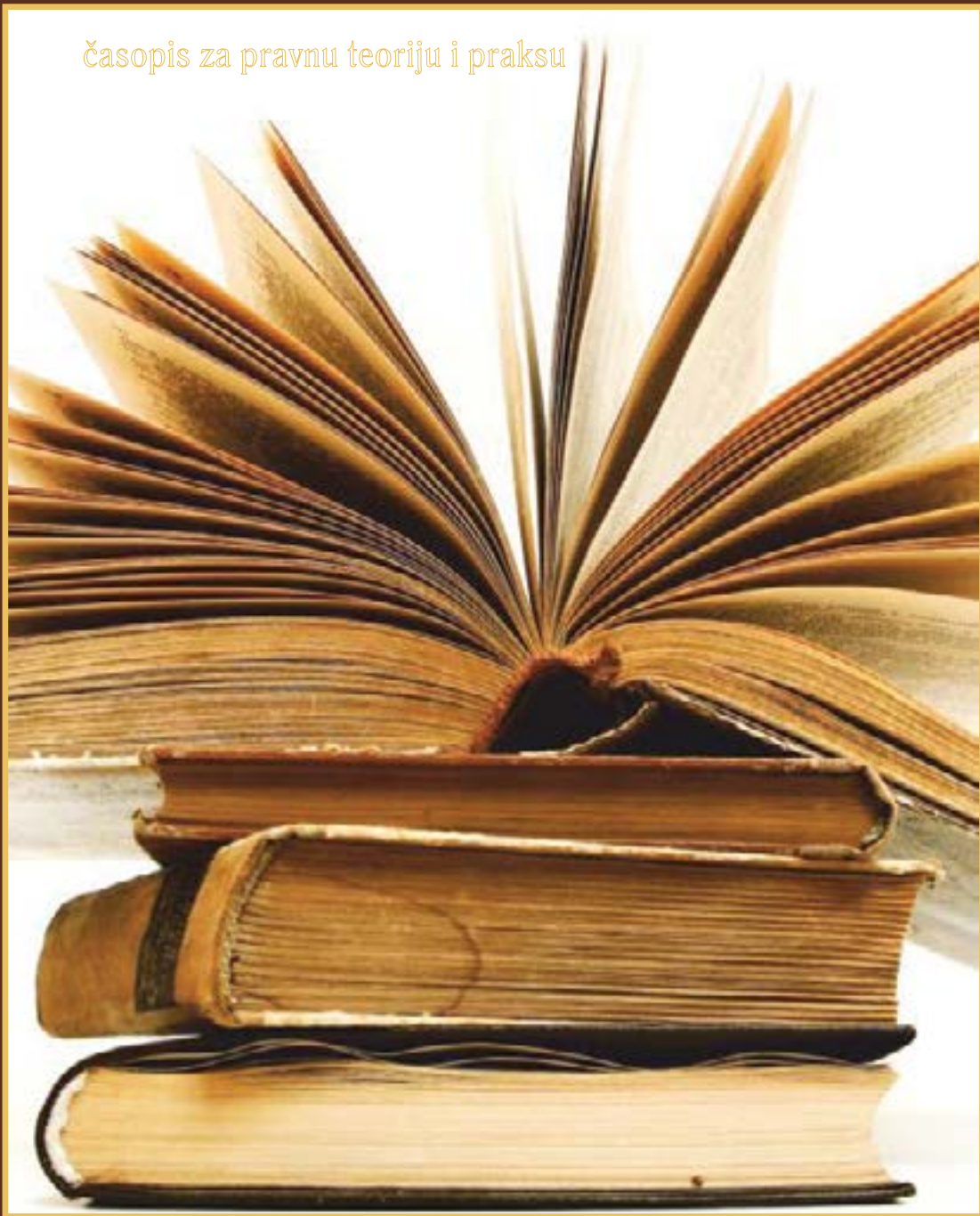


Godina LVII Broj 7 - 8 srpanj-kolovoz / juli-august Sarajevo, 2026.

PRAVNA MISAO

časopis za pravnu teoriju i praksu



ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

PRAVNA MISAO

7 – 8

srpanj – kolovoz / juli – august

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 33 975 712, fax: +387 33 975 743
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

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: Senad Sabanović

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
------------------------------------	---

IZVORNI ZNANSTVENI RAD

Midhat Izmirlija	Transformacija uloge države	
Amina Nikolajev	u kontekstu klimatske odgovornosti	8

PREGLEDNI ZNANSTVENI RAD

Muamer Voloder	Balans između kriterija najniže cijene i ekonomski najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini	31
Jasmin Sultanić	Neusaglašenost pravnih akata i preporuke minimalnih zajedničkih standarda u oblasti pristupa pravdi - besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini	53

STRUČNI RAD

Mirnes Modrić	Izborni inženjering: Slučaj Tuzlanskog kantona	86
---------------	--	----

PRIKAZ

Meliha Povlakić	Gabrijela Mihelčić, Komentar Ovršnog zakona, Drugo, bitno izmijenjeno i dopunjeno izdanje Zagreb: Organizator, 2026	101
Harun Išerić	25 godina stalnog izbornog zakonodavstva BiH	108

SUDSKA PRAKSA

Ustavni sud Bosne i Hercegovine (Miodrag N. Simović)	114
Evropski sud za ljudska prava (Harun Išerić)	135
Sud Evropske unije (Nasir Muftić)	143
Upute za autore.....	152

CONTENTS

Foreword of editor in chief.....	5
----------------------------------	---

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPER

Midhat Izmirlija	Transformation of the role of the state	
Amina Nikolajev	in the context of climate responsibility	8

SCIENTIFIC REVIEW

Muamer Voloder	Balance between the lowest price and most economically advantageous tender criteria in public procurement procedures in Bosnia and Herzegovina	31
Jasmin Sultanić	Incompatibility of legal acts and recommendations of minimum common standards in the field of access to justice - free legal aid in Bosnia and Herzegovina.....	53

PROFESSIONAL ARTICLE

Mirnes Modrić	Electoral Engineering: The Case of Tuzla Canton	86
---------------	---	----

REVIEW

Meliha Povlakić	Gabrijela Mihelčić, <i>Commentary on the Enforcement Act</i> , Second, Substantially Revised and Amended Edition, Zagreb: Organizator, 2026.....	101
Harun Išerić	25 Years of Permanent Electoral Legislation in Bosnia and Herzegovina.	108

COURT PRACTICE

Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina (Miodrag N. Simović)	114
European Court of Human Rights (Harun Išerić)	135
Court of European Union (Nasir Muftić)	143
Instructions for authors.....	152

UVODNA RIJEČ GLAVNE UREDNICE

Poštovane čitateljice i poštovani čitatelji!

Sadržaj ovog dvobroja potvrđuje kontinuirano nastojanje *Pravne misli* da se otvori prema novim temama i ponudi prostor novim autorima i autoricama, privlačeći tako sve više istraživača i istraživačica i sve širu publiku jer su im tekstovi lako dostupni na internetu.

U članku pod naslovom „Transformacija uloge države u kontekstu klimatske odgovornosti“ (izvorni naučni rad) ističe se da klimatske promjene predstavljaju jedan od najsloženijih izazova savremenog međunarodnog prava, koji zahtijeva preispitivanje tradicionalnih koncepata međunarodnopravne odgovornosti država. Rad analizira razvoj normativnog okvira klimatske odgovornosti, s posebnim osvrtom na Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama, Pariški sporazum i Aarhusku konvenciju, kao i na ulogu međunarodne i regionalne sudske prakse u konkretizaciji klimatskih obaveza država. Posebna pažnja posvećena je pozitivnim i negativnim obavezama država, procesnim garancijama u zaštiti okoliša te rastućem značaju sudova u jačanju provedivosti klimatskih obaveza. Analiza također ukazuje na potrebu integracije pravnih i ekonomskih instrumenata, uključujući poreze na ugljik, sisteme trgovanja emisijama i druge tržišne mehanizme, radi ostvarivanja efikasnijih klimatskih politika. Zaključuje se da klimatska odgovornost predstavlja jedan od ključnih faktora transformacije savremene države, čija se uloga sve više definiše kroz proaktivno upravljanje klimatskim rizicima, zaštitu ljudskih prava i ostvarivanje održivog razvoja.

Primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini često je otežana zbog široko definisanih predmeta nabavke i dominacije kriterija najniže cijene. O tome i drugim aspektima raspravlja se u radu „Balans između kriterija najniže cijene i ekonomski najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini“ (pregledni naučni rad). Pri tome se ističe da se preferencijalni tretman domaćih ponuđača može koristiti isključivo kroz cjenovni element, kako bi se očuvala objektivnost ocjene i spriječila diskriminacija. Praksa *Ureda za razmatranje žalbi BiH* naglašava važnost jasno definisanih, mjerljivih i relevantnih potkriterija, te zabranjuje bodovanje kvalifikacionih uvjeta u fazi ocjene ponuda.

Na osnovu komparativnog istraživanja preporučuje se, *de lege ferenda*, edukacija ugovornih organa, standardizacija bodovanja, precizno definisanje potkriterija i praćenje primjene kriterija. Autor zaključuje da bi usvajanje ovih mjera omogućilo racionalnije, transparentnije i ekonomičnije javne nabavke, osiguravajući dugoročnu vrijednost i kvalitet u interesu javnog sektora i društva.

Pregledni naučni rad pod naslovom „Neusaglašenost pravnih akata i preporuke minimalnih zajedničkih standarda u oblasti pristupa pravdi - besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini“ aktualizira složeno državno uređenje Bosne i Hercegovine jer se isto reflektuje i na normativno uređenje sistema besplatne pravne pomoći, koja je regulisana neusaglašenim propisima na svim nivoima vlasti. Rad analizira stepen normativne fragmentacije i njene posljedice po jednak pristup pravdi, pravnu sigurnost i djelotvornost pravnog lijeka. Poseban fokus stavljen je na identifikaciju ključnih tačaka neusaglašenosti i definisanje minimalnih zajedničkih standarda koji bi omogućili ujednačen osnovni sadržaj prava na besplatnu pravnu pomoć u cijeloj državi, u skladu s međunarodnim obavezama i procesom evropskih integracija, jer bez sveobuhvatne pokrivenosti i jasnih minimalnih zajedničkih standarda, pravo na pravnu pomoć i dalje se nejednako omogućava, na štetu najugroženijih.

Stručni rad pod naslovom „Izborni inženjering: Slučaj Tuzlanskog kantona“ ispituje normativnu strukturu izbornog sistema, s posebnim naglaskom na Tuzlanski kanton. Fokusira se na dizajn izborne jedinice, efektivni izborni prag i proporcionalnost političke zastupljenosti unutar kantona. Primarni cilj ovog rada je procijeniti u kojoj mjeri institucionalni aranžmani mogu uzrokovati efekte povezane s izbornim inženjeringom, čime utiču na raspodjelu političke moći izvan strogo proporcionalnog odraza preferencija birača. Ovaj rad dalje procjenjuje nivo izborne neproporcionalnosti primjenom utvrđenih matematičkih indikatora. Nalazi pokazuju da interakcija između veličine izborne jedinice i metode raspodjele mjesta proizvodi strukturne efekte koji mogu oblikovati stepen reprezentativnosti unutar izbornog sistema.

U rubrici *Prikazi i osvrti* objavljujemo tekst o značajnom naučnom djelu Gabrijele Mihelčić profesorice na Katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci pod naslovom „Komentar Ovršnog zakona“, Drugo, bitno izmijenjeno i dopunjeno izdanje (Zagreb: Organizator, 2026).

Tu je i tekst o radu stručnog skupa: „25 godina Izbornog zakona BiH: Između okova prošlosti i demokratskih standarda današnjice“, koji je održan na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu 10. juna 2026. godine.

Sudska praksa posvećena je aktuelnim odlukama Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Evropskog suda za ljudska prava i Suda Evropske unije.

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

TRANSFORMACIJA ULOGE DRŽAVE U KONTEKSTU KLIMATSKE ODGOVORNOSTI

izvorni znanstveni rad

Midhat Izmirlija*
Amina Nikolajev**

UDK 341:551.583

Sažetak

Klimatske promjene predstavljaju jedan od najsloženijih izazova savremenog međunarodnog prava, koji zahtijeva preispitivanje tradicionalnih koncepta međunarodnopravne odgovornosti država. Rad analizira razvoj normativnog okvira klimatske odgovornosti, s posebnim osvrtom na Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama, Pariški sporazum i Aarhusku konvenciju, kao i na ulogu međunarodne i regionalne sudske prakse u konkretizaciji klimatskih obaveza država. Polazi se od teze da klimatska odgovornost nadilazi klasični model odgovornosti zasnovan na protupravnom aktu i nastaloj šteti te se razvija kroz standarde dužne pažnje, prevencije, upravljanja klimatskim rizicima i zaštite ljudskih prava. Posebna pažnja posvećena je pozitivnim i negativnim obavezama država, procesnim garancijama u zaštiti okoliša te rastućem značaju sudova u jačanju provedivosti klimatskih obaveza. Analiza također ukazuje na potrebu integracije pravnih i ekonomskih instrumenata, uključujući poreze na ugljik, sisteme trgovanja emisijama i druge tržišne mehanizme, radi ostvarivanja efikasnijih klimatskih politika. Zaključuje se da klimatska odgovornost predstavlja jedan od ključnih faktora transformacije savremene države, čija se uloga sve više definiše kroz proaktivno upravljanje klimatskim rizicima, zaštitu ljudskih prava i ostvarivanje održivog razvoja. Time se potvrđuje da klimatska odgovornost

* Prof. dr. na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu

** Prof. dr. na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu

danas predstavlja mnogo više od posebnog instituta međunarodnog okolišnog prava – ona postaje temelj savremenog modela odgovorne i održive države, usmjerenog na zaštitu interesa sadašnjih i budućih generacija.

Ključne riječi:

klimatske promjene, klimatska odgovornost država, međunarodno okolišno pravo, ljudska prava

UVOD

Klimatske promjene predstavljaju jedan od najsloženijih savremenih globalnih izazova, čije posljedice nadilaze nacionalne granice i tradicionalne okvire pravnog i političkog djelovanja država. Za razliku od klasičnih oblika međunarodnopravne odgovornosti, izazovi koje donose klimatske promjene zahtijevaju reinterpretaciju postojećih pravnih koncepata u svjetlu savremenih okolišnih izazova.

Normativni okvir klimatske odgovornosti država razvijao se postepeno, počevši od usvajanja Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama, pa do uspostavljanja savremenih mehanizama kroz Pariški sporazum. Iako ovi instrumenti uspostavljaju temeljne principe, poput zajedničke ali diferencirane odgovornosti, njihova implementacija u velikoj mjeri zavisi od političke volje država, što dodatno problematizira pitanje njihove stvarne pravne obaveznosti i efikasnosti. Paralelno s tim, sve značajniju ulogu preuzimaju sudovi i kvazi/para sudska tijela, koji kroz praksu postupno proširuju domet klimatskih obaveza povezujući ih sa zaštitom ljudskih prava i standardima dužne pažnje.

U tom kontekstu, klimatska odgovornost ne predstavlja samo novo područje međunarodnog prava, već i faktor koji utiče na transformaciju same uloge države. Tradicionalni model države kao suverene i autonomne regulatorne jedinice postepeno ustupa mjesto konceptu države kao odgovornog upravljača javnih i globalnih dobara, čija se funkcija sve više definira kroz obaveze prevencije štete, upravljanja rizicima i dugoročnog planiranja održivog razvoja. Ova transformacija ogleda se kako u eksternim odnosima država, tako i u njihovoj unutrašnjoj institucionalnoj i normativnoj reorganizaciji.

Polazeći od navedenog, predmet ovog rada usmjeren je na analizu klimatske odgovornosti država i implikacija koje ona ima na transformaciju uloge država u savremenom pravnom i političkom poretku. Imajući u vidu da klimatska

odgovornost, kroz interakciju međunarodnih normi, sudske prakse i pravno-ekonomskih instrumenata, doprinosi redefiniranju koncepta suvereniteta te uspostavljanju modela državnog djelovanja zasnovanog na principima održivosti, odgovornosti i međugeneracijske solidarnosti u radu se primjenjuju normativna i komparativna metoda. Analiza obuhvata relevantne međunarodne instrumente i sudsku praksu, te ključne izazove njihove implementacije.

1. NORMATIVNI OKVIR KLIMATSKE ODGOVORNOSTI DRŽAVA

1.1. Međunarodnopravni okvir

Međunarodni pravni okvir klimatske odgovornosti država razvijao se postepeno, kroz složenu interakciju ugovornih obaveza proisteklih iz klimatskih sporazuma, pravila običajnog međunarodnog prava, kao i sve značajnije sudske i kvazi/para sudske prakse. Klimatske promjene danas se prepoznaju kao jedan od ključnih izazova savremenog društva, koji generira izraženu međunarodnu zabrinutost i zahtijeva koordiniran globalni odgovor. U tom kontekstu, države su uspostavile specifičan, iako normativno i politički osporavan, pravni režim usmjeren na ublažavanje klimatskih promjena i prilagođavanje njihovim posljedicama. U osnovi ovog sistema nalazi se princip zajedničke, ali diferencirane odgovornosti i odgovarajućih kapaciteta.

Sve izraženije posljedice klimatskih promjena dovele su do intenzivnijeg povezivanja klimatskog režima s međunarodnim pravom ljudskih prava, čime se dodatno proširuje normativni okvir odgovornosti država. Iako međunarodni ugovori o klimatskim promjenama inicijalno nisu eksplicitno utemeljeni na ljudskopravaškom pristupu, savremeni razvoj pokazuje jasnu tendenciju integracije ova dva pravna područja. Klimatske promjene danas se prepoznaju ne samo kao okolišni i ekonomski izazov, već i kao ozbiljna prijetnja ostvarivanju osnovnih ljudskih prava.

U tom kontekstu, ključnu ulogu imaju međunarodni instrumenti kao što su: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji, iako ne adresiraju direktno klimatske promjene, uspostavljaju pravni okvir za zaštitu prava koja su klimatskim promjenama neposredno ugrožena.¹ Prava poput prava na

¹ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (*International Covenant on Civil and Political Rights* – ICCPR) i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim

život, zdravlje, adekvatan životni standard i pristup vodi sve više se dovode u vezu s negativnim efektima klimatskih promjena, čime države preuzimaju dodatne obaveze u pogledu njihove zaštite.

Daljnja afirmacija ove veze vidljiva je kroz djelovanje posebnih mehanizama Ujedinjenih nacija, posebno mandata specijalnih izvjestilaca za ljudska prava i okoliš. John H. Knox značajno je doprinio konceptualizaciji obaveza država u kontekstu zaštite ljudskih prava od okolišnih prijetnji, naglašavajući da države imaju dužnost da spriječe predvidive štete uzrokovane klimatskim promjenama.² Njegov nasljednik, David R. Boyd, dodatno je razvio ovaj pristup kroz afirmaciju prava na zdrav okoliš kao univerzalnog ljudskog prava, čime se klimatska odgovornost država još snažnije povezuje sa zaštitom ljudskih prava.³

Osnovu savremenog međunarodnog pravnog režima klimatskih promjena predstavlja usvajanje Okvirne konvencije UN-a o klimatskim promjenama (*United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC)⁴, kojim je priznato postojanje zajedničke odgovornosti država za zaštitu klimatskog

pravima (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – ICESCR) usvojeni su 1966. godine od strane Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Zajedno sa Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. godine čine Međunarodnu povelju o ljudskim pravima (*International Bill of Human Rights*). Dok ICCPR prvenstveno štiti građanska i politička prava, poput prava na život, slobode izražavanja, vjeroispovijesti, okupljanja i pravičnog suđenja, te zahtijeva njihovu neposrednu primjenu od strane država, ICESCR garantuje ekonomska, socijalna i kulturna prava, uključujući pravo na rad, obrazovanje, zdravlje, odgovarajući životni standard i stanovanje, pri čemu se njihovo ostvarivanje zasniva na načelu progresivne realizacije u skladu s raspoloživim resursima država. Primjenu ICCPR-a nadzire Komitet Ujedinjenih nacija za ljudska prava, dok provođenje ICESCR-a prati Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava. United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966; United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966.

² Knox, J. H. (2020). *Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*, 37, U.N. Doc. A/73/188

³ Boyd, D. R. (2020). *Right to a Healthy Environment: Good Practices*, 13, U.N. Doc. A/HRC/43/53

⁴ Konvencija je usvojena 1992. godine na Samitu o Zemlji u Rio de Janeiru, a njen glavni cilj usmjeren je na stabilizaciju koncentracije stakleničkih gasova u atmosferi na nivou koji bi spriječio opasne antropogene utjecaje na klimatski sistem. Konvencija ne utvrđuje konkretne kvantitativne obaveze smanjenja emisija, već uspostavlja okvir za daljnje pregovore i razvoj obavezujućih instrumenata, kao što su Kyoto protokol i Pariški sporazum. Ključni principi UNFCCC uključuju princip zajedničke, ali diferencirane odgovornosti i odgovarajućih kapaciteta (CBDR-RC), načelo predostrožnosti, pravo na održivi razvoj te obavezu međunarodne saradnje. Na taj način Konvencija je postavila institucionalni i pravni temelj za razvoj međunarodnog klimatskog prava, uključujući mehanizme izvještavanja, finansijsku podršku državama u razvoju te transfer tehnologije. <https://unfccc.int>

sistema, ali uz uvažavanje različitih kapaciteta i historijskog doprinosa emisijama. U okviru ove konvencije prvi put je eksplicitno formuliran princip „zajedničke, ali diferencirane odgovornosti (*Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities* - CBDR-RC)⁵ koji predstavlja jedno od ključnih normativnih uporišta savremenog režima klimatske odgovornosti država. Ovaj princip polazi od toga da sve države imaju zajedničku odgovornost za zaštitu globalnog klimatskog sistema, ali da se njihove obaveze razlikuju u ovisnosti od njihovih ekonomskih i tehničkih kapaciteta. Time se razvijenim državama nameće veći teret odgovornosti, dok se državama u razvoju omogućava fleksibilniji pristup, u skladu s razvojnim prioritetima.

Nadalje, usvajanjem Pariškog sporazuma⁶, uspostavljen je pravno-politički okvir klimatske odgovornosti zasnovan na principu progresivnog jačanja klimatskih ciljeva. Sporazum uvodi obavezu država da doprinesu ograničavanju porasta globalne temperature kroz tzv. nacionalno utvrđene doprinose (*National Determined Contributions* - NDC)⁷, čime se odgovornost za ostvarivanje globalnih klimatskih ciljeva prenosi na nacionalni nivo. Ovaj pristup predstavlja dalju operacionalizaciju ranije uspostavljenih principa klimatskog režima, pri čemu se posebno naglašava fleksibilnost, transparentnost i postepeno jačanje ambicija država. Na taj način, Pariški sporazum dodatno učvršćuje model klimatske odgovornosti zasnovan na kombinaciji univerzalnih ciljeva i nacionalno definiranih mjera. Iako Pariški sporazum ne uspostavlja klasičan režim odgovornosti sa sankcijama, on značajno jača obaveze država u pogledu prevencije štete i usmjerava ih ka dugoročnim ciljevima ograničavanja globalnog zagrijavanja.

Pored ugovornih obaveza, značajnu ulogu u oblikovanju klimatske odgovornosti država imaju i principi međunarodnog običajnog prava, naročito načelo prevencije štete koji, uz načelo „zajedničke, ali diferencirane odgovornosti“, reflektiraju različite utjecaje država na ublažavanje negativnih posljedica klimatskih promjena. U tom kontekstu, razvoj klimatske odgovornosti

⁵ Član 3(1) UNFCCC

⁶ Pariški sporazum usvojen je 2015. godine u okviru UNFCCC-a, a za cilj ima ograničavanje porasta globalne temperature znatno ispod 2°C, uz nastojanje da se ograniči na 1,5°C. *Paris Agreement*. 2015. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

⁷ Nacionalno utvrđeni doprinosi odnose se na ciljeve smanjenja emisija stakleničkih gasova, prilagođavanja klimatskim promjenama i jačanja klimatske otpornosti koje svaka država određuje prema vlastitim okolnostima, uz obavezu njihovog redovnog ažuriranja i postepenog povećanja ambicije. Član 4 Pariškog sporazuma.

država sve je snažnije povezan s međunarodnim pravom ljudskih prava, naročito kroz teleološko i evolutivno tumačenje sadržaja prava na život i prava na zdravlje, te adekvatan životni standard.

Istovremeno, raste značaj sudske i kvazi/para sudske prakse na nacionalnom i međunarodnom nivou, u okviru koje se klimatske promjene sve češće kvalificiraju kao pitanje pravne odgovornosti odnosno pozitivne obaveze države, a ne isključivo sfere političke diskrecije ili širokog polja slobodne procjene država. Ovakav pristup doprinosi daljnjoj normativnoj konkretizaciji obaveza država u oblasti klimatske zaštite.

Dodatni zamah razvoju klimatske odgovornosti proizlazi iz prakse međunarodnih i regionalnih tijela za zaštitu ljudskih prava, koja u sve većoj mjeri prepoznaju klimatske promjene kao ozbiljnu prijetnju ostvarivanju osnovnih ljudskih prava.⁸ Time se dodatno proširuje opseg odgovornosti država, budući da se ona više ne iscrpljuje u međudržavnim odnosima, već obuhvata i obaveze prema pojedincima i zajednicama pod njihovom jurisdikcijom.

U okviru Evropske unije, klimatska odgovornost dodatno je operacionalizirana kroz Evropski zeleni dogovor (*European Green Deal* - EGD), koji predstavlja sveobuhvatan strateški i normativni okvir usmjeren ka postizanju klimatske neutralnosti do 2050. godine.⁹ Ovaj okvir integrira različite politike EU u oblasti energetike, industrije, saobraćaja, poljoprivrede i zaštite okoliša, s ciljem smanjenja emisija stakleničkih gasova i jačanja održivog ekonomskog razvoja. *European Green Deal* istovremeno uspostavlja mehanizme pravne i finansijske podrške tranziciji ka niskokarbonskoj ekonomiji, uključujući ulaganja u obnovljive izvore energije, energetske efikasnost i zelene tehnologije. Time se klimatska politika EU ne posmatra samo kao okolišno pitanje, već kao centralni element njenog ekonomskog i razvojnog modela.

Posebno važan doprinos razvoju normativnog okvira klimatske odgovornosti predstavljaju tzv. *soft-law* instrumenti, uključujući principe i smjernice sistema UN-a te preporuke relevantnih međunarodnih organizacija, koji

⁸ Boyd, D. R. (2020). *Right to a Healthy Environment: Good Practices*, 13, U.N. Doc. A/HRC/43/53

⁹ Evropski zeleni dogovor predstavlja strategiju EU usmjerenu na postizanje održivog rasta kroz efikasno korištenje resursa, razvoj čiste i kružne ekonomije, očuvanje biodiverziteta i smanjenje zagađenja. U cilju postizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine predviđa se transformaciju ključnih industrijskih sektora s ciljem smanjenja emisija za najmanje 55% do 2030. u odnosu na 1990. godinu, uz istovremeno jačanje konkurentnosti, zaštitu prirodnog kapitala te zdravlja i dobrobiti građana. Za više: European Commission. n.d. *The European Green Deal*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

oblikuju standarde odgovornog ponašanja država u oblasti zaštite okoliša i klimatskih promjena. Iako formalno neobavezujući, ovi instrumenti imaju značajan utjecaj na razvoj državne prakse i postupno formiranje budućih međunarodnopravnih normi.

Potrebno je istaći i da Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ne sadrži autonomno pravo na zdrav ili čist okoliš. Međutim, kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava razvijen je indirektni model zaštite okoliša, zasnovan na tumačenju postojećih konvencijskih prava. Sud je zauzeo stav da ozbiljni okolišni problemi mogu ugroziti uživanje prava garantiranih Konvencijom, između ostalih i prava na poštivanje privatnog i porodičnog života i doma, čime je uspostavljena značajna veza između zaštite okoliša i zaštite ljudskih prava u evropskom pravnom prostoru.

Klimatska odgovornost država oslanja se i na opće principe međunarodnog prava, posebno na načelo zabrane nanošenja značajne štete drugim državama (*no-harm rule*)¹⁰ i obavezu dužne pažnje (*due diligence*)¹¹. Ovi principi zahtijevaju od država da preduzmu sve razumne i dostupne mjere kako bi spriječile aktivnosti unutar svoje jurisdikcije koje mogu uzrokovati štetu okolišu drugih država ili globalnim zajedničkim dobrima.¹² U kontekstu klimatskih promjena, navedene obaveze podrazumijevaju dužnost država da usvajaju, implementiraju i kontinuirano unapređuju efikasne klimatske politike, čime se klimatska odgovornost sve više afirmira kao sastavni dio općeg međunarodnopravnog režima zaštite okoliša i ljudskih prava.

¹⁰ Načelo zabrane nanošenja štete podrazumijeva obavezu države da osigura da aktivnosti pod njenom jurisdikcijom ili kontrolom ne uzrokuju značajnu štetu okolišu drugih država ili područjima izvan nacionalne jurisdikcije. Ovo načelo, kao dio običajnog međunarodnog prava, potvrđeno je u arbitražnoj odluci u predmetu Trail Smelter (Trail Smelter Arbitration, United States v. Canada, 1938/1941 dostupno na <https://www.casebriefs.com/blog/law/international-law/international-law-keyed-to-damrosche/chapter-18/trail-smelter-arbitration-united-states-v-canada/>), kao i u praksi Međunarodnog suda pravde, naročito u predmetu Pulp Mills na rijeci Urugvaj (Pulp Mills on the River Uruguay, Argentina v. Uruguay, Judgment, ICJ Reports 2010 dostupno na <https://www.icj-cij.org/case/135>)

¹¹ Načelo dužne pažnje podrazumijeva obavezu države da preduzme sve razumne i odgovarajuće mjere kako bi spriječila, smanjila i kontrolirala rizik od značajne štete po okoliš, uključujući štetu koja može imati prekogranične posljedice. Riječ je o obavezama postupanja, što znači da se od države zahtijeva odgovarajući nivo pažnje u skladu s okolnostima, kapacitetima i stepenom rizika. Načelo je potvrđeno u praksi Međunarodnog suda pravde, a primjer su predmeti Pulp Mills on the River Uruguay (2010) i Certain Activities carried out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua, Judgment, ICJ Reports 2015 dostupno na <https://www.icj-cij.org/case/150>)

¹² Mayer, B. (2018). *The International Law on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 108 - 131

Dodatno, sve veći utjecaj imaju i tumačenja međunarodnih sudskih i kva-zi/para sudskih tijela, koja klimatske obaveze država povezuju sa pozitivnim obavezama zaštite ljudskih prava. Time se postepeno jača trend „judikalizacije“ klimatske politike, gdje sudovi imaju sve aktivniju ulogu u definiranju sadržaja i granica državne odgovornosti. Posebno važan aspekt savremenog razvoja klimatske odgovornosti predstavlja rastuća uloga sudske prakse na nacionalnom i međunarodnom nivou. Sudovi sve češće razmatraju tužbe kojima se od država zahtijeva preduzimanje efikasnijih mjera za smanjenje emisija stakleničkih gasova i ublažavanje klimatskih promjena. U tom kontekstu, značajan primjer predstavlja *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, u kojem je sud utvrdio obavezu države da usmjeri ambicije na smanjenje štetnih emisija, oslanjajući se na standarde zaštite ljudskih prava i dužnosti države da zaštiti svoje građane od ozbiljnih klimatskih rizika. Ovakva praksa doprinosi konkretizaciji i pravnoj operacionalizaciji koncepta klimatske odgovornosti država.¹³

1.2. Negativne i pozitivne obaveze države

Odgovornost države u području zaštite okoliša može nastati kako usljed izravnog djelovanja javnih vlasti tako i zbog propusta države da uspostavi i provede odgovarajući regulatorni okvir kojim bi se spriječile štetne aktivnosti privatnih subjekata. U središtu ocjene usklađenosti državnog djelovanja s ljudskim pravima nalazi se zahtjev za uspostavljanjem pravične ravnoteže između interesa pojedinca i interesa zajednice u cjelini.

U kontekstu zaštite okoliša, dosegnuti međunarodni standard uvodi obaveze država koje se klasificiraju kao negativne i pozitivne obaveze. Ova podjela odražava dvostruku ulogu države u zaštiti pojedinaca od štetnih posljedica degradacije okoliša: s jedne strane, država se mora suzdržati od postupanja kojima neopravdano ugrožava zaštićena prava, dok je s druge strane dužna preduzimati aktivne mjere radi sprečavanja i otklanjanja okolišnih rizika te osiguravanja djelotvorne zaštite ljudskih prava.

Negativne obaveze podrazumijevaju dužnost države da ne poduzima aktivnosti koje mogu dovesti do neopravdanog zadiranja u prava pojedinaca usljed buke, zagađenja, vibracija, zračenja ili drugih oblika narušavanja

¹³ Za više u: *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*. United Nations Environment Programme Dostupno na: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9f/United_Nations_Environment_Programme_Global_Climate_Litigation_Report_2020_Status_Review.pdf

okoliša. Takvo miješanje najčešće se javlja kada javne vlasti neposredno provode ili odobravaju infrastrukturne i razvojne projekte, poput izgradnje i korištenja prometne infrastrukture, energetske postrojenja, zračnih luka ili drugih objekata koji mogu značajno utjecati na kvalitet života stanovništva.¹⁴

Za razliku od negativnih obaveza, pozitivne obaveze zahtijevaju od države aktivno djelovanje radi zaštite pojedinaca od okolišnih opasnosti, bez obzira na to proizlaze li one iz aktivnosti javnih tijela ili privatnih subjekata. Državna odgovornost može nastati kada nadležne vlasti propuste poduzeti razumne i primjerene mjere za zaštitu prava građana ili kada ne osiguraju djelotvoran sistem prevencije i kontrole okolišnih rizika.

Ispunjavanje pozitivnih obaveza podrazumijeva uspostavljanje odgovarajućeg zakonodavnog, administrativnog i institucionalnog okvira kojim se štite okoliš i zdravlje ljudi. Međutim, postojanje normativnih rješenja nije dovoljno ukoliko ona nisu praćena njihovom dosljednom i efikasnom primjenom. Država može snositi odgovornost kada ne reagira na kontinuirana kršenja okolišnih propisa ili na upozorenja i pritužbe građana. Takva odgovornost može nastati, primjera radi, zbog propusta da se spriječi industrijsko onečišćenje koje prelazi zakonom utvrđene granične vrijednosti.

1.3. Procesne obaveze države i klimatske promjene

Savremeni pristup ublažavanju štetnih posljedica klimatskih promjena ne temelji se isključivo na materijalnim standardima zaštite, već se podjednako naglašava značaj procesnih garancija koje osiguravaju transparentnost, odgovornost i participativnost u donošenju odluka. U tom smislu, djelotvorna zaštita prava pojedinaca zahtijeva uspostavljanje procedura koje omogućavaju pravovremeno prepoznavanje okolišnih rizika, informirano učešće javnosti i pristup djelotvornim pravnim mehanizmima zaštite. Ovakav pristup institucionaliziran je Arhuskom konvencijom¹⁵, koja počiva na tri međusob-

¹⁴ Svako miješanje države u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava nije uvijek nedopušteno. Umiješanost države u ostvarivanje prava procjenjuje se na osnovu tri međusobno povezana kriterija: utemeljenosti na zakonu koji ispunjava zahtjeve pravne sigurnosti, dostupnosti i predvidivosti; ostvarivanju legitimnog cilja kao što su ekonomski razvoj, unapređenje infrastrukture, energetska sigurnost ili nacionalna sigurnost; te srazmjernosti poduzetih mjera i nužnosti u demokratskom društvu.

¹⁵ Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u okolišnim pitanjima (Aarhus Convention), usvojena 25. juna 1998. godine, stupila na snagu 30. oktobra 2001. godine, 2161 U.N.T.S. 447, naročito čl. 4–9.

no povezana stuba: pravu na pristup informacijama o okolišu; učešću javnosti u donošenju odluka; i pristupu pravosuđu u pitanjima zaštite okoliša, te predstavlja jedan od najznačajnijih međunarodnih instrumenata procesne zaštite okolišnih prava.

Jedan od ključnih elemenata procesnih obaveza jeste provođenje odgovarajućih procjena i stručnih analiza prije odobravanja aktivnosti koje mogu imati značajan utjecaj na okoliš. Takve procjene omogućavaju identifikaciju mogućih štetnih posljedica po zdravlje ljudi i prirodne resurse te predstavljaju osnovu za donošenje informiranih i odgovornijih odluka. Njihova svrha nije samo predviđanje potencijalnih rizika, već i razmatranje alternativnih rješenja i mjera kojima se negativni utjecaji mogu svesti na najmanju moguću mjeru.

Jednako važan segment procesne zaštite predstavlja pravo na pristup informacijama o okolišu. Transparentnost u radu javnih vlasti i dostupnost relevantnih podataka omogućavaju pojedincima i zajednicama da razumiju prirodu i obim rizika kojima mogu biti izloženi te da aktivno učestvuju u postupcima donošenja odluka. Poseban značaj ovo pravo ima u situacijama koje uključuju industrijska postrojenja, infrastrukturne projekte ili druge aktivnosti koje mogu proizvesti ozbiljne posljedice po klimu, okoliš i zdravlje stanovništva.

Pored toga, djelotvorna zaštita podrazumijeva osiguravanje pristupa pravosuđu i drugim mehanizmima pravne zaštite. Mogućnost osporavanja odluka, radnji ili propusta javnih vlasti pred nezavisnim i nepristranim tijelima predstavlja važan instrument kontrole zakonitosti i odgovornosti u upravljanju okolišnim pitanjima. Na taj način pojedincima se omogućava zaštita od arbitrarnih odluka i osigurava poštivanje načela odgovornog upravljanja prirodnim resursima i okolišem. Ovo posebno dobiva na značaju posljednjih godina kada se razvija svijest da klimatske promjene predstavljaju jedan od najozbiljnijih izazova savremenog društva i mogu imati dalekosežan utjecaj na ostvarivanje niza temeljnih prava. Zbog toga se od država očekuje kreiranje i efikasna primjena politika usmjerenih na ublažavanje klimatskih promjena i prilagođavanje njihovim posljedicama.

Takve politike podrazumijevaju razvoj dugoročnih strategija dekarbonizacije, postavljanje jasnih i mjerljivih ciljeva smanjenja emisija stakleničkih plinova te osiguravanje institucionalnih i regulatornih mehanizama za njihovu primjenu. Posebnu važnost imaju pravovremenost djelovanja, naučna utemeljenost javnih politika i kontinuitet u njihovoj primjeni, budući da efikasnost odgovora na klimatske promjene u velikoj mjeri zavisi od sposobnosti država da planiraju i provode mjere s dugoročnim učinkom. U

tom kontekstu, klimatska politika postaje sastavni dio savremenog sistema zaštite okoliša, usmjerena ne samo na očuvanje prirodnih resursa nego i na zaštitu dobrobiti sadašnjih i budućih generacija.

U području klimatskih promjena državama se priznaje određeni stepen diskrecije u izboru mjera, politika i instrumenata kojima nastoje ostvariti klimatske ciljeve. Takav pristup proizlazi iz činjenice da se države međusobno razlikuju u pogledu ekonomskih kapaciteta, energetske sistema, prirodnih resursa i razvojnih prioriteta, zbog čega ne postoji jedinstven model odgovora na klimatske izazove. Stoga se državama ostavlja prostor da samostalno oblikuju strategije ublažavanja klimatskih promjena i prilagođavanja njihovim posljedicama, uzimajući u obzir vlastite društvene i ekonomske okolnosti.

Međutim, ovo diskreciono pravo nije neograničeno. Države su dužne osigurati da instrumenti klimatske politike budu zasnovani na naučnim saznanjima, usmjereni ostvarivanju jasno definiranih ciljeva te praćeni odgovarajućim mehanizmima provedbe i nadzora. Nadzor nad ispunjavanjem klimatskih obaveza posebno je značajan kako bi se spriječilo odgađanje potrebnih mjera, usvajanje nedovoljno ambicioznih politika ili neprovođenje preuzetih obaveza u praksi.

1.4. Pravni i ekonomski instrumenti klimatske odgovornosti

Savremeni pristup klimatskoj odgovornosti država zahtijeva integrirano sagledavanje pravnih i ekonomskih instrumenata, budući da upravo oni čine osnovne mehanizme njene operacionalizacije i efektivnog izvršavanja međunarodnih klimatskih obaveza u konkretnim državnim politikama. U tom smislu država kroz pravne instrumente uspostavlja normativne ciljeve, obaveze i institucionalne mehanizme njihove provedbe, dok ekonomskim instrumentima omogućava fleksibilniju alokaciju resursa, internalizaciju eksternih troškova emisija te efikasnije prilagođavanje privrednih subjekata klimatskim zahtjevima.

Zbog toga oni ne predstavljaju samo politički izbor, već imaju i značaj kao relevantan indikator ispunjavanja međunarodnih obaveza države, pri čemu njihova neadekvatna primjena ili izostanak može biti od značaja u ocjeni državne odgovornosti, posebno u kontekstu sve izraženije „judikalizacije“ klimatske politike i jačanja veze između klimatskih promjena i zaštite ljudskih prava.

Ovi instrumenti djeluju kao jedinstven i međusobno povezan regulatorni okvir, u kojem se pravni i ekonomski mehanizmi funkcionalno nadopunjuju radi istovremenog ostvarivanja pravne obaveznosti i ekonomske efikasnosti. Takav integrirani pristup posebno dolazi do izražaja kroz primjenu sistema

trgovine emisijama, karbonskih poreza, subvencija i drugih poticaja, kojima se pravno definirani klimatski ciljevi ostvaruju putem tržišnih mehanizama i internalizacije negativnih eksternalija. Na taj način klimatska odgovornost država prelazi granice formalnog normativnog okvira i razvija se u dinamičan sistem upravljanja koji povezuje pravo, ekonomiju i javne politike.

Ova integracija istovremeno odražava širi proces transformacije uloge države, koja više ne djeluje isključivo kao normativni regulator, već kao aktivni upravljač složenim klimatskim sistemima, balansirajući između zahtjeva pravne obaveznosti, ekonomske racionalnosti i principa pravednosti. Time se klimatska odgovornost operacionalizira kroz višeslojni i koherentan okvir usmjeren ka ostvarivanju ciljeva održivog razvoja.

Pravni i ekonomski instrumenti predstavljaju ključne mehanizme operacionalizacije klimatske odgovornosti država. Njihova funkcija nije ograničena samo na ostvarivanje klimatskih ciljeva, već obuhvata i oblikovanje institucionalnog okvira kojim se usmjeravaju aktivnosti javnih i privatnih aktera prema održivoj tranziciji.

2. TRANSFORMACIJA KA „EKOLOŠKOJ“ DRŽAVI

Pravni instrumenti čine normativnu osnovu klimatske odgovornosti država. Njima se uspostavljaju obavezujuća pravila, standardi i procedure kojima se reguliraju emisije stakleničkih plinova, energetska efikasnost i korištenje prirodnih resursa. Njihov značaj ogleda se u osiguravanju pravne sigurnosti, predvidivosti i institucionalnog nadzora nad provođenjem klimatskih politika.¹⁶ Kroz zakonske i podzakonske akte, sisteme dozvola¹⁷, monitoring i izvještavanje, klimatski ciljevi prevode se u konkretne obaveze i mjerljive standarde djelovanja.

¹⁶ Prema: Nikolajev, A. (2024.) Ekonomski instrumenti politike zaštite okoliša. Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LXVII, str. 11. Dostupno na: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2025/01/Godisnjak-PFSA-2024-28-01-2025-za-web.pdf>

¹⁷ Okolišnim dozvolama uređuju se privredne aktivnosti koje mogu uzrokovati štetne emisije, negativno utjecati na pojedine segmente okoliša (tlo, zrak voda), ali i okoliš u cjelosti. Ovim dozvolama definiraju se uvjeti kojih se privredni subjekt treba pridržavati kako bi se ograničile štetne posljedice po okoliš, a izdavanje je uvjetovano utvrđivanjem potrebnih uvjeta i kriterija koje privredni subjekt treba ispuniti, uz istovremeno utvrđivanje njegove odgovornosti za posljedice po okoliš. Emisijskim dozvolama nadležni organi, pod unaprijed utvrđenim uvjetima, odobravaju postrojenjima ili operaterima emisiju zagađujućih materija, uključujući stakleničke plinove. Utvrđujući maksimalno dozvoljenih granica emisija, standarde zasnovane na najboljim dostupnim tehnikama, tehničke i operativne uvjete rada, te obavezu monitoringa i izvještavanja ove dozvole omogućavaju primjenu općih pravnih standarda na pojedinačne izvore emisija.

