postupku provjere ostvarivanja apelantice prava na smještaj koji je propisan odredbama Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom („Službene novine Kantona Sarajevo“ br. 38/14, 38/16, 44/17, 28/18, 52/21 i 40/22), apelantica stručnim radnicima na zapisnik od 9. februara 2024. godine izjavila „da je saglasna da i dalje bude smještena u [„Drinu“], imajući u vidu da samostalno ne može da brine o svojim pravima, obavezama i odgovornostima.“ Međutim, imajući u vidu apelanticine navode u izjašnjenju na odgovore na apelaciju i činjenicu da je od toga prošao duži period, Ustavni sud zaključuje da Služba nije preduzela adekvatne korake koji bi omogućili procjenu da li je neophodno apelantice dalje zadržavanje u „Drinu“. Slijedom navedenog, Ustavni sud smatra da Služba nije dokazala postojanje poremećaja koji opravdava valjanost daljnjeg apelantice zadržavanja u „Drinu“.

U konkretnom slučaju, Ustavni sud primjećuje da apelantica tokom svog boravka u „Drinu“ nikada nije izvedena pred sud niti drugi nezavisni organ. Dalje primjećuje da, prema stanju spisa, apelantici nije bio na raspolaganju bilo kakav pravni lijek sudskog karaktera kojim bi mogla osporiti smještaj u ustanovu socijalne zaštite. U tom kontekstu Ustavni sud se poziva na stav Evropskog suda za ljudska prava da kada je lice koje je sposobno da izrazi stav, iako je lišeno poslovne sposobnosti, lišeno slobode na zahtjev svog staratelja, mora mu se dati mogućnost da ospori taj pritvor pred sudom uz posebnog pravnog zastupnika (Evropski sud za ljudska prava, *D. D. protiv Litvanije*, presuda od 14. februara 2012. godine, predstavka broj 13469/06, tačka 166). U konkretnom slučaju je očito da takva mogućnost nije data apelantici. Osim toga, u Zakonu o ustanovama socijalne zaštite Federacije BiH („Službene novine FBiH“ broj 64/22), donesenom 2022. godine, zabranjen je federalnim ustanovama socijalne zaštite prijem i zadržavanje lica protivno njegovoj iskazanoj volji (član 27). Istim zakonom je propisano i pravo na informiranost, te pravo na učestvovanje u donošenju odluka i pravo na pritužbu smještenom licu (čl. 29, 30. i 34). Međutim, ni Služba ni „Drin“ nisu dostavili Ustavnom sudu dokaz iz kojeg bi proizlazilo da je apelantici makar i to bilo omogućeno.

Budući da u konkretnom slučaju nije ispunjen nijedan kriterij u smislu člana 5. stav 4. Evropske konvencije, Ustavni sud smatra da je na taj način prekršeno apelantice pravo iz člana 5. stav 4. Evropske konvencije.

Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju, s obzirom na posebne okolnosti konkretnog slučaja i na svoju praksu, apelantici treba dosuditi iznos od 5.000,00 KM zbog utvrđenog kršenja njenog ustavnog prava (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-940/22 od 11. jula 2024. godine, tačka 24, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Navedeni iznos apelantici je dužna isplatiti Vlada Kantona Sarajevo, s obzirom na sjedište Službe, u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-4447/24 od 10. jula 2025. godine)*

## **PRAVO NA LIČNU SLOBODU I SIGURNOST**

### **Produženje pritvora nakon donošenja prvostepene presude**

**Nije povrijeđeno apelantovo pravo na slobodu i sigurnost ličnosti iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 1. tačka a) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada redovni sudovi prilikom produženja pritvora, a nakon donošenja prvostepene presude kojom je proglašen krivim za krivično djelo ubistva i osuđen na kaznu zatvora u trajanju od 12 godina, nisu propustili da navedu konkretne razloge i okolnosti koje opravdavaju zaključak da bi apelantovo puštanje na slobodu rezultiralo stvarnom prijetnjom narušavanju javnog reda u smislu odredaba člana 197. stav (1) tačka g) Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske.**

### **I z o b r a z l o ž e n j a :**

Ustavni sud zapaža da je apelantu pritvor produžen na osnovu odredbe člana 203. stav (1) ZKPRS (Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske - „Službeni glasnik RS“ br. 53/12, 91/17, 66/18 i 15/21) prema kojoj se određivanje, odnosno produženje pritvora nakon izricanja prvostepene presude više ne vezuje striktno za postojanje razloga za pritvor propisanih u članu 197. stav (1) tač. a), b), v) i g) ZKPRS. To zakonsko rješenje ukazuje da se radi o novoj vrsti pritvora vezanog za novu fazu krivičnog postupka nakon izricanja prvostepene presude. Preduvjet za određivanje pritvora jeste da je izrečena presuda kojom se optuženi proglašava krivim i kojom je izrečena kazna zatvora. Međutim, to ne znači da se prilikom primjene te odredbe ne mogu razmatrati i posebni pritvorski osnovi koji su relevantni u svakoj fazi krivičnog postupka, već da se okolnosti vezane za te pritvorske osnove razmatraju u vezi sa svim drugim činjenicama, odnosno okolnostima koje se

mogu podvesti pod zakonski pojam okolnosti vezanih za izvršenje krivičnog djela, odnosno okolnosti vezanih za ličnost učinioca. Pri tome je stvar ocjene suda da u svakom konkretnom slučaju odredi koje su to činjenice koje se mogu podvesti pod pojam okolnosti koje su vezane za izvršenje krivičnog djela, odnosno okolnosti koje su vezane za ličnost učinioca, kao i da li one imaju utjecaj na nesmetano vođenje krivičnog postupka (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-1505/15 od 30. juna 2015. godine, tačka 32, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

Zatim, Ustavni sud zapaža da osporeno prvostepeno rješenje, koje je potvrđeno osporenim drugostepenim rješenjem, sadrži jasno, relevantno i uvjerljivo obrazloženje o tome zašto je zaključeno da je, nakon izricanja presude, apelantu neophodno produžiti pritvor. Redovni sudovi su detaljno obrazložili da su imali u vidu sve relevantne okolnosti koje se odnose na posebni pritvorski razlog iz člana 197. stav (1) tačka g) ZKPRS – stvarna prijetnja narušavanju javnog reda. Takvi zaključci i obrazloženja redovnih sudova ne mogu se ocijeniti proizvoljnim budući da navedene opasnosti nisu ocijenjene *in abstracto*, već su potkrijepljene konkretnim činjenicama/dokazima. Stoga, Ustavni sud smatra da su razlozi redovnih sudova opravdali produženje apelantovog pritvora po navedenom pravnom osnovu nakon donošenja osuđujuće presude i predstavljali relevantne i dovoljne razloge od javnog interesa koji su pretezali nad apelantovim pravom na slobodu. Pri tome, apelant nije ponudio dovoljne i relevantne razloge ni pred redovnim sudovima, niti u apelaciji, o navodnim nedostacima tih obrazloženja, iz kojih bi se moglo zaključiti drugačije.

U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da su pri ocjeni opravdanosti produženja mjere pritvora nakon donošenja osuđujuće prvostepene presude redovni sudovi imali u vidu, s jedne strane, značaj osnovnog apelantovog prava na slobodu i sigurnost i, s druge strane, posebne okolnosti koje su ispitane u svjetlu razloga „za“ i „protiv“, a ti razlozi su ocijenjeni u odnosu na konkretne okolnosti. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra neosnovanim apelantove navode o proizvoljnoj primjeni člana 197. stav (1) tačka g) ZKPRS. Prema tome, Ustavni sud ne može zaključiti da je apelantu nakon donošenja prvostepene presude pritvor produžen nezakonito.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2637/24 od 23. januara 2025. godine)*

## PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

### Pravo na pristup sudu

**Nema ništa što ukazuje da apelantovi navodi pokreću ustavna pitanja na koja se pozvao, odnosno ništa što ukazuje da ima „opravdan zahtjev“ u smislu člana 18. stav (4) Pravila Ustavnog suda koji bi trebalo meritorno ispitati. Zbog toga su ti navodi očigledno (*prima facie*) neosnovani.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud, prije svega, podsjeća da pravo na pristup sudu nije apsolutno, ono može biti podložno ograničenjima. Podrazumijeva se kako su ona dopuštena jer pravo na pristup po samoj svojoj prirodi zahtijeva uređenje od države, koja uživa određenu slobodu procjene u ovom pogledu (vidi, Evropski sud za ljudska prava, *Zubac protiv Hrvatske* [Vv], presuda od 5. aprila 2018. godine, predstavka broj 40160/12, tačka 78). Ta ograničenja ne smiju ograničavati niti umanjiti pristup pojedincu na takav način ili u tolikoj mjeri da se naruši sama suština prava. Osim toga, takva ograničenja neće biti u skladu sa članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda ako ne slijede legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići (vidi, Evropski sud, *Oktay Alkan protiv Turske*, presuda od 20. juna 2023. godine, predstavka broj 24492/21, tačka 66).

Ustavni sud ukazuje da se u konkretnom slučaju nesporno radi o ograničenju apelantovog prava na pristup sudu koje je propisano „zakonom“. Ustavni sud napominje da su zakonom propisani slučajevi u kojima će sud donijeti rješenje kojim se tužba odbacuje, što je primijenjeno na konkretan slučaj, služi legitimnom cilju pravilnog funkcionisanja pravosuđa, te naročito svrsi poštovanja principa pravne sigurnosti. Također, Ustavni sud zapaža da je ograničenjem apelantovog prava na pristup sudu uspostavljena pravična ravnoteža između opšteg interesa i apelantovog „prava na sud“, odnosno da na apelanta nije prebačen pretežak teret. Naime, Ustavni sud zapaža da su redovni sudovi u obrazloženju svojih odluka dali jasne razloge za zaključak da se u konkretnom slučaju radi o pravosnažno presuđenoj stvari.

Naročito, Ustavni sud zapaža da su redovni sudovi obrazložili zašto nisu osnovani ni apelantovi prigovori kojima ukazuje na to da se ne radi o istom činjeničnom osnovu, a u kojem obrazloženju Ustavni sud ne zapaža bilo kakvu proizvoljnost. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da u konkretnom

slučaju ne postoji bilo šta što bi ukazalo da je došlo do nesrazmjernog ograničenja apelantovog prava na pristup sudu, kao elementa prava na pravično suđenje u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-3757/21 od 15. decembra 2025. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Obrazloženje presude u krivičnom postupku**

**Nema povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su osporene presude obrazložene i jasne, te donesene uz pravilnu primjenu procesnih normi, kada iz obrazloženja osporenih presuda ne proizlazi ništa što odaje utisak da je način na koji je utvrđeno činjenično stanje i izvršena ocjena dokaza proizvoljan, te kada ništa ne upućuje na povredu prava na pravičan postupak u cjelini.**

I z o b r a z l o ž e n j a :

Ustavni sud zapaža da su redovni sudovi, na osnovu iskaza svjedoka saslušanih tijekom postupka kojima su poklonili vjeru našavši ih istinitima i vjerodostojnima, utvrdili da je u konkretnom slučaju apelant od oštećenog otuđio upravo pištolj označen u izreci prvostepene presude. Takav je zaključak prvostepenog suda, kao pravilan, potvrdio je i Kantonalni sud, odbijajući apelantov žalbeni navod u tom smislu. S obzirom na to da iz obrazloženja osporenih presuda ne proizlazi da su redovni sudovi imali bilo kakve sumnje u istinitost iskaza saslušanih svjedoka, te da je oštećeni pištolj koji je od njega otuđen označio na isti način na koji je to učinjeno u izreci prvostepene presude, Ustavni sud smatra da nije osnovan apelantov navod da u pogledu identifikacije predmetnog pištolja nije ponuđen niti jedan dokaz, odnosno u obrazloženjima i zaključcima redovnih sudova o ovom pitanju, ne nalazi proizvoljnost koja bi rezultirala kršenjem člana 6. Evropske konvencije.

