

Godišnjak

PRAVNOG FAKULTETA U SARAJEVU

LXVIII

2025.



Sarajevo, 2025.

Godišnjak

PRAVNOG FAKULTETA U SARAJEVU

LXVIII

2025.



**GODIŠNJAK PRAVNOG FAKULTETA UNIVERZITETA U SARAJEVU
LXVIII – 2025.**

**YEARBOOK OF THE LAW FACULTY OF THE UNIVERSITY OF SARAJEVO
LXVIII – 2025.**

Izdavač

Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet

Redakcijski odbor

Prof. dr. Jasna Bakšić-Muftić, prof. dr. Abedin Bikić, prof. dr. Iza Razija Mešević,
prof. dr. Amila Ferhatović, prof. dr. Edina Sudžuka, prof. dr. Ehlimana Memišević

Međunarodni redakcijski odbor

Prof. dr. Davor Derenčinović (Pravni fakultet Zagreb), prof. dr. Hana Horak
(Ekonomski fakultet Zagreb), prof. dr. Dubravka Hrabar (Pravni fakultet Zagreb),
prof. dr. Anita Kurtović-Mišić (Pravni fakultet Split), prof. dr. Janja Hojnik
(Pravni fakultet Maribor), prof. dr. Branko Radulović (Pravni fakultet Beograd),
prof. dr. Adem Sözüer (Pravni fakultet Istanbul)

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr. Abedin Bikić

Sekretar redakcije

Azemina Mulalić, MA

Tehničko uređenje

Narcis Pozderac, TDP Sarajevo

*Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu indeksira se u međunarodnim referentnim bazama
CSA Sociological Abstracts (Proquest), CSA Worldwide Political Science Abstracts (Proquest),
a puni tekst je uključen u Central and East European Academic Source (EBSCOhost) i Law
Journal Library (Hein Online).*

SADRŽAJ

Članci

Dr. sc. Kanita Imamović-Čizmić, Mirza Pale, mr. iur. KONCEPTUALNI OKVIR I OTVORENA PITANJA PRIMJENE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U SEKTORU SOCIJALNE SKRBI I INSTITUCIONALNE NJEGE STARIH LICA U BOSNI I HERCEGOVINI	9
Dr. sc. Vesna Lazić Buljan BIRO ZELENE KARTE: PRAVNI POLOŽAJ I TRANSFORMACIJA U ZAŠTITI OŠTEĆENIH U PREKOGRANIČNIM SAOBRAĆAJNIM NEZGODAMA	29
Dr. sc. Amina Nikolajev, Enida Dučić, mr. iur. EFIKASNOST EKONOMSKIH INSTRUMENATA ZAŠTITE OKOLIŠA U SVJETLU RIMSKE PRAVNE TRADICIJE I EKONOMSKE ANALIZE PRAVA	49
Dr. sc. Kanita Pruščanović SAUČINITELJSTVO KAO OBLIK SAUČESNIŠTVA U MEĐUNARODNOM KRIVIČNOM PRAVU	71
Lejla Ramić, mr. iur. ENERGETSKO CERTIFICIRANJE KAO REGULATORNI I TRŽIŠNI INSTRUMENT NA STAMBENOM TRŽIŠTU U FBiH	103
Dr. sc. Darja Softić Kadenić, LL.M. (Graz) HAŠKA KONVENCIJA O MJERODAVNOM PRAVU ZA TRUSTOVE I NJHOVOM PRIZNAVANJU	133
Miloš Davidović, mr. iur. ZLOUPOTREBA JAVNIH RESURSA KAO PROTIVPRAVNI MODEL FINANSIRANJA IZBORNOG PROCESA U BOSNI I HERCEGOVINI – ANALIZA NORMATIVNOG OKVIRA I INSTITUCIONALNOG ODGOVORA	159
Adna Škamo, mr. iur. REGULATORNE PRAZNINE NA RATNOM FRONTU: POVLAČENJE DIREKTIVE O ODGOVORNOSTI ZA UMJETNU INTELIGENCIJU I PRAVNA NEREGULIRANOST TERETA DOKAZIVANJA KOJI SE PRIMJENJUJE NA ORUŽANE DRONOVE I AUTONOMNO ORUŽJE	219

Dr. sc. Edina Sudžuka, Vernes Šikalo, mr. iur. PRINUDNA NAPLATA DIREKTNIH POREZA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE	221
---	-----

Dr. sc. Enver Ajanović ZAŠTITA KULTURNOG NASLJEĐA U BOSNI I HERCEGOVINI	257
---	-----

Prikazi

Adina Kapo, mr. iur. AMILA KASUMOVIĆ, ZATOČENE: ŽENE U ZATVORSKOM SUSTAVU BOSNE I HERCEGOVINE : 1878-1914., SARAJEVO: FILOZOFSKI FAKULTET UNIVERZITETA, STR. 165.	303
--	-----

Dino Kovačević, mr. iur. NELIJEP ŽENSKI ŽIVOT U POSTOSMANSKOJ BOSNI: ZABLUDA ILI SVJEDOČANSTVO O NEPROMIJENJENOM? HANA YOUNIS, ŽENE U SUDSKIM SPISIMA 1878-1914. ODBJEGLE, PRELJUBNICE, RENTIJERKE, ZEMLJOVLASNICE, SARAJEVO: INSTITUT ZA HISTORIJU UNIVERZITETA, 2023, STR. 337	313
--	-----

Almina Selimbašić, mr. iur. FRANK CHALK I KURT JONASSOHN, HISTORIJA I SOCIOLOGIJA GENOCIDA: ANALIZE I STUDIJE SLUČAJEVA, 1990.	319
---	-----

Amela Trako-Mahmutović, mr. iur. MARKO RAŠICA, ZAKONI BRAĆE: DUBROVAČKE BRATOVŠTINE OD PADA REPUBLIKE DO SUVREMENOG DOBA, ZAGREB: HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI I UMJETNOSTI, DUBROVNIK: ZAVOD ZA POVIJESNE ZNANOSTI U DUBROVNIKU, 2024, 324 STR.	327
--	-----

Ostalo

UPUTE ZA AUTORE	335
IZJAVA O ETIČNOSTI I SAVJESNOSTI GODIŠNJAKA PRAVNOG FAKULTETA U SARAJEVU	355

TABLE OF CONTENTS

Articles

Kanita Imamović-Čizmić, PhD, Mirza Pale, mr. iur. CONCEPTUAL FRAMEWORK AND OPEN QUESTIONS REGARDING THE APPLICATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE SECTOR OF SOCIAL CARE AND INSTITUTIONAL ELDERLY CARE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA	27
Vesna Lazić Buljan, PhD GREEN CARD BUREAU: LEGAL POSITION AND TRANSFORMATION IN THE PROTECTION OF PEOPLE DAMAGED IN CROSS-BORDER TRAFFIC ACCIDENTS	47
Amina Nikolajev, PhD, Enida Dučić, mr. iur. THE EFFICIENCY OF ECONOMIC INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN LIGHT OF ROMAN LEGAL TRADITION AND ECONOMIC ANALYSIS OF LAW	69
Kanita Pruščanović, PhD CO-PERPETRATION AS A FORM OF COMPLICITY IN INTERNATIONAL CRIMINAL LAW	101
Lejla Ramić, mr. iur. ENERGY CERTIFICATION AS A REGULATORY AND MARKET INSTRUMENT IN THE HOUSING MARKET OF THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA	131
Darja Softić Kadenić, PhD, LL.M. (Graz) THE HAGUE CONVENTION ON THE LAW APPLICABLE TO TRUSTS AND THEIR RECOGNITION	157
Miloš Davidović, mr. iur. ABUSE OF PUBLIC RESOURCES AS AN UNLAWFUL MODEL OF FINANCING THE ELECTORAL PROCESS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – ANALYSIS OF THE NORMATIVE FRAMEWORK AND INSTITUTIONAL RESPONSE	190
Adna Škamo, mr. iur. LEGAL GAPS IN THE WAR FRONT: THE WITHDRAWAL OF THE AI LIABILITY DIRECTIVE AND THE LEGAL SILENCE THREATENING THE BURDEN OF PROOF STANDARD APPLICABLE TO ARMED DRONES AND AUTONOMOUS WEAPONS	191

Edina Sudžuka, PhD, Vernes Šikalo, mr. iur. ENFORCED COLLECTION OF DIRECT TAXES IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA	255
---	-----

Enver Ajanović, PhD PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA	298
---	-----

Reviews

Adina Kapo, mr. iur. AMILA KASUMOVIĆ, ZATOČENE: ŽENE U ZATVORSKOM SUSTAVU BOSNE I HERCEGOVINE : 1878-1914., SARAJEVO: UNIVERSITY OF SARAJEVO - FACULTY OF PHILOSOPHY, PP. 165.	303
--	-----

Dino Kovačević, mr. iur. THE UNPLEASANT LIVES OF WOMEN IN POST-OTTOMAN BOSNIA: A MISCONCEPTION OR TESTIMONY OF THE UNCHANGED? HANA YOUNIS, ŽENE U SUDSKIM SPISIMA 1878–1914.: ODBJEGLE, PRELJUBNICE, RENTIJERKE, ZEMLJOVLASNICE, SARAJEVO: UNIVERSITY OF SARAJEVO: INSTITUTE OF HISTORY, 2023, PP. 337.	313
--	-----

Almina Selimbašić, mr. iur. FRANK CHALK & KURT JONASSOHN, HISTORIJA I SOCIOLOGIJA GENOCIDA: ANALIZE I STUDIJE SLUČAJEVA, 1990.	319
---	-----

Amela Trako-Mahmutović, mr. iur. MARKO RAŠICA, ZAKONI BRAĆE: DUBROVAČKE BRATOVŠTINE OD PADA REPUBLIKE DO SUVREMENOG DOBA, ZAGREB: CROATIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS; DUBROVNIK: INSTITUTE FOR HISTORICAL SCIENCES IN DUBROVNIK, 2024., PP. 324.	327
--	-----

Other

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS	345
PUBLICATION ETHICS AND MALPRACTICE STATEMENT	357

ČLANCI

Dr. sc. Kanita Imamović-Čizmić

Redovna profesorica

Univerzitet u Sarajevu

Pravni fakultet

k.imamovic-cizmic@pfsa.unsa.ba

UDK 35.072:364.4-053.9

Izvorni naučni rad

Mirza Pale, mr. iur.

Pravni savjetnik

CEDES Ltd

mirza@cedes.ba

KONCEPTUALNI OKVIR I OTVORENA PITANJA PRIMJENE JAVNO-PRIVATNOG PARTNERSTVA U SEKTORU SOCIJALNE SKRBI I INSTITUCIONALNE NJEGE STARIH LICA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

Demografske promjene i proces starenja stanovništva zahtijevaju inovativne pristupe u pružanju socijalnih usluga. Javno-privatno partnerstvo (JPP) postaje sve češći model u evropskim državama za razvoj infrastrukture i institucionalnih kapaciteta, posebno u sektoru domova za starija lica. U radu se predstavlja konceptualni okvir JPP u sektoru socijalne skrbi i institucionalne njege starih lica te otvorena pitanja ovog tržišta u Bosni i Hercegovini.

Zbog povećane potrebe za institucionalnom njegom starijih osoba, a istovremeno ograničenih budžetskih sredstava u BiH, nužno je pronaći održive modele finansiranja i pružanja usluga. JPP se nameće kao alternativni mehanizam koji može objediniti javne i privatne resurse u cilju osiguravanja kvalitetne i dostupne njege za stariju populaciju. Kroz saradnju javnog i privatnog sektora, moguće je ostvariti dugoročne koristi za korisnike, zajednicu i državu. Implementacija JPP modela u sektoru domova za starija lica može značajno doprinijeti ostvarenju ovih ciljeva kroz poboljšanje dostupnosti i kvaliteta socijalnih usluga. Međutim, postavlja se pitanje da li tržište JPP u sektoru socijalne skrbi i institucionalne njege starih lica ima određene specifičnosti koje bi mogle utjecati na percepciju i motivaciju privatnog investitora za ulazak u JPP. Rad se temelji na analizi relevantne domaće i strane literature, s posebnim naglaskom na primjere iz Narodne republike Kine, Kraljevine Švedske, Kraljevine Nizozemske i Engleske, koje su razvile različite pristupe integrisanoj

skrbi kroz JPP modele. Istovremeno, istražuje se pravni okvir BiH za JPP u sektoru socijalne skrbi starih lica i kroz otvorena pitanja utvrđuju se administrativne i institucionalne prepreke koje usporavaju razvoj ovog koncepta.

Ključne riječi: *javno-privatno partnerstvo, socijalne usluge, domovi za starija lica, institucionalna njega, privatni sektor, javni sektor, Bosna i Hercegovina, starenje stanovništva, održivi razvoj, javna politika*

Uvod

U savremenim društvima, proces starenja stanovništva postaje jedan od ključnih izazova za održivost sistema socijalne zaštite. Bosna i Hercegovina¹, kao tranziciona zemlja s ograničenim fiskalnim kapacitetima, suočava se s rastućim potrebama za institucionalnim oblicima zbrinjavanja starijih osoba. Podaci Agencije za statistiku BiH i Federalnog zavoda za programiranje razvoja² ukazuju na konstantan porast broja osoba starijih od 65 godina, dok kapaciteti postojećih javnih domova za starije nisu dostatni³ da odgovore na potrebe populacije.

¹ Procjenjuje se da osobe starije od 65 godina čine 17% ukupne populacije u BiH (Više na: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?location-s=BA>), a predviđa se da će se taj broj udvostručiti do 2050. godine (Više na: European Health for All). U Brčko distriktu, prosječna starost stanovništva u 2018. godini iznosila je 39,81 godina, s indeksom starosti od 94%, što je iznad prosjeka Bosne i Hercegovine (Strategija razvoja Brčko distrikta BiH za period 2021-2027, str 20, Više na: https://skupstinabd.ba/2-registar/ba/Odluke/2021/2290.%20Strategija%20razvoja%20BD%20BiH__bos.pdf).

² Ukupan broj penzionera u FBiH na kraju decembra 2023. g. iznosio je 444.666, što je za 10.499 ili 1,2% više u odnosu na prethodnu godinu. U posmatranom periodu 2019. - 2023.g. broj penzionera se prosječno godišnje povećavao za 2,4%. U izvještajnoj godini starija populacija (65+) čini oko 17,8% ukupnog stanovništva FBiH, dok penzioneri čine 20,7% ukupnog stanovništva u FBiH, str 11, Više na: <https://fzzpr.gov.ba/files/Makroekonomski%20pokazatelji%20po%20kantonima/Makroekonomski%20pokazatelji%20po%20kantonima%20FBiH%202023.pdf>

³ U Kantonalnoj JU "Gerontološki centar Sarajevo", od 110 osoba na listi čekanja, 80 su nepokretne osobe. Direktor Centra, Mirza Musa, ističe da se sve više korisnika nalazi u teškom zdravstvenom stanju, što zahtijeva dodatne resurse i prilagodbe u pružanju njege u Domu penzionera Tuzla, gdje su kapaciteti od 200 korisnika popunjeni, a liste čekanja su najveće za teže pokretne i nepokretne osobe. Direktor Mirsad Bakalović navodi da trenutni kapaciteti ne mogu zadovoljiti sve potrebe, te da se razmatra povećanje cijena usluga kako bi se održala kvaliteta njege. Više na: https://avaz.ba/vijesti/bih/946002/domovi-za-starije-i-iznemogle-u-fbih-krcati-liste-cekanja-sve-vece-moguca-nova-poskupljenja?utm_source=chatgpt.com

S druge strane, tradicionalni modeli pružanja javnih usluga, koji podrazumijevaju dominantnu ulogu države, pokazali su određena ograničenja u pogledu fleksibilnosti, inovacija i dostupnosti usluga. Pored toga, nedovoljna ulaganja u infrastrukturu, zastarjeli objekti, manjak stručnog kadra i neadekvatna regulacija dodatno otežavaju funkcionisanje sektora socijalne skrbi.

Upravo iz tih razloga, koncept javno-privatnog partnerstva (JPP) sve više dobija na značaju kao mogući odgovor na savremene izazove u oblasti socijalne zaštite. U pitanju je model saradnje u kojem javni i privatni sektor zajednički planiraju, finansiraju, izgrađuju i upravljaju infrastrukturnim objektima i uslugama. U domenu domova za starije osobe, JPP može značiti izgradnju novih objekata, poboljšanje kvaliteta usluga, povećanje kapaciteta i bržu dostupnost korisnicima.

U evropskoj i svjetskoj praksi razvijeni su različiti modeli primjene JPP u sektoru zdravstva i socijalne skrbi, među kojima se posebno izdvajaju primjeri iz Narodne Republike Kine, Kraljevine Švedske, Kraljevine Nizozemske i Engleske. Svaka od ovih zemalja razvila je svoj institucionalni i normativni okvir za saradnju sa privatnim sektorom, uz zadržavanje kontrole nad standardima usluge i zaštitom prava korisnika.

U kontekstu Bosne i Hercegovine, iskustva ovih zemalja mogu poslužiti kao osnova za razvijanje vlastitog pristupa koji bi bio utemeljen na lokalnim potrebama, institucionalnim mogućnostima i zakonodavnom okviru. Nažalost, praksa JPP u socijalnoj zaštiti BiH još je u začetku, što dodatno opravdava potrebu za akademskim i praktičnim razmatranjem ove teme.

Ovaj rad teži da doprinese razumijevanju potencijala i izazova uvođenja JPP modela u sistem javnih socijalnih usluga, posebno u oblasti institucionalne njege za starije osobe. Pored teorijskog pregleda i međunarodne uporedne analize, fokus će biti i na analizi određenih segmenata zakonodavnog i institucionalnog okvira u BiH, otvarajući pitanja od čijih odgovora ovisi dalji razvoj ovog modela u skladu s principima socijalne pravde, efikasnosti i održivosti.

Dosadašnja istraživanja o javno-privatnim partnerstvima (JPP) u sektoru socijalnih usluga, posebno u kontekstu domova za starija lica, ukazuju na sve veću potrebu za inovativnim i održivim modelima saradnje između javnog i privatnog sektora kako bi se odgovorilo na izazove starenja populacije i ograničenih javnih resursa.

1. Koncept javno-privatnog partnerstva, starenje i socijalna politika

U cilju razumijevanja problematike rada, neophodno je prikazati osnovne elemente konceptualizacije JPP, starenja i socijalne politike. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti međusobnoj korelaciji između ovih pojmova, budući da proces starenja stanovništva postavlja sve veće zahtjeve pred sistem socijalne zaštite, što otvara prostor za veće uključivanje privatnog sektora kroz modele JPP. U tom kontekstu, JPP može predstavljati efikasan instrument za pružanje održivih i kvalitetnih socijalnih usluga za stariju populaciju, pri čemu se osigurava bolja iskorištenost resursa, inovacije u pružanju usluga te dugoročna finansijska održivost.

1.1. Koncept javno-privatnog partnerstva

U akademskoj literaturi postoji široka lepeza definicija JPP koje se međusobno razlikuju po uglu iz kojeg se posmatra institut JPP. U svojoj biti JPP podrazumijeva saradnju organa javne vlasti s privatnim sektorom s ciljem zadovoljavanja neke javne potrebe, odnosno realizacije projekta koji je od općeg društvenog interesa. Dvije strane u partnerstvu, javni i privatni sektor, imaju svoje uloge. Uloga javnog sektora se ogleda u tome da određuje ciljeve projekta, koji trebaju biti u skladu s javnim interesom i ciljevima politika, a privatni partner zatvara finansijsku konstrukciju, projektira i gradi. Motivaciju za ulazak u partnerstvo, privatni partner vidi u ostvarivanju određene dobiti od naplate usluga od korisnika objekata kroz koncesiju ili neki drugi oblik dogovorene naplate (Persoli, 2007., str. 112). JPP predstavlja dugoročan, ugovorni odnos između javnog i privatnog sektora, u kojem svaka strana samostalno pregovara i doprinosi određenim resursima – materijalnim ili nematerijalnim. Javni partner obično osigurava zemljište, regulatornu podršku i druge javne resurse, dok privatni partner preuzima projektovanje, finansiranje, izgradnju i upravljanje. Obilježje JPP-a je i podjela rizika i odgovornosti te dugotrajnost ugovora, kojim se regulišu prava i obaveze, koji često prelazi 10 godina (Robert Osei-Kyei, 2021., str. 2). U projektima JPP-a, rizici se mogu svrstati u pet osnovnih grupa (Juričić, 2011, str. 125,126) i to rizici povezani s izgradnjom javnog objekta, rizici u vezi s održavanjem i zamjenom objekta, rizici koji utiču na ostvarivanje prihoda od javnih usluga, rizici vezani za izvore finansiranja projekta, ostali rizici karakteristični za konkretan projekt JPP-a. Javni i privatni partneri imaju različite sposobnosti upravljanja rizicima. Ključna prednost JPP-a upravo leži u činjenici da privatni partner često može efikasnije upravljati određenim rizicima nego javni sektor. Ako privatni partner, zahvaljujući svom znanju i

iskustvu, može smanjiti tzv. nesistemske rizike i pritom ostvariti dobit, tada je primjena JPP-a opravdana.

Predmet javno-privatnog može biti izgradnja, korištenje, održavanje i upravljanje, obnova ili rekonstrukcija imovine i objekata od javnog interesa, kao i pružanje usluga u svrhu zadovoljavanja javnih potreba, u oblastima vazdušnog, pomorskog, riječnog, drumskog, željezničkog saobraćaja, elektroenergetskog sektora, upravljanja ekologijom, okolišem i čvrstim otpadom, obrazovnim, kulturnim i sportskim uslugama, sa pripadajućim infrastrukturnim objektima, zdravstvenih usluga, komunalnih usluga sa pripadajućim infrastrukturnim objektima, inovaciono-poduzetničkim projektima, obrtničkim uslugama, sa pripadajućim infrastrukturnim objektima, kao i sve druge oblasti od javnog interesa (Kalajdžić, 2023).