Na međunarodnom nivou, klimatska odgovornost država razvija se kroz obaveze planiranja, implementacije i periodičnog unapređenja klimatskih politika, uz mehanizme transparentnosti i međunarodnog nadzora. Na regionalnom nivou, klimatski ciljevi sve se češće ugrađuju u obavezujuće regulatorne okvire, čime postaju sastavni dio šireg sistema javnih politika. Iako pravni instrumenti osiguravaju jasnoću i obaveznost, njihova puna efikasnost ostvaruje se tek u kombinaciji sa ekonomskim mehanizmima koji doprinose fleksibilnijem ostvarivanju klimatskih ciljeva.¹⁸

Ekonomski instrumenti predstavljaju tržišno orijentiranu dimenziju klimatske odgovornosti država. Za razliku od regulatornih mjera, oni djeluju putem ekonomskih poticaja i tržišnih signala, omogućavajući subjektima da samostalno biraju najefikasnije načine smanjenja emisija. Njihov osnovni značaj ogleda se u internalizaciji troškova klimatskih promjena, poticanju ulaganja u niskougljične tehnologije i usmjeravanju privrednih aktivnosti prema održivim obrascima proizvodnje i potrošnje.¹⁹

Najznačajniji oblici ekonomskih instrumenata obuhvataju poreze²⁰ i naknade za emisije²¹, sisteme trgovine emisijama²², subvencije i druge oblike

¹⁸ Driesen, D. (2006). Economic Instruments for Sustainable Development, u *Environmental Law for Sustainability: A Reader* (Richardson, B.J. & Wood, S. eds., 2006), str. 278.

¹⁹ Prema: Nikolajev, A. (2024.) Ekonomski instrumenti politike zaštite okoliša. Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LXVII, str. 11. Dostupno na: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2025/01/Godisnjak-PFSA-2024-28-01-2025-za-web.pdf>

²⁰ Riječ je o fiskalnim instrumentima kojima se oporezuju aktivnosti, proizvodi ili procesi koji uzrokuju emisije stakleničkih gasova ili doprinose klimatskim promjenama. Njihov cilj je da povećanjem cijene zagađivanja utiču na promjenu ponašanja privrednih subjekata i potrošača, tako da smanje emisije ili pređu na ekološki prihvatljivije alternative. Najčešće obuhvataju poreze na emisije CO₂ (karbonske poreze), poreze na fosilna goriva te poreze na proizvode sa visokim ugljičnim otiskom, pri čemu se princip „zagađivač plaća“ koristi kao osnovni mehanizam internalizacije okolišnih troškova. Za više u: European Environment Agency (EEA), *Environmental taxation and climate policy*; OECD (2013), *Effective Carbon Prices*. Dostupno na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/11/effective-carbon-prices_g1g2da28/9789264196964-en.pdf

²¹ Naknade za emisije/onečišćenje predstavljaju finansijske obaveze koje se nameću subjektima koji ispuštaju zagađujuće materije u okoliš, uključujući stakleničke gasove. Njihova svrha je da internalizuju eksterne okolišne troškove, tako što zagađivanje postaje ekonomski trošak za zagađivača, čime se podstiče smanjenje emisija ili ulaganje u čistije tehnologije. Barde, J-P. (1994). *Economic Instruments In Environmental Policy: Lessons From The OECD Experience And Their Relevance To Developing Economies*, OECD Development Centre, Working Paper No. 92, 1994. Dostupno na <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/754416133402.pdf?expires=1727348446&id=id&accname=guest&checksum=-94374384646C58BB6D3F10C5DD1B48EF>

²² Trgovina emisijama je tržišni instrument klimatske politike zasnovan na principu *cap and trade*, kojim se utvrđuje ukupna gornja granica emisija, a zatim se emisijske dozvole

finansijskih poticaja²³. Pored okolišne funkcije, oni imaju i važnu fiskalnu dimenziju, jer generiraju javne prihode koji se mogu koristiti za finansiranje mjera ublažavanja i prilagođavanja klimatskim promjenama. Na taj način ekonomski instrumenti povezuju klimatske ciljeve sa principima održivog razvoja i dugoročne ekonomske efikasnosti.

Savremeni pristupi klimatskom upravljanju sve više počivaju na integraciji pravnih i ekonomskih instrumenata. Dok pravni mehanizmi definiraju ciljeve, obaveze i standarde, ekonomski instrumenti omogućavaju njihovo efikasnije ostvarivanje kroz tržišne poticaje. Upravo ova komplementarnost pravnih i ekonomskih instrumenata koja polazi od ideje klimatske odgovornosti predstavlja temelj savremenog koncepta klimatske odgovornosti države i važan korak u procesu transformacije države ka modelu „ekološke države“. Takav okvir istovremeno stvara osnovu za daljnji razvoj sudske prakse, koja kroz tumačenje i primjenu postojećih normi dodatno oblikuje sadržaj i domet klimatske odgovornosti država. Upravo zbog toga, naredno poglavlje analizira ulogu sudske prakse u oblikovanju i produbljivanju klimatske odgovornosti država kroz tumačenje postojećih normi i njihovu primjenu u konkretnim sporovima.

3. KLIMATSKA ODGOVORNOST I ZNAČAJ ULOGE SUDOVA

U posljednjoj deceniji sudska praksa profilirala se kao jedan od najznačajnijih mehanizama konkretizacije klimatske odgovornosti država. Dok su međunarodni klimatski instrumenti u velikoj mjeri zasnovani na općim i fleksibilno formuliranim obavezama, sudovi sve češće preuzimaju aktivnu ulogu

dodjeljuju ili prodaju subjektima koji njima mogu slobodno trgovati. Ograničenjem ukupnog broja dozvola uspostavlja se cijena emisija na tržištu, čime se podstiče smanjenje zagađenja na troškovno najefikasniji način. Za više u: 3. Nikolajev, A. (2024.) Ekonomski instrumenti politike zaštite okoliša. Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LXVII, 20-21. Dostupno na: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2025/01/Godisnjak-PFSA-2024-28-01-2025-za-web.pdf>

²³ Poticaji se odnose na skup ekonomskih i fiskalnih mjera kojima država podstiče privredne subjekte i druge aktere na usvajanje klimatski prihvatljivih ponašanja i tehnologija, uključujući smanjenje emisija stakleničkih gasova. Oni obuhvataju različite oblike finansijske podrške, poput subvencija, poreskih olakšica, grantova i povoljnih kredita, s ciljem smanjenja troškova prelaska na niskougljične tehnologije te olakšavanja investicija u energetsku efikasnost i obnovljive izvore energije. Za više u: Nikolajev, A. (2024.) Ekonomski instrumenti politike zaštite okoliša. Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LXVII, 17 - 19. Dostupno na: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2025/01/Godisnjak-PFSA-2024-28-01-2025-za-web.pdf>

u njihovom tumačenju, razradi i praktičnoj primjeni. Kroz sudske odluke klimatske obaveze država postaju pravno preciznije, čime se doprinosi uspostavljanju jasnijih standarda državnog postupanja u oblasti zaštite klime.

Poseban značaj u tom procesu ima praksa međunarodnih i regionalnih tijela za zaštitu ljudskih prava, koja klimatske promjene sve češće posmatraju kroz prizmu zaštite temeljnih prava. Takav pristup polazi od shvatanja da klimatski rizici mogu ugroziti ostvarivanje prava na život, zdravlje, privatni i porodični život, kao i drugih konvencijski zaštićenih prava, zbog čega države imaju obavezu poduzimanja odgovarajućih preventivnih i zaštitnih mjera. Na taj način klimatska odgovornost postepeno prerasta iz dominantno političke i programske obaveze u pravno relevantan standard podložan sudskoj kontroli.

Umjesto pasivnog regulatora, država se sve više posmatra kao proaktivni nosilac odgovornosti za upravljanje klimatskim rizicima i osiguravanje djelotvorne zaštite prava pojedinaca i zajednica. U tom kontekstu, sudska praksa ne djeluje samo kao mehanizam primjene postojećih normi, već i kao važan faktor u oblikovanju sadržaja i dometa klimatske odgovornosti država, doprinoseći njenom daljnjem normativnom i institucionalnom razvoju.

Jedan od najznačajnijih primjera u ovom kontekstu predstavlja predmet *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, u kojem je nizozemski sud utvrdio da država ima pozitivnu obavezu da smanji emisije stakleničkih gasova kako bi zaštitila osnovna ljudska prava svojih građana.²⁴ Sud je svoju odluku zasnovao na kombinaciji međunarodnih klimatskih obaveza i standarda zaštite ljudskih prava, pri čemu je klimatsku neaktivnost države ocijenio kao potencijalnu povredu pravnih obaveza. Na taj način je primijenjen standard dužne pažnje, uz direktno povezivanje klimatske politike i zaštite ljudskih prava. Ova presuda je posebno značajna jer je prvi put na sudskom nivou utvrđena kvantificirana obaveza smanjenja emisija, čime je uspostavljen važan presedan u razvoju klimatskih sporova i sudske konkretizacije klimatske odgovornosti država. Ovaj predmet je ujedno postavio temelje za

²⁴ Predmet *Urgenda Foundation v. Netherlands*, Supreme Court of the Netherlands, Case No. 19/00135, 20 December 2019 predstavlja ključni presedan u oblasti klimatske zaštite i ljudskih prava. U toj odluci Sud je utvrdio obavezu države da do kraja 2020. godine smanji emisije stakleničkih plinova za najmanje 25 % u odnosu na nivo iz 1990. godine, radi zaštite prava na život i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, oslanjajući se na članove 2 i 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14.)

kasniji razvoj sličnih klimatskih postupaka u Evropi te potvrdio pravnu vezu između državnog nečinjenja u oblasti klimatskih pitanja i odgovornosti za zaštitu prava građana.

Nakon toga posebno je značajan predmet *KlimaSeniorinnen v. Switzerland*²⁵, koji je pred Evropskim sudom za ljudska prava dodatno afirmirao pristup klimatskim promjenama kao pitanju zaštite ljudskih prava. U ovom slučaju Sud je razmatrao pozitivne obaveze država u kontekstu klimatske zaštite, naglašavajući da nedovoljno ambiciozne klimatske politike mogu predstavljati povredu konvencijskih prava, posebno u pogledu zaštite života i privatnog života. Time je dodatno razvijen standard adekvatne klimatske politike kao element državne odgovornosti.

U predmetu *Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*²⁶ pred Evropskim sudom za ljudska prava, grupa mladih osoba kao podnosioci predstavke isticali su da države svojim nedovoljnim klimatskim mjerama doprinose kršenju njihovih ljudskih prava, posebno u kontekstu budućih klimatskih rizika. Iako Sud u konačnici nije prihvatio tužbu, predmet je otvorio važno pitanje ekstrateritorijalne odgovornosti država za klimatske promjene, kao i granice sudske nadležnosti u klimatskim sporovima. Poseban značaj ovog slučaja ogleda se u procesnim aspektima, uključujući pitanje aktivne legitimacije mladih podnosilaca i dokazivanja uzročno-posljedične veze između državnih politika i klimatske štete. Uprkos procesnom ishodu, slučaj je značajan jer ukazuje na rastuću spremnost sudova da klimatske promjene razmatraju unutar postojećih režima zaštite ljudskih prava, čime se dodatno razvija pravni okvir klimatske odgovornosti država na regionalnom nivou.

Sličan pravni pristup potvrđen je i u predmetu *Neubauer et al. v. Germany*²⁷, u kojem je Savezni ustavni sud Njemačke utvrdio da nedovoljno ambiciozne klimatske mjere mogu dovesti do povrede temeljnih prava, posebno u odnosu na buduće generacije. Sud je naglasio intergeneracijsku dimenziju

²⁵ Vidjeti: Klimaatzaak. (n.d.). The climate case: For our future and the next generations. Dostupno na: <https://klimaatzaak.eu/en>

²⁶ Vidjeti: Case Of Duarte Agostinho And Others Against Portugal And 32 Others (Application no. 39371/20). Dostupno na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-233261%22%5D%7D>

²⁷ Za više vidjeti u: Kotzé, K. J. (2022) *Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?* German Law Journal, Volume 22, Issue 8, December 2021, pp. 1423 - 1444 DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.87> Dostupno na: <https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/neubauer-et-al-versus-germany-planetary-climate-litigation-for-the-anthropocene/1292D5E1F466077F00CD-BE9EDB35070E>

klimatske odgovornosti, ističući da odgađanje smanjenja emisija dovodi do nepravednog prenošenja tereta klimatske tranzicije na buduće generacije, čime se narušava ustavni princip proporcionalnosti i pravičnosti u zaštiti osnovnih prava.

Analiza sudske prakse ukazuje na nekoliko ključnih razvojnih pravaca u oblasti klimatske odgovornosti država. Prije svega, sudovi sve izraženije razvijaju standarde dužne pažnje, čime preciziraju sadržaj obaveza država u pogledu prevencije klimatske štete i jačaju pravnu osnovu njihove odgovornosti. Istovremeno, kroz povezivanje klimatskih promjena s ljudskim pravima, afirmira se koncept pozitivnih obaveza država, čime se dodatno učvršćuje njihova odgovornost za preduzimanje aktivnih i blagovremenih mjera. Nadalje, sudska praksa pokazuje sve veću spremnost da se oslanja na naučne i tehničke dokaze pri određivanju obima državnih obaveza, što doprinosi njihovoj objektivizaciji i pravnoj utemeljenosti. U određenim slučajevima uočava se i trend kvantifikacije klimatskih obaveza, čime se one čine preciznijim i operativno provedivim.

U tom smislu, sudovi ne samo da doprinose jačanju odgovornosti država, već i djeluju kao korektiv političke neaktivnosti u oblasti klimatske politike, popunjavajući praznine koje proizlaze iz nedovoljno efikasnog djelovanja izvršne i zakonodavne vlasti. Imajući navedeno u vidu, može se zaključiti da sudska praksa ima ključnu ulogu u konkretizaciji klimatske odgovornosti država, transformirajući opće i često apstraktne normativne okvire u precizne i primjenjive pravne standarde. Ovaj razvoj dodatno potvrđuje širu tendenciju evolucije države ka aktivnom i odgovornom akteru u oblasti klimatskih promjena, čija se legitimnost sve više zasniva na sposobnosti da odgovori na zahtjeve klimatske pravde i zaštite ljudskih prava.

ZAKLJUČAK

Klimatske promjene predstavljaju jedan od najsloženijih izazova savremenog međunarodnog pravnog poretka, čije posljedice istovremeno zahvataju okolišnu, ekonomsku, društvenu i ljudskopravašku dimenziju. Njihova globalna priroda, dugoročni karakter i transnacionalni učinci doveli su do postepenog razvoja posebnog koncepta klimatske odgovornosti država, koji danas predstavlja jedno od centralnih pitanja međunarodnog okolišnog prava i savremenog upravljanja klimatskim rizicima. Za razliku od tradicionalnih modela međunarodne odgovornosti, zasnovanih na jasno utvrđenoj

uzročno-posljedičnoj vezi između protupravnog ponašanja i nastale štete, klimatska odgovornost razvija se u okolnostima obilježenim kumulativnošću uzroka, višestrukošću aktera i vremenskom odgođenošću posljedica, što zahtijeva prilagođavanje postojećih pravnih koncepata specifičnostima klimatskih promjena.

Analiza međunarodnog pravnog okvira pokazuje da se klimatska odgovornost država danas ne zasniva na jedinstvenom i strogo kodificiranom sistemu pravila, već na složenoj mreži međunarodnih ugovora, načela međunarodnog prava i institucionalnih mehanizama. Poseban značaj u tom pogledu imaju Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o klimatskim promjenama, Pariški sporazum te Aarhuska konvencija, koji uspostavljaju normativni okvir za djelovanje država kroz obaveze planiranja, izvještavanja, transparentnosti i postepenog unapređenja klimatskih politika. Iako navedeni instrumenti u velikoj mjeri počivaju na mehanizmima saradnje i političke odgovornosti, oni istovremeno doprinose razvoju standarda dužne pažnje, prema kojem su države obavezne poduzimati razumne i odgovarajuće mjere radi sprečavanja, ublažavanja i prilagođavanja klimatskim promjenama.

U tom kontekstu klimatska odgovornost sve više poprima obilježja pozitivnih i negativnih obaveza države. Negativne obaveze podrazumijevaju suzdržavanje od aktivnosti koje mogu značajno doprinijeti degradaciji okoliša i povećanju klimatskih rizika, dok pozitivne obaveze zahtijevaju aktivno djelovanje države kroz usvajanje i provođenje regulatornih, administrativnih i institucionalnih mjera usmjerenih na zaštitu klimatskog sistema. Takvo razumijevanje odgovornosti posebno dolazi do izražaja kroz razvoj sudske prakse i ljudskopravaških standarda, koji klimatske promjene sve češće posmatraju kao pitanje zaštite temeljnih prava pojedinaca i zajednica.

Razvoj međunarodne i regionalne sudske prakse pokazuje da klimatske promjene više nisu isključivo predmet političkog odlučivanja ili okolišne regulacije, već i pitanje vladavine prava. Sudovi sve češće prepoznaju da posljedice klimatskih promjena mogu ugroziti ostvarivanje prava na život, zdravlje, privatni i porodični život, imovinu i zdrav okoliš, čime klimatska odgovornost država dobija dodatnu pravnu dimenziju. Kroz tumačenje postojećih normi sudska praksa doprinosi konkretizaciji klimatskih obaveza, jačanju njihove provedivosti i razvoju standarda prema kojima se procjenjuje adekvatnost državnog djelovanja. Na taj način sudovi postaju važan korektiv političke neaktivnosti i značajan faktor u procesu normativne konsolidacije klimatske odgovornosti.

Istovremeno, analiza pokazuje da ostvarivanje klimatskih ciljeva nije moguće osigurati isključivo regulatornim pristupom. Efikasno klimatsko upravljanje zahtijeva integraciju pravnih i ekonomskih instrumenata kao međusobno komplementarnih mehanizama djelovanja. Dok pravni instrumenti uspostavljaju obavezujuće standarde, ciljeve i institucionalne procedure, ekonomski instrumenti, uključujući poreze na ugljik, sisteme trgovanja emisijama i različite oblike poticaja, omogućavaju ostvarivanje klimatskih ciljeva kroz tržišne mehanizme i internalizaciju okolišnih troškova. Takva kombinacija doprinosi većoj efikasnosti klimatskih politika i omogućava usklađivanje okolišnih zahtjeva sa ekonomskim razvojem i principima održivosti.

Uprkos evidentnom napretku, klimatska odgovornost država i dalje se suočava sa značajnim izazovima, a naročito s potrebom usklađivanja klimatskih ciljeva sa zahtjevima ekonomskog razvoja, energetske sigurnosti i socijalne stabilnosti. Ove okolnosti potvrđuju da klimatska odgovornost ne predstavlja samo pravni institut, već složen proces koji zahtijeva koordinirano djelovanje nacionalnih institucija, međunarodnih organizacija, privatnog sektora i civilnog društva.

Klimatska odgovornost država predstavlja jedan od ključnih elemenata transformacije savremene države. Razvoj međunarodnog klimatskog prava, jačanje standarda zaštite ljudskih prava, rastući značaj sudske prakse te integracija pravnih i ekonomskih instrumenata ukazuju na postepeno oblikovanje modela „ekološke države“. Takva država ne djeluje isključivo kao regulator, već kao proaktivni nosilac odgovornosti za upravljanje klimatskim rizicima, zaštitu ljudskih prava i ostvarivanje održivog razvoja. Njena legitimnost sve se više povezuje sa sposobnošću da preventivno djeluje, uravnoteži ekonomske i okolišne interese te osigura zaštitu interesa sadašnjih i budućih generacija. Upravo zbog toga klimatska odgovornost država danas nadilazi okvire klasične međunarodnopravne odgovornosti i afirmira se kao jedno od temeljnih obilježja savremenog koncepta odgovornosti države u uvjetima globalnih klimatskih promjena.

LITERATURA

- Barde, J-P. 1994. *Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and Their Relevance to Developing Economies*. OECD Development Centre Working Paper No. 92. Paris: OECD Development Centre. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/754416133402.pdf>.
- Boyd, D. R. 2020. *Right to a Healthy Environment: Good Practices*. Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment. UN Doc. A/HRC/43/53.
- Driesen, D. M. 2006. "Economic Instruments for Sustainable Development." In *Environmental Law for Sustainability: A Reader*, edited by Benjamin J. Richardson and Stepan Wood, 278–295. Oxford: Hart Publishing.
- European Commission. n.d. *The European Green Deal*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- European Environment Agency. n.d. *Environmental Taxation and Climate Policy*. <https://www.eea.europa.eu>.
- Klimaatzaak. n.d. *The Climate Case: For Our Future and the Next Generations*. <https://klimaatzaak.eu/en>.
- Knox, J. H. 2020. *Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment*. Report of the Special Rapporteur on Human Rights and the Environment.
- Kotzé, L. J. 2021. "Neubauer et al. versus Germany: Planetary Climate Litigation for the Anthropocene?" *German Law Journal* 22 (8): 1423–1444. <https://doi.org/10.1017/glj.2021.87>.
- Mayer, B. 2018. *The International Law on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nikolajev, A. 2024. «Ekonomski instrumenti politike zaštite okoliša.» *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu* 67: 11–30. <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2025/01/Godisnjak-PFSA-2024-28-01-2025-za-web.pdf>.
- OECD. 2013. *Effective Carbon Prices*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/11/effective-carbon-prices_g1g2da28/9789264196964-en.pdf.

- United Nations. 1966a. *International Covenant on Civil and Political Rights*. Adopted by United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966. Entered into force 23 March 1976. 999 UNTS 171. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.
- United Nations. 1966b. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Adopted by United Nations General Assembly Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966. Entered into force 3 January 1976. 993 UNTS 3. <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.
- United Nations. 1992. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. New York, 9 May 1992. Entered into force 21 March 1994. 1771 UNTS 107. <https://unfccc.int>.
- United Nations. 2015. *Paris Agreement*. Adopted 12 December 2015. Entered into force 4 November 2016. TIAS No. 16-1104. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.
- United Nations Economic Commission for Europe. 1998. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*. Adopted at Aarhus, Denmark, 25 June 1998. Entered into force 30 October 2001. 2161 UNTS 447. <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention>.
- United Nations Environment Programme. 2020. *Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review*. Nairobi: UNEP. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/9f/United_Nations_Environment_Programme_Global_Climate_Litigation_Report_2020_Status_Review.pdf.
- Sudska praksa
- Case of Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Others*. Application No. 39371/20. European Court of Human Rights. Grand Chamber Decision, 9 April 2024. <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-233261>.
- Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*. Judgment. I.C.J. Reports 2015, p. 665. <https://www.icj-cij.org/case/150>.
- Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium, Brussels Court of Appeal, Judgment of 30 November 2023*.

Neubauer et al. v. Germany. Federal Constitutional Court (Bundesverfassungsgericht). Order of 24 March 2021. 1 BvR 2656/18 et al.

Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay). Judgment. I.C.J. Reports 2010, p. 14. <https://www.icj-cij.org/case/135>.

Trail Smelter Arbitration (United States v. Canada). 3 R.I.A.A. 1905 (1938, 1941).

Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands. Supreme Court of the Netherlands. Case No. 19/00135. Judgment of 20 December 2019.

TRANSFORMATION OF THE ROLE OF THE STATE IN THE CONTEXT OF CLIMATE RESPONSIBILITY

Abstract

Climate change represents one of the most complex challenges facing contemporary international law, requiring a reassessment of the traditional concepts of state responsibility under international law. This paper examines the development of the normative framework governing state climate responsibility, with particular emphasis on the United Nations Framework Convention on Climate Change, the Paris Agreement, and the Aarhus Convention, as well as the role of international and regional case law in defining and strengthening states' climate obligations. The paper proceeds from the premise that climate responsibility extends beyond the classical model of state responsibility based on internationally wrongful acts and resulting damage, evolving instead through the standards of due diligence, prevention, climate risk management, and the protection of human rights. Attention is devoted to the positive and negative obligations of states, procedural environmental guarantees, and the growing role of courts in enhancing the enforceability of climate obligations. The analysis also highlights the need to integrate legal and economic instruments, including carbon taxation, emissions trading systems, and other market-based mechanisms, to achieve more effective climate policies. It concludes that climate responsibility has become one of the key drivers of the transformation of the modern state, whose role is increasingly defined by proactive climate risk management, the protection of human rights, and the promotion of sustainable development. Accordingly, state climate responsibility today represents far more than a distinct institution of international environmental law; it has become a cornerstone of the contemporary model of a responsible and sustainable state, committed to safeguarding the interests of both present and future generations.

Keywords:

climate change, state climate responsibility, international environmental law, human rights

BALANS IZMEĐU KRITERIJA NAJNIŽE CIJENE I EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJE PONUDE U POSTUPCIMA JAVNIH NABAVKI U BOSNI I HERCEGOVINI

pregledni znanstveni rad

Muamer Voloder*

UDK 351.712.2(497.6)

Sažetak:

Primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude (ENP) u javnim nabavkama u Bosni i Hercegovini često je otežana zbog široko definisanih predmeta nabavke i dominacije kriterija najniže cijene. Podjela nabavke na lotove omogućava precizniju i objektivniju primjenu ENP-a, jer svaki lot može imati specifične potkriterije prilagođene tehničkim, kvalitativnim i ekonomskim karakteristikama. Preferencijalni tretman domaćih ponuđača može se koristiti isključivo kroz cjenovni element, kako bi se očuvala objektivnost ocjene i spriječila diskriminacija. Praksa Ureda za razmatranje žalbi BiH naglašava važnost jasno definisanih, mjerljivih i relevantnih potkriterija, te zabranjuje bodovanje kvalifikacionih uslova u fazi ocjene ponuda. Komparativno, Hrvatska pruža detaljnije smjernice koje olakšavaju primjenu ENP-a, posebno kod složenih nabavki. De lege ferenda preporučuje se edukacija ugovornih organa, standardizacija bodovanja, precizno definiranje potkriterija i praćenje primjene kriterija. Usvajanje ovih mjera omogućilo bi racionalnije, transparentnije i ekonomičnije javne nabavke, osiguravajući dugoročnu vrijednost i kvalitet u interesu javnog sektora i društva.

Ključne riječi:

javne nabavke, najniža cijena, ekonomski najpovoljnija ponuda - ENP, efikasnost javne potrošnje

* dipl. iur. muamer.voloder@gmail.com

UVOD

U savremenim sistemima javnih nabavki, izbor kriterija za dodjelu ugovora predstavlja ključno pitanje koje direktno utiče na način trošenja javnih sredstava, kvalitet realizacije ugovora i ostvarivanje osnovnih principa transparentnosti, jednakog tretmana i konkurencije. Poseban značaj u tom kontekstu ima odnos između kriterija najniže cijene i kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, koji reflektuje širi koncept "najbolje vrijednosti za novac" kao temelj savremenih javnih nabavki.

U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, normativni okvir omogućava ravnopravnu primjenu oba kriterija, bez njihove formalne hijerarhijske postavljenosti. Međutim, praksa javnih nabavki pokazuje izraženu dominaciju kriterija najniže cijene, čak i u slučajevima kada priroda i složenost predmeta nabavke opravdavaju primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Takav pristup, iako administrativno jednostavniji i pravno sigurniji s aspekta žalbenih postupaka, otvara pitanje njegove usklađenosti s osnovnim ciljem javnih nabavki – racionalnim, efikasnim i dugoročno održivim korištenjem javnih sredstava. Poseban problem u primjeni kriterija ekonomski najpovoljnije ponude predstavlja njegova nedovoljno razvijena metodološka razrada u praksi, uključujući poteškoće u definisanju mjerljivih potkriterija, razgraničenju između kvalifikacionih uslova i elemenata ocjene ponuda, kao i strah ugovornih organa od subjektivnosti i mogućih pravnih osporavanja. Dodatno, široko definisani predmeti nabavke i izostanak njihove funkcionalne segmentacije kroz lotove često otežavaju ili onemogućavaju adekvatnu primjenu ovog kriterija.

Predmet ovog rada jeste analiza primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude u sistemu javnih nabavki Bosne i Hercegovine, s posebnim osvrtom na njegov odnos prema kriteriju najniže cijene, ulogu podjele nabavke na lotove, ograničenja u primjeni preferencijalnog tretmana domaćih ponuđača, te značaj prakse Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine. Cilj rada je da se, kroz analizu normativnog okvira, relevantne prakse i komparativnih rješenja, ukaže na ključne nedostatke u primjeni postojećih instituta, kao i na mogućnosti njihovog unapređenja u pravcu efikasnijeg i ekonomičnijeg sistema javnih nabavki.

Metodološki, rad se zasniva na normativno-pravnoj analizi važećih zakonskih i podzakonskih propisa, analizi prakse nadležnih institucija, prvenstveno Ureda za razmatranje žalbi BiH, te komparativnom pristupu kroz osvrt na rješenja razvijena u pravnom sistemu Republike Hrvatske.

Struktura rada koncipirana je tako da se najprije razmatra pojam i svrha kriterija za dodjelu ugovora, zatim analizira dominantna praksa primjene kriterija najniže cijene i njen uticaj na sistem javnih nabavki, nakon čega se obrađuje normativni okvir i ključni problemi u primjeni kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. U nastavku se ispituje značaj podjele nabavke na lotove i preferencijalnog tretmana domaćih ponuđača, uz poseban osvrt na praksu Ureda za razmatranje žalbi BiH, te komparativna rješenja. Na kraju, iznose se de lege ferenda prijedlozi i zaključna razmatranja autora.

POJAM I SVRHA EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJE PONUDE I NAJNIŽE CIJENE

Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: ZJN BiH) uređuje postupke dodjele ugovora o javnim nabavkama s ciljem obezbjeđenja transparentnosti, jednakog tretmana ponuđača i racionalnog korištenja javnih sredstava. U tom normativnom okviru, opredjeljenje za kriterij po kojem će se izvršiti dodjela ugovora predstavlja osnovno inicijalno pitanje, budući da direktno utiče ne samo na ishod konkretnog postupka, već i na kvalitet, efikasnost i ekonomsku održivost realizacije ugovorom preuzetih obaveza izabranih ponuđača. Kao što je u uvodu već spomenuto, ZJN BiH predviđa dva osnovna kriterija za dodjelu ugovora – kriterij najniže cijene i kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. Iako zakon ne uspostavlja hijerarhiju između ovih kriterija, praksa javnih nabavki u Bosni i Hercegovini pokazuje izraženu sklonost ugovornih organa ka primjeni kriterija najniže cijene. Razlozi za ovakvo opredjeljenje najčešće se nalaze u potrebi za pojednostavljenjem postupka ocjene ponuda i smanjenjem rizika od pokretanja žalbenih postupaka, ali takav pristup istovremeno otvara pitanje ostvarivanja suštinskog cilja javnih nabavki – racionalne i efikasne javne potrošnje.

Za pitanje primjene kriterija za odabir ponude važno načelo je „*najbolja vrijednost za novac*“ (engl. „*best value for money*“), koje upućuje na optimalnu kombinaciju različitih kriterija koji su povezani s troškovima i onih koji nisu, a kojima se zajedno ispunjavaju zahtjevi naručitelja. Elementi koji čine optimalnu kombinaciju različitih kriterija mogu se razlikovati u svakom postupku nabavke.¹

¹ Loboja, A. (2020) „Ekonomski najpovoljnija ponuda u sustavu javne nabave“, Računovodstvo, revizija i financije, Zagreb, br. 9, 2020, str. 196-207

Primjena kriterija najniže cijene podrazumijeva formalno poređenje ponuđenih iznosa, bez vrednovanja drugih elemenata koji mogu biti od odlučujućeg značaja za uspješnu realizaciju ugovora. U postupcima nabavke složenijih roba, usluga ili radova, zanemarivanje faktora poput kvaliteta, tehničkih karakteristika, rokova izvršenja ili troškova tokom životnog vijeka ugovora može dovesti do situacija u kojima formalno najniža cijena ne predstavlja i ekonomski najpovoljnije rješenje. Takva praksa nerijetko rezultira pojavom neprirodno niskih ponuda, otežanom realizacijom ugovora i potrebom za naknadnim izmjenama ugovorenih uslova, što je s aspekta ZJN iznimno moguće. Nasuprot tome, kriterij ekonomski najpovoljnije ponude omogućava vrednovanje šireg spektra elemenata ponude, prilagođenih prirodi i svrsi predmeta nabavke. ZJN BiH obavezuje ugovorni organ da ovaj kriterij razradi kroz jasno definisane i mjerljive potkriterije, čime se nastoji obezbijediti objektivnost i transparentnost postupka. Ipak, uprkos postojanju adekvatnog normativnog okvira, primjena ovog kriterija u praksi ostaje ograničena, najčešće zbog straha od subjektivnosti u ocjeni ponuda i mogućnosti osporavanja donesenih odluka. Polazeći od navedenog, predmet ovog rada jeste analiza odnosa između kriterija najniže cijene i kriterija ekonomski najpovoljnije ponude u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Cilj rada je da se, kroz analizu relevantnih zakonskih odredaba i njihove primjene u praksi, ukaže na prednosti i ograničenja oba kriterija, kao i na potrebu uspostavljanja uravnoteženijeg pristupa njihovoj primjeni u cilju ostvarivanja principa ekonomičnosti, efikasnosti i pravne sigurnosti. Dakle, rad polazi od teze da dominantna primjena kriterija najniže cijene u praksi BiH dovodi do sistemskog odstupanja od ciljeva javnih nabavki.

DOMINACIJA KRITERIJA NAJNIŽE CIJENE U PRAKSI

U praksi javnih nabavki u Bosni i Hercegovini uočljiva je izražena sklonost ugovornih organa ka primjeni kriterija najniže cijene, čak i u slučajevima kada priroda i složenost predmeta nabavke opravdavaju primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Ovakvo opredjeljenje nije normativno uslovljeno, budući da Zakon o javnim nabavkama BiH ne uspostavlja hijerarhiju između ova dva kriterija, već predstavlja rezultat administrativne prakse usmjerene ka pojednostavljenju postupka i minimiziranju rizika od žalbenih postupaka. Kriterij najniže cijene se u tom kontekstu percipira kao pravno "najbezbedniji" model ili administrativno oportunistički pristup jer ne zahtijeva

razradu složenih potkriterija niti ostavlja prostor za diskreciono vrednovanje ponuda. Međutim, takav pristup ima direktne negativne implikacije na kvalitet realizacije ugovora, budući da se izbor ponude zasniva isključivo na finansijskom elementu, uz zanemarivanje kvalitativnih, tehničkih i dugoročnih ekonomskih aspekata predmeta nabavke. Primjena kriteriju najniže cijene podrazumijeva formalno poređenje ponuđenih iznosa, bez vrednovanja elemenata koji mogu biti od presudnog značaja za uspješnu realizaciju ugovora, kao što su trajnost, pouzdanost, operativni troškovi, rokovi izvršenja ili kvalitet ponuđenih rješenja. U takvim okolnostima ponuđači su podstaknuti da formiraju cijene na granici ekonomske održivosti, prilagođavajući ponudu minimalnim zahtjevima iz tenderske dokumentacije. Posljedica takvog pristupa jeste svođenje kvaliteta ugovorenog predmeta nabavke na zakonski ili tehnički minimum, bez prostora za dodatnu vrijednost ili inovativna rješenja. Dugoročno posmatrano, ovakva praksa može dovesti do povećanih troškova u fazi realizacije ugovora, kašnjenja u izvršenju i potrebe za naknadnim intervencijama ugovornog organa.

Posebno značajan problem u kontekstu dominacije kriterija najniže cijene predstavlja pojava neprirodno niskih ponuda. Zakon o javnim nabavkama BiH u članu 66. propisuje obavezu ugovornog organa da ispita održivost ponude za koju postoji sumnja da je neprirodno niska, te da od ponuđača zahtijeva detaljno obrazloženje elemenata na kojima se takva cijena zasniva. Iako ovaj institut predstavlja važan korektiv primjene kriterija najniže cijene, praksa pokazuje da ugovorni organi često izbjegavaju njegovu dosljednu primjenu, zadovoljavajući se formalnim obrazloženjima ponuđača ili uopšte ne pokrećući postupak provjere. Posljedica takvog postupanja jeste dodjela ugovora po cijenama koje nisu ekonomski održive, što se u kasnijoj fazi realizacije ugovora nerijetko kompenzuje kroz izmjene ugovorenih uslova ili zaključenje aneksa.

Dodatni faktor koji doprinosi dominantnoj primjeni kriterija najniže cijene jeste nedostatak adekvatno obučenog i specijalizovanog kadra u oblasti javnih nabavki. Primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude zahtijeva interdisciplinarna znanja iz oblasti prava, ekonomije i tehničkih nauka, kao i sposobnost pravilnog definisanja mjerljivih i objektivnih potkriterija. U odsustvu takvih kapaciteta, ugovorni organi se nerijetko opredjeljuju za formalno jednostavniji model ocjene ponuda, čak i kada on ne odgovara stvarnim potrebama konkretne nabavke. Time se kriterij najniže cijene koristi kao mehanizam smanjenja administrativnog i pravnog rizika, ali na štetu kvaliteta i dugoročne ekonomske racionalnosti.

Posmatrano sa sistemskog aspekta, ovakva praksa ima i šire negativne posljedice po tržište javnih nabavki. Dominacija kriterija najniže cijene obeshrabruje ponuđače koji ulažu u kvalitet, inovacije i održiva rješenja, dok favorizuje subjekte koji se takmiče isključivo cijenom. Na taj način tržište javnih nabavki se postepeno prilagođava minimalnim standardima, a javni sektor gubi mogućnost da kroz javne nabavke podstiče kvalitet, efikasnost i dugoročni razvoj. Iz navedenog proizlazi da izbjegavanje kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, iako formalno zakonito, predstavlja ekonomski i funkcionalno problematičnu praksu, čije prevazilaženje zahtijeva jačanje stručnih kapaciteta ugovornih organa i promjenu dominantnog pristupa u planiranju i sprovođenju postupaka javnih nabavki.

NORMATIVNI OKVIR KRITERIJA ZA DODJELU UGOVORA

ZJN BiH² u članu 64. propisuje dva alternativna kriterija za dodjelu ugovora: kriterij najniže cijene i kriterij ekonomski najpovoljnije ponude. Iako zakon ne uspostavlja hijerarhiju između ova dva kriterija, njihova normativna razrada ukazuje na različit stepen složenosti i odgovornosti ugovornog organa prilikom njihove primjene.

Kriterij najniže cijene zasniva se na jednostavnom poređenju ponuđenih iznosa i ne zahtijeva dodatnu metodološku razradu, što ga čini formalno najjednostavnijim za primjenu. Nasuprot tome, kriterij ekonomski najpovoljnije ponude podrazumijeva obavezu ugovornog organa da u tenderskoj dokumentaciji jasno definiše potkriterije i preciznu metodologiju njihovog vrednovanja. Ovakvo normativno rješenje ukazuje na namjeru zakonodavca da omogućiti kvalitetnije i sveobuhvatnije vrednovanje ponuda, posebno u postupcima složenijih nabavki. Zabrana korištenja kvalifikacionih uslova kao potkriterija za ocjenu ponuda dodatno naglašava potrebu jasnog razgraničenja između faze utvrđivanja sposobnosti ponuđača i faze vrednovanja ponuda. Ova distinkcija ima poseban značaj u praksi, jer njeno kršenje često predstavlja osnov za pokretanje žalbenih postupaka i neekonomičnost javne potrošnje. Faza kvalifikacije ima za cilj da utvrdi da li ponuđač ispunjava minimalne zakonske i tenderske uslove za učešće u postupku. Ovi uslovi, uređeni odredbama čl. 45–51. ZJN BiH, odnose se na lični položaj, ekonomsku i finansijsku sposobnost, te tehničku i profesionalnu sposobnost ponuđača. Njihova

² Zakon o javnim nabavkama BiH ("Sl.glasnik BiH", br. 39/2014, 59/2022 i 50/24)

funkcija je eliminatorne prirode: ponuđač koji ne ispunjava propisane uslove ne može učestvovati u daljem toku postupka, bez obzira na kvalitet ili cijenu dostavljene ponude. *U kontekstu primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, važno je ne fokusirati se isključivo na formalni izbor kriterija, već i na način njihove metodološke razrade.* U literaturi³ se sve više ukazuje da izbor ekonomski najpovoljnije ponude ne zavisi isključivo od izbora kriterija, već i od načina na koji su oni metodološki oblikovani i međusobno ponderirani. Posebno se ističe da relativni modeli bodovanja, iako široko rasprostranjeni u praksi, mogu dovesti do nelogičnih ili nepoželjnih rezultata ukoliko nisu pažljivo konstruisani, jer omogućavaju promjenu rangiranja ponuda bez stvarne promjene njihove ukupne ekonomske vrijednosti. Ovakvi primjeri potvrđuju potrebu da ugovorni organi, osim formalne zakonitosti kriterija, vode računa i o njihovoj stvarnoj sposobnosti da odraze ekonomsku prednost ponude, kao i o povezanosti svakog pojedinačnog podkriterija sa predmetom nabavke i njegovom realnom realizacijom.

Nasuprot tome, faza ocjene ponuda ima komparativni karakter i usmjerena je na izbor najpovoljnije ponude među kvalifikovanim ponuđačima. U ovoj fazi ugovorni organ vrednuje konkretna obilježja ponuđenog predmeta nabavke, a ne opštu sposobnost ponuđača kao privrednog subjekta. Upravo iz tog razloga zakonodavac izričito zabranjuje da se kvalifikacioni uslovi koriste kao potkriteriji za ocjenu ponuda, budući da bi takva praksa dovela do dvostrukog vrednovanja istih elemenata i narušavanja osnovnih principa jednakog tretmana i transparentnosti postupka kao ključnih postulata postupka nabave. U praksi javnih nabavki, povrede ove zabrane najčešće se manifestuju kroz uvođenje potkriterija koji se formalno nazivaju "kvalitet", "iskustvo" ili "kapacitet ponuđača", ali koji se suštinski odnose na elemente tehničke ili profesionalne sposobnosti ponuđača. Takvi potkriteriji, poput broja prethodno realizovanih ugovora, godina iskustva ponuđača ili kadrovske strukture ponuđača, predstavljaju tipične kvalifikacione uslove i ne mogu biti predmet bodovanja u fazi ocjene ponuda.

Ilustracije radi, za primjer i način bodovanja kod kvalitete u slučaju podkriterija (kao što su funkcionalne i estetske karakteristike, organizacija, kvalifikacije i iskustvo osoba koje će biti angažirane u izvršenju ugovora, usluge nakon prodaje, tehnička pomoć te drugo vezano uz izvršenje ugovora),

³ Mundar, D. (2019) "Odabir ekonomski najpovoljnije ponude u javnoj nabavi", str. 3-8. U: SUSRETI 2019 Informacijama do kvalitetnog poslovanja; Zbornik radova 4. simpozija Veleučilišta Hrvatsko zagorje Krapina.

svaki može biti ocijenjen bodovima od 0 do 100 koji se ponderima podkriterija kvalitete prebacuju u bodove kriterija kvalitete. Zbroj svih pondera podkriterija kvalitete treba biti 100 %. Kada su određeni bodovi po kriteriju cijene i bodovi po kriteriju kvalitete, svaki u maksimalnom rasponu od 0 do 100, oni se ponderom cijene i ponderom kvalitete, čiji je ukupan zbroj opet 100 %, integriraju u konačno rangiranje. Svaka ponuda ponovno dobije ukupan broj bodova od 0 do maksimalno 100.⁴

Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine u svojoj praksi zauzima dosljedan stav da se kvalifikacioni uslovi ne mogu pretvarati u potkriterije, bez obzira na način njihovog normiranja u tenderskoj dokumentaciji.⁵ URŽ polazi od stava da se svako bodovanje elemenata koji se odnose na sposobnost ponuđača, a ne na karakteristike ponude, smatra nezakonitim i predstavlja osnov za poništavanje odluke o izboru. Ovakav pristup ima za cilj da spriječi prikrivenu diskriminaciju ponuđača i favorizovanje subjekata sa većim tržišnim iskustvom, naročito na štetu malih i srednjih preduzeća. Poseban praktični problem nastaje u situacijama kada ugovorni organi nastoje da kroz kriterij ekonomski najpovoljnije ponude vrednuju kvalitet izvršenja ugovora, ali pritom ne razgraniče jasno kvalitet ponuđenog rješenja od sposobnosti ponuđača. U takvim slučajevima dozvoljeno je bodovati, na primjer, tehničke karakteristike ponuđenog proizvoda ili metodologiju izvršenja radova, ali ne i opštu stručnost ponuđača koja je već bila predmet kvalifikacione provjere. Značaj ove zabrane ogleda se i u činjenici da njeno kršenje često predstavlja jedan od najčešćih i najuspješnijih osnova za pokretanje žalbenih postupaka. Nejasna ili pogrešna razrada potkriterija dovodi do pravne nesigurnosti i povećanog broja poništenih postupaka, što direktno utiče na efikasnost sistema javnih nabavki.

Iz navedenog proizlazi da jasno razgraničenje između kvalifikacionih uslova i potkriterija za ocjenu ponuda nije puko formalno pitanje, već suštinski element zakonitog i funkcionalnog postupka javne nabavke. Dosljedna primjena člana 64. stav (3) ZJN BiH doprinosi jačanju konkurencije, zaštiti jednakog tretmana ponuđača i povećanju povjerenja u sistem javnih nabavki u cjelini kako je to načelno i predviđeno.