Dalje, razmatrajući apelantove navode kojima ukazuje na pogrešno utvrđeno činjenično stanje, Ustavni sud zapaža da je apelant identične prigovore isticao tijekom postupka pred redovnim sudovima, o čemu su se Općinski sud i Kantonalni sud dovoljno jasno, precizno i argumentirano izjasnili. Ustavni sud podsjeća da je odredbom člana 296. stav 2. ZKPFBiH (Zakon o krivičnom postupku Federacije BiH - „Službene novine Federacije BiH“ br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10,

8/13, 59/14 i 74/20) propisana obaveza suda da savjesno ocijeni svaki dokaz pojedinačno i u vezi s ostalim dokazima i na osnovu takve ocjene izvede zaključak da li je neka činjenica dokazana. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud uočava da u predmetnom krivičnom postupku nije izostala sveobuhvatna analiza izvedenih dokaza. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da su redovni sudovi u obrazloženjima osporenih presuda, u skladu s obavezom iz člana 296. stav 2. ZKPFBiH, dali jasne i precizne razloge za svoje zaključke da je apelant počinio krivično djelo koje mu je stavljeno na teret, te da su za svaki dokaz koji su cijenili dali logično i uvjerljivo obrazloženje tako da ocjena izvedenih dokaza ni u jednom dijelu, sama po sebi, ne izgleda proizvoljna ili neprihvatljiva, niti ima elementa koji bi ukazivali na to da je dokazni postupak zloupotrijebljen na apelantovu štetu.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-210/21 od 8. juna 2022. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Pravo na povrat spornog stana**

**Nije došlo do povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije s obzirom na to da u utvrđenjima redovnih sudova nema ništa što bi se moglo ocijeniti proizvoljnim odlučivanjem bilo u odnosu na činjenice ili primjenu prava jer su sudovi dali jasne i relevantne razloge o tome da podnosilac zahtjeva ima pravo na povrat spornog stana, a da se apelantica ima smatrati privremenim korisnikom kojem je prestalo stansko pravo na spornom stanu.**

### **I z o b r a z l o ž e n j a :**

Ustavni sud je ukazao da iz odredbi člana 30. st. 2. i 7. Zakona o stambenim odnosima („Službeni list SRBiH“ br. 14/84 – prečišćeni tekst, 12/87 i 36/89 i „Službene novine Federacije BiH“ br. 11/98, 38/98, 12/99 i 19/99) proizlazi da je u slučaju nezakonitog korištenja stana, deložacija bespravnog korisnika moguća u roku od tri godine (od stambenih organa) ili u roku od daljnjih pet godina (od vlasnika stana). Stoga, imajući uvidu da je u osporenim odlukama, nakon ocjene dokaza u ponovljenom postupku, utvrđeno da je podnosilac zahtjeva sporni stan koristio u periodu od 15. oktobra 1985. do 8. novembra 1993. godine, a o čemu Ustavni sud ne može raspravljati, niti može dovoditi u pitanje ocjenu izvedenih dokaza (osim ukoliko ne proizlazi da je očigledno

proizvoljna, što u konkretnom slučaju nije utvrdio), slijedi da je podnosilac zahtjeva dokazao da je bio u posjedu navedenog stana osam godina i time stekao pravni i imovinski status jednak statusu nosioca stanarskog prava

Ustavni sud zapaža da je u ponovnom postupku jasno utvrđeno da je podnosilac zahtjeva koristio sporni stan duže od osam godina, tj. da je protekao rok u kojem je njegovo iseljenje mogao tražiti vlasnik stana u smislu odredbi člana 30. st. 2. i 7. Zakona o stambenim odnosima. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju postupljeno u skladu s Odlukom broj AP-2834/09, tj. da su upravni organi i redovni sudovi u obrazloženju svojih odluka dali relevantne razloge za svoja odlučivanja u pogledu primjene prava i utvrđenog činjeničnog stanja, zbog čega se ne može reći da su takva utvrđenja proizvoljna ili „očigledno nerazumna“. Također, Ustavni sud smatra da je jasno kako je i zašto utvrđeno da je apelantica, shodno odredbi člana 2. stav 3. Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima („Službene novine Federacije BiH“ br. 11/98, 38/98, 12/99, 18/99, 27/99, 43/99, 46/99, 31/01, 56/01, 15/02, 24/03, 29/03 i 81/09, privremeni korisnik spornog stana i da joj je prestalo stanarsko pravo, u čemu Ustavni sud također ne uočava proizvoljnost.

Na drugačije odlučivanje ne mogu utjecati ni apelantici navodi da su lica koja su donosila odluke postupala nezakonito zato što apelantica to nije isticala u redovnom postupku, pa te navode ne može prvi put isticati u apelaciji. Ako je smatrala da u postupanju službenih lica postoji nezakonitost, apelantica je to trebala isticati pred organima uprave i redovnim sudovima, na koji način bi omogućila da se ti organi i sudovi o tome izjasne i da to, eventualno, uzmu u obzir.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-1400/21 od 21. januara 2026. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Neosnovanost zahtjeva za određivanje mjere osiguranja, odnosno privremene mjere**

**Nema kršenja prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su redovni sudovi dali jasna i argumentirana obrazloženja o neosnovanosti zahtjeva apelantata za određivanje mjere osiguranja, odnosno privremene mjere. Ovakvi zaključci ne mogu se ocijeniti proizvoljnim u segmentima koje su apelanti osporavali.**

### I z o b r a z l o ž e n j a :

Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nema osnova za zaključak da nadležne institucije nisu vodile računa o najboljem interesu maloljetne djece. Naime, jasno je vidljivo da su preporuke svih nadležnih institucija isključivo bile u smjeru smještanja maloljetne djece u vrtić u sastavu javne ustanove. Navedene institucije su nakon analize konkretnih zdravstvenih, socijalnih i drugih okolnosti vezanih za maloljetnu djecu zaključili da je u najboljem interesu maloljetne djece da budu smještena u vrtić u sastavu javne ustanove, a koji ima sve uvjete za njihovo uključivanje u obrazovno-nastavni proces uz adekvatnu stručnu podršku. Stoga Ustavni sud smatra da ništa ne ukazuje da je u konkretnom slučaju došlo do kršenja prava na pravično suđenje. Pri tome Ustavni sud podsjeća da odluke koje su osporene konkretnom apelacijom nisu odluke koje se odnose na meritum predmeta, već odluke donesene po prijedlogu za donošenje mjere osiguranja.

Također, tačan je prvoapelantčin navod da je članom 13. stav 2. Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ br. 59/09 i 66/16) propisano da je u postupcima koji su pokrenuti o pitanju diskriminacije revizija uvijek dopuštena. Međutim, Ustavni sud ukazuje da prvoapelantica, pogrešno tumači ovu odredbu s obzirom na to da se ona odnosi na dopuštenost revizije na okončane postupke, kako se revizija i izjavljuje u parničnim postupcima (po čijim pravilima se vodi i postupak po tužbi za diskriminaciju), a ne na privremene mjere i mjere osiguranja kojima se postupak po tužbi ne okončava.

U odnosu na dopune apelacije, isključujući zahtjev za donošenje privremene mjere, Ustavni sud podsjeća da je članom 22. stav (3) Pravila Ustavnog suda jasno propisano da se apelacija/zahtjev bez zahtjeva Ustavnog suda ne može dopunjavati van roka iz člana 18. stav (1) ovih pravila. Kako su apelanti osporeno rješenje Kantonalnog suda primili 29. januara 2024. godine, a dopune apelacije dostavili 29. aprila i 17. maja 2024. godine, to je nesporno protekao rok od 60 dana iz člana 18. stav (1) Pravila Ustavnog suda, pa Ustavni sud neće razmatrati navode iz tih dopuna.

U odnosu na dopunu apelacije od 9. jula 2024. godine Ustavni sud također zapaža da je prvoapelantica dostavila dokaze koji, prema njenom mišljenju, potvrđuju ono što apelanti u apelaciji tvrde. Odnosno prvoapelantica ističe da su maloljetna djeca upisana u prvi razred osnovne škole u Katoličkom školskom centru. Ističe i da je prvotuženi dao saglasnost za finansiranje angažmana asistentata za rad s maloljetnom djecom iako, prema njenim tvrdnjama, Katolički

školski centar nije javna ustanova. U vezi s tim, Ustavni sud ističe da ovi navodi ne mogu utjecati na drugačije odlučnje Ustavnog suda. Naime, ne samo da se navedeni dokazi i činjenice ne odnose na odluke koje su predmet ovog apelacionog postupka nego i zato što Katolički školski centar, kako to proizlazi iz rješenja o upisu u sudski registar koji su dostavili apelanti, jest javna ustanova.

Osim toga, u odnosu na zahtjev apelanata da im Ustavni sud dosudi naknadu troškova apelacionog postupka Ustavni sud ukazuje da, za razliku od redovnih sudova, Ustavni sud ne dosuđuje apellantima naknadu troškova apelacionog postupka.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-1324/24 od 29. maja 2025. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Pravo na potraživanje novčanog iznosa na ime zakupnine**

**Ne postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada u obrazloženju osporene presude nema ničega što ukazuje na proizvoljnu primjenu relevantnih odredaba važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu i Zakona o obligacionim odnosima na apellantovu štetu, odnosno kada se ima u vidu da su redovni sudovi dali argumentirane i jasne razloge zašto je u okolnostima konkretnog slučaja tužiteljjev tužbeni zahtjev osnovan.**

### **I z o b r a z l o ž e n j a :**

Ustavni sud zapaža da je, suprotno apellantovim navodima, Kantonalni sud dovoljno jasno obrazložio osporenu odluku, a takvo obrazloženje Ustavni sud ne smatra proizvoljnim. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da iz obrazloženja osporene odluke proizlazi da je dokazni postupak proveden u skladu s relevantnim procesnim odredbama, pri čemu nije izostala ocjena dokaza i obrazloženje u vezi s tim. Ustavni sud smatra da je u presudi Kantonalnog suda dato dovoljno jasno i argumentirano obrazloženje za zaključak da tužitelju pripada pravo na potraživanje novčanog iznosa na ime zakupnine, pozivajući se, pri tome, na relevantne odredbe važećeg Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Službene novine Federacije BiH“ broj 2/98) i ZOO-a (Zakon o obligacionim odnosima - “Službeni list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i “Službeni list Republike BiH”, br. 2/92, 13/93 i 13/94), a data obrazloženja Ustavni sud ne smatra proizvoljnim.