Od 1980-ih godina, javno-privatno partnerstvo (JPP) postaje sve prepoznatije kao održiva alternativa tradicionalnom javnom finansiranju infrastrukturnih projekata (K.M. Mital, Vivek Mital, 2016, str. 122). U uvjetima ograničenosti finansijskih kapaciteta, nedostatka inovativnosti i znanja u kontekstu novih menadžerskih koncepata, JPP omogućava efikasniju realizaciju projekata u javnom sektoru posebno kada se radi o velikim infrastrukturnim projektima. Zaista, primjenom koncepta JPP prevazilaze se finansijske prepreke ali njime se otvara put za primjenu novih znanja, inovacija veće efikasnosti i najboljih praksi privatnog sektora u proces izgradnje infrastrukture. Pregled recentne literature ukazuje da se u fokus najviše stavlja ekonomska infrastruktura dok su ulaganja u socijalnu infrastrukturu do sada su privukla relativno malo pažnje, međutim u konačnici se može reći da se ipak bilježi trend rasta (Inderst, 2017, str. 4)

1.2. Starenje, socijalna politika i potreba za inovativnim pristupom

Starenje je proces tokom kojeg se u organizmu dešavaju promjene povezane s dobi čovjeka. Na individualnom nivou, starenje može označavati biološke promjene i faze kroz koje osoba prolazi u kasnijim godinama života, kao i opšte stanje dobrobiti – uključujući fizičko i mentalno zdravlje, ekonomske uslove života, rad i odmor ljudi koji su u dobi od oko 60 ili 65 godina i starije. Sa društvenog aspekta, starenje označava demografske promjene koje se ogledaju u povećanju udjela starijeg stanovništva, kao i socio-ekonomske i kulturne posljedice koje društvo doživljava usljed promjena u starosnoj strukturi stanovništva (Družić, 2012, str. 269). Na proces starenja stanovništva djeluju dvije determinante. Prva je »starenje odozgo« (»sijedenje«, engl. greying), a podrazumijeva produženje ljudskog vijeka. Na drugoj strani na

djelu je »starenje odozdo« (»dejuvenilizacija«) koje je posljedica smanjenih stopa fertiliteta dakle sve manjeg broja djece i mladih koji će u skoroj budućnosti činiti aktivni kontingent stanovništva (Puljiz, Starenje stanovništva – izazov socijalne politike, 2016, str. 82). Broj i udio osoba starijih od 60 godina u ukupnoj populaciji stalno raste. Godine 2019. bilo je milijardu ljudi starijih od 60 godina. Očekuje se da će taj broj porasti na 1,4 milijarde do 2030. godine, a do 2050. čak na 2,1 milijardu. Ovaj rast se dešava brže nego ikad i nastaviće se ubrzavati, posebno u zemljama u razvoju. Ova historijski značajna promjena u globalnoj populaciji zahtijeva prilagođavanja načina na koji su društva organizovana u svim sektorima. Primjeri su zdravstvena i socijalna zaštita, transport, stanovanje i urbano planiranje. Rad na tome da svijet postane prilagođeniji starijim osobama predstavlja važan i hitan dio promjena u društvu. (Bank, 2025)

Starenje stanovništva predstavlja složen proces bioloških, društvenih i ekonomskih promjena koje utiču na pojedince i društvo u cjelini. Sa demografskog aspekta, rapidan porast udjela starijih osoba u ukupnoj populaciji stvara nove izazove za društvene sisteme, posebno u oblastima finansiranja i budžeta te zdravstva i socijalne zaštite. (Commission, 2018). Socijalna politika ima ključnu ulogu u prilagođavanju društva ovim promjenama kroz organiziranu podršku najranjivijim grupama, uključujući starije osobe, omogućavajući im dostojanstven život i pristup neophodnim uslugama. U tom smislu, institucije poput domova za starija lica predstavljaju važan dio socijalne zaštite, a njihov razvoj i održivost zavise od adekvatne regulacije i kapaciteta lokalnih zajednica. Sve ove činjenice ukazuju na potrebu za inovativnim pristupima u socijalnoj politici i organizaciji usluga, kako bi se efikasno odgovorilo na demografske promjene i osiguralo kvalitetno življenje starije populacije. Jedan od tih inovativnih pristupa jeste primjena koncepta JPP.

Socijalna politika predstavlja svjesnu i organiziranu djelatnost države, drugih subjekata političke moći i društvenih institucija u određivanju ciljeva, načela, prioriteta, sredstava i nosilaca socijalne sigurnosti. (Dedić & Hadžić, 2018, str. 33) Socijalna politika države koja se ogleda u preraspodjeli nacionalnog dohotka s ciljem prevazilaženja socijalnih rizika kao što su bolest, starost, nezaposlenost, invaliditet, smrt hranitelja porodice i podrška porodicama. U suštini kroz instrumente socijalne politike nastoji u mjeri u kojoj je to moguće izjednačiti životne uslove građana pomažući i rješavajući probleme ranjivih društvenih grupa. Značaj socijalne politike može se ilustrovati činjenicom da današnje razvijene socijalne države, poput skandinavskih zemalja i većine glavnih evropskih država, izdvajaju za socijalne potrebe, odnosno kroz sekundarnu preraspodjelu nacionalnog dohotka, između četvrtine i trećine bruto nacionalnog dohotka. Ova sredstva se koriste

za rješavanje socijalnih problema, ublažavanje socijalnih rizika i pružanje pomoći ranjivim članovima zajednice. (Vlado, 1997, str. 8)

Socijalna politika se stoga fokusira na društveno prepoznate potrebe koje izražavaju volju društva da opstane kao cjelina i želju da se pomogne najranjivijim članovima. U tom kontekstu ona je usmjerena pojedine skupine sa ciljem njihove integracije u društvo i sprečavanja otuđenja, zasnovana na principu dara ili jednostranog prenosa, a ne razmjene. Sa aspekta problematike rada neophodno je istaći da socijalna politike nudi modele rješavanja problema za koje jedna društvena zajednica prepoznaje zajedničku odgovornost kao što je pitanje osiguravanja pretpostavki za zadovoljavanje životnih potreba pojedinih grupa kao što su stara lica. (Reisman, 2001, str. 19-20). U okviru socijalne politike, socijalna zaštita ili njen konceptualni supstitut sigurnost i blagostanje obuhvata sve mjere i prakse kojima se pojedinci štite od glavnih životnih rizika ili se nastoje ublažiti štetne posljedice tih događaja koje pogađaju pojedince. Dva su seta mjera koja mogu biti sumjerena prema starim i iznemoglim licima i to socijalna pomoć i programi socijalnih usluga za najranjivije skupine koje nemaju drugih izvora adekvatne potpore te mikro i lokalni programi radi rješavanja problema ranjivih pojedinaca i skupina na lokalnoj razini.⁴ U tom okviru, domovi za starija lica predstavljaju ključnu ustanovu institucionalne zaštite i dugoročne njege za osobe koje više ne mogu samostalno živjeti ili nemaju porodičnu podršku. Njihovo funkcionisanje i dostupnost direktno zavise od regulacije socijalne zaštite, ali i od kapaciteta lokalnih samouprava često snose odgovornost za osnivanje, finansiranje i nadzor nad ovim ustanovama.

Uzimajući u obzir izazove socijalne skrbi uzrokovane demografskom pojavom starenja stanovništva u kontekstu ograničenih resursa javnog sektora, jasno je da tradicionalni modeli socijalne zaštite više nisu dovoljni da adekvatno odgovore na složene potrebe starih lica. Zato je važno razviti i koristiti nove načine kao što su JPP koja sa sobom donose nova tehnološka rješenja, prilagođene usluge i fleksibilne modele za negu starih lica. JPP omogućava efikasniju upotrebu resursa ali i veću kvalitetu života starijih. Inovativni pristupi ne bi trebali biti izuzetak sastavni dio savremene socijalne politike u društvu koje stari.

⁴ Gradašćević-Sijerčić, *Socijalna zaštita u BiH* (2020), dostupno na: <https://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2020/01/socijalna-za%C5%A1tita-dru-gi-ciklus-studija.pdf>

2. Odrednice JPP u sektoru socijalnih usluga

Javno-privatna partnerstva (JPP) u oblasti socijalnih usluga podrazumijevaju sporazume u kojima javni sektor (vlada) i privatni sektor (preduzeća, ne-profitne organizacije ili finansijske institucije i fondovi) sarađuju u pružanju usluga poput zdravstvene zaštite, obrazovanja ili programa socijalne pomoći. Već postoje brojni primjeri javno-privatnih partnerstava (JPP) u sektoru socijalnih usluga. Razlog za to je što osnovne socijalne usluge poput zdravstva, te javni komunalni servisi poput vodosnabdijevanja i sanitarija, predstavljaju ključne elemente javne infrastrukture potrebne za dostojanstven i zdrav život stanovništva. Infrastruktura je tradicionalno snažan sektor za JPP jer je usmjerena na cijelu populaciju. Zbog toga postoji mnogo (potencijalnih) korisnika i poslovnih prilika. Ovo važi i za sektor osnovnih socijalnih usluga. U većini zemalja usluge poput vodosnabdijevanja i sanitarija predstavljaju stvarno tržište sa proračunatim rizicima i prilikama (određenim ponudom i potražnjom). Zbog toga ove usluge privlače privatni sektor – kako u razvijenim, tako i u manje razvijenim zemljama – te su predmet javno-privatnih partnerstava. S druge strane, privatne kompanije mogu privući javni sektor jer mogu pružiti vrlo dobre menadžerske vještine i efikasne strukture za pružanje usluga (Dang Kim Chung, 2011, str. 8). U odnosu na druge sektore, iskustva s JPP projektima u oblastima poput socijalnog osiguranja ili socijalne pomoći su mnogo rjeđa. U sektoru socijalne skrbi, naročito u oblasti institucionalne njege starijih osoba, JPP ima dodatne specifičnosti. Ovdje partnerstvo ne bi trebalo biti vođeno isključivo profitnim motivima, već mora biti usmjereno na ispunjenje principa socijalne pravednosti, dostupnosti i kvaliteta usluga za osjetljive korisničke grupe. Dakle cilj JPP u sektoru socijalnih usluga je veća efikasnost, djelotvornost i održivost pružanja socijalnih usluga kombinovanjem resursa i stručnosti oba sektora.

U praksi, teškoće pri implementaciji JPP u socijalnom sektoru proizlaze iz njegove specifičnosti (Matraeva et al., 2016, str. 127):

- a) Socijalni cilj, koji odražava suštinu i glavnu funkciju socijalnog sektora ili institucije, ima prioritet i zadatak njegovog ostvarivanja je na strani javnog partnera, dok je ekonomski cilj privatnog partnera. Ovi ciljevi moraju biti jasno razgraničeni, izbalansirani i definisani u ugovoru o partnerstvu bez međusobnog sukoba.
- b) Nizak nivo profitabilnosti i visoki rizici socijalnog sektora generalno odbija privatni sektor. Zbog toga se razmatraju ciljani modeli JPP koji odgovaraju potrebama određene ranjive grupe, uz pravilne podsticaje za privatni sektor kako bi se izbalansirali finansijski i socijalni rizici.

- c) Projekti se uglavnom realizuju na lokalnom nivou, pri čemu inicijativa dolazi od strane općinske uprave.
- d) Potrebno je pažljivo definisati indikatore državne kontrole, u skladu sa složenošću partnerskog projekta i potrebom za nadzorom ostvarivanja socijalnog cilja.
- e) Potrebno je razmotriti dodatne izvore prihoda za privatnog partnera tokom trajanja projekta, s obzirom na otežanu profitabilnost i relativno nisku investicijsku privlačnost socijalnih projekata.

Unatoč navedenom, primjetno je privatni sektor sve više pokazuje interes za uključivanje u pružanje socijalnih usluga, naročito u kontekstu demografskih promjena, ograničenih javnih budžeta i liberalizacije tržišta socijalne zaštite. Uspješnost primjene modela JPP u sektoru socijalnih usluga u velikoj mjeri zavisi od spremnosti i interesa privatnog sektora da se uključi u dugoročne ugovorne odnose s javnim vlastima. Ovaj interes nije apstraktan niti spontan — on je rezultat pažljive procjene potencijalne dobiti, stabilnosti regulatornog okruženja, tržišnih uslova i društvene percepcije sektora u koji se investira. Privatni sektor je sklon ulasku u JPP projekte kada su ispunjeni sljedeći uslovi:

- a) jasna pravna i regulatorna osnova koja definiše prava, obaveze i zaštitu investicija,
- b) predvidiv prihod – kroz budžetske transfere ili direktna plaćanja korisnika,
- c) ograničen rizik i transparentna podjela odgovornosti između partnera,
- d) mogućnost dugoročne isplativosti i reputacione koristi.

Naročito u sektoru socijalnih usluga, koji uključuje osjetljive korisničke grupe (starije osobe, osobe sa invaliditetom), privatni sektor traži dodatne garancije od javnog sektora — uključujući subvencionisane usluge, poreske olakšice i tehničku podršku u pripremi projekta.

3. Primjeri dobre prakse JPP u oblasti institucionalne skrbi starih lica

Narodna Republika Kina predstavlja primjer zemlje koja je aktivno razvijala institucionalni okvir za JPP projekte u oblasti staračke njege, naročito nakon donošenja „Zakona o starijim osobama“ i razvojnih strategija koje predviđaju snažnu ulogu lokalnih samouprava u implementaciji mjera i aktivnosti. Privatni sektor učestvuje u izgradnji i upravljanju objektima i pruža sve usluge, od njege, prehrane, medicinskih usluga do administracije (Full-service JPP),

dok lokalne vlasti osiguravaju subvencije i nadzor nad poštivanjem minimalnih standarda. Na taj način ostvaruje se kombinacija tržišne fleksibilnosti i socijalne odgovornosti (Zhou, Junshan; Walker, Alan, 2021).

Kraljevina Švedska se oslanja na snažan zakonodavni okvir koji obuhvata lokalnu samoupravu kao ključnog aktera. Privatni operateri mogu konkurišati za pružanje usluga, ali pod strogim nadzorom lokalnih socijalnih službi. Zakon o socijalnim uslugama (Socialtjänstlagen)⁵ obavezuje općine da garantuju jednak nivo usluga za sve građane. Iako je tržište otvoreno, svi pružatelji moraju proći akreditaciju i podložni su kontinuiranoj inspekciji. (Meagher, 2013) ukazuju da ovakav model može osigurati efikasnost, ali samo ako je praćen jakim mehanizmima kontrole.

Engleska koristi koncept tzv. „contracting out“ modela kroz koji lokalne vlasti putem tendera angažuju privatne firme, ali na osnovu strogih ugovornih obaveza i performans indikatora. Od sredine 1990-ih godina, kroz reforme socijalnog sektora, razvijen je institucionalni okvir⁶ za „Best Value“ javne usluge. Uloga Komisija za kvalitetu usluge (Care Quality Commission, 2025) je da reguliše i ocjenjuje sve pružatelje usluga – bez obzira na njihov pravni status. (Kodner & Spreeuwenberg, 2002) ističu da je saradnja javnih zdravstvenih ustanova s privatnim pružateljima socijalnih usluga dodatno formalizovana u okviru tzv. „Partnership Act“.

Kraljevina Nizozemska razvija integrisani model koji kombinuje zdravstvenu i socijalnu zaštitu, a JPP se najčešće ostvaruje kroz tzv. „Zorgcoöperaties“ (kooperative njege), gdje lokalne zajednice, udruženja korisnika i privatne kompanije zajednički finansiraju i upravljaju uslugama (Boumans, Swinkels, van de Goor & Luijkx, 2015). Pravni okvir počiva na Zakonu o dugoročnoj njezi (Wet langdurige zorg – Wlz)⁷, koji obavezuje državu da garantuje minimalne standarde, dok su lokalne vlasti nadležne za organizaciju i nadzor.

Zajednička karakteristika svih uspješnih međunarodnih primjera jeste postojanje jasno definisanih zakona, podzakonskih akata i ugovornih standarda koji određuju uloge, rizike i nadležnosti svakog aktera. Dodatno, u svim slučajevima postoji institucionalni mehanizam za eksternu evaluaciju kvaliteta

⁵ Socialtjänstlagen (engl.: Social Services Act 2025:400) DOI: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2025400_sfs-2025-400/#K10

⁶ Local Government Act 1999 (Engleska) uspostavlja režim Best Value sa Best Value Performance Indicators za socijalne i druge javne usluge (LMG).

⁷ Zakon o dugoročnoj njezi Kraljevine Nizozemske (Wet langdurige zorg – Wlz) DOI: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035917/2025-07-05>

usluga, bilo putem državnih agencija (kao u Kraljevini Švedskoj i Engleskoj), bilo kroz društvene nadzorne odbore (kao u Kraljevini Nizozemskoj).

4. Otvorena pitanja primjene JPP u sektoru institucionalne skrbi starih lica u BiH

Kod sagledavanja tržišta JPP u sektoru institucionalne skrbi starih lica u BiH treba uzeti u obzir niz pravnih, institucionalnih, ekonomskih i ukupnih društvenih faktora. U kontekstu pravnog i institucionalnog okvira isti se analizira u dva pravca. Prvi se odnosi na regulaciju javno-privatnog partnerstva u BiH a drugi na regulaciju pitanja socijalne zaštite starih lica u BiH. Oba regulatorna okvira su determinirana složenim državnim uređenjem BiH i treba ih posmatrati u kontekstu pristupnih pregovora i usklađenosti sa evropskim standardima.

Generalno tržište JPP u BiH je regulisano sa 12 zakona⁸, donesenih na nivou entiteta Republike Srpske, Brčko distrikta BiH i deset kantona u F BiH. Okvirni zakon na državnom nivou nije donesen, što posljedično znači nepostojanje jasnog okvira kojim bi se uspostavili jedinstveni ciljevi i načela koja trebaju slijediti niži nivoi vlasti. (Imamović Čizmić, Ramić & Odobašić., str. 121). Nepostojanje državnog zakona koji bi na jedinstven način regulisao oblast projekata saradnje javnog i privatnog sektora otežava funkcioniranje i dovodi u pitanje postojanje jedinstvenog tržišta JPP u BiH. Naime, ovakva složena i fragmentirana pravna regulativa, iz perspektive privatnog partnera, može negativno utjecati na njegovu motivaciju za ulazak u projekte JPP. Naime, stavljajući ovaj regulatorni kontekst u teorijski okvir može se izvući

⁸ Sljedeći zakoni čine regulatorni okvir: Zakon o javno-privatnom partnerstvu Kantona Sarajevo (Službene novine Kantona Sarajevo, broj 43/2023), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Zeničko-dobojskog kantona (Službene novine Zeničko-dobojskog kantona, broj 6/2016), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Tuzlanskog kantona, (Službene novine Tuzlanskog kantona, broj 14/2012), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Unsko-sanskog kantona, (Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona, broj 15/2020), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Hercegovačko-neretvanskog kantona, (broj službenih novina nije naveden), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Posavskog kantona (Narodne novine Županije Posavske, broj 4/13), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Srednjobosanskog kantona (Službene novine Srednjobosanskog kantona, broj 3/18), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Bosansko-podrinjskog kantona (Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, broj: 8/98, 10/00 i 5/03), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Brčko distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 7/2010 i 22/2023), Zakon o javno-privatnom partnerstvu Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 59/2009, 63/2011, 68/2020). Na nivou F BiH u 2024.godini usvojen je nacrt zakona.

zaključak da demotivacija proizilazi iz potencijalne pravne nesigurnosti a ona iz eventualnog stepena (ne)harmoniziranosti pomenutih zakona. Regulatorni kontekst tržišta JPP u BiH za privatni sektor povećava transakcione troškove, otežava planiranje i pribavljanje finansijskih sredstava putem vanjskog zaduživanja, povećava izloženost pravnom riziku i negativno utiče na procjenu isplativosti ulaganja. Ovo posebno dolazi do izražaja u slučajevima investiranja u projekte koji obuhvataju više administrativnih jedinica, jer nema mehanizma međuentitetske i međukantonalne koordinacije u oblasti JPP-a.

Primjena javno-privatnog partnerstva (JPP) u sektoru institucionalne skrbi za starija lica u Bosni i Hercegovini zavisi ne samo od zakonodavstva koje uređuje JPP, već i od specifične regulative iz oblasti socijalne zaštite, koja određuje nadležnosti, standarde, uslove za pružanje usluga i prava korisnika. Ova međuzavisnost stvara dodatne složenosti koje je neophodno razumjeti prilikom planiranja i realizacije JPP projekata u ovom osjetljivom sektoru.

U BiH je socijalna zaštita, uključujući i institucionalni smještaj starih lica, u nadležnosti entiteta i kantona, što znači da svaki nivo vlasti može imati sopstvene zakone i pravilnike koji uređuju uslove za osnivanje i rad ustanova socijalne zaštite, uključujući domove za starija lica. U Federaciji Bosne i Hercegovine ključni nosioci socijalne zaštite su entitet i kantoni. U Ustavu Federacije BiH u čl.2 stav 1 alineja određeno je da Federacija i kantoni zajedno određuju socijalnu politiku a u čl. 3 da kantoni imaju nadležnost sprovođenja socijalne politike i uspostavu službi socijalne zaštite. Na nivou Federacije BiH na snazi je Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom⁹ koji reguliše osnivanje i rad ustanova socijalne zaštite i invalidskih udruga. U čl. 12 Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom je određeno da su stara lica korisnici socijalne zaštite a čl. 41 - 45 regulirani su uvjeti smještaja u ustanovu socijalne zaštite. Zakon u čl. 48-50 propisuje da ustanove socijalne zaštite pružaju usluge koje odgovaraju na socijalne i druge potrebe korisnika, bilo u cijelosti ili djelimično. One se osnivaju s ciljem zbrinjavanja određenih kategorija korisnika i za obavljanje stručnih i drugih aktivnosti u okviru socijalne zaštite. Njihovo djelovanje je u načelu javno, osim u slučajevima kada zakoni iz oblasti porodičnih odnosa ili krivičnog postupka predviđaju izuzetak. U zavisnosti od propisa kantona, ustanove mogu biti organizovane kao centri za socijalni rad, ustanove za djecu bez roditeljskog staranja, djecu s razvojnim poteškoćama ili odgojno zanemarenu djecu, zatim ustanove za odrasle i starije osobe, te za socijalno-zdravstveno

⁹ Službene novine Federacije BiH, br. 36/99.

zbrinjavanje invalidnih i drugih osoba, kao i ustanove za dnevni boravak korisnika.¹⁰ Kantonima je ostavljena mogućnost da u okviru svojih zakona, a u skladu s potrebama i finansijskim mogućnostima, prošire prava predviđena federalnim zakonom. Pored toga, ukoliko neka od prava nisu regulisana kantonalnim zakonima, obavezna je primjena federalnog zakona. (Babić & Bajramović, 2023, str. 61). Zakon o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštiti porodice sa djecom Kantona Sarajevo¹¹ na sličan način reguliše ustanove socijalne zaštite i uvjete za njihovo osnivanje. Tako u čl.48 među ustanovama socijalne zaštite pobrojani su i domovi za stara lica a čl. 56–58c regulišu uvjete za smještaj u ustanove socijalne zaštite. Prema navedenim odredbama članova 56–58c ne spominje se eksplicitno JPP kao model za izgradnju ili upravljanje domovima za stara lica. Međutim, pojedine odredbe indirektno otvaraju prostor za uključivanje privatnog sektora kroz određene oblike saradnje. Član 58a dopušta da se korisnici izuzetno mogu smjestiti i u institucije koje nisu ustanove socijalne zaštite, pod uvjetom da: imaju status pravne osobe, imaju registrovanu djelatnost smještaja i rada s korisnicima, imaju protokol ili memorandum o saradnji sa Centrom za socijalni rad.

U Republici Srpskoj pitanje socijalne skrbi starih osoba je regulirano Zakonom o socijalnoj zaštiti¹² koje iste u čl. 12 prepoznaje kao korisnike socijalne zaštite a u čl. 80 do 90 regulirano je pitanje ustanova socijalne zaštite koje prema Zakonu može osnovati Vlada, jedinica lokalne samouprave, pravno i fizičko lice u skladu sa zakonom koji uređuje sistem javnih službi.