Odredbe člana 75. ZJN BiH, koje regulišu izmjene ugovora tokom njegove realizacije, dodatno ukazuju na značaj pravilnog izbora kriterija za dodjelu ugovora. Iako zakon dopušta izmjene ugovora bez sprovođenja novog

⁴ Mundar, D. (2023) "Cijena i kvaliteta – odabir najpovoljnije ponude", Poučak: časopis za metodiku i nastavu matematike, br. 96, Hrvatsko matematičko društvo, Zagreb, 2023

⁵ Odluka Ureda za razmatranje žalbi broj: JN2-02-07-1-913-6/25 od 03.07.2025. godine, dostupno na <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/Resolution>

postupka javne nabavke u izuzetnim i strogo definisanim okolnostima, praksa pokazuje da se upravo kod ugovora dodijeljenih na osnovu najniže cijene češće javlja potreba za izmjenama ugovorenih uslova. Ovo upućuje na zaključak da formalno najniža cijena u fazi dodjele ugovora ne mora nužno značiti i najnižu cijenu tokom cjelokupnog životnog vijeka ugovora, što dodatno opravdava širu i sistematičniju primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Posebna važnost primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude ogleda se u postupcima nabavki složenih sistema, poznatih kao "ključ u ruke". Kod ovakvih nabavki ponuđač preuzima odgovornost za cjelokupnu realizaciju projekta – od projektovanja, nabavke materijala i izgradnje do puštanja sistema u funkciju. Zbog složenosti i višestrukih komponenti projekta, formalno najniža cijena često ne odražava stvarnu ekonomsku najpovoljnost. Kriterij ENP omogućava ugovornom organu da vrednuje tehničke karakteristike, kvalitet materijala, dugoročne troškove održavanja, rokove izvršenja i inovativnost ponuđenog rješenja, čime se osigurava da odabrana ponuda predstavlja optimalnu kombinaciju cijene i kvaliteta tokom životnog vijeka ugovora. Primjena ENP-a u ovom kontekstu smanjuje rizik od naknadnih izmjena ugovora, kašnjenja u realizaciji i povećanih troškova, te omogućava javnom sektoru ostvarivanje principa ekonomske racionalnosti i dugoročne održivosti.

Na kraju, važno je spomenuti da podjela nabavke na lotove i kriterij ekonomski najpovoljnije ponude predstavljaju komplementarne institute koji, iako normativno odvojeni, imaju zajedničku funkciju – obezbjeđenje stvarne tržišne konkurencije i racionalnog trošenja javnih sredstava. Također, činjenica je kako preferencijalni tretman domaćih ponuđača nije suprotan kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude, ali njegova primjena mora biti strogo ograničena na cjenovni element ponude, kako ne bi došlo do narušavanja osnovne funkcije ENP-a kao instrumenta objektivnog vrednovanja ekonomske vrijednosti ponude.

PODJELA NABAVKE NA LOTOVE I POVEZANOST S KRITERIJEM EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJE PONUDE

Iako se normativno posmatra kao pitanje organizacije predmeta nabavke, a ne kriterija za dodjelu ugovora, podjela na lotove ima direktan i značajan uticaj na mogućnost pravilne i funkcionalne primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. U tom smislu, odnos između ova dva instituta je komplementaran, budući da pravilna segmentacija predmeta nabavke stvara pretpostavke za objektivnije, preciznije i ekonomičnije vrednovanje ponuda prema kriteriju ENP.

Kriterij ekonomski najpovoljnije ponude podrazumijeva vrednovanje više elemenata ponude, prilagođenih prirodi i složenosti konkretnog predmeta nabavke. Ukoliko je predmet nabavke definisan preširoko, heterogeno ili obuhvata više tehnički i funkcionalno različitih cjelina, mogućnost razrade smislenih i mjerljivih potkriterija značajno je otežana⁶. U takvim situacijama, ugovorni organi su često primorani da primjenjuju opšte i apstraktne potkriterije koji ne mogu adekvatno reflektovati stvarne razlike između ponuda, čime se povećava rizik od subjektivnosti u ocjeni i potencijalnih žalbenih postupaka. Podjela nabavke na lotove omogućava da se svaka cjelina vrednuje zasebno, u skladu s njenim tehničkim, kvalitativnim i ekonomskim karakteristikama, što predstavlja preduslov za pravilnu primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Poseban značaj podjele na lotove ogleda se u mogućnosti prilagođavanja potkriterija ENP-a specifičnostima svakog pojedinačnog lota. Na taj način, ugovorni organ može za svaki lot definisati relevantne elemente ocjene, kao što su tehničke karakteristike, rok izvršenja, operativni troškovi ili kvalitet ponuđenog rješenja, čime se obezbjeđuje realno poređenje ponuda i izbor stvarno najpovoljnije opcije. Nasuprot tome, objedinjavanje različitih komponenti nabavke u jedan lot često dovodi do situacije u kojoj pojedini potkriteriji imaju nerazmjerno veliki ili zanemariv uticaj na konačan rezultat, čime se narušava proporcionalnost i ekonomska racionalnost postupka. U praksi javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, izostanak podjele na lotove nerijetko je povezan s dominantnom primjenom kriterija najniže cijene. Široko definisani predmeti nabavke, bez jasne segmentacije, pogoduju formalno jednostavnom poređenju cijena, dok istovremeno obeshrabruju primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude zbog složenosti njegove metodološke razrade. Time se dodatno učvršćuje administrativna praksa oslanjanja na najnižu cijenu kao "najbezbjedniji" kriterij, iako takav pristup često ne obezbjeđuje optimalan odnos cijene i kvaliteta. Podjela na lotove, s druge strane, stvara tržišne uslove u kojima ENP postaje funkcionalniji i opravdani izbor, jer omogućava konkurenciju zasnovanu na kvalitetu, inovacijama i specijalizaciji, a ne isključivo na cjenovnom nadmetanju. Praksa Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine potvrđuje da podjela nabavke na lotove, iako nije normativno obavezna, ima značajnu ulogu u ocjeni zakonitosti i svrhovitosti primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. URŽ u pravilu ne osporava samo izostanak lotova,

⁶ Mundar, D. (2017) "Relativni modeli za odabir ekonomski najpovoljnije ponude", Riznica, Zagreb, 8(2), 2017, str. 62-64

ali problematizira situacije u kojima takav pristup rezultira neadekvatnim ili nejasno definisanim potkriterijima ENP-a koji nisu u funkcionalnoj vezi sa stvarnim predmetom nabavke. U tom kontekstu, može se zaključiti da nepodjela nabavke na lotove ne predstavlja sama po sebi povredu zakona, ali može dovesti do posrednog kršenja principa transparentnosti, proporcionalnosti i ekonomičnosti, ukoliko onemogućava objektivno i mjerljivo vrednovanje ponuda. Iz navedenog proizlazi da podjela nabavke na lotove i kriterij ekonomski najpovoljnije ponude nisu odvojeni i nezavisni instituti, već međusobno povezani elementi funkcionalnog sistema javnih nabavki. Pravilna segmentacija predmeta nabavke predstavlja važan preduslov za kvalitetnu primjenu ENP-a, naročito kod složenih i tehnički zahtjevnih nabavki. Iako zakonodavac ostavlja diskreciono pravo ugovornim organima u pogledu podjele na lotove, odgovorna i svrhovita primjena ovog instituta može značajno doprinijeti ostvarivanju ciljeva javnih nabavki, uključujući racionalno korištenje javnih sredstava, jačanje konkurencije i izbor ponude koja predstavlja stvarnu ekonomsku vrijednost tokom cjelokupnog životnog vijeka ugovora.

PREFERENCIJALNI TRETMAN DOMAĆIH PONUĐAČA U KONTEKSTU KRITERIJA EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJE PONUDE

Preferencijalni tretman domaćih ponuđača predstavlja poseban institut javnih nabavki kojim zakonodavac nastoji ostvariti šire ekonomske i razvojne ciljeve, prije svega zaštitu i jačanje domaće privrede. Za razliku od kriterija za dodjelu ugovora, preferencijalni tretman ne predstavlja samostalan osnov za izbor najpovoljnije ponude, već korektivni mehanizam koji se primjenjuje u okviru već unaprijed definisanog kriterija ocjene ponuda. U tom smislu, njegov odnos prema kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude mora se posmatrati restriktivno i funkcionalno, kako ne bi došlo do narušavanja osnovnih principa javnih nabavki, posebno principa jednakog tretmana i transparentnosti.

U kontekstu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, primjena preferencijalnog tretmana ima ograničen i precizno definisan domet. Budući da ENP podrazumijeva vrednovanje više elemenata ponude, uključujući cijenu i nefinansijske potkriterije, preferencijalni tretman može uticati isključivo na cjenovni element ponude, i to kroz korekciju cijene u skladu s važećim

propisima. Svaka primjena preferencijalnog tretmana izvan cjenovnog potkriterija, naročito u vidu bodovanja domaćeg porijekla kao posebnog kvalitativnog elementa, dovela bi do izobličenja suštine ENP-a i predstavljala bi prikrivenu diskriminaciju ponuđača. Praksa Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine potvrđuje ovakav restriktivan pristup. URŽ dosljedno zauzima stav da preferencijalni tretman ne smije uticati na ukupni broj bodova ostvarenih prema kriteriju ekonomski najpovoljnije ponude, niti se može koristiti kao samostalni potkriterij. U slučajevima u kojima su ugovorni organi pokušavali da domaćim ponuđačima dodijele dodatne bodove ili da preferencijalni tretman uključe u kvalitativne elemente ponude, takva praksa je ocjenjivana kao suprotna zakonu, jer narušava objektivnost ocjene i dovodi do nejednakog tretmana učesnika u postupku.

Posebno je značajno posmatrati preferencijalni tretman u vezi s podjelom nabavke na lotove i primjenom ENP-a. Kod pravilno segmentisanih nabavki, gdje svaki lot predstavlja funkcionalnu i tehnički zaokruženu cjelinu, efekti preferencijalnog tretmana ostaju ograničeni i transparentni, budući da se odnose isključivo na cjenovni aspekt pojedinačnog lota. Time se sprječava da razvojna politika u vidu preferencijalnog tretmana potpuno potisne ekonomsko vrednovanje ponuda, što je naročito važno kod složenih nabavki u kojima nefinansijski elementi imaju značajnu ulogu u izboru najpovoljnije ponude. U širem smislu, kriterij ekonomski najpovoljnije ponude omogućava uravnoteženiju primjenu preferencijalnog tretmana u odnosu na kriterij najniže cijene. Dok se kod najniže cijene efekti preferencije direktno i često presudno odražavaju na ishod postupka, kod ENP-a preferencijalni tretman ima sekundarnu i ograničenu ulogu, jer ne može neutralizirati značaj kvalitativnih i drugih ekonomskih elemenata ponude. Na taj način, ENP djeluje kao svojevrsni korektiv koji sprečava da preferencijalni tretman preraste u dominantni faktor odlučivanja, čime se čuva osnovna svrha javne nabavke – izbor ponude koja predstavlja najbolju ukupnu ekonomsku vrijednost. Iz navedenog proizlazi da preferencijalni tretman domaćih ponuđača i kriterij ekonomski najpovoljnije ponude nisu međusobno suprotstavljeni, ali zahtijevaju pažljivo i normativno dosljedno usklađivanje. Preferencijalni tretman zadržava svoju razvojnu i zaštitnu funkciju, dok ENP osigurava da odluka o dodjeli ugovora ostane zasnovana na objektivnim i mjerljivim ekonomskim kriterijima. Takav balans omogućava istovremeno ostvarivanje tržišne racionalnosti i legitimnih javnih politika, bez narušavanja osnovnih principa sistema javnih nabavki.

PRAKSA UREDA ZA RAZMATRANJE ŽALBI BIH U PRIMJENI KRITERIJA EKONOMSKI NAJPOVOLJNIJE PONUDE

Praksa Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: URŽ) ima ključnu ulogu u tumačenju i praktičnoj primjeni odredbi Zakona o javnim nabavkama BiH koje se odnose na kriterije za dodjelu ugovora. Iako normativni okvir dopušta široku primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, analiza odluka URŽ-a pokazuje da se najveći broj sporova ne odnosi na sam izbor ovog kriterija, već na način njegove razrade i primjene u tenderskoj dokumentaciji. U tom smislu, praksa URŽ-a ukazuje na nekoliko karakterističnih obrazaca odlučivanja koji su od posebnog značaja za pravilnu primjenu kriterija ENP.

Prije svega, URŽ dosljedno zauzima stav da potkriteriji za ocjenu ponuda moraju biti jasno, precizno i mjerljivo definisani⁷. Potkriteriji koji su formulirani opisno, bez unaprijed utvrđenih parametara bodovanja, kao što su "kvalitet ponude", "najbolje tehničko rješenje"⁸ ili "efikasna organizacija izvršenja", u praksi se smatraju problematičnim jer ostavljaju prostor za subjektivnu procjenu ugovornog organa. URŽ u takvim slučajevima polazi od stava da ponuđači nisu u mogućnosti unaprijed sagledati način na koji će njihove ponude biti ocijenjene, što dovodi do povrede principa transparentnosti i jednakog tretmana. Poseban akcenat u praksi URŽ-a stavlja se na zabranu korištenja kvalifikacionih uslova kao potkriterija za ocjenu ponuda. URŽ dosljedno poništava postupke javnih nabavki u kojima se elementi poput iskustva ponuđača, broja realizovanih ugovora, kadrovske strukture ili tehničkih kapaciteta boduju u fazi ocjene ponuda, bez obzira na to da li su takvi elementi formalno označeni kao "kvalitet" ili "reference". Prema stano-
vištu URŽ-a, ovakva praksa predstavlja nezakonito dvostruko vrednovanje istih elemenata i suprotna je osnovnoj svrsi faze ocjene ponuda, koja mora biti usmjerena isključivo na karakteristike konkretne ponude, a ne na opštu sposobnost ponuđača. Dalje, praksa URŽ-a ukazuje da ugovorni organi često griješe u definisanju metodologije bodovanja, naročito kod primjene relativnih modela ocjene. URŽ problematizuje situacije u kojima promjena broja ponuđača ili raspodjela bodova dovodi do nelogičnih rezultata, pri čemu se

⁷ Odluka Ureda za razmatranje žalbi broj: JN2-02-07-1-506-8/20 od 26.03.2020. godine, dostupno na <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/Resolution>

⁸ Odluka Ureda za razmatranje žalbi broj: JN2-03-07-1-1108-8/24 od 10.05.2024. godine, dostupno na <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/Resolution>

rangiranje ponuda može značajno promijeniti iako se njihova stvarna ekonomska vrijednost nije promijenila. U takvim slučajevima URŽ zaključuje da metodologija bodovanja nije sposobna da objektivno odrazi ekonomsku prednost ponude, što predstavlja povredu principa proporcionalnosti i ekonomičnosti.

Iz prakse URŽ-a proizlazi i da se najveći broj poništenih postupaka kod primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude ne može pripisati samoj prirodi ovog kriterija, već nedovoljnoj normativnoj i metodološkoj pripremljenosti ugovornih organa. URŽ u pravilu ne osporava pravo ugovornog organa da primijeni kriterij ENP, ali insistira na tome da potkriteriji budu unaprijed definisani, mjerljivi i direktno povezani s predmetom nabavke. Ovakav pristup potvrđuje da kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, ukoliko se pravilno razradi i primijeni, ne predstavlja izvor pravne nesigurnosti, već naprotiv – instrument koji može doprinijeti zakonitijem, transparentnijem i ekonomičnijem provođenju postupaka javnih nabavki. Na osnovu navedenog može se zaključiti da praksa URŽ-a, iako često percipirana kao restriktivna, u suštini ima korektivnu i preventivnu funkciju. Njena dosljednost u insistiranju na jasnim i objektivnim kriterijima predstavlja važan podsticaj ugovornim organima da unaprijede kvalitet tenderske dokumentacije i metodologiju ocjene ponuda. Time se stvara normativno i praktično okruženje u kojem kriterij ekonomski najpovoljnije ponude može ostvariti svoju punu svrhu, bez narušavanja principa pravne sigurnosti i jednakog tretmana ponuđača.

KOMPARATIVNI OSVRT NA SMJERNICE REPUBLIKE HRVATSKE

Za razliku od zakonskih i podzakonskih propisa kojim je uređen postupak javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, prema kojim ne postoji jasno, taksativno i precizno preporučeni kriterij/potkriterij (osim cijene i roka isporuke) za ocjenu ekonomski najprihvatljivije ponude, susjedna Republika Hrvatska, za odabir ekonomski najpovoljnije ponude je usvojila smjernice kojima se umnogome olakšava razumijevanje i primjena predmetnog instituta. Naime, Kriteriji za odabir ponude, Smjernice br. 1.⁹ pružaju detaljnu i praktičnu razradu kriterija ENP-a, koja u značajnoj mjeri olakšava njegovu primjenu

⁹ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Uprava za politiku javne nabave (2013) „Smjernice br. 1 – Kriteriji za odabir ponude“ (online). Dostupno na: <https://mpgi.gov>.

u praksi. Posebno je značajno što se cijena zadržava kao obavezan element ocjene, ali se istovremeno jasno afirmiše mogućnost njenog relativnog smanjenja u korist kvalitativnih kriterija, naročito kod složenih usluga i intelektualnih nabavki. Smjernice precizno razgraničavaju minimalne tehničke zahtjeve od dodatnih kvalitativnih elemenata koji se mogu bodovati, čime se smanjuje rizik miješanja kvalifikacionih uslova i potkriterija za ocjenu ponuda. Takođe, uvođenje kriterija poput operativnih troškova, ekoloških osobina i ekonomičnosti jasno ukazuje na pristup zasnovan na životnom vijeku ugovora, a ne isključivo na inicijalnoj cijeni. Posebno je važno što se vremenski elementi (rok isporuke i izvršenja) dopuštaju kao kriteriji ENP-a, ali uz obavezu prethodnog definisanja minimalnih rokova, čime se sprječava nerealno ili neizvodivo bodovanje ponuda. Također, dodatna razrada kriterija i podkriterija je učinjena kroz podzakonski akt Kriteriji za odabir ponude, Smjernice br. 2 iz maja 2017. godine¹⁰ temeljem kojih je još učvršćen, dodatno pojašnjen i ohrabren princip primjene ENP u sistemu javnih nabavki. U tom smislu, hrvatske smjernice ne ograničavaju diskreciju ugovornih organa, već je normativno usmjeravaju, čime se smanjuje pravna nesigurnost i strah od žalbenih postupaka – problema koji su u BiH jedan od glavnih razloga izbjegavanja kriterija ENP. Dakle, ovakav normativni i metodološki okvir predstavlja primjer dobre prakse koji bi mogao biti koristan i za sistem javnih nabavki u Bosni i Hercegovini, naročito u kontekstu jačanja pravne sigurnosti i šire primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude.

DE LEGE FERENDA PRIJEDLOZI

Polazeći od normativne analize i uočenih problema u praksi, moguće je iznijeti nekoliko de lege ferenda prijedloga:

Podsticanje primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude: Zakonodavac bi mogao razmotriti uvođenje obaveze primjene ovog kriterija kod određenih kategorija nabavki, posebno kod složenih usluga i radova. Jedna od mogućih mjera jeste normativno preciziranje kategorija nabavki kod kojih bi primjena kriterija ekonomski najpovoljnije ponude bila obavezna

hr/vijesti-8/kriteriji-za-odabir-ekonomski-najpovoljnije-ponude-enp-prirucnik-i-smjernice-br-1/19409

¹⁰ Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Uprava za politiku javne nabave (2017) „Smjernice br. 2 – Kriteriji za odabir ponude“ (online). Dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/kriteriji-za-odabir-ekonomski-najpovoljnije-ponude-enp-prirucnik-i-smjernice-br-2/19409>

ili barem preporučena, kao što su složene usluge, radovi i nabavke koje podrazumijevaju značajne troškove tokom životnog vijeka ugovora. Time bi se smanjio prostor za automatizovano oslanjanje na kriterij najniže cijene u situacijama u kojima on ne može obezbijediti izbor stvarno najpovoljnije ponude. Pored normativnih rješenja, podsticanje primjene ovog kriterija moguće je ostvariti i kroz jaču ulogu Agencije za javne nabavke BiH, naročito kroz izradu obavezujućih smjernica, modela podkriterija i primjera dobre prakse. Takvi instrumenti bi ugovornim organima olakšali praktičnu primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude i smanjili rizik od pravnih grešaka koje često dovode do žalbenih postupaka. Na taj način bi se doprinijelo unapređenju kvaliteta javnih nabavki, jačanju tržišne konkurencije zasnovane na kvalitetu, te efikasnijem i odgovornijem korištenju javnih sredstava

Edukacija ugovornih organa: Kontinuirana obuka u oblasti primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude smanjila bi strah od žalbenih postupaka i doprinijela kvalitetnijem planiranju nabavki. Digresije radi, strah od žalbenih postupaka je moguće opisati kao model defanzivnih javnih nabavki, u kojem ugovorni organ bira kriterij najniže cijene ne zato što je ekonomski optimalan, već zato što minimizira pravni rizik. Nadalje, edukacija bi trebalo da obuhvati ne samo osnovna pravna znanja o zakonskim odredbama i podzakonskim aktima, već i praktične aspekte primjene kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, uključujući pravilno definisanje mjerljivih i objektivnih podkriterija, izradu jasnih metodologija bodovanja i razgraničenje između kvalifikacionih uslova i elemenata koji se mogu vrednovati u fazi ocjene ponuda. Poseban akcenat treba staviti na upoznavanje ugovornih organa s praksom Ureda za razmatranje žalbi BiH, kako bi se smanjio broj nezakonitih ili nejasno formulisanih tenderskih rješenja¹¹ koja dovode do poništavanja postupaka. Pored formalnih obuka, poželjno je razvijati i specijalizovane programe profesionalnog usavršavanja za složenije vrste nabavki, naročito u oblastima tehnički zahtjevnih radova i usluga. Time bi se smanjio strah ugovornih organa od subjektivnosti u ocjeni ponuda i žalbenih postupaka, a istovremeno bi se stvorili uslovi za širu i sigurniju primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude. Dugoročno posmatrano, sistemska i kontinuirana edukacija ugovornih organa doprinijela bi jačanju pravne sigurnosti, povećanju kvaliteta ugovorenih roba i usluga, te efikasnijem i racionalnijem korištenju javnih sredstava.

¹¹ Mundar, D. (2017) "Relativni modeli za odabir ekonomski najpovoljnije ponude", Riznica, Zagreb 8(2), 2017, str. 62-64. dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/859675>

Uvođenje obaveze obrazloženja izbora kriterija najniže cijene: U cilju unapređenja kvaliteta postupaka javnih nabavki i smanjenja formalističke primjene kriterija najniže cijene, zakonodavac bi mogao razmotriti uvođenje obaveze ugovornog organa da u tenderskoj dokumentaciji posebno i jasno obrazloži razloge za izbor ovog kriterija. Takvo obrazloženje bilo bi naročito značajno u postupcima nabavke složenih roba, usluga i radova, kod kojih postoji realna potreba za vrednovanjem kvalitativnih i dugoročnih ekonomskih elemenata ponude. Obaveza obrazloženja doprinijela bi većoj transparentnosti postupka i omogućila ponuđačima, kao i nadzornim organima, da sagledaju da li je izbor kriterija najniže cijene u konkretnom slučaju opravdan prirodom predmeta nabavke. Istovremeno, ovakvo rješenje bi imalo preventivni efekat, jer bi ugovorne organe podstaklo da ozbiljnije razmotre primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude i da odluku o izboru kriterija zasnuju na stvarnim potrebama nabavke, a ne isključivo na administrativnoj jednostavnosti ili strahu od žalbenih postupaka. Na taj način bi se smanjila praksa automatizovanog oslanjanja na kriterij najniže cijene, uz istovremeno jačanje principa ekonomičnosti, efikasnosti i racionalnog korištenja javnih sredstava u sistemu javnih nabavki Bosne i Hercegovine.

Precizno definiranje podkriterija ENP: Za učinkovitu primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude ključno je da zakonski okvir i podzakonski akti jasno propisuju karakteristike podkriterija. Podkriteriji trebaju biti mjerljivi¹², što znači da omogućavaju kvantifikaciju ili objektivno ocjenjivanje svakog elementa ponude, čime se smanjuje prostor za subjektivnu interpretaciju. Istovremeno, moraju biti relevantni, odnosno direktno povezani s predmetom nabavke i njegovim stvarnim zahtjevima, kako bi ocjena odražavala stvarnu ekonomsku i funkcionalnu vrijednost ponude. Transparentnost podkriterija podrazumijeva da su jasno objašnjeni u tenderskoj dokumentaciji, sa preciznim opisom načina bodovanja i težinskih koeficijenata, čime se omogućava ponuđačima da razumiju kriterije ocjene i pripreme kvalitetne ponude. Konačno, podkriteriji moraju biti upotrebljivi za evaluaciju, što znači da se u ocjeni ne smiju koristiti elementi koji se odnose na sposobnost ponuđača, već isključivo karakteristike same ponude, čime se osigurava objektivnost, poštivanje principa jednakog tretmana i smanjenje rizika od žalbenih postupaka.

¹² Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017) „Ekonomski najpovoljnija ponuda – Priručnik sa praktičnim primjerima“, II izdanje. Zagreb: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (online). Dostupno na: <https://mpgi.gov.hr>

Standardizacija metodologije bodovanja: Jedan od ključnih izazova u primjeni kriterija ekonomski najpovoljnije ponude jeste nedosljednost u bodovanju ponuda među različitim ugovornim organima. Uvođenje preporučenih modela bodovanja, bilo apsolutnih ili relativnih, uz detaljna uputstva za njihovu primjenu, omogućilo bi uniformnu i objektivnu ocjenu ponuda. Takva standardizacija bi spriječila nelogične ili nepoželjne promjene rangiranja ponuda koje nisu zasnovane na stvarnoj ekonomskoj vrijednosti, smanjila rizik od žalbenih postupaka i unaprijedila transparentnost postupka. Preporučeni modeli bodovanja trebali bi uključivati jasno definisane težinske koeficijente za svaki podkriterij, indikatore kvaliteta, rokove isporuke, troškove tokom životnog vijeka ugovora i druge elemente koji su relevantni za predmet nabavke, čime bi se osiguralo da izbor ponude odražava stvarnu ekonomsku i funkcionalnu prednost.

Praćenje i evaluacija efekata primjene kriterija: Sistematsko praćenje primjene kriterija od strane nadležnog tijela, kao što je Agencija za javne nabavke BiH, predstavlja ključni instrument za unapređenje prakse. Redovno prikupljanje podataka o odabiru ponuda, objavljivanje izvještaja i davanje primjera dobre prakse omogućilo bi identifikaciju učestalih problema, kao što su nepravilno bodovanje ili neprimjeren izbor podkriterija. Evaluacija efekata primjene kriterija doprinijela bi razvijanju smjernica i modela koji odgovaraju stvarnim potrebama tržišta, te osigurala veću pravnu sigurnost i transparentnost. Takođe, ovakav nadzor bi poticao ugovorne organe da primjenjuju kriterije u skladu sa zakonodavnim ciljevima i principima efikasne, ekonomične i održive javne potrošnje.

Prema mišljanju autora, primjena ovih prijedloga dovela bi do uravnoteženijeg i funkcionalnijeg sistema javnih nabavki, u kojem javna sredstva ne bi bila utrošena samo zakonito, već i ekonomski opravdano, uz ostvarivanje dugoročne vrijednosti i kvaliteta u interesu javnog sektora i društva u cjelini.

ZAKLJUČAK

Analiza kriterija za dodjelu ugovora u postupcima javnih nabavki u Bosni i Hercegovini ukazuje na postojanje izraženog raskoraka između normativnih rješenja i njihove praktične primjene. Iako Zakon o javnim nabavkama BiH formalno omogućava ravnopravnu primjenu kriterija najniže cijene i kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, praksa pokazuje dominantno oslanjanje na najnižu cijenu kao osnovni, a nerijetko i jedini kriterij za izbor najpovoljnije

ponude. Takav pristup, iako pravno dozvoljen, često ne obezbjeđuje ostvarivanje cilja racionalne, efikasne i dugoročno održive javne potrošnje.

Poseban značaj u sistemu javnih nabavki ima jasno razgraničenje između faze kvalifikacije ponuđača i faze ocjene ponuda. Dosljedna primjena zabrane korištenja kvalifikacionih uslova kao podkriterija za ocjenu ponuda predstavlja jedan od ključnih mehanizama zaštite principa jednakog tretmana, transparentnosti i konkurencije. Praksa Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine potvrđuje da kršenje ove distinkcije dovodi do pravne nesigurnosti i povećanog broja poništenih postupaka, čime se dodatno narušava efikasnost sistema javnih nabavki. Dominacija kriterija najniže cijene u velikoj mjeri je posljedica administrativne prakse usmjerene ka minimiziranju rizika od žalbenih postupaka, ali i nedostatka adekvatno obučenog i specijalizovanog kadra. Izbjegavanje kriterija ekonomski najpovoljnije ponude često predstavlja "liniju manjeg otpora", koja ugovornim organima omogućava formalnu zakonitost postupka, ali istovremeno dovodi do ugovaranja roba, usluga i radova čiji kvalitet ostaje na minimalno prihvatljivom nivou. Time se javne nabavke svode na kratkoročno finansijsko posmatranje, bez sagledavanja ukupnih troškova i koristi tokom životnog vijeka ugovora. Iz navedenog proizlazi da unapređenje sistema javnih nabavki ne zahtijeva isključivo izmjene normativnog okvira, već prije svega promjenu pristupa u njegovoj primjeni. Jačanje stručnih kapaciteta ugovornih organa, razvoj jasnih i objektivnih metodologija za primjenu kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, kao i kontinuirana edukacija službenika u oblasti javnih nabavki, predstavljaju ključne preduslove za uspostavljanje uravnoteženijeg i funkcionalnijeg sistema. Takav sistem bi omogućio da javna sredstva budu utrošena ne samo zakonito, već i ekonomski opravdano, uz ostvarivanje dugoročne vrijednosti i kvaliteta u interesu javnog sektora i društva u cjelini.

U suprotnom, javne nabavke će ostati formalno zakonite, ali suštinski neefikasne, čime se propušta njihova uloga kao instrumenta odgovorne i razvojno orijentisane javne potrošnje.

LITERATURA

Knjige i članci

1. **Loboja, A. (2020)** „Ekonomski najpovoljnija ponuda u sustavu javne nabave“, *Računovodstvo, revizija i financije*, Zagreb, br. 9/2020, str. 196–207.
2. **Mundar, D. (2019)** „Odabir ekonomski najpovoljnije ponude u javnoj nabavi“, str. 3–8. U: *SUSRETI 2019 – Informacijama do kvalitetnog poslovanja*, Zbornik radova 4. simpozija Veleučilišta Hrvatsko zagorje Krapina (online). Dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/1002351>.
3. **Mundar, D. (2023)** „Cijena i kvaliteta – odabir najpovoljnije ponude“, *Poučak: časopis za metodiku i nastavu matematike*, Zagreb, Hrvatsko matematičko društvo, br. 96/2023.
4. **Mundar, D. (2017)** „Relativni modeli za odabir ekonomski najpovoljnije ponude“, *Riznica*, Vol. 8, br. 2/2017, str. 62–64 (online). Dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/859675>.
5. **Mundar, D. (2017)** „Odabir ekonomski najpovoljnije ponude: Priказ nekoliko formula za relativni model“, *Informator: poslovno-pravni magazin*, Zagreb, br. 6473/2017, str. 13–14 (online). Dostupno na: <https://www.bib.irb.hr/885241>.

Zakoni

6. **Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine**, *Službeni glasnik BiH*, br. 39/2014, 59/2022 i 50/2024.

Dokumenti Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta Republike Hrvatske

7. **Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Uprava za politiku javne nabave (2013)** „Smjernice br. 1 – Kriteriji za odabir ponude“ (online). Dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/kriteriji-za-odabir-ekonomski-najpovoljnije-ponude-enp-prirucnik-i-smjernice-br-1/19409>.
8. **Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Uprava za politiku javne nabave (2017)** „Smjernice br. 2 – Kriteriji za odabir ekonomski najpovoljnije ponude“ (online). Dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/kriteriji-za-odabir-ekonomski-najpovoljnije-ponude-enp-prirucnik-i-smjernice-br-2/19409>.

gov.hr/vijesti-8/kriteriji-za-odabir-ekonomski-najpovoljnije-ponude-enp-prirucnik-i-smjernice-br-2/19409.

9. **Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2017)** „Ekonomska najpovoljnija ponuda – Priručnik s praktičnim primjerima“, II izdanje. Zagreb: Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (online). Dostupno na: <https://mpgi.gov.hr>.

Odluke Ureda za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine

10. **Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine (2025)** Odluka broj JN2-02-07-1-913-6/25 od 03.07.2025. (online). Dostupno na: <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/Resolution>.
11. **Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine (2020)** Odluka broj JN2-02-07-1-506-8/20 od 26.03.2020. (online). Dostupno na: <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/Resolution>.
12. **Ured za razmatranje žalbi Bosne i Hercegovine (2024)** Odluka broj JN2-03-07-1-1108-8/24 od 10.05.2024. (online). Dostupno na: <https://www.ejn.gov.ba/Resolution/Resolution>.

BALANCE BETWEEN THE LOWEST PRICE CRITERION AND THE ECONOMICLY MOST FAVORABLE OFFER IN PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Abstract:

The application of the “most economically advantageous tender” (MEAT) criterion in public procurement in Bosnia and Herzegovina is often complicated due to broadly defined procurement subjects and the dominance of the lowest price criterion. Dividing procurement into lots allows for more precise and objective application of MEAT, as each lot can have specific sub-criteria tailored to technical, qualitative, and economic characteristics. Preferential treatment for domestic suppliers may be applied solely through the price element to maintain evaluation objectivity and prevent discrimination. The practice of the Bosnia and Herzegovina Complaints Review Office emphasizes the importance of clearly defined, measurable, and relevant sub-criteria while prohibiting the scoring of qualification requirements during the bid evaluation phase. Comparatively, Croatia provides more detailed guidelines that facilitate MEAT implementation, especially for complex procurements. De lege ferenda recommendations include training contracting authorities, standardizing scoring methods, clearly defining sub-criteria, and monitoring criterion application. Implementing these measures would promote more rational, transparent, and economically efficient public procurement, ensuring long-term value and quality in the interest of the public sector and society.

Keywords:

public procurement, lowest price, most economically advantageous tender – MEAT, efficiency of public spending

NEUSAGLAŠENOST PRAVNIH AKATA I PREPORUKE MINIMALNIH ZAJEDNIČKIH STANDARDA U OBLASTI PRISTUPA PRAVDI - BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI

pregledni znanstveni rad

Jasmin Sultanić*

UDK 347.921.8:342.7(497.6)

Sažetak:

Složeno državno uređenje Bosne i Hercegovine reflektuje se i na normativno uređenje sistema besplatne pravne pomoći, koja je regulisana neusaglašenim propisima na svim nivoima vlasti. Rad analizira stepen normativne fragmentacije i njene posljedice po jednak pristup pravdi, pravnu sigurnost i djelotvornost pravnog lijeka. Poseban fokus stavljen je na identifikaciju ključnih tačaka neusaglašenosti i na definisanje minimalnih zajedničkih standarda koji bi omogućili ujednačen osnovni sadržaj prava na besplatnu pravnu pomoć u cijeloj državi, u skladu s međunarodnim obavezama i procesom evropskih integracija. U Izvještaju o Bosni i Hercegovini za 2024. godinu Evropske komisije se navodi da bez sveobuhvatne pokrivenosti i jasnih minimalnih zajedničkih standarda, pravo na pravnu pomoć i dalje se nejednako omogućava, na štetu najugroženijih. Također je navedeno da pravni okvir treba upotpuniti u Federaciji BiH, SBK i HNK. Procjena potreba bi pomogla da se identifikuju i otklone glavne praznine i da se osigura efikasan pristup pravdi, bez obzira na mjesto stanovanja.

Ključne riječi:

neusaglašenost pravnih akata, pristup pravdi - besplatna pravna pomoć, evropske integracije, minimalni standardi

* mr. iur., jasosultanic@hotmail.com

1. UVOD

Pristup pravdi predstavlja temeljno načelo savremenih demokratskih pravnih poredaka i ključni preduslov stvarnog ostvarivanja ljudskih prava i sloboda.¹ On podrazumijeva mogućnost svakog pojedinca da pod jednakim uslovima djelotvorno pokrene i vodi postupak pred nadležnim organima radi zaštite svojih prava, bez prepreka koje proizlaze iz ekonomskog ili socijalnog položaja.²

Pravo na besplatnu pravnu pomoć predstavlja jedan od osnovnih mehanizama ostvarivanja jednakog pristupa sudu i pravičnog suđenja u smislu člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda³ (u daljem tekstu: Evropska konvencija), koja u Bosni i Hercegovini ima direktnu primjenu.⁴ Obaveza osiguranja djelotvornog sistema besplatne pravne pomoći proizlazi i iz drugih međunarodnih instrumenata zaštite ljudskih prava⁵, kao i iz procesa usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom Evropske unije.

Evropski sud za ljudska prava je još u predmetu Airey protiv Irske utvrdio da pravo na pristup sudu može zahtijevati i obezbjeđenje besplatne pravne pomoći kada je to nužno za djelotvorno ostvarivanje tog prava.⁶

¹ Cappelletti, M., Garth, B. (1978). Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. Milano: Giuffrè; vidi i: Cappelletti, M. (1989). The Judicial Process in Comparative Perspective. Oxford: Clarendon Press.

² Prema: OECD/Open Society Foundations, Legal Needs Surveys and Access to Justice, OECD Publishing, Paris, 2019. str. 142-143.

³ Prema: J. Čizmić, O pružanju besplatne pravne pomoći, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 31, br. 1, Suppl., 389–444, 2010. str. 413.

⁴ Obaveze proizilaze iz: Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, član 6; Smjernica Komiteta ministara Vijeća Evrope o efikasnosti i djelotvornosti shema pravne pomoći u oblasti građanskog i upravnog prava, usvojene 31. marta 2021. godine (Guidelines of the committee of ministers of the Council of Europe on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law), vidi i praksu Evropskog suda za ljudska prava o efektivnom pristupu sudu (Airey v. Ireland, Steel and Morris v. UK i dr.). „Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Bosnia and Herzegovina, of the other part”, usvojen 2008. i na snazi od 1. juna 2015., kojim se BiH obavezuje na postepeno usklađivanje zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU, uključujući reforme pravosudnog sistema.

⁵ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, UN, 1966, ratificiran od Bosne i Hercegovine, Konvencija o pravima djeteta, UN, 1989; Bosna i Hercegovina je potpisnica i ova konvencija je sastavni dio domaćeg pravnog poretka, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), UN, 1979; Bosna i Hercegovina je stranka, Konvencija Vijeća Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici - Istanbulska konvencija, 2011., Konvencija o statusu izbjeglica 1951. i Protokol iz 1967, UNHCR.

⁶ Prema: Airey v. Ireland, presuda od 9. oktobra 1979, aplikacija br. 6289/73, st. 26.

Rad analizira normativnu strukturu sistema besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini, s posebnim fokusom na stepen njegove neusaglašenosti i posljedice po jednak pristup pravdi, s ciljem identifikacije ključnih tačaka fragmentacije i daje preporuke minimalnih zajedničkih standarda koji bi omogućili ujednačen osnovni sadržaj ovog prava na cijeloj teritoriji države.

2. PRAVNI OKVIR BESPLATNE PRAVNE POMOĆI U BOSNI I HERCEGOVINI

Normativni okvir besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini razvijan je parcijalno, donošenjem posebnih zakona na državnom, entitetskom, kantonalnom i nivou Brčko distrikta⁷. Iako su u većini jurisdikcija uspostavljene institucionalne strukture za pružanje pravne pomoći, zakonska rješenja međusobno se značajno razlikuju u pogledu obima prava, uslova za ostvarivanje i modela pružanja usluga.

Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine ne postoji jedinstven zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, a dodatni problem predstavlja činjenica da ni svi kantoni ovu oblast nisu normativno uredili. Posebno ilustrativan primjer predstavlja Srednjobosanski kanton, koji u trenutku zaključenja istraživanja nema usvojen poseban zakon o besplatnoj pravnoj pomoći niti uspostavljen institucionalni okvir za njegovo provođenje. Takvo stanje rezultira teritorijalno uslovljenim razlikama u pristupu pravdi i neujednačenog standarda zaštite korisnika, budući da ostvarivanje prava zavisi od mjesta prebivališta, a ne od stvarne socijalne potrebe pojedinca.

⁷ Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik BiH“, broj 83/16), Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj:19/07, 23/19), Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći („Službeni glasnik RS“, broj: 67/20), Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službene novine KS“, br. 1/12 i 26/14, 40/17, 19/23), Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći HNK („Službene novine HNK“ broj: 7/13, 3/26), Zakon o pružanju pravne pomoći („Narodne novine PK“, br. 3/10 i 6/20), Zakon o pružanju pravne pomoći TK („Službene novine TK“, broj 17/23), Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći BPK („Službene novine BPK“, broj 2/13), Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave (Prečišćeni tekst, „Službene novine ZDK“ broj:13/08, 3/10, 6/12), Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć („Narodne novine ZHK“, br. 05/08, 04/09, 20/13, 10/17), Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći u USK („Službeni glasnik USK“ broj: 22/12).

Nalazi Evropske komisije ukazuju da odsustvo minimalnih zajedničkih standarda rezultira neravnomjernom dostupnošću pravne pomoći, naročito za socijalno i ekonomski ranjive kategorije stanovništva.⁸

3. NORMATIVNE I INSTITUCIONALNE IMPLIKACIJE NEUSAGLAŠENOSTI

Normativna neusaglašenost sistema besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini neposredno utiče na pravnu sigurnost i ostvarivanje prava na pravično suđenje. Kada uslovi za ostvarivanje prava zavise od mjesta prebivališta, a ne od stvarne socijalne potrebe pojedinca, dolazi do faktičke nejednakosti u pristupu pravdi, čime se dovodi u pitanje načelo jednakosti pred zakonom i jednakog pristupa sudu.

Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Kreuz protiv Poljske* utvrdio da finansijske prepreke, uključujući visoke troškove postupka ili restriktivne imovinske kriterije, ne smiju ograničiti pristup sudu na način koji narušava samu suštinu prava iz člana 6. Evropske konvencije.⁹

Opisano stanje dodatno produbljuje institucionalna raznolikost, budući da besplatnu pravnu pomoć pružaju različiti organi bez jasno uspostavljenih mehanizama koordinacije i jedinstvenih proceduralnih standarda, što rezultira neujednačenom dostupnošću pomoći i varijacijama u obimu zaštite. U pojedinim jurisdikcijama naglasak je stavljen primarno na organizaciju institucija, a ne na jasno normiranje subjektivnog prava na besplatnu pravnu pomoć, što stvara konceptualnu nejasnoću o pravnoj prirodi ovog instituta.¹⁰

Evropski sud za ljudska prava je u predmetu *Steel and Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva* naglasio da princip „jednakosti oružja“ zahtijeva da

⁸ Vidjeti: Član II/4 Ustava BiH; čl. 6 i 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima; Smjernice Komiteta ministara Vijeća Evrope o efikasnosti i djelotvornosti shema pravne pomoći u oblasti građanskog i upravnog prava (2021). Dostupno na: <https://rm.coe.int/guidelines-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-on-t/1680a39918>

⁹ Prema: *Kreuz v. Poland*, presuda od 19. juna 2001, aplikacija br. 28249/95, st. 60–67.

¹⁰ Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07, 23/19) Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć („Narodne novine ZHK“, br. 05/08, 04/09, 20/13, 10/17) ovim zakonima se uređuju opće nadležnosti i ovlaštenja Kancelarije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odnosno Zavoda za pravnu pomoć Zapadno-hercegovačkog kantona, dužnosti i odgovornosti direktora, advokata, i druga pitanja. Međutim, navedeni zakoni ne tretiraju izričito obim i vrste postupaka u kojima se pruža besplatna pravna pomoć kao poseban normativni standard, već se to pitanje samo posredno izvodi iz općih nadležnosti institucija.

svaka strana ima razumnu mogućnost da iznese svoj slučaj pod uslovima koji je ne stavljaju u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na protivnu stranu.¹¹

Rješenje uočenih problema ne leži u centralizaciji sistema, već u uspostavljanju minimalnih zajedničkih standarda na državnom nivou, koji bi podrazumijevali jedinstvenu definiciju prava na besplatnu pravnu pomoć, minimalne kriterije za utvrđivanje imovinskog stanja i kategorija korisnika, obavezno osiguranje djelotvornog pravnog lijeka te mehanizme institucionalne koordinacije. U tom kontekstu, kao reformski okvir ističe se Strategija za reformu sektora pravde 2023–2027, koja je još uvijek u fazi nacрта.¹²

4. OBUHVAT I OGRANIČENJA POSTUPAKA U SISTEMU BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Radi cjelovitog sagledavanja normativnog obuhvata sistema besplatne pravne pomoći, u nastavku se daje komparativni prikaz postupaka u kojima se pravo pruža, kao i postupaka koji su u pojedinim zakonima izričito isključeni.

Tabela 1.