Naime, Ustavni sud smatra da se u konkretnom slučaju ne mogu prihvatiti apelantovi navodi o proizvoljnosti u primjeni prava, posebno zato što apelant ponavlja prigovore koje je isticao i tokom postupka pred Kantonalnim sudom, koje je cijenio taj sud i dao razloge zašto oni ne mogu dovesti do drugačijeg rješenja konkretne pravne stvari. Imajući u vidu sadržaj relevantnih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu koje su važile u vrijeme zaključenja spornog ugovora (član 29), odredbe člana 142. novog Zakona o poljoprivrednom zemljištu („Službene novine Federacije BiH“ broj 52/09) kojim je eksplicitno propisano: „Ugovori o zakupu poljoprivrednog zemljišta sklopljeni i ovjereni prije stupanja na snagu ovog zakona važeći su do isteka ugovorenog roka“, kao i odredbe ZOO-a na kojima je zasnovana osporena presude, Ustavni sud ne može izvesti zaključak da su prigovori kojima se doводи u pitanje primjena prava opravdani ili da pokreću ustavno pitanje prava na pravično suđenje. Stoga, Ustavni sud smatra da je obrazloženje osporenih presuda jasno, argumentirano i u skladu sa standardima prava na pravično suđenje, kao i da nema ništa drugo što bi ukazalo da je postupak proveden suprotno garancijama tog prava i na apelantovu štetu.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-253/21 od 7. septembra 2022. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Privatizacija preduzeća**

**Nema povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine kada su Kantonalni sud i Vrhovni sud dali dovoljno jasno i argumentirano obrazloženje za zaključak da apelant, koji je u konkretnom postupku tražio da sud utvrdi da prvotuženi nije u privatizaciji preduzeća stekao pravo vlasništva na predmetnom prostoru, da se u zemljišnoknjižnim evidencijama apelant upiše sa pravom raspolaganja, te da mu tuženi naknadi štetu, nije aktivno legitimiran u odnosu na sadržaj postavljenog tužbenog zahtjeva. Dato obrazloženje ne ostavlja dojam bilo kakve proizvoljnosti u pogledu primjene relevantnih propisa. Također, iz raspoloživih dokumenata ne proizlazi da je tokom postupka došlo do kršenja principa pravne sigurnosti.**

**Iz obrazloženja:**

U vezi sa apelacionim navodima da se imovina koja nije privatizirana, ima tretirati u skladu sa *lex specialis* materijalnim pravom iz oblasti privatizacije

a radi se o odredbama Zakona o privatizaciji preduzeća (“Službene novine Federacije BiH” br. 27/97, 8/99, 32/00, 45/00, 54/00, 61/01, 27/02, 33/02, 28/04, 44/04, 42/06 i 4/09) i Zakona o početnom bilansu stanja preduzeća i banaka (“Službene novine Federacije BiH” br. 12/98, 40/99, 47/06, 38/08 i 65/09), Ustavni sud zapaža da su se navedenim pitanjem bavili i Kantonalni sud i Vrhovni sud u osporenim presudama, ocijenivši da se u konkretnom slučaju imaju primijeniti važeće odredbe Zakona o vlasničkopravnim odnosima (“Službene novine Federacije BiH” br. 6/98 i 29/03) i Zakona o privatizaciji, jer apelant nije dokazao da je stekao pravo raspolaganja na predmetnom prostoru, odnosno da apelant nije dokazao svoju aktivnu legitimaciju i da su njegovi zahtjevi zbog tog razloga neosnovani. Ustavni sud zapaža da je Vrhovni sud, odlučujući o reviziji apelanta, pozivom na odredbe člana 191. stav 4, te čl. 209, 231. i 248. Zakon o parničnom postupku (“Službene novine Federacije BiH” br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15), ocijenio da je drugostepeni sud dao potpune i pravilne razloge u obrazloženju te presude, potkrijepljene pravilnim materijalnopravnim propisima, koje je u potpunosti prihvatio i taj sud.

Dovodeći u vezu navedeno sa relevantnim zakonskim odredbama i citiranim principima iz prakse Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava, Ustavni sud, suprotno tvrdnjama apelanta, smatra da je Kantonalni sud u osporenoj odluci naveo jasne i argumentirane razloge u pogledu neosnovanosti apelantovog tužbenog zahtjeva. Dakle, Ustavni sud smatra da obrazloženje osporene presude Kantonalnog suda zadovoljava standarde prava na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije. S obzirom na to da na strani Kantonalnog suda ne postoji propust da obrazloži svoju odluku, Ustavni sud smatra da obrazloženje odluke Vrhovnog suda, kojom je suštinski samo potvrđeno pravno shvatanje drugostepenog suda, bez detaljnog obrazlaganja revizionih navoda apelanta, ne dovodi *per se* u pitanje pravičnost postupka sagledanog u cjelini (vidi, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-4779/14 od 10. maja 2017. godine, stav 40, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba) sa ostalim referencama iz prakse Evropskog suda).

Prema tome, Ustavni sud nalazi da iz obrazloženja osporenih odluka nema ničega što ukazuje na proizvoljnu primjenu prava u okolnostima konkretnog predmeta na apelantovu štetu.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2766/20 od 16. decembra 2021. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Višestruki korisnik i privremeni korisnik stana**

**Ne postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su u obrazloženjima osporenih odluka dati jasni i argumentirani razlozi za zaključak da se tužilac ne može smatrati višestrukim korisnikom u smislu odredbi Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima, a iz kojih obrazloženja ne proizlazi da su proizvoljno primijenjeni relevantni propisi prilikom donošenja takvog zaključka.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud zapaža da iz člana 11. stav 4. tačka 6. Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima („Službene novine Federacije BiH“ br. 11/98, 38/98, 12/99, 18/99, 27/99, 43/99, 46/99, 31/01, 56/01, 15/02, 24/03, 29/03 i 81/09) proizlazi da se višestrukim korisnikom smatra sadašnji korisnik koji koristi stan i koji ima zakonsko pravo da vrati u posjed svoj dom u kojem je živio 1991. godine i omogućeno mu je da vrati u posjed svoj dom u kojem je živio 1991. godine. Dovodeći navedenu odredbu zakona u vezu s nesporno utvrđenim činjenicama, te obrazloženjem koje su redovni sudovi dali u osporenim odlukama, Ustavni sud ne nalazi proizvoljnost u primjeni odredbe člana 11. stav 4. tačka 6. Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima.

Pored toga, Ustavni sud zapaža da je u osporenim odlukama naglašeno i da u konkretnom slučaju tužilac kao nosilac stanarskog prava na stanu nije zaključio ugovor o zamjeni navedenog stana s nosiocem stanarskog prava na predmetnom stanu, nego je Generalštab Armije RBiH zaključio ugovor sa SDP-om o prenosu prava davanja stana na korištenje, što se ne može smatrati ugovorom o zamjeni stanova u skladu sa članom 32. Zakona o stambenim odnosima, zbog čega se tužilac ne može smatrati višestrukim korisnikom u smislu člana 11a. stav 1. tačka 2. Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima (koja odredba propisuje, u suštini, da je višestruki korisnik i privremeni korisnik koji je dobrovoljno zamijenio stan u kojem je živio 30. aprila 1991. godine). Dovodeći navedena obrazloženja osporenih odluka u vezu s odredbama Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima, kao i drugim odredbama materijalnog zakona na koje su se redovni sudovi pozvali prilikom odlučivanja o konkretnoj pravnoj stvari, Ustavni sud

ne nalazi elemente proizvoljnosti, a time ni razloge koji bi u smislu navedenih stavova Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda mogli biti osnov da Ustavni sud svojim tumačenjem zamijeni dato tumačenje sudova.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2905/20 od 6. aprila 2022. godine)*

## **PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE**

### **Suđenje u razumnom roku**

**Postoji povreda prava na pravično suđenje u odnosu na donošenje odluke u razumnom roku iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer je žalbeni postupak, koji je po izričitoj zakonskoj odredbi hitne prirode, trajao tri godine i devet mjeseci, pri čemu Kantonalni sud nije ponudio nikakve razloge za ovakvo prolongiranje donošenja odluke.**

### **I z o b r a z l o ž e n j a :**

Ustavni sud podsjeća da se, prema konzistentnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnog suda, dužina trajanja postupka mora cijeliti u svjetlu okolnosti pojedinog predmeta, vodeći računa o kriterijima uspostavljenim sudskom praksom Evropskog suda, a naročito o složenosti predmeta, ponašanju strana u postupku i nadležnog suda ili drugih javnih vlasti, te o značaju koji konkretna pravna stvar ima za apelanta (vidi Evropski sud, *Mikulić protiv Hrvatske*, predstavka broj 53176/99 od 7. februara 2002. godine, Izvještaj broj 2002-I, tačka 38. i *Delić protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 2. marta 2021. godine, predstavka broj 59181/18, tačka 18).

Ustavni sud podsjeća da, u skladu sa članom 31. Pravila Ustavnog suda, u svakom predmetu odlučuje u okviru apelacionih navoda (vidi, npr. Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-465/21 od 19. i 20. januara 2023. godine, tačka 38., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Shodno navedenom, Ustavni sud će razmotriti samo dužinu trajanja žalbenog postupka, odnosno period od izjavljivanja žalbe do donošenja konačne odluke. Dakle, period od tri godine i devet mjeseci.

Ustavni sud zapaža da se u konkretnom predmetu radi o parničnom postupku iz oblasti radnih odnosa, koji je po izričitoj zakonskoj odredbi hitne prirode. Dalje, imajući u vidu činjenično stanje predmeta, Ustavni sud smatra da eventualna složenost predmeta, kao jedan od kriterijuma koje Ustavni

sud ima u vidu pri ocjeni dužine trajanja postupka, nije uticala na trajanje žalbenog postupka, te se stoga Ustavni sud neće baviti tim pitanjem (vidi, npr. Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-421/21 od 7. septembra 2022. godine, tačka 25., dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)). Ocjenjujući apelantovo ponašanje, Ustavni sud zapaža da apelant svojim postupcima nije uticao na dužinu trajanja žalbenog postupka.