Imajući u vidu zakonska rješenja domovi mogu biti: javni – osnovani od strane entiteta, kantona ili općina, privatni – registrovani kao pravna lica s licencom za rad sa starijim osobama. U adresaru JU socijalne zaštite Federalnog ministarstva rada i socijalne politike nalazi pobrojano 50 domova za stara lica. Kantoni i Federacija su osnivači 10 domova, NGO su osnivači, a kod ostalih je osnivač privatno lice (FMRSP, 2025).¹³ Na web stranici Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite RS može se naći podatak da su tri doma za stara lica na teritorij RS osnovana od strane entiteta (RS, 2025).

Ovako složen regulatorni okvir tržišta JPP u sektoru socijalne i institucionalne zaštite starih lica otvara brojna pitanja. Ova pitanja zahtijevaju dublju

¹⁰ Službene novine FBiH, br. 36/1999, 54/2004, 39/2006, 14/2009, 7/2014 - rješenje US BiH, 45/2016, 19/2017 - dr. zakon, 40/2018, 52/2022 - dr. zakon, 16/2023 i 60/2023.

¹¹ Sl. novine Kantona Sarajevo, br. 38/2014 - prečišćen tekst, 38/2016, 44/2017, 28/2018, 52/2021, 40/2022 i 13/2025.

¹² Službeni glasnik RS, br. 37/2012, 90/2016, 94/2019, 42/2020 - dr. uredba i 36/2022.

¹³ Adresar JU socijalne zaštite, više na: <https://fmrsp.gov.ba/ju-socijalne-zastite>

analizu i njihovi odgovori dati će smjernice za unapređenje regulatornog okvira i otvaranja ovog tržišta za JPP. Prvo pitanje koje se može postaviti jeste da li postoji potencijalna kolizija između određenih propisa. Naime, iako Zakon o javno-privatnom partnerstvu određenog kantona može dopustiti uključivanje privatnog partnera u izgradnju, upravljanje ili održavanje doma za starije osobe, zakon o socijalnoj zaštiti možda istovremeno postavlja ograničenja. Ta ograničenja mogu se odnositi, na primjer, na to ko može upravljati ustanovom, na propisivanje strogih licencnih uslova koje privatni partneri teško mogu ispuniti, restrikcije u pogledu ostvarivanja profita kroz naplatu usluga ako to nije u skladu s konceptom socijalne usluge kao javnog dobra, te na ograničenja kada je riječ o javnom sufinansiranju korisnika u privatnim ustanovama. Pored toga, zakoni o socijalnoj zaštiti često ne prepoznaju eksplicitno JPP kao model pružanja usluga, što stvara pravnu prazninu i neizvjesnost u tumačenju. U zakonima nije jasno regulirano niti prepoznato da li javna sredstva mogu biti usmjerena ka domovima kojima upravlja privatni sektor kao rezultat ugovora u okviru JPP što ograničava primjenjivost takvih modela naročito ako se očekuje pomoć/sufinansiranje za boravak korisnika od strane države. Još jedan problem je što zakoni o socijalnoj zaštiti često ne vide razliku između investitora i pružanja usluga – što je sastavni element u JPP modelima. JPP omogućava da privatni partner ulaže, upravlja objektom ili uslugom a nadzor i strateški pravac ostaje u „rukama“ javnog sektora. Ukoliko zakon o socijalnoj zaštiti ne dozvoljava takvu podjelu uloga, JPP model postaje teško primenljiv.

U svjetlu sve izraženijeg starenja stanovništva i ograničenih kapaciteta javnog sektora, partnerstvo između javnog i privatnog sektora predstavlja ne samo poželjan, već i neophodan pristup u unapređenju sistema socijalnih usluga, posebno kada se radi o domovima za starija lica. U Bosni i Hercegovini, prema procjenama Agencije za statistiku BiH (Agencija za statistiku, 2024), osobe starije od 65 godina čine više od 17% populacije, s tendencijom rasta u narednim decenijama. Istovremeno, kapaciteti javnih domova za starije su ograničeni, često infrastrukturno zastarjeli i nedovoljno raspoređeni po teritoriji države.

Sistematski podaci o ukupnom broju mjesta u domovima za starije osobe nisu javno dostupni na jedinstvenom mjestu, što otežava tačno planiranje i donošenje pravila u oblasti socijalne zaštite. Na web portalima dostupni podaci pokazuju na to da nekoliko većih ustanova za stara lica nudi sljedeće kapacitete: Gerontološki centar Sarajevo – 160 mjesta¹⁴, Dom za starije osobe Ljubuški – 100 mjesta, Dom Ravno – 54 mjesta, Umirovljenički dom Ze-

¹⁴ Djelatnost i kapacitet Kantonalne JU Gerontološki centar Sarajevo, više na: <https://www.gcs.ba/djelatnost%20i%20kapacitet.html>

nica – 170 korisnika, Centar za stare Mostar – 200 mjesta. Međutim to predstavlja samo dio stvarnog kapaciteta u Federaciji BiH i Republici Srpskoj s obzirom da prema informacijama postoji još javnih domova u FBiH te više od 30 privatnih ustanova koje pružaju usluge smještaja starijim osobama. Hipotetički ukoliko se uzmu u obzir prosječni kapaciteti od oko 150 mjesta po javnoj ustanovi i 80 mjesta po privatnoj ustanovi može se procijeniti da trenutno ima između 4 000 i 5. 000 mjesta za smještaj starijih osoba. Trenutno stanje koje ima utjecaja na odrednice tržišta JPP u ovom sektoru ukazuju na potrebu uspostavljanja jedinstvene baze podataka i registraciju ustanova za smještaj starijih osoba s podacima o raspoloživim kapacitetima, sistemsko planiranje kvaliteta i kapaciteta ustanova za smještaj starijih osoba prema demografskim kretanjima. Ovo je s jedne preduslov za pravilno funkcioniranje sistema socijalne zaštite, pravovremenog donošenja odluka i primjenu efikasnijih modela podrške sve brojnijoj starijoj populaciji u BiH. U pravcu primjene efikasnijih modela, bilo bi dobro sagledati i interes javnih ustanova i osnivača za korištenje JPP-a u izgradnji i upravljanju domovima za starije osobe. Pored navedenog, ukoliko bi postojao javni interes za efikasnu i održivu primjenu JPP-a u sektoru socijalne zaštite BiH potrebno je i :uspostaviti institucionalni okvir za javno privatni dijalog u okviru određne službe za ekonomski razvoj na različitim nivoima vlasti, promovisati model među lokalnim poduzetnicima, izraditi katalog potencijalnih JPP projekata (npr. adaptacija napuštenih objekata u domove za starije), osigurati transparentan postupak izbora partnera i nadzora nad realizacijom.

Zaključna razmatranja

Smještanje trenutnih odrednica tržišta JPP u sektoru institucionalne skrbi za starije osobe u Bosni i Hercegovini u konceptulani okvir ukazuje na niz izazova, ali i značajnih potencijala. BiH je izložena globalnom trendu demografskog starenja stanovništva ali i ograničenim kapaciteta javnog sektora, posebno finansijskih i infrastrukturnih, te se JPP se nameće kao održiv i inovativan model unapređenja sistema socijalne zaštite. I u ovom sektoru uspostavljanje partnerstva između javnog i privatnog sektora omogućava objedinjavanje resursa, znanja i efikasnosti, pri čemu se istovremeno zadovoljavaju javni interesi i koristi ekspertiza privatnog sektora. Iskustva iz drugih zemalja potvrđuju da pravilno strukturirani JPP modeli, uz jasan zakonski okvir i nadzor, mogu doprinijeti unapređenju kvaliteta usluga, povećanju dostupnosti i održivosti sistema skrbi za starije.

Međutim, u BiH trenutno ne postoji jedinstven regulatorni okvir za JPP na državnom nivou, a propisi iz oblasti socijalne zaštite, koji su fragmentirani

uslijed podjele neodležnosti u kompleksnom državnom uređenju BiH, često ne prepoznaju eksplicitno JPP modele, što stvara pravnu nesigurnost i odvrća privatne investitore. Dodatni izazov predstavlja i nepostojanje koordinacije među nivoima vlasti, kao i nedostatak sistematizovanih podataka o kapacitetima i potrebama u sektoru skrbi za starije osobe.

Stoga, unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira od ključnog je značaja za otvaranje tržišta JPP u oblasti socijalnih usluga. To podrazumijeva: harmonizaciju zakona i uvođenje jasnih normi koje prepoznaju i podstiču JPP u sektoru socijalne zaštite, uspostavljanje baze podataka o postojećim kapacitetima i potrebama, definiranje standarda i kriterija za uključivanje privatnog sektora, promociju JPP modela među lokalnim vlastima i poduzetnicima, izgradnju mehanizama za transparentno ugovaranje i nadzor.

U kontekstu demografskih promjena i rastuće potrebe za socijalnim uslugama, posebno institucionalnim zbrinjavanjem starijih osoba, BiH ima priliku da kroz JPP ne samo unaprijedi dostupnost i kvalitet usluga, već i razvije održiv model socijalne zaštite koji odgovara savremenim društvenim potrebama. Inovativni pristupi poput JPP trebaju postati sastavni dio moderne socijalne politike, usmjerene ka očuvanju dostojanstva i kvaliteta života najranjivijih članova društva.

Bibliografija

- Agencija za statistiku BiH. (2024). *Demografija 2023*. Preuzeto sa https://bhas.gov.ba/data/Publikacije/Bilteni/2024/DEM_00_2023_TB_1_BS.pdf
- Babić, N., & Bajramović, Z. (2023). Saradnja službi socijalne zaštite i civilne zaštite na smanjenju rizika od katastrofa. *Socijalne studije*, 59–73.
- Bank, W. (2025). *Ageing*. Preuzeto sa https://www.who.int/health-topics/ageing#tab=tab_1
- Boumans, J., Swinkels, W., van de Goor, I., & Luijkx, K. (2015). Zorgcoöperaties: een wetenschappelijke verkenning vanuit drie perspectieven. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 23–44. <https://doi.org/10.18352/jsi.441>
- Care Quality Commission. (2025, 12. juli). *About us*. Preuzeto sa <https://www.cqc.org.uk/about-us>
- Commission, E. (2018). *The 2018 Ageing Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Dang Kim Chung, M. M. (2011). *Public Private Partnerships in Social Protection*. Hanoi, Vietnam.
- Dedić, S., & Hadžić, M. (2018). *Socijalno pravo*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Družić, S. (2012). Demografsko starenje stanovništva i socijalna politika. *Zbornik radova Islamskog pedagoškog fakulteta u Bihaću*, 265–287.
- FMRSP. (2025). *JU socijalne zaštite*. Preuzeto sa <https://fmrsp.gov.ba/ju-socijalne-zastite>
- Imamović Čizmić, K., Ramić, L., & Odošić, N. (2022). Javno-privatno partnerstvo u sektoru zdravstvenih usluga u Federaciji Bosne i Hercegovine i mogućnosti investiranja u Bosnu i Hercegovinu. *Pregled: Časopis za društvena pitanja*, 63(2), 117–137.
- Inderst, G. (2017). UK infrastructure investment and finance from a European and global perspective. *Journal of Advanced Studies in Finance*, 8(1), 54.
- Juričić, D. (2011). *Osnove javno-privatnog partnerstva i projektnog financiranja*. Zagreb: RRI plus.
- Kalajdžić, E. (2023). *Pravne i institucionalne pretpostavke za primjenu javno-privatnog partnerstva u Bosni i Hercegovini* (Doktorska disertacija). Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet.
- Kodner, D., & Spreeuwenberg, C. (2002). Integrated care: Meaning, logic, applications, and implications. *International Journal of Integrated Care*. <https://doi.org/10.5334/ijic.67>
- Matraeva, V., Konov, A. A., Belyak, A. V., Erokhin, S. G., & Vasyutina, E. S. (2016). Public-private partnership in social sphere: Models review. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 127–136.
- Meagher, G. S. (2013). Long-term care in Sweden: Trends, actors, and consequences. U *Reforms in long-term care policies in Europe* (str. 55–78). https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4502-9_3
- Mital, K. M., & Mital, V. (2016). *Public Private Partnership and Social Infrastructure*. Mumbai: Computer Society of India.
- Osei-Kyei, R., & Ameyaw, P. (2021). *International best practices of public private partnership: Insights from developed and developing countries*. Springer Nature.
- Persoli, A. M. (2007). Javno-privatno partnerstvo. *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja*, 41(85), 111–123.

- Puljiz, V. (1997). Socijalna politika i socijalni rad u Hrvatskoj. *Ljetopis socijalnog rada*, 7–12.
- Puljiz, V. (2016). Starenje stanovništva – izazov socijalne politike. *Revija za socijalnu politiku*, 81–98.
- Reisman, D. (2001). The definition of social policy. U R. Titmuss (ur.), *Welfare and Society*. London: Palgrave Macmillan.
- RS – Ministarstvo za socijalnu zaštitu. (2025). *Ustanove socijalne zaštite*. Preuzeto sa https://vladars.rs/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/socijalna_zastita/ustanove/Pages/default.aspx
- Vlada Republike Srpske. (n.d.). *Ustanove socijalne zaštite*. Preuzeto sa https://vladars.rs/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/MZSZ/socijalna_zastita/ustanove/Pages/default.aspx
- Wlz. (n.d.). *Wet langdurige zorg (Wlz)*. Preuzeto sa <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035917/2024-11-06>
- Zhou, J., & Walker, A. (2021). The impact of community care services on the preference for... *Health & Social Care in the Community*.

Kanita Imamović-Čizmić, PhD

Full professor

University of Sarajevo

Faculty of Law

k.imamovic-cizmic@pfsa.unsa.ba

Mirza Pale, mr. iur.

Legal advisor

CEDES Ltd

mirza@cedes.ba

**CONCEPTUAL FRAMEWORK AND OPEN QUESTIONS
REGARDING THE APPLICATION OF PUBLIC-PRIVATE
PARTNERSHIPS IN THE SECTOR OF SOCIAL CARE
AND INSTITUTIONAL ELDERLY CARE IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA**

Summary

Demographic changes and population ageing demand innovative approaches to the provision of social services. Public-private partnerships (PPPs) are increasingly common models in European countries for developing infrastructure and institutional capacities, particularly in residential care for older persons. This paper presents the conceptual framework of PPPs in the field of social welfare and institutional elderly care, as well as the key open issues in this market in Bosnia and Herzegovina.

Given the growing need for institutional care for older persons and the simultaneous budgetary constraints in Bosnia and Herzegovina, it is essential to identify sustainable models of financing and service provision. PPPs emerge as an alternative mechanism for combining public and private resources to ensure high-quality, accessible care for the elderly population. Through cooperation between the public and private sectors, long-term benefits may be achieved for service users, the community, and the state. The implementation of PPP models in the residential care sector has the potential to significantly contribute to these objectives by improving the availability and quality of social services. However, this raises the question of whether the PPP market in social welfare and institutional elderly care possesses specific features that may affect the perception and motivation of private investors to enter into PPP arrangements.

The paper relies on an analysis of relevant domestic and international literature, with particular emphasis on examples from the People's Republic of China, the Kingdom of Sweden, the Kingdom of the Netherlands, and England, all of which have developed different approaches to integrated care through PPP models. At the same time, the study examines the legal framework governing PPPs in Bosnia and Herzegovina in the area of social welfare for older persons and, through the identification of unresolved issues, highlights the administrative and institutional barriers that hinder the development of this concept.

Keywords: *Public-private partnership, social services, residential care for older persons, institutional care, private sector, public sector, Bosnia and Herzegovina, population ageing, sustainable development, public policy*

BIRO ZELENE KARTE: PRAVNI POLOŽAJ I TRANSFORMACIJA U ZAŠTITI OŠTEĆENIH U PREKOGRANIČNIM SAOBRAĆAJNIM NEZGODAMA

Sažetak

Rad analizira pravni položaj i funkcije Biroa zelene karte u okviru međunarodnog sistema osiguranja od autoodgovornosti, sa posebnim naglaskom na njegovu transformaciju i ulogu u zaštiti oštećenih u prekograničnim saobraćajnim nezgodama. Polazeći od istorijskog razvoja sistema zelene karte i uloge Savjeta biroa, razmatraju se institucionalni i normativni aspekti djelovanja nacionalnih biroa. Posebna pažnja posvećena je garantnoj funkciji biroa, mehanizmima ostvarivanja prava oštećenih, kao i izazovima koji se javljaju usljed povećane mobilnosti i pravne fragmentacije. Autorica se također osvrće na pitanja digitalizacije sistema sa posebnim akcentom na posljedice po pravnu sigurnost oštećenih. Kroz komparativnu i normativnu analizu, rad pokazuje da biro zelene karte ostaje ključni institucionalni mehanizam koji povezuje nacionalne pravne sisteme, obezbjeđuje dosljednu zaštitu oštećenih lica, ali istovremeno zahtijeva prilagođavanje savremenim izazovima međunarodnog saobraćaja i osiguranja.

Ključne riječi: *sistem zelene karte, zelena karta, biro zelene karte, autodgovornost, zaštita trećih lica, međunarodni saobraćaj*

1. UVOD

U savremenim uslovima intenzivne međunarodne mobilnosti i prekograničnog drumskog saobraćaja, pitanje osiguranja od autoodgovornosti poprima sve veći pravni i praktični značaj. Prema informacijama o saobraćajnim nezgodama, njihovim uzrocima i posljedicama u Bosni i Hercegovini u 2024. godini (BIHAMK, 2025), povećan obim međunarodnih putovanja dovodi do

veće izloženosti riziku od saobraćajnih nezgoda¹ koje se dešavaju izvan domicilne jurisdikcije, čime se otvaraju brojna pitanja u pogledu ostvarivanja prava oštećenih lica i obezbeđenja efikasne naknade štete. U takvim okolnostima nameće se potreba za postojanjem koordinisanih međunarodnih mehanizama koji omogućavaju pravnu sigurnost i zaštitu svih učesnika u saobraćaju.

Sistem zelene karte, kao instrument međunarodne saradnje u oblasti osiguranja motornih vozila, uspostavljen je upravo s ciljem prevazilaženja pravnih prepreka u prekograničnim situacijama i obezbeđenja efikasne zaštite trećih lica. U okviru tog sistema, nacionalni biro i igraju ključnu ulogu u implementaciji mehanizama naknade štete i predstavljaju temelj institucionalne podrške njegovom funkcionisanju.

Cilj ovog rada jeste da se analizira pravni položaj i funkcije nacionalnih biroa u sistemu zelene karte, s posebnim naglaskom na njihovu ulogu u zaštiti oštećenih lica u međunarodnim saobraćajnim nezgodama. U radu će se, pored istorijskog i normativnog okvira, obraditi i pitanja digitalizacije, garantnih funkcija biroa, kao i aktuelni izazovi u kontekstu sve veće pravne i tehničke složenosti međunarodnog saobraćaja.

2. Nastanak i razvoj sistema zelene karte

Iako je obavezno osiguranje od autoodgovornosti zakonski uređeno, problem zaštite žrtava saobraćajnih nezgoda izazvanih vozilima sa stranim registarskim oznakama ostao je prisutan i zahtijevao dodatna normativna i institucionalna rješenja (Petrović Tomić, 2021). Zašto? Saobraćanje između država i eventualni nastanak saobraćajne nezgode u drugoj državi, znači suočavanje sa drugim pravnim sistemom, što, ponekad, ostaje izvan naše percepcije prije nego se nesreća dogodi (Đokić, Martinović, 2024). Ovaj sistem je nastao tokom dvadesetih godina prošlog vijeka u skandinavskim zemljama² (Savić, 2020), koje su omogućavale vozilima nesmetan prelazak državne granice samo uz policu osiguranja od automobilske odgovornosti, ali su države garantovale za naknadu štete koju njihova vozila pričinu u nekoj drugoj državi (Šehović, 2021). Radilo se o zemljama čiji je međusaobraćaj bio naročito intenzivan, pa su željele olakšati prelazak granica i pojednostaviti formalno-

¹ Tako npr. tokom 2024. godine ukupan broj saobraćajnih nezgoda u Federaciji Bosne i Hercegovine je bio 24.807, što je oko 706 nezgoda više u odnosu na posmatranu proteklu 2023. godinu. Izraženo u procentima, može se registrovati povećanje ukupnog broja saobraćajnih nezgoda za 2,01%.

² Finska, Švedska, Norveška i Danska.

sti (Džidić, Ćurković, 2017). Zvanično, sistem je osnovan 1949. godine, na temelju Preporuke br. 5 koju je usvojila Radna skupina za cestovni prijevoz Odbora za unutarnji prijevoz, koji je inicirala Ekonomska komisija Ujedinjenih naroda za Europu (Ćurković, Lui, 2003). Prema podacima sa zvanične internet stranice Savjeta biroa, cilj uspostavljanja sistema je bio da olakša kako vozačima vozila, tako i oštećenim trećim licima. Prvo, vozačima se olakšava prelazak državnih granica u smislu da su oni oslobođeni sklapanja nacionalnog ugovora o osiguranju i to na granicama 47 država članica, ukoliko posjeduju zelenu kartu. Drugo, olakšanje ne ide samo u pravcu zaštite vozača, nego i žrtava eventualnih saobraćajnih nezgoda sa elementom inostranosti u smislu njihovog pravilnog i pravičnog obeštećenja, bez obzira što je nesreću prouzrokovalo vozilo sa inostranim registarskim oznakama (Protecting of Cross-Border Road Traffic Victims, 2025).

Sistem zelene karte je u funkciji olakšanja postupka ostvarivanja naknade štete s elementom inostranosti. Element inostranosti se ogleda u tome da je šteta pričinjena na području jedne države krivicom vozača vozila registrovanog u drugoj državi. Oštećenom trećem licu iz jedne države bi bilo teško da naplati štetu potražujući istu od stranog osiguranja štetnika. Stoga, ovaj sistem funkcioniše na način da polica osiguranja od autoodgovornosti koju je izdalo društvo za osiguranje jedne države važi i na području drugih država koje su članice Sistema zelene karte, a društva za osiguranje svake države osnivaju Nacionalni biro osiguranja – Biro zelene karte, priznat od strane vlade te države (Šehović, 2021). Najkraće rečeno, sistem zelene karte omogućava da oštećeno lice ostvari naknadu štete u državi nastanka nezgode prema njenim propisima (Šulejić, 2005).

Nakon prihvatanja Preporuke br. 5. Iz 1949. godine³, što se smatra osnovom za uspostavljanje Sistema zelene karte, formiran je Savjet ureda (*Council of Bureaux*) na konferenciji u Londonu. Radi se o vrhovnom tijelu nacionalnih ureda, članova Sistema, u cilju koordinacije njihovog djelovanja i rada (Đokić, Marić & Martinović, 2024). Radi ubrzavanja međunarodnog cestovnog saobraćaja, Odbor je 29.06.1984. godine prihvatio i Rezoluciju o olakšavanju cestovnog saobraćaja, koja je priznala sistem registarske oznake kao dokaz o valjanom osiguravateljskom pokriću u međunarodnom prometu, ne utičući na, do tada postojeći, sistem zelene karte (Džidić, Ćurković, 2017).