Postupak ↕ / Jedinica ↗	BiH	RS	BD	USK	PK	TK	ZDK	BPK	HNK	ZHK	KS	K10
Upravni postupak	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Upravni spor	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Parnični postupak	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓
Izvršni postupak	✓	(ogr.)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Krivični postupak	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Prekršajni postupak	–	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓
Vanparnični postupak	–	✓	✓	✓	✓	–	✓	✓	✓	–	✓	✓
Vanredni pravni lijekovi	✓	(ogr.)	–	✓	–	✓	(izuz.)	–	✓	–	✓	✓
US BiH / ESLJP	✓	(apelacije)	–	✓	(podnesci)	✓	(izuz.)	–	✓	–	✓	✓
Privredni sud	–	✗	–	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

¹¹ Prema: Steel and Morris v. United Kingdom, presuda od 15. februara 2005, aplikacija br. 68416/01, st. 59–72.

¹² Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, Izvještaj o praćenju i procjeni efikasnosti donatorske pomoći u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini za 2023. godinu, str. 6.

Registracija firme / obrta	-	✗	-	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Registracija udruženja	-	✗	-	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Porezni postupci	-	-	-	-	-	✗	-	✗	✗	-	✗	✗
Privatne isprave / ugovori	-	✗	-	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Građenje / dozvole	-	✗	-	✗	-	✗	✗	✗	✗	✗	-	✗

Legenda: ✓ - obuhvaćeno; ✗ - isključeno; - nije regulisano; (ogr.) - ograničeno; (izuz.) - izuzetno; (apelacije) - podnošenje apelacija.

Uporedni prikaz pokazuje da postoji formalna ujednačenost u pogledu obuhvata osnovnih sudskih postupaka, budući da svi analizirani sistemi uključuju upravne, upravne sporove i krivične postupke, dok je parnični postupak gotovo univerzalno obuhvaćen. Međutim, ova ujednačenost je samo prividna, jer se značajne razlike javljaju u pogledu drugih postupaka koji su često ključni za ostvarivanje konkretnih prava.

Državni nivo i Brčko distrikt ne predviđaju taksativna ograničenja u pogledu vrste postupaka, već pravo na besplatnu pravnu pomoć zasnivaju na ispunjenosti finansijskog kriterija i procjeni opravdanosti zahtjeva, bez normativnog isključivanja pojedinih pravnih oblasti. Nasuprot toga, većina entitetskih i kantonalnih zakona uvodi restriktivne liste postupaka u kojima se besplatna pravna pomoć ne pruža, posebno u oblasti privrednih, registracionih, poreznih i građevinskih postupaka.

Unutar Federacije BiH uočava se izražena varijacija, od kantona sa širokim obuhvatom postupaka i uključenim vanrednim i međunarodnim pravnim lijekovima, do kantona u kojima su ovi oblici zaštite ograničeni ili nisu izričito normirani.¹³ Pomenute razlike proizvode neujednačen standard pri-

¹³ Zakoni u Kantonu 10, HNK, BPK, KS, ne sadrže eksplicitno pravo na zastupanje pred međunarodnim tijelima ili ustavnim sudom, ali propisuju da se za postupke po vanrednim pravnim lijekovima i za postupke pred ustavnim sudovima u BiH i pred Evropskim sudom za ljudska prava na zahtjev stranke donosi posebno rješenje. Zakon u ZDK propisuje u članu 19. stav 2. da se besplatna pravna pomoć može odobriti u izuzetno opravdanim i za postupke po vanrednim pravnim lijekovima i za postupke pred ustavnim sudom. U Zakonu RS-a ne navodi eksplicitno navedeno pravo, nego se daje definicija sačinjavanja apelacija, što prema zakonu predstavlja podnošenje apelacije Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine na obrascu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Direktor Centra rješenjem odobrava besplatnu pravnu pomoć i nakon donošenja pravosnažne odluke nadležnog organa radi izjavljivanja vanrednih pravnih lijekova, samo ukoliko je Centar zastupao korisnika prava na besplatnu pravnu

stupa pravdi i dovode do situacije u kojoj obim prava zavisi od teritorijalne pripadnosti korisnika.

Poseban problem predstavlja isključenje čitavih kategorija postupaka koji mogu biti neposredno povezani sa ostvarivanjem ustavom i međunarodnim konvencijama zagarantovanih prava, poput slobode udruživanja ili zaštite imovine, što odstupa od modela državnog zakona i od međunarodnih standarda, koji pravo na besplatnu pravnu pomoć ne vezuju za vrstu postupka, već za potrebu i ranjivost korisnika.

5. KORISNIK BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći u Bosni i Hercegovini ne uspostavljaju jedinstven pristup u definisanju kategorija korisnika ovog prava. Kantonalni propisi u pravilu vezuju status korisnika za prebivalište ili boravište na teritoriji kantona, pri čemu se koriste različiti termini poput „državljanin“, „građanin“ ili „fizičko lice“, bez jasno utvrđenog zajedničkog kriterija. Takva normativna raznolikost dovodi do različitih tumačenja i neusaglašene primjene prava na besplatnu pravnu pomoć.

Posebno normativno odstupanje predstavlja zakon Republike Srpske, koji, iako predviđa određene statusne kategorije korisnika, pravo na besplatnu pravnu pomoć u osnovi i dalje vezuje za ispunjenost finansijskog kriterija. Ovakvo rješenje praktično proizvodi teritorijalno uslovljene efekte u ostvarivanju prava i dovodi do različitog tretmana fizičkih lica u zavisnosti od entitetske pripadnosti, što može dovesti u pitanje usklađenost sa načelom jednakosti i zabranom diskriminacije zagarantovanom Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom.

Dodatni problem predstavlja neusaglašeno prepoznavanje lica pod međunarodnom zaštitom i korisnika prava iz međunarodnih porodičnih konvencija. Dok pojedini kantoni izričito uključuju tražioce azila, izbjeglice, apatriide, žrtve trgovine ljudima, kao i korisnike prava iz konvencija o međunarodnoj otmici djece i ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu, drugi kantoni ove kategorije uopće ne navode, čime se međunarodne obaveze primjenjuju selektivno.

pomoć u postupku koji je pravosnažno okončan. Zakon u ZHK ne sadrži odredbu o sačinjavanju apelacija pred ustavnim sudovima.

6. USLOVI ZA OSTVARIVANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI

Zakoni u Bosni i Hercegovini propisuju različite kriterije za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Većina zakona dijeli navedene kriterije na dvije vrste: prema statusu i prema imovinskom stanju. Međutim zakon u Brčko distrikta BiH i Tuzlanskog kantona kombinuju navedene kriterije u smislu da je imovinsko stanje prvi i osnovni uslov koji se mora ispuniti. Navedeni Zakoni propisuju da pravo na besplatnu pravnu pomoć ima fizičko lice ako je slabog imovinskog stanja, a to pravo može ostvariti i lice bez imovine koje ispunjava bilo koji od statusnih kriterija. Takvo rješenje stvara restriktivniji pristup i može biti nespojivo sa standardima pravičnog suđenja iz člana 6. Evropske konvencije, kako ih tumači praksa Evropskog suda za ljudska prava.

Zakoni iz prve grupe se nalaze u sljedećoj tabeli.

Tabela 2.¹⁴

Kategorija / Jedinica	BiH	RS	USK	PK	ZDK	BPK	HNK	ZHK	KS	K10
Dijete	Dijete u skladu s Konvencijom o pravima djeteta	Djeca bez roditeljskog staranja i djeca u postupku zaštite prava	Djeca bez roditeljskog staranja	Djeca bez roditeljskog staranja	Dijete	Dijete bez roditeljskog staranja	Dijete	—	Dijete	Dijete bez roditeljskog staranja
Korisnik socijalne pomoći	Lice koje prima socijalnu pomoć	Korisnik novčane pomoći prema propisima o socijalnoj zaštiti	Korisnik stalne novčane pomoći	Korisnik stalne novčane pomoći (kantonalni propis)	Korisnik stalne novčane pomoći	Korisnik stalne novčane pomoći	Korisnik stalne novčane pomoći	—	Korisnik stalne novčane pomoći	Korisnik stalne novčane pomoći

¹⁴ Tekstualne formulacije u tabelarnim prikazima prenesene su iz važećih zakonskih odredbi bez parafriziranja, s ciljem vjernog prikaza normativnih rješenja i identifikacije njihove međusobne neusaglašenosti.

Lice sa oduzetom poslovnom spособношћu / duševno oboljelo	Osoba sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu ili duševno oboljela	Lice sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu i duševno oboljelo (smje- štaj u ustano- vi)	Lice sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu i duševno oboljelo (smje- štaj)	Osoba sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu ili duševno oboljela	Lice sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu i duševno oboljelo (smje- štaj)	Lice sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu i duševno oboljelo (smje- štaj)	Lice sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu i duševno oboljelo	—	Lice sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu i duševno oboljelo	Osoba sa odu- zetom poslov- nom spособ- noшћu i duševno oboljela
--	--	---	--	--	--	--	---	---	---	--

Tabela 2. prikazuje da većina propisa statusne kategorije normira kao samostalan osnov. Posebno osjetljivo pitanje predstavlja normiranje prava djece na besplatnu pravnu pomoć. Pojedini zakoni priznaju pravo svakom djetetu, u skladu s Konvencijom o pravima djeteta, čime se obezbjeđuje univerzalna zaštita u svim postupcima koji se tiču prava i interesa djeteta. Nasu-prot tome, dio propisa pravo ograničava isključivo na djecu bez roditeljskog staranja, čime se isključuje veliki broj djece koja se mogu naći u stvarnoj po-trebi za pravnom pomoći, uključujući djecu žrtve nasilja, djecu u sporovima sa roditeljima ili djecu u postupcima u kojima postoji sukob interesa. Takvo statusno ograničenje nije u potpunosti usklađeno sa osnovnim načelima Konvencije o pravima djeteta, posebno načelom nediskriminacije i pravom djeteta da bude saslušano i zastupljeno u svim postupcima koji se na njega odnose.

U Tabeli 3. prikazan je dodatan aspekt neusaglašenosti statusnih katego-rija (žrtve nasilja, penzioneri, nezaposleni, demobilisani borci).

Tabela 3.

Kategorija ↓ / Jedinica →	BiH	RS	USK	PK	ZDK	BPK	HNK	ZHK	KS	K10
Žrtva nasilja u porodici / na osnovu spola	Žrtva nasilja u porodici ili na osnovu spola	Prio- ritet u brač- nim i poro- dičnim postu- cima	Žrtva nasilja u porodici ili na osnovu spola	Žrtva nasilja u obitelji ili na osnovu spola	Žrtva nasilja u porodici i nasilja u zajednici	Žrtva nasilja (uz uslov smještaja u sigurnu kuću)	Žrtva nasilja u porodici ili na osnovu spola	—	Žrtva nasilja u porodici ili na osnovu spola	Žrtva nasilja (u postupcima iz tog svojstva)

Penzioneri (imovinski prag)	Penzija niža od prosječne plaće BiH	Najniža penzija (ukupni prihod ≤ najniža)	Najniža penzija (bez drugih članova domaćinstva)	Najniža penzija (bez članova sa redovnim primanjima)	Najniža penzija (bez članova domaćinstva)	Najniža penzija (bez članova domaćinstva)	–	Najniža penzija (bez članova domaćinstva)	Najniža penzija (bez članova domaćinstva i bez imovine)	Najniža penzija (bez članova domaćinstva i bez imovine)
Nezaposleni	Nezaposlen bez redovnih primanja	Nezaposleni demobilisani borac	–	Nezaposlena osoba	Nezaposleni demobilisani borac	–	Nezaposlen (uz posebne statusne uslove)	–	–	–
Boračke kategorije / ratni status	–	Porodice poginulih, RVI	–	–	–	–	Porodice šehida, RVI, dobitnici priznanja	–	–	Porodice umrlih RVI

Uporedni pregled ukazuje da iako većina propisa prepoznaje određene ranjive grupe, poput žrtava nasilja u porodici ili nasilja na osnovu spola, penzionera s najnižim primanjima i nezaposlenih lica, način i obim njihove zaštite značajno se razlikuju među entitetima i kantonima. Posebno je izražena neusaglašenost u tretmanu žrtava nasilja, jer pojedini zakoni priznaju pravo na besplatnu pravnu pomoć svim žrtvama nasilja u porodici ili nasilja na osnovu spola, drugi to pravo dodatno uslovljavaju okolnostima poput smještaja u sigurnu kuću ili ga ograničavaju na određene vrste postupaka.

Slična neusaglašenost prisutna je i u odnosu na penzionere i nezaposlena lica. Pojedini propisi vežu pravo isključivo za najnižu penziju i odsustvo drugih prihoda u domaćinstvu, dok drugi uvode dodatne statusne ili porodične uslove. Time se uvode razlike koje teško mogu biti opravdane objektivnim kriterijima, a koje u praksi mogu dovesti do isključenja socijalno ugroženih lica iz sistema besplatne pravne pomoći.

Poseban problem predstavlja selektivno normiranje statusa iz odbrambeno-oslobodilačkog rata, poput demobilisanih boraca, ratnih vojnih invalida i članova porodica poginulih boraca, koje je prisutno samo u pojedinim propisima. Ovakav pristup dodatno produbljuje neusaglašenost sistema i potvrđuje odsustvo jedinstvene metodologije u određivanju statusnih kriterija za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

Zakon RS-a ide korak dalje u normativnoj razradi kriterija, uvodeći više kumulativnih i alternativnih uslova, uključujući finansijski kriterij, kriterij ličnog svojstva, očigledne osnovanosti zahtjeva i obaveznosti po posebnim

zakonima i međunarodnim konvencijama. Iako se time formalno uspostavlja detaljniji okvir, praksa davanja prioriteta žrtvama nasilja tek u slučaju suprotstavljenih interesa ukazuje na ad hoc rješenja, a ne na sistemski ujednačen pristup zaštiti najranjivijih kategorija.

Tabela 4.

Kategorija / Jedinica	BiH	RS	USK	PK	ZDK	BPK	HNK	KS	K10
Međunarodna zaštita (azil, supsidijarna, apatridi, žrtve trgovine)	Tražilac azila, supsidijarna/pri-vremena zaštita, apatrid, žrtva trgovine	Lica po posebnim zakonima ili međunarodnim konvencijama	Građani po međunarodnim konvencijama	Tražilac azila, izbjeglica, supsidijarna/pri-vremena zaštita, apatrid, žrtva trgovine	Lica pod međunarodnom zaštitom u skladu s konvencijama	Lica pod međunarodnom zaštitom	Lica pod međunarodnom zaštitom (uz princip reciprociteta)	Lica pod međunarodnom zaštitom	Lica pod međunarodnom zaštitom
Lica sa invaliditetom	–	Lica sa invaliditetom (bez obzira na uzrok)	–	–	–	Lice sa invaliditetom (u postupcima ostvarivanja prava)	Lice sa invaliditetom (u postupcima ostvarivanja prava)	–	–
Boračke / ratne kategorije	–	Ratni vojni invalid i branilac (u postupcima zaštite prava)	–	Član porodice šehida, RVI, dobitnik priznanja	–	–	–	–	–

Uporedni pregled zakonskih rješenja pokazuje da svi nivoi vlasti formalno prepoznaju lica pod međunarodnom zaštitom - tražioce azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatridna lica i žrtve trgovine ljudima - kao korisnike besplatne pravne pomoći. Državni zakon ovu kategoriju jasno i nedvosmisleno normira, dok entitetski i kantonalni propisi to pravo priznaju uz različite formulacije, dodatne klauzule (poput reciprociteta) ili pozivanje na međunarodne konvencije. Iako se na prvi pogled radi o visokom stepenu usklađenosti, normativne razlike u formulaciji mogu dovesti do ne primjene i pravne nesigurnosti u praksi.

Za razliku od lica pod međunarodnom zaštitom, položaj osoba s invaliditetom i lica koja prava ostvaruju po osnovu učešća u odbrambeno-oslobodilačkom ratu znatno se razlikuje. Invaliditet se u pojedinim propisima eksplicitno prepoznaje kao osnov za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, dok ga drugi zakoni uopće ne navode, čime se ova kategorija korisnika prepušta posrednom ili restriktivnom tumačenju. Slično tome, ratni vojni invalidi, demobilisani borci i članovi porodica poginulih boraca priznaju se kao korisnici besplatne pravne pomoći samo u pojedinim entitetskim i kantonalnim propisima i najčešće isključivo u vezi s ostvarivanjem prava utvrđenih tih propisima.¹⁵

Ovakav pristup potvrđuje da su statusne kategorije korisnika besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini normirane parcijalno i teritorijalno uslovljeno, bez jedinstvenog standarda zaštite. Posljedica toga je selektivna dostupnost besplatne pravne pomoći, pri čemu se pravo pojedinih ranjivih grupa priznaje ili uskraćuje zavisno od mjesta prebivališta, a ne od stvarne potrebe za pravnom zaštitom ili obavezujućih međunarodnih standarda.

Tabela 5.

Kategorija / Jedinica	BiH	RS	USK	PK	ZDK	BPK	HNK	ZHK	KS	K10
Žrtve ratne torture / seksualnog nasilja	–	Žrtve ratne torture	–	–	Žrtva silovanja tokom rata u BiH	–	–	Demo- bilisani branioci i poro- dice	Žrtve seksualnog nasilja tokom oružanog sukoba	–
Civilne žrtve rata	–	–	–	–	–	–	–	–	Civilne žrtve rata	–
Demobilisani borci / bra- nioci	–	–	–	–	–	–	Demo- bilisani branioci i poro- dice	–	–	–

¹⁵ Kao primjer može se navesti član 50. Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine Federacije BiH“, broj 54/19 /31.7.2019) koji propisuje da nezaposleni demobilizirani branilac može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć u kantonima, općinama i gradovima kod nadležnih službi, prilikom ostvarivanja prava utvrđenih ovim zakonom, u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast.

Lica lošeg imovinskog stanja (diskreciona procjena)	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje nadležno tijelo)	Lice lošeg imovinskog stanja	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje organ)	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje Zavod)	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje organ)	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje organ)	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje organ)	Lice lošeg imovinskog stanja	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje organ)	Lice lošeg imovinskog stanja (utvrđuje organ)
Krivična odbrana bez prebivališta	–	Prijava prema ZKP	–	Odbrana i bez prebivališta (ZKP FBiH)	–	Odbrana i bez prebivališta	Odbrana i bez prebivališta	–	Odbrana i bez prebivališta	Odbrana i bez prebivališta
Porodice sa ≥4 djece	–	Lica sa četvoro ili više djece (dok se školuju)	–	–	–	–	–	–	–	–
Prijavioci korupcije	–	Lica koja prijavljuju korupciju	–	–	–	–	–	–	–	–

Tabela 5. pokazuje još jednu vrstu neusaglašenosti sistema besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini, jer se u okviru odredbi koje nose naziv „uslovi za ostvarivanje besplatne pravne pomoći“ istovremeno pojavljuju i imovinski kriteriji i nabrojane posebne statusne kategorije korisnika. Takvo normativno rješenje je metodološki problematično, budući da se u istim odredbama miješaju pretpostavke za ostvarivanje prava i kategorije lica kojima se pravo priznaje, što stvara pravnu nejasnoću i otežava ujednačenu primjenu zakona.

Uporedni pregled pokazuje da se žrtve ratne torture i seksualnog nasilja u pravilu priznaju kao korisnici besplatne pravne pomoći, ali uz različite formulacije i različit obim zaštite. Državni zakon ovu kategoriju obuhvata široko, dok pojedini kantoni pravo vežu isključivo za žrtve silovanja ili seksualnog nasilja tokom oružanog sukoba, a drugi ga povezuju sa statusom demobilisanih boraca ili posebnim propisima. Iako je formalno prisutna u većini propisa, ova kategorija nije normirana na jedinstven način, što može dovesti do nejednake zaštite žrtava u praksi.

Za razliku od statusnih kategorija, kriterij lošeg imovinskog stanja predstavlja jedinu konstantu u svim zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći. Svi propisi priznaju pravo na besplatnu pravnu pomoć osobama koje ne raspolažu dovoljnim sredstvima za plaćanje pravne zaštite, uz ovlaštenje nadležnog organa da utvrdi postojanje materijalne ugroženosti. Time je imovinski kriterij postavljen kao univerzalni, ali često i dominantni osnov za ostvarivanje prava.

Posebna pravila o besplatnoj odbrani u krivičnom i prekršajnom postupku dodatno relativiziraju teritorijalni kriterij, budući da većina kantonalnih zakona omogućava ostvarivanje ovog prava i licima koja nemaju prebivalište na teritoriji kantona, u skladu sa zakonima o krivičnom postupku. Iako se time formalno širi dostupnost pravne pomoći, stvarni obim zaštite i dalje zavisi od procesnih propisa i njihove primjene.

Druge statusne kategorije, poput civilnih žrtava rata, lica s četvoro ili više djece ili lica koja prijavljuju korupciju, priznate su samo u pojedinim propisima, bez ikakvog jedinstvenog standarda. Takva parcijalna rješenja potvrđuju da se statusni kriteriji uvode ad hoc, zavisno od lokalnih zakonodavnih prioriteta, a ne kao dio koherentnog sistema zaštite ranjivih grupa.

Sinteza navedenog ukazuje da sistem besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini i dalje počiva na kombinaciji univerzalnog imovinskog kriterija i parcijalno priznatih statusnih kategorija, bez jasnog normativnog razgraničenja između uslova i korisnika prava. Takav pristup dodatno potvrđuje potrebu za harmonizacijom kriterija i jasnijim normiranjem statusnih osnova, kako bi se obezbijedila pravna sigurnost i jednak pristup pravdi u cijeloj državi.

Tabela 6. prikazuje restriktivni model Brčko distrikta BiH i Tuzlanskog kantona, u kojem je finansijski kriterij postavljen kao temeljni uslov za ostvarivanje prava.

Tabela 6.

Kategorija	Brčko distrikt BiH	Tuzlanski kanton
Socijalna pomoć	Lice koje prima socijalnu pomoć	Lice koje ostvaruje pravo na stalnu novčanu pomoć prema kantonalnim propisima
Djeca	Djeca bez roditeljskog staranja	Dijete bez roditeljskog staranja
Nezaposleni	Nezaposleni bez drugih redovnih primanja	Nezaposleno lice

Zdravstveno stanje	Lica lošeg zdravstvenog stanja bez prihoda	Lice sa oduzetom poslovnom sposobnošću i duševno oboljelo lice (smještaj u ustanovi)
Imovinski status	Lice lošeg imovinskog stanja	–
Penzioneri	–	Penzioner koji prima najnižu penziju (ukupno ≤ najniža penzija)
Žrtve nasilja	–	Žrtva nasilja u porodici ili na osnovu spola
Ratne / boračke kategorije	–	Član porodice šehida, RVI, dobitnik priznanja
Demobilisani borci	–	Demobilisani borac
Žrtve ratnog seksualnog nasilja	–	Žrtve seksualnog nasilja tokom oružanog sukoba

Posebnu dimenziju normativne nedosljednosti predstavlja odnos prema međunarodnim obavezama Bosne i Hercegovine. Iako zakoni Brčko distrikta BiH i Tuzlanskog kantona formalno upućuju na primjenu međunarodnih konvencija koje obavezuju Bosnu i Hercegovinu, istovremeno zadržavaju imovinski kriterij kao univerzalni preduslov za ostvarivanje prava. Na taj način međunarodni standardi zaštite ranjivih kategorija postaju uslovno primjenjivi, jer se njihovo ostvarivanje veže za finansijski status korisnika.

Takvo normativno rješenje otvara mogućnost da lica koja prema međunarodnim konvencijama zahtijevaju pojačanu ili hitnu pravnu zaštitu budu isključena iz sistema besplatne pravne pomoći isključivo zbog neispunjavanja imovinskog cenzusa. Time dolazi do kolizije između statusno zasnovanih prava i opštih imovinskih uslova, što dodatno potvrđuje neusaglašenost kriterija u sistemu.

Sinteza ovih rješenja ukazuje da neusklađeno kombinovanje imovinskih i statusnih osnova, kao i restriktivno definisanje pojedinih kategorija korisnika, predstavlja jednu od ključnih normativnih slabosti sistema besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini. Usklađivanje kriterija sa međunarodnim standardima, uz poseban fokus na zaštitu djece i drugih ranjivih kategorija, predstavlja nužan preduslov za ostvarivanje stvarno jednakog i djelotvornog pristupa pravdi.

7. OSTVARIVANJE BESPLATNE PRAVNE POMOĆI PO OSNOVU LOŠEG IMOVINSKOG STANJA

Imovinski kriterij ('loše imovinsko stanje') zakoni definišu različito, što otežava uporedivost i predvidljivost ostvarivanja prava

Tabela 7.

Element kriterija / Jedinica	BIH	RS	BD BIH
Osnovna definicija lošeg imovinskog stanja	Osobom lošeg imovinskog stanja smatra se osoba čija ukupna mjesečna redovita primanja i prihodi po članu kućanstva ne prelaze iznos od 40% prosječne mjesečne neto plaće isplaćene u prethodnoj fiskalnoj godini na razini BiH.	Lice lošeg imovinskog stanja je lice koje prema svom opštem imovinskom stanju i stanju članova svoje porodične zajednice nema sredstava da plati punomoćnika ili radnje punomoćnika, kao i troškove postupka bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice i čiji prihod i prihod članova porodične zajednice u zbiru ne prelazi prosječnu neto platu ostvarenu na nivou RS u prethodnoj fiskalnoj godini	Osnov za određivanje prava građanima Distrikta na pravnu pomoć zbog slabog imovinskog stanja predstavljaju sva primanja i imovina koja se ne smatraju prihodom, na koja podnosilac zahtjeva i članovi njegovog porodičnog domaćinstva ne plaćaju porez
Prihodi i imovina koji se uzimaju u obzir	Pri utvrđivanju lošeg imovinskog stanja uzet će se u obzir svi prihodi i primanja koja se ne smatraju prihodom, kao i primanja na koja podnositelj zahtjeva i članovi njegova obiteljskog kućanstva ne plaćaju porez i imovina koja je u vlasništvu podnosioca zahtjeva i članova njegovog porodičnog domaćinstva, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.	Osnov za utvrđivanje prava na besplatnu pravnu pomoć po finansijskom kriterijumu u porodičnoj zajednici sa pet ili više članova su prihodi i primanja koja u zbiru ne prelaze dvije prosječne neto plate ostvarene RS u prethodnoj fiskalnoj godini.	
Šta se smatra prihodom	Primanja koja se smatraju prihodom su primanja propisana zakonima o porezu na dohodak i zakonima o porezu na dobit, koje podnositelj zahtjeva i članovi njegova obiteljskog kućanstva primaju u razdoblju od šest mjeseci prije mjeseca u kojem je zahtjev podnesen		Prihodima, u smislu ovog zakona, ne smatraju se primanja po osnovu novčane pomoći, dodatak za njegu i druga primanja za njegu i pomoć, kao i dodatak za pomoć i njegu drugog lica, dječji dodatak, materinski dodatak, pomoć za opremu novorođenčeta, pronatalitetna naknada za trećerodeno i četvrtorodeno dijete, lična i porodična invalidnina, naknada roditelju-njegovatelju djeteta sa smetnjama u razvoju, primanja po osnovu boračko-invalidske zaštite, borački dodatak, naknada za troškove prevoza, smještaja i ishrane djece sa smetnjama u razvoju u procesu obrazovanja.

Vanredni prihodi i imovina	Prihodima koji se ne smatraju prihodima smatraju se i izvanredni prihodi i imovina koja uključuje nasljedstvo, darove, otpremnine, nagrade i druge prihode koje je primio podnositelj zahtjeva ili član njegova obiteljskog kućanstva barem jednom u razdoblju od šest mjeseci prije podnošenja zahtjeva.		
Isključenje zbog imovine člana domaćinstva	Ne smatra se osobom slabog imovinskog stanja osoba koja živi u zajedničkom domaćinstvu s punoljetnim članom svoje porodice a koji je takvog imovinskog stanja da je u mogućnosti snositi troškove advokatskih usluga osobe koja sa njim živi u zajedničkom domaćinstvu		
Ne uzimaju se u obzir protivstranke	Pri utvrđivanju podobnosti za besplatnu pravnu pomoć zbog lošeg imovinskog stanja neće se uzimati u obzir prihod i imovina onih članova obiteljskog kućanstva koji su u postupku za koji je podnesen zahtjev za besplatnu pravnu pomoć protivstranka podnositelju zahtjeva.	Članovima porodice smatraju se lica koja su kao takva utvrđena zakonom kojim se uređuju porodični odnosi, a koji sa korisnikom besplatne pravne pomoći žive u porodičnoj zajednici i koje je korisnik besplatne pravne pomoći dužan da izdržava	Kod utvrđivanja prava na pravnu pomoć na osnovu finansijskog kriterija neće se uzimati u obzir prihod i imovina onih članova domaćinstva koji su protivstranka podnosioca zahtjeva

Uporedna analiza rješenja na nivou Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta pokazuje tri različita normativna pristupa utvrđivanju lošeg imovinskog stanja, od kojih nijedan ne predstavlja u potpunosti koherentan i metodološki dosljedan model.

Na nivou Bosne i Hercegovine imovinski kriterij je kvantitativno precizno određen- cenzus od 40% prosječne neto plate po članu domaćinstva doprinosi objektivnosti i formalnoj pravnoj sigurnosti. Međutim, zakon istovremeno uvodi terminološku konfuziju miješanjem poreskopravne definicije prihoda sa širim socijalnim konceptom imovinskog stanja, uključujući i primanja koja se „ne smatraju prihodom“. Takva konstrukcija narušava normativnu jasnoću i otežava dosljednu primjenu u praksi.

Model Republike Srpske kombinuje kvantitativni prag (ukupni prihodi domaćinstva ne prelaze prosječnu neto platu u RS) sa opštim kriterijem „nužnog izdržavanja“. Iako je ovaj pristup fleksibilniji i omogućava individualiziranu procjenu, prag postavljen na nivou prosječne neto plate relativno

je visok, što može dovesti do šireg kruga korisnika. Istovremeno normativna odrednica „bez štete po nužno izdržavanje“ ostavlja značajan prostor za diskrecionu procjenu nadležnog organa, čime se smanjuje predvidivost prava. Posebno rješenje u RS-u postoji za domaćinstva sa pet ili više članova gdje se primjenjuje zbirni cenzus u visini dvije prosječne neto plate, što odstupa od modela obračuna po članu domaćinstva i može proizvesti proporcionalno niži prag prihoda po članu kod višečlanih porodica, čime se potencijalno sužava dostupnost prava upravo onim domaćinstvima sa većim brojem izdržavanih članova. Iako je moguće da je zakonodavac imao za cilj pružiti širu zaštitu višečlanih domaćinstava kroz uvođenje zbirnog cenzusa, normativna konstrukcija fiksnog iznosa od dvije prosječne plate, bez proporcionalnog povećanja u odnosu na broj članova iznad pet, može proizvesti suprotan efekat u odnosu na izrazito brojna domaćinstva.¹⁶

Prima facie imovinski prag u RS-u djeluje relativno visok, jer se pravo veže za zbirni prihod koji ne prelazi prosječnu neto platu, ovakav model u praksi proizvodi različite efekte u zavisnosti od veličine domaćinstva. Dok je za samce prag relativno širok, kod brojnih porodica isti zbirni cenzus postaje restriktivan, jer se prihod ne prilagođava proporcionalno broju članova domaćinstva.

Rješenje Brčko distrikta pokazuje izraženu normativnu nejasnoću jer upućivanje na „primanja i imovinu koja se ne smatraju prihodom, na koja se ne plaća porez“ dovodi do miješanja poreskog i socijalnog koncepta prihoda bez jasne metodologije procjene. Takva formulacija može izazvati ozbiljne interpretativne dileme i potencijalno neujednačenu praksu, što je suprotno zahtjevu pravne sigurnosti kao sastavnom dijelu prava na pristup sudu.

Sintezno posmatrano, model na državnom nivou ima prednost u pogledu kvantitativne mjerljivosti, model Republike Srpske u pogledu fleksibilnosti, dok rješenje Brčko distrikta pokazuje najveći stepen terminološke i metodološke nedosljednosti. Međutim, zajednička slabost sva tri modela ogleda se u odsustvu jedinstvene metodologije procjene imovinskog stanja, što rezultira teritorijalno uslovljenim razlikama u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć.

¹⁶ Povezivanje ekonomskog statusa podnosioca zahtjeva i članova njegovog domaćinstva može biti problematično u slučaju postojanja širokog kruga članova porodičnog domaćinstva što može otežati cijeli proces priznavanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Više o navedenom vidjeti u odluci Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I/722/2009 od 06. aprila 2011. godine kojom se kritikuje istovjetan pristup hrvatskog zakonodavca.

Sljedeća tabela prikazuje kantonalne zakone u pogledu propisivanja lošeg imovinskog statusa.

Tabela 8.¹⁷

Kanton	Normativna formulacija finansijskog kriterija
USK	Lice čija ukupna redovna primanja i prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos od 25 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u FBiH u prethodnoj kalendarskoj godini, a nema nekretnine ili imovinu koja može podmiriti troškove postupka, izuzev nekretnina i imovine koja ne može biti predmet izvršenja u skladu sa Zakonom o izvršnom postupku.
PK	Osoba čiji mjesečni prihodi po članu kućanstva ne prelaze iznos od 30 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u Federaciji BiH u prethodnoj kalendarskoj godini, a nema nekretnina ili druge imovine kojom može podmiriti troškove postupka.
TK	Lice čija ukupna redovna primanja i prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos od 40 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u FBiH prema posljednjim objavljenim podacima Federalnog zavoda za statistiku, a nema nekretnine ili drugu imovinu koja može biti predmet izvršenja shodno odredbama Zakona o izvršnom postupku
ZDK	Lice čiji mjesečni prihod i ukupan mjesečni prihod članova njegovog porodičnog domaćinstva ne prelazi iznos od 30 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u ZDK, u prethodnoj kalendarskoj godini za jednog člana, i po 10% za svakog narednog člana njegovog porodičnog domaćinstva, a nema nekretnine i/ili drugu imovinu koja može biti predmet izvršenja po zakonu o izvršnom postupku koji se primjenjuje u F BiH
BPK	Lice čiji mjesečni prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos od 25 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u F BiH u prethodnoj kalendarskoj godini, a nema nekretnine ili drugu imovinu kojom može podmiriti troškove postupka
HNK	Lice čiji mjesečni prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos od 40 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u F BiH u prethodnoj kalendarskoj godini, a nema nekretnine ili drugu imovinu kojom može podmiriti troškove postupka.
ZHK	O zahtjevu za postavljenje branioca zbog slabog imovinskog stanja, ako Zakonom o kantonalnom Zavodu za pravnu pomoć i Pravilnikom nije drukčije propisano, odlučuje branioc/punomoćnik Zavoda, nakon prethodno obavljenog intervjua s podnosiocem zahtjeva za postavljenje branioca zbog slabog imovinskog stanja radi dobivanja osnovnih informacija o socijalnom statusu podnosioca zahtjeva.
KS	Lice čiji mjesečni prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos od 40 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u F BiH u prethodnoj kalendarskoj godini, a nema nekretnine ili drugu imovinu kojom može podmiriti troškove postupka.
K10	Lice čiji mjesečni prihodi po članu domaćinstva ne prelaze iznos od 25 % prosječne isplaćene mjesečne neto plaće zaposlenih u FBiH u prethodnoj kalendarskoj godini, a nema nekretnine ili drugu imovinu kojom može podmiriti troškove postupka

¹⁷ Član 13. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći USK; član 12. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći BPK; član 14. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći SBK; član 13. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći HNK, član 13. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći Kantona 10, član 12. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći PK, član 13. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći ZDK, član 13. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći TK, član 13. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći KS, član 12. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći ZHK.

Uporedni prikaz kantonalnih zakona u Federaciji BiH pokazuje izraženu normativnu neusaglašenost u definisanju lošeg imovinskog stanja kao osnova za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Iako svi kantoni polaze od imovinskog kriterija, pragovi, metodologija utvrđivanja i dodatni uslovi značajno se razlikuju.

Uočljive su razlike u visini imovinskog cenzusa, koji se u kantonalnim zakonima kreće od 25% do 40% prosječne mjesečne neto plaće, pri čemu se referentna plata u nekim slučajevima vezuje za prosjek na nivou Federacije BiH, a u drugim za prosjek na nivou konkretnog kantona. Takva rješenja dovode do situacije da lice s istim prihodima može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć u jednom kantonu, dok bi u drugom bilo isključeno iz sistema. Iako pojedini zakoni¹⁸ predviđaju da lice koje ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć u mjestu prebivališta uživa to pravo na teritoriji Bosne i Hercegovine, različiti procentualni pragovi i metodologije utvrđivanja imovinskog stanja dovode do situacije u kojoj samo ostvarivanje prava zavisi od teritorije. Time je obezbijeđeno jedinstvo važenja već priznatog prava, ali ne i jedinstvo pristupa tom pravu.

Model Hercegovačko-neretvanskog kantona normativno je tehnički precizniji u odnosu na pojedine druge modele, jer kombinuje jasno određen kvantitativni cenzus (40% prosječne neto plate po članu domaćinstva) sa dodatnim imovinskim testom. Međutim, izostanak precizne definicije imovine „kojom se mogu podmiriti troškovi postupka“ ostavlja prostor za diskrecionu procjenu nadležnog organa i potencijalno neujednačenu primjenu u praksi. Ovdje se pojavljuju tri normativna rizika: nije precizirano šta znači „može podmiriti troškove“ - mora li osoba prodati stan, opteretiti imovinu kreditom, da li se gleda tržišna ili faktička dostupnost? Također, nema izričitog izuzeća imovine koja je izuzeta od izvršenja (za razliku od nekih drugih kantona).

Dodatni element neusaglašenosti ogleda se u različitom tretmanu imovine. Većina kantonalnih zakona isključuje pravo na besplatnu pravnu pomoć ako lice posjeduje nekretninu ili drugu imovinu kojom može podmiriti troškove postupka, uz izuzetak imovine koja ne može biti predmet izvršenja. Međutim, upućivanje na zakon o izvršnom postupku bez dodatnog normativnog pojašnjenja ostavlja širok prostor za diskreciono tumačenje i ne ispunjava zahtjev predvidljivosti prava.

¹⁸ Npr. član 2. stav 4. Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći u HNK.

Posebno problematična su rješenja koja automatski vežu imovinski status za strukturu domaćinstva, polazeći od pretpostavke da postojanje punoljetnog člana porodice sa odgovarajućim prihodima isključuje pravo na besplatnu pravnu pomoć. Opisani pristup zanemaruje faktičke odnose unutar domaćinstva, moguće sukobe interesa, kao i situacije nasilja u porodici ili faktičke nedostupnosti sredstava.

U ZHK dodatno se uvode proceduralni elementi procjene, poput intervjua sa podnosiocem zahtjeva ili diskrecione ocjene službenika, bez jasno definisanih kriterija. Ovakva rješenja dodatno povećavaju rizik neujednačene primjene i narušavaju princip pravne sigurnosti.

Sve navedeno potvrđuje da u Federaciji BiH ne postoji jedinstven i predvidljiv standard za utvrđivanje lošeg imovinskog stanja, već se pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvaruje prema različitim, teritorijalno uslovljenim kriterijima. Posljedica toga je faktička nejednakost građana u pristupu pravdi, što može biti nespojivo sa načelom jednakosti u materijalnom smislu i zahtjevima minimalnih zajedničkih standarda pristupa pravdi u savremenim pravnim sistemima.

Analiza kantonalnih propisa pokazuje da u Federaciji BiH ne postoji jedinstven normativni model za utvrđivanje slabog imovinskog stanja kao ključnog kriterija za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. Mogu se identificirati najmanje tri različita pristupa.

Prvi, restriktivni model, polazi od pretpostavke porodične solidarnosti i isključuje pravo na besplatnu pravnu pomoć ukoliko punoljetni član domaćinstva ima mogućnost snositi troškove advokatskih usluga. Drugi, zaštitni model, uvodi izuzetak prema kojem se prihod i imovina člana domaćinstva ne uzimaju u obzir ako je taj član protivstranka u postupku, čime se štite lica u konfliktnim porodičnim ili drugim odnosima. Treći model vezuje imovinski cenzus za kriterije propisane kantonalnim zakonima o socijalnoj zaštiti, čime se standard prava na besplatnu pravnu pomoć indirektno razlikuje od kantona do kantona.

8. UJEDNAČAVANJE STATUSNIH I IMOVINSKIH OSNOVA ZA OSTVARIVANJE PRAVA NA BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

Na osnovu analize važećih kantonalnih i entitetskih zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, kao i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, neophodno je zakonski ujednačeno normirati minimalne kategorije lica koja, s

obzirom na svoj status ili imovinsko stanje trebaju imati osigurano pravo na besplatnu pravnu pomoć. Takve kategorije trebaju biti zasnovane na objektivno prepoznatoj ranjivosti i međunarodnim obavezama države. Radi osiguranja pravne sigurnosti i sistemske koherentnosti, statusne kategorije korisnika besplatne pravne pomoći potrebno je racionalizirati i strukturirati prema njihovom normativnom osnovu. U tom smislu, moguće je razlikovati tri osnovne grupe statusnih kategorija, koje imaju različitu pravnu prirodu i opravdanje.

A. Statusne kategorije zasnovane na međunarodnim obavezama

Prvu grupu čine kategorije koje proizlaze iz međunarodnih konvencija koje obavezuju Bosnu i Hercegovinu i koje podrazumijevaju pojačanu zaštitu pristupa pravdi. Ovdje je diskrecija države značajno ograničena međunarodnim standardima, jer je riječ o pravima koji proizlaze iz međunarodnog prava ljudskih prava. U ovu grupu spadaju:

1. Dijete

Pravo djeteta na besplatnu pravnu pomoć treba biti normirano kao univerzalno pravo, nezavisno od imovinskog stanja roditelja ili staratelja, što proizlazi iz Konvencije o pravima djeteta (1989), koja garantuje djetetu posebnu zaštitu i pravo da bude zastupljeno u svim postupcima koji se tiču njegovih prava i interesa, kao i iz ustavne obaveze Bosne i Hercegovine da osigura najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava. Dakle, u skladu sa međunarodnim dokumentima i standardima normirati „dijete“ kao kategoriju korisnika po statusu u zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći.¹⁹

2. Fizička lica pod međunarodnom zaštitom

Zakoni trebaju jedinstveno i bez dodatnih uslova obuhvatiti tražioce azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatride, osobe u riziku od apatridije i žrtve trgovine ljudima, u skladu s međunarodnim konvencijama i standardima UNHCR-a.

¹⁹ Prema: Kotlo R., Jašarbegović A., Zaštita imovinskih prava i interesa djeteta kroz ostvarenje pristupa pravdi – besplatnu pravnu pomoć, Zbornik radova sa šestog međunarodnog naučnog skupa Dani porodičnog prava „Imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa“, godina VI, broj 6/2018, str. 156.

3. Lica u riziku od apatridije i lica bez identifikacionih dokumenata

Zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći trebaju eksplicitno obuhvatiti lica u riziku od apatridije, lica bez identifikacionih dokumenata i lica koja su iskazala namjeru za podnošenje zahtjeva za azil, kao posebno ranjive kategorije kojima je besplatna pravna pomoć nužna radi utvrđivanja statusa i ostvarivanja osnovnih prava.

4. Žrtva nasilja u porodici ili nasilja na osnovu spola

Zakoni trebaju izričito propisati prioritet žrtve nasilja u slučajevima kad u istom postupku zahtjev za besplatnu pravnu pomoć podnose strane sa suprotstavljenim interesima, po uzoru na rješenje sadržano u Zakonu RS-a. Ovakvo rješenje je u skladu s Istanbulskom konvencijom i standardima zaštite žrtava rodno zasnovanog nasilja.

5. Lica bez prebivališta na području entiteta ili kantona

Potrebno je izričito normirati da lice koje nema prebivalište na području entiteta ili kantona ima pravo na besplatnu odbranu i zastupanje u krivičnom postupku, u skladu sa zakonom koji uređuje krivični postupak.

B. Statusne kategorije utvrđene posebnim zakonima koji uređuju prava lica pogođenih posljedicama oružanog sukoba i ratnih događanja

Drugu grupu čine statusne kategorije utvrđene posebnim zakonima, proizašle iz specifičnog ustavno-pravnog konteksta Bosne i Hercegovine i posljedica oružanog sukoba, kojima se uređuju prava lica pogođenih ratnim događanjima, posebno u okviru sistema boračko-invalidske zaštite, a to su:

1. Demobilisani borci

Potrebno je ujednačeno uključiti demobilisane borce kao korisnike besplatne pravne pomoći, u skladu s posebnim zakonima koji uređuju prava branilaca i članova njihovih porodica, bez teritorijalnih razlika među kantonima.²⁰

²⁰ Član 4. Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine Federacije BiH“, broj 54/19 /31.7.2019) propisuje pravo na besplatnu pravnu pomoć, dok član 50. propisuje da nezaposleni demobilizirani branilac može ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć u kantonima, općinama i gradovima kod nadležnih službi, prilikom ostvarivanja prava utvrđenih ovim zakonom, u skladu sa propisima koji regulišu ovu oblast.