Ocjenjujući ponašanje Kantonalnog suda, Ustavni sud zapaža da je taj sud o žalbi odlučio tek nakon tri godine i devet mjeseci. Takođe, Ustavni sud ukazuje da Kantonalni sud u odgovoru na apelaciju nije ponudio nikakve razloge za ovakvo prolongiranje donošenja odluke. Imajući u vidu navedeno, kao i to da je Ustavni sud u nizu svojih odluka utvrdio da postoji sistemski problem sa rješavanjem predmeta pred sudovima u Bosni i Hercegovini u razumnom roku, što je posljedica sistemskih nedostataka u organizovanju pravosuđa i efektivnom ostvarivanju nadležnosti raznih nivoa javne vlasti u ovoj oblasti, za šta ne postoji ni djelotvoran pravni lijek (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-1680/16 od 10. maja 2017. godine, tač. 53-66. i druge odluke od 10. maja 2017. godine, sve dostupne na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)), Ustavni sud smatra da dužina postupka u konkretnom slučaju nije zadovoljila standard „razumnog roka“ u smislu člana 6. stav 1. Evropske konvencije.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-1138/22 od 24. oktobra 2025. godine)*

## **PRAVO NA PRIVATNI ŽIVOT**

### **Status zaštićenih svjedoka**

**Postoji kršenje 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 jer su u presudama redovnih sudova objavljeni lični podaci apelantica koje su imale status zaštićenih svjedoka.**

### **I z o b r a z l o ž e n j a :**

Ustavni sud ponavlja da su apelantice imale status zaštićenih svjedoka, o čemu su upoznale redovne sudove prilikom podnošenja tužbe. Navedeno je bila važna činjenica za tužbeni zahtjev i za odluke redovnih sudova. Ustavni sud također podsjeća da su apelantice bile žrtve silovanja u ratu i da su svjedočile protiv osuđenog u toku prethodnog krivičnog postupka, tako da je u konkretnom postupku bila neophodna posebna pažnja sudova kako bi se spriječila njihova sekundarna viktimizacija i stigmatizacija. Na potrebu

zaštite tajnosti njihovih ličnih podataka ukazao je i Sud BiH prilikom donošenja rješenja kojim su prihvaćeni prijedlozi za izmjenu mjera zaštite određenih apelantica. Naime, Sud BiH je upozorio da ti podaci čine službenu tajnu, u skladu sa članom 24. Zakona o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka („Službeni glasnik BiH“ br. 21/03, 61/04 i 55/05), te da neovlašteno korištenje, otkrivanje ili drugo postupanje s ciljem otkrivanja identiteta predstavlja krivično djelo u skladu sa članom 240. Krivičnog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10, 47/14, 22/15, 40/15, 35/18, 46/21, 31/23 i 47/23).

Također, Ustavni sud primjećuje da je Sud BiH izričito dozvolio objelodanjivanje ličnih podataka apelantica samo strankama, sudiji i drugim službenim licima u parničnom postupku. Osim toga, Ustavni sud podsjeća da bi, prema stavu Evropskog suda, pravosudni sistem trebao djelovati tako da se ne povećava patnja žrtava krivičnih djela i da ih se ne obeshrabruje da učestvuju u tom sistemu (*Mraović protiv Hrvatske*, presuda od 14. maja 2020. godine, predstavka broj 30373/13, tačka 50). Na osnovu svega navedenog, Ustavni sud smatra da su u konkretnom predmetu postojale izuzetne okolnosti koje sudovi nisu mogli zanemariti i voditi se isključivo odredbama Zakona o parničnom postupku („Službene novine FBiH“ br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15) prilikom objave ličnih podataka apelantica u presudama.

Budući da je evidentno da nedostaju jasne proceduralne garancije za zaštitu ličnih podataka zaštićenih svjedoka u presudama van krivičnog postupka, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju nije zadovoljen kriterij da miješanje mora „biti predviđeno zakonom“ u smislu člana 8. Evropske konvencije. S obzirom na navedeni zaključak Ustavnog suda, nije neophodno nastaviti ispitivati da li je miješanje u konkretnom slučaju preduzeto radi ostvarivanja „legitimnog cilja“ i da li je bilo „neophodno u demokratskom društvu“ u smislu člana 8. Evropske konvencije.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2297/22 od 25. septembra 2025. godine)*

## **PRAVO NA PRIVATNI I PORODIČNI ŽIVOT, DOM I PREPISKU**

### **Pravo na zaštitu ugleda**

**Nije došlo do kršenja apelantovog prava iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer je Okružni sud u balansiranju apelantovog prava na ugled iz člana 8. ove konvencije i prava tuženog kao autora spornog**

**izražavanja na slobodu izražavanja iz člana 10. ove konvencije, u okolnostima konkretnog slučaja postigao razumnu ravnotežu između navedenih konkurentskih prava.**

**I z o b r a z l o ž e n j a :**

Ustavni sud zapaža da se redovni sudovi u konkretnom predmetu nisu bavili pitanjem da li je apelant javna ličnost. Međutim, Ustavni sud primjećuje da je apelant postao poznat široj javnosti nakon što su mediji objavili da je prijavio pljačku svoje kuće baš zato što je pljačka dovedena u vezu s D.D. U toku istrage ubistva D.D. nadležni organi su ispitali apelantovu prijavu i o tome su izvještavali javnost. Mediji su pratili događaj. Takve okolnosti potaknule su tuženog da na blogu objavi tekstove u kojima je propitivao apelantovu ulogu u tragičnom događaju i njegovu navodnu vezu s nadležnim organima Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske. Stoga, Ustavni sud smatra da je, u kontekstu tog događaja, apelant nesporno postao poznat široj javnosti.

Dalje, Ustavni sud zapaža da je Okružni sud analizirao izražavanje tuženog, koje je doveo u kontekst konkretnog slučaja. Okružni sud je zaključio da se, uzimajući u obzir okolnosti koje su pratile sporni događaj, ne može govoriti o kleveti već o mišljenju tuženog o apelantovoj ulozi u spornom događaju. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da se u predmetima koji pokreću pitanje klevete, sporna izražavanja i izjave moraju sagledavati u kontekstu različitih aspekata (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Bodrožić protiv Srbije*, predstavka broj 32550/05, tač. 51 i 52). Prema mišljenju Ustavnog suda, Okružni sud je upravo postupajući na navedeni način - sporno izražavanje okarakterisao kao mišljenje tuženog, imajući u vidu kontekst cijelog događaja i apelantovo ponašanje.

Ustavni sud zapaža da je apelant Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske prijavio provalnu krađu u svojoj kući u noći kada je D.D. nestao. Navodi o provalnoj pljački apelantove kuće su se u prvi mah doveli u vezu s D.D. Tokom daljnje istrage ubistva nadležni policijski organi u Republici Srpskoj su utvrdili da ne postoje dokazi da je u apelantovoj kući izvršena provalna krađa, kao ni dokazi da je to učinio DD., kako je to apelant tvrdio u prijavi koju je podnio ovom ministarstvu.

Upravo kada se sporno izražavanje sagleda s različitih aspekata, može se doći do zaključka da je tuženi u apelantovim postupcima imao povod, odnosno „vjerodostojan činjenični osnov“ da iznese svoje mišljenje da je apelant

dao „lažnu izjavu“ i da je „saučesnik ubistva“. Ustavni sud može prihvatiti da je sporno izražavanje moglo izazivati neugodnosti kod apelanta. Međutim, tuženi je izrazio svoje mišljenje za koje je postojao povod u apelantovim postupcima. Pri tome, Ustavni sud ne zapaža ništa što bi ukazalo da je tuženi postupao *mala fide*.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-738/21 od 27. marta 2025. godine)*

## **PRAVO NA DJELOTVORAN PRAVNI LIJEK**

### **Korišćenje efektivnih pravnih lijekova**

**Nema povrede prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada apelant navode o povredi ovih prava vezuje za navode o povredi prava na pravično suđenje, te kada je apelant imao mogućnost da koristi i kada je koristio zakonom propisane pravne lijekove.**

### **I z o b r a z l o ž e n j a :**

U vezi sa apelantovim navodima o povredi prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, Ustavni sud ukazuje da apelant nije eksplicitno naveo u vezi sa kojim pravima smatra da postoji kršenje prava iz člana 13. ove konvencije. Međutim, iz apelacije se može zaključiti da se navodi o kršenju ovog prava dovode u vezu sa pravom na pravično suđenje. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da je apelant imao i da je koristio mogućnost izjavljivanja žalbe Okružnom sudu, kao i revizije Vrhovnom sudu, odnosno da je apelant imao na raspolaganju i da je koristio efektivne pravne lijekove. Činjenica da ti pravni lijekovi nisu rezultirali uspjehom apelanta u konkretnom postupku ne može voditi zaključku o nepostojanju ili nedjelotvornosti pravnih lijekova, pa Ustavni sud zaključuje da su navodi o povredi prava na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije u vezi s pravom na pravično suđenje neosnovani.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2981/20 od 20. aprila 2022. godine)*

## **PRAVO NA IMOVINU**

### **Isplata naknade za izuzeto sporno zemljište**

**Nema kršenja prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu**

**Ljudskih prava i osnovnih sloboda jer apelant u okolnostima konkretnog slučaja nije mogao imati „legitimno očekivanje“ da će u konkretnom sudskom postupku uspjeti s tužbenim zahtjevom za isplatu naknade za izuzeto sporno zemljište.**

Iz obrazloženja:

Ustavni sud podsjeća da je u toku konkretnog postupka utvrđeno da je sporno zemljište nacionalizirano danom stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta („Službeni list FNRJ“ br. 52/58, 3/59, 24/61 i 1/63) iz 1958. godine, te da je privedeno krajnjoj namjeni. Budući da su apelantovi prednici po sili zakona (*ex lege*) izgubili status titulara prava vlasništva na spornom zemljištu, Ustavni sud podsjeća da je u sličnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji u predmetu broj AP-2113/14 zaključio da nema kršenja prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju. Naime, u tom predmetu Ustavni sud je ukazao da su apelanti danom stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji po sili zakona (*ex lege*) izgubili status titulara prava vlasništva na spornoj nekretnini, pa nisu mogli imati „legitimno očekivanje“ da će uspjeti s tužbenim zahtjevom za povrat u posjed sporne nekretnine i zahtjevom za isplatu naknade po osnovu stjecanja bez osnova.

Ustavni sud je također istakao da odluka u tom predmetu ni na koji način ne utječe na eventualna buduća prava apelanata kao ranijih (su)vlasnika sporne imovine, koja bi oni ostvarili donošenjem propisa kojim bi se reguliralo pitanje restitucije nacionalizirane imovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-2113/14 od 15. februara 2017. godine, tač. 31–33, dostupna na [www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)).

Imajući u vidu da je sporno zemljište nacionalizirano od apelantovih prednika i da je postalo državno vlasništvo, a da zakon o restituciji koji bi regulirao eventualna buduća prava apelanta (kao sljednika bivših vlasnika) na spornom zemljištu (kao nacionaliziranoj imovini) nije donesen, Ustavni sud zaključuje da u konkretnom slučaju nema razloga da odstupa od prakse i stava izraženog u Odluci broj AP-2113/14. Prema tome, Ustavni sud zaključuje da apelant u konkretnom slučaju nije imao „legitimno očekivanje“, odnosno imovinu koja uživa zaštitu prema članu 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

*(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-1923/21 od 27. novembra 2025. godine)*

## EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA

sudska praksa

**Pripremio: Harun Išerić\***

Novi pregled novosti iz prakse Evropskog suda za ljudska prava (Sud) obuhvata presude i odluke donesene od 23. februara do 7. aprila 2026. godine, a povodom navoda o kršenju Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Konvencija). Ovaj pregled sadrži samo osnovne informacije o stavovima Suda u predmetima koji su zadobili pažnju stručne i šire javnosti, dok su odluke u cjelini dostupne na web stranici Suda.<sup>1</sup>

U spomenutom periodu, Sud je donio dvije odluke u predmetima protiv BiH. Oba predmeta *Dedović* (aplikacija broj 15691/22) i *Šabanija Muhić* (aplikacija broj 55257/22) su se ticala navodno nezakonitog lišenja slobode u ustanovama socijalnog staranja, a nakon što je aplikantima dijagnozirana šizofrenija. Nakon što su izrazili želju da napuste ustanovu, to im nije bilo dozvoljeno. Ustavni sud BiH je potom utvrdio kršenje člana 5 stava 1 Konvencije u oba predmeta i aplikantima dodijelio novčanu satisfakciju od 5.000 BAM. Potom je obje situacije preispitao redovni sud i utvrdio da postoji potreba zadržavanja aplikantata u socijalnoj ustanovi. Sud je utvrdio u oba predmeta da je aplikantima data odgovarajuća i dovoljna satisfakcija zbog kršenja ljudskih prava, čime su izgubili status žrtve kršenja prava i sloboda zagarantovanih Konvencijom.