Potpisivanjem prvobitno Londonskog 1953. Godine (Bilić-Erić, 1993)⁴, a onda Kretskog sporazuma 2003. Godine (Mrksić, Petrović & Ivančević,

³ Od 25.01.1949. godine

⁴ Na osnovu ovog sporazuma zaključeni su bilateralni sporazumi između nacionalnih ureda osiguratelja.

2005)⁵, uspostavljen je Sistem zelene karte i isti predstavlja osnovni pravni akt koji sadrži interna pravila za funkcionisanje ovog sistema. Pored činjenice da je znatno olakšano kretanje motornih vozila u međunarodnom saobraćaju, vrlo je značajno da je omogućeno osiguranje od odgovornosti za štetu pričinjenu trećim licima upotrebom motornog vozila prema zakonu koji je na snazi u zemlji nastanka štete (Čolović, 2008). Kretske sporazum, kojim započinje novi sistem Zelene karte, reguliše saradnju država potpisnica, odnosno njihovih nacionalnih Biroa zelene karte. Prema ovom sporazumu, članovi Biroa zelene karte su sva društva za osiguranje koja obavljaju poslove osiguranja od autoodgovornosti u određenoj državi, a radom nacionalnih biroa zelene karte koordinira Savjet biroa. Nacionalni birozi zelene karte imaju direktna prava i obaveze u skladu sa Kretske sporazumom, što znači da članovi nacionalnih biroa zelene karte (društva za osiguranje) i korespondenti (obrađivači štete na motornim vozilima) mogu ostvarivati svoja prava samo posredstvom svog nacionalnog biroa zelene karte (Šehović, 2021).

Shodno Statutu Savjeta ureda, Zelena karta, ili kako se drugačije naziva međunarodna karta osiguranja, je međunarodna isprava o osiguranju motornog vozila (Protecting Cross-Border Road Traffic Victims, 2019). Ona dokazuje da motorno vozilo posjeduje validno osiguravajuće pokriće u toku njegovog korištenja u inostranstvu. Prema istoimenom članku sa zvanične internet stranice Udruženja osiguravača Srbije, zelena karta se pribavlja kod društva za osiguranje koje je izdalo policu obaveznog osiguranja od autoodgovornosti, a njeno trajanje je vezano za policu obaveznog osiguranja (Udruženje osiguravača Srbije, 2025). Zbog svoje jedinstvene forme, zelena karta je vrlo važan dokument kojim se identifikuju učesnici saobraćajnih nesreća, budući da ista sadrži sve podatke potrebne učesniku saobraćajne nezgode za podnošenje zahtjeva za naknadu štete nadležnom društvu za osiguranje. Također, zelena karta sadrži adrese i telefonske brojeve nacionalnih biroa zelene karte, putem kojih učesnici u saobraćajnim nezgodama mogu dobiti sve neophodne informacije u vezi sa potraživanjem naknade štete koja je nastala kao posljedica saobraćajne nezgode u inostranstvu.

⁵ *Internal Regulations*, u primjeni od 01.07.2003. godine

3. Pravni okvir djelovanja Biroa zelene karte u Bosni i Hercegovini

3.1. Pravna priroda i status Biroa zelene karte u Bosni i Hercegovini

Biro zelene karte u Bosni i Hercegovini (dalje: Biro zelene karte) se pominje u dva zakonska akta: Zakon o osiguranju imovine i lica (1995, 1998) i Zakonu o obaveznim osiguranjima u saobraćaju FBiH (2020, 2021). Međutim, njegova nadležnost i funkcije su u oba slučaja definisane vrlo šturo i bez detaljnijeg normativnog razrađivanja. Ovakav normativni okvir ostavlja niz otvorenih pitanja u vezi sa njegovom stvarnom ulogom, odgovornostima i odnosom prema drugim akterima u sistemu zaštite oštećenih lica.

Zakon o osiguranju imovine i lica posvećuje Birou zelene karte⁶ nekoliko članova⁷, kojima je, između ostalog, normirano da on ima preciznije definisanu ulogu u kontekstu međunarodnih aspekata osiguranja. On je nadležan za poslove utvrđene međunarodnim sporazumima o osiguranju vlasnika i korisnika motornih vozila, kao i za predstavljanje osiguravajućih društava iz Bosne i Hercegovine u međunarodnim institucijama osiguranja. Ovo jasno ukazuje da se Biro zelene karte ne bavi samo tehničkim izdavanjem zelene karte, nego ima širu ulogu povezivanja domaćeg sistema osiguranja s međunarodnim okvirom.

Shodno odredbi člana 3 stav 1. tačka r) Zakona o obaveznim osiguranjima u saobraćaju FBiH zelena karta osiguranja se definiše kao međunarodna karta osiguranja od automobilske odgovornosti koju izdaje Biro zelene karte. Biro zelene karte je profesionalna udruga društava za osiguranje u Bosni i Hercegovini (dalje: BiH) osnovana u skladu sa Preporukom broj 5, koju je 25.01.1949. godine usvojio Pododbor za cestovni prevoz Odbora za kopneni prevoz Gospodarske komisije Ujedinjenih naroda za Evropu.⁸

Biro zelene karte, kao nacionalni biro BiH, je u Sistemu zelene karte, kao punopravna članica Savjeta biroa od 05.06.1997. godine, dok je pravo na izdavanje zelene karte Bosne i Hercegovine stečeno, kako je to prethodno navedeno, od 01.07.1998. godine. Biro zelene karte je udruženje i predstavlja osiguravajuća društva BiH u sistemu zelene karte kako je to definisao Savjet

⁶ Biro osiguranja, shodno članu II Odluke o načinu nastavka rada Biroa osiguranja BiH („Službeni glasnik BiH“ br. 18/01) nastavlja svoj rad pod nazivom Biro zelene karte Bosne i Hercegovine i ima svojstvo pravnog lica.

⁷ Član 11, član 67 u vezi sa članovima 96 – 98

⁸ Član 3 stav 1. tačka bb) Zakona o obaveznim osiguranjima u saobraćaju FBiH

biroa Kretskim sporazumom. Zapravo, radi se o neprofitnoj i nevladinoj organizaciji koja svoje ciljeve ostvaruje na cijelom području BiH. Članice Biroa zelene karte su osiguravajuća društva koja se bave poslovima osiguranja od automobilske odgovornosti i trenutno ih ima 23.⁹ Neprecizna zakonska regulacija u pogledu nadležnosti i ovlaštenja Biroa zelene karte rezultat je činjenice da je oblast osiguranja u nadležnosti entiteta, zbog čega pravni status Biroa, način njegovog finansiranja i njegova ovlaštenja nisu normirani pozitivnim propisima iz oblasti osiguranja, a posljedično tome ne postoji ni nadzor države nad radom Biroa (Đokić, Marić & Martinović, 2024).

3.2. Funkcije i zadaci nacionalnog biroa

Biro zelene karte ima višestruku ulogu u međunarodnom sistemu osiguranja od autoodgovornosti, čija se nadležnost i zadaci mogu sistematizovati u nekoliko ključnih oblasti. Prije svega, funkcije Biroa proizlaze iz međunarodnih obaveza koje je BiH preuzela pristupanjem Kretskom sporazumu, kao i drugim relevantnim bilateralnim i multilateralnim sporazumima koji uređuju obavezu osiguranja vlasnika i korisnika motornih vozila za štetu pričinjenu trećim licima.

Jedna od osnovnih funkcija Biroa jeste predstavljanje osiguravajućih društava sa sjedištem u BiH u okviru međunarodnog sistema zelene karte, čime se omogućava priznavanje njihovih polisa osiguranja na teritoriji drugih zemalja članica sistema. Time se olakšava kretanje vozila preko granica bez potrebe za dodatnim osiguravajućim pokrićem ili dokumentacijom.

Dalje, Biro aktivno sarađuje sa nacionalnim biroima drugih država, kao i sa domaćim osiguravačima, u cilju obezbjeđenja efikasne realizacije međunarodnih obaveza u vezi sa naknadom štete nastale u prekograničnim saobraćajnim nezgodama. Ova saradnja obuhvata i mehanizme isplate štete putem korespondentskih društava i garantnih fondova.

Pored toga, Biro ima i zadatak da sarađuje sa nadležnim državnim institucijama i regulatornim tijelima u Bosni i Hercegovini, naročito u domenu

⁹ Sarajevo osiguranje d.d., Triglav osiguranje d.d., Camelija osiguranje d.d., Adriatic osiguranje d.d., Euroherc osiguranje d.d., Uniqa osiguranje d.d., Croatia osiguranje d.d., ASA CENTRAL osiguranje d.d., Grawe osiguranje d.d., Dunav osiguranje a.d., Triglav osiguranje a.d., Krajina osiguranje a.d., Drina osiguranje a.d., Wiener Osiguranje Vienna Insurance Group a.d., Brčko-gas osiguranje d.d., Nešković osiguranje a.d., Osiguranje Aura a.d., Mikrofin osiguranje a.d., Osiguranje Garant d.d., Euros osiguranje a.d., SAS – SuperP OSIGURANJE a.d., Premium osiguranje a.d., Grawe osiguranje a.d.

međunarodnog drumskog saobraćaja, gdje pitanja osiguranja motornih vozila imaju direktan uticaj na pravnu sigurnost svih učesnika u saobraćaju.

Također, u okviru svojih zadataka, Biro obavlja i niz administrativnih i tehničkih poslova od značaja za svoje članice – osiguravajuća društva iz BiH – sa ciljem da se obezbijedi pravilna primjena i poštovanje odredaba Kretskog sporazuma, kao i drugih pravnih akata koji uređuju funkcionisanje sistema zelene karte, što je istaknuto na zvaničnoj internet stranici Biroa zelene karte.

U aktuelnom trenutku, a prema podacima Savjeta biroa, sistem zelene karte obuhvata 48¹⁰ nacionalnih biroa (Protecting Cross-Border Road Traffic Victims, 2025), a Biro zelene karte u BiH ima potpisane sporazume sa preostalih 47 članica. Pored toga, Biro je zaključio i 26 Sporazuma o zaštiti posjetilaca, prvenstveno sa susjednim državama i državama članicama regionalne grupe, što dodatno doprinosi unapređenju pravne zaštite oštećenih lica u prekograničnim saobraćajnim nezgodama.

4. Biro zelene karte i zaštita oštećenih

Shodno članu 85. Zakona o osiguranju imovine i lica, valjanu međunarodnu ispravu o osiguranju od automobilske odgovornosti za štete pričinjene trećim licima moraju posjedovati kako vozači koji na teritoriju Bosne i Hercegovine ulaze i saobraćaju sa vozilima sa inostranim registarskim oznakama tako i vozači vozila koja se registrovana i osigurana u BiH prilikom ulaska i saobraćanja na teritoriji zemalja članica Sistema zelene karte. Kada je riječ o prvim, kontrola ispunjenosti uslova je povjerena Graničnoj policiji BiH.

Svi oni dokumenti koje priznaje Biro zelene karte smatraju se relevantnim međunarodnim ispravama i dokazima. Svakako, Biro zelene karte ne može cijeniti valjanost međunarodnih isprava i dokaza, već to čini u asistenciji sa resornim Ministarstvom unutrašnjih poslova. Ova aktivnost Biroa zelene karte uključuje i garantnu funkciju Biroa za obaveze sadržane u ispravama i dokazima do iznosa utvrđenog odredbom člana 76. stav 1. Zakona o

¹⁰ Austrija, Albanija, Andora, Azerbejdžan, Belgija, Bugarska, BiH, Bjelorusija (suspendovana), Švicarska, Kipar, Češka, Njemačka, Danska, Španija, Estonija, Francuska, Finska, Grčka, Mađarska, Holandija, Hrvatska, Italija, Iran (suspendovan), Irska, Island, Luksemburg, Litvanija, Latvija, Malta, Maroko, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Norveška, Holandija, Portugal, Poljska, Rumunija, Rusija (suspendovana), Švedska, Slovačka Republika, Slovenija, Srbija, Tunis, Turska, Ukrajina, Ujedinjeno Kraljevstvo.

osiguranju imovine i lica.¹¹ Kao valjana međunarodna isprava o osiguranju od osiguranju od automobilske odgovornosti na području BiH priznaje se međunarodna karta za osiguranje automobila – zelena karta/IMIC¹² (režim zelene karte) ili registarska tablica (režim MGA) u zavisnosti od dvaju režima na kojima se zasniva ugovorni odnos između Biroa zelene karte i pojedinih nacionalnih biroa zemalja članica Sistema zelene karte.

U prvom režimu zelene karte, prema dostupnim Informacijama za vozače BiH vozila koji putuju u inostranstvo sa internet stranice Biroa zelene karte, kao što i sam naziv režima može naslutiti, ugovorni odnos između Biroa zelene karte BiH i nacionalnih biroa pojedinih zemalja članica Sistema zelene karte zasniva se na postojanju valjanje zelene karte/IMIC. Ovaj dokument vlasnici odnosno korisnici motornih vozila pribavljaju od društava za osiguranje kod kojih je vozilo osigurano i mora ispunjavati nekoliko uvjeta valjanosti. Najprije, mora biti štampan na papiru zelene ili bijele boje, najvećeg formata do A4, mora se posjedovati u materijalnoj (papiirnoj), dok se ne prihvata njegova elektronska forma. Posljednje, ovaj dokument mora biti samostalan, odnosno, nezavisan od polise automobilskeg osiguranja. Vozači vozila sa registarskim oznakama Albanije, Azerbejdžana, Sjeverne Makedonije, Maroka, Moldavije, Tunisa, Turske i Ukrajine, koji ulaze i saobraćaju po putevima u Bosni i Hercegovini, moraju da posjeduju ispravnu zelenu kartu. Jednako tako, vozači vozila sa BiH registarskim oznakama prilikom ulaska i saobraćanja u prednje pobrojanim državama moraju posjedovati valjanu zelenu kartu, dakle vrijedi pravilo reciprociteta. Ono što je bitno naglasiti jeste da na ovom dokumentu mora biti istaknuta međunarodna automobilska oznaka zemlje u koju se ulazi i ona ne smije biti precrtana, uz dodatnu napomenu da za ulazak u bilo koju zemlju EU/EEA oznake svih zemalja moraju biti istaknute i neprecrtane (Biro zelene karte, 2025).

Drugi režim, poznatiji kao režim Multilateralnog sporazuma, pretpostavlja postojanje takvog sporazuma između Biroa zelene karte i nacionalnih biroa pojedinih zemalja članica Sistema zelene karte. Drugim riječima, ukoliko su BiH i određena država¹³ potpisnice jednog ovakvog sporazuma, pretpostavlja se da postoji osiguravajuće pokriće, pa se kao valjana međunarodna isprava

¹¹ Član 86 – 87. Zakona o osiguranju imovine i lica FBiH.

¹² *International Motor Insurance Certificate*

¹³ Kada su u pitanju preostale države članice Sistema zelene karte (Andora, Austrija, Belgija, Bugarska, Kipar, Češka, Njemačka, Danska, Španjolska, Estonija, Francuska, Finska, Grčka, Mađarska, Hrvatska, Italija, Irska, Island, Luksemburg, Litvanija, Latvija, Malta, Norveška, Holandija, Portugal, Poljska, Rumunija, Švedska, Slovačka, Slovenija, Švicarska, Srbija, Crna Gora, Lihtenštajn, Monako, San Marino i Vatikan) vrijedi drugi režim – režim registarske tablice. Odnosno, shodno potpisanom Multilateralnom sporazumu ukinuta je kontrola zelenih karti

o osiguranju od autoodgovornosti priznanje registarska oznaka vozila, a ne zahtjeva se posjedovanje zelene karte u skladu sa informacijama sa internet stranice Biroa zelene karte, a koje se odnose na vozače stranih vozila koja ulaze u Bosnu i Hercegovinu (Biro zelene karte, 2025). Od ovog pravila u okviru drugog režima, postoji izuzetak. Naime, odredbe Multilateralnog sporazuma se ne odnose na određene vrste vozila, poput vozila koji pripadaju vojnim silama NATO ili pojedinim vojnim snagama država, poljoprivredne mašine, kao i vozila bez registarskih oznaka. To znači, da će u slučajevima ovih vozila, valjana međunarodna isprava o osiguranju biti opet zelena karta.

Na ovom mjestu svakako se postavlja pitanje, šta da rade vozači vozila sa registarskim oznakama država koje nisu članice Sistema zelene karte, kao što su npr. Sjedinjene Američke države, Katar itd., a moraju ući ili saobraćati kroz BiH. Ili, isto pitanje se može postaviti kada se govori o vozilima sa BiH registarskim oznakama kada moraju ući u zemlje u kojima vrijedi režim zelene karte (Savić, 2020). U tom slučaju, nastaje njihova obaveza da pribave polisu tzv. graničnog osiguranja, za period boravka u zemlji kod jednog od domaćih društava za osiguranje koje je registrovano za obavljanje poslova osiguranja od automobilske odgovornosti. Ovo osiguranje se zove granično, jer se zaključuje na granici, odnosno na graničnom prelazu prilikom ulaska u BiH prema članu 87. Zakona o osiguranju imovine i lica (1995, 1998), kada govorimo o vozilima sa inostranim registarskim oznakama, odnosno na graničnom prelazu države u koju ulaze vozači sa BiH registarskim oznakama.

Ukoliko dođe do saobraćajne nezgode u inostranstvu, policiji i drugim učesnicima u saobraćajnoj nezgodi je potrebno predložiti odgovarajuće podatke o osiguranju vozila. Imajući u vidu da zelena karta/IMIC sadrži takve podatke napisane na engleskom jeziku, preporuka je da se ovakva karta posjeduje i kada se radi o putovanju u države koje se nalaze u režimu multilateralnog ugovora, koje ne zahtijevaju posjedovanje ovog dokumenta.

Imajući u vidu da je Velika Britanija izašla iz Evropske Unije (BREXIT), za ulazak na njenu teritoriju potrebno je da se posjeduje dokument o osiguranju od automobilske odgovornosti na engleskom jeziku. Kako zelena karta ispunjava uslov u pogledu jezika, biće potrebno njezino pribavljanje za ulazak u Ujedinjeno Kraljevstvo i teritorije pod njegovom nadležnošću (npr. Gibraltar).

Provedbenom odlukom Evropske komisije (EU) 2020/1358 od 28.9.2020. godine (2020) o primjeni Šeste Direktive, odnosno Direktive 2009/103/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 16. septembra 2009. godine u odnosu na

za vozila za „BiH“ registracijskim tablicama koja ulaze u navedene države kao i vozila koja dolaze iz prethodno nabrojanih država.

osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti (2009) u pogledu upotrebe motornih vozila koja se uobičajeno nalaze u Bosni i Hercegovini, od 19.10.2020. godine ukinute su provjere osiguranja motornih vozila od građanskopravne odgovornosti u skladu sa pomenutom Direktivom za vozila koja se uobičajeno nalaze u BiH. Kao posljedica višegodišnjeg rada Biroa zelene karte na uspostavljanju i ispunjavanju kriterija i određenih standarda prema evropskoj zajednici osiguravača u Briselu, potpisan je Multilateralni garantni sporazum (MGA¹⁴). U skladu sa tim sporazumom BiH je postala članicom tzv. Podсистema registarske oznake. Sporazum je potpisan sa ukupno 33 biroa zelene karte, i to: zemalja EU, Švajcarske (i Lihtenštajna), Andore, Islanda, Norveške i Srbije. To znači da vlasnici motornih vozila iz BiH mogu od 19.10.2020. godine da putuju u navedene zemlje bez obveze posjedovanja zelene, odnosno bijele karte od strane nadležnih organa tih zemalja, a zvanični organi na granicama Evropskog ekonomskog prostora i drugih navedenih zemalja, prestaju sa obvezom da kontrolišu postojanje zelene/bijele karte, kao dokaza o postojanju osiguranja od odgovornosti za štete pričinjene trećim licima za sva vozila sa bh. registarskim oznakama. Međutim, ova karta će biti neophodna za putovanje u preostalih 13 članica Sistema zelene karte.¹⁵

4.1. Postupak ostvarivanja prava na naknadu štete

Iako postupak likvidacije štete nije zakonski normiran (izuzev u dijelu koji se odnosi na rokove postupanja), to ne znači da onaj koji odlučuje o odštetnom zahtjevu ne treba da se pridržava određenih načela (Belanić, 2020), poput onih u parničnom postupku, imajući u vidu da ovaj postupak pretpostavlja „ulogu suda” koju dobija društvo za osiguranje, odlučujući o svim relevantnim činjenicama i supsumirajući ih pod određenu zakonsku normu radi donošenja konačne odluke o odštetnom zahtjevu (Dobrić, 2010). Obzirom na sve veći i češći saobraćajni promet sa međunarodnim elementom, ukoliko dođe do međunarodne štete, nekoliko faktora može uticati da rješavanje jedne takve štete predstavlja pravi izazov. Naime, učesnici takve nezgode ne pričaju istim jezikom, tako da nerijetko može postojati jezička barijera. U

¹⁴ MGA je donesen 15.03.1991. godine u Madridu kao rezultat potrebe za sistematizacijom velikog broja zaključenih sporazuma između pojedinih ureda država nakon donošenja Direktive 1972. godine o približavanju zakonodavstava država članica u području osiguranja građanske odgovornosti u vezi s upotrebom motornih vozila i kontroli obveze osiguranja te odgovornosti.

¹⁵ Albanija, Azerbejdžan, Bjelorusija, Iran, Izrael, Sjeverna Makedonija, Maroko, Moldavija, Crna Gora, Rusija, Tunis, Turska i Ukrajina.

skoro svakom slučaju, učesnici će se suočiti sa različitim pravilima, kako materijalne tako i procesne prirode, kao i sa različitim administrativnim postupcima za podnošenje odštetnog zahtjeva u državi u kojoj je njihovo vozilo registrovano. Na kraju, ali svakako ne manje bitno, tu je i problem međunarodne sudske nadležnosti (Đokić, Marić, Martinović, 2024). Stoga, na ovom mjestu čini se prikladnim dati neke kratke napomene o tome šta raditi u situaciji kada dođe do jedne takve saobraćajne nezgode. Moguće su, generalno, dvije situacije u kojima vozilo sa BiH registracijskim oznakama može pretrpiti štetu:

- a) Saobraćajna nezgoda nastala u inostranstvu
- b) Saobraćajna nezgoda nastala u BiH

U slučaju da dođe do saobraćajne nezgode u kojoj je učestvovalo vozilo sa BiH registarskim oznakama, u inostranstvu, te je tim povodom pretrpljena šteta, vozač mora preduzeti određene radnje kako u zemlji u kojoj se desila nezgoda i nastala šteta, tako i u svojoj zemlji. Prva obaveza vozača veže se za popunjavanje Evropskog izvještaja o nezgodi¹⁶. Vozač je dužan prijaviti saobraćajnu nezgodu policijskim organima i tražiti njihov izlazak na lice mjesta saobraćajne nezgode. Uz ovu obavezu prijave, svakako se veže i dužnost vozača da zatraži od policije ili drugih organa da sačine zapisnik o uviđaju ili određenu potvrdu o oštećenju vozila od strane nadležne policijske uprave. Ukoliko su mu poznati podaci o nacionalnom birou zemlje u kojoj se dogodila nezgoda ili ukoliko posjeduje informacije o ino – društvu za osiguranje, svakako je poželjno da prijavi nastalu štetu. Nakon što se vrati u Bosnu i Hercegovinu, njegove obaveze ne prestaju, nego je dužan prijaviti štetni događaj društvu za osiguranje kod kojeg vozilo, koje je učestvovalo u nezgodi, ima policu osiguranja od autoodgovornosti.