2. Civilne žrtve rata

Neophodno je eksplicitno i ujednačeno normirati civilne žrtve rata kao posebnu kategoriju korisnika besplatne pravne pomoći u svim entitetskim i kantonalnim zakonima. U Federaciji BiH status civilnih žrtava rata uređen je posebnim propisima iz oblasti socijalne zaštite, međutim, taj status nije dosljedno prepoznat u zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći, već se pojavljuje fragmentarno ili je potpuno izostavljen.²¹

3. Raseljene osobe i povratnici

Potrebno je ujednačeno normirati raseljene osobe i povratnike kao posebnu statusnu kategoriju korisnika besplatne pravne pomoći, u skladu sa Aneksom VII Dejtonskog mirovnog sporazuma i posebnim zakonima o raseljenim licima i povratnicima.

Normativno racionalno bi bilo objединiti navedene kategorije jednom preciznom formulacijom, npr.: „lica koja po posebnim zakonima uživaju status ranjive kategorije usljed posljedica odbrambeno-oslobodilačkog rata“.

C. Socijalno-ranjive statusne kategorije

Treću grupu čine kategorije čija ranjivost proizlazi iz socijalno-ekonomskog položaja, a ne iz međunarodnih obaveza niti prava po posebnim propisima iz oblasti boračko-invalidske i srodne zaštite, donesenim kao posljedica oružanog sukoba. U ovu grupu mogu se svrstati:

1. Uživalac najniže penzije
2. Lice koje prima socijalnu pomoć
3. Osoba lišena poslovne sposobnosti i duševno oboljela osoba
4. Nezaposlena osoba

Ovakva trostepena tipologija omogućava sistemsko ujednačavanje bez brisanja specifičnosti Bosne i Hercegovine. Umjesto prekomjernog nabiranja 15 ili više statusnih kategorija, zakonodavac bi mogao jasno razlikovati gore navedene kategorije.

²¹ Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 60/23). utvrđuje status civilne žrtve rata kao posebnu pravnu kategoriju lica kod kojih su, usljed ratnih događanja ili neposredne ratne opasnosti, nastupile posljedice po život, zdravlje ili integritet, te uređuje obim i uslove ostvarivanja pripadajućih prava i mjera zaštite.

D. Osoba lošeg imovinskog stanja

Neophodno je uspostaviti ujednačen i mjerljiv model za utvrđivanje lošeg imovinskog stanja, koji bi uključivao:

- jedinstven cenzus prihoda po članu domaćinstva, izražen kao procenat prosječne neto plate prema posljednjem objavljenom statističkom podatku;
- jedinstvenu definiciju članova domaćinstva;
- jasno određenje prihoda i imovine koji se uzimaju u obzir;
- izričitu odredbu da se imovinom ne smatra vlasništvo nad imovinom koja se ne može unovčiti ili čije je unovčenje objektivno otežano.

9. PREPORUKE UMJESTO ZAKLJUČKA

Analiza pokazuje da normativna rješenja o besplatnoj pravnoj pomoći u BiH odstupaju ne samo međusobno, već i u odnosu na zahtjeve jednakosti i djelotvornog pristupa pravdi, kako ih prepoznaju Ustav Bosne i Hercegovine i standardi Evropske konvencije o ljudskim pravima. Završni dio rada koncipiran je kao skup preporuka koje predstavljaju minimalne zajedničke standarde harmonizacije - s ciljem smanjenja teritorijalnih razlika, povećanja pravne sigurnosti i jačanja zaštite ranjivih grupa, koje nisu koncipirane kao novi normativni model, već su izvedene iz važećih rješenja. Kao što je analiza pokazala, većina propisa prepoznaje pojedine standarde zaštite, ali ih normira parcijalno, neujednačeno i bez međusobne usklađenosti. U tom smislu, preporuke predstavljaju identifikaciju i sistematizaciju već postojećih rješenja, oblikovanih u minimalne zajedničke standarde u skladu sa relevantnim evropskim standardima, prije svega Smjernicama Odbora ministara Vijeća Evrope o učinkovitosti i djelotvornosti programa pravne pomoći u građanskim i upravnim stvarima (2021), koje naglašavaju pristupačnost, nediskriminaciju, ranu intervenciju, kvalitet usluga, razmjernu provjeru imovinskog stanja i jednostavne procedure.

A) Minimalni obim prava

1. Komparativna analiza ukazuje na potrebu ujednačavanja minimalnog obima usluga besplatne pravne pomoći na cijeloj teritoriji BiH: opće pravne informacije, pravni savjet, sastavljanje podnesaka, zastupanje pred organima uprave i sudovima, te pravni lijekovi.
2. Besplatnu pravnu pomoć u medijaciji i drugim oblicima mirnog rješavanja sporova treba izričito normirati, kako bi sistem pratio procesne

politike ekonomičnosti i efikasnosti, u skladu sa savremenim evropskim pristupom rane intervencije i alternativnog rješavanja sporova (Smjernice VE 2021, tačke 5–6).

3. Podnesci međunarodnim tijelima (uključujući Evropski sud za ljudska prava) trebaju biti dio minimalnog standarda, jer dostupnost međunarodnih mehanizama ne smije zavisiti od kantona/entiteta.
4. Minimalni obuhvat postupaka treba proširiti i ujednačiti: upravni, upravni spor, parnični, izvršni, krivični, prekršajni, vanparnični, vanredni pravni lijekovi, te postupci pred Ustavnim sudom BiH i ESLJP.
5. Oslobođanje od sudskih i administrativnih taksi trebalo bi biti automatska i jedinstvena posljedica odobravanja besplatne pravne pomoći, bez dodatnih zahtjeva ili diskrecione procjene (Smjernice VE 2021, tačke 3–4).²²
6. Rana dostupnost pravne pomoći - Pravo na besplatnu pravnu pomoć treba biti osigurano od najranije faze postupka, uključujući fazu prije formalnog pokretanja sudskog ili upravnog postupka (Smjernice VE 2021, tačka 5).

B) Imovinski kriterij

1. Analiza varijacija imovinskog kriterija (25–40%) ukazuje na potrebu standardizacije mjerljivog cenzusa koji ne proizvodi nejednakost.²³
2. Jedinstvena definicija domaćinstva i pravilo o porodičnoj solidarnosti moraju imati izuzetke u slučajevima sukoba interesa ili nasilja (Smjernice VE 2021, tačke 4, 25).
3. Standardizovati šta se ne smatra prihodom (socijalna davanja, naknade za njegu, dječji dodatak, invalidnine, boračke naknade i sl.) kako bi zaštita ranjivih grupa bila stvarna, a ne formalna (Smjernice VE 2021, tačke 4, 13).
4. Imovina koja se objektivno ne može unovčiti ili imovina izuzeta od izvršenja treba jasno biti izuzeta iz procjene, umjesto opštih upućivanja na izvršne propise koja stvaraju diskreciju (Smjernice VE 2021, tačka 13).

²² Oslobođanje od sudskih i administrativnih taksi predviđeno je zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći HNK, USK, KS, ZDK, BPK, Kantona 10 i RS. Na nivou BiH ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć predstavlja pretpostavku za oslobođanje od taksi. Nasuprot tome, zakoni TK i PK izričito isključuju takvo oslobođanje, dok propisi Brčko distrikta BiH i ZHK to pitanje ne uređuju.

²³ Smjernice tačka 12. - Potencijalne tražitelje pravne pomoći treba obavijestiti o ispunjavanju uvjeta kriterije i postupak prijave koji bi trebao biti jasan i jednostavan za korištenje razumjeti..

C) Postupak odlučivanja

1. Preporučljivo je da minimalna dokumentacija i obrasci budu ujednačeni, a organ besplatne pravne pomoći treba po službenoj dužnosti pribavljati podatke iz registara kad god je moguće.²⁴
2. Rok za odlučivanje trebalo bi ujednačiti (npr. u kratkom roku poput osam dana), s obzirom da različita rješenja direktno utiču na djelotvornost zaštite (Smjernice VE 2021, tačka 17).
3. Pravo na žalbu treba osigurati na svaku odluku koja utiče na prava korisnika (odbijanje, djelimično odobravanje, ukidanje, povrat sredstava).
4. Potrebno je "Očiglednu neosnovanost" kao razlog odbijanja jasno definisati i vezati za objektivne kriterije, kako bi se spriječila proizvoljnost i neujednačena praksa.
5. Vremensko važenje rješenja i razlozi prestanka prava trebaju biti taksativno propisani, uz obaveznu mogućnost kontrole i pravnog lijeka.
6. Standard obrazloženja i transparentnosti - Svaka odluka o odobravanju, djelimičnom odobravanju ili odbijanju besplatne pravne pomoći mora biti obrazložena na jasan i razumljiv način, uz navođenje relevantnih činjenica i pravnih osnova, kako bi se omogućila djelotvorna kontrola zakonitosti i spriječila proizvoljnost (Smjernice VE 2021, tačka 18).
7. Procjena potreba sistema - Potrebno je uspostaviti periodičnu procjenu potreba za besplatnom pravnom pomoći na svim nivoima vlasti (Smjernice VE 2021, tačka 26-29).

D) Finansijska pravila

1. Potrebno je preciznije urediti „djelimičnu participaciju korisnika“ (definirati šta su „određena sredstva“, prag/imovinski kriterij i metod određivanja procenta učešća korisnika).
2. Povrat troškova treba ujednačiti (postupak, žalba, rokovi) i ograničiti kada bi povrat ugrozio egzistencijalni minimum korisnika.
3. Troškovi izgubljenog spora: zakonom izričito osigurati da korisnik ne snosi troškove pravne pomoći za postupak za koji mu je besplatna pravna pomoć odobrena, radi sprečavanja odvrćajućeg efekta.

²⁴ Smjernice tačka 16.: „Države članice trebale bi olakšati birokratski teret nametnut podnositeljima zahtjeva, posebno smanjenjem broja dokumenata koji su im potrebni pružiti potporu molbi za pravnu pomoć.“

4. Finansijska kontrola i nalog (verifikacija troškova) treba standardizovati radi transparentnosti i odgovornog trošenja javnih sredstava (Smjernice VE 2021, tačka 23).

E) Institucionalni standardi

1. Poželjno je da zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći, kao *lex specialis*, precizno i ujednačeno definišu subjekte pružanja pravne pomoći (nadležne organe, advokate, udruženja, fondacije i druge subjekte u skladu sa zakonom), bez neodređenih upućivanja koja proširuju diskreciju.²⁵
2. Obavezni referalni sistem i međuinstitucionalna saradnja - Svi zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći koji se primjenjuju u BiH nominalno upućuju na saradnju pružalaca besplatne pravne pomoći, ali ne propisuju jasno obavezni karakter takve saradnje. U cilju osiguranja funkcionalnog sistema, potrebno je razmotriti normativno preciziranje obavezne saradnje kroz referalni sistem kojom se propisuje obavezna saradnja pružalaca besplatne pravne pomoći kroz referalni sistem ili sistem upućivanja korisnika, uključujući obavezu razmjene informacija i zastupanja korisnika izvan teritorije njihovog prebivališta (Smjernice VE 2021, tačke 5–6, 20).
3. edinstvena evidencija i standardi izvještavanja trebaju biti obavezni radi uporedivosti, evaluacije i planiranja politika, uključujući minimalne statističke indikatore (Smjernice VE 2021, tačke 26–29).
4. Antidiskriminacijska norma treba eksplicitno vezati besplatnu pravnu pomoć za opći Zakon o zabrani diskriminacije BiH, a ne samo za “zabranu” unutar pojedinačnih zakona (Smjernice VE 2021, tačka 4).
5. Standardi za pravne zastupnike (kvalifikacije, etika, konflikt interesa, nezavisnost) trebaju biti ujednačeni, uz obavezu redovnog informisanja korisnika o toku predmeta (Smjernice VE 2021, tačke 7–9, 24–25).
6. Kontrola kvaliteta mora biti višeslojna (interni nadzor, nadzor resornog ministarstva, standardi prakse), uz disciplinsku/prekršajnu/krivičnu odgovornost i mehanizme prijave nepravilnosti (Smjernice VE 2021, tačke 7–9).
7. Transparentno imenovanje i mandat rukovodilaca (direktor/zastupnici) treba ujednačiti kroz javne konkurse i stručne kriterije radi institucionalne nezavisnosti.

²⁵ Smjernice, tačka 2(f) – definicija “pružatelja pravne pomoći” i tačka 20 – pluralitet i dostupnost pružalaca pravne pomoći.

8. Stabilno finansiranje treba osigurati budžetskim linijama i pravilima sufinansiranja, uz jasne kriterije i nadzor (Smjernice VE 2021, tačke 3, 22–23). Zakonski i institucionalno je potrebno prepoznati i sistemski podržati pro bono pravne usluge kao komplementarni mehanizam sistema besplatne pravne pomoći, posebno za lica koja ne ispunjavaju formalni imovinski cenzus za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, ali objektivno nisu u mogućnosti snositi troškove privatnog pravnog zastupanja.²⁶

Imajući u vidu složenu ustavnu strukturu države i fragmentiranu normativnu regulaciju besplatne pravne pomoći, normativno i institucionalno usaglašavanje moguće je i opravdano ostvarivati prvenstveno kroz strategije reforme sektora pravosuđa, kao sveobuhvatne javne politike usmjerene na harmonizaciju sa evropskim standardima, kao i kroz donošenje i dosljednu primjenu federalnog zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Strategije reforme pravosuđa omogućavaju postavljanje minimalnih zajedničkih standarda, ciljeva i mehanizama praćenja, dok bi federalni zakon de lege ferenda predstavljao normativni instrument kojim se ti standardi operacionalizuju unutar Federacije Bosne i Hercegovine, uz poštivanje ustavnih nadležnosti kantona.

²⁶ Zakonodavac treba jasno razlikovati besplatnu pravnu pomoć kao javnopravnu obavezu države od pro bono rada kao dobrovoljnog profesionalnog angažmana advokata u javnom interesu, te stvoriti normativni i institucionalni okvir koji podstiče razvoj pro bono kulture kroz saradnju s advokatskim komorama, pravnim klinikama i organizacijama civilnog društva. Iako kodeksi advokatske etike prepoznaju društvenu odgovornost advokata, oni ne uspostavljaju dovoljno razrađen normativni okvir koji bi osigurao dosljedno, transparentno i predvidivo pružanje pro bono pravne pomoći, naročito u kontekstu zaštite prava ranjivih kategorija i pristupa pravdi.

LITERATURA

I. Knjige i monografije

- 1) Cappelletti, M., Garth, B. (1978). Access to Justice. Milan: Giuffrè.
- 2) Čizmić, J. (2010). O pružanju besplatne pravne pomoći. UDK 347.921.8. Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.

II. Naučni i stručni radovi

- 1) Kotlo, R., Jašarbegović, A. (2018). Zaštita imovinskih prava i interesa djeteta kroz ostvarenje pristupa pravdi – besplatnu pravnu pomoć. Zbornik radova sa šestog međunarodnog naučnog skupa Dani porodičnog prava – Imovinskopravni aspekti porodičnih odnosa, godina VI, broj 6.
- 2) Latifović, F. (2015). Pravni okvir sistema besplatne pravne pomoći u građanskim postupcima u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine. Anali Pravnog fakulteta u Zenici.

III. Međunarodni dokumenti i standardi

- 1) Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights), 1950.
- 2) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), 1979.
- 3) Convention on the Rights of the Child, 1989.
- 4) Convention relating to the Status of Refugees, 1951, and Protocol of 1967.
- 5) Council of Europe (2012). Guidelines of the Committee of Ministers on the efficiency and the effectiveness of legal aid systems.
- 6) Council of Europe (2021). Guidelines of the Committee of Ministers on the efficiency and the effectiveness of legal aid schemes in the areas of civil and administrative law.
- 7) Directive 2003/8/EC improving access to justice in cross-border disputes.
- 8) Directive (EU) 2016/1919 on legal aid for suspects and accused persons in criminal proceedings.
- 9) International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

- 10) UN General Assembly (2012). United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems.

IV. Sudska praksa

- 1) European Court of Human Rights, Airey v. Ireland, Judgment of 9 October 1979.
- 2) European Court of Human Rights, Kreuz v. Poland, Judgment of 19 June 2001.
- 3) European Court of Human Rights, Steel and Morris v. United Kingdom, Judgment of 15 February 2005.

V. Izvještaji i strateški dokumenti

- 1) European Commission (2024). Bosnia and Herzegovina 2024 Report. Dostupno na: https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjesce-o-bosni-i-hercegovini-za-2024-godinu_1730986501.pdf
- 2) Nacrt Strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini 2023–2027.
- 3) UNDP. Suočavanje s prošlošću i pristup pravdi iz perspektive javnosti. Specijalni izvještaj. Dostupno na: https://files.acquia.undp.org/public/migration/ba/BiH_suocavanje_s_prosloscu_i_pristup_pravdi_iz_perspektive_javnosti.pdf

VI. Ustav i zakonodavstvo Bosne i Hercegovine

- 1) Ustav Bosne i Hercegovine.
- 2) Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 67/20).
- 3) Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, br. 19/07, 23/19).
- 4) Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć („Narodne novine Zapadno-hercegovačkog kantona“, br. 05/08, 04/09, 20/13, 10/17).
- 5) Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave Zeničko-dobojskog kantona – prečišćeni tekst („Službene novine ZDK“, br. 13/08, 3/10, 6/12).
- 6) Zakon o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica („Službene novine FBiH“, br. 54/19).
- 7) Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći („Službeni glasnik BiH“, br. 83/16).

- 8) Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći Bosansko-podrinjskog kantona („Službene novine BPK“, br. 2/13).
- 9) Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći Hercegovačko-neretvanskog kantona („Službene novine HNK“, br. 7/13, 3/26).
- 10) Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći Kantona Sarajevo („Službene novine KS“, br. 1/12, 26/14, 40/17, 19/23).
- 11) Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik USK“, br. 22/12).
- 12) Zakon o pružanju pravne pomoći Tuzlanskog kantona („Službene novine TK“, br. 17/23).
- 13) Zakon o pružanju pravne pomoći Posavskog kantona („Narodne novine Posavskog kantona“, br. 3/10, 6/20).
- 14) Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 60/23).

NORMATIVE INCONSISTENCIES AND RECOMMENDATIONS OF MINIMUM COMMON STANDARDS IN ACCESS TO JUSTICE - FREE LEGAL AID IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary:

The complex state structure of Bosnia and Herzegovina is also reflected in the normative regulation of the free legal aid system, which is regulated by inconsistent regulations at all levels of government. The paper analyses the degree of normative fragmentation and its consequences for equal access to justice, legal certainty and the effectiveness of legal remedies. Special focus is placed on identifying key points of inconsistency and on defining minimum common standards that would enable a uniform basic content of the right to free legal aid throughout the country, in line with international obligations and the European integration process. The European Commission's 2024 Report on Bosnia and Herzegovina states that without comprehensive coverage and clear minimum common standards, the right to legal aid continues to be provided unequally, to the detriment of the most vulnerable. It also states that the legal framework needs to be completed in the Federation of BiH, the Bosnian Autonomous Province of BiH and the Croatian National Council. A needs assessment would help identify and eliminate the main gaps and ensure effective access to justice, regardless of place of residence.

Keywords:

normative inconsistencies, access to justice - free legal aid, European integration, minimum standards.

IZBORNI INŽENJERING: SLUČAJ TUZLANSKOG KANTONA

stručni rad

Mirnes Modrić*

UDK 342.8:353(497.6)
324:353(497.6)

Sažetak

Ovaj rad ispituje normativnu strukturu izbornog sistema, s posebnim naglaskom na Tuzlanski kanton. Fokusira se na dizajn izborne jedinice, efektivni izborni prag i proporcionalnost političke zastupljenosti unutar kantona. Primarni cilj ovog rada je procijeniti u kojoj mjeri institucionalni aranžmani mogu generirati efekte povezane s izbornim inženjeringom, čime utiču na raspodjelu političke moći izvan strogo proporcionalnog odraza preferencija birača. Koristeći i normativne i empirijske pristupe, analiza se oslanja na rezultate posljednjih Općih izbora u Bosni i Hercegovini, s posebnom pažnjom posvećenom Tuzlanskom kantonu. Ovaj rad dalje procjenjuje nivo izborne neproporcionalnosti primjenom utvrđenih matematičkih indikatora. Nalazi pokazuju da interakcija između veličine izborne jedinice i metode raspodjele mjesta proizvodi strukturne efekte koji mogu oblikovati stepen reprezentativnosti unutar izbornog sistema.

Ključne riječi:

Dizajn izbornog sistema, izborni inženjering, proporcionalna zastupljenost, veličina izbornih jedinica, kantonalno zakonodavstvo, predstavničke institucije, politička zastupljenost, izborna neproporcionalnost

1. UVOD

Izborni sistemi predstavljaju rezultat političkog kompromisa, ali je uvijek, uporedo s političkim kompromisom, sveprisutan instrument distribucije

* mr. iur., mirnesmodric@gmail.com

političke moći. U Bosni i Hercegovini, poslijeratni ustavni okvir je takav da izborni dizajn nije tretiran samo kao tehničko pitanje, već je ostavljen prostor za normativni mehanizam koji je direktno uticao na političku ravnotežu između teritorijalnih i etničkih principa. U Bosni i Hercegovini etnička struktura, decentralizacija i međunarodne intervencije utiču na sve političke procese, a izborne procedure reflektuju izuzetno složen spoj demokratskih principa i ogromnih institucionalnih ograničenja.

Kantonalni nivo vlasti, kao specifičnost ustavne strukture Federacije Bosne i Hercegovine, ima dvostruku funkciju i to zakonodavnu nadležnost i posrednu ulogu u konstituisanju federalne vlasti. U ovakvoj ustavnoj strukturi Tuzlanski kanton predstavlja posebno interesantan primjer, s obzirom na visoku fragmentaciju političkog spektra, značajan udio birača manjih stranaka i uticaja odluka visokog predstavnika na delegiranje predstavnika u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Dok većina političkih i pravnih komentatora predlaže povećanje izbornog praga na 5% radi smanjenja fragmentacije i jačanja parlamentarne stabilnosti, detaljna analiza posljednjih izbornih rezultata u Tuzlanskom kantonu sugerira suprotan pristup. Spuštanje praga na 2 do 2,5% omogućilo bi uključivanje većine birača u raspodjelu mandata, smanjilo bi „nevidljive glasove“ i omogućilo bi niži Gallagher indeks povećavajući proporcionalnost i legitimnost sistema. Dodatni faktor složenosti predstavlja uticaj odluka visokog predstavnika koji je omogućio takav model delegiranja predstavnika u Dom naroda Federacije Bosne i Hercegovine koji ne prati demografsku strukturu kantona i stvarajući institucionalnu disproporciju i marginalizaciju velikog broja građana Tuzlanskog kantona.

Iz tog razloga ovaj rad ispituje da li postoje elementi izbornog inženjeringa u Tuzlanskom kantonu i u kojoj mjeri dizajn kantonálnih izbornih jedinica utiče na proporcionalnost političke reprezentacije, te analizira navedene fenomene i nastoji pružiti empirijski utemeljene preporuke za reformu izbornog zakonodavstva.

2. TEORIJSKI OKVIR

2.1. Izborni inženjering

Izbori predstavljaju najznačajniji izraz narodnog suvereniteta i neophodan su uslov demokratskog konstituisanja najvažnijih organa državne vlasti.¹ Iz-

¹ Vidi više: Trnka, K., 2006., Ustavno pravo, Sarajevo, 185

bore razlikujemo u formalnom i sadržajnom smislu, gdje formalni predstavlja uspostavu vlasti i javnih položaja nenasilnim putem, dok u sadržajnom smislu je to oblikovanje volje građana kroz kompetitivne izbore u političkim porecima.² Sve države svijeta u svoj ustav postavljaju temelje za izborni sistem koji kasnije razrađuju izbornim zakonodavstvom, a takav slučaj je i s našom državom. Važno je istaknuti da izborni sistem u užem smislu možemo označiti kao način raspodjele mandata, pri čemu se kao dvije osnovne varijante javljaju većinski i proporcionalni sistem s čitavim nizom razvijenih podsistema.³

Narodna volja i narodna vlast da bi funkcionisale potrebno je da postoji određeni vid predstavničke vlasti, a da bi ista funkcionisala potrebno je da postoje određeni institucionalni mehanizmi koji garantuju procedure i organizacije putem kojih će se provoditi javno mišljenje u vlastitu politiku.⁴

Na ovom mjestu je potrebno posebnu pažnju posvetiti tome kako se određenim izbornim pravilima može manipulirati, a sve u cilju ostvarivanja što boljeg izbornog rezultata.

Izborni sistem je suštinski element predstavničke demokratije⁵, a sam Lijphart ističe četiri ključne dimenzije predstavničke demokratije, a to su formula tj. pretvaranje glasova u mandate, broj predstavnika biranih u izornoj jedinici (veličina izborne jedinice), cenzus i veličina predstavničkog tijela.⁶

Sastavni dio političkog života, nažalost, postale su manipulacije izbornim pravilima koje su narušile osnovne demokratske postulate. Postoji više načina manipulacije tokom izbornog procesa, a sve u svrhu ostvarivanja što boljih rezultata grupe, stranke ili pojedinaca koji primjenjuju takva pravila ponašanja, a koja mogu biti u predizborno, izborno i postizborno vrijeme i to sve u cilju pogodovanja onim učesnicima izbornog procesa koji pribjegavaju upotrebi takvih tehnika. Kako ističe hrvatski profesor Podolnjak postoji više vrsta izbornog inženjeringa i to: primitivni oblici izborne manipulacije kao što su dodatno tiskanje glasačkih listića, povrede tajnosti glasanja,

² Vidi više: Marušić Brezetić, D., 2015., *Politika i gospodarstvo*, Profil Klett, Zagreb, 67.

³ Vidi više: Ljubić, T., Marko, D., *Izbori i izborni sistem, Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, SOC i FKA, Sarajevo, 2009., 319.

⁴ Vidi više: Kenneth, J., *Novi ustavi i modeli demokracije: problem većine*, *Politička misao*, vol. XXXII br.2, 1995., 149-167

⁵ Lijphart, A., *Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-90*, Oxford University Press (Edition, *Comparative European Policy*), 1994., 1

⁶ Vidi više: Orlović, S., *Izborni sistem i institucionalni dizajn*, UNB, Beograd, evid. broj: 179076, 2011-2014

krivotvorenje rezultata glasanja na biračkim mjestima itd., te savremeni i u izbornoj praksi prisutniji tj. sofisticirani oblici izborne manipulacije koji se upotrebljavaju u predizbornoj fazi, a to su izbor izbornog sustava, izborna geometrija, te model raspodjele predstavničkih mandata.⁷

Dio autora pod izbornim inženjeringom podrazumijeva svako institucionalno oblikovanje izbornog sistema radi postizanja određenih političkih ciljeva (npr. Podolnjak R.), dok drugi autori taj pojam koriste isključivo za manipulativne intervencije⁸ koje odstupaju od principa jednakosti glasa i proporcionalne reprezentacije. Zato je potrebno razlikovati legitimni izborni dizajn koji predstavlja sastavni dio ustavnog inženjeringa demokratskih sistema, od normativno spornih intervencija koje mogu dovesti do sistemske neravnopravnosti političkih aktera i/ili birača.

U ovom radu će biti riječi više o raspodjeli mandata i ulozi jednog od kantona u piramidi izbornog uređenja Bosne i Hercegovine, te očitim nedostacima sistema koji je kreiran da održi teritorijalnu i etničku ravnotežu čime se ugrožava biračka volja građana Bosne i Hercegovine.

Važno je istaknuti da su, na prostoru država nastalih raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, u primjeni dvije metode pretvaranja glasova u mandate i to D'Hondtova metoda i Sent Lagijeva metoda.⁹

U ovom radu će pažnja biti usmjerena na D'Hondtovu metodu i Sent-Lagijevu metodu pretvaranja glasova u mandate.

D'Hondtova metoda je najpoznatija metoda pretvaranja glasova u mandate i to upravo zbog jednostavnosti, gdje se mandati raspodjeljuju tako da se ukupan broj glasova svake stranke (ili koalicije stranaka) dijeli nizom djelitelja koji se temelji na slijedu prirodnih brojeva, a mandate osvajaju stranke s najvećim količnikom, a metoda ima i prilično „žestok tretman“ prema manjim strankama.¹⁰

Različito od D'Hondtove metode, razvila se Sent-Lagijeva metoda, prema kojoj se ukupan broj glasova osvojenih od strane pojedine liste ili kandidata, dijeli sa neparnim nizom brojeva, što ovisi od broja učesnika u izbornom procesu. Usporedbom rezultata do kojih se dođe korištenjem D'Hondtove i

⁷ Vidi više: Podolnjak, R., *Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije*, UDK:342.83 (497.5), Zagreb, 2011, 156

⁸ Vidi više: Sartori, Đ., 2003., *Usporedni ustavni inženjering*, Filip Višnjić, Beograd, 48

⁹ Vidi više: Đukanović D., *Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije*, Vol. LVIII, br. 4, 2006., 515

¹⁰ Sever, M., *Koliko je kriv Victor D'Hondt: analiza i simulacija izbornih rezultata 2015. i 2016. godine*, GONG, 2017.

Sent-Lagijeve metode da se zaključiti da je uglavnom riječ o matematičkoj razlici između njih, pri čemu drastične razlike koja bi bila od značajnog uticaja na preraspodjelu osvojenih mjesta u zakonodavnim tijelima, nema.¹¹

U izbornom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine u primjeni je Sent-Lagijeva metoda preračunavanja glasova u mandate. U svakoj izbornoj jedinici mandati se raspodjeljuju na sljedeći način: za svaku političku stranku i koaliciju, ukupan broj važećih glasova koje je politička stranka ili koalicija osvojila dijeli se sa 1, 3, 5, 7, 9, 11, i tako redom, sve dok je to potrebno za tu raspodjelu mandata. Brojevi koji se dobiju ovom serijom dijeljenja su "količnici". Broj glasova za nezavisnog kandidata je količnik tog kandidata, a količnici se redaju od najvećeg do najmanjeg. Mandati se dijele po redu, počev od najvećeg količnika, dok se ne raspodijele svi mandati izborne jedinice za određeni organ.¹²

Efektivni izborni prag u proporcionalnim sistemima zavisi od zakonskog praga, broja mandata po izbornoj jedinici i formule raspodjele mandata. Izborni prag u Bosni i Hercegovini iznosi 3%.¹³ Tuzlanski kanton kao izborna jedinica broj 203 broji 35 zastupnika izabranih u jednodomnu skupštinu. Mandati se raspodjeljuju na osnovu člana 9.5 Izbornog Zakona Bosne i Hercegovine¹⁴ i na ovom mjestu će biti predstavljen tabelarni pregled rezultata Općih izbora 2022 godine, a na osnovu čega će biti predstavljen i Gallagher indeks o čemu će biti više riječi nešto kasnije.

Tabela 1:¹⁵

Stranke	Broj glasova	% mandata	Broj mandata
SDA	60 559	30,20 %	13
SDP	37 156	18,53 %	8
DF	20 705	10,32 %	4
PDA	16 102	8,03 %	3

¹¹ Vidi više: Đukanović, D., Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije, Vol. LVIII, br. 4, 2006., 515

¹² Izborni zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br.23/01, 7/02,9/02, 20/02, 25/02 - ispr., 4/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 - odluka US, 63/11 - odluka US, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 - odluka US, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 - ispr.)

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Dostupno na: Centralna izborna komisija BiH - Opći izbori 2022. godine - Potvrđeni rezultati 02.11.2022. godine - Skupštine kantona u FBiH - KANTON 3

SBiH	10 755	5,36 %	2
NIP	10 606	5,29 %	2
SDBiH	8 002	3,99 %	2
NS	7 062	3,52 %	1
SBB	5 063	2,52 %	0
NES	4 787	2,39 %	0
Platforma za prog.	4 729	2,36 %	0
BOSS	4 693	2,34 %	0
BH Zeleni	4 310	2,15 %	0
HDZ	3 520	1,76 %	0
SPU	1 158	0,58 %	0
NB	844	0,42 %	0
SP	145	0,07 %	0
SNSD	136	0,07 %	0
HNL	100	0,05 %	0
HSP	43	0,02 %	0
DNS	41	0,02 %	0
HSS	17	0,01 %	0

Na osnovu prikazanog nameću se ključni kvantitativni zaključci, a to su fragmentacija i izgubljeni glasovi zbog izbornog praga. Od 22 politička subjekta koja su uzela učešće na Općim izborima 2022. godine samo 8 političkih subjekata je ostvarilo ulazak u skupštinu što je 36% od ukupnog broja učesnika. Na osnovu prikazanog dolazi se do zaključka i o velikom broju izgubljenih glasova zbog izbornog praga i oni predstavljaju svojevrzne „nevidljive glasove“, a to su glasovi:

SBB+NES+Platforma+BOSS+BHZeleni+HDZ+SPU+NB+SP+SNSD+HNL+HSP+DNS+HSS= 29.586 glasova, a što čini 14,75% glasova bez parlamentarne reprezentacije. Drugim riječima, skoro svaki sedmi birač nema parlamentarnu reprezentaciju.

Prema navedenom, najveća odstupanja između procenta ostvarenih mandata i dodijeljenih mandata je u korist najvećih stranaka. Znači, jednostavnim pregledom rezultata koji su uvršteni u tabelu broj 1, da se zaključiti da bi povećanje praga povećalo stabilnost u kreiranju vlasti, ali ono što je bitnije, spuštanje izbornog praga povećalo bi proporcionalnost i legitimnost, a to je u slučaju Tuzlanskog kantona, gdje je ogromna fragmentacija na političkom polju puno važnije.

2.2. Gallagherov indeks disproportionalnosti

Jedna od najpreciznijih mjera za procjenu razlike između udjela glasova i udjela mandata političkih stranaka je Gallagherov indeks disproportionalnosti. Ovaj indeks daje veću težinu većim odstupanjima između glasova i mandata, čime preciznije mjeri stvarni nivo disproportionalnosti u izbornom sistemu. U komparativna pravna istraživanja izbornih sistema ovu mjeru je uveo Michael Gallagher.

U svom radu Gallagher predlaže Least Squares Index (LSq) za mjerenje disproportionalnosti između udjela glasova i mandata. Formula glasi: $LSq = \sqrt{1/2 \sum (v_i - s_i)^2}$, gdje je v_i - procenat glasova koje je dobila stranka, a s_i - procenat mandata koje je dobila stranka.¹⁶

Navedeni indeks mjeri koliko je veliki jaz, to jest, razlika između ostvarenih glasova i mandata. Ukoliko je sistem idealno proporcionalan onda je vrijednost 0, a kako disproportionalnost raste veća je i vrijednost. U tabeli ispod ćemo to prikazati na ovaj način:

Tabela 2:

Stranke	% glasova (Vi)	% mandata (Si)	Vi-Si	(Vi-Si) ² račun
SDA	30,20 %	37,14 %	-6,94	48,16
SDP	18,53 %	22,86 %	-4,33	18,74
DF	10,32 %	11,43%	-1,11	1,23
PDA	8,03 %	8,57 %	-0,54	0,29
SBiH	5,36 %	5,71 %	-0,35	0,12
NIP	5,29 %	5,71%	-0,42	0,17
SDBiH	3,99 %	5,71 %	-1,72	2,95
NS	3,52 %	2,86 %	0,66	0,43
SBB	2,52 %	0	2,52	6,35
NES	2,39 %	0	2,39	5,71
Platforma za prog.	2,36 %	0	2,36	5,56
BOSS	2,34 %	0	2,34	5,47
BH Zeleni	2,15 %	0	2,15	4,62
HDZ	1,76 %	0	1,76	3,09
SPU	0,58 %	0	0,58	0,33
NB	0,42 %	0	0,42	0,17
SP	0,07 %	0	0,07	0,0049

¹⁶ Vidi više: Gallagher, M. (1991). *Proportionality, disproportionality and electoral systems*. Electoral Studies, 10(1), 33–51.

SNSD	0,07 %	0	0,07	0,0049
HNL	0,05 %	0	0,05	0,0025
HSP	0,02 %	0	0,02	0,0004
DNS	0,02 %	0	0,02	0,0004
HSS	0,01 %	0	0,01	0,0001

Da bi bilo razumljivije, ovdje je bitno istaknuti da prva procentualna kolona predstavlja broj ostvarenih glasova (vidi tabelu 1), a druga predstavlja rezultat ostvarenih mandata u ukupnom broju mandata koji se dodjeljuju u skupštini. Matematički bi to izgledalo, ponovo ćemo se koristiti Gallagherovom formulom i za prvoplasiranu stranku to iznosi $Si(37,14) = \text{mandati stranke (13)} / \text{ukupni mandati (35)} \times 100$. Za svaku sljedeću stranku postupak je isti.

Na kraju zbrajamo kvadrate (posljednja kolona tabele 2) i to: $\sum(Vi-Si)^2 = 48,16 + 18,74 + 1,23 + 0,29 + 0,12 + 0,17 + 2,95 + 0,43 + 6,35 + 5,71 + 5,56 + 5,47 + 4,62 + 3,09 + 0,33 + 0,17 + 0,0049 + 0,0049 + 0,0025 + 0,0004 + 0,0004 + 0,0001$.

Iz navedenog slijedi $\sum(Vi-Si)^2 = 103,4032$.

I na kraju to izgleda ovako: $LSq = \sqrt{1/2 \times 103,4032} = \sqrt{51,7016}$, $LSq = 7,1903824655$.

Prema Gallagherovom indeksu koji iznosi 7,19% primijetna je disproporcionalnost, iako je Sent-Lagijeva metoda za razliku od D'Hondtove metode neutralnija u favoriziranju velikih stranaka. Ipak, u slučaju Tuzlanskog kantona SDA uživa prednost sistema od 6,94 % koliko je razlika između ostvarenih glasova i broja mandata koji su toj stranci dodijeljeni. Posljednja NS uživa veću podršku glasača od dodijeljenog broja mandata čime je i najveći gubitnik izbornog sistema od svih stranaka koje su ostvarile reprezentaciju u predstavničko tijelo. Veliki doprinos disproporcionalnosti daje prvorangirana stranka, ali i navedenih 14,75 % glasova koji otpadaju na stranke ispod izbornog praga.

Na osnovu jasne formule koju nudi Gallagher, a uvrštavajući posljednje rezultate Općih izbora u Bosni i Hercegovini za kantonalnu skupštinu, biće prikazano osjetno smanjenje disproporcionalnosti i veće učešće „nevidljivih glasova“ u zakonodavnom organu kantona ukoliko bi reforma izbornog zakonodavstva išla s prijedlogom od 2,5 % ili nižim izbornim pragom. Smanjenjem izbornog praga disproporcionalnost pada: $30,20 + 18,53 + 10,32 + 8,03 + 5,36 + 5,29 + 3,99 + 3,52 + 2,52 = 87,76$.

I procentualno to bi izgledalo ovako: $100\% - 87,76\% = 12,24\%$.

Broj „nevidljivih glasova“ pada, a ukoliko se izborni prag spusti na 2% onda se i broj „nevidljivih glasova“ prosto „istopi“ i bilo bi $100\% - 97\% = 3\%$

Shodno prikazanom, broj glasova koji ne bi imali predstavljenost pada sa 14,75% na svega 3% čime se dolazi do toga da je veći udio nekad „nevidljivih glasova“ sada faktor odlučivanja, jer je uključen u raspodjelu mandata.

Na osnovu navedenog, jasno je i da pada Gallagher indeks sa većim učestvom „nevidljivih glasova“ u raspodjeli mandata, a ukoliko bi isti prijedlog bio uvažen, te ukoliko bi došlo do reforme izbornog zakonodavstva na ovaj način, na primjeru Tuzlanskog kantona dobili bi proporcionalniji izborni sistem.

2.3. Uloga kantonalne skupštine u federalnoj strukturi

Posebnu ustavnopravnu težinu daje činjenica da kantonalne skupštine učestvuju u izboru delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Time izborni rezultati na kantonalnom nivou utiču na federalnu zakonodavnu arhitekturu. U slučaju Bosne i Hercegovine izbori koji se vrše na kantonalnom nivou razlikuju se od klasičnih regionalnih izbora u unitarnim državama i dio su Općih izbora u Bosni i Hercegovini.

Broj delegata koje je Tuzlanski kanton delegirao u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine se mijenjao. Prije odluke visokog predstavnika u Bosni i Hercegovini, Skupština Tuzlanskog kantona je delegirala 8 delegata za Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i to: 3 Bošnjaka, 2 Srbina, 1 Hrvata i 2 iz reda Ostalih.¹⁷ Prema Izbornom zakonu prije odluke visokog predstavnika u članu 10.10. u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je delegirano ukupno 58 delegata i to 17 Bošnjaka, 17 Hrvata, 17 Srba i 7 Ostalih iz svih kantona, dok je prema Uputstvu o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih izbornim zakonom BiH od ukupnog broja delegiranih, Tuzlanski kanton delegirao 8 delegata.

Delegati se biraju prema posljednjem popisu stanovništva i na osnovu Uputstva koje nakon svakih izbora donosi Centralna izborna komisija BiH. Nakon Odluke visokog predstavnika¹⁸ za Dom naroda Parlamenta Bosne i Hercegovine kantonalna zakonodavna tijela biraju 80 delegata i to po 23 delegata iz reda konstitutivnih naroda i 11 iz reda Ostalih. Obrazloženje za

¹⁷ Uputstvo o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 91/18)

¹⁸ Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine br. 7/22

ovakav vid izmjena Izbornog zakona Bosne i Hercegovine pravdan je većom zastupljenošću kantona, smanjenjem blokada ili dokidanjem istih pri formiranju vlasti i kako bi se bolje rasporedili delegati prema popisu stanovništva i kantonalnoj strukturi stanovništva. Da bi bilo jasnije kako se biraju delegati, na ovom mjestu će to kroz tabelu biti najlakše razumjeti. Tabela će pomoći i da se jasnije uoči izborni inženjering na slučaju Tuzlanskog kantona.

Tabela 3:

Narod	÷1	÷3	÷5	÷7	÷9
Bošnjaci	392.356	130.785	78.471	56.050	43.595
Hrvati	23.592	7.864	4.718	3.370	2.621
Srbi	7.058	2.352	1.411	1.008	784
Ostali	22.022	7.340	4.404	3.146	2.446

Kad se poredaju količnici od najvećeg ka najmanjem rezultati su vidljivi u tabeli, a iz istih slijedi:

1. 392.356 Bošnjaci
2. 130.785 Bošnjaci
3. 78.471 Bošnjaci
4. 56.051 Bošnjaci
5. 43.595 Bošnjaci
6. 23.592 Hrvati
7. 22.022 Ostali
8. 7.864 Hrvati
9. 7.340 Ostali
10. 7.058 Srbi

Podaci u tabeli 3 su uzeti na osnovu popisa stanovništva iz 2013. godine¹⁹, te bi u proporcionalnom sistemu broj delegata koji su delegirani u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine bio 5 Bošnjaka, 2 Hrvata, 2 iz reda Ostalih i 1 Srbin. Međutim, nakon Odluke visokog predstavnika, sistem izbora delegata u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine više nije striktno proporcionalan prema popisu stanovništva i više ne predstavlja čistu matematičku proporcionalnost prema popisu stanovništva, već je to kombinacija garantovanih kvota i političkog balansiranja.

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine je donijela Uputstvo o postupku provođenja posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini

¹⁹ Dostupno na: bhas.gov.ba/data/Publikacije/ESMS/DEM00_popis_stanovnistva_domacinstava_i_stanova_BS.htm

obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine u kome je utvrđen preliminarni broj delegata po kantonima i shodno tom Uputstvu Tuzlanski kanton iz zakonodavnog organa bira deset delegata i to pet iz reda bošnjačkog, jednog iz reda hrvatskog, tri iz reda srpskog naroda i jednog iz reda ostalih.²⁰

Osim Uputstva Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine je utvrdila i Kriterije i postupak popune nedostajućih mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine u kojima stoji da nepopunjena delegatska mjesta pripadaju kantonima koji imaju najviše stanovnika iz reda nedostajućeg konstitutivnog naroda ili iz reda Ostalih u apsolutnom broju stanovnika kantona i procentualnom broju stanovnika u odnosu na ukupan broj stanovnika u kantonu, a koja nisu popunjena ni nakon provedenog postupka iz člana 10.16 Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.²¹

Prema tome, možemo zaključiti da je na osnovu svega navedenog izborni inženjering u Tuzlanskom kantonu vidljiv i kroz predstavljanje Hrvata. Navedenoj nacionalnoj skupini pripada samo jedno delegatsko mjesto, umjesto 2 koliko bi im prema popisu stanovništva iz 2013. godine trebalo pripasti, a broj delegata iz reda srpskog naroda je umjesto jednog delegatskog mjesta prema popisu stanovništva, po Uputstvu i Kriterijima 3 delegatska mjesta.

Na ovom mjestu je važno istaknuti da 14,75% građana nije predstavljeno u zakonodavnom organu Tuzlanskog kantona (nisu prešli izborni prag - vidjeti pod 2.1.), pa samim time nisu ni mogli biti predstavnici određenog naroda u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

ZAKLJUČAK

Izborni sistem formalno je proporcionalan, ali ovakva ustavna struktura Bosne i Hercegovine generira odstupanja od pune proporcionalnosti. Osim političke manipulacije, sam dizajn izbornog sistema proizvodi majoritarne efekte. Analiza rezultata Općih izbora 2022. godine u Tuzlanskom kantonu pokazuje da fragmentirani partijski sistem uz propisani izborni prag od 3% proizvodi određeni stepen disproporcionalnosti između osvojenih glasova i dodijeljenih mandata. Gallagherov indeks potvrđuje postojanje odstupanja

²⁰ Uputstvo o postupku provođenja posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 75/22)

²¹ Kriteriji i postupak popune nedostajućih mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 75/22)

od proporcionalnosti, pri čemu najveće političke stranke ostvaruju i prednost u raspodjeli mandata.