### ZABRANA MUČENJA, NEČOVJEČNOG I PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA I KAŽNJAVANJA

#### Kvalitet istrage povodom navoda o seksualnom zlostavljanju djeteta

Slučaj *X protiv Gruzije* (aplikacija broj 35640/22) odnosio se na navode o seksualnom zlostavljanju djeteta i navodnu neefikasnost naknadne krivične istrage. Sud je jednoglasno utvrdio da je došlo do: kršenja **članova** 3 (zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja) i 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog **života**) Konvencije. U maju 2021. godine otvorena je krivična istraga o navodima o seksualnom zlostavljanju koje je X iznijela protiv svog očuha. X je dala detaljnu izjavu policiji, koja je prikupila dokaze koji podržavaju njene navode. Prema informacijama dostupnim u spisu predmeta, od jula

\* Viši asistent na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu, [h.iseric@pfsa.unsa.ba](mailto:h.iseric@pfsa.unsa.ba)

<sup>1</sup> Odluke i presude Suda su dostupne na web stranici: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22documentcollectionid%22:%5B%22JUDGMENTS%22,%22DECISIONS%22%5D%7D>.

2021. godine nisu poduzete daljnje radnje u istrazi. Sud je utvrdio da, iako je domaći zakonodavni i regulatorni okvir za borbu protiv seksualnog zlostavljanja u Gruziji bio adekvatan, krivična istraga o navodima X nije bila efikasna. Konkretno, istraga je mirovala skoro pet godina, a razlozi za to nisu bili jasni. Zaključak domaćeg suda koji je odbio da se X dodijeli status **žrtve**, jer nije pretrpjela nikakvu **štetu**, uprkos svim dokazima, mogao se protumačiti samo kao znak nespremnosti da se provede značajna istraga o njenim ozbiljnim optužbama. Nadalje, odbijanje vlasti da uzmu novu izjavu od nje koja bi mogla inkriminisati njenog očuha za ozbiljna krivična djela, također je poslužilo kao dokaz nespremnosti vlasti da provedu temeljitu krivičnu istragu. U konačnici, nije bilo opravdanja za provođenje ginekološkog pregleda u specifičnim okolnostima slučaja X koje je bilo dijete, a pitanje koje joj je postavljeno tokom intervjua (o tome da li je **željela** seksualnu pažnju svog očuha) bilo je formulirano na način koji joj je potencijalno mogao prouzrokovati dodatnu patnju. Sud je zaključio da je krivična istraga o navodima X o seksualnom zlostavljanju bila neefikasna i da joj je možda prouzrokovala dodatnu i neopravdanu patnju. Taj propust je dokazan neaktivnošću istražnih organa, nedovršenošću istrage, upornim neuspjehom u pravilnoj istrazi ozbiljnih optužbi protiv njenog očuha i nedostatkom značajnog učešća X u postupku kao priznate žrtve. Takvi nedostaci su bili nespojivi sa zahtjevom da istrage o zlostavljanju maloljetnika budu i kontekstualno osjetljive i rigorozne.

### **Pravni lijekovi u vezi s boravkom u samici**

U presudi Suda u predmetu *Sekour protiv Francuske* (aplikacija broj 52496/19) Sud je utvrdio da: nije bilo kršenja člana 3 (zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja) niti člana 13 (pravo na efikasan pravni lijek) Konvencije. Slučaj se odnosio na mjere samice primijenjene na zatvorenika i uzastopne odluke o njihovom produženju. Sud je prvo utvrdio da zahtjev za poništenje upravne odluke zajedno s hitnim zahtjevom za odgodu izvršenja i hitnim zahtjevom za zaštitu osnovne slobode prema domaćim zakonima, u principu predstavljaju djelotvorna domaća pravna sredstva koja se moraju iscrpiti u slučaju pritužbi prema članu 3 Konvencije u vezi sa smještajem zatvorenika u samicu. Stoga je odlučio ograničiti svoje ispitivanje na odluke koje su pred njim osporene, a u vezi s kojima je ispunjen zahtjev za iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava. Ipak, kako bi se procijenio stvarni učinak kumulativnog trajanja perioda samice, uzete su u obzir one koje nisu strogo spadale u opseg slučaja kako bi se utvrdilo da li je postignut prag ozbiljnosti potreban za

utvrđivanje postojanja postupanja kojim se krši član 3. U ovom slučaju, uzimajući u obzir, posebno, postojeće proceduralne garancije i sudsku kontrolu koju su proveli domaći sudovi, Sud je utvrdio da se ne čini da je postupanje kojem je aplikant bio podvrgnut u kontekstu njegovog smještaja u samicu bilo toliko ozbiljno da bi predstavljalo postupanje koje krši član 3 Konvencije.

### **Tretman koji je pretrpio “izopćeni” zatvorenik kao strukturni problem**

Slučaj *Petrov protiv Republike Moldavije* (aplikacija broj 38066/18) odnosio se na žalbu aplikanta na sistem “kasti” koji je bio na snazi u moldavskim zatvorima, a koji je bio povezan s neformalnom hijerarhijom zatvorenika. Aplikant je degradiran u “najnižu grupu izopćenika” i podvrgnut ponižavajućem tretmanu i prisilnom radu od strane drugih zatvorenika. Sud je u svojoj odluci utvrdio povrede kršenje člana 3 (zabrana ponižavajućeg tretmana) zajedno s članom 14 (zabrana diskriminacije) Konvencije i **kršenje člana 4** stava 2 (zabrana prisilnog rada) Konvencije. Sud je primijetio da se zatvorski sistem u Republici Moldaviji suočava sa strukturnim problemom povezanim s postojanjem neformalne hijerarhije zatvorenika. Utvrdio je da je aplikant trpio ponižavajući tretman od strane drugih zatvorenika tokom perioda od nekoliko godina, te da vlasti, koje su bile u potpunosti svjesne situacije, nisu poduzele nikakve odgovarajuće mjere da ga zaštite. Po mišljenju Suda, kombinacija nekoliko faktora jasno je pokazala da neaktivnost vlasti nije predstavljala puko propuštanje da ga zaštite od ponižavajućeg postupanja u zatvoru, već zapravo toleranciju, ili čak odobravanje, takvog postupanja, što odražava diskriminirajući stav prema njemu, motiviran njegovim statusom u neformalnoj zatvorskoj hijerarhiji. Nadalje, napomenuo je da rad koji drugi zatvorenici zahtijevaju od aplikanta zbog njegovog statusa predstavlja “prisilni ili obavezni rad”. Konačno, smatrao je da utjecaj ovog slučaja ide dalje od individualne situacije aplikanta i, prema članu 46 Konvencije (obavezujuća snaga i izvršenje presuda), pozvao je državu da poduzme odgovarajuće, opće, mjere za rješavanje sistemskog problema koji je doveo do zaključka **o kršenju**.

### **Stvarni rizik zlostavljanja s kojim se suočava afganistanski državljani u slučaju deportacije**

Slučaj *D.M. protiv Švedske* (aplikacija broj 32694/23) odnosio se na nalog za deportaciju afganistanskog državljanina iz Švedske. Njegovo deportiranje je naloženo jer aplikant nije imao pravo na boravišnu dozvolu u Švedskoj nakon

nekoliko neuspješnih zahtjeva za azil od 2015. godine. Sud je utvrdio da bi došlo do kršenja člana 3 (zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja) Konvencije ako bi nalog za deportaciju protiv aplikanta bio proveden. Procjena o tome da li je postojao stvarni rizik od zlostavljanja morala se izvršiti na osnovu svih relevantnih faktora, razmatranih kumulativno i u odnosu na opću situaciju u dotičnoj zemlji. Nacionalna tijela, u aplikantovom slučaju, nisu kumulativno uzela u obzir sve takve relevantne faktore u svojoj procjeni rizika. Sud je utvrdio da, iako ozbiljna, opća sigurnosna i situacija ljudskih prava u Afganistanu same po sebi nisu dovoljne da se zaključi da bi bilo kakvo deportovanje u tu zemlju nužno predstavljalo kršenje člana 3 Konvencije. Nadalje, iako je situacija za Hazare, skupini kojoj je aplikant pripada, u Afganistanu bila teška, nije uvjereno da je ova grupa sistematski izložena zlostavljanju u suprotnosti s članom 3. Međutim, aplikant se suočio s povećanim rizicima zbog svoje hazarske etničke pripadnosti. Štaviše, bio je u opasnosti jer se prilagodio zapadnom načinu života u Švedskoj tokom posljednjih deset godina, posebno imajući u vidu trenutni represivni režim u Afganistanu, koji je strogo kažnjavao svako nepoštivanje važećih pravila i ograničenja. Tokom tog vremena, on se također bavio ponašanjem koje bi se moglo smatrati kršenjem vjerskih i moralnih normi u Afganistanu. Sud je zaključio da kumulativni učinak njegovih ličnih okolnosti, u kontekstu opće situacije ljudskih prava u Afganistanu, stvara stvarni rizik od zlostavljanja ako bi aplikant bio deportovan.

## PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

### Osuda u odsustvu osobe koja je pokušala oputovati u Siriju nakon žalbe na osudu za učešće u aktivnostima terorističke grupe

U predmetu *Khattab protiv Belgije* (aplikacija broj 40272/18) Sud je jednoglasno utvrdio da nije bilo kršenja člana 6 (pravo na pravično suđenje) Konvencije. Zahtjev se odnosio na osudu aplikanta, u odsustvu, po žalbi i odbacivanje njegove tužbe za poništenje te presude. Nakon što je u Belgiji osuđen u prvom stepenu za učešće u aktivnostima terorističke grupe u Siriji, aplikant je podnio žalbu, a zatim napustio Belgiju bez obavještavanja vlasti. Naknadno nije prisustvovao saslušanjima pred Apelacionim sudom u Briselu i osuđen je u odsustvu. Pred Sudom se žalio na osudu u odsustvu, tvrdeći da je bio pritvoren u Turskoj nakon što je uhapšen na sirijskoj granici s lažnim dokumentima. Sud je smatrao da belgijske vlasti ne mogu biti odgovorne za aplikantovu odluku o dobrovoljnom putovanju u Siriju, koje je donio uprkos činjenici da bi putovanje neminovno ugrozilo njegovo učešće u žalbenom ročištu i pripremanju odbrane.

Aplikant je mogao razumno predvidjeti posljedice svojih postupaka. Sud je dalje utvrdio da su belgijski sudovi pažljivo ispitali razloge koje je aplikant naveo kako bi opravdao svoj nedolazak pred njih i odbacili ih u propisno obrazloženim odlukama koje se nisu **činile** proizvoljnim. Posebno je istaknuto da je aplikant slobodno odabrao da se dovede u situaciju koja je navodno predstavljala kršenje **člana** 6 Konvencije. Shodno tome, domaći sudovi nisu mogli biti kritizirani zbog odbijanja ponovnog razmatranja aplikantovog slučaja po **žalbi**.