Ukoliko oštećeno treće lice, koje je doživjelo saobraćajnu nezgodu u nekoj od država članica Sistema zelene karte ne uspije doći do podataka o osiguranju vozila koje je odgovorno za saobraćajnu nezgodu iz nekog razloga, može tražiti da Biro zelene karte u BiH, na osnovu Sporazuma o zaštiti posjetitelja pokuša doći do traženih i potrebnih informacija i dokumentacije za ostvarivanje prava na naknadu pretrpljene štete (npr. policijski zapisnik ili drugu dokumentaciju).

¹⁶ Shodno članu 9. stav 1. tačka 9b) Zakona o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini (2006) evropski izvještaj o saobraćajnoj nezgodi je propisani obrazac koji učesnici u saobraćajnoj nezgodi popunjavaju nakon saobraćajne nezgode. Isti je urađen u skladu sa modelom koji je izdao Evropski komitet osiguranja (Comité Européen des Assurances CEA).

S druge strane, ako je saobraćajnu nezgodu prouzrokovalo vozilo sa inostranim registracijskim tablicama u BiH, a koje posjeduje valjanu zelenu kartu ili se radi o vozilu sa područja zemalja u režimu multilateralnog sporazuma, on ima pravo da podnese zahtjev za naknadu štete Birou zelene karte u BiH shodno članu 49. Zakona o obaveznim osiguranjima u saobraćaju (2020, 2021), koji će takav zahtjev dodijeliti na obradu i likvidaciju jednom od društava za osiguranje koja se bave obaveznim osiguranjem od autoodgovornosti (korespondenti) i o tome pravovremeno obavijestiti oštećeno treće lice u skladu sa članom 88 stav 2. Zakona o osiguranju imovine i lica FBiH (1995, 1998). Iako su odredbe o tome ko obrađuje odštetni zahtjev jasne i precizne, to nije slučaj sa postupkom obrade ovakvih odštetnih zahtjeva. Naime, niti jednim propisom nije detaljnije uređen ovaj postupak, stoga se često dešava da se postupak direktno nastavi protiv korespondenata inostranog društva.

U svakom slučaju, na oštećenom trećem licu leži obaveza da prikupi i evidentira sve podatke o vozaču i vozilu sa inostranim registracijskim tablicama (kao npr. ime i prezime vozača, broj registarskih tablica, tip i marku vozila, ime osiguravajućeg društva i broj police osiguranja odnosno zelene karte i ostalo) koji je učestvovao u saobraćajnoj nezgodi. Biro zelene karte u BiH preporučuje da se uvijek ispuni Evropski izvještaj o saobraćajnoj nezgodi, pa čak i ako je policija bila na mjestu saobraćajne nezgode. Ovaj obrazac izdaju društva za osiguranje prilikom zaključivanja ugovora o osiguranju od autoodgovornosti. Budući da ima jedinstven sadržaj, pogodno ga je koristiti za različite vrste saobraćajnih nezgoda. Prikupljanje podataka o saobraćajnoj nezgodi je vrlo značajno i olakšava postupak naplate naknade štete koja je nastala kao posljedica nezgode, jer kada oštećeno treće lice ima podatke o inostranom društvu za osiguranje kod kojeg je osigurano strano motorno vozilo koje je prouzrokovalo nezgodu, može odmah podnijeti zahtjev za naknadu štete kod nadležnog društva za osiguranje u BiH, koje je korespondent inostranog društva za osiguranje.

4.2. Uloga korespondenata

Odredbom člana 88 stav 2. Zakona o osiguranju imovine i lica (1995, 1998) propisano je da obradu i isplatu šteta koje su nastale upotrebom vozila sa inostranom registracijom za koje postoji valjana međunarodna isprava ili dokaz o postojanju osiguranja od automobilske odgovornosti, Biro zelene karte u BiH može povjeriti svojim članovima ili specijaliziranim organizacijama za obradu šteta. Isti imaju obavezu zahtjev obraditi i likvidirati u skladu sa međunarodnim sporazumima o osiguranju motornih vozila. Takvi članovi ili specijalizirane organizacije za obradu šteta se zovu korespondenti.

Podatke o imenovanim korespondentima stranih odgovornih društava za osiguranje se mogu naći na internet stranici Biroa zelene karte u BiH.

Biro zelene karte neke države daje ili odbija saglasnosti korespondentima i sam utvrđuje uslove pod kojima to čini. Uloga korespodenta jeste obrada odštetnih zahtjeva povezanih sa nezgodama koje su se dogodile u državi, u kojima su sudjelovala vozila osigurana kod društava za osiguranje koji su zatražili imenovanje korespodenta, a u skladu sa pravom koje je u primjeni u državi, u ime Ureda koji daje saglasnost za imenovanje i za račun društva za osiguranje koji je zatražio imenovanje. Imajući u vidu da korespodent radi u ime Ureda, a za račun društva za osiguranje, jasno je da je glavni dužnik naknade štete oštećenim osobama društvo za osiguranje za čiji račun korespodent radi. Svrha postojanja instituta korespodenata jeste osiguranje da će odštetni zahtjevi biti obrađeni u skladu sa relevantnim odredbama nacionalnog prava države gdje se dogodila saobraćajna nezgoda (Gorčić, 2017). Ukoliko oštećena osoba ne bude zadovoljna iznosom naknade nakon obrade i likvidacije štete od strane korespodenta, ima pravo da se obrati sudu. U tom slučaju pasivno legitimisan će biti Biro zelene karte, a ne odgovarajući korespondent. *Primjer iz sudske prakse potvrđuje prednje navedeno. Naime, kada je domaće društvo za osiguranje imalo samo ovlaštenje da u vansudskom postupku obradi i likvidira u ulozi korespodenta štetu, to ne može uticati na materijalno-pravni odnos u pogledu stvarne legitimacije tuženog kao člana biroa u nastalom sudskom sporu, pa je za naknadu štete pasivno legitimisan Biro zelene karte, kao obveznik osiguranja.*¹⁷

5. Izazovi i perspektive u radu Biroa

Biro zelene karte predstavlja ključnu instituciju u sistemu međunarodnog osiguranja, čija je osnovna funkcija olakšavanje procesa obeštećenja oštećenih lica u saobraćajnim nesrećama koje se dešavaju preko granica. Iako je njegova uloga neupitna, postoje brojni izazovi koji otežavaju efikasnu zaštitu prava oštećenih lica, ali i značajne perspektive za unapređenje ovog sistema.

5.1. Izazovi u implementaciji

Jedan od najvećih izazova jeste dugotrajnost procesa obeštećenja. Zbog složenosti međunarodnih postupaka i različitih pravnih sistema zemalja članica, treća oštećena lica često su prinuđena da čekaju dugo na naknadu

¹⁷ Vidi presudu Vrhovnog suda FBiH br. 17 O P 005163 13 Rev od 27.02.2014. godine. Isti stav zauzima i Kantonalni sud u Sarajevu, vidi presudu br. 65 O P 396195 14 Gž od 10.07.2019. godine

štete. Ovo kašnjenje direktno ugrožava njihovu finansijsku sigurnost i otežava oporavak od nastale štete. Pored toga, nedostatak adekvatne koordinacije i komunikacije između osiguravajućih društava i biroa različitih zemalja dodatno usporava proces rješavanja odštetnog zahtjeva. Ovakve prepreke mogu rezultirati nesrazmjernim opterećenjem za oštećena lica, koja su nerijetko neinformisana o svojim pravima i daljim koracima.

Također, postoje i administrativne i tehničke poteškoće u radu biroa, uključujući zastarjele procedure i nedovoljnu digitalizaciju, što dodatno komplicuje ostvarivanje prava oštećenih lica. Sve navedeno doprinosi osjećaju nemoći i nepravde kod onih koji su pretrpjeli štetu.

5.2. Perspektive i mogućnosti razvoja

Uprkos ne tako malim i ne tako beznačajnim izazovima koji opterećuju Biro zelene karte, postoje jasne mogućnosti za unapređenje rada Biroa s ciljem bolje i efikasnije zaštite oštećenih lica. Prvenstveno, digitalizacija procesa obeštećenja može značajno ubrzati procedure, omogućiti transparentniji pristup informacijama i olakšati komunikaciju između svih učesnika u lancu.

Također, neophodno je raditi na jačanju saradnje i usklađivanju procedura između zemalja članica. Harmonizacija pravnih okvira i bolja koordinacija doprinose efikasnijem ostvarivanju prava oštećenih lica, smanjujući pravne i administrativne prepreke.

Pored tehničkih unapređenja, važno je i povećanje informisanosti i edukacije javnosti, na čemu Biro zelene karte kontinuirano radi. Jasne i dostupne informacije o pravima i obavezama oštećenih lica mogu doprinijeti da oni samostalnije i efikasnije pristupe procesu obeštećenja. Međutim, aktivnosti Biroa, iako važne i vidljive, ne mogu dati puni efekat bez systemske podrške. Potrebno je da država prepozna značaj ove uloge i pruži institucionalnu podršku, kroz jasnije normativno uređenje nadležnosti, veću koordinaciju sa nadležnim organima, te opšti strateški pristup u cilju jačanja zaštite prava oštećenih lica u međunarodnim osiguravateljskim okvirima.

Na kraju, kontinuirani rad na pravnoj harmonizaciji propisa u okviru međunarodne saradnje predstavlja ključni korak ka pravnoj sigurnosti i zaštiti svih učesnika u saobraćaju, naročito oštećenih lica.

Uzimajući u obzir ove izazove i perspektive, jasno je da je rad Biroa Zelene karte ne samo administrativni zadatak već i važan segment zaštite prava oštećenih u međunarodnom saobraćaju. Unapređenje ovog sistema je od velikog značaja za pravdu i efikasnu zaštitu oštećenih lica.

6. Zaključak

Biro zelene karte predstavlja ključni institucionalni mehanizam međunarodnog sistema osiguranja od autoodgovornosti, sa značajnom ulogom u prevazilaženju pravnih prepreka i obezbjeđenju zaštite oštećenih lica u prekograničnim saobraćajnim nezgodama. Njegova višeslojna funkcija – od izdavanja međunarodnih isprava o osiguranju, preko garantne uloge, do koordinacije sa korespondentima i međunarodnim tijelima – čini ga nezaobilaznim akterom uopće u pravu osiguranja.

U kontekstu BiH, iako je Biro zelene karte aktivan član međunarodnog sistema i u praksi ostvaruje brojne funkcije, njegov pravni položaj ostaje nedovoljno definisan. Neprecizna zakonska regulativa, odsustvo jasnog nadzora i nedovoljna razrađenost procedura ostavljaju prostor za pravnu nesigurnost, posebno kada je riječ o ostvarivanju prava oštećenih lica. Poseban izazov predstavlja sve veća složenost međunarodnog saobraćaja, digitalizacija sistema i potrebe za pravnom harmonizacijom sa evropskim standardima.

Iako je ulaskom BiH u režim multilateralnog sporazuma o registarskoj oznaci ostvaren značajan napredak u olakšavanju prekograničnog saobraćaja, praksa pokazuje da i dalje postoje problemi u ostvarivanju prava na naknadu štete, posebno zbog jezičkih i pravnih barijera, kao i neujednačenih procedura među državama članicama sistema.

U cilju unapređenja pravne sigurnosti i funkcionalnosti sistema, preporučuje se:

- Normativno preciziranje statusa, nadležnosti i ovlaštenja Biroa zelene karte u zakonodavstvu BiH, uključujući i uspostavljanje nadzornog mehanizma;
- Razrada pravila postupanja u obradi prekograničnih šteta, uključujući standardizaciju uloge korespondenata i jasne rokove;
- Unapređenje digitalne infrastrukture i pristupa informacijama za oštećena lica;
- Jačanje edukativnih aktivnosti i informisanja korisnika sistema o njihovim pravima i obavezama u međunarodnom saobraćaju.

Budućnost Biroa zelene karte leži u njegovoj sposobnosti da se prilagodi savremenim izazovima – kako tehničkim, tako i pravnim – te da i dalje djeluje kao garant zaštite oštećenih lica u duhu međunarodne solidarnosti i pravne sigurnosti.

Bibliografija

Knjige

- Ćurković, M., & Lui, A. (2003). *Novi sustav zelene karte osiguranja*. Zagreb: Inženjerski biro.
- Džidić, M., & Ćurković, M. (2017). *Pravo osiguranja*. Mostar: Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru.
- Đokić, J., & Martinović, D. (2024). *Obrada odštetnog zahtjeva u osiguranju: Priručnik*. Mostar: Sveučilište u Mostaru.
- Mrkšić, D., Petrović, Z., & Ivančević, K. (2005). *Pravo osiguranja* (2. izmijenjeno i dopunjeno izd.). Beograd: Fakultet za poslovno pravo.
- Petrović Tomić, N. (2021). *Osnovi prava osiguranja*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Šulejić, P. (2005). *Pravo osiguranja*. Beograd: Dosije.

Naučni i stručni članci

- Belanić, L. (2020). Načela obrade odštetnog zahtjeva u postupku pred osigurateljem. *Hrvatski časopis za osiguranje*, (3), 105–122. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/242250> (pristupljeno 5. kolovoza 2025. u 12:05).
- Bilić-Erić, M. (1993). Međunarodni sustav isprave o osiguranju. U *Zborniku sa 1. Savjetovanja o obradi i likvidaciji međunarodnih automobilskih šteta* (str. 21–35). Hrvatski ured za osiguranje.
- Čolović, V. (2008). Razvoj regulisanja osiguranja autoodgovornosti u pravu Evropske unije. *Pravni život: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, 57(5–6), 79–94.
- Dobrić, S. (2010). Likvidacija štete. U *Osnove osiguranja: Priručnik za polaznike Temelnog seminara u osiguranju* (str. 321–326). Zagreb: Hrvatski ured za osiguranje.
- Đokić, J., Marić, A., & Martinović, A. (2024). Obrada međunarodnih šteta u izvansudskom postupku: Usporedna analiza Sustava zelene karte i Sustava IV. Direktive i potreba za temeljitim promjenama. *Mostariensia*, 28, 199–219.
- Savić, Š. (2020). Međunarodnopravno uređenje obveznog osiguranja od automobilske odgovornosti. *Hrvatski časopis za osiguranje*, (3), 173–

190. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/242254> (pristupljeno 25. rujna 2025. u 14:31).

Ostali radovi

- Gorčić, S. (2017). *Naknada materijalne štete iz ugovora o osiguranju (magistarski rad)*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Šehović, A. (2021). *Naknada štete s elementom inostranosti iz osnova autoodgovornosti (završni rad)*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Propisi

- Council of Bureaux. (2020). *Articles of association of Council of Bureaux*. Preuzeto 27. svibnja 2025. s https://www.cobx.org/sites/default/files/cob_file_folder/2020-01-15-Articles-of-Association-EN.pdf
- Evropska komisija. (2020). *Provedbena odluka Komisije (EU) 2020/1358 od 28. rujna 2020. Službeni list Evropske unije*, 314/66, 29. rujna 2020.
- Evropski parlament & Vijeće Evropske unije. (2009). *Direktiva 2009/103/EZ ... o osiguranju od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenju obveze osiguranja od takve odgovornosti. Službeni list Evropske unije*, L 263/11, 7. listopada 2009.
- Federacija Bosne i Hercegovine. (2020–2021). *Zakon o obaveznim osiguranjima u saobraćaju FBiH. Službene novine Federacije BiH*, 57/20, 103/21.
- Federacija Bosne i Hercegovine. (1995–1998). *Zakon o osiguranju imovine i lica. Službene novine Federacije BiH*, 2/95, 6/98.
- Bosna i Hercegovina. (2006–2023). *Zakon o osnovama bezbjednosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini. Službeni glasnik BiH*, 6/2006, 75/2006 (ispr.), 44/2007, 84/2009, 48/2010, 48/2010 (dr. zakon), 18/2013, 8/2017, 89/2017, 9/2018, 46/2023, 88/2023.

Sudska praksa

- Presuda Kantonalnog suda u Sarajevu br. 65 0 P 396195 14 Gž od 10.07.2019. godine

Presuda Vrhovnog suda FBiH br. 17 0 P 005163 13 Rev od 27.02.2014. godine

Internet stranice

Cross-border road traffic accidents in the victim's country of residence, <https://www.cobx.org/article/4130/green-card-system-final#content-1759> (pristupljeno dana 1.9.2025. godine 10:00)

Informacija o saobraćajnim/prometnim nezgodama, njihovim uzrocima i posljedicama u Bosni i Hercegovini u 2024. godini, BIHAMK, Sarajevo, mart, 2025. godine, <https://bihamk.ba/assets/storage/files/53416/Informacija%20o%20saobra%C4%87ajnim%20nezgodama%202024.pdf> (pristupljeno dana 10.9.2025. godine, 12:00)

Vidi: *Informacije za vozače BiH vozila koji putuju u inostranstvo* <https://www.bzkbih.ba/bs/informacija-za-vozace-bih-vozila-koji-putuju-u-inostranstvo> (pristupljeno dana 1.9.2025. godine 12:10)

Zelena karta, Udruženje osiguravača Srbije, <http://uos.rs/lat/zelena-karta/> (pristupljeno dana 27.05.2025, 12:40)

<https://www.bzkbih.ba/bs/o-nama-5> (pristupljeno dana 9.9.2025. godine, 12:58)

Vesna Lazić Buljan, PhD

Senior Teaching and Research Assistant

University of Sarajevo

Faculty of Law

v.lazic@pfsa.unsa.ba

GREEN CARD BUREAU: LEGAL POSITION AND TRANSFORMATION IN THE PROTECTION OF PEOPLE DAMAGED IN CROSS-BORDER TRAFFIC ACCIDENTS

Summary

The paper analyzes the legal position and functions of the Green Card Bureau within the international auto liability insurance system, with special emphasis on its transformation and role in the protection of victims in cross-border traffic accidents. Starting from the historical development of the green card system and the role of the Bureau of Council, the institutional and normative aspects of the activities of the national bureaus are considered. Special attention is paid to the guarantee function of the bureau, the mechanisms for realizing the rights of the injured, as well as the challenges that arise because of increased mobility and legal fragmentation. The author also looks at the issues of digitization of the system with a special emphasis on the consequences for the legal security of the injured. Through comparative and normative analysis, the paper shows that the green card bureau remains a key institutional mechanism that connects national legal systems, ensures consistent protection of injured persons, but at the same time requires adaptation to contemporary challenges of international traffic and insurance.

Keywords: *Green Card System, Green Card, Green Card Bureau, Motor Third Party Liability, Third Party Protection, International Road Traffic*

Dr. sc. Amina Nikolajev

Vanredna profesorica
Univerzitet u Sarajevu
Pravni fakultet
a.nikolajev@pfsa.unsa.ba

UDK 349.6
502.1:34(37)
Izvorni naučni rad

Enida Dučić, mr. iur.

Asistentica
Univerzitet u Sarajevu
Pravni fakultet
e.ducic@pfsa.unsa.ba

EFIKASNOST EKONOMSKIH INSTRUMENTATA ZAŠTITE OKOLIŠA U SVJETLU RIMSKE PRAVNE TRADICIJE I EKONOMSKE ANALIZE PRAVA

Sažetak

U radu se razmatra koncept zaštite zajedničkih dobara u rimskoj pravnoj tradiciji i njegovo značenje za savremene pravne poretke, s posebnim naglaskom na efikasnost ekonomskih instrumenata okolinske politike. Posebna pažnja posvećena je institutu res communes omnium i regulaciji emisija kroz susjedovsko pravo, čime su Rimljani, iako prvenstveno usmjereni na zaštitu vlasničkih interesa, postavili temelje shvatanja zajedničkih dobara i njihove zaštite u javnom interesu. Drugi dio rada posvećen je ekonomskim instrumentima zaštite okoliša, uključujući ekološke poreze, naknade za zagađenje, tržišta emisijskih dozvola i subvencije. Poseban naglasak stavljen je na njihov normativni okvir i praktične efekte i kapacitet da internalizuju eksternalije, usmjeravajući ponašanje ekonomskih subjekata prema održivijim praksama. Efikasnost ovih instrumenata ocjenjuje se kroz prizmu ekonomske analize prava uz osvrt na Coaseovu teorem i Kaldor-Hicksovo mjerilo, koje omogućava sistemsko vrednovanje koristi i troškova u kontekstu društvene dobrobiti. Rad pokazuje da savremeni/ekonomski instrumenti politike zaštite okoliša, iako oblikovani unutar pozitivnog regulatornog i ekonomskog okvira, svoje teorijsko opravdanje i legitimaciju duguju postavkama rimske pravne tradicije koja je uspostavila osnove pravne kulture odgovornosti i racionalnog korištenja resursa, a koji danas omogućavaju efektivnu implementaciju politika održivog razvoja i upravljanja zajedničkim dobrima.

Ključne riječi: *rimska pravna tradicija, res communes, ekonomski instrumenti zaštite okoliša, ekonomska analiza prava, efikasnost*

Uvod

Zaštita okoliša danas predstavlja jedno od najistaknutijih pitanja međunarodnog prava i politike, a globalna ekološka kriza stavila je u fokus savremenih društava pitanje održivog razvoja i racionalnog upravljanja resursima. Posljedično, okolinska politika postala je nezaobilazna dimenzija ukupne javne politike, a njena normativna razrada na lokalnom, nacionalnom, evropskom i međunarodnom nivou odražava rastuću potrebu da se uspostavi balans između ekonomskog razvoja i očuvanja okoliša (Raguž, 2023).

Na evropskom prostoru, osobito u okviru prava Evropske unije, zaštita okoliša dobila je mjesto jedne od temeljnih politika, uz usvajanje principa kao što su „zagađivač plaća“ (*polluter pays*), princip predostrožnosti (*precautionary principle*) i održivi razvoj (Kingston, Heyvaert, & Cavoski, 2017, str. 90-100; Langlet & Mahmoudi, 2016, str. 40-55; van Zeven & Rowell, 2020, str. 100 i dalje; str. 94 i dalje). Time je stvoren složen normativni okvir u kojem ekonomski instrumenti zauzimaju posebno mjesto, jer omogućavaju internalizaciju eksternalija i racionalnije upravljanje resursima (Yasamis, 2011, str. 97-111). Ipak, razvoj savremenog evropskog prava, uključujući i oblast zaštite okoliša, ne može se promatrati izolovano od njegove pravnohistorijske osnove. Proces evropeizacije prava u značajnoj mjeri počiva na segmentima rimske pravne tradicije, koja je oblikovala fundamentalna shvatanja o vlasništvu, zajedničkim dobrima i ograničenju pojedinačnih interesa u korist zajednice (Stein, 2007; Zimmermann, 2001, str. 99–146; Herzog, 2018, str. 231–243; Mayali, 2015, str. 374-395). Shodno tome, iako rimsko pravo nije poznavalo okolišno pravo u današnjem smislu, ono je postavilo temelje koncepta pravne zaštite zajedničkih resursa i racionalnog korištenja prirodnih dobara (Sáry, 2020, str. 199–216; Kranjc, 2024, str. 18-37; Di Porto & Gagliardi, 1999, str. 121-134). Upravo u ovom kontinuitetu leži vrijednost povezivanja rimske pravne misli sa savremenim instrumentima zaštite okoliša.