Efektivni prag generira strukturne prednosti za određene političke aktere, a kroz primjer Tuzlanskog kantona vidljiv je izborni inženjering. 14,75% stanovnika Tuzlanskog kantona je bez reprezentativnosti, a osim toga nameće se zaključak o pitanju nejednakosti građana. Nekoliko jednostavnih razultata iz ovog rada na osnovu posljednjih Općih izbora u Bosni i Hercegovini u slučaju Tuzlanskog kantona potvrđuju da visok izborni prag u kombinaciji s fragmentiranim partijskim sistemom povećava i broj izgubljenih glasova (nevidljivi glasovi). Gallagherov indeks je, u ovom radu, korišten isključivo kao analitički instrument za mjerenje disproporcionalnosti između osvojenih glasova i dodijeljenih mandata.

Institucionalne intervencije izvan parlamentarnog procesa mogu narušiti proporcionalnost sistema i u etnički strukturiranim sistemima normativni cilj stabilnosti često dolazi u konflikt s principima demokratske reprezentacije. U slučaju Tuzlanskog kantona kombinacija proporcionalnog sistema, garantovanih etničkih kvota i intervencija visokog predstavnika proizvodi hibridni model reprezentacije. Rezultati ovog kratkog istraživanja ukazuju da bi eventualne reforme izbornog zakonodavstva trebale biti zasnovane na ravnoteži između proporcionalne reprezentacije, funkcionalnosti institucija i ustavne strukture Bosne i Hercegovine.

Eventualna reforma izbornog sistema u Bosni i Hercegovini trebala bi uzeti u obzir specifičnu ustavnu strukturu države, ali i demografska kretanja, te bi se jedan od pravaca reforme odnosio i na redefinisane efektivnog izbornog praga, ali i uvođenje korektivnih mehanizama proporcionalnosti tj. razmotriti model automatskog usklađivanja broja delegata po kantonima nakon svakog popisa stanovništva čime bi se povećala demografska reprezentativnost u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Reforma izbornog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini i dalje ostaje imperativ.

LITERATURA:

Knjige:

- Kasim Trnka, Ustavno pravo, Sarajevo, 2006.
Marušić Brezetić Dunja, Politika i gospodarstvo, Profil Klett, Zagreb 2015.

Članci:

- Ljubić, T., Marko, D., Izbori i izborni sistem, Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti, SOC i FKA, Sarajevo, 2009., 319.
Kenneth, J., Novi ustavi i modeli demokracije: problem većine, Politička misao, vol. XXXII br.2, 1995., 149-167
Lijphart, A., Electoral Systems and Party Systems, A study of twenty-seven democracies, 1945-90, Oxford University Press (Edition, Comparative Europina Policy), 1994., 1
Sartori, Đ., 2003., Uporedni ustavni inženjering, Filip Višnjić, Beograd, 48
Podolnjak, R., Suvremeni hrvatski izborni inženjering kao sofisticirani oblik izborne manipulacije, UDK:342.83 (497.5), Zagreb, 2011, 156
Orlović, S., Izborni sistem i institucionalni dizajn, UNB, Beograd, evid. broj: 179076, 2011-2014
Đukanović D., Izborni sistemi u zemljama nastalim na području nekadašnje Jugoslavije, Vol. LVIII, br. 4, 2006., 515
Sever, M., Koliko je kriv Victor D'Hondt: analiza i simulacija izbornih rezultata 2015. i 2016. godine, GONG, 2017.
Gallagher, M. (1991). *Proportionality, disproportionality and electoral systems*. Electoral Studies, 10(1), 33–51.

Zakon:

- Izborni zakon Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br.23/01, 7/02,9/02, 20/02, 25/02 - ispr., 4/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 48/11 - odluka US, 63/11 - odluka US, 18/13, 7/14, 31/16, 54/17 - odluka US, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22, 24/24 i 24/24 - ispr.)

Propisi:

Uputstvo o izmjeni i dopunama Uputstva o postupku provedbe posrednih izbora za tijela vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, br. 91/18)

Uputstvo o postupku provođenja posrednih izbora za organe vlasti u Bosni i Hercegovini obuhvaćenih Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 75/22)

Kriteriji i postupak popune nedostajućih mandata u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 75/22)

Odluka kojom se donosi Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine br. 7/22

Web:

Centralna izborna komisija BiH - Opći izbori 2022. godine - Potvrđeni rezultati 02.11.2022. godine - Skupštine kantona u FBiH - KANTON 3
bhas.gov.ba/data/Publikacije/ESMS/DEM00_popis_stanovnistva_domacinstava_i_stanova_BS.htm

ELECTORAL ENGINEERING: THE CASE OF TUZLA CANTON

Abstract

This paper examines the normative structure of the electoral system, with particular emphasis on Tuzla Canton. The analysis focuses on the design of electoral districts, the effective electoral threshold, and the proportionality of political representation within the canton. The primary objective of the paper is to assess the extent to which institutional arrangements may generate effects associated with electoral engineering, thereby influencing the distribution of political power beyond a strictly proportional reflection of voters' preferences. Employing both normative and empirical approaches, the analysis draws upon the results of the most recent General Elections in Bosnia and Herzegovina, with special attention devoted to Tuzla Canton. In addition, the paper evaluates the level of electoral disproportionality through the application of established mathematical indicators. The findings suggest that the interaction between district magnitude and seat allocation methods produces structural effects capable of shaping the degree of representativeness within the electoral system.

Keywords:

Electoral system design, electoral engineering, proportional representation, district magnitude, cantonal legislature, representative institutions, political representation, electoral disproportionality

Gabrijela Mihelčić, Komentar Ovršnog zakona, Drugo, bitno izmijenjeno i dopunjeno izdanje Zagreb: Organizator, 2026

prikaz

Meliha Povlakić*

Izdanje autorice Gabrijele Mihelčić, redovite profesorice na Katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci pod naslovom „Komentar Ovršnog zakona“, u izdanju renomiranog nakladnika „Organizator“ iz Zagreba, je već pojavno impozantno djelo.

Napisano je na 1.593 stranica, kojima prethode stranice I–XXXVI, na kojima su izloženi Predgovor, Sadržaj, Kratice. Pomenutih 1.593 stranica teksta, sem samog Komentara Ovršnog zakona, obuhvataju spisak literature (str. 1509–1542) te Kazalo pojmova (str. 1545 – 1593). Prije nego se prikaže sam centralni dio ovog Komentara, ove dvije rubrike zaslužuju nekoliko posebnih napomena.

Spisak korištene literature, dat na preko 30 stranica (gustog proreda) obuhvata 563 bibliografske jedinice (za slučaj da je autorica ovog Prikaza pogriješila u brojanju i podatak da je to preko 550 bibliografskih jedinica bi bio jednako zadivljujući). Spisak literature obuhvata u najvećem broju naslove iz Republike Hrvatske, što je potpuno razumljivo, ali među korištenom literaturom su brojni radovi autora iz Slovenije, Srbije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore i Sjeverne Makedonije. Naravno ne nedostaje ni veliki broj bibliografskih jedinica objavljenih na engleskom ali i na njemačkom jeziku. Ovakav nesvakidašnji popis korištene literature, koja obuhvata gotovo potpuno sve aktuelno i relevantno iz oblasti ovršnog/izvršnog prava u Hrvatskoj i regiji, svjedoči o tome sa kojom pažnjom i posvećenošću je autorica pristupila pisanju ovog Komentara. Široka lepeza izvora je, osim toga, omogućila i uporednopravni prikaz rješenja u regiji, kada god je to bilo relevantno.

Kada je u pitanju Kazalo pojmova, dato na 50 stranica, neizbježno je konstatirati da je ono sveobuhvatno, detaljno, raščlanjeno te omogućava čitaocu lako snalaženje u obimnoj materiji. Upute su izvršene na članove Ovršnog

* Profesora emerita na Univerzitetu u Sarajevu - Pravnom fakultetu.

zakona, što je mnogo adekvatnija uputa za jedan komentar zakona nego uputa na određenu stranicu, budući da se odmah uspostavlja link s odgovarajućom zakonskom normom.

Ovaj Komentar je posvećen Ovršnom zakonu Republike Hrvatske iz 2012. godine¹ sa svim njegovim izmjenama uključujući i one koji su posljedica odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske iz 2023. godine.² Iz samog naslova se vidi da se radi o drugom izdanju Komentara, ali da je ono bitno izmijenjeno i dopunjeno u odnosu na prvo izdanje. Prvo izdanje Komentara Ovršnog zakona je bilo objavljeno 2015. godine, ali je u međuvremenu ovaj Zakon pretrpio više izmjena, bio predmet ocjene ustavnosti, a u zadnjoj je deceniji, nakon što je prvo izdanje ugledalo svjetlo dana, i Evropski sud za ljudska prava donio niz značajnih odluka koje su se ticale postupka ovrhe, a neke su od njih vođene upravo povodom aplikacija subjekata iz Republike Hrvatske i protiv Republike Hrvatske. Sve je to opravdalo rad na drugom izdanju ovog Komentara ali i uzrokovalo suštinske izmjene. O nekima u Predgovoru govori i sama autorica. Tako je npr. iz drugog izdanja Komentara izostavljena sudska praksa koja je bila uvrštena u prvo izdanje, a gdje god je to bio slučaj, izvršena je odgovarajuća uputa na prethodno izdanje Komentara.

Kod prikaza monografskog djela, uobičajeno je ukazati na sadržaj, strukturu, prikazati pojedine dijelove takvog izdanja. Kada je u pitanju komentar jednog zakona takav pristup nije moguć. Sadržaj i struktura su određeni strukturom zakona koji se komentira. Analizirati komentar svakog pojedinog člana takođe nije moguće, budući da bi to premašilo obim kakvog jedan prikaz može imati i vodilo bi ili vrlo površnom tekstu ili komentaru komentara. Stoga će fokus ovog prikaza biti na metodološkom pristupu autorice, ali posebno bi se istakli komentari članova pojedinih zakonskih odredaba koji su doživjeli izmjene pod utjecajem odluka Ustavnog suda BiH, Evropskog suda za ljudska prava, ili su bile predmet rasprava u doktrini.

¹ Narodne novine Republike Hrvatske, br. 112/2012., 25/2013., 93/2014., 55/2016., 73/2017., 131/2020., 114/2022).

² Narodne novine Republike Hrvatske, br. 6/2024 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske. Ovom Odlukom U-I-331/2021 i dr. od 19.12.2023. su ukinuti članovi članci 46. stav 3. i 72. stav 3. Ovršnog zakona, koji su bili usvojeni izmjenama iz 2020. godine. Osim ove posljednje odluke Ustavni sud Republike Hrvatske je ocjenjivao ustavnost pojedinih odredaba Ovršnog zakona (U-I-2881/2014 i dr. od 1. lipnja 2016., Narodne novine br. 55/2016.) koji je posljedično bio mijenjan (Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, Narodne novine, br. 73/2017.

Posebnu dodatnu vrijednost Komentara predstavlja činjenica da su uvrštene i odluke Evropskog suda za ljudska prava, pogotovo one koje se odnose na pravo na dom i princip proporcionalnosti, pri čemu su se odnosile na aplikacije podnijete protiv Republike Hrvatske (npr. Paulić v. Hrvatska; Orlić v. Hrvatska, Ćosić v. Hrvatska, Vrzić v. Hrvatska). Ove odluke i njihov utjecaj na ovršno pravo u Hrvatskoj su i inače bile predmetom naučnog interesovanja Autorice, koja obrazlaže da su određene izmjene i dopune Ovršnog zakona Republike Hrvatske iz 2017. izvršene pod utjecajem prakse ESLJP.³

Komentatorski radovi su ponekad na našim prostorima potcijenjeni. Sigurno su bili objavljivani komentari određenih zakona koji su predstavljali samo reinterpetaciju zakonskih propisa, što je ovu vrstu publikacija neopravdano dovelo „na loš glas“. Naprotiv, u uporednom pravu, posebno u Njemačkoj, se u životopisu posebno ističe ako je u pitanju bilo sudjelovanje u nekom komentatorskom djelu. Naučno-istraživačka djelatnost traži veliku odgovornost autora, ako se žele postići validni naučni rezultati, komentatorska djelatnost traži odgovornost višeg stupnja. Naime autor jednog članka ima i određenu „pjesničku slobodu“, odnosno on za odredbu zakona koja je nerazumljiva, kontradiktorna interno ili s drugim odredbama određenog zakona, može predložiti izmjenu ili dopunu *de lege ferenda*. Komentator je međutim temeljno vezan principom koji datira još iz rimskog prava „*dura lex, sed lex*“ ili kako bi to rekao Bogišć: „Zakon je zakon, ma kako opor bio“. Komentator i odredbi koja nema smisla mora podariti neki smisao, iako bi često najprije napisao da je odredba nerazumljiva i neprimjenjiva, pa ju je najbolje zanemariti. Ovdje se ne želi reći da takvih odredaba ima u Ovršnom zakonu Republike Hrvatske, već samo potcrtati s kojom se pažnjom i odgovornosti mora pristupiti tumačenju i komentaru svakog stava. Naime, neki članak možda i ne naiđe na čitaoce, ali primjenjivači prava komentare zakona sigurno pomno čitaju i koriste. Komentar koji zaslužuju takvim da se nazove, a Komentar Ovršnog zakona autorica Mihelčić to sigurno zaslužuje, osvjetljavaju zakonsku normu iz svih aspekata i primjenom svih metoda tumačenja prava, osvjetljuje veze određenog zakona s drugim propisima, i što je od neprocjenjive važnosti, uključuje dosadašnju sudsku praksu.

³ Tako Mihelčić, Proporcionalnost kao korektiv u službi zaštite nekretnina ovršenika, XIV Majsko savetovanje, Savremeni pravni promet i usluge, Mičović (ur.) (2018) Univerzitet u Kragujevcu Pravni fakultet, str. 956.; Mihelčić, G., Marochin, M., Reforma ovrhe na nekretnini u hrvatskom pravu u svjetlu konvencijskog prava, Zbornik radova *Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, br 12, Mostar 2014, str. 200 i 203.

Ovršni zakon je u Republici Hrvatskoj višekratno mijenjan, odnosno od 1996. godine do 2012. godine su donesena tri Ovršna zakona, a svaki je doživio brojne promjene⁴. Kako i sama autorica u Predgovoru navodi teško je pratiti dinamiku promjena ovog Zakona. Međutim, suština koncepta nije temeljno mijenjana, osnovni je koncept korigiran, dograđivan, usklađivan s propisima EU, odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske ali i Suda za ljudske prava u Strazburu. U prethodnom izdanju Komentara je bila ponuđena dotadašnja sudska praksa (2015. godina), ali je deset godina nakon toga čitaocima bilo moguće ponuditi relevantnu i obimnu novu sudsku praksu. Rečeno je da su relevantne sudske odluke donesene u posljednoj deceniji bile na raspolaganju, što nikako ne može umanjiti trud autorice na tome da se one prikupe, sistematiziraju, analiziraju i prezentiraju na način da budu od pomoći primjenjivačima prava. Autorici, uz suradnički doprinos još jednog vrsnog civiliste, suca Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Damira Kontreca, je to uspjelo na način koji zaslužuje svaku pohvalu.

Prethodno je navedeno da je Komentar posvećen Ovršnom zakonu iz 2012. s novelama te zaključno s posljednjom izmjenom koja je posljedica odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske od 19. decembra 2023. godine. Budući na dinamiku izmjena Ovršnog zakona posebna vrijednost ovog Komentara leži i u činjenici da je neposredno iza teksta zakonske odredbe koja se komentira dat sažet prikaz u čemu se sastoje izmjene i dopune, te broj člana koji je određena odredba imala u ranijim ovršnim zakonima. Ovakav metodološki pristup ima više pozitivnih efekata. Iako je primjena Ovršnog Zakona iz 1996. godine, prestala stupanjem na snagu Ovršnog zakona iz 2010. godine, a primjena ovog, stupanjem na snagu aktuelnog Ovršnog zakona, nije temeljno izmijenjan osnovni koncept sistema ovrhe; niz odredaba je ostao isti. Moguće je da se u određenim ranije započetim postupcima još uvijek sporadično primjenjuje stari zakon odnosno starija verzija aktuelno važećeg zakona, te su stoga upute na ranije odredbe, koje mogu biti iste ali i izmijenjene, od velike važnosti i pomoći procjenjivačima prava, ali i onima koji se u naučne svrhe bave istraživanjem ovršnog prava. Dalje, u slučaju da se odredbe iste, čitalac Komentara je siguran da može koristiti i literaturu napisanu na temelju ranijih verzija Ovršnog zakona, te da može posegnuti za

⁴ Osim Ovršnog zakona iz 2012. to su Ovršni zakon iz 1996. (Narodne novine, br. 57/1996., 29/1999., 42/2000., 173/2003., 194/2003., 151/2004., 88/2005., 121/2005. i 67/2008.) i Ovršni zakon iz 2010. godine (Narodne novine, br. 139/2010., 150/2011., 154/2011., 12/2012., 70/2012. i 80/2012.).

ranijom sudskom praksom iz prvog izdanja Komentara. Na ovaj način se održava kontinuitet sistema ovrhe i poveznica s prethodnim rješenjima. Osim toga, čak i ako su odredbe različite, poređenje starog i novog rješenja može objasniti *ratio* zašto se pristupilo izmjeni te osvijetliti smisao novog rješenja.

U Predgovoru je sama autorica naglasila da će se odredbe Ovršnog zakona promatrati u vezi s povezanim propisima, pa je na prvom mjestu navela Zakon o parničnom postupku, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o obveznim odnosima, Zakon o zemljišnim knjigama itd. Ovršni zakon je procesni zakon, ali su njegovo razumijevanje i pravilna primjena neodvojivi od materijalno-pravnih propisa, prije svega stvarnog i zemljišno-knjižnog prava. Primjera radi treba samo navesti odnos prava na namirenje tj. sudskog založnog prava s ugovornom ili zakonskom hipotekom, prodaju nekretnine i njen utjecaj na postojeća stvarna prava i sl. Posebno ova veza dolazi do izražaja u Razdjelu drugom, koji regulira ovrhu radi naplate novčane tražbine odnosno postupke ovrhe na određenim predmetima ovrhe (nekretnine, pokretnine, tražbine i sl.). Iz tih razloga je ovaj projekt mogao uroditi plodom samo ako je autor u jednakoj mjeri dobar procesualista kao i civilista, a to autorica Komentara, nesumnjivo jeste. U popisu literature je pedeset bibliografskih jedinica autorice Mihelčić. Već samo pregled tih naslova ukazuje na to da ujedinjuju poznavanja prije svega stvarnog i zemljišno-knjižnog prava, na jednoj strani i ovršnog prava, odnosno uopće procesnog prava na drugoj strani. Takav prethodni opus je temelj i za ovaj Komentar i odlučujuće doprinosi njenoj kvaliteti. Ne smije ostati nepomenuto ni to da je prije svoje univerzitetske karijere Autorica bila sutkinja u Republici Hrvatskoj, što sasvim sigurno garantira poseban senzibilitet za prepoznavanje problema i pitanja koja bi se u praksi mogla postaviti.

O metodološkom pristupu je već ponešto rečeno, ali je osvrt na metodološki pristup potrebno zaokružiti sljedećim. Nakon teksta zakonske odredbe vidno istaknute, slijedi osvrt na prethodne zakonske tekstove, konstatira se da su rješenja ista ili se ukazuje na izmjene i dopune. Ovdje zadatak autorice nije bio nimalo lak, jer kako je rečeno, Zakon koji se komentira je treći po redu Ovršni zakon u Republici Hrvatskoj a svaki je imao niz izmjena i dopuna. Kada se posmatra sam aktuelni zakon on je pretrpio sedam izmjena, tako da je autorica, sem osvrta na te izmjene, u nedostatku službenog prečišćenog teksta Ovršnog zakona, ponudivši aktuelnu verziju zakonske odredbe, morala sačiniti i prečišćenu verziju zakonskog teksta, što je veoma zahtjevan zadatak. Nakon toga slijedi komentatorski tekst, koji je razvrstan

prema potrebi u više dijelova označenih rimskim brojevima (što sistematski razdvaja različita pitanja koja otvara zakonska odredba odnosno njene različite regulatorne sadržaje), a nakon komentatorskog teksta slijedi dio pod naslovom „Iz sudske prakse“, gdje su dati u manjem fontu tekstovi odnosno izvodi iz sudskih odluka. Nije moguće utvrditi broj korištenih sudskih odluka, ali je očigledno da se radi o velikom broju judikata kako redovnih sudova u Republici Hrvatskoj (posebno Vrhovnog suda Republike Hrvatske), Ustavnog suda, a u pojedinim slučajevima i Visokog trgovačkog suda i Visokog upravnog suda.

Iako je u pitanju Komentar Ovršnog zakona Republike Hrvatske, on može naći svoje čitaoce i u Bosni i Hercegovini, prije svega među onim pravnicima, prvenstveno sudijama i advokatima, koji se bave izvršnim/ovršnim pravom, a to i jeste jedan od razloga prikaza u jednom bosanskohercegovačkom pravnom časopisu. Zakoni o izvršnom postupku u BiH su u velikoj mjeri harmonizirani, posebno su entitetski zakoni 2003. godine bili u potpunosti harmonizirani. Ovršni zakon Republike Hrvatske iz 1996. godine je bio model koji su 2003. godine slijedili entitetski zakonodavci, a situacija nije bitno različita ni u Brčko distriktu BiH. I Ovršni zakon iz 1996. godine i zakoni o izvršnom postupku u BiH imaju iste korijene u Zakonu o izvršnom postupku bivše SFRJ iz 1978. godine, ovaj pak u Zakonu o izvršnom postupku i postupku obezbjeđenja Kraljevine Jugoslavije iz 1930. godine, koji je u velikoj mjeri slijedio austrijski Executionsordnung iz 1896. godine⁵. Neovisno o bitnoj promjeni određenih načela, o čitavom nizu novina, o odredbama koje reguliraju ovrhu/izvršenje na bankovnim računima, dionicama, članskim udjelima, upotrebi digitalnih tehnologija (što je, za sada, na žalost, potpuno izostalo u ovršnom/izvršnom pravu u BiH), ovi su zakoni i dalje u velikoj mjeri srodni, sa čitavim nizom identičnih odredaba, što Komentar Ovršnog zakona Republike Hrvatske u BiH čini korisnim štivom. Osim toga, iako kasnije izmjene zakona o izvršnom/ovršnom postupku nisu bile koordinirane unutar BiH, one su u pravilu slijedile u znatnoj mjeri odredbe određene aktuelne verzije Ovršnog zakona Republike Hrvatske. Primjera radi, najnovije izmjene sva tri Zakona o izvršnom postupku koje se odnose na treće ročište za prodaju nekretnina, rješenja koja uzimaju u obzir načelo srazmjernosti u provođenju izvršenja,

⁵ Više o tome Povlakić, M., *Die Entwicklung des Zivilprozessrechtes in B&H (1918 – 2008)* in: Rechberger, W. (Hrsg.), (2011) *Die Entwicklung des Zivilprozessrechts in Mittel- und Südosteuropa seit 1918*, Wien: Jan Sramek Verlag, str. 206.

te zaštitu prava na dom⁶ su inspirirana i aktuelnim rješenjima hrvatskog ovršnog prava. I ovo je razlog zašto ovaj Komentar može biti od velike pomoći primjenjivačima prava u BiH ali i zakonodavcu, budući da sva tri ovršna zakona u BiH trebaju i dalje reforme i prilagodbe, pri čemu je prvi model na koji bi se trebali ugledati, jeste Ovršni zakon Republike Hrvatske. Osim toga, kako je navedeno, Odluke Evropskog suda za ljudska prava su utjecale na izmjene i dopune Ovršnog zakona u Hrvatskoj. Iste odluke slijedi i Ustavni sud BiH kada odlučuje o povredi prava na dom ili testu proporcionalnosti. Rješenja Ustavnog suda BiH moraju biti vodilja redovnim sudovima u ovršnom/izvršnom postupku, a Komentar ovršnog zakona, gdje se komentiraju članovi na koje su ove odluke utjecale, je i iz ovog razloga korisno štivo u BiH.

Opus autorice Mihelčić je obiman i raznovrstan. Iako je ona još daleko od kraja svoje karijere i očekujemo da nas obraduje novim radovima, Komentar Ovršnog zakona, u koji su nedvojbeno uložene godine rada, obima kakvog jeste i širine zahvata kojeg ima, kada su korišteni izvori u pitanju, i dubine izvršene analize, može u njenom dosadašnjem opusu biti tretirano kao njen *opus magnum*.

⁶ Više o tome Povlakić, M., M., Načelo srazmjernosti i socijalnosti i izvršenje na nekretnini koja je dom izvršenika, Zbornik radova sa XIX Savjetovanja „Aktuelna pitanja iz oblasti građanskog prava u Bosni i Hercegovini, teorija-praksa“, Jahorina, 28. - 31.10.2025, str. 173 – 195.

25 GODINA STALNOG IZBORNOG ZAKONODAVSTVA BIH¹

prikaz

Harun Išerić*

Na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu je 10. juna 2026. godine održan stručni skup: „25 godina Izbornog zakona BiH: Između okova prošlosti i demokratskih standarda današnjice.“ Skup je organizovao Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, uz podršku njemačke fondacije Friedrich Ebert Stiftung u BiH. Njegova realizacija je bila u tri panela, koja su okupila 13 panelista, među kojima su bili predstavnici akademske, pravosudne, diplomatske, vladine i nevladine zajednice u BiH. Paneli su bili posvećeni uklanjanju etničke diskriminacije u izbornom sistemu BiH; jačanju integriteta izbora i sudskoj zaštiti zakonitosti izbornog procesa.

U 25 godina svog postojanja, izborni režim BiH se dominantno razvijao pod jakim utjecajem i odlukama međunarodne zajednice odnosno visokog predstavnika, negoli učešćem Parlamentarne skupštine BiH (PSBiH) odnosno domaćim političkim dogovorom, iako je Centralna izborna komisija BiH (CIK) nekoliko puta inicirala izmjene i dopune Izbornog zakona BiH. U takvom kontekstu, Izborni zakon je pretrpio desetine promjena, a izborni proces se transformisao, da bi Opće izbore 2026. godine dočekali s primjenom specifičnih izbornih tehnologija i jačim mehanizmima zaštite integriteta izbora. Istovremeno, izborni sistem, u kontekstu bosanskohercegovačke države i društva, nije ponudio odgovor na etničke podjele i dominantno prisutne ekskluzivne etničke političke subjekte, te u tom smislu nije ispunio funkciju društvene reintegracije. To, prema mišljenju autora ovog teksta, ostaje njegova glavna boljka.

Prvi panel pod naslovom „Izvršenje presuda iz grupe predmeta „*Sejdić - Finci*“: kako izaći iz živog blata?“ moderirao je Harun Išerić, viši asistent na Pravnom fakultetu u Sarajevu. U njegovom radu su učestvovali: prof. dr. Šejla

¹ Napominjemo da namjera organizatora skupa nije bila da rezultira s usvojenim i općeprihvaćenim zaključcima, već da pruži prostor za raspravu i diskusiju o temama skupa, iz različitih perspektiva. U tom smislu, u tekstu se ne referiramo na općeprihvaćene zaključke na skupu, već zaključke/stavove pojedinačnih panelista i lična zapažanja autora priloga.

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

Imamović (Univerzitet u Maastrichtu), dr. Nedim Ademović (advokat), prof. dr. Goran Marković (Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu), doc. dr. Ivan Tomić (Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru) i dr. Tahir Herenda, viši asistent (Univerzitet u Sarajevu - Pravni fakultet).

Na početku je primijećeno kako 15 godina poslije presude *Sejdić - Finci*, postoji manje prostora u javnom eteru da se raspravlja o presudama i prijedlozima njihovog provođenja, te da je na sceni svojevrsna autocenzura među akademskim radnicima i stručnom zajednicom, čemu se treba najsnažnije oduprijeti. S obzirom na specifičnosti teme kojoj je bio posvećen prvi panel, u nastavku ćemo sažeto prikazati izlaganja svakog paneliste i diskusiju koja se tim povodom vodila.

Profesorica Imamović, govoreći o predmetu *Kovačević*, istakla je da odluku Velikog vijeća Evropskog suda za ljudska prava treba razumijeti u širem kontekstu suzdržavanja Suda da odlučuje u predmetima koji se tiču ustavnog identiteta država članica Vijeća Evrope. Istovremeno, odluka ne onemogućava da se slični predmeti pojave pred Sudom, ali prag koji se mora postići u dokazivanju navoda o povredi aktivnog biračkog prava je postavljen visoko. U konačnici, predmet *Kovačević* nije poništio ranije sudske stavove u pogledu diskriminirajuće prirode ustavnog režima BiH, kako su to potvrdile presude koje su kasnije uslijedile (u predmetima *Begić* i *Begić(2)*).

Profesor Marković je osvrćući se na ponuđene prijedloge za provođenje presuda *Sejdić-Finci*, istakao da su političke elite ponudile različite prijedloge koji se kreću od minimalne do radikalne ustavne reforme, koja je često izraz domino efekata ovih presuda, jer pojedine političke elite koriste presude za ostvarenje različitih ciljeva. U izbor između minimalne i radikalne ustavne reforme, prof. Marković je stava da treba težiti optimalnoj ustavnoj reformi, koja bi trebala ukloniti diskriminaciju i riješiti šira sistemska pitanja funkcionisanja države. Kao prepreku toj reformi, prof. Marković je istakao nedostatak temeljnog političkog konsenzusa o karakteru države i njenom institucionalnom uređenju. U zaključku izlaganja, on je istakao da bi redefinisane nadležnosti Predsjedništva BiH moglo otvoriti prostor za drugačija rješenja njegovog izbora i lakše prevazilaženje postojećih sporova u vezi s političkim predstavljanjem u tom tijelu.

Govoreći o obimu ustavne reforme, dr. Herenda je istakao da teorija uporednog ustavnog prava ukazuje da osnov za buduću ustavnu reformu u podijeljenim društvima predstavljaju ranije postignuti dogovori o opsegu ustavnih promjena među političkim elitama – tzv. ustavni orijentiri (što je u

slučaju BiH Aprilski paket ustavnih amandmana, Butmirski i Prudski proces). Iz ranijih reformskih prijedloga dr. Herenda je izdvojio sljedeće zajedničke smjernice ustavne reforme: jačanje uloge Predstavničkog doma u odnosu na Dom naroda (uz tezu da ovlaštenja drugog doma u pravilu trebaju odgovarati njegovom demokratskom legitimitetu), indirektan izbor šefa države (koji bi mogao odgovoriti na zahtjeve iz grupe presuda *Sejdić-Finci*), jačanje Vijeća ministara BiH nauštrb Predsjedništva BiH te snažnija uloga državnog nivoa vlasti u procesu evropskih integracija. U konačnici, buduće reforme izbornog sistema, u cilju reintegracije bh. društva, trebaju težiti ukidanju ekskluzivno etničkih i uspostavi etnički mješovitih izbornih jedinica za izbore za Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH.

Dr. Ademović je u svom izlaganju podsjetio učesnike skupa da javnost postaje indiferentna prema etničkoj diskriminaciji i da se često zaboravlja da diskriminacija nekonstitutivnih naroda predstavlja prepreku za uživanje političkih prava za značajni dio bh. građanstva. Pored toga, skrenuta je pažnja da predmet *Sejdić - Finci* nije izolovan slučaj, već odraz šireg sistemskog problema, koji je generisao diskriminaciju, ne samo formalno-pravno, već i u upravnoj praksi, naročito prilikom zapošljavanja i raspodjele funkcija u javnom sektoru. Nasuprot tome je izričit zaključak Ustavog suda da je primjena principa konstitutivnosti naroda ograničena na popunjavanje Predsjedništva BiH i Doma naroda. Zbog toga, borbu protiv diskriminacije treba kontinuirano voditi pred Ustavnim sudom BiH i koristeći druge institucionalne mehanizme, jer BiH ne može ostvariti svoj puni demokratski potencijal dok svi građani ne budu jednaki pred zakonom i ne budu imali jednake mogućnosti za političko učešće.

Docent Tomić je u svom izlaganju naveo da bi reforma Doma naroda trebala počivati na dosljednom poštivanju načela nediskriminacije i uklanjanju postojećih ograničenja pasivnog biračkog prava, uz istovremeno očuvanje načela konstitutivnosti i kolektivne ravnopravnosti naroda, a sve kako bi se unaprijedilo povjerenje između konstitutivnih naroda i ostalih građana. On je istakao kako je BiH federalna država i konsocijacijska demokratija, te da snažan gornji dom kakav je Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH nije izuzetak, već da se slični primjeri mogu pronaći u uporednom pravu. Govoreći o dosadašnjoj ulozi Doma naroda, on je naveo kako se u javnosti pogrešno percipira kao instrument blokade, što nije slučaj kako iz statističkih razloga – broj pokrenutih postupaka zaštite vitalnog interesa konstitutivnog naroda – tako i iz razloga što veto u Domu naroda nije apsolutni veto i podložan je ustavnosudskoj kontroli.

Tokom diskusije, a osvrćući se na pitanje bh. ustavnog identiteta, istaknuto je kako njega čine ljudska prava (prof. dr. Lejla Balić), dok je autor ovog teksta dodao da su za to uvjerljivi argumenti iz samog teksta Ustava (njihova zaštita vječitom klauzulom; aneks I uz Ustav BiH; poseban položaj Evropske konvencije i sl.), te da Ustavni sud BiH može primjenjujući *basic structure* doktrinu proglasiti pojedinačne odredbe ustava kao neustavne – protivne osnovnoj strukturi koju čine ljudska prava. Ustavni sud BiH je prethodno u obrazloženju Treće djelomične Odluke o konstitutivnosti naroda istakao da teritorijalna razdioba zemlje ne može biti korištena kao osnov za etničku segregaciju, time *de facto* ukazujući na problematičnost (neustavnost) sastava i izbora Doma naroda i Predsjedništva BiH.

Osvrćući se na temu ukidanja ili smanjenja nadležnosti Doma naroda, prof. Marković je istakao kako bi ukidanje Doma naroda negiralo federalni karakter države BiH, a doc. Tomić kako u uporednom pravu postoje gornji domovi s jednakim demokratskim deficitom, dok su istovremeno ravnopravni s donjim domom.

Tokom rasprave je kritikovano ponašanje političkih subjekata koji ovom pitanju pristupaju iz perspektive isključivo političkog pitanja, te izostanak njihove stvarne spremnosti da osiguraju provođenje presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Drugi panel „Vrijeme je za poštene i fer izbore?“, pod moderatorskom palicom prof. dr. Lejle Balić, okupio je sljedeće paneliste: prof. dr. Jasmina Bešlagić (Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću), Vanja Bjelica-Prutina (Centralna izborna komisija BiH), Ahmed Husagić (stručnjak za izborne kampanje i bivši savjetnik austrijskog kancelara) i Ahmed Rifatbegović (Misija OSCE-a u BiH).

Povjerenje javnosti u izborni proces je u direktnoj vezi s povjerenjem u demokratske institucije i privrženost građana odbrani demokratije od političkih nasrtaja i potkopavanja liberalne demokratije. Ono što je prepoznato kao ključna sintagma tokom diskusije jeste „građanin s integritetom.“ Naime, za očuvanje integriteta izbora, nisu dovoljne specifične izborne tehnologije, jer narušavanje integriteta se dešava mnogo ranije – kupovinom glasova ili ucjenom građana – pa za poštene i fer izbore, demokratsko društvo prvenstveno zahtijeva građanina s integritetom, koji je politički obrazovan, medijski pismen i ekonomski nezavisan. Izgradnji takvog građanina mora težiti u cjelini bh. društvo i država.

Tokom rada drugog panela, skrenuta je pažnja na sljedeće izazove u očuvanju integriteta i demokratske izbornosti izbora: nejednaka vrijednost glasa u različitim izbornim jedinicama; slaba zastupljenost žena u izvršnoj vlasti, dok

se njihova pozicija u zakonodavnoj vlasti često izigrava i potkopava; nizak izborni prag koji rezultira nestabilnim parlamentarnim većinama i vladama; politizacija biračkih odbora; kandidiranje bez namjere da se preuzmu mandat, čime se dovodi u zabludu biračko tijelo; podrivanje rada Centralne izborne komisije zakašnjelim usvajanjem budžeta, kao i onemogućavanje jačanja njenih kadrovskih, finansijskih i drugih kapaciteta.

Pozitivan iskorak u depolitizaciji biračkih odbora je postignut izborom politički neutralnih predsjednika i zamjenika predsjednika biračkih odbora.

U vidu rješenja na izazove koji su prepoznati, posebno je istaknuta potreba jačanja kadrovskih kapaciteta Centralne izborne komisije kako bi odgovorila na sve zadatke koji su pred njom stavljeni širenjem nadležnosti izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH, ali i profesionalizacija izborne administracije, uključujući njenu kontinuiranu edukaciju. Posebno je istaknuta važna uloga međunarodne zajednice odnosno međunarodnih organizacija koje, u institucionalnoj blokadi državnih institucija, u saradnji s Centralnom izbornom komisijom unaprijeđuju izbornim sistem i njegov integritet. Kao konkretne primjere navedeni su doprinos Misije OSCE-a u BiH omogućavanju prijenosa sjednica Centralne izborne komisije online i uživo, razvoj online sistema za registraciju kandidata i birača iz dijaspore te podnošenje prigovora i žalbi, ali i implementaciji pilot projekta primjene specifičnih izbornih tehnologija na Lokalnim izborima 2024. godine.

Iako su pozdravljene mjere Centralne izborne komisije BiH usmjerene ka sprečavanju zloupotrebe registracije birača iz inostranstva, ukazano je da postojeći sistem postaje birokratska i administrativna prepreka ostvarenju aktivnog biračkog prava dijaspore, na način da građani nailaze na administrativne i tehničke prepreke prilikom registracije za glasanje, uključujući izazove povezane s digitalnim procedurama i procesom verifikacije potpisa. Kao mogući pravac unapređenja načina glasanja dijaspore, zagovarano je njeno elektronsko glasanje, a radi unapređenja njenog političkog predstavljanja, istaknuto je kako je nužno garantovati određeni broj mjesta u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH putem posebne izborne jedinice namijenjene dijaspori.

Posljednji panel „Uloga pravosuđa u očuvanju zakonitosti i integriteta izbornog procesa“, kojim je moderirao Miloš Davidivć, asistent na Pravnom fakultetu u Sarajevu, činili su sljedeći učesnici: Mirsada Džindo (Sud BiH), Demirel Delić (Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH), Srđan Traljić (Transparency International u BiH) i Suada Pašić (Tužilaštvo BiH). Sastav ovog panela

reflektuje tezu kako očuvanje zakonitosti i integriteta izbora zahtijeva angažman i onih koje nisu neposredno uključene u njihovo provođenje.

Kao pozitivan aspekt rada i odlučivanja Centralne izborne komisije istaknuto je kako je Sud BiH u postupku sudske kontrole odluka Komisije u cca. 94% predmeta potvrdio njene odluke. To ukazuje da se Centralna izborna komisija u svom odlučivanju pridržava zaključaka i sudske prakse Suda BiH, i u tom smislu jača pravna sigurnost i vladavina prava. Uprkos kratkom roku za odlučivanje, Sud BiH je u periodu 2022-2025. godine riješio više od hiljadu izbornih žalbi u zakonskim rokovima.

S druge strane, u kontekstu krivično-pravne zaštite izbornog procesa, specifičnost dokazivanja izbornih krivičnih djela, time i izazov za tužilaštvo, jeste da se oni mogu počiniti isključivo s umišljajem. Istaknuto je da je Tužilaštvo BiH radi jačanje i efikasnosti provođenja Krivičnog zakona BiH u dijelu izbornih krivičnih djela tokom Općih izbora 2022. godine uvelo praksu dežure tužilaca na terenu kao i raspoređivanje dodatnih tužilaca u regionalne urede. Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH je 2022. godine, u saradnji s Misijom OSCE-a u BiH i Centralnom izbornom komisijom, usvojio niz zaključaka s ciljem unapređenja procesuiranja izbornih prevara, uključujući prioritetno postupanje, bolji nadzor predmeta i jačanje sistema praćenja. Tokom skupa je zaključeno da je nužno izvršiti analizu provedbe ovih zaključaka. Analize koje se trenutno provode treba da utvrde uzroke postojećih izazova u procesuiranju ovih predmeta, uključujući i faktore poput povjerenja u pravosuđe i političkih uticaja.

Procesuiranje izbornih krivičnih djela je kritikovano jer se procesuiraju uglavnom neposredni izvršioci, dok izostaje utvrđenje odgovornosti nalogo-davaca. Takav pristup dovodi u pitanje efektivnost pravosudnog odgovora na izborne prevare. Posebno je naglašena važnost forenzičkih i grafoloških vještačenja u ovim predmetima, kao i očekivanja da će uvođenje specifičnih izbornih tehnologija doprinijeti smanjenju nepravilnosti. Zapaženo je kako izborni proces i dalje nije u potpunosti ravnopravan, posebno zbog prednosti koje imaju akteri koji raspolažu javnim resursima, iako je njihova upotreba u izbornim kampanjama zakonom zabranjena.

U konačnici, zaključeno je da postoji potreba za većom sinergijom između svih nadležnih aktera, boljom organizacijom procesa te kontinuiranim promišljanjem o efektima sankcija i njihovoj stvarnoj primjeni u praksi. Istovremeno je potreban jači kritički i analitički pristup unutar pravosudne zajednice u odnosu na ova pitanja.

USTAVNI SUD BOSNE I HERCEGOVINE

sudska praksa

Pripremio: Miodrag N. Simović *

NADLEŽNOST USTAVNOG SUDA DA, U SMISLU ČLANA VI/3.A) USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE, RJEŠAVA SPOROVE, *INTER ALIA*, DA LI JE BILO KOJA ODREDBA USTAVA ILI ZAKONA JEDNOG ENTITETA U SKLADU SA OVIM USTAVOM

Odluka o osnivanju ureda i proceduri imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Evropskoj uniji („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 68/25).

Odluka o osnivanju ureda i proceduri imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača Bosne i Hercegovine za vođenje pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, koju je Predstavnički dom donio u svrhu ispunjenja obaveza Bosne i Hercegovine za početak pregovora sa Evropskom unijom, nije u skladu sa čl. I/2. i IV/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine zbog toga što se radi o zakonodavnoj odluci koju je donio samo jedan dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Iz obrazloženja:

Proces pristupanja BiH evropskim integracijama je sastavni dio vanjske politike iz člana III/1. Ustava Bosne i Hercegovine, a Parlamentarna skupština ima nadležnost u odnosu na sva pitanja koja su propisana članom III/1. (U-9/07, tač. 16. i 19). Institucije BiH su preuzele ulogu da ispune obaveze za početak pregovora za pristupanje Evropskoj uniji, između ostalog, da imenuju glavnog pregovarača i njegove zamjenike, ali tu obavezu još nisu ispunile. Kako na državnom nivou ne postoji akt koji normira sporno pitanje, Parlamentarna skupština je, u smislu člana IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, ovlaštena da normira sporno pitanje. U svjetlu navedenog, bez osnova su navodi iz zahtjeva da su Predsjedništvo i/ili Vijeće ministara i/ili Direkcija za evropske integracije, pri čemu ni podnosioci zahtjeva nisu sigurni koja od

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

navedenih institucija je nadležna, nadležni za normiranje spornog pitanja jer se radi o institucijama izvršne vlasti koje po ustavu nisu ovlaštene da donose zakonodavne akte.

Ustavni sud podsjeća da je prilikom odlučivanja imao u vidu iscrpan odgovor Vijeća ministara na navode iz zahtjeva, ali da navodi iz odgovora u okolnostima konkretnog slučaja nisu mogli utjecati na drugačiji zaključak. Ustavni sud naglašava da u ovoj fazi ne može prejudicirati konkretan obim nadležnosti i odgovornosti koji bi trebalo da bude dodijeljen glavnom pregovaraču. Naime, od preciznog definiranja te funkcije i nadležnosti ureda glavnog pregovarača, zavisit će i konačna raspodjela nadležnosti između institucija izvršne i zakonodavne vlasti. Međutim, nesporno je da proces integracija u EU, kako je to definirano i u Strategiji vanjske politike BiH (2018–2023) na koju se Vijeće ministara poziva, predstavlja strateški cilj i integralni dio vanjske politike BiH. Budući da se radi o materiji koja se prvi put izvorno normira na državnom nivou, Parlamentarna skupština je dužna taj okvir normirati u proceduri propisanoj Ustavom Bosne i Hercegovine. Imajući u vidu sve navedeno, Ustavni sud zaključuje da osporena odluka nije u skladu sa čl. I/2. i IV/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odlučujući o djelovanju odluke Ustavnog suda, u skladu sa članom 61. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio ništavnost osporene odluke *ab initio*. Također, polazeći od činjenice da se radi o važnom pitanju na ispunjavanju obaveza institucija BiH prema zahtjevima za početak pregovaračkog procesa za pristupanje EU, koje institucije BiH još uvijek nisu ispunile, Ustavni sud je, na osnovu člana 72. stav (4) Pravila Ustavnog suda, naložio Parlamentarnoj skupštini da u roku od šest mjeseci od dana dostavljanja ove odluke, u skladu sa svojim ovlaštenjima, normira proceduru imenovanja glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH za vođenje pregovora o pristupanju BiH u EU i osnivanja ureda glavnog pregovarača i zamjenikā glavnog pregovarača BiH

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U-37/25 od 26. marta 2026. 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**

Član 75. Zakona o izvršnom postupku („Službeni glasnik Brčko distrikta“ br. 39/13, 47/17 i 2/21).