### **Nepostojanje garancija prava na pravično suđenje**

U predmetu *B.G. protiv Francuske* (aplikacija broj 70945/17) Sud je utvrdio da je došlo do kršenja **člana** 6 (pravo na pravično suđenje) Konvencije. Slučaj se prvenstveno odnosio na neispunjavanje garancija prava na pravično suđenje tokom postupka „opomene“ koji je pokrenuo javni tužilac protiv aplikantice, zbog lažne optužbe za silovanje. Aplikantica, koji je u to vrijeme imala 16 godina, prijavila je policiji 17-godišnjeg muškarca, L.A., zbog silovanja. Nakon prekida istrage po toj prijavi, majka L.A. prijavila je aplikanticu policiji zbog lažne optužbe. Iako je aplikantica ostala pri detaljima svoje prvobitne prijave, izrečeno joj je upozorenje i posljedično je uvrštena u bazu podataka s kriminalnim dosjeom na period od pet godina. Sud je naglasio važnost i teškoću utvrđivanja postojanja pristanka na seksualni odnos, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja. U tom smislu, primijetio je da je aplikantici izrečena alternativa krivičnom gonjenju, koja ju je označila kao počinitelja lažne optužbe nakon obustave istrage po njenoj tužbi za silovanje. Međutim, ona nije priznala krivično djelo, niti se u bilo kojem trenutku odrekla raznih garancija prema **članu** 6 stavu 1 Konvencije. Sud je zaključio da se slučaj odnosio na dva uzastopna, nerazdvojna postupka, naime onog koji je rezultirao odlukom o obustavi istrage po tužbi za silovanje i zatim onog koji je kulminirao izdavanjem opomene zbog lažne optužbe. U tim okolnostima, došlo je do kršenja **člana** 6 stava 1 Konvencije, koji se u svom krivičnom aspektu primjenjuje na cijeli slijed postupaka.

### **PRAVO NA PRIVATNI I PORODIČNI ŽIVOT, DOM I PREPISKU**

#### **Odbijanje prijema kandidata u Pravosudnu akademiju zbog osude izrečene kao maloljetniku**

Slučaj *Manjani protiv Albanije* (aplikacija broj 32283/23) odnosio se na odbijanje, u decembru 2020. godine, da se aplikant primi u Pravosudnu akademiju radi obuke za tužioca zbog osude koju je dobio dok je bio maloljetan i za koju je pravno rehabilitovan. Njegove žalbe na tu odluku bile su neuspješne, a

nacionalni sudovi su utvrdili da zakonodavstvo zabranjuje onima koji su pravosnažno osuđeni da postanu tužioci. Sud je u ovom predmetu utvrdio kršenje člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) Konvencije. Sud je naglasio da odbijanje prijema aplikanta u Pravosudnu akademiju nije bilo povezano s nedostatkom potrebnih stručnih kvalifikacija. Jedini razlog za odbijanje bila je njegova prethodna osuda za krivično djelo počinjeno kao maloljetnik uprkos njegovoj pravnoj rehabilitaciji. Apsolutna i trajna zabrana njegovog prijema i, posljedično, nastavka karijere tužioca u ranoj fazi njegovog profesionalnog razvoja imala je jasan i ozbiljan utjecaj na njegov profesionalni i privatni život. Sud je utvrdio da, ograničavajući se na pitanje da li tumačiti nacionalni zakon na način koji bi diskvalificirao one koji su rehabilitovani nakon krivične osude za teško krivično djelo, nacionalne vlasti nisu provele temeljitu i individualiziranu analizu okolnosti relevantnih za zabranu prijema aplikanta u Pravosudnu akademiju i, posljedično, za karijeru sudije. Zanemarili su činjenicu da je u vrijeme predmetnog krivičnog djela imao samo 15 godina i postupali su s njim na isti način kao što bi postupali s odraslim počiniteljem. Nadalje, nisu uzeli u obzir druge relevantne okolnosti, kao što su nenasilna i impulsivna priroda krivičnog djela.

### **Savjetodavno mišljenje Velikog vijeća: Može li se ćelija časne sestre kvalificirati kao njen dom**

Protokol broj 16 uz Konvenciju omogućava najvišim nacionalnim sudovima i tribunalima država članica da zatraže od Suda savjetodavna mišljenja o principijelnim pitanjima koja se odnose na tumačenje ili primjenu prava i sloboda definiranih u Konvenciji ili njenim protokolima. Savjetodavna mišljenja nisu formalno obavezujuća. Sud je donio osam savjetodavnih mišljenja otkako je Protokol broj 16 stupio na snagu 1. augusta 2018. godine.

U martu 2026. godine, Sud je objavio svoj odgovor na zahtjev Vrhovnog suda Ukrajine za savjetodavnim mišljenjem. Zahtjev se odnosio na spor koji je u toku pred Vrhovnim sudom Ukrajine između manastira Ukrajinske grčkokatoličke crkve i bivše časne sestre oko njenog prava da živi u manastiru, koji je u vlasništvu manastira. Ona je napustila manastir 2017. godine u kontekstu sukoba unutar vjerske zajednice. Vrhovni sud Ukrajine je posebno zatražio od Suda da pruži smjernice o pitanjima Konvencije koja se javljaju u slučaju i to: prvo, o pravu na boravak u manastiru osobe koja je pripadala vjerskom redu i, drugo, o tome da li spor trebaju rješavati nacionalni sudovi ili crkveni sudovi. Sud je savjetovao da se ćelija u manastiru može smatrati "domom" u smislu člana 8 (pravo na poštovanje doma) Konvencije, čitanog u

svjetlu člana 9 (sloboda vjeroispovijesti) Konvencije, za osobe koje održavaju dovoljne i kontinuirane veze s tim prostorijama. Ako su te veze isključivo zasnovane na vjerskim razlozima, onda je status tih osoba unutar vjerske zajednice koje zauzimaju te prostorije posebno važan. Što se tiče drugog pitanja, Sud je pojasnio da pitanje koja vrsta suda treba imati nadležnost nad sporom nije direktno regulirano članom 6 stav 1 (pravo na pristup sudu) Konvencije. Umjesto toga, relevantno pitanje je bilo da li se postupak odnosio na pravo koje je priznato u nacionalnom zakonodavstvu. To je prvenstveno bilo na sudu koji je podnio zahtjev, da odluči. Sveukupno, Sud je naglasio važnost principa autonomije vjerskih organizacija u ovom kontekstu.

## **PRAVO NA IMOVINU**

### **Odgovornost Slovenije za potraživanja vezana za “staru” deviznu štednju položenu u sarajevskoj filijali Ljubljanske banke koja je prebačena na “račun za privatizaciju” kojom upravljaju bosanskohercegovačke vlasti**

U predmetu *Landika protiv Slovenije* (aplikacija broj 45987/22) Sud je jednoglasno utvrdio da: nije bilo kršenja člana 1 Protokola broj 1 (zaštita imovine) uz Konvenciju. Slučaj se odnosio na nemogućnost aplikanata da, prema zakonodavstvu donesenom u Sloveniji nakon presude Velikog vijeća iz 2014. u predmetu *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije, Slovenije i Bivše jugoslovenske republike Makedonije*, povrate “staru” deviznu štednju svih prednika, koja je položenu u sarajevskoj filijali Ljubljanske banke (tada slovenačke banke), budući da je potraživanje koje se odnosi na tu štednju, 1998. godine preneseno na privatizacijski račun kojim su upravljale vlasti BiH (tačnije Agencija za privatizaciju za FBiH). Sud je utvrdio da se Slovenija ne može smatrati odgovornom za predmetnu “staru” deviznu štednju jer su s tim povezana potraživanja prenesena na račun za privatizaciju u BiH, u skladu s bosanskohercegovačkim zakonodavstvom i bez učešća Ljubljanske banke. Sud je također utvrdio da nije dokazano da Slovenija snosi odgovornost za bilo kakve nedostatke u regulaciji i upravljanju programom privatizacije u BiH, niti za činjenicu da je prijenos potraživanja izvršen bez saglasnosti štediša. Stoga nije bila odgovorna za nemogućnost aplikanata da slobodno raspoložu štednjom svojih prednika. Sud je primijetio da su ova pitanja detaljno razmotrena u postupku vođenom u Sloveniji, u kojem su prednici aplikanata, a zatim i sami aplikanti, mogli u potpunosti učestvovati. Dakle, odluke domaćih vlasti kojima je odbijen zahtjev aplikanata bile su zasnovane na opravdanim osnovama.

## SUD EVROPSKE UNIJE

sudska praksa

### Pripremio: Nasir Muftić\*

Pregled novosti iz sudske prakse Suda Evropske unije obuhvatit će presude i mišljenja Suda Evropske unije koje su donesene u martu i aprilu 2026. godine.<sup>1</sup> Ovaj pregled ne obuhvata nužno sve presude i mišljenja koji su doneseni u ovom periodu, nego se fokusira na one najvažnije, određujući ih na temelju pažnje koju su zadobile u stručnoj javnosti. Također, ovaj pregled je ograničen na osnovne podatke o predstavljanim presudama i mišljenjima, pa se čitaoci pozivaju da za više informacija o njima posjete internetsku stranicu Suda Evropske unije, gdje su one dostupne u cjelini.

### **C-258/24 – Istupanje iz Katoličke crkve radnice nije valjan razlog za otkaz u organizaciji koja djeluje u okviru Katoličke crkve**

Katholische Schwangerschaftsberatung je organizacija koja djeluje u okviru Katoličke crkve u Njemačkoj i pruža savjetodavnu podršku trudnicama. U svom radu polazi od načela da svaki savjet mora biti usmjeren na zaštitu života nerođenog djeteta, zbog čega se od zaposlenika očekuje da trudnice ohrabruju da nastave trudnoću i prihvate dijete. S tim ciljem, organizacija od svojih radnika zahtijeva da poštuju vrijednosti i smjernice Katoličke crkve.

U konkretnom slučaju, jedna savjetnica koja je bila pripadnica Katoličke crkve odlučila je istupiti iz nje. Organizacija joj je zbog toga otkazala ugovor o radu, pozivajući se na kanonsko pravo prema kojem se takav čin smatra ozbiljnim kršenjem obaveze lojalnosti prema Crkvi. Savjetnica je svoju odluku obrazložila time što joj je, pored redovnog crkvenog poreza, nametnuto dodatno davanje zbog toga što je u braku s osobom druge vjeroispovijesti koja ostvaruje visoke prihode. Također je ukazala na to da organizacija zapošljava i osobe koje nisu katolici, a koje ne podliježu istim zahtjevima lojalnosti i ne snose rizik od otkaza iz istog razloga. Zbog toga je osporila zakonitost svog otkaza pred njemačkim sudovima.