Polazeći od ovih premisa, predmet ovog rada jeste analiza instrumenata okolinske politike, s posebnim naglaskom na njihovu efikasnost u širem pravno-historijskom okviru. Najprije će biti razmotren rimski pravni okvir i instituti relevantni za razvoj ideje o zaštiti zajedničkih dobara, a potom savremeni ekonomski instrumenti koji tu ideju neposredno operacionaliziraju u praksi, uz ocjenu njihove učinkovitosti. Na taj način nastoji se ukazati da temeljne vrijednosti zaštite zajedničkih resursa i ograničavanja pojedinačnih

interesa u korist zajednice opstaju kroz vrijeme, dok savremena praksa razvija nove mjere prilagođene složenijim izazovima današnjice.

1. Zaštita zajedničkih dobara u rimskoj pravnoj tradiciji

U rimskom pravnom sistemu ne nalazimo razrađen koncept okolinske politike u savremenom smislu riječi, ali kroz različite pravne institute autori decenijama uočavaju potencijalne začetke ideje o zaštiti resursa od općeg interesa (Bannon, 2017, str. 60–89; Burdese, 1989, str. 505–511; Di Porto, 1988, str. 459–570; Fargnoli, 2015, str. 1–34; Musumeci, 1992, str. 564–574; Plescia, 1993, str. 433–451; Lamberti, 1999, str. 128–131). Za razumijevanje tog pitanja ključno polazište predstavlja rimska klasifikacija stvari (*res*). Još od Gaja, pa sve do kasnijih kompilacija, rimsko pravo razvijalo je precizne kategorije kojima je nastojalo obuhvatiti različite vrste dobara (Radin, 1925, str. 207–228). Ipak, posebno mjesto u tom sistemu zauzima podjela sadržana u *Institucijama* cara Justinijana, gdje se stvari razvrstavaju na one koje su po prirodnom pravu zajedničke svim ljudima (*res communes omnium*), stvari koje pripadaju državi kao javna dobra (*res publicae*), stvari koje su u vlasništvu zajednica (*res universitatis*), stvari koje ne pripadaju nikome (*res nullius*) te, konačno, stvari koje su u vlasništvu pojedinaca.¹ Ova klasifikacija pokazuje da je rimski pravni poredak prepoznao postojanje dobara od opće upotrebe, a što se u narednom odlomku još jasnije potvrđuje:

*Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris. Nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis absteineat.*²

Navedenim se, dakle, ustanovljuje da su po prirodnom pravu zajednički svi-ma zrak, tekuća voda, more i morska obala, na osnovu čega jasno proizilazi da određena dobra nisu mogla biti predmet privatnog vlasništva, nego su pripadala zajednici u cjelini. U pravnim izvorima korištenje ovih dobara karakterizirano je pojmom *usus publicus*, čime je istaknuto da je pojedincima bilo priznato isključivo pravo korištenja (*ius utendi*), dok su ovlaštenja poput ubiranja plodova (*ius fruendi*) i potpunog raspolaganja (*ius abutendi*) bila rezervisana za privatno vlasništvo (Bannon, 2017, str. 62). Pored toga, rimski pravni poredak poznao je i *res publicae*, javne prostore poput kupatila, teataru i foruma, kojima je država upravljala u interesu građana.³ Ipak, *res*

¹ *Institutiones Iustiniani*, 2.1 *De rerum divisione*.

² *Institutiones Iustiniani*, 2.1.1.1: „Prema prirodnom pravu zajednički su svima: zrak, tekuća voda, more i morska obala. Stoga nikome nije zabranjen pristup morskoj obali, pod uvjetom da se uzdrži od zadiranja u kuće, spomenike i građevine.“

³ D. 47.10.13.7

communes i *res publicae* dijelile su zajedničku osobinu ograničene otuđivosti i nužne dostupnosti svima, pa je svako uskraćivanje pristupa tim dobrima predstavljalo povredu prava (*iniuria*):

*Si quis in mari piscari aut navigare prohibeatur, non habebit interdictum, quemadmodum nec is, qui in campo publico ludere vel in publico balineo lavare aut in theatro spectare arceatur: sed in omnibus his casibus iniuriarum actione utendum est.*⁴

Prema tome, već i gubitak najmanje koristi od javnog dobra smatrao se relevantnom povredom.⁵ Rimski pravници su, dakle, uvažavali činjenicu da uskraćivanje pristupa prirodnim resursima direktno ugrožava zajednicu, pa su gubitak prava korištenja tretirali kao štetu, bez obzira na njen obim. Upravo se u takvoj formulaciji može prepoznati idejno utemeljenje koncepta zajedničkih dobara, koji je, kroz kontinuitet evropske pravne tradicije, poslužio kao osnov za razvoj kasnijih pravnih konstrukata javnih resursa i institucionalizirane zaštite zajedničkih dobara u okviru pozitivnog okolišnog prava (Huffman, 2007, str. 12).

Međutim, iako je rimsko pravo klasifikacijom stvari postavilo vrijednosni okvir u kojem se nazire javnopravna dimenzija, Rimljani nisu razvili decidan sistem mjera koje bi imale za cilj očuvanje prirodne sredine kao posebne vrijednosti (Kranjc, 2024, str. 21). Njihova pažnja bila je primarno usmjerena na javno zdravlje i urbanu infrastrukturu, što je rezultiralo složenim rješenjima u pogledu upravljanja prostorom, vodovodima i kanalizacijom (Sič, 2015, str. 1081–1096), čiji učinci nisu bili samo higijenski, već i nesporno ekološki. Na privatnopravnom planu, zaštita okoliša također nije bila samostalan cilj, nego sporedna funkcija pravne zaštite pojedinaca, koja je ipak, u pojedinim slučajevima, imala šire pozitivne posljedice za zajednicu (Wacke, 2002, str. 1–24). Upravo stoga, analizom rimskih pravnih izvora mogu se uočiti norme koje se, u širem smislu, dovode u vezu sa zaštitom od zagađenja zraka i degradacije tla, onečišćenja i regulacije voda, kao i očuvanja pejzaža (Kranjc, 2024, str. 21).

Ovaj pristup najviše dolazi do izražaja u kontekstu odnosa među susjedima i regulacije pitanja tzv. imisija. Rimski pravници bavili su se imisijama koje

⁴ D. 43.8.2.9. “Ako bi nekome bilo zabranjeno da peca ili plovi morem, neće imati na raspolaganju interdictum, isto kao ni onaj kome bi bilo onemogućeno da se igra na javnom polju, da se kupa u javnom kupatilu ili da prisustvuje u teatru; ali u svim tim slučajevima treba se koristiti tužbom zbog povrede prava (actio iniuriarum).”

⁵ D. 43.8.2.11. Damnum autem pati videtur, qui commodum amittit, quod ex publico consequebatur, qualequale sit.

su dolazile s jednog posjeda i utjecale na drugi, kao što su dim, buka, otpad ili neugodni mirisi. Na primjer, imisije poput dima, smrada, buke ili otpadnih voda bile su predmet vlasničke zaštite putem *actio negatoria*, kojom se vlasnik mogao braniti od takvih nedopuštenih smetnji (Wacke, 2002, str. 7). Tako, prema mišljenju pravnika Titiusa Arista, dim iz sirane nije smio prodirati u stanove iznad radionice, osim ako nije bila ustanovljena služnost u korist radionice.⁶

Na sličan način, otjecanje prljavih voda moglo je biti spriječeno primjenom *actio aquae pluviae arcendae*, ukoliko se pokazalo da je vlasnik zemljišta umjetno izmijenio tok vode i time prouzrokovao štetu susjedu.⁷ U slučaju kupoprodaje, rimsko pravo dopuštalo je raskid ugovora putem *actio redhibitoria* kada bi kupljeno zemljište imalo osobine koje značajno otežavaju njegovo korištenje, uključujući i pojave nezdravog ili „pokvarenog“ zraka.⁸ Pored toga, u Digestima nalazimo i primjere koji ukazuju da su osobine zemljišta poput zdravog zraka (*salubritas*) i plodnosti tla smatrane relevantnim karakteristikama imovine.⁹ Ovim i sličnim normativnim rješenjima su postavljeni temelji kasnijem razvoju prava o imisijama, koje se u kontinentalnoj Evropi jasno očituje od 19. stoljeća pa nadalje (Sitek, 2000, str. 859–881), a što se danas jasno povezuje s regulativom o zaštiti okoliša.

U konačnici, rimsko pravo je prvenstveno štitilo interese pojedinca, ali se kroz institute poput *res communes*, susjedovskih prava te pojedinih *actiones populares* kao općenarodnih tužbi koje nisu bile povezane s korištenjem zajedničkih dobara, nego su služile zaštiti općeg javnog interesa, mogu prepoznati rani obrisi shvatanja da određene vrijednosti nadilaze individualnu volju. Time se oblikuje pravni okvir u kojem se već u rimskoj pravnoj tradiciji naziru temelji kasnijih shvatanja zajedničkih dobara u evropskoj pravnoj misli, kao i njihove efikasne zaštite u praksi koja će tek uslijediti.

⁶ Ulp. D. 8.5.8.5. Aristo Cerellio Vitali respondit non putare se ex taberna casearia fumum in superiora aedificia iure immitti posse, nisi ei rei servitutum talem admittit.

⁷ Ulp. D. 8.5.8.5. Idemque ait: et ex superiore in inferiora non aquam, non quid aliud immitti licet: in suo enim alii hactenus facere licet, quatenus nihil in alienum immittat, fumi autem sicut aquae esse immissionem: posse igitur superiorem cum inferiore agere ius illi non esse id ita facere. Alfenum denique scribere ait posse ita agi ius illi non esse in suo lapidem caedere, ut in meum fundum fragmenta cadant.

⁸ D. 21.1.49. Fundus pestilens redhiberi potest, si ignorante eo emptus sit: quod si sciente, non potest.

⁹ D. 50.16.86. In solo salubritas, amplitudo, luminum accessus, aditus itineris, aquae perennitas spectatur, in homine autem salus.

2. Prikaz ekonomskih instrumenata politike zaštite okoliša

Savremeni izazovi zaštite okoliša imaju globalni i dugoročan karakter, jer se tiču resursa čija upotreba i očuvanje nadilaze granice pojedinih država. Upravo zbog toga, pitanja okolinske politike zahtijevaju koordiniran i sveobuhvatan pristup, zasnovan na preventivnom djelovanju i usklađivanju mjera na međunarodnom i nacionalnom nivou (Dogaru, 2013, str. 1344–1348). Shodno tome, donositelji odluka raspolažu različitim instrumentima i mjerama kojima mogu ostvariti ciljeve okolinske politike, pri čemu kombinacija tih instrumenata u velikoj mjeri određuje uspješnost ostvarivanja ciljeva zaštite okoliša, ali i ukupne ekonomske politike (Kordej-De Villa & Papafava, 2003, str. 28).

U pravnoj teoriji uobičajeno se razlikuju tri osnovne skupine instrumenata okolinske politike: regulacijski instrumenti, dobrovoljni sporazumi i ugovori, te ekonomski odnosno tržišni instrumenti (Črnjar & Črnjar, 2009, str. 127). Njihova inherentna obilježja već sama po sebi ukazuju na modus djelovanja, od neposrednog normativnog nametanja pravila (regulacijski instrumenti), preko posrednog djelovanja tržišnih mehanizama (ekonomski instrumenti), do uspostavljanja modela saradnje i pregovaranja (dobrovoljni sporazumi). Iako se razlikuju po metodi djelovanja, svi ovi instrumenti imaju zajedničku svrhu, a to je osigurati ostvarenje temeljnih ciljeva savremene politike zaštite okoliša. Efikasnost određenog skupa instrumenata ovisi o tome kako će se oni uklopiti u gospodarski sistem, odnosno kakva će biti politička podrška njihovoj primjeni te u kojoj mjeri su stručno i odgovorno osmišljeni (Jordan & Lenschow, 2010, str. 147–158). Sve do početka sedamdesetih godina, politikom zaštite okoliša dominirali su regulatorni instrumenti, no novi i sve složeniji problemi okoliša tražili su i nova rješenja, a koja su se pojavila upravo u obliku ekonomskih instrumenata (Kordej-De Villa & Papafava, 2003, str. 29). Ekonomski instrumenti, kao takvi, mogu djelovati komplementarno ili supstitucijski u odnosu na druge instrumente politike poput pravnih normi ili ugovora o saradnji s različitim privrednim sektorima (Hahn & Stavins, 1992, str. 464–469). Drugim riječima oni mogu podržavati postojeću pravnu regulativu ili, u specifičnim slučajevima, zamijeniti regulativu koja iz bilo kakvog razloga nije usvojena, čime se postiže fleksibilniji i efikasniji pristup ostvarivanju ciljeva zaštite okoliša.

Osnovni zadatak ekonomskih instrumenata je da omoguće adekvatno valoriziranje ekoloških resursa sa ciljem promoviranja njihove efikasne upotrebe i optimalne alokacije. Prema tome, ako su cijene ekoloških proizvoda i usluga pravilno određene, onda se stvaraju uvjeti njihove ravnopravnosti sa ostalim faktorima na tržištu i njihova pravilna, održiva alokacija je osigurana

(Lukić & Novović, 2024, str. 126). Cijeneći navedeno, očigledna prednost ekonomskih instrumenata ogleda se u njihovoj sposobnosti da proizvođače i potrošače prisile na uključivanje ekoloških aspekata u svoje odluke, te da minimiziraju potrošnju resursa i nastanak otpada, uključujući energiju i druge prirodne resurse što je više moguće.

No ukoliko „zagrebemo“ ispod površine, dublje razmatranje otkriva čitav niz nespornih beneficija ekonomskih instrumenata koje su nešto određenije, pragmatičnije prirode. Naime, oni ne propisuju specifične tehnologije ili rješenja, već ciljanim grupama prepuštaju da odluče hoće li radije kontrolirati svoje emisije, promijeniti unos sirovina i energije ili koristiti kombinaciju oba pristupa (Andersen, 1994, par. 11). Ovo je naročito značajno iz perspektive fleksibilnosti koju pružaju tržištu, budući da se nivoi emisija automatski prilagođavaju porezu (ili cijeni). Dakle, zagađivači smanjuju svoje emisije dok marginalni trošak smanjenja ne bude jednak visini poreza. Nakon te tačke, postaje jeftinije platiti porez (ili cijenu) nego dodatno smanjivati emisije (Barde, 1994, str. 10), čime se osigurava efikasan i ekonomičan način za postizanje okolišnih ciljeva. Nadalje, ekonomski instrumenti bolje su prilagođeni za kontrolu disperznih izvora zagađenja koji se ne mogu kontrolirati dozvolama, ali kod kojih postoje *proxyji* (indikatori) koji se mogu oporezivati. Ovim se postiže smanjenje emisija tamo gdje su marginalni troškovi najniži, što rezultira značajnim uštedama (Andersen, 1994, par. 11). Konačno, kao posebnu prednost ekonomskih instrumenata vrijedi istaknuti njihovu dinamičnu prirodu, koja ne samo da omogućava prilagodljivost u primjeni, već i potiče inovacije, čime doprinosi razvoju novih i ekološki održivijih tehnologija.

U kontekstu pragmatičnih prednosti, ključnu komponentu ocjene efikasnosti ekonomskih mjera zasigurno predstavlja i neposredno razlikovanje dostupnih ekonomskih instrumenata, uz razumijevanje pojedinačnog dejstva svakog od njih. U tom smislu posebno je važno definirati pojam i primjenu tzv. ekoloških ili „zelenih“ poreza. Ovi porezi predstavljaju posebnu kategoriju poreza čija porezna osnovica može biti fizička jedinica nekog materijala, usluge ili aktivnosti koja ima negativan utjecaj na okoliš, iz čega proizilazi da isti mogu biti povezani s različitim vrstama ekoloških šteta, kao što su emisije CO₂, upotreba prirodnih resursa, proizvodnja otpada i druge oblike degradacije okoliša (Nikolajev, 2024, str. 14). Porezi na zagađenje, s druge strane, predstavljaju svojevrsnu podvrstu zelenih poreza, čija se porezna osnovica sastoji od fizičke jedinice nekog materijala koji ima negativan utjecaj na okoliš (Eurostat, 2013). Pojednostavljeno poznati i kao naknade na onečišćenje, ovi porezi služe internalizaciji troškova štete nastale onečišćenjem, i to na način da se utvrđuje konkretna cijena za aktivnosti koje

„onečišćuju“, a sve u skladu s načelom „polluter pays“, odnosno, zagađivač plaća (Ilić-Popov, 2000, str. 98). Premda su implikacije ovog načela samorazumljive, on omogućava da troškove kontrole zagađenja može snositi ili sam zagađivač ili potrošači, budući da je česta i ustaljena praksa da „zagađivači“ čija aktivnost podrazumijeva pružanje određenog proizvoda ili usluge uključuju troškove zagađenja u cijenu samog proizvoda ili usluge, čime se ekonomski teret efektivno prenosi na potrošače (Tubić, 2012, str. 491-506).

Ukoliko navedenu definiciju modificiramo na način da se naknada ne plaća samo na proizvedeno zagađenje, već i na bilo koju negativnu eksternaliju, gdje porez služi za internalizaciju svih šteta nastalih društveno štetnim aktivnostima, onda govorimo o konceptu Pigouvog poreza (Ilić-Popov, 2000, str. 100). Smatra se da ovi porezi, kao instrumenti okolinske politike, ispunjavaju trostruku funkciju. Prvo, omogućavaju internalizaciju eksternih troškova, što je prethodno objašnjeno. Drugo, posjeduju i odgojnu dimenziju, budući da pružaju poticaje pojedincima i preduzećima da smanje aktivnosti koje uzrokuju zagađenje i pređu na održivije prakse. Konačno, obavljaju i finansijsku funkciju, omogućavajući transparentno i učinkovito generiranje prihoda za državu, koji se mogu dalje usmjeriti na programe zaštite okoliša, razvoj održivih tehnologija ili sanaciju šteta izazvanih zagađenjem (Šinković, 2013, str. 134).

Subvencije predstavljaju alternativni tržišni pristup za minimiziranje štetnih utjecaja na okoliš. One djeluju na različite načine, te se mogu javljati kao poticaj za onečišćivače kako bi promijenili svoje ponašanje i djelovali manje štetno na okoliš ili se mogu javiti u obliku novčane pomoći onečišćivačima kako bi lakše prihvatili nametnute ekološke standarde (Črnjar & Črnjar, 2009, str. 134). Posljedično, postoje dvije osnovne vrste subvencija: subvencioniranje opreme za smanjivanje onečišćenja namijenjeno smanjivanju troškova primjene ekoloških tehnologija kroz oblik darovnica ili kredita s povoljnijim uvjetima (Kordej-De Villa & Papafava, 2003, str. 35); te subvencioniranje smanjenja onečišćenja koje predstavlja konkretnu finansijsku podršku ili poticaje koje vlade ili druge institucije pružaju poduzećima, organizacijama ili pojedincima kako bi ih motivirale na ulaganje u tehnologije i prakse koje smanjuju negativne utjecaje na okoliš (Du, Zhang & Huang, 2023, str. 5). Budući da se navedeni oblici subvencioniranja najčešće vrše putem dotacija, „mekih zajmova“ ili poreznih olakšica, društveno su prihvatljiviji jer se percipiraju kao čin doprinosa i solidarnosti, a ne kao represivna mjera ili nametnuti teret.

Koncept ekološkog pologa predstavlja kombinaciju naknada i subvencioniranja, pri čemu je riječ o mehanizmu prethodnog polaganja pologa u visini dodatne naknade na cijenu proizvoda potencijalnog onečišćivača (Cellerino,

1993, str. 141), gdje se polog vraća ukoliko je samo onečišćenje izbjegnuto, a čime se potiče odgovorno ponašanje i prevencija štetnih aktivnosti (Črnjar & Črnjar, 2009, str. 134).

Nadalje, raspoloživi ekonomski instrumenti obuhvataju i utržive dozvole, koje formalno omogućavaju određenu, prihvatljivu razinu onečišćenja i kojima se može trgovati. Pri tome, smatra se da sistem utrživih dozvola omogućava učinkovitu alokaciju resursa sličnu onoj koju postižu naknade za onečišćenje, s razlikom da cijenu ne određuje država, nego tržište (Kordej-De Villa & Papafava, 2003, str. 38).

Kao najrecentniji među navedenim instrumentima, dostupna su i ekološka osiguranja, na čijem temelju se rizik plaćanja ekoloških šteta prenosi na osiguravatelja, dok visina iznosa premije ovisi o mogućem riziku (Kordej-De Villa & Papafava, 2003, str. 136). Ekološka osiguranja se posebno ističu zbog svoje preventivne funkcije budući da sudionici koji provode potencijalno rizične aktivnosti imaju poticaj smanjiti premiju osiguranja korištenjem mjera koje povećavaju sigurnost proizvodnog procesa, čime se postiže dodatna zaštita okoliša kroz tržišno usmjerenu prevenciju (Nikolajev, 2024, str. 21).

Na temelju prethodno analiziranih primjera ekonomskih instrumenata, jasno je da ključ njihove perspektivnosti leži u sposobnosti da iskoriste snagu tržišta i vlastiti interes pretvarajući nekadašnje protivnike održivog razvoja u moćne saveznike (Panayotou, 1994, str. 6). Ekonomski instrumenti djeluju kroz internalizaciju ekoloških troškova, povećavajući cijene resursa i emisija, čime potrošači dobivaju snažne poticaje da smanje potrošnju, štede, biraju ekološki prihvatljivije materijale ili racionalizuju korištenje resursa. Ovakav pristup ne samo da potiče smanjenje emisija, već primjena ekonomskih instrumenata doprinosi i održivom razvoju kroz smanjenje pritiska na prirodne resurse (UNEP, 2004, str. 83-85).

Međutim, iako su ovi instrumenti u savremenom pravu jasno prepoznati i normativno oblikovani, njihova puna vrijednost i ograničenja najbolje se mogu sagledati kroz prizmu ekonomske analize prava, koja ekološke izazove razmatra kroz odnos troškova, koristi i poticaja.

3. Perspektiva ekonomske analize prava u ocjeni instrumenata politike zaštite okoliša

S obzirom na involviranost relevantnih institucija, ali i prirode mjera koje se provode u njenom okviru, nesporno je da okolinska politika predstavlja specifičan spoj politike, prava i ekonomije. Ona je ujedno i politički je

proces budući da ne ostaje na statičkom promatranju postojećeg stanja već je usmjerena na balansiranje suprotstavljenih interesa javnog mnijenja i ideoloških vrijednosti određenog društva, pri čemu se odluke donose na nivou političkih institucija. Ova dimenzija, međutim, u okviru ovoga razmatranja neće biti predmet detaljne analize.