Član 75. Zakona o izvršnom postupku Brčko distrikta nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

I z o b r a z l o ž e n j a :

Za Ustavni sud se postavlja pitanje svrsishodnosti zakonskog normiranja koje pruža ovlaštenje izvršnom sudu da odlučuje o odlaganju izvršenja pod istim zakonskim uvjetima kao parnični sud koji je ovlašten da odlučuje o istom pitanju u parničnom postupku koji je pokrenulo treće lice. Ovo posebno u svjetlu okolnosti što je jedan od uvjeta za primjenu člana 75. stav (1) ZIP-a (Zakon o izvršnom postupku) da je treće lice pokrenulo parnični postupak. Stoga se logičnim nameće zaključak da će treće lice od parničnog suda tražiti odlaganje izvršenja. Ustavni sud smatra da je parnični sud u boljoj poziciji od izvršnog suda da procijeni uvjete za donošenje privremene mjere i odlaganje izvršenja, budući da raspolaže svim dokazima koje su stranke podnijele kada odlučuje o meritumu spora i osnovanosti razloga zbog kojih je treće lice pokrenulo parnični postupak.

Prema mišljenju Ustavnog suda, mogućnost da o istom pitanju pod istim zakonskim uvjetima (odredbe čl. 270–282. ZIP-a), pored parničnog suda (koji je eventualno odbio zahtjev trećeg lica ili treće lice od parničnog suda nije ni tražilo odlaganje izvršenja), odlučuje i izvršni sud - predstavlja nepotreban teret za izvršni sud kojim se usporava postupak izvršenja, što je suprotno načelima izvršnog postupka. U vezi s tim, Ustavni sud podsjeća da jedno od načela vladavine prava nalaže da zakonska odredba treba biti u skladu s javnim interesom i da se njom pojedincu ne može nametati pretjeran teret, odnosno zakonska odredba mora biti proporcionalna u odnosu na prava i obaveze svih relevantnih strana. Ustavni sud ne vidi u čemu se ogleda javni interes za ovakvo zakonsko normiranje.

Ustavni sud naročito naglašava da Skupština Brčko distrikta BiH u ostavljenom roku nije dostavila odgovor na zahtjev tako da je propustila da

obrazloži u čemu se ogleda *ratio* spornog zakonskog normiranja, te javni interes kojim se zakonodavac rukovodio prilikom propisivanja sporne odredbe. Ustavni sud smatra da se spornim zakonskim normiranjem stavlja pretjeran teret na stranke u postupku koje u izvršnom postupku nemaju osiguranu procesnu zaštitu od moguće zloupotrebe trećih lica u korištenju prava da od izvršnog suda traže odlaganje izvršenja. Osporena odredba, prema mišljenju Ustavnog suda, nije ni proporcionalna u odnosu na sve strane u postupku jer se trećim licima u izvršnom postupku bez razumnog opravdanja pruža dodatna procesna zaštita, iako im je ista zaštita pod istim zakonskim uvjetima pružena u parničnom postupku, čime se dovodi u pitanje načelo ravnopravnosti strana u izvršnom postupku. Sve navedeno je za Ustavni sud dovoljno da zaključi da osporena odredba člana 75. ZIP-a nije kompatibilna sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U-24/25 od 14. maja 2026. godine)

PRAVO NA LIČNU SLOBODU I BEZBJEDNOST

Produženje pritvora

Nije povrijeđeno apelantovo pravo na ličnu slobodu i sigurnost iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 1. tačka c) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, jer redovni sudovi nisu propustili navesti konkretne razloge kako u vezi postojanja činjenica koje bi uvjerile objektivnog posmatrača da je apelant mogao počiniti krivično djelo za koje je optužen i za koje mu je produžen pritvor temeljem osporenih rješenja. Također, apelant je bio u dovoljnoj mjeri obaviješten šta mu se stavlja na teret - za šta se osnovano sumnjiči, te je imao i odgovarajuće vrijeme za pripremu odbrane.

I z o b r a z l o ž e n j a :

Ustavni sud zapaža da iz obrazloženja osporenih rješenja proizlazi da se osnovana sumnja u apelantovom slučaju ne temelji na samo jednom dokazu, već je rezultat dovođenja u vezu više iskaza različitih svjedoka koji su prenijeli svoja neposredna ili posredna zapažanja. Može se dakle reći da su nadležne vlasti do sada i za potrebe ove faze postupka istinski istražile navode pojedinačnih iskaza svjedoka u vezi sa kritičnim događajem kako bi provjerili osnovanost optužbi protiv apelanta. Suprotan zaključak bi u pogledu postojanja „osnovane sumnje“ svakako rezultirao kršenjem člana 5. stav

1. tačka c) Evropske konvencije (vidi, Evropski sud za ljudska prava, *Moldoveanu protiv Republike Moldavije*, presuda od 14. septembra 2021. godine, predstavka broj 53660/15, tač. 51-58).

Dalje, Ustavni sud zapaža da apelant u odnosu na postojanje osnovane sumnje nije osporio da je imao mogućnost pobijanja iskaza saslušanih svjedoka optužbe niti je istakao da mu je bio uskraćen uvid u spis predmeta, odnosno da nije imao pristup dokazima na kojima se temelji sumnja da je počinio krivično djelo. Iz stanja spisa predmeta proizlazi da je apelant od samog početka postupka bio upoznat o tome šta mu se stavlja na teret.

S druge strane, Ustavni sud ističe da nije nadležan da se bavi pitanjem apelantove krivice u smislu člana 144. stav (1) Krivičnog zakona SFRJ, odnosno utvrđivanjem kako njegovog vojnog statusa tako i statusa ubijena dva lica u kritično vrijeme. Ta pitanja se odnose na dokazivanje postojanja navedenog krivičnog djela koje mu je stavljeno na teret i u nadležnosti su redovnih sudova. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da je apelant imao dovoljno saznanja zbog čega se protiv njega vodi krivični postupak i zbog čega mu je određen/produžen pritvor. U prilog zaključku da je apelant bio obaviješten o tome šta mu se stavlja na teret ukazuje i činjenica koja proizlazi iz obrazloženja osporenog drugostepenog rješenja – da su apelant i njegova braniteljica izjavili da su imali dovoljno vremena za upoznavanje sa navodima iz optužnice i dokazima priloženima uz nju. Stoga, Ustavni sud ne smatra proizvoljnim stav Vrhovnog suda iz osporenog drugostepenog rješenja da su neosnovani apelantovi navodi da nije upoznat sa okolnostima zbog kojih je protiv njega podignuta i potvrđena optužnica, te produžen pritvor.

Prema tome, Ustavni sud smatra da obrazloženja osporenih odluka sadrže razloge koji bi, u smislu stavova Evropskog suda, mogli uvjeriti objektivnog posmatrača da je apelant u mjerodavno vrijeme mogao počiniti krivično djelo. Ovakav zaključak Ustavnog suda ni u kom slučaju ne prejudicira konačnu odluku redovnog suda u odnosu na pitanje apelantove krivice, budući da inicijalno utvrđene činjenice za određivanje/produžavanje pritvora optuženom ne moraju biti na istom nivou kao one koje su neophodne za donošenje osuđujuće presude.

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-437/24 od 19. septembra 2024. godine)

PRAVO NA LIČNU SLOBODU I BEZBJEDNOST

Zadržavanje duševno bolesnog lica u zdravstvenoj ustanovi

Povrijeđeno je apelantovo pravo na ličnu slobodu i sigurnost iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 4. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada apelantu, ni prilikom prvog određivanja zadržavanja na liječenju ni tokom boravka na liječenju u JZU Zavod za forenzičku psihijatriju Sokolac, a zatim ni u postupku pred Osnovnim sudom koji je donio osporeno rješenje, nije bilo omogućeno da bude saslušan pred sudom, a sud nije preduzeo sve odgovarajuće mjere koje ima na raspolaganju da takvo saslušanje omogući. S druge strane, u preostalom dijelu nema kršenja prava na slobodu i sigurnost 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 kada je utvrđeno da su osporena rješenja, na osnovu kojih je apelant bio prisilno zadržan na liječenju u Zavodu, donesena u postupku koji je u skladu s relevantnim zakonskim odredbama i standardima ove konvencije.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud uviđa da Osnovni sud ne može dovoditi u pitanje zaključak vještaka neuropsihijatra da bi lično saslušanje apelanta pred sudom moglo štetno utjecati na njegovo zdravstveno stanje. Međutim s obzirom na to da apelant, od kada je smješten u Zavod za forenzičku psihijatriju Sokolac, u periodu od šest godina nije lično „ni čuo ni vidio“ sud, odnosno sudiju - Ustavni sud smatra da je Osnovni sud trebao uzeti u obzir opcije koje ima na raspolaganju i saslušati apelanta. Ustavni sud podsjeća da se, u skladu sa članom 2. stav 2. ZVP-a (Zakon o vanparničnom postupku - „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 36/09, 91/16, 16/23 i 27/24), u vanparničnom postupku primjenjuju odredbe ZPP (Zakon o parničnom postupku - „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08, 45/09, 49/09 i 61013). U skladu sa članom 130. ZPP-a, Osnovni sud je mogao odrediti uviđaj uz učešće vještaka, odnosno posjetiti apelanta u Zavodu i ličnim opažanjem, te eventualnim razgovorom steći što bolju i objektivniju sliku o njegovom zdravstvenom stanju. Naime, pored velikog značaja koji ima ljudska sloboda koju štiti član 5. Evropske konvencije, Ustavni sud naročito ima u vidu da se radi o mentalno oboljelom licu koje spada u posebno osjetljivu kategoriju.

U tom kontekstu Ustavni sud ukazuje da se insistiranjem na tome da sud „vidi i čuje apelanta“, izbjegava birokratizacija odlučivanja o produženju trajanja zadržavanja na prisilnom liječenju i omogućava se onome ko je lišen slobode da se o tome izjasni (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-4316/22 od 13. jula 2023. godine, tač. 39-45, dostupna na www.ustavnisud.ba). Budući da je apelantu to pravo bilo uskraćeno u postupku donošenja osporenog rješenja Osnovnog suda, Ustavni sud zaključuje da je došlo do povrede apelantovog prava iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 4. Evropske konvencije.

Imajući u vidu da je u apelantovom slučaju 26. jula 2024. godine istekla mjera prinudnog liječenja određena osporenim rješenjima, Ustavni sud samo deklaratorno utvrđuje povredu prava na ličnu slobodu i sigurnost iz člana II/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 5. stav 4. Evropske konvencije (vidi, *mutatis mutandis*, Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-4531/15 od 8. decembra 2015. godine, tač. 68–69. s daljnjim referencama, dostupna na www.ustavnisud.ba). Međutim, Ustavni sud napominje da ukoliko se u vrijeme prijema ove odluke apelant i dalje bude nalazio u Zavodu, a bude predloženo njegovo daljnje prisilno zadržavanje, Osnovni sud je obavezan odmah preduzeti radnje kojima će apelantu omogućiti djelotvorno saslušanje kako bi se poštovala njegove garancije na ličnu slobodu i sigurnost.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-3005/24 od 10. jula 2025. godine)

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Otkaz ugovora o radu

Došlo je do povrede apelanticeinog prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog toga što je Kantonalni sud, prilikom donošenja osporene odluke, zanemariivši relevantne stavove Vrhovnog i Ustavnog suda o primjeni odredbe člana 89. Zakon o radu, apelantici uskratilo pravo na pravično suđenje.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud smatra da je zaključak Kantonalnog suda iz osporene presude proizvoljan budući da je Kantonalni sud prilikom odlučivanja potpuno zanemario navedene stavove Vrhovnog suda i Ustavnog suda. Pri tome,

Ustavni sud također zapaža da ništa ne upućuje na to da bi izvjesnost postojanja teže povrede radne dužnosti, koju utvrđuje disciplinska komisija, trebala biti relevantna za primjenu člana 89. ZOR-a (Zakon o radu - „Službene novine Federacije BiH“ br. 43/99, 32/00 i 29/03). Osim navedenog, Ustavni sud smatra da je proizvoljan i zaključak Kantonalnog suda koji je naveo da sve i kada bi se radilo o nezakonitoj odluci, apelantici je radni odnos kod tuženog prestao na osnovu odluke Drugostepene disciplinske komisije. Naime, takav zaključak je suprotan nespornom utvrđenju da je apelantici na osnovu odluke direktora od 15. decembra 2014. godine prestao radni odnos i da je tog datuma objavljena s osiguranja. Stoga, Ustavni sud smatra da je zbog proizvoljne primjene člana 89. ZOR-a, povrijeđeno apelanticino pravo na pravično suđenje.

Naposljetku, Ustavni sud naglašava da je prilikom donošenja ove odluke imao u vidu i zaključke Ustavnog suda iz odluka u kojima zbog specifičnosti radnog odnosa zaposlenika u javnim preduzećima nije utvrđena proizvoljnost drugačijeg tumačenja utjecaja pokretanja disciplinskog postupka na primjenu roka iz člana 89. ZOR-a (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti, broj AP-1816/19 od 10. septembra 2019. godine i Odluka o dopustivosti i meritumu, broj AP-267/19 od 9. septembra 2020. godine, tač. 30. i 31, dostupne na www.ustavnisud.ba). Međutim, Ustavni sud napominje da u odluci u predmetu broj AP-267/19 nije utvrđena proizvoljnost u zaključku Vrhovnog suda da se praksa iz Rješenja Vrhovnog suda 24. maja 2011. godine ne može primijeniti u takvim slučajevima. Stoga, Ustavni sud umjesto posebnog obrazloženja zbog čega stavovi navedenih odluka nisu primjenjivi u konkretnom slučaju - u cijelosti upućuje na te razloge.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-833/21 od 27. marta 2025. godine)

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Ugovor o poklonu

Prekršeno je apelantičino pravo na pravično suđenje iz članka II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u segmentu prava na obrazloženu odluku jer iz obrazloženja osporene presude Vrhovnog suda, kao konačne odluke u ovom predmetu, ne proizlazi da je sud razmotrio sve relevantne čimbenike, te činjenične i pravne elemente koji su mogli utjecati na konačnu odluku. Postoji i kršenje prava na pravično suđenje

u segmentu suđenja „u razumnom roku“ kada je postupak, nakon odluke Ustavnog suda i naloga da se postupak okonča u što kraćem roku, trajao pet godina i osam mjeseci uzme li se u obzir da je postupak do odluke Ustavnog suda trajao već pretjerano dugo, što ukupno iznosi nešto dulje od 19 godina.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud zapaža da je sporni ugovor o poklonu zaključen u pismenoj formi, dok je kupoprodajna cijena usmeno dogovorena. Također, taj ugovor je sudski ovjeren, apelantica je platila porez i upisala se u katastar nekretnina kao posjednica. Međutim, iz obrazloženja osporene presude proizlazi da Vrhovni sud valjanost prikrivenog ugovora nije ispitao u smislu članka 73. ZOO-a (Zakon o obligacijskim odnosima - „Službeni list SFRJ“ br. 29/78, 39/85, 45/89 i 57/89 i „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 17/93, 3/96, 39/03 i 74/04) s obzirom na utvrđeno činjenično stanje kojim je bio vezan, a iz kojeg proizlazi da su ugovorne strane u pretežnom dijelu ispunile ugovorene obveze. U skladu s tim odredbama, Vrhovni sud nije obrazložio koji je to cilj, u okolnostima konkretnog slučaja, zbog kojeg je uvjet propisane forme ugovora prevagnuo nad činjenicom ispunjenja ugovornih obveza u pretežnom dijelu.

Osim toga, Ustavni sud zapaža da Vrhovni sud nije dao obrazloženje ni o značaju članka 106. ZOO-a kojim je propisana mogućnost konverzije ugovora. Naime, iz sadržaja te odredbe proizlazi da „kad ništav ugovor ispunjava uvjete za punovažnost nekog drugog ugovora, onda će među ugovaračima važiti taj drugi ugovor, ako bi to bilo u suglasnosti s ciljem koji su ugovarači imali u vidu kada su ugovor zaključili i ako se može uzeti da bi oni zaključili taj ugovor da su znali za ništavost svog ugovora“. Iz sadržaja navedenih odredbi proizlazi da se radilo o ključnim pravnim pitanjima o kojima je ovih sila utemeljenost ostalih apelantičinih zahtjeva.

Ustavni sud ukazuje na vlastitu praksu u kojoj je upravo Vrhovni sud o istom pravnom pitanju zauzeo potpuno drugačije stajalište. Naime, Vrhovni sud je u tom predmetu zauzeo stajalište da ugovor o poklonu koji su ugovorne strane zaključile, koji također nije sadržavao odredbu o cijeni (već samo naznaku novčane vrijednosti poklona), posjeduje sve elemente kupoprodajnog ugovora, te da je pravno valjan, u smislu članka 66. stavak (2) ZOO-a. Ustavni sud je u tom predmetu prihvatio obrazloženje Vrhovnog suda kao valjano, te nije utvrdio kršenje apelantovog prava na pravično suđenje u

odnosu na osporene odluke (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-1286/16 od 19. lipnja 2018. godine, točka 47., dostupna na www.ustavnisud.ba). Iako iz sadržaja tog predmeta proizlazi da je u ugovoru o poklonu bila naznačena vrijednost poklona (nekretnine), Ustavni sud smatra da se taj predmet suštinski ne razlikuje od konkretnog predmeta u kojem između stranaka nije sporno da je bila dogovorena kupoprodajna cijena, koja je u pretežnom dijelu i isplaćena. Shodno ukazanoj praksi, te činjenici da je Vrhovni sud zauzeo suprotno stajalište i od Okružnog suda u konkretnom slučaju, Ustavni sud smatra da je Vrhovni sud bio u obvezi da ključnom sporom pitanju pravne valjanosti prikrivenog kupoprodajnog ugovora posveti posebnu pozornost, što je u konkretnom slučaju izostalo.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-4566/23 od 29. svibnja 2025. godine)

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Radni odnosi

Nema kršenja prava na pravično suđenje iz članka II/3.(e) Ustava Bosne i Hercegovine i članka 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kada je Vrhovni sud u osporenoj odluci dao jasne i zadovoljavajuće razloge za svoje odlučivanje, a takvo obrazloženje Ustavni sud ne smatra proizvoljnim.

I z o b r a z l o ž e n j a :

Ustavni sud ukazuje da pravo na obrazloženu odluku predstavlja neodvojiv dio prava na pravično suđenje koje obvezuje sudove da obrazlože svoje odluke zato što nedostatak dovoljnih i relevantnih razloga u sudskoj odluci može ukazivati, između ostalog, na arbitrarno sudsko odlučivanje. Međutim, to ne znači i obvezu sudova da detaljno odgovore na svaki argument koji stranke iznesu u postupku, odnosno u žalbama ili drugim odgovarajućim podnescima, već moraju odgovoriti na one argumente koji su ključni i odlučujući za donošenje odluke (vidi, npr. Europski sud za ljudska prava, *Ajdarić protiv Hrvatske*, presuda od 13. prosinca 2011. godine, predstavka broj 20883/09, točka 34. i Ustavni sud, npr. Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-2478/06 od 17. rujna 2008. godine, stavak 22. s daljnjim referencama, objavljena na www.ustavnisud.ba).

Dovodeći navedene standarde u svezu sa činjenicama konkretnog predmeta, suprotno apelantovim navodima, Ustavni sud smatra da je Vrhovni sud na

utvrđeno činjenično stanje primijenio relevantne zakonske odredbe, o čemu je naveo logične i uvjerljive razloge. Naime, Ustavni sud primjećuje da je Vrhovni sud, kao i nižestupanjski sudovi, detaljno obrazložio primjenu relevantnih odredaba ZOR-a (Zakon o radu - „Službene novine FBiH“ br. 43/99, 32/00 i 29/03) i Zakona o radu iz 2016. godine („Službene novine FBiH“ br. 26/16, 89/18, 23/20, 31/20 i 49/21, 19/22, 44/22 i 39/24), GKU-a (Kolektivni ugovor o pravima i obvezama poslodavca i uposlenika u oblasti zdravstva na teritoriju FBiH) i Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta tuženog na konkretan predmet u situaciji postojanja presude iz 2017. godine, kao i primjenu načela povoljnosti iz članka 12. stavak 2. ZOR-a, odnosno članka 19. stavak 3. Zakona o radu iz 2016. godine. Zbog toga Ustavni sud ne može zaključiti da su ova utvrđenja proizvoljna ili „očigledno nerazumna“.

Osim toga, imajući u vidu da je Vrhovni sud o svim svojim zaključcima dao dovoljna i relevantna obrazloženja, Ustavni sud ne može zaključiti da je apelantu prekršeno pravo na obrazloženu sudsku odluku kao dio prava na pravično suđenje. Na kraju, Ustavni sud ističe da apelant nijednim navodom nije doveo u pitanje pravičnost postupka niti je dokazao da je postupak na bilo koji način u procesnom smislu proveden na njegovu štetu, već je samo nezadovoljan rezultatom postupka.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2456/21 od 26. ožujka 2022. godine)

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Povjeravanje na zaštitu, vaspitanje i izdržavanje djeteta

Nije povrijeđeno pravo apelanata 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 naveli dovoljne i relevantne razloge na osnovu kojih su zaključili da u smislu člana 89. stav 1. Porodičnog zakona nisu nastupile promijenjene prilike zbog kojih bi bilo nužno na drugačiji način odlučiti o povjeravanju drugoapelanta na zaštitu i vaspitanje.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud smatra da je Okružni sud naveo uvjerljivo obrazloženje i relevantne razloge zbog kojih je zaključio da nisu nastupile promijenjene prilike zbog kojih bi bilo nužno na drugačiji način odlučiti o povjeravanju drugoapelanta na zaštitu i vaspitanje. U tom pogledu, Ustavni sud zapaža da

iz obrazloženja osporene odluke proizlazi da je Okružni sud, ocjenom svih provedenih dokaza, oslanjajući se na stručna mišljenja centara za socijalni rad i vještaka, kao i lične okolnosti i odnose između tužene i drugoapelanta, imao u vidu sve okolnosti predmeta i da je vodio računa o principu najboljeg interesa djeteta. Prema tome, polazeći od razloga koje je naveo Okružni sud, Ustavni sud nije mogao zaključiti da bi se proizvoljnost u primjeni člana 89 stav 1 PZ-a (Porodični zakon, „Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 54/02, 41/08, 63/14 i 56/19) mogla utvrditi samo na osnovu okolnosti da je prvoapelant bio suočen s poteškoćama u načinu održavanja ličnih odnosa s drugoapelantom u postupku koji se vodi kod Centra za socijalni rad u Bileći.

U tom kontekstu Ustavni sud zapaža da je Okružni sud jasno naveo da te okolnosti nisu bile od uticaja na drugoapelantov razvoj, niti je zbog toga došlo do bilo kakvih negativnih pojava kod drugoapelanta. U tom pogledu, Ustavni sud takođe ukazuje da iz odredbe člana 93. PZ-a nesporno proizlazi da apelanti svoje pravo na ostvarivanje ličnih odnosa trebaju realizovati u postupku pred organom starateljstva koji će urediti način održavanja ličnih odnosa roditelja s djecom. Prema tome, Ustavni sud zapaža da apelanti navodima kojima ukazuju na dijelove iskaza vještakinje i stavove Centra za socijalni rad, u suštini, osporavaju kvalitet zaključaka Okružnog suda koji, sami po sebi, ne ukazuju na proizvoljnost u postupanju.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-1079/24 od 11. jula 2024. godine)

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Pravo na pristup sudu

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 u segmentu prava na pristup sudu jer se Okružni sud proglasio nenadležnim za postupanje u postupku u kojem je apelant tražio poništenje odluka tuženog o isključenju iz članstva udruženja, pri čemu predmet nije dostavio drugom nadležnom sudu iako je imao tu zakonsku mogućnost.

Iz obrazloženja:

S obzirom na stav u Odluci broj AP-5938/18 da se u konkretnom slučaju mora omogućiti sudska zaštita, kao i da je od donošenja te odluke prošao relativno kratak period (da bi redovni sudovi svojom praksom uspostavili

pravnu sigurnost vezano za vrstu postupka koji treba pokrenuti), Okružni sud je mogao predmet dostaviti sudu za koji smatra da je nadležan, shodno odredbama člana 48. Zakona o upravnim sporovima („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 109/05 i 63/11) i člana 20. Zakona o parničnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 58/03, 85/03, 74/05, 63/07, 105/08, 45/09, 49/09, 61/13 i 109/21), te tako apelantu omogućiti pristup sudu. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da bi u okolnostima konkretnog slučaja bio pretjeran teret očekivati od apelanta da pokrene parnični postupak prije nego podnese apelaciju Ustavnom sudu u trenutku kada ništa nije ukazivalo da je djelotvoran pravni lijek, u teoriji i u praksi, bio dostupan. S druge strane, Okružni sud je u okolnostima konkretnog slučaja imao mogućnost da predmet dostavi parničnom sudu (ukoliko smatra da je on stvarno nadležan), na koji način bi apelantu omogućio pristup sudu.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-3125/25 od 22. januara 2026. godine)

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Donošenje odluke u razumnom roku

Došlo do kršenja prava na pravično suđenje 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 budući da je dužina postupka od četiri godine i četiri mjeseca, u kojem su donesene samo procesne odluke, pretjerano duga, a za šta Općinski sud i Kantonalni sud nisu dali razumno i logično objašnjenje.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud ponavlja da se opravdanost dužine postupka mora ocijeniti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterije: složenost predmeta, postupanje apelanata i relevantnih organa vlasti, te šta je u sporu za apelante bilo dovedeno u pitanje (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Mikulić protiv Hrvatske*, presuda od 7. februara 2002. godine, predstavka broj 53176/99, tačka 38. i *Delić protiv Bosne i Hercegovine*, presuda od 2. marta 2021. godine, predstavka broj 59181/18, tačka 18).

U konkretnom slučaju Ustavni sud zapaža da je ostavinski postupak pokrenut 7. januara 2021. godine pred Općinskim sudom, te da je u tom postupku doneseno rješenje Kantonalnog suda od 14. maja 2025. godine kojim je potvrđeno prvostepeno rješenje Općinskog suda kojim se taj sud proglasio mjesno

nenadležnim. Dakle, postupak pred tim sudovima, uključujući i notara, trajao je četiri godine i četiri mjeseca, te je trenutno u toku pred Osnovnim sudom.

U vezi s tim, Ustavni sud primjećuje da je postupak pred notarom trajao oko sedam mjeseci, tj. do donošenja rješenja od 14. oktobra 2021. godine kojim je odbačen kao neuredan apelantov prijedlog za provođenje ostavinskog postupka. Pri tome, Ustavni sud primjećuje da je Općinski sud o apelantovom prigovoru protiv navedenog rješenja odlučio rješenjem od 6. januara 2023. godine, tj. nakon jedne godine i dva mjeseca, te da je ročište zakazao za 10. oktobar 2023. godine, kada je donio i rješenje kojim se proglašava mjesno nenadležnim sudom. Nadalje, Ustavni sud primjećuje da je Kantonalnom sudu od trenutka dostavljanja spisa, tj. od 29. decembra 2023. godine, trebalo jedna godina i četiri mjeseca za donošenje odluke o apelantovoj žalbi.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da dužina trajanja postupka od četiri godine i četiri mjeseca, u kojem su donesene samo procesne odluke, prelazi granice „razumnog roka“ u smislu standarda člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Stoga, nakon što je ispitao sve dokumente koji su mu dostavljeni u konkretnom predmetu, Ustavni sud nije uočio bilo kakvu činjenicu ili argument koji bi mogao opravdati sveukupnu dužinu navedenog postupka.

S obzirom na odluku u ovom predmetu i svoju dosadašnju praksu (vidi, npr. Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP-2975/21 od 7. septembra 2022. godine, tač. 32–34), Ustavni sud smatra da apelantu, u smislu člana 74. Pravila Ustavnog suda, na ime naknade štete zbog nedonošenja odluke u razumnom roku treba isplatiti iznos od 300,00 KM. Tu naknadu dužna je platiti Vlada Kantona Sarajevo u roku od tri mjeseca od dana dostavljanja ove odluke, uz obavezu da nakon isteka tog roka plati apelantu zakonsku zateznu kamatu na eventualno neisplaćeni iznos ili dio iznosa naknade određene ovom odlukom. Ova odluka Ustavnog suda, u dijelu koji se odnosi na naknadu nematerijalne štete, predstavlja izvršnu ispravu.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-4779/22 od 16. aprila 2026. godine)

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE I PRAVO NA IMOVINU

Zabrana upotrebe nezakonitih dokaza 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, temeljene na dokazima o čijoj zakonitosti je odlučio redovni sud i o tome dao jasno

obrazloženje koje ne ostavlja utisak proizvoljnosti, te kada se presude ne zasnivaju na nezakonitim dokazima. Pored toga, nema povrede prava na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada je odluka o oduzimanju predmeta donijeta u skladu sa zakonom, nakon što je utvrđena apelantova krivica, te u javnom interesu i kada na apelanta nije stavljen prekomjeran teret.

I z o b r a z l o ž e n j a :

Apelant nije dao bilo kakve razloge na osnovu kojih bi se razumno moglo smatrati da su sudije bile „kontaminirane“ zbog dostupnosti sadržaja tog dokaza i da su pod utjecajem takvog dokaza donijele osporene odluke. Ovakva sumnja ne može objektivno proizlaziti ni iz sadržaja obrazloženja osporenih odluka zato što navedena obrazloženja ne ukazuju na to da je sadržaj tog dokaza utjecao na sud. Stoga, Ustavni sud smatra da nepostupanje po prigovoru odbrane u odnosu na dokaz DT-13, ne dovodi u sumnju proces odlučivanja i pravičnost postupka u cjelini, u svjetlu općih garancija prava na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Sve navedeno važi i za ostale dokaze, u odnosu na koje apelant isto ističe.

Ustavni sud primjećuje da se apelant pozvao i na povredu prava na imovinu zbog nezakonitog oduzimanja telefona u toku postupka, pa „posljedično tome“ i zbog izrečene mjere sigurnosti. Iste navode apelant je isticao u krivičnom postupku, o čemu su se sudovi očitovali u osporenim odlukama. Što se tiče oduzimanja telefona nakon što je utvrđena apelantova krivica, Ustavni sud primjećuje da je telefon apelantova imovina i da mu je oduzet u skladu s odredbama 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). Ustavni sud primjećuje da je apelantu izrečena mjera sigurnosti oduzimanja predmeta, konkretno telefona, koja se izriče počiniocima kako bi se spriječilo da istim sredstvom ponovo učine krivično djelo. Stoga, Ustavni sud smatra da je ta mjera izrečena u skladu sa zakonom i da postoji javni interes. Nadalje, Ustavni sud smatra i da navedena mjera nije neproporcionalna. Naime, nema ništa što ukazuje da je na apelanta stavljen pretjeran teret u odnosu na cilj kojem se teži, odnosno da zbog oduzimanja telefona trpi nesrazmjernu štetu.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2782/21 od 22. januara 2026. godine)

PRAVO NA POŠTOVANJE DOMA

Stambeni odnosi

Povrijeđeno je pravo na dom iz člana II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jer je Kantonalni sud propustio analizirati razmjernost mjere koju je trebalo primijeniti protiv apelanta – iseljenje iz spornog stana u kojem živi od 2002. godine, tako da postupak donošenja odluke koji je doveo do mjere miješanja u takvim okolnostima nije bio u skladu s apelantovim pravom iz člana 8, odnosno nisu na odgovarajući način uzeti u obzir apelantovi interesi zagarantirani članom 8. ove konvencije.

Iz obrazloženja:

Dovodeći činjenice apelantovog slučaja u vezu sa standardima koji proizlaze iz prakse Ustavnog suda i Evropskog suda, Ustavni sud zapaža da Kantonalni sud nije ispitivao okolnosti koje su od bitnog značaja za donošenje pravilne odluke. Naime, iz činjenica predmeta i obrazloženja osporene presude proizlazi da Kantonalni sud nije uopće ispitivao da li je uspostavljena proporcionalnost između dva suprotstavljena prava, odnosno nije ni pokušao uspostaviti balans između tih prava, već je isključivo vodio računa o pravu Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, kao javnog organa. Kantonalni sud se ograničio na utvrđenje da je apelant bespravni korisnik spornog stana, a pri tome nije analizirao razmjernost mjere protiv apelanta – iseljenje iz spornog stana u kojem s porodicom živi od 2002. godine. Navedeno posebno iz razloga što Federalno ministarstvo, kako to proizlazi iz obrazloženja Ministarstva komunalne privrede, infrastrukture, prostornog uređenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo neće ni moći raspolagati spornim stanom sve do donošenja zakona o raspodjeli državne imovine.

Dakle, Kantonalni sud, s aspekta prava na poštovanje „doma“, nije razmatrao, niti je iznio bilo kakve argumente da je u okolnostima konkretnog slučaja apelantovo iseljenje bilo neophodno. Također, Ustavni sud ukazuje da posebno treba imati u vidu da iz činjenica konkretnog slučaja ne proizlazi da u odnosu na sporni stan postoje drugi interesi privatnih (trećih) lica (vidi Evropski sud za ljudska prava, *Bjedov protiv Hrvatske*, presuda od 29. maja 2012. godine, predstavka broj 42150/09, tačka 70). Iz svega navedenog proizlazi da postupak donošenja odluke koji je doveo do miješanja u apelantovo pravo na dom u takvim okolnostima nije bio pravičan, odnosno nisu na odgovarajući način uzeti u obzir apelantovi

interesi zagarantirani članom II/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 8. Evropske konvencije.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2942/25 od 25. septembra 2025. godine)

PRAVO NA IMOVINU

Naknada neophodnih troškova za pokretanje izvršnog postupka

Došlo je do povrede apelantovog 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 osporena odluka ne zadovoljava princip proporcionalnosti u smislu člana 1. Protokola broj 1 uz ovu konvenciju u situaciji kada je odbijen apelantov zahtjev za naknadu neophodnih troškova za pokretanje izvršnog postupka za čije je pokretanje apelant imao valjan razlog. Uskraćivanjem prava na naknadu troškova postupka na apelanta je stavljen pretjeran teret jer na taj način mora da trpi posljedice propusta javne vlasti, za šta ne postoji razumno i prihvatljivo opravdanje.

Iz obrazloženja:

Ustavni sud zapaža da je apelant 18. decembra 2019. godine pokrenuo izvršni postupak zato što izvršenik nije postupio po izvršnoj ispravi. Sudovi su utvrdili da izvršna isprava nije sadržavala rok u kojem je izvršenik bio dužan da isplati troškove zastupanje, kako to propisuje član 106. ZOUP (Zakona o opštem upravnom postupku - Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 13/02, 87/07, 50/10 i 66/18). Ustavni sud zapaža da je članom 256. stav (1) ZOUP-a propisano da se zaključak izvršava kada postane izvršan. Kako je zaključak koji nije sadržavao rok za isplatu naknade postao izvršan i pravosnažan, a izvršenik svoju obavezu nije izmirio dobrovoljno, apelant je u momentu podnošenja prijedloga za izvršenje imao valjan razlog za pokretanje izvršenog postupka u smislu člana 3. stav (1) ZIP-a (Zakon o izvršnom postupku („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 59/03, 85/03, 64/05, 118/07, 29/10, 57/12, 67/13, 98/14, 5/17, 60/17, 115/17, 58/18 i 66/18). Dalje, Ustavni ukazuje da je članom 15. ZIP-a propisano da je sud, u pravilu, dužan da o prijedlogu za izvršenje odluči u roku od osam dana. Propisani rok od osam dana ukazuje na značaj izvršnog postupka i hitnost postupanja i naglašava osnovne principe izvršnog postupka istaknute u članu 5. ZIP-a. Ustavni sud

smatra da se radi o instruktivnom roku u kojem u pravilu odlučuje sud, te da posljedice nepostupanja u zakonskom roku ne mogu snositi stranke.

Uz to, sud je rješenje o izvršenju donio 19. februara 2020. godine, odnosno dva mjeseca nakon podnošenja prijedloga, a izvršenik je dva dana prije toga, 17. februara 2020. godine, izmirio dug iz izvršne isprave. Ustavni sud zapaža da je izvršna isprava – zaključak Komisije za izlaganje na javni uvid podataka o nepokretnostima donesen 2. septembra 2019. godine, te da je od tada izvršenik – javna vlast, bio upoznat sa svojom obavezom. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje na stav Evropskog suda za ljudska prava da lice koje ima pravosnažnu odluku protiv države - obično ne mora otvarati poseban postupak da bi ostvario prinudno izvršenje (vidi Evropski sud, *Nikoloudakis protiv Grčke*, presuda od 26. marta 2020. godine, predstavka broj 35322/12, tačka 35 s daljnjim referencama). U okolnostima konkretnog slučaja apelant je zbog neblagovremenog ispunjenja obaveze javne vlasti, tj. izvršenika, koja je znala za obavezu, bio primoran da pokrene izvršni postupak. Za pokretanje izvršnog postupka protiv izvršenika, apelant je imao troškove, koje mu je Osnovni sud priznao. Međutim, odlukom Okružnog suda, apelant ne samo da treba da snosi troškove izvršnog postupka, za čije je pokretanje imao opravdan razlog, već i troškove sastavljanja žalbe, što svakako stavlja pretjeran teret na apelanta.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-2785/21 od 14. maja 2026. godine)

PRAVO NA SLOBODU KRETANJA I PREBIVALIŠTA

Mjere zabrane

Ne postoji povreda prava na slobodu kretanja i prebivališta iz člana II/3.m) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 2. Protokola broj 4 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda kada su mjere zabrane izrečene u skladu sa zakonom i u službi legitimnog cilja, te kada ne dovode u pitanje pravičnu ravnotežu između legitimnog cilja koji se ogleda u obezbjeđenju apelantovog prisustva i neometanog vođenja krivičnog postupka i apelantovog prava na slobodu kretanja.

Iz obrazloženja:

Apelant problematizuje izrečene mjere zabrane putovanja i sastajanja s određenim licima, te ukazuje da ne postoji osnovana sumnja, kao ni konkretni razlozi i opravdanje za izrečenu mjeru. Suprotno apelantovim navodima, Ustavni sud primjećuje da je postupak u fazi glavnog pretresa, nakon

potvrđivanja optužnice 16. januara 2023. godine. Navodi koje apelant iznosi u apelaciji u vezi sa statusom određenih lica ili apelantovom vinošću, odnosno krivicom će se tek rješavati u toku postupka. Redovni sud je za ovu fazu postupka dao dovoljne i relevantne razloge zašto je navedena mjera i dalje opravdana, suprotno apelantovim navodima o neposjedovanju pasoša, veza s drugim zemljama itd. Apelant pokušava da relativizuje stvari i ukaže da izrečena mjera nije neophodna jer se događaj desio prije 27 godina.

Ustavni sud primjećuje da se apelantu optužnicom, koja je potvrđena 16. januara 2023. godine, stavlja na teret izvršenje krivičnog djela ratnog zločina protiv ratnih zarobljenika. Za to krivično djelo brojni postupci su još uvijek u toku pred domaćim sudovima ili su čak još u fazi istrage. Dakle, činjenica da se događaj desio prije 27 godina - u ovom slučaju nema težinu koju joj daje apelant jer se radi o krivičnom djelu koje ne zastarijeva. Kako je i sud naveo, upravo zbog činjenice da je postupak u toku, ocijenjeno je kao neophodno da izrečene mjere ostanu na snazi radi uspješnog vođenja postupka i kako bi se obezbijedilo apelantovo prisustvo na suđenju. S aspekta proporcionalnosti izrečene mjere, najbitnije je kako ona „pogađa“ apelanta, odnosno da li postoji srazmjer između javnog interesa i apelantovih prava.

Ustavni sud smatra da apelant nije dao uvjerljivo obrazloženje kakav to negativan uticaj na njega imaju izrečene mjere zabrane, zbog kojeg bi bilo neophodno da se ukinu. Iz apelantovih navoda proizlazi upravo suprotno jer je apelant naveo da ne posjeduje pasoš, „što znači da svakako nije lice koje napušta Bosnu i Hercegovinu“. Apelant ukazuje na zdravstvene probleme, ali ni to ne dovodi u vezu s izrečenim mjerama, odnosno da ga izrečene zabrane stvarno pogađaju zbog zdravstvenog stanja. Isto se odnosi na činjenicu da je sud ocijenio da sada, kada je u toku saslušanje svjedoka Tužilaštva, i dalje postoje okolnosti zbog kojih je opravdano da se apelantu zabrani sastajanje sa svjedocima. Kako je sud naveo, apelant je svjestan svog procesnog položaja, te mu je poznat identitet svjedoka, kao i sadržaj njihovih ranijih izjava.

Stoga, Ustavni sud smatra da s aspekta poštovanja apelantovih prava zbog izrečenih mjera zabrane sastajanja sa svjedocima - nije bitno kada se inkriminirani događaj desio. S obzirom na navedeno, apelant nije uvjerio Ustavni sud da je izrečenim mjerama zabrane na njega stavljen pretjeran teret, koji bi bio u suprotnosti sa zakonskim ciljem koji se želi postići. Ustavni sud smatra da su u ovoj fazi postupka obrazloženja redovnih sudova o daljnjoj opravdanosti i neophodnosti izrečenih mjera zabrane logična i argumentovana.

Stoga, Ustavni sud zaključuje da je postignuta pravična ravnoteža između nužnosti ovih mjera izrečenih s ciljem uspješnog vođenja krivičnog postupka i apelantovog prava na slobodu kretanja.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-443/24 od 23. januara 2025. godine)

ODBACIVANJE APELACIJE

Apelacija odbaciti kao nedopuštena ukoliko je očigledno (*prima facie*) neosnovana.

I z o b r a z l o ž e n j a :

Ustavni sud podsjeća da je u više predmeta rješavao o pitanju otkaza koje je isti tuženi dao radnicima zbog ukidanja istog proizvodnog pogona i da nije utvrdio proizvoljnost u postupanju sudova koji su te otkaze ocijenili zakonitim (vidi Ustavni sud, Odluke o dopustivosti br. AP-1281/19 od 10. septembra 2019. godine, AP-4146/20 od 10. decembra 2020. godine, AP-59/20 od 8. septembra 2021. godine i AP-2101/21 od 5. oktobra 2021. godine, dostupne na www.ustavnisud.ba). Konačno, apelant ne navodi, niti Ustavni sud zapaža da je u provedenom postupku prekršena neka procesna garancija iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije na njegovu štetu. S obzirom na to, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju ne postoji bilo šta što bi ukazalo na kršenje prava na pravično suđenje.

Apelant se pozvao i na kršenje prava na imovinu. Međutim, Ustavni sud smatra da u konkretnom slučaju ništa ne ukazuje da je njegovo pravo na imovinu došlo u pitanje na način koji bi vodio potrebi da Ustavni sud to pravo posebno ispita prema standardima iz člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju, niti su u apelaciji pruženi dokazi iz kojih bi se moglo zaključiti suprotno.

Apelant se pozvao i na povredu zabrane diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da član 14. Evropske konvencije nije nezavisan nego ima važnu ulogu u nadopunjavanju ostalih odredaba Evropske konvencije i njenih protokola (vidi, Evropski sud za ljudska prava, *Orešćanin protiv Hrvatske*, odluka od 7. februara 2023. godine, predstavke br. 19544/15 i 44792/16, tačka 21). Imajući u vidu prethodna razmatranja Ustavnog suda, kao i činjenicu da apelant nije dostavio nikakav dokaz koji bi mogao učiniti vjerovatnim da je u postupku diskriminisan po nekom od zabranjenih osnova u vezi sa uživanjem

prava iz Evropske konvencije, niti da to proizlazi iz predloženih dokumenata, Ustavni sud ove navode neće razmatrati.

Imajući u vidu sve navedeno, te konzistentnu praksu Evropskog suda i Ustavnog suda, kao i stavove navedene u ovoj odluci, Ustavni sud smatra da 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, Ustavni sud zaključuje da su ti navodi očigledno (*prima facie*) neosnovani.

(Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-264/22 od 15. decembra 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 19. juna do 12. augusta 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.¹

U spomenutom periodu, Sud nije donio odluku ili presudu u predmetu protiv Bosne i Hercegovine.