Savezni radni sud je ocijenio da se radi o različitom postupanju koje je neposredno zasnovano na vjeri, te je postavio pitanje da li se takva razlika

\* *Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu*

<sup>1</sup> Praksa Suda Evropske unije je dostupna na: [https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j\\_6/en/](https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/en/)

može opravdati u skladu s pravom Evropske unije o jednakom postupanju u zapošljavanju, uzimajući u obzir i Povelju o osnovnim pravima EU. Sud Evropske unije je zauzeo stav da pravo EU ne dopušta nacionalne propise koji omogućavaju organizaciji utemeljenoj na vjeri da zahtijeva od zaposlenika da tokom radnog odnosa ne istupe iz određene crkve pod prijetnjom otkaza, ukoliko istovremeno zapošljava druge radnike na istim poslovima bez takvog zahtjeva. Takav uslov može biti opravdan samo ako predstavlja stvaran, legitiman i proporcionalan zahtjev za obavljanje konkretnog posla.

Iako je konačnu ocjenu prepustio nacionalnom sudu, Sud EU je dao važne smjernice. Istakao je da u ovom slučaju nije očigledno da je pripadnost Katoličkoj crkvi stvarni uslov za obavljanje posla savjetnice za trudnoću, budući da organizacija iste poslove povjerava i osobama koje nisu katolici, uz očekivanje da poštuju određene profesionalne smjernice. Također je naglašeno da savjetnica svojim istupanjem nije osporila učenje niti temeljne vrijednosti Katoličke crkve, niti je pokazala nespремnost da se pridržava profesionalnih obaveza koje je prihvatila ugovorom o radu. U tom smislu, njeno ponašanje ne ukazuje na narušavanje integriteta organizacije. Na kraju, Sud je naglasio da je na organizaciji da dokaže da postoji stvarna i ozbiljna prijetnja njenim vrijednostima ili pravu na autonomiju, te da je sporni zahtjev nužan i proporcionalan u konkretnim okolnostima.

### **C-696/23 P, C-704/23 P, C711/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P – zamrzavanje finansijskih sredstava pet vodećih poslovnih osoba koje posluju u Rusiji je u skladu s pravom EU**

Od početka ruske agresije na Ukrajinu u februaru 2022. godine, Vijeće Evropske unije usvojilo je niz restriktivnih mjera usmjerenih protiv istaknutih poslovnih ljudi koji djeluju u sektorima ruske ekonomije što predstavlja značajan izvor prihoda za državu. Cilj tih mjera bio je povećati pritisak na Rusiju i ograničiti finansijske kapacitete koji doprinose njenim aktivnostima u Ukrajini.

U tom kontekstu, više ruskih biznismena – među kojima su Dmitrij Pumpsanski, Tigran Hudaverdjan, Viktor Rašnikov, Dmitrij Mazepin i German Han – osporili su ove mjere pred Općim sudom Evropske unije. Nakon što je Opći sud 2023. godine odbio njihove tužbe, oni su uložili žalbe Sudu Evropske unije. Sud je u svojoj presudi odbio sve žalbe i dodatno razjasnio pravni okvir za uvođenje ovakvih mjera. Prije svega, naglasio je da se značajan izvor prihoda za rusku državu vezuje za određene ekonomske sektore kao takve,

a ne nužno direktno za same pojedince koji u njima djeluju. Ipak, osobe koje zauzimaju vodeće pozicije u tim sektorima posmatraju se kroz prizmu njihove uloge u ekonomiji, bez obzira na to imaju li neposredne veze s ruskom vladom.

Sud je istakao da upravo zbog svoje važnosti za nacionalnu ekonomiju, takvi pojedinci mogu indirektno doprinosti finansiranju aktivnosti koje destabiliziraju Ukrajinu. Oni to čine tako što svojim djelovanjem podržavaju stabilnost i profitabilnost sektora iz kojih država crpi značajne prihode. Dalje, Sud je naglasio da bi zakonitost kriterija za uvođenje restriktivnih mjera mogla biti dovedena u pitanje samo ako je taj kriterij očigledno neprikladan. Međutim, kriterij koji obuhvata osobe povezane s određenim ekonomskim sektorima ne smatra se nezakonitim ukoliko postoji objektivna veza – čak i posredna – između tih osoba i države koja je predmet sankcija. U ovom slučaju, Sud je utvrdio da takva veza postoji između vodećih poslovnih ljudi u profitabilnim sektorima ruske ekonomije i cilja Evropske unije da poveća politički i ekonomski pritisak na Rusiju. Na kraju, Sud je potvrdio i pristup procjeni proporcionalnosti ovih mjera. Prema njegovom stavu, dovoljno je utvrditi da mjere nisu očigledno neprikladne za ostvarenje legitimnog cilja, niti očigledno pretjerane u odnosu na ono što je potrebno da bi se taj cilj postigao. U konkretnom slučaju, Sud je zaključio da restriktivne mjere ispunjavaju oba ova uslova i da su, stoga, u skladu s pravom Evropske unije.

### **C-412/24 – Žig koji sadrži oznaku broja „1717“ može se smatrati obmanjujućim ako neistinито ukazuje na godinu osnivanja**

Francusko društvo Fauré Le Page Paris, osnovano 2009. godine, steklo je pravo na žig „Fauré Le Page“, nakon čega je registriralo i dodatne žigove koji sadrže oznaku „Fauré Le Page Paris 1717“ za proizvode od kože.

Druga kompanija iz istog sektora, Goyard ST-Honoré, osporila je ove žigove pred francuskim sudovima. Smatrala je da oznaka „1717“ potrošačima stvara pogrešan dojam da se radi o firmi s dugom tradicijom koja potiče još iz 18. stoljeća, te da implicira postojanje višestoljetnog zanatskog znanja i kontinuiteta. Međutim, historijska firma Maison Fauré Le Page, koja se bavila prodajom oružja i prateće opreme, prestala je s radom još 1992. godine, dok je nova kompanija osnovana tek 2009. Postupajući u ovom predmetu, francuski Kasacioni sud obratio se Sudu Evropske unije s pitanjem može li se žig smatrati obmanjujućim u smislu prava EU ukoliko sadrži broj koji prosječni

potrošači mogu razumjeti kao godinu osnivanja firme, a koji – budući da upućuje na davnu prošlost – stvara utisak dugogodišnjeg iskustva i tradicije, iako takva tradicija u stvarnosti ne postoji.

Sud Evropske unije zauzeo je stav da takav žig može biti obmanjujući. Konkretno, ukoliko broj u žigu kod potrošača budi percepciju dugogodišnjeg znanja, kvaliteta i prestiža proizvoda, a da ta percepcija nema stvarno uporište, postoji mogućnost da se javnost dovede u zabludu. Sud je pritom pojašnio da pravo EU zabranjuje žigove koji mogu obmanuti javnost, ali samo u slučajevima kada postoji vjerovatnoća da će relevantni potrošači biti dovedeni u zabludu u pogledu bitnih karakteristika proizvoda ili usluga, kao što su njihova priroda, kvalitet ili porijeklo. Također je podsjetio na svoju raniju praksu prema kojoj se kvalitet luksuznih proizvoda ne temelji samo na njihovim materijalnim svojstvima, već i na imidžu prestiža i ekskluzivnosti koji oni nose. Na kraju, Sud je naglasio da je na nacionalnom sudu da, uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja, procijeni kako prosječni potrošač doživljava sporni žig. To uključuje analizu cjelokupnog dojma koji žig ostavlja, pri čemu treba posebno obratiti pažnju na kombinaciju elemenata poput broja „1717“, riječi „Paris“, kao i ukupne poruke koju takva oznaka prenosi.

### **C-521/21 – Nepravilnost počinjena prilikom imenovanja sudije sama po sebi nije dovoljna za zaključak da taj sudac nije nezavisan**

U građanskom postupku pred sudom u Poljskoj, jedna od stranaka zatražila je izuzeće sutkinje koja je bila zadužena za odlučivanje u predmetu, tvrdeći da njeno imenovanje nije bilo zakonito. Kao ključni argument navela je da je sutkinju predložilo Nacionalno sudsko vijeće (KRS) u svom novom sastavu, uspostavljenom nakon reforme pravosudnog sistema koja je izazvala ozbiljne sumnje u pogledu nezavisnosti sudstva i poštovanja vladavine prava. Naime, Sud Evropske unije je već ranije utvrdio da je takav sastav KRS-a uspostavljen suprotno temeljnim ustavnim načelima Poljske, te da ne pruža potrebne garancije nezavisnosti i nepristrasnosti koje zahtijeva i pravo Evropske unije. Dodatno, poljsko zakonodavstvo zabranjuje nacionalnim sudovima da ispituju zakonitost postupka imenovanja sudija. Ova zabrana odnosi se čak i na posebno vijeće Vrhovnog suda nadležno za izuzeće sudija zbog nedostatka nezavisnosti, kao i za odlučivanje o pravnim lijekovima kandidata koji nisu izabrani u postupku imenovanja. Pri tome je važno naglasiti da i u sastavu tog vijeća sjede sudije imenovane upravo na prijedlog KRS-a u njegovom novom sastavu.

Suočen s takvim okolnostima, nacionalni sud koji je odlučivao o zahtjevu za izuzeće obratio se Sudu Evropske unije s pitanjem da li se sudsko vijeće u čijem sastavu se nalazi sudija imenovan kroz takav postupak može smatrati „zakonom ustanovljenim, nezavisnim i nepristrasnim sudom“ u smislu prava EU, naročito imajući u vidu da ne postoji djelotvoran pravni lijek za neizabrane kandidate. Sud Evropske unije je podsjetio da je postupak imenovanja sudija jedan od ključnih mehanizama za očuvanje njihove nezavisnosti i nepristrasnosti. Zbog toga nacionalni sudovi moraju imati mogućnost da preispitaju zakonitost tog postupka i utvrde da li konkretni sudija ispunjava standarde koji proizlaze iz prava EU. Ipak, Sud je također naglasio da ne svaka nepravilnost u postupku imenovanja automatski dovodi u pitanje zakonitost sudskog sastava. Samo one nepravilnosti koje su po svojoj prirodi i težini takve da mogu stvoriti stvarnu opasnost od utjecaja drugih grana vlasti, te kod građana izazvati opravdanu sumnju u nezavisnost i nepristrasnost sudije, mogu biti relevantne za ocjenu da li je sud „zakonom ustanovljen“.

U tom smislu, nacionalni sud mora sagledati sve okolnosti konkretnog imenovanja kako bi procijenio da li takve sumnje postoje. Međutim, Sud Evropske unije je jasno istakao da sama činjenica da je KRS u svom novom sastavu učestvovao u imenovanju, kao i nepostojanje djelotvornog pravnog lijeka za neizabrane kandidate, bilo posmatrano odvojeno ili zajedno, nisu dovoljni razlozi za automatsko izuzeće sudije. Na kraju, Sud je naglasio da je na Poljskoj da uspostavi odgovarajući pravni okvir koji će, uzimajući u obzir prirodu i težinu eventualnih nepravilnosti u postupku imenovanja sudija, omogućiti efikasnu kontrolu tih postupaka. Time bi se doprinijelo obnovi povjerenja javnosti u pravosudni sistem i osiguralo poštovanje načela podjele vlasti.