Okolinska politika predstavlja složen spoj prava i ekonomije jer zahtijeva uspostavljanje pravnih okvira za reguliranje ponašanja i osiguranje usklađenosti, dok ekonomski principi imaju ključnu ulogu u oblikovanju konkretnih i učinkovitih mehanizama koji potiču odgovorno ponašanje prema okolišu. Premda instrumente okolinske politike načelno klasificiramo na regulatorne i ekonomske, pri čemu se ekonomski instrumenti često promatraju kao posebno pogodni za usklađivanje okolišnih zahtjeva s razvojnim potrebama, njihova pravna dimenzija postaje jasno uočljiva kada se razmatraju pitanja implementacije, nadzora i učinkovitosti. Naime, cijeneći da se ekonomski instrumenti oblikuju unutar konkretnog pravnog okvira te podliježu sistemu pravne kontrole, pravo pruža nužnu institucionalnu potporu njihovoj primjeni. Dakle, pravo ne generira izravno ekonomske instrumente, ali osigurava institucionalni okvir koji omogućava njihovu primjenu i izvršenje, uslijed čega se njihova učinkovitost uveliko može ocijeniti tek u kontekstu pravnog sistema u kojem se implementiraju (Livermore & Revesz, 2017, str. 510).

Vrednovanje efikasnosti instrumenata okolinske politike predstavlja težišni dio cjelokupnog procesa njenog oblikovanja i provođenja. Posljedično, nužno je da se normativno razmatranje u vezi s primjenom konkretnih instrumenata obogati ekonomskim pristupom, koji doprinosi dubljem razumijevanju učinaka određenih politika (Livermore & Revesz, 2017, str. 510). Pri tome valja imati u vidu da i ekonomski i regulatorni instrumenti počivaju na pravnim temeljima. Tako, primjerice, čisto ekonomski pristup u ocjeni uspješnosti pojedinih instrumenata analizira njihov kvantitativno mjerljiv učinak na smanjenje emisija, povezujući smanjene emisije na smanjenje štete, te procjenjujući novčanu vrijednost nastalih koristi (Kordej-De Villa & Papařava, 2003, str. 47), čime se može utvrditi monetarna vrijednost okolišnih koristi i jasno ocijeniti ima li određena mjera pozitivan neto učinak na društvo.

S druge strane, ekonomska analiza prava, kao relativno nova disciplina, pruža vrijedne uvide u funkcioniranje instrumenata okolinske politike unutar konkretnih pravnih sistema. Polazeći od ispitivanja učinaka pravnih pravila na ponašanje relevantnih činitelja, ona omogućava procjenu u kojoj mjeri takvi učinci ostvaruju društveno poželjne ciljeve (Kaplów & Shavell, 2004, str. 209–215). Na taj način ekonomska analiza prava ne samo da povezuje

pravne i ekonomske aspekte regulacije, već pruža i instrumentarij za evaluaciju učinkovitosti pravnih rješenja u području zaštite okoliša. Drugim riječima, iako čista ekonomska računica može pokazati da je instrument troškovno efikasan, ekonomska analiza prava nastoji odgovoriti i na pitanje da li je taj instrument, s obzirom na njegove pravne implikacije i institucionalne pretpostavke, zaista društveno poželjan i održiv na makro-planu. Na tom tragu, pravna intervencija, uz odabir njene optimalne strukture, predstavlja zadatak države koja treba odrediti metode pravne intervencije radi usmjeravanja ponašanja pojedinaca i kolektiva ka društveno poželjnim ciljevima (Nikolajev, 2020, str. 65). Iako se ekonomska analiza prava tradicionalno povezuje s klasičnim regulatornim alatima, ona je jednako relevantna i za procjenu efikasnosti ekonomskih instrumenata, budući da oni, iako tržišno orijentirani, ne postoje u pravnom vakuumu, nego podliježu normativnim okvirima čije se povrede sankcioniraju na isti način kao i kršenja propisa sistema komande i kontrole (Revesz, Sands & Stewart, 2008, str. 175).

Uplićući u ovaj diskurs koncept društvenog blagostanja shvaćenog u okviru postavki ekonomske analize prava kao ukupna suma individualnih dobrobiti svih članova društva, a koje se ne svode nužno na čisto materijalni prosperitet (Shavell, 2009, str. 575), mjerenje efikasnosti ekonomskih instrumenata okolinske politike putem ekonomske analize prava omogućava razumijevanje ne samo njihove poželjnosti, nego i krajnje neophodnosti u društvu koje teži ka održivom razvoju. Ako se kriteriji za regulaciju sigurnosti primijene na rizike izazvane zagađenjem okoliša, jasno je da sama pravila o odgovornosti, iako predstavljaju najtipičniji primjer regulatornog instrumenta, nisu dovoljna za osiguranje društvenog blagostanja. Prema Shavellu (2009), nijedan instrument sam za sebe ne može optimalno riješiti problem eksternalija, već je nužno kombinirati pravila o odgovornosti s drugim pravnim i ekonomskim mehanizmima (str. 575). To, u konačnici, implicira potrebu za integriranim pristupom, primjerice kroz uvođenje poreza na emisije ili sistema dozvola za zagađivanje, koji u međusobnom djelovanju mogu djelotvornije usmjeravati ponašanje ka ostvarivanju ciljeva društvene dobrobiti.

4. Ocjena efikasnosti ekonomskih instrumenata politike zaštite okoliša

Pri konkretnoj procjeni efikasnosti ekonomskih instrumenata, ekonomska analiza okolišnog prava polazi od stava da bi troškovi postizanja nivoa „nulte zagađenosti“ bili neopravdano visoki, jer bi takvo pravilo u suštini značilo zabranu gotovo svih oblika ekonomske aktivnosti (Faure & Partain, 2019, str. 28). Na tragu rimskopravne tradicije, u kojoj se zagađenje nije moglo u

potpunosti spriječiti već samo sankcionirati, savremena ekonomska analiza prava ukazuje na razloge zbog kojih potpuna eliminacija zagađenja nije poželjna, naglašavajući potrebu za pronalaženjem optimalnog, a ne apsolutnog nivoa zaštite. U tom smislu, jedan od ključnih aspekata pozitivnog okolišnog prava i ekonomije jeste potraga za „optimalnim“ nivoima zagađenja, balansirajući koristi od smanjenog zagađenja s troškovima za društvenu dobrobit (Faure & Partain, 2019, str. 28), a sve u cilju daljeg i održivog smanjenja općeg pritiska na okoliš.

Značajan broj istraživača u oblasti ekonomske analize prava koriste Coaseovu teoremu kao polaznu osnovu za razmatranje uloge okolišnog prava i, šire gledano, potrebe za instrumentima za kontrolu zagađenja (Baumol & Oates, 1979, str. 11). Prema postavkama Coaseove teoreme, raspodjela troškova negativnih eksternalija može biti predmet pregovora između onih koji trpe štetu i onih koji je uzrokuju (Cooter, 1989, str. 64–70), pri čemu će se postići uzajamno korisni dogovori ukoliko nema transakcijskih troškova (Shavell, 2009, str. 95). Primijenjeno na ekonomske instrumente, to znači da se troškovna efikasnost može postići kroz trgovinu dozvolama za zagađivanje putem privatnih pregovora i tržišne preraspodjele prava na zagađenje, bez obzira na početnu raspodjelu tih prava (Faure & Partain, 2019, str. 228). Shodno Coaseovoj teoremi, ako su prava vlasništva jasno definirana (u ovom slučaju prava na zagađivanje) i ako su troškovi transakcije niski, tržište će putem trgovine preraspodijeliti prava na najefikasniji način. Početna raspodjela prava, prema teoremi, nije ključna za postizanje efikasnosti, jer će se prava automatski premjestiti prema subjektima koji im mogu dati najveću ekonomsku vrijednost. Dodatno, komplementarnost kvantitativne regulacije i tržišnih mehanizama omogućava vlastima da koriste dodjelu dozvola kao instrument distribucijske politike, favorizirajući određene kategorije zagađivača (npr. male fabrike) koje bi kasnije mogle profitirati prodajom svojih dozvola (Faure & Partain, 2019, str. 229). Analogno, primjena Coaseovih postavki na druge oblike ekonomskih instrumenata, kao što su porezi i subvencije, vodi do sličnih zaključaka jer i oni omogućavaju tržišno prilagođavanje eksternalija kroz implicitna prava, tržišne cijene i konkurenciju, čineći ovaj sistem ekonomski efikasnim u skladu s Coaseovim modelom.

S druge strane, procjena efikasnosti ekonomskih instrumenata prema ekonomskoj analizi prava podrazumijeva neke unaprijed utvrđene modalitete, pri čemu neće svaki od njih prihvatljivo korespondirati s prirodom konkretnih instrumenata određene okolinske politike. Iz navedenog razloga se analiza instrumenata koji obuhvataju pravne, ekonomske i socijalne dimenzije, najadekvatnije provodi kroz prizmu Kaldor-Hicksove postavke efikasnosti, a koja, za razliku od Coaseove teoreme, pruža kvantitativnu skalu za mjerenje

da li društvena dobit nadmašuje društvene gubitke, neovisno o stvarnoj kompenzaciji gubitnika (Adler, 2007, str. 178–181). Slijedeći ovaj kriterij, mjera je društveno poželjna ako bi barem jedan dionik preferirao efekte promjene, što bi teoretski bilo dovoljno dobitnicima da kompenziraju gubitnike na način da niko ne bude u lošijem položaju nego što je bio prije promjene, iako ta kompenzacija ne mora biti stvarno isplaćena (Hohl & Tisdell, 1997, str. 1–37).

Osnovna prednost Kaldor-Hicksovog mjerila u kontekstu ekonomske analize prava ogleda se u njegovoj sposobnosti da integrira redistribucijske efekte i omogućiti donošenje odluka koje maksimiziraju društvenu korist, čak i u prisustvu gubitnika (Hendren, 2019, str. 2), kakva fleksibilnost je posebno važna u okolinskoj politici, gdje su redistribucijski efekti neizbježni, ali gdje ukupna korist za društvo opravdava intervencije.

S druge strane, u ocjeni efikasnosti ekonomskih instrumenata nerijetko se ističu i određene „slabosti“ njihove primjene. Jedno od najčešće prepoznatih ograničenja odnosi se na nemogućnost ekonomskih instrumenata da efikasno spriječe vremensku, ili prostornu koncentraciju zagađenja (Ilić-Popov, 2000, str. 75). U takvim i sličnim situacijama moglo bi se dogoditi da ekološki porez opteretiti preduzeća u područjima u s manjom emisijom više nego što iznosi prouzrokovana ekološka šteta. Primjena progresivnih poreza bi mogla djelimično riješiti ovaj problem, ali otvara niz drugih izazova, poput tehničkih zahtjeva i otpora plaćanju (Federalni zavod za programiranje razvoja, 2015). Također, uvođenje ekonomskih instrumenata u monopolskim tržištima bi moglo dovesti do redukcije *outputa* (smanjenja proizvodnje), jer zagađivači nastoje očuvati monopolske cijene, što bi, s jedne strane, imalo pozitivan učinak u vidu smanjenja zagađenja, uz istovremeno smanjenje ukupnog društvenog blagostanja (OECD, 1994, str. 27–29). Nadalje, prekomjeran fokus na fiskalne aspekte ekonomskih instrumenata može umanjiti njihovu ekološku efikasnost, dok loše definirane subvencije ili tržišta dozvola za zagađivanje mogu generirati neopravdane troškove i nepravedne povlastice za određene aktere (Ilić-Popov, 2000, str. 75).

Međutim, nedostaci ekonomskih instrumenata ne isključuju njihovu efikasnost prema Kaldor-Hicksovom mjerilu. Preciznije, prema Kaldor-Hicksovom mjerilu, porezi na zagađenje su efikasni ako ukupna društvena korist, uključujući smanjenje zagađenja i poboljšanje javnog zdravlja, nadmašuje troškove koji se nameću zagađivačima i potrošačima. U praksi, zagađivači smanjuju emisije do tačke gdje su marginalni troškovi smanjenja emisija jednaki porezu, što posljedično osigurava da se emisije smanjuju na ekonomski najefikasniji način, pri čemu su troškovi smanjenja minimizirani (National Center for Environmental Economics Office of Policy, 2017).

Paralelno navedenom, državna blagajna ostvaruje prihod od poreza na zagađivanje, koji se može redistributivno koristiti za daljnje smanjenje emisija, kroz ulaganja u čistije tehnologije, smanjenje drugih poreza za pogođena domaćinstva ili finansiranje javnih usluga, poput razvoja zelene infrastrukture i slično (National Center for Environmental Economics Office of Policy, 2017). Subvencije su prema Kalder-Hicksovom mjerilu opravdane kada koriste u vidu tehnološkog napretka i smanjenja emisija premašuje fiskalne izdatke koje snosi država i porezni obveznici (Stern, 2003, str. 223). S druge strane, trgovina emisijskim dozvolama može biti efikasna jer tržište dozvola omogućava njihovu preraspodjelu prema subjektima koji mogu najefikasnije koristiti prava na emisije. Na primjer, fabrika sa visokim troškovima smanjenja emisija može kupiti dozvole od druge fabrike koja ima niže troškove smanjenja, čime obje strane ostvaruju korist: prva izbjegava skupe investicije, dok druga ostvaruje prihod od prodaje dozvola. Redistributivni efekti ove trgovine dozvolama uključuju povećanje troškova za intenzivne zagađivače i ekonomske koristi za prodavače dozvola, što doprinosi ukupnoj efikasnosti sistema i minimiziranju troškova smanjenja emisija na društvenom nivou (National Center for Environmental Economics Office of Policy, 2017, str. 43, bilj. 59). Analogno primjeni drugih ekonomskih instrumenata, ekološka osiguranja, omogućavaju prebacivanje potencijalnih troškova ekoloških šteta s društva na zagađivače, pri čemu se istovremeno osigurava i kompenzaciju oštećenih strana.

Zaključno, iako su regulatorni instrumenti decenijama dominirali politikom zaštite okoliša, njihova ograničenja otvorila su prostor za primjenu ekonomskih instrumenata koji omogućavaju fleksibilnije, efikasnije i ekonomičnije ostvarivanje postavljenih ciljeva. U tom smislu, teorijska procjena njihove efikasnosti pruža vrijedan analitički okvir za razumijevanje osnovnih mehanizama djelovanja te identifikaciju izazova koji prate razvoj savremene politike zaštite okoliša.

Zaključna razmatranja

Polazeći od prethodnih analiza, u kojima je najprije prikazan razvoj rimske pravne tradicije, a potom i pravci savremene primjene ekonomskih instrumenata u zaštiti okoliša, postaje jasno da se ovi naizgled udaljeni koncepti mogu povezati kroz zajedničku ideju ograničavanja individualnih interesa u korist šire zajednice. Pravni fenomeni, naime, mogu se u potpunosti razumjeti tek ukoliko se sagledaju u svojoj historijskoj genezi, koja otkriva vrijednosne temelje i kontinuitete rimske pravne tradicije, te kroz njihovu funkcionalnu manifestaciju u savremenom pravu, gdje se efikasnost

instrumenata ocjenjuje ekonomskom analizom. Ovakva kombinacija omogućava sagledavanje pojava ne samo u njenom normativno-idejnom razvoju, nego i kroz praktične implikacije, čime se ostvaruje cjelovit uvid u njenu širu društvenu funkciju.

Preteča savremenih shvatanja o zajedničkim dobrima, na kojima se temelji i današnja politika zaštite okoliša, jeste rimski koncept *res communes omnium*. Ove stvari, poput zraka, vode ili mora, nisu mogle biti predmetom privatnog vlasništva, nego su bile dostupne svima, što je već tada impliciralo potrebu za njihovom zaštitom i racionalnim korištenjem. Na toj osnovi oblikovala se ideja o javnim dobrima, koja u savremenom pravu dobija i dimenziju međunarodne odgovornosti. Time je postavljen temelj savremenog razumijevanja zajedničkih resursa i ograničenja individualnih vlasničkih prava u odnosu na opći interes.

Koncept zajedničkih dobara omogućio je kreiranje pravnog okvira u kojem savremeni ekonomski instrumenti zaštite okoliša mogu djelovati efikasno, jer im je svrha internalizacija eksternalija i usmjeravanje ponašanja korisnika resursa putem poreza, naknada ili trgovanja emisijama. Njihova funkcionalnost, međutim, ovisi od jasno definiranim pravnim pravilima vlasništva i korištenja, čije ishodište se nalazi upravo u rimskoj pravnoj tradiciji. Iako Rimljani nisu razvili politiku zaštite okoliša u savremenom smislu, uspostavili su pravnu kulturu odgovornosti i racionalnog korištenja resursa, koja danas čini teorijsku osnovu pravne legitimacije i efikasnosti ekonomskih instrumenata kao temelja održive regulacije. Na taj način rimsko pravo postavlja „pravila igre“ za razumijevanje zajedničkih dobara i vlasničkih odnosa, dok savremeni kriteriji efikasnosti, poput Kaldor-Hicksovog mjerila u ekonomskoj analizi prava, predstavljaju njihovu nadogradnju i prilagodbu savremenim izazovima. Time se potvrđuje kontinuitet rimske pravne tradicije u razvoju pozitivnog prava, povezujući historijski naslijeđene vrijednosti s modernim ekonomskim i pravnim instrumentima zaštite okoliša.

Bibliografija

- Adler, M. D. (2007). Cost-benefit analysis and the Kaldor-Hicks criterion. U: D. S. Clark (ur.), *Encyclopedia of law & society: American and global perspectives* (Vol. 1, str. 178–181). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Andersen, S. M. (1994). *The use of economic instruments for environmental policy – a half hearted affair*. Aarhus: Department of Political Science, Aarhus University.

- Bannon, C. J. (2017). Fresh water in Roman law. *The Journal of Roman Studies*, 107, 60–89.
- Barde, J. (1994). *Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and their Relevance to Developing Economies*. OECD Development Centre Working Papers, No. 92. Paris: OECD Publishing.
- Baumol, W., Oates, W. (1979). *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Biondi, B. (1965). Condizione giuridica del mare e del litus maris. U: *Scritti Giuridici* (vol. 3, str. 107–108). Milano: Giuffrè.
- Burdese, A. (1989). Tutela privatistica dell'ambiente e diritto romano. *Rivista di diritto Civile*, 35, 505–511.
- Cellerino, R. (1993). *Oltre la tassazione ambientale*. Bologna: Società editrice il Mulino.
- Črnjar, M., & Črnjar, K. (2009). *Menadžment održivog razvoja*. Rijeka: Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu u Opatiji, Sveučilište u Rijeci.
- Cooter, R. D. (1989). „The Coase Theorem.“ U: Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (ur.), *Allocation, Information and Markets* (str. 64–70). London: Palgrave Macmillan.
- Di Porto, A. (1988). La tutela della 'salubritas' fra diritto e giurisprudenza. Il ruolo di Labeone. I. Acque. *Bulletino dell'Istituto di Diritto Romano 'Vittorio Scialoja' (BIDR)*, 30, str. 459–570.
- Di Porto, A., & Gagliardi, L. (1999). Prohibitions concerning polluting discharges in Roman Law. U: A. Grieco, S. Iavicoli & G. Berlinguer (ur.), *Contributions to the history of occupational and environmental prevention* (str. 121–134). Amsterdam: Elsevier Science.
- Dogaru, L. (2013). The importance of environmental protection and sustainable development. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 93, 1344–1348.
- Du, C., Zhang, Q., & Huang, D. (2023). Environmental protection subsidies, green technology innovation and environmental performance: Evidence from China's heavy-polluting listed firms. *PLOS ONE*, 18 (2), e0278629. Preuzeto sa: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0278629>
- Faure, M., & Partain, R. (2019). *Environmental Law and Economics: Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Faure, M., & Skogh, G. (2003). *The Economic Analysis of Environmental Policy and Law: An Introduction*. Massachusetts: Elgar Publishing.
- Fargnoli, I. (2015). Ruina naturae e diritto romano. *Teoria e storia del diritto privato*, str. 1–34.
- Hahn, R. W., & Stavins, R. N. (1992). Economic Incentives for Environmental Protection: Integrating Theory and Practice. *The American Economic Review*, 82 (2), 464–469.
- Hendren, N. (2017). “Efficient Welfare Weights.” NBER Working Paper No. 20351, Harvard University. Preuzeto sa: https://scholar.harvard.edu/files/hendren/files/eww_jpubec_vrevised.pdf
- Herzog, T. H. (2018). *A Short History of European Law*. Cambridge–London: Harvard University Press.
- Hohl, A. E., & Tisdell, C. A. (1997). Ethics in modern economic thought and their consequences for environmental conservation, land and resource-use. *Humanomics*, 13(2), 1–37.
- Huffman, J. L. (2007). Speaking of Inconvenient Truths – A History of the Public Trust Doctrine. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 18, 83–108.
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental Policy Integration: A State of the Art Review. *Environmental Policy and Governance*, 20, 147–158.
- Kaplow, L., & Shavell, S. (2004). Reply to Ripstein: Notes on Welfarist Versus Deontological Principles. *Economics and Philosophy*, 20, 1, 209–215.
- Kingston, S., Heyvaert, V., & Cavoški, A. (2017). *European Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kordej-De Villa, Ž., & Papafava, M. (2003). Ekonomski instrumenti u politici zaštite okoliša u Hrvatskoj – teorijska saznanja i iskustva. *Priredna kretanja i ekonomska politika*, 94, 27–67.
- Kranjc, J. (2024). The germs of environmental protection in Roman law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 65(1), 18–37.
- Lamberti, F. (1999). „Principio responsabilità a Roma?“ *Labeo: Rassegna di diritto Romano*, 45, 128–131.
- Langlet, D., & Mahmoudi, S. (2016). *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

- Livermore, M., & Revesz, R. (2017). *Environmental Law and Economics*. U: Parisi, F. (ur.), *The Oxford Handbook of Law and Economics: Volume 2: Private and Commercial Law*. Oxford: Oxford Academic.
- Lukić, A., & Novović, M. (2024). Primena ekonomskih instrumenata u ekološkoj politici – analiza i implikacije. *Ekološko inženjerstvo – mesto i uloga, stanje i budući razvoj*, 16, 122–132.
- Mayali, L. (2015). The Legacy of Roman Law. U: Johnston, D. (ur.), *The Cambridge Companion to Roman Law* (str. 374–395). Cambridge: Cambridge University Press.
- Musumeci, F. (1992). Tutella dell'ambiente e diritto romano. *Index, Quaderni camerti di studi romanistici*, 20, 564–574.
- Nikolajev, A. (2020). *Uvod u ekonomsku analizu prava s teorijskim konceptima i ekonomskim principima u pravu*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Nikolajev, A. (2024). Ekonomski instrumenti politike zaštite okoliša. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXVII, 9–27.
- Panayotou, T. (1994). *Economic instruments for environmental management and sustainable development*. Cambridge: Harvard University.
- Plescia, J. (1993). The Roman Law on Waters. Index, Quaderni camerti di studi romanistici. *International Survey of Roman Law*, 21, 433–451.
- Radin, M. (1925). Fundamental Concepts of the Roman Law. *California Law Review*, 13, 3, 207–228.
- Raguž, B. (2023). Počeci svijesti o zaštiti okoliša na području Europske unije. *Filozofska istraživanja*, 43 (2), 367–382.
- Revesz, R., Sands, P., Stewart, R. (2008). *Environmental Law, the Economy, and Sustainable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sáry, P. (2020). The legal protection of environment in ancient Rome. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 15, str. 199–216.
- Shavell, S. (2009). *Foundations of Economic Analysis of Law*. Harvard University Press.
- Sić, M. I. (2015). Javnopravna pravila regulisanja vodovoda i snabdevanja vodom u starom Rimu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 49, 3, 1081–1096.
- Sitek, M. (2000). Legal Protections of the Natural Environment in the Pre-classical and Classical Roman Law. U: Zabłocka, M., Krzynówek,

- J., Urbanik, J., & Szluzewska, Z. (ur.), *Au-delà des frontières, Mélanges de droit romain offertes à Witold Wołodkiewicz*, (II, str. 859–881). Varsovi: Liber.
- Stein, P. (2007). *Rimsko pravo i Europa: povijest jedne pravne kulture*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Sterner, T. (2003). *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*. Washington, DC: Resources for the Future.
- Šinković, Z. (2013). Ekološki porezi. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(4), 953–976.
- Tubić, B. (2012). Pravna načela u oblasti zaštite životne sredine u Evropskoj uniji. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 46(1), 491–506.
- van Zebe, J., Rowell, A. (2020). *A Guide to EU Environmental Law*. Oakland: University of California Press.
- Wacke, A. (2002). Protection of the Environment in Roman Law? *Roman Legal Tradition*, 1, str. 1–24.
- Yasamis, F. D. (2011). Economic Instruments of Environmental Management. *Proceedings of the International Academy of Ecology and Environmental Sciences*, 1(2), 97–111.
- Zimmermann, R. (2001). *Roman Law, Contemporary Law, European Law: The Civilian Tradition Today*. Oxford: Oxford University Press.

2. Izvori

1. *Institutiones* 2.1
2. *Institutiones* 2.1.1.1.
3. *Digesta*, 21.1.49.
4. *Digesta*, 43.8.2.9.
5. *Digesta*, 43.8.2.11.
6. *Digesta*, 47.10.13.7.
7. *Digesta* 8.5.8.5.
8. *Digesta*, 50.16.86.

3. Izvještaji i ostali izvori

- Eurostat. (2013). *Environmental taxes – a statistical guide*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Preuzeto sa: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5936129/KS-GQ-13-005-EN.PDF>
- Federalni zavod za programiranje razvoja. (2015). *Analiza uvođenja diferenciranih stopa poreza na dohodak u Federaciji Bosne i Hercegovine*. Preuzeto sa: https://www.fzzpr.gov.ba/files/Ostale%20publikacije/Analiza_varijanti_uvođenja_diferenciranih_stopa_poreza_na_dohodak_od_nesamostalne_djelatnosti.pdf
- National Center for Environmental Economics, Office of Policy, U.S. Environmental Protection Agency. (2017). *Guidelines for preparing economic analyses*. Preuzeto sa: <https://www.epa.gov/sites/default/files/2017-08/documents/ee-0568-50.pdf>
- OECD. (1994). *Taxation and Environment in European Economies in Transition*. OCDE/GD(94)42, Centre for Co-operation with the European Economies in Transition, str. 27–29. Preuzeto sa: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(94\)42&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(94)42&docLanguage=En)
- UNEP. (2004). *The use of economic instruments in environmental policy: opportunities and challenges* (UNEP/ETB/2003/9). Geneva: United Nations Environment Programme.

Amina Nikolajev, PhD

Associate professor
University of Sarajevo
Faculty of Law
a.nikolajev@pfsa.unsa.ba

Enida Dučić, mr. iur.

Assistant
University of Sarajevo
Faculty of Law
e.ducic@pfsa.unsa.ba

THE EFFICIENCY OF ECONOMIC INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN LIGHT OF ROMAN LEGAL TRADITION AND ECONOMIC ANALYSIS OF LAW

Summary

This paper examines the concept of the protection of common goods in Roman legal tradition and its relevance for contemporary legal systems, with particular emphasis on the efficiency of economic instruments in environmental policy. Special attention is devoted to the res communes omnium and the regulation of emissions through neighboring law, whereby the Romans, although primarily focused on protecting property interests, laid the foundations for the understanding of common goods and their protection in the public interest. The second part of the paper addresses economic instruments in environmental protection, including ecological taxes, pollution charges, emissions trading markets, and subsidies. Particular emphasis is placed on their normative framework, practical effects, and capacity to internalize externalities, guiding the behavior of economic agents toward more sustainable practices. The efficiency of these instruments is evaluated through the lens of economic analysis of law, with reference to Coase's theorem and the Kaldor-Hicks criterion, enabling a systematic assessment of costs and benefits in the context of social welfare. The study demonstrates that contemporary economic instruments in environmental policy, although designed within a positive regulatory and economic framework, derive their theoretical justification and legitimacy from the foundations of Roman legal tradition, which established the principles of legal responsibility and rational use of resources. These principles to-

day facilitate the effective implementation of sustainable development policies and the management of common goods.

Keywords: *Roman legal tradition, res communes, economic instruments in environmental protection, economic analysis of law, efficiency*

SAUČINITELJSTVO KAO OBLIK SAUČESNIŠTVA U MEĐUNARODNOM KRIVIČNOM PRAVU¹

Sažetak

Kao što generalno u ostvarenju krivičnog djela može učestvovati više osoba, to je moguće i kod međunarodnih krivičnih djela, gdje je to, štaviše, dominantno prisutno. Unatoč tome, u međunarodnom krivičnom pravu je upravo u domenu saučesništva dugo bila prisutna svojevrsna podnormiranost, odnosno izostanak preciznog reguliranja, što je nerijetko predstavljalo naročit izazov u sudskoj praksi. Tako je međunarodno krivično pravo prvobitno počivalo na monističkom modelu, označavajući sve učesnike u ostvarenju krivičnog djela učiniteljima, te vremenom, razvojem međunarodnog krivičnog prava, ipak dolazi do diferencijacije učinitelja i saučesnika.

Autorica u radu, nakon osvrta na pojam i oblike saučesništva u međunarodnom krivičnom pravu generalno, iscrpno elaborira institut saučiniteljstva, i to s fokusom na shvatanje saučiniteljstva u praksi Haškog tribunala i ICC-a, čime je ukazano da je ono imalo određeni razvojni put, odnosno da je doživjelo svojevrsnu genezu kroz praksu međunarodnih sudova. Pored saučiniteljstva, u središte naučnog promatranja stavljeni su i zajednički zločinački poduhvat i komandna odgovornost, kao oblici izvedene odgovornosti. Tako je kroz izlaganja istaknuto da između saučiniteljstva i zajedničkog zločinačkog poduhvata ne stoji znak jednakosti, jer je saučiniteljstvo oblik neposredne odgovornosti, dok je zajednički zločinački poduhvat izvedeni oblik odgovornosti. Ipak, i posredstvom konstrukcije zajedničkog zločinačkog poduhvata se učesnici u ostvarenju zajedničkog zločinačkog poduhvata mogu pravno kvalificirati kao saučinitelji. Najzad, uspostavljanjem komparativne ravni komandne odgovornosti, kao oblika izvedene odgovornosti, sa saučesništvom, primjetne su određene sličnosti, ali i brojne razlike, koje su iscrpno elaborirane.

¹ Rad predstavlja prilagođeni dio doktorske disertacije pod naslovom „Saučiniteljstvo kao oblik saučesništva u savremenom krivičnom pravu“, odbranjene 01.07.2025. godine na Univerzitetu u Sarajevu – Pravnom fakultetu.

Ključne riječi: *saučesništvo, saučiniteljstvo, zajednički zločinački poduhvat, vlast nad djelom, komandna odgovornost, međunarodno krivično pravo*

1. Uvodna razmatranja

Kolektivni kriminal i institut saučesništva u domenu međunarodnog krivičnog prava poprimaju naročitu konotaciju. Naime, u literaturi se nerijetko navodi da su međunarodna krivična djela, nasuprot „uobičajenih“ formi kriminala u nacionalnim pravnim sistemima, sistematska, masovnih razmjera, te imaju političku konotaciju, ali i da su „kolektivne prirode“, pa se obično čine od strane više ili manje strukturiranih grupa ili organizacija (Lanza, 2021, str. 17). U tom smislu, kao što generalno u ostvarenju krivičnog djela može učestvovati više osoba, to je moguće i kod međunarodnih krivičnih djela, gdje je to, štaviše, dominantno prisutno.

Među učesnicima u ostvarenju krivičnih djela ove vrste obično je prisutna određena hijerarhija, pa razlikujemo niže pozicionirane učesnike, te učesnike na nadređenim položajima, a kao ključno pitanje se ističe utvrđivanje njihove krivične odgovornosti. Naime, politički i vojni lideri su obično prostorno veoma udaljeni od mjesta učinjenja i nemaju kontakt sa niže pozicioniranim učesnicima koji fizički čine zločine, zbog čega težina njihovih činjenja ili propuštanja ne može biti adekvatno izražena tradicionalnim oblicima odgovornosti koji postoje u krivičnom pravu (Trendafilova, 2009, str. XLIII). Utvrđivanje individualne krivične odgovornosti je u tom smislu najvažniji, ali i najdelikatniji zadatak međunarodnog krivičnog prava, što otežavaju naprijed naznačene činjenice brojnosti učesnika, ali i udaljenosti osoba na vrhu lanca komandovanja, tzv. *auctores intellectualis* od mjesta zločina (Smeulers, 2020, str. 379). Navedeni zadatak stoga iziskuje utvrđivanje činjenica i okolnosti, kao i precizno razgraničenje radnji svih učesnika u ostvarenju međunarodnih krivičnih djela (Stephens, 2014, str. 503).

Slijedom navedenog, polaznu premisu ovog rada čine specifičnosti međunarodnih krivičnih djela, kao osnov za elaboraciju saučesništva i oblika saučesništva, a potom i detaljniju analizu saučiniteljstva u međunarodnim krivičnim djelima. U sklopu predstojećih izlaganja će biti dat i iscrpan osvrt na doktrinu zajedničkog zločinačkog poduhvata, te komandnu odgovornost, kao oblike izvedene odgovornosti, s ciljem njihovog pozicioniranja u odnosu na institut saučiniteljstva.

2. Saučesništvo u međunarodnom krivičnom pravu

Međunarodno krivično pravo se od svog nastanka suočava s problemom utvrđivanja odgovornosti za masovne zločine, pri čemu su osnovne poteškoće veliki razmjer i kolektivna priroda kriminalne aktivnosti, koja uključuje osobe na različitim nivoima hijerarhije, kao i snažan organizacijski element uključen u učinjenje međunarodnih krivičnih djela (Aksenova, 2014, str. 9). U tom pogledu možemo reći da je u međunarodnom krivičnom pravu primjetno kontinuirano nastojanje da se uspostave oblici odgovornosti koji bi adekvatno obuhvatili sistemski karakter međunarodnih krivičnih djela, ali i izrazili središnju ulogu političkih i vojnih lidera u izvršenju tih djela (Cupido, 2014, str. 128).

Generalno promatrano, zadatak krivičnog prava nije samo definisanje oblika krivične odgovornosti, već i uspostavljanje kriterija za gradaciju odgovornosti, što je naročito značajno za međunarodno krivično pravo, budući da je ono suočeno sa najtežim krivičnim djelima, počinjenim u složenim okolnostima, od strane većeg broja lica (Gerhard & Burghardt, 2014, str. 318). Tako je uspostavljanje adekvatnih oblika krivične odgovornosti od suštinskog značaja za funkcionisanje međunarodnog krivičnog prava, te kriminolozi ističu potrebu za preciznim, ali i fleksibilnim oblicima krivične odgovornosti koji mogu obuhvatiti različite organizacijske nivoe u složenim zločinima velikih razmjera (Christensen & Orina, 2022, str. 18). Pitanja koja su u središtu promatranja u domenu odgovornosti za međunarodna krivična djela su:

1. ko se može smatrati učiniteljem, odnosno da li su to samo osobe koje su fizički učinile zločin ili, s obzirom na složenost, i oni koji nisu direktno učestvovali, ali su na različite načine kontrolisali činjenje zločina,
2. da li neposredni učinitelj krivičnih djela ima veći stepen odgovornosti, te zaslužuje li shodno tome i težu kaznu od osobe koja je naredila, osmislila ili planirala zločine, odnosno ko će od više vertikalno i horizontalno organiziranih osoba u konačnici snositi najveću odgovornost i kako to u svrhu individualizacije kažnjavanja izraziti različitim kategorijama (Meloni, 2012, str. 481 – 482).

Promatrajući distinktivne karakteristike međunarodnih krivičnih djela, primjetno je sljedeće:

1. po svojoj prirodi su inherentno kolektivna, kako s aspekta pluraliteta učinitelja, tako i oštećenih:

- a) učinitelj je u pravilu dijelom društvene strukture koja opredjeljuje njegovo djelovanje, te djeluje u saradnji s drugima,
 - b) oštećeni su brojni i uglavnom nisu izabrani na osnovu svojih individualnih karakteristika, već zbog stvarne ili percipirane pripadnosti određenoj skupini,
2. ne odstupaju od društvene norme, već se usklađuju sa normom određene skupine, zbog čega ih je Kelman oslovio „zločinima poslušnosti“, izvedenim pod eksplicitnim uputama kreatora određene politike, ili u okruženju u kojem su podržana, očekivana ili tolerisana, iako ih šira zajednica smatra nezakonitim, odnosno nemoralnim,
 3. teoretski okvir oblika učešća u ostvarenju međunarodnih krivičnih djela treba uzeti u obzir brojnost mogućih učesnika, njihove motive, činjenicu prostorne i vremenske rasprostranjenosti itd. (Jain, 2014, str. 2 – 6).

Upravo naprijed naznačene karakteristike kolektivne prirode međunarodnih krivičnih djela, usklađenosti s važećim društvenim normama i široko rasprostranjenog učešća različitih nivoa učesnika s različitim motivima potrebno je imati na umu prilikom razmatranja odgovornosti za međunarodne zločine, pa samim tim i problematike saučesništva u istim (Jain, str. 6). Zapravo, specifičnosti međunarodnih krivičnih djela su dio šire slike međunarodnog krivičnog prava, koju je potrebno sagledati zajedno sa općim principima krivične odgovornosti za međunarodna krivična djela, kojima se između ostalog preciziraju i oblici učešća u njihovom ostvarenju (Cryer, Friman, Robinson & Wilmshurst, 2010, str. 361).

Naime, saučesništvo u međunarodnom pravu ima više svojevrskih „inkarnacija“, te se u međunarodnom krivičnom pravu institut saučesništva problematizira u vezi sa utvrđivanjem:

1. individualne krivične odgovornosti u slučaju kolektivnih zločina, koje odlikuje fragmentacija uloga i zadataka između više učesnika,
2. krivične odgovornosti osobe za koju se ne može dokazati da je imala povećanu *mens rea* povezanu s osnovnim krivičnim djelom (npr. specifičnu namjeru učinjenja genocida), ako se pri tome može dokazati da je svjesno pružila pomoć drugom učinitelju koji je imao potrebnu *mens rea* (Van Schaack, 2015, str. 184).

Bitno je istaći da, unatoč njegovom nespornom značaju, institutu saučesništva u međunarodnom krivičnom djelu nije posvećena odgovarajuća pažnja (Simović, Dragojević & Simović, 2013, str. 137). U domenu saučesništva prisutna je svojevrсна podnormiranost, odnosno izostanak preciznog

reguliranja, što je nerijetko predstavljalo naročit izazov u sudskoj praksi. Štaviše, institut saučesništva nije izolovan primjer, obzirom na to da statuti *ad hoc* tribunala nisu definirali mnoge institute općeg dijela, pa čak ni načelo zakonitosti, što je rezultiralo naglašenim sudskim aktivizmom, izraženim kroz fleksibilno tumačenje načela zakonitosti, te tendenciju prihvatanja običajnog prava kao izvora, uz stavljanje konvencijskog prava u drugi plan (Petrović & Smailagić, 2016, str. 297). Stoga je naročito značajno da je Rimskim statutom Međunarodnog krivičnog suda² (u daljem tekstu: ICC) prihvaćen koncept zakonitosti blizak kontinentalnom shvatanju, što je između ostalog vidljivo kroz precizniju definiranost osnovnih instituta općeg dijela međunarodnog krivičnog prava, a naročito načela zakonitosti (Petrović & Smailagić, 2016, str. 298). Ipak, ni u Rimskom statutu, kao ni u statutima *ad hoc* tribunala nisu jasno razgraničeni oblici saučesništva, niti je određen njihov krivičnopravni sadržaj, na što ukazuje činjenica da izostaju odredbe o:

1. granicama krivične odgovornosti saučesnika, kojima se primjerice propisuje da je saučinitelj krivično odgovoran u granicama svog umišljaja ili nehata, a podstrekač i pomagač u granicama svog umišljaja,
2. neprenosivosti ličnih odnosa, svojstava i okolnosti zbog kojih zakon isključuje krivičnu odgovornost, dozvoljava oslobođenje ili ublažavanje kazne prema saučesniku kod koga isti postoje, i sl. (Simović et al., 2013, str. 137 – 138).

Naime, u začecima međunarodnog krivičnog prava preovladavalo je shvatanje o jedinstvenom pojmu učinitelja međunarodnih krivičnih djela, pa su sve osobe koje su na bilo koji način, bilo kojom radnjom kauzalno doprinijele učinjenju djela smatrane učiniteljima (Jovašević, 2011, str. 150 – 151). Razvojem međunarodnog krivičnog prava došlo je do diferencijacije učinitelja i saučesnika,³ pa kao oblike učešća u ostvarenju međunarodnih krivičnih djela razlikujemo učiniteljstvo i saučesništvo. Takvo razlikovanje počiva na shvatanju da je, s obzirom na kolektivnu prirodu međunarodnih krivičnih djela, ali i prirodu sankcija, naročito značajno utvrditi konkretnu ulogu lica, odnosno uspostaviti diferencijaciju među različitim učesnicima u ostvarenju djela (Lanovoy, 2016, str. 58 – 59). U tom smislu, međunarodno krivično pravo današnjice vođeno je ciljem da obuhvati sve načine na koje osoba

² Rome Statute of the International Criminal Court (informal consolidated version incorporating all amendments adopted by the Assembly of States Parties). Dostupno na: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf>.

³ U literaturi se tako navode tri vida diferencijacije: doktrinarna diferencijacija, diferencijacija u kontekstu utvrđivanja odgovornosti, te diferencijacija u pogledu posljedica odgovornosti. S tim u vezi vidjeti više u: Jackson, 2015, str. 22 – 26.

može doprinijeti učinjenju međunarodnog zločina, odnosno biti odgovorna za zločin prema međunarodnom pravu, pa se razlikuju:

1. oblici učešća u ostvarenju međunarodnog krivičnog djela koji su uporedivi sa oblicima saučesništva u širem smislu u nacionalnim zakonodavstvima, te
2. oblici odgovornosti za međunarodna krivična djela koji odražavaju specifičnosti međunarodnog krivičnog prava i njegovu opravdanu usmjerenost da osobe na određenom položaju, udaljene od stvarnog mjesta učinjenja djela ne ostanu nekažnjene, među kojima razlikujemo:
 - a) zajednički zločinački poduhvat,
 - b) institut komandne odgovornosti (Boas, Bischoff & Reid, 2007, str. 2 – 3).

U literaturi se tako u pogledu oblika učešća u ostvarenju međunarodnog krivičnog djela pravi distinkcija između:

1. učiniteljstva,
2. saučesništva u međunarodnom krivičnom djelu, odnosno podstrekanja, pomaganja i podržavanja međunarodnog krivičnog djela, te
3. drugih oblika učešća u ostvarenju međunarodnog krivičnog djela, što podrazumijeva planiranje i zajednički zločinački poduhvat (Škulić, 2011, str. 94 – 103).

S obzirom na specifičnosti komandne odgovornosti, te nedoumice u pogledu njene pravne prirode, kao i odnosa sa institutom saučesništva, na ovom mjestu ćemo samo naznačiti da se radi o posebnom obliku izvedene odgovornosti, koji ima određene sličnosti, ali i brojne razlike u odnosu na saučesništvo, na što će biti ukazano u nastavku.

Najzad, bitno je istaći da je međunarodno krivično pravo, unatoč nastojanjima usmjerenim na uvođenje krivične odgovornosti pravnih osoba, naročito prisutnim tokom izrade Rimskog statuta, zadržalo tradicionalnu usmjerenost na fizičku osobu kao učinitelja, te eventualne saučesnike (Bojanić, Derenčinović, Horvatić, Krapac & Seršić, 2011, str. 7). U tom smislu, svi učesnici u ostvarenju međunarodnog krivičnog djela su krivično odgovorni ukoliko su ispunjena dva uslova:

1. učešće više osoba u istoj ili različitoj radnji, neovisno o svom položaju i veličini doprinosa ostvarenom rezultatu,
2. namjera svih učesnika, u vidu svijesti ili postupanja sa voljom da učestvuju u zajedničkoj kriminalnoj radnji (Jovašević, 2010, str. 210 – 212).

Također, subjektivna krivična odgovornost (zasnovana na uzrastu, uračunljivosti i krivici – vinosti) je i u međunarodnom krivičnom pravu pretpostavka za kažnjavanje učinitelja, te nadležni međunarodni sudski organ u pravilu mora, imajući u vidu sve izvedene dokaze, utvrditi sve psihičke (svjesne i voljne) elemente na strani učinitelja i saučesnika *tempore criminis* (Petrović & Jovašević, 2010, str. 175).

3. Oblici saučesništva u međunarodnom krivičnom pravu

Promatrajući međunarodno krivično sudovanje od začetaka do danas, razlikujemo sljedeće oblike učešća lica u ostvarenju međunarodnog krivičnog djela, propisane statutima izabranih najznačajnijih međunarodnih sudova:

1. prema Statutu Međunarodnog vojnog suda iz 1946. godine (Nirnberški sud)⁴, pored neposrednog učinitelja, za učinjeno međunarodno krivično djelo kažnjavaju se i:
 - a) vođe,
 - b) organizatori,
 - c) podstrekači,
 - d) saučesnici koji su učestvovali u sastavljanju ili izvršenju nekog zajedničkog plana ili zavjere radi učinjenja krivičnog djela,
2. Zakonom broj 10 Kontrolnog savjeta za kažnjavanje lica odgovornih za ratne zločine, zločine protiv mira i zločine protiv čovječnosti⁵ odgovornost i kažnjivost je u čl. 2 t. 2 propisana, pored glavnih učinitelja, i za saučesnike u vidu