PRAVO NA ŽIVOT

Smrt osobe romske nacionalnosti prilikom policijske intervencije

Slučaj *S.T. protiv Češke Republike* (aplikacija broj 28273/23) odnosio se na pritužbe aplikantice na upotrebu sile protiv njenog brata, romske nacionalnosti, koji je preminuo 2021. godine nakon policijske intervencije. Pritužba se također odnosila na istragu o postupanju uključenih policajaca u njegovu smrt. Sud je utvrdio da je došlo i do proceduralnih i do meritornog kršenja prava iz članova 2 (pravo na život) i 3 (zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja). Utvrđujući meritorno kršenje prava na život, Sud je zaključio da su policajci držali ranjivu osobu u potencijalno smrtonosnom položaju bez adekvatnog praćenja njenog zdravlja ili dovoljno brzog reagovanja kada je izgubila svijest. Vlasti nisu uspostavile odgovarajući pravni okvir u vezi s upotrebom "ležećeg položaja" niti su osigurale adekvatnu obuku svojih policajaca. Sud je dalje utvrdio da istraga smrti nije bila efikasna: u velikoj mjeri se oslanjala na početne nalaze kriminalističke policije kojoj je nedostajala nezavisnost; nije uzeo u obzir potencijalnu opasnost "ležećeg položaja"; nisu istraženi kontradiktorni dokazi; i nije obaviještena aplikantica o njenim rezultatima. Sud je također utvrdio kršenje prava iz člana 14 (zabrana diskriminacije) u vezi s članovima 2 i 3 Konvencije, jer vlasti nisu poduzele sve razumne korake da otkriju bilo kakav rasistički motiv iza policijske intervencije.

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

¹ 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>.

ZABRANA MUČENJA, NEČOVJEČNOG I PONIŽAVAJUĆEG POSTUPANJA I KAŽNJAVANJA

Neadekvatnost odgovora javne vlasti na navode o nasilju u porodici

Slučaj *Uboda i drugi protiv Italije* (aplikacija broj 9993/24) odnosio se na navodni propust nacionalnih vlasti da propisno riješe i procijene navode o nasilju u porodici. Aplikanti u ovom slučaju bile su majka i njeno dvoje djece. Majka je u aprilu 2021. godine podnijela policiji prijavu protiv oca svoje djece i bivšeg vanbračnog partnera, tvrdeći da je tokom njihove veze bio nasilan prema njoj i njenoj djeci, i fizički i psihički. U maju 2021. godine, ona i njena djeca su smješteni u sklonište, gdje su ostali do jula 2024. godine, dok istovremeno niti jedna mjera nije poduzeta prema navodnom nasilniku. Sud je jednoglasno utvrdio da je došlo do kršenja prava iz članova 3 (zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja) i 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) Konvencije. Sud je utvrdio da postupak protiv navodnog počinioca nasilja u porodici nije ispunio zahtjeve za brzu, temeljitu i efikasnu istragu kako je propisano Konvencijom. Osim toga, seksističke i stereotipne primjedbe tužioca (odbio je incident tokom kojeg je vanbračni parner navodno držao nož na grlu aplikantice, kao "lošu šalu", i izjavio da je teško dokazati da je vanbračni partner bio svjestan da aplikantica nije dala pristanak na seks, s obzirom na to da je "normalno da muškarci moraju savladati minimalni nivo otpora koji svaka žena obično pokazuje kada je umorna od svakodnevnog života, dok joj se muškarac seksualno udvara") rezultirale su daljom viktimizacijom aplikantice - majke. Držanjem aplikanata u skloništu duže od tri godine, vlasti su prekršile svoju obavezu da usvoje proporcionalne mjere i da kontinuirano provode procjenu adekvatnosti i proporcionalnosti te mjere (u tom smislu i korištenje alternativnih mjera kao što su dodjeljivanje porodičnog doma ili odobrenje preseljenja u Francusku). Do kršenja prava iz člana 8 Konvencije je došlo zbog neaktivnosti suda za maloljetnike u vezi s pitanjem starateljstva i nastavkom smještaja porodice u skloništu. Sudu za maloljetnike trebalo je više od tri godine da donese konačnu odluku kojom se nalaže oduzimanje roditeljske odgovornosti navodnom počiniocu porodičnog nasilja. Sudske odluke su bile napisane na ranije pripremljenom obrascu i potpuno su ignorisale navode o nasilju u porodici, čime su domaći sudovi propustili da procijene navode o nasilju u porodici, njihovu vjerodostojnost i suštinu te kompatibilnosti predmetnog ponašanja s pravom na roditeljsko starateljstvo i posjete. Nadalje, boravak duži od tri godine u skloništu imao je značajne posljedice po psihičko i fizičko blagostanje djece i izložio ih ozbiljnom ograničenju njihovih osnovnih prava i sloboda.

PRAVO NA SLOBODU I SIGURNOST LIČNOSTI

PRAVO NA PRAVIČNO SUĐENJE

Poništenje predsjedničkog pomilovanja

Presuda u predmetu *Taleski i drugi protiv Sjeverne Makedonije* (aplikacije broj: 34261/23 i 7877/24) odnosila se na zakonodavnu intervenciju, donošenjem Zakona o pomilovanju iz 2016. godine, koji je omogućio poništavanje predsjedničkih pomilovanja koja su aplikantima odobrena šest sedmica ranije i koja su se u to vrijeme smatrala konačnim i neopozivim. Kao posljedica toga, pomilovanja su poništena, a aplikanti, koji su bili javni službenici, procesuirani su zbog zloupotrebe službenog položaja i ovlasti te raznih izbornih prekršaja. Slučaj se također odnosio na pravičnost tih krivičnih postupaka. Sud je utvrdio da: nije bilo kršenja prava iz člana 6 stav 1 (pravo na pravično suđenje) Konvencije zbog zakonske intervencije kojom je dozvoljeno poništavanje predsjedničkih pomilovanja i nastavak krivičnog postupka protiv aplikanta. Sud je, posebno, utvrdio da je potreba da se javni službenici pozovu na odgovornost i da se spriječi da budu stavljeni iznad zakona nadmašila potrebu za očuvanjem pravne sigurnosti. Sud je uzeo u obzir izuzetnu prirodu situacije stvorene odlukom tadašnjeg predsjednika da odobri pomilovanja javnim službenicima, uključujući visoke ličnosti iz vlastite političke stranke, bez valjanog pravnog osnova i kršeći vladavinu prava. Ozbiljnost situacije i političke krize koja je uslijedila opravdala je usvajanje izuzetnih mjera u obliku zakonodavstva usmjerenog na malu grupu pojedinaca koji bi inače imali koristi od nezakonitih pomilovanja, s ciljem uspostave vladavine prava. Sud je utvrdio da je zakonodavna intervencija bila opravdana uvjerljivim razlozima općeg interesa i da se shodno tome ne može smatrati kršenjem principa pravne sigurnosti ili vladavine prava. Sud je pak utvrdio da je došlo do: kršenja prava iz člana 6 stav 1 Konvencije u vezi s pravom na kontradiktorno suđenje zbog neuspjeha u dostavljanju kopije podnesaka višeg tužioca obojici aplikanata.

Saučesništvo države u CIA-inom tajnom programu lišenja slobode

Slučaj *Al Nashiri protiv Litvanije* (aplikacija broj 31908/22) odnosio se na državljana Saudijske Arabije jemenskog porijekla koji je trenutno pritvoren u zaljevu Guantanamo. Suočava se s optužbama koje nose smrtnu kaznu, pred vojnom komisijom Sjedinjenih Američkih Država zbog sumnje, između ostalog, na bombardiranje američkog broda USS Cole 2000. godine. Zarobljen je tokom takozvanog "Rata protiv terora" koji je pokrenuo predsjednik

Bush nakon napada 11. septembra. U presuda Suda utvrđeno je da je došlo do kršenja prava iz člana 6 stava 1 (pravo na pravično suđenje), člana 8 (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) Konvencije i člana 2 (pravo na život) i člana 3 (zabrana nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja) u vezi s članom 1 Protokola broj 6 (ukidanje smrtne kazne) Konvencije. Sud je utvrdio da je aplikant bio držan više od pet mjeseci u periodu 2005-2006. u tajnom objektu u Litvaniji kojim je upravljala američka CIA. Također je utvrdio da su litvanske vlasti pomogle u transferu aplikanta sa svoje teritorije, uprkos stvarnom riziku da bi se mogao suočiti s flagrantnim uskraćivanjem pravde i smrtnom kaznom u SAD. Štaviše, bio je držan u pritvoru bez mogućnosti komunikacije i samici, te mu je uskraćen bilo kakav kontakt s porodicom. Prilikom donošenja ovih zaključaka, Sud se pozvao na principe utvrđene u sedam drugih sličnih slučajeva: *El-Masri protiv „bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“* iz 2012. godine, *Al Nashiri protiv Poljske i Husayn (Abu Zubaydah) protiv Poljske* iz 2014. godine, *Nasr i Ghali protiv Italije* iz 2016. godine, *Al Nashiri protiv Rumunije* i *Abu Zubaydah protiv Litvanije* iz 2018. godine i *al-Hawsawi protiv Litvanije* iz 2024. godine. Sud je odbacio kao nedopustive pritužbe aplikanta na mučenje, zlostavljanje i nepriznato pritvaranje prema članovima 3, 5 (pravo na slobodu i sigurnost) i 13 (pravo na efikasan pravni lijek) Konvencije, jer su već bile ispitane i odlučene 2022. godine, u drugom postupku, pred Radnom grupom UN-a za proizvoljno pritvaranje. Konačno, prema članu 46 (obavezujuća snaga i provođenje presuda) Konvencije, Sud je ponovio svoje preporuke iz drugih sličnih presuda, u mjeri u kojoj su relevantne za ovaj slučaj, a posebno da litvanska vlada treba tražiti uvjeravanja od američkih vlasti da aplikant neće biti podvrgnut smrtnoj kazni.

PRAVO NA PRIVATNI I PORODIČNI ŽIVOT, DOM I PREPISKU

Nepriznavanje pravnog odnosa roditelj - dijete uspostavljenog u inostranstvu

Slučajevi *A.P. i R.P. protiv Poljske* (aplikacija broj 1298/19) i *A.D.-K. i drugi protiv Poljske* (aplikacija broj 30806/15) odnosili su se na odbijanje poljskih vlasti da priznaju pravni odnos roditelj-dijete uspostavljen u inostranstvu. U oba slučaja, istospolni par koji je živio u Ujedinjenom Kraljevstvu u građanskom partnerstvu zatražio je da se rodni list njihovog djeteta registruje u Poljskoj. Poljske vlasti su odbile takav zahtjev u oba slučaja, pozivajući se na razloge javne politike. U slučajevima *A.P. i R.P.* biološka majka i njen partner bili su obje poljske državljanke; govorile su poljski kod kuće i provodile su

značajan dio vremena u Poljskoj. Vlada je potvrdila da je *R.P.* stekla poljsko državljanstvo pri rođenju. U slučaju *A.D.-K.* i drugi, biološka majka bila je britanska državljanka, a njena partnerica Poljakinja. Sud je u predmetu *A.P. i R.P. protiv Poljske*, utvrdio je da nije došlo do kršenja u odnosu na većinu pritužbi, već do kršenja prava na poštovanje privatnog života i zabrane diskriminacije u odnosu na dijete. U predmetu *A.D.-K. i drugi protiv Poljske*, Sud je proglasio zahtjev nedopustivim. Negativan uticaj odbijanja registracije stranog rodnog lista na privatni život djeteta nije izgledao dovoljno ozbiljan da bi se pokrenulo pitanje prema članu 8, a porodica nije ukazala ni na kakve posebne prepreke ili praktične poteškoće u uživanju porodičnog života.

Nedostatak dovoljnih zaštitnih mjera u pogledu mjere pretresa i zapljene koju je naložila Parlamentarna istražna komisija za borbu protiv mafije

Slučaj *Grande Oriente d'Italia protiv Italije* (aplikacija broj 29550/17) odnosio se na pretres – koji je naložila parlamentarna istražna komisija koja je istraživala infiltraciju kriminalnih organizacija mafijaškog tipa u masonske lože – prostorija italijanskog masonskog udruženja i naknadnu zapljenu brojnih papirnih i digitalnih dokumenata, posebno spiskova koji sadrže imena i lične podatke više od šest hiljada pojedinaca. U presudi Sud je zaključio da je došlo do kršenja prava iz člana 8 (pravo na poštovanje doma) Konvencije. Ukazujući na diskreciono pravo koje države uživaju u oblasti parlamentarne autonomije, Sud je, međutim, utvrdio da miješanje u pravo udruženja aplikanta na poštovanje njegovog doma nije bilo praćeno dovoljnim zaštitnim mjerama protiv zloupotrebe i proizvoljnosti, te stoga nije bilo „neophodno u demokratskom društvu“, budući da nije imalo na raspolaganju nikakvu *ex ante* garanciju ili *ex post* pravni lijek.

SLOBODA MISLI, SAVJESTI I VJEROISPOVIJESTI

Formalistički pristup pritužbi zbog izostanka veganske hrane

U presudi u predmetu *G.K. i A.S. protiv Švicarske* (aplikacije broj: 55299/20 i 31515/22) Sud je većinom glasova zaključio da je došlo do kršenja prava iz člana 9 (sloboda misli i savjesti) i člana 13 (pravo na efikasan pravni lijek) Konvencije. Slučaj se odnosio na neuspjeh u obezbjeđivanju veganske prehrane aplikantima, dok su bili pod brigom države. Prvi aplikant bio je u pritvoru, dok je drugi bio smješten u psihijatrijsku bolnicu. Uprkos podnošenju zahtjeva, aplikanti nisu primali u potpunosti vegansku ishranu. Međutim, nisu donesene formalne administrativne “odluke” po

njihovim zahtjevima, na koje bi se moglo uložiti žalba prema nacionalnom zakonodavstvu i koje bi omogućile švicarskim sudovima da ispituju meritum njihovih žalbi. Sud je utvrdio da je reakcija švicarskih vlasti na slučaj aplikanata bila previše formalistička. Kao rezultat toga, pravni putevi koje su aplikanti koristili bili su neefikasni u praksi. To je također značilo da pritužbe aplikanta u vezi s pristupom veganskoj ishrani, u skladu s njihovim etičkim uvjerenjima, iako su bile pod nadzorom vlasti, nikada nisu bile ispitane na nacionalnom nivou.

SLOBODA IZRAŽAVANJA

Kritikovanje fudbalskog sudije i suđenja

Predmet *de Carvalho Marques i drugi protiv Portugala* (aplikacije broj: 29703/19, 29978/19, 34185/19, 37235/19, 47902/20 i 3708/22) odnosio se na disciplinski postupak koji je pokrenuo Disciplinski odbor Portugalskog fudbalskog saveza protiv Fudbalskog kluba Porto (Futebol Clube do Porto SAD – Futebol SAD), njegovog direktora za komunikacije i predsjednika. Kažnjeni su novčanom kaznom između 459,00 i 15,300 eura (EUR) nakon izjava koje su dali u medijima kritikujući rad sudija i sistem suđenja u cjelini. Direktor za komunikacije i predsjednik su također privremeno suspendovani sa svojih dužnosti (aplikacija broj 29703/19). Sud je jednoglasno utvrdio da je došlo do kršenja prava iz člana 10 (sloboda izražavanja) Konvencije u odnosu na Fudbalski klub Porto (aplikacija broj 47902/20), kao i da nema kršenja tog prava u odnosu na ostale aplikacije. Sud je smatrao da aplikanti nisu dostavili nikakve dokaze kojima bi potkrijepili svoje optužbe za korupciju i manipulaciju utakmicama (u aplikacijama broj: 29978/19, 37235/19, 34185/19, 29703/19 i 3708/22). Njihove izjave su predstavljale vrijednosne sudove bez dovoljne činjenične osnove. Nasuprot tome, u vezi s aplikacijom fudbalskog kluba, Sud je smatrao da su izjave ostale u granicama prihvatljive kritike.

PRAVO NA IMOVINU

Oduzimanje privatne nekretnine

Predmet *Bazhenov i drugi protiv Rusije i Ukrajine* (aplikacije broj: 20092/18 i 11 drugih) odnosio se na poništavanje vlasništva aplikanata nad zemljišnim parcelama u Sevastopolju (Krim) od strane ruskih vlasti između 2015. i 2017. godine. Parcele su prvobitno prenesene u privatno vlasništvo, tokom kontrole ukrajinskih vlasti. Ruske vlasti su ih vratile kao

javno vlasništvo na osnovu toga što su to šumska zemljišta i kao takva nikada nisu trebala biti privatizovana. U svojoj presudi Sud je utvrdio da je došlo do kršenja prava iz člana 1 Protokola broj 1 (zaštita imovine) uz Konvenciju od strane Ruske Federacije u odnosu na trojicu od pet aplikanata (g. Bazhenov, g. Bornyakov i g. Agafonov) zbog toga što su lišeni svog zemljišta, i u odnosu na jednu od aplikantica (gđa Sklyarenko) zbog toga što joj je oduzet prihod od prodaje njenog zemljišta. Sud je također zaključio da je prekršen član 6 stav 1 Konvencije (pravo na pravično suđenje) od strane Ruske Federacije u odnosu na četiri aplikanta (g. Bazhenov, gđa Melnik, gđa Sklyarenko i g. Agafonov). Sud je utvrdio da su, prilikom ispitivanja pravne valjanosti početne dodjele zemljišta, ruski "sudovi" pozvali se na navodna kršenja ukrajinskog zakona o privatizaciji zemljišta isključivo kao izgovor za opravdanje naknadnog poništenja vlasništava prema odredbama ruskog zakona i prakse. Njihove odluke o poništavanju vlasništva i potraživanju zemljišnih parcela nisu bile zakonite. Štaviše, odluke kojima se odobrava tužba gđe Melnik protiv gđe Sklyarenko za iznos koji je platila za zemljišnu parcelu, također nisu imale osnovu u zakonu. Osim toga, budući da su ruski "sudovi" djelovali na Krimu kršeći Konvenciju, kako je tumačena u svjetlu međunarodnog humanitarnog prava, aplikanti nisu saslušani od strane sudova osnovanih zakonom.

NE BIS IN IDEM

Potreba za pravednom ravnotežom između borbe protiv kriminala i prava da se ne bude suđeno dva puta za isto djelo

U presudi Velikog vijeća u predmetu Jesus Pinhal protiv Portugala (aplikacija broj: 48047/15 i 2276/20) Sud je utvrdio da nije bilo kršenja prava iz člana 4 Protokola broj 7 uz Konvenciju (pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dva puta). Aplikant bio je član i potpredsjednik banke Banco Comercial Português („BCP“). Nakon pritužbe, državno tužilaštvo u Lisabonu, Komisija za tržište vrijednosnih papira (CMVM) i Portugalska centralna banka (BdP) pokrenuli su postupak protiv njega zbog raznih krivičnih i upravnih prekršaja. Pred Sudom je aplikant tvrdio da je tri puta suđen za ista djela. Sud je iskoristio ovu priliku da pojasni kriterije koji se primjenjuju u postizanju pravične ravnoteže između osiguranja da se svi oblici kriminala efikasno kažnjavaju i poštovanja temeljnog prava da se ne bude suđen dva puta za ista djela. Sud je ponovio da član 4 Protokola broj 7 uz Konvenciju utvrđuje temeljno pravo, koje garantuje da se niko ne sudi ili kažnjava u krivičnom postupku za djelo

za koje je već pravosnažno osuđen ili oslobođen. Međutim, naglašeno je da kada je predmetni krivični postupak proizvod integriranog sistema koji omogućava da se različiti aspekti nedjela rješavaju na predvidljiv i proporcionalan način, formirajući koherentnu, cjelinu, tada dotični pojedinac neće biti izložen nepravdi. U ovom slučaju, utvrdivši da postoji suštinska i vremenska veza između tri predmetna postupka – koji su bili „krivični“ u autonomnom značenju Konvencije – Sud je zauzeo stav da su oni činili dio integriranog sistema namijenjenog kažnjavanju različitih aspekata osporenih djela podnošenja lažnih informacija. Stoga nisu predstavljali dupliranje postupka. Shodno tome, nije bilo „dupliranja postupka“ u smislu člana 4 Protokola broj 7, koji štiti pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dva puta.

SUD EVROPSKE UNIJE

Pripremio: Nasir Muftić*

Pregled novosti iz sudske prakse Suda Evropske unije obuhvatit će presude i mišljenja Suda Evropske unije koje su donesene u maju, junu i julu 2026. godine.¹ 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.

T-1097/23 i T-1119/23 – Komisija može zahtijevati otkrivanje dokumenata pohranjenih na ličnim komunikacijskim uređajima koji se koriste u profesionalne svrhe

U oktobru 2022. godine Vivendi je obavijestio Evropsku komisiju o koncentraciji koja se sastojala od sticanja isključive kontrole nad kompanijom Lagardère. Vivendi i Lagardère su dvije francuske grupacije koje posluju u sektoru medija i izdavaštva. Odlukom od 9. juna 2023. godine Komisija je odobrila ovu transakciju, uz određene uslove. Međutim, posumnjavši da je koncentracija provedena prije nego što je za to bilo odobrenje, Komisija je pokrenula istragu. U tom kontekstu, Komisija je odlukama od 19. septembra 2023. godine uputila zahtjeve za dostavljanje informacija dvjema kompanijama, tražeći od njih da dostave dokumente identificirane na osnovu unaprijed definisanih tema i pojmova za pretragu, sadržanih u komunikaciji određenih osoba tokom određenog perioda. Ti dokumenti obuhvatali su, između ostalog, informacije razmijenjene putem profesionalnih i privatnih elektronskih komunikacijskih uređaja, pod uslovom da su ti uređaji barem jednom korišteni u profesionalne svrhe.

Smatrajući da su tim zahtjevima, između ostalog, povrijeđena prava na poštivanje privatnog života, Vivendi i Lagardère pokrenuli su postupke pred Općim sudom Evropske unije, tražeći poništenje odluka Komisije. U svojim presudama od 3. juna Sud je odbio tužbe.

* Docent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

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

Opći sud je utvrdio da su zahtjevi Komisije mogli dovesti do ozbiljnog zadiranja u pravo na poštovanje privatnog života. Međutim, ocijenio je da je takvo ograničenje opravdano prema pravu Evropske unije. Naime, ono se zasniva na dovoljno jasnoj i preciznoj pravnoj osnovi, poštuje samu suštinu prava na privatnost, slijedi cilj od općeg interesa koji se ogleda u osiguravanju djelotvorne primjene pravila o konkurenciji te ostaje proporcionalno tom cilju. U tom pogledu, Opći sud ističe da se informacije koje se odnose na privatni život prikupljaju samo usputno, u okviru pribavljanja informacija komercijalne prirode. Također naglašava da su zahtjevi ograničeni na određene osobe, određeni period i precizno definisane kriterije pretrage. Osim toga, zahtjevi su praćeni zaštitnim mehanizmima usmjerenim na zaštitu osjetljivih podataka i povjerljivih informacija.

Konačno, Opći sud smatra da bi istražne ovlasti Komisije mogle biti lišene svoje efikasnosti ukoliko bi kompanije mogle odbiti dostavljanje dokumenata pohranjenih na ličnim uređajima koji se koriste u profesionalne svrhe. Opći sud također podsjeća da zahtjevi Komisije za dostavljanje informacija podliježu sudskoj kontroli pred sudovima Evropske unije, što predstavlja dodatnu garanciju zaštite osnovnih prava.

C-155/25 – Italijanski sistem zapošljavanja administrativnog, tehničkog i pomoćnog osoblja u javnim obrazovnim ustanovama krši pravo EU

U Italiji se administrativno, tehničko i pomoćno osoblje javnih obrazovnih ustanova (u daljnjem tekstu: „osoblje“) zapošljava na osnovu ugovora na određeno vrijeme radi privremenog popunjavanja upražnjenih radnih mjesta. Međutim, zaposlenje na neodređeno vrijeme na tim istim radnim mjestima moguće je ostvariti isključivo putem javnih konkursa koji se ne organizuju prema unaprijed utvrđenom rasporedu i na kojima mogu učestvovati samo zaposlenici iz te kategorije koji imaju najmanje dvije godine iskustva na osnovu takvog ugovora. Evropska komisija smatra da je takav sistem nespojiv s pravom Evropske unije koje uređuje ugovore o radu na određeno vrijeme, a koje predviđa ograničenja njihovog korištenja i daje prednost postupcima zapošljavanja na neodređeno vrijeme. Zbog toga je Komisija pred Sudom pravde Evropske unije pokrenula postupak protiv Italije zbog povrede obaveza.

Sud je prihvatio tužbu Komisije. Prije svega, Sud ističe da italijanski pravni okvir ne propisuje maksimalno trajanje niti maksimalan broj ugovora na određeno vrijeme koji se mogu zaključiti sa osobljem. Drugo, u pogledu javnih

konkursa kojima se osoblju omogućava zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme, Sud posebno ističe da uslov prema kojem je za učešće na tim konkursima potrebno prethodno ostvariti najmanje dvije godine radnog staža na osnovu ugovora na određeno vrijeme podstiče korištenje takvih ugovora tokom tog minimalnog perioda od dvije godine, iako oni u stvarnosti služe za zadovoljavanje trajnih i dugoročnih potreba za radnom snagom. Osim toga, Italija se ne može pozivati na potrebu za fleksibilnošću, jer italijansko zakonodavstvo ne utvrđuje konkretne i precizne okolnosti koje bi opravdale korištenje uzastopnih ugovora o radu na određeno vrijeme za osoblje niti osigurava da takvi ugovori zaista odgovaraju potrebi za fleksibilnošću. Konačno, činjenica da su u skorijoj prošlosti organizovani javni konkursi koji su dovodili do zapošljavanja osoblja na neodređeno vrijeme također nije dovoljna da spriječi zloupotrebe koje proizlaze iz uzastopnog zaključivanja ugovora na određeno vrijeme, s obzirom na to da su takvi konkursi organizovani ad hoc, odnosno bez unaprijed utvrđenog i predvidivog rasporeda.

C-421/24 – Google može biti odgovoran za YouTube videozapise kreatora sadržaja s kojim ima komercijalno partnerstvo

Dana 19. jula 2022. godine italijansko regulatorno tijelo za komunikacije (AGCOM) izreklo je kompaniji Google Ireland Ltd novčanu kaznu u iznosu od 750.000 eura i naložilo joj da ukloni nekoliko YouTube videa kojima se promovisalo online klađenje, čime je povrijeđeno italijansko zakonodavstvo. Te videoe objavio je kreator sadržaja koji je s kompanijom Google imao zaključen ugovor o komercijalnom partnerstvu, kojim je, između ostalog, bilo predviđeno dijeljenje prihoda ostvarenog od oglasa koji se prikazuju prije svakog videa.

Prije zaključenja tog ugovora Google je pregledao sadržaj videa, temu kanala, najgledanije odnosno najnovije videoe, kao i povezane metapodatke. Google je pred italijanskim upravnim sudom pokrenuo postupak protiv te odluke, pozivajući se na pravo Evropske unije koje se primjenjuje na elektronsku trgovinu, a posebno na izuzeće od odgovornosti koje pružaoci usluga hostinga uživaju u pogledu sadržaja koji objavljuju treće osobe. AGCOM je tvrdio da se to izuzeće u konkretnom slučaju ne može primijeniti jer su aktivnosti povezane s igrama na sreću isključene iz područja primjene Direktive Evropske unije o elektronskoj trgovini².

² Direktiva 2000/31/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 8. juna 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektronske trgovine (Direktiva o elektronskoj trgovini).

Predmet je dospio pred Državno vijeće Italije, koje je odlučilo Sudu pravde Evropske unije uputiti pitanja na prethodno odlučivanje. U svojoj presudi Sud najprije ističe da pravo Evropske unije isključuje igre na sreću, kao i sve aktivnosti povezane s njima, iz područja harmonizacije u oblasti elektronske trgovine, zbog značajnih moralnih, vjerskih i kulturnih razlika koje među državama članicama postoje u tom području. Međutim, usluga online hostinga nije sama po sebi povezana s igrama na sreću, budući da se sastoji u neutralnom pohranjivanju sadržaja koji dostavlja korisnik, bez promotivne namjere. Stoga hosting sadržaja koji sadrži oglase povezane s online igrama na sreću nije obuhvaćen navedenim izuzećem predviđenim pravom EU te, prema tome, potpada pod područje primjene Direktive o elektronskoj trgovini.

Također, kako bi mogao ostvariti korist od izuzeća od odgovornosti za sadržaj objavljen na platformi, operater mora djelovati kao „pružalac posredničke usluge“, odnosno obavljati strogo tehničku, automatizovanu i pasivnu aktivnost, bez saznanja o informacijama koje se prenose ili pohranjuju i bez kontrole nad njima. To, međutim, nije slučaj kada operater, radi zaključivanja ugovora o komercijalnom partnerstvu, pregleda glavnu temu video kanala, njegove najgledanije ili najnovije videe i povezane metapodatke. Na taj način operater stiče konkretna saznanja o ključnom sadržaju određenog skupa videa i stoga se ne može pozivati na to da djeluje kao pružalac posredničke usluge. Na nacionalnom sudu je da, u vezi s ugovorom o komercijalnom partnerstvu zaključenim s Googleom, provjeri da li Google razumno nije mogao biti nesvjestan činjenice da su glavna tema predmetnog YouTube kanala bile igre na sreću i klađenje te da su na njemu bili objavljeni videi kojima se takve aktivnosti promovišu.

C-424/24 i C-425/24 – Disciplinske sankcije u sportu moraju biti podložne sudskom nadzoru

Dana 1. aprila 2022. godine Savezno javno tužilaštvo Italijanskog fudbalskog saveza (FIGC) pokrenulo je disciplinski postupak protiv više klubova, uključujući Juventus FC, kao i protiv nekih njihovih rukovodilaca, za koje se sumnjalo da su učestvovali u sistemu fiktivnog uvećavanja kapitalnih dobitaka prilikom transfera igrača, s ciljem umjetnog povećanja njihove knjigovodstvene vrijednosti. Nakon toga, dvojici rukovodilaca Juventusa izrečena je zabrana obavljanja bilo kakvih aktivnosti u okviru FIGC-a. Te sankcije je potom Međunarodna fudbalska federacija (FIFA) proširila na globalni nivo, a potvrdio ih je i najviši italijanski sportski sud.

Nakon što je kasnije pred italijanskim upravnim sudom pokrenut postupak, taj sud, čija je nadležnost ograničena na dosuđivanje naknade štete i koji nema mogućnost poništavanja takvih sankcija, uputio je Sudu pravde Evropske unije pitanja o tome jesu li navedene sankcije u skladu sa slobodama kretanja koje garantuje pravo EU, kao i da li je takav sistem sudske kontrole u skladu s pravom Evropske unije.

Prije svega, Sud pravde utvrđuje da sankcija kojom se zabranjuje obavljanje profesionalne djelatnosti na području svih država članica predstavlja ograničenje sloboda kretanja osoba na koje se sankcija odnosi. Ipak, takvo ograničenje može biti opravdano ako slijedi legitiman cilj od javnog interesa i ako je proporcionalno tom cilju. Na nacionalnom sudu je da utvrdi jesu li ti uslovi ispunjeni, pri čemu Sud napominje da se prvi uslov čini ispunjenim imajući u vidu značaj poštivanja finansijskih i računovodstvenih standarda koji se primjenjuju na fudbalske klubove za osiguravanje pravilnog odvijanja sportskih takmičenja. Kada je riječ o poštovanju načela proporcionalnosti, nacionalni sud mora utvrditi ne samo da li su privremene zabrane obavljanja profesionalne djelatnosti predviđene pravilima FIGC-a dio dosljednog i sveobuhvatnog sistema usmjerenog na okončanje nezakonitog postupanja i sprečavanje njegovog ponavljanja, već i da li se sankcije određuju na osnovu transparentnih, objektivnih i nediskriminatorskih kriterija. Drugo, pojedinci moraju imati na raspolaganju efikasan pravni lijek protiv mjera kojima se povređuju prava i slobode priznate pravom EU, a posebno protiv akata kojima se izriču takve sankcije.

Da bi pravo države članice ispunilo ovaj zahtjev, ono prije svega mora omogućiti pojedincima da pokrenu postupak pred sudom ili drugim pravosudnim tijelom koje ima ovlaštenje da poništi takve sankcije i, prema potrebi, odredi privremene mjere. Nadalje, države članice moraju osigurati nezavisnost tog suda ili pravosudnog tijela, posebno od svakog vanjskog pritiska koji bi mogle vršiti predmetne sportske organizacije. Također je neophodno da postojanje, sastav i organizacija tog suda ili pravosudnog tijela budu uređeni zakonom.

Konačno, predmetni sud ili pravosudno tijelo mora strankama osigurati odgovarajuće procesne garancije, posebno poštivanje prava na odbranu i načela saslušanja stranaka, te vršiti djelotvornu sudsku kontrolu nad aktima koji mu se podnesu. S druge strane, pravo EU ne zahtijeva postojanje drugostepenog suda. Dovoljno je postojanje suda ili pravosudnog tijela koje garantuje efikasan pristup pravosuđu. Na nacionalnom sudu je da utvrdi ispunjavaju li italijanski sportski sudovi ili, barem, sud koji odlučuje u posljednjem stepenu, u konkretnom slučaju sve navedene uslove.

C-196/24 – Sud države članice ne može odbiti izvršenje zahtjeva za istražnu mjeru koju je dostavio sud druge države članice, a kojim se traži ekshumacija tijela navodnog roditelja radi utvrđivanja porijekla, opravdavajući to odbijanje isključivo na osnovu toga što je dotična ekshumacija zabranjena prema njenom materijalnom nacionalnom pravu

Jedna osoba je pokrenula postupak pred italijanskim sudovima radi utvrđivanja svog porijekla u odnosu na navodnog oca, čije je tijelo sahranjeno u Francuskoj. Kako bi se nakon smrti izradio nalaz genetskog vještačenja, italijanski sud je, na osnovu Uredbe o prekograničnom izvođenju dokaza³, zatražio od nadležnog francuskog suda da izvrši ekshumaciju tijela navodnog oca i uzme uzorak DNK. Međutim, francusko pravo, u odsustvu izričite saglasnosti koju je osoba dala za života, zabranjuje takvu genetsku identifikaciju nakon smrti u svrhu postupka utvrđivanja porijekla. Francuski sud zatražio je od Suda pravde Evropske unije odgovor na pitanje da li takvo materijalnopravno pravilo nacionalnog prava može opravdati odbijanje izvršenja predmetne istražne radnje.

Sud je odgovorio da Uredba o prekograničnom izvođenju dokaza ne dopušta zamoljenom sudu da odbije izvršenje zahtjeva za istražnu radnju kojom se traži izvođenje dokaza u obliku uzimanja genetskog uzorka nakon ekshumacije tijela navodnog roditelja, uz obrazloženje da pravilo materijalnog nacionalnog prava tog suda zabranjuje izvođenje takvog dokaza. Navedena uredba strogo je ograničena na procesne aspekte izvođenja dokaza u sudskim postupcima s prekograničnim elementom. Odluka o određivanju istražne radnje pripada sudu koji odlučuje o sporu u građanskoj ili trgovačkoj stvari, dok je zamoljeni sud nadležan za izvršenje te istražne radnje u skladu s procesnim pravilima svoje države članice.

Osim toga, razlozi zbog kojih se zahtjev za izvršenje istražne radnje može odbiti taksativno su navedeni u Uredbi i moraju se tumačiti usko. Zamoljeni sud stoga ne može primijeniti pravilo svog materijalnog nacionalnog prava, uključujući pravilo koje proizlazi iz temeljnih načela njegovog pravnog poretkta, kako bi odbio izvršenje zahtijevane istražne radnje. Konačno, isključivo je sud koji je uputio zahtjev nadležan provjeriti da li je istražna radnja koju je odredio u postupku koji se pred njim vodi u skladu s osnovnim pravima garantovanim Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima.

³ Uredba (EU) 2020/1783 Evropskog parlamenta i Vijeća od 25. novembra 2020. o saradnji između sudova država članica u izvođenju dokaza u građanskim ili trgovačkim stvarima (izvođenje dokaza).

U konkretnom slučaju, kada je riječ o pitanjima francuskog suda koja se odnose na poštivanje prava na ljudsko dostojanstvo iz člana 1. Povelje, iz spisa koji je dostavljen Sudu ni na koji način ne proizlazi da italijanski sud, prilikom odmjerenja suprotstavljenih interesa u konkretnom slučaju, nije na odgovarajući način uzeo u obzir to pravo. Osim toga, u ovom slučaju nije moguće utvrditi postojanje sistemskog rizika od povrede osnovnih prava pred italijanskim sudovima. Stoga nema osnova da francuski sud provjerava da li je italijanski sud zaista poštovao osnovna prava garantovana Poveljom kako bi odstupio od načela uzajamnog povjerenja i na toj osnovi odbio izvršenje zahtijevane istražne radnje.

C-199/24 – Komercijalne online baze podataka koje pružaju podatke o krivičnim osudama i sudskim presudama ne ispunjavaju uslove za izuzetak u “novinarsku svrhu”, koju dozvoljava Opća uredba u zaštiti podataka

Jedna švedska kompanija uz naknadu upravlja bazom podataka koja omogućava pretragu podataka o osobama protiv kojih su vođeni krivični postupci, kao i uvid u presude kojima su te osobe osuđene. Jedna osoba, koja je osuđena 2011. godine, zatražila je brisanje svojih ličnih podataka iz te baze. Međutim, brisanje je izvršeno tek naknadno, na osnovu interne politike te kompanije o čuvanju podataka. Ta osoba je potom pred švedskim sudovima pokrenula postupak radi naknade štete na osnovu Opće uredbe o zaštiti podataka (GDPR).⁴

U svoju odbranu kompanija se pozvala na ustavnopravnu zaštitu koju ta baza podataka uživa u pogledu slobode izražavanja. Prema švedskom pravu, takva zaštita isključuje primjenu GDPR-a i osobi o kojoj je riječ ostavlja samo mogućnost pokretanja postupka zbog klevete, bilo krivičnog bilo građanskog, radi zaštite svojih prava. Švedski sud, koji je izrazio sumnju u usklađenost takvog zakonodavstva s GDPR-om, uputio je Sudu pravde Evropske unije pitanja na prethodno odlučivanje. U svojoj presudi Sud ističe da GDPR zahtijeva od država članica da zakonom usklade pravo na zaštitu ličnih podataka sa slobodom izražavanja i informisanja, uključujući izražavanje u novinarske svrhe te u svrhu akademskog, umjetničkog ili književnog izražavanja.

⁴ Uredba (EU) 2016/679 Evropskog parlamenta i Vijeća od 27. aprila 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju van snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (Tekst značajan za EGP) SL L 119, 4.5.2016., str. 1.–88.

Države članice mogu predvidjeti izuzetke i odstupanja od pojedinih odredbi GDPR-a ako je to neophodno radi postizanja tog usklađivanja. Međutim, države članice ne mogu isključiti primjenu GDPR-a na obradu podataka u svrhe koje nisu među prethodno navedenim. Također ne mogu osobi o kojoj je riječ uskratiti pravna sredstva garantovana GDPR-om tako što bi joj ostavile samo mogućnost pokretanja krivičnog ili građanskog postupka zbog klevete.

Ta osoba mora imati mogućnost da, u pogledu obrade svojih ličnih podataka, neposredno koristi pravna sredstva koja su joj dostupna na osnovu te uredbe. Prema mišljenju Suda, lični podaci obrađuju se u „novinarske svrhe“ kada je cilj njihove obrade informisanje javnosti ili iznošenje mišljenja ili ideja, kada je sadržaj pripremljen u skladu s etičkim pravilima ili kodeksima ponašanja te kada je uređen ili prilagođen, ili je barem usklađen s uređivačkom politikom. Činjenice koje se iznose moraju biti provjerene. Objavljivanje na internetu, uz naknadu, podataka o krivičnim osudama ne ispunjava navedene uslove i, prema tome, ne može se smatrati obradom ličnih podataka u novinarske svrhe, pod uslovom da nacionalni sud potvrdi tu ocjenu.

T-268/21 RENV i T-538/24 – Program državne pomoći koji se sastoji od subvencija koje Italija isplaćuje aviokompanijama pogođenim krizom COVID-19 u skladu je s pravom EU

U oktobru 2020. godine Italija je obavijestila Evropsku komisiju o programu državne pomoći koji se sastojao od subvencija isplaćenih putem kompenzacijskog fonda u iznosu od 130 miliona eura određenim aviokompanijama koje posjeduju italijansku licencu. Cilj programa bio je nadoknaditi štetu koju su te aviokompanije pretrpjele u periodu od 1. marta do 15. juna 2020. godine zbog ograničenja putovanja i drugih mjera uvedenih radi suzbijanja širenja pandemije COVID-19. Komisija je odobrila tu mjeru, smatrajući da je u skladu s unutrašnjim tržištem. Međutim, nakon što je Ryanair pokrenuo postupak, Opći sud Evropske unije poništio je tu odluku 24. maja 2023. godine, utvrdivši da Komisija u svojoj odluci o odobravanju nije dala dovoljno obrazloženja u pogledu uslova za ostvarivanje prava na pomoć koji se odnosio na minimalnu naknadu. Međutim, presudom od 23. januara 2025. godine Sud pravde ukinuo je presudu Općeg suda i vratio predmet tom sudu na ponovno odlučivanje (predmet T-268/21 RENV).

U međuvremenu, program pomoći izmijenjen je i produžen za period od 16. juna do 31. decembra 2020. godine. Dana 13. oktobra 2023. godine Italija je obavijestila Komisiju o produženju i izmjeni kompenzacijske mjere za

2021. godinu, pri čemu je predviđeno i povećanje budžeta za dodatnih 100 miliona eura. Komisija je i tu mjeru odobrila, a protiv njene odluke Ryanair je također pokrenuo postupak pred Općim sudom (predmet T-538/24). Opći sud je odbio obje tužbe koje je podnio Ryanair. U predmetu T-268/21 RENV Opći sud utvrđuje da uslov prema kojem aviokompanija mora posjedovati italijansku licencu ne predstavlja povredu načela zabrane diskriminacije, budući da je razlika u postupanju u odnosu na aviokompanije sa sjedištem izvan Italije, koja proizlazi iz predmetnog programa, dopuštena na osnovu člana 107. stav 2. tačka (b) UFEU-a. Taj uslov se odnosi na kompanije koje su bile najteže pogođene mjerama kojima su u kontekstu pandemije COVID-19 bile zabranjene ili ograničene saobraćajne veze prema Italiji ili iz Italije.

Opći sud također utvrđuje da uslov koji se odnosi na minimalnu naknadu ne dovodi do diskriminacije, jer sam po sebi ne uspostavlja razliku u postupanju na osnovu državljanstva aviokompanija, već se primjenjuje prema mjestu u kojem zaposlenici imaju svoju matičnu bazu.

Kada je riječ o načelima slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana, Ryanair nije dokazao da bi zahtjev za posjedovanjem italijanske licence proizveo ograničavajuće učinke koji prelaze ono što je svojstveno državnoj pomoći dodijeljenoj u skladu s pravom EU, niti da bi taj zahtjev mogao odvratiti Ryanair od obavljanja njegovih aktivnosti u Italiji. Slično tome, iz uslova koji se odnosi na minimalnu naknadu ne može se izvesti zaključak o povredi tih načela.

Nadalje, Opći sud ističe da Komisija, prilikom ispitivanja programa državne pomoći, može procjenjivati njegove opće karakteristike kako bi utvrdila da li postoji mogućnost da on nezakonito pogoduje njegovim korisnicima. Komisija pritom nije dužna provoditi pojedinačnu analizu svake dodijeljene pomoći. U tom kontekstu, Komisija nije bila dužna utvrđivati da li bi pomoć dodijeljena korisnicima predmetnog programa mogla koristiti grupacijama kojima pripadaju ili da li bi pomoć dodijeljena tim grupacijama na osnovu drugih mjera mogla koristiti tim korisnicima. Konačno, Opći sud odbacuje Ryanair-ove argumente kojima se tvrdi da su povrijeđena njegova procesna prava i obaveza obrazlaganja odluke. U predmetu T-538/24 Opći sud odbija tužbu primjenjujući, u suštini, isto obrazloženje.

Upute za autore

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

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

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

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

Autori dopuštaju postavljanje svojih radova na web stranicu Časopisa.

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

Radovi koje ovaj časopis objavljuje su:

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

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

Dokument treba biti načinjen u programu Microsoft Word. U njemu ne smiju postojati nikakve indikacije osobnoga identiteta autora ili institucije u

kojoj bilo koji od autora radi, kako u samom radu, tako ni u karakteristikama (properties) elektroničkog dokumenta.

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

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

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

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

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

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

Prva stranica rukopisa treba sadržavati:

- Naslov
- Datum
- Broj riječi u članku
- Ime autora i profesija
- Nazivi ustanova u kojima rade
- E-mail adrese

- Kategorizaciju
- Sažetak i ključne riječi na izvornom jeziku rada
- Naslov, sažetak i ključne riječi i naslov na engleskom jeziku (summary, key words)

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

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

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

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

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

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

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

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

Ukoliko je riječ o navođenoj knjizi:

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

Ukoliko je riječ o navođenom članku:

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

Ukoliko je riječ o navođenom članku u časopisu:

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

Ukoliko je riječ o navođenom članku u elektroničkom časopisu:

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

Ukoliko je riječ o navodenoj Web adresi:

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

Rad treba oblikovati prema sljedećim uputama:

- dokument pohraniti u programu MS Word (*.doc format);
- stranica standardne veličine (A4);
- obični prored za cijeli rukopis
- font Arial, 12 pt;
- sve margine 2,5 cm;
- ne 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