### **C-526/24 – Pravo na pristup ličim podacima može biti zloupotrijebljeno**

Jedno lice s prebivalištem u Austriji prijavilo se na newsletter porodične optičarske kompanije Brillen Rottler iz njemačkog grada Arnsberga, tako što je unijelo svoje lične podatke putem obrasca dostupnog na internet stranici te kompanije. Samo trinaest dana kasnije, to lice je kompaniji uputilo zahtjev za pristup ličnim podacima, pozivajući se na član 15. Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR), koja svakom pojedincu daje pravo da dobije potvrdu o tome obrađuju li se njegovi podaci, kao i pristup tim podacima i relevantnim informacijama o njihovoj obradi.

Kompanija Brillen Rottler odbila je ovaj zahtjev, smatrajući ga zloupotrebom prava. Prema njihovom stavu, iz različitih javno dostupnih izvora – uključujući medijske izvještaje, blogove i pravne newslettere – proizlazi da ta osoba sistematski prijavljuje svoje podatke na newslettere različitih kompanija, nakon čega podnosi zahtjeve za pristup i potom traži naknadu štete. S druge strane, podnosilac zahtjeva je tvrdio da je njegov zahtjev bio legitiman, te je od kompanije zahtijevao naknadu nematerijalne štete u iznosu od najmanje 1.000 eura zbog odbijanja pristupa podacima.

Sud u Arnsbergu, koji je odlučivao o ovom sporu, obratio se Sudu Evropske unije s pitanjem može li se prvi zahtjev za pristup ličnim podacima smatrati „pretjeranim“ u smislu GDPR-a, odnosno zloupotrebom prava, te da li u takvim okolnostima postoji pravo na naknadu štete.

Sud Evropske unije je odgovorio da se i prvi zahtjev za pristup, u određenim okolnostima, može smatrati pretjeranim i samim tim zloupotrijebljenim. To će biti slučaj kada se može dokazati da, iako formalno ispunjava uslove propisane GDPR-om, zahtjev nije podnesen s ciljem informiranja o obradi podataka i provjere njene zakonitosti, već s namjerom da se vještački stvore pretpostavke za potraživanje naknade štete. Pri tome je Sud naglasio da se u procjeni postojanja takve zloupotrebe može uzeti u obzir i činjenica da je ista osoba podnosila veliki broj sličnih zahtjeva prema različitim subjektima, nakon čega je pokretala postupke za naknadu štete. Istovremeno, Sud je potvrdio da svaka osoba koja pretrpi materijalnu ili nematerijalnu štetu zbog povrede GDPR-a, uključujući i povredu prava na pristup podacima, ima pravo na naknadu. Međutim, da bi ostvarila to pravo, mora dokazati da je šteta zaista nastala. Također, naknada se ne može dosuditi ukoliko je upravo ponašanje same osobe koja traži naknadu bilo odlučujući uzrok nastanka štete. Na kraju, Sud je prepustio nacionalnom sudu u Arnsbergu da, uzimajući u obzir ove smjernice, odluči o konkretnom sporu između stranaka.

### **C- 642/24 – Bavarski porodični dodatak ne može biti različit zbog razlike u boravištu djece**

U saveznoj pokrajini Bavarskoj (Njemačka) roditelji djece u dobi od 13 do 36 mjeseci, pod određenim uslovima, pored bavarskog dodatka za odgoj djece ostvaruju pravo i na bavarski porodični dodatak. On u pravilu iznosi 250 eura mjesečno za prvo i drugo dijete, te 300 eura za treće i svako naredno dijete. Ovaj dodatak nije namijenjen pokrivanju osnovnih životnih troškova, već ima za cilj roditeljima osigurati određeni prostor za izbor

načina obrazovanja i odgoja djece koji smatraju najprikladnijim. Radnici čija djeca stalno borave u određenim državama članicama primaju niže iznose u odnosu na radnike čija djeca žive u Njemačkoj ili drugim državama članicama. Tako je za djecu koja žive u Estoniji, Grčkoj, Hrvatskoj, Latviji, Litvaniji, Malti, Poljskoj, Portugalu, Slovačkoj, Češkoj, Mađarskoj ili Kipru ovaj dodatak iznosio 187,50 (odnosno 225) eura, dok je za djecu koja žive u Bugarskoj ili Rumuniji iznosio 125 (odnosno 150) eura.

Smatrajući da je takvo usklađivanje (indeksacija) protivno pravu Evropske unije, Evropska komisija podnijela je Sudu Evropske unije tužbu protiv Njemačke zbog povrede obaveza. U svojoj presudi Sud je prihvatio tužbu Komisije.

Kao što je Sud već ranije utvrdio, pravila Evropske unije o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti ne dopuštaju da dodjela porodičnih davanja, odnosno njihov paušalni iznos koji nije zasnovan na individualnoj procjeni potreba, zavisi od mjesta boravišta djeteta. Radnici migranti moraju imati mogućnost da koriste socijalne politike države domaćina pod istim uslovima kao i domaći radnici, jer oni učestvuju u njihovom finansiranju kroz poreze i doprinose.

Osim toga, sporna indeksacija predstavlja posrednu diskriminaciju na osnovu državljanstva, jer najviše pogađa radnike migrante, čija djeca češće žive u drugim državama članicama. Budući da isplata bavarskog porodičnog dodatka nije povezana s ekonomskim i društvenim okruženjem u kojem djeca žive, ova razlika u postupanju ne može se opravdati ciljem osiguravanja jednakog tretmana korisnika uzimajući u obzir razlike u troškovima života među državama članicama.

### **C- 440/23 – Zabrana online igara na sreću i pravo EU: Ništavost ugovora i povrat izgubljenih uloga u prekograničnim situacijama**

Dvije kompanije sa sjedištem na Malti, koje posjeduju licence izdate od strane Malteške uprave za igre na sreću, nude online igre virtualnih slot aparata i klađenje na rezultate lutrijskih izvlačenja. Njihove usluge bile su, između ostalog, dostupne i u Njemačkoj. U periodu između juna 2019. i jula 2021. godine, jedan igrač s prebivalištem u Njemačkoj koristio je te usluge i izgubio određene novčane iznose. U relevantnom periodu, njemačko pravo je u pravilu zabranjivalo online igre na sreću. Dozvoljene su bile samo određene ograničene aktivnosti, poput sportskog klađenja, klađenja na konjske utrke te pojedinih lutrija. Virtualni slot aparati i klađenje na rezultate lutrijskih

izvlačenja bili su, međutim, obuhvaćeni tom zabranom. Igrač je pokrenuo postupak radi povrata izgubljenih iznosa, a njegovi zahtjevi su kasnije ustupljeni kompaniji koja je nastavila postupak pred sudom na Malti.

Taj sud je od Suda pravde Evropske unije zatražio tumačenje da li sloboda pružanja usluga isključuje primjenu takvog nacionalnog zakonodavstva u situaciji kada operater posjeduje licencu izdatu u drugoj državi članici. Također je postavljeno pitanje o učincima kasnije reforme njemačkog prava, kojom je opća zabrana zamijenjena sistemom prethodnog odobrenja, kao i o mogućnosti utvrđivanja ništavosti ugovora i povrata izgubljenih uloga.

U svojoj presudi Sud je zauzeo stav da pravo Evropske unije ne isključuje nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje organizovanje online kazino igara, igara na slot aparatima i određenih oblika klađenja, poput klađenja na rezultate lutrijskih izvlačenja, s ciljem usmjeravanja aktivnosti igara na sreću u nadzirane tokove i suzbijanja paralelnih tržišta. Sud je također utvrdio da pravo EU ne sprečava priznavanje pravnih posljedica takve zabrane, uprkos kasnijem uvođenju sistema odobravanja, uključujući ništavost ugovora zaključenih protivno toj zabrani, kao ni pokretanje postupka za povrat izgubljenih uloga.

Online igre na sreću predstavljaju usluge u smislu prava EU, čije pružanje može biti ograničeno iz pretežnih razloga javnog interesa, posebno radi zaštite potrošača i očuvanja društvenog poretka. U nedostatku harmonizacije, te imajući u vidu moralne, kulturne i društvene razlike među državama članicama, one raspoložu određenim stepenom slobodne procjene u određivanju nivoa zaštite. Zakonodavstvo koje ima za cilj usmjeravanje sklonosti ka igrama na sreću u kontrolirane okvire i borbu protiv paralelnih tržišta slijedi legitimne ciljeve. U tom pogledu, online kockanje nosi specifične rizike koji su veći od onih povezanih s igrama na sreću u fizičkim objektima, naročito zbog stalne dostupnosti, izolacije i anonimnosti igrača, odsustva društvene kontrole, potencijalno neograničene učestalosti igranja, te njegove privlačnosti za mlade i ranjive osobe.

U takvom kontekstu, država članica može zabraniti online kazino igre, uključujući slot aparate, i određene oblike online klađenja, dok istovremeno može dozvoliti druge oblike igara na sreću, uključujući one u fizičkim objektima, ili određene online aktivnosti podvrgnuti posebnim režimima. Ni velika potražnja za online slot aparatima, niti činjenica da je operater zakonito osnovan i nadziran u drugoj državi članici koja teži sličnim ciljevima, nisu dovoljni da pokažu da je takva zabrana nedosljedna ili neprimjerena,

budući da svaka država članica zadržava pravo da samostalno određuje nivo zaštite. Kasnija promjena u Njemačkoj, od 1. jula 2021. godine, kojom je opća zabrana zamijenjena sistemom prethodnog odobrenja, sama po sebi ne utiče na dosljednost ili valjanost ranijeg režima. Isto tako, uvođenje prijelaznog perioda ne sprečava izvođenje pravnih posljedica u odnosu na raniji period u kojem je zabrana bila na snazi.

Stoga pravo EU, u načelu, ne sprečava utvrđivanje da je ugovor zaključen između potrošača i operatera iz druge države članice, koji se odnosi na usluge zabranjene u državi potrošača, ništav. Na kraju, pravo EU ne isključuje mogućnost podnošenja tužbe radi povrata izgubljenih uloga. Ništavost ugovora i njeni učinci uređuju se primjenjivim nacionalnim pravom, u ovom slučaju njemačkim pravom. Ukoliko je relevantno zakonodavstvo u skladu s pravilima EU o slobodi pružanja usluga, ta ništavost predstavlja posljedicu nezakonitosti ugovora. Samo učešće potrošača u takvim igrama na sreću, uprkos postojanju licence u drugoj državi članici, nije dovoljno za utvrđivanje zloupotrebe prava u smislu prava EU, jer je eventualno postojanje nesa-  
vjesnosti pitanje nacionalnog prava.

## UPUTE ZA AUTORE

---

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

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

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

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

Autori dopuštaju postavljanje svojih radova na web stranicu Časopisa.

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

Radovi koje ovaj časopis objavljuje su:

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

Radovi se šalju Redakciji časopisa elektronskom poštom na adresu:  
*pravna.misao@fmp.gov.ba*

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

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

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

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

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

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

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

Prva stranica rukopisa treba sadržavati:

- Naslov
- Datum

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ukoliko je riječ o navođenoj knjizi:

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

Ukoliko je riječ o navođenom članku:

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

Ukoliko je riječ o navođenom članku u časopisu:

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

Ukoliko je riječ o navođenom članku u elektroničkom časopisu:

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

Ukoliko je riječ o navođenoj Web adresi:

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

Rad treba oblikovati prema sljedećim uputama:

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

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

Radujemo se Vašim priložima!

**Redakcija**

ISSN 0555-0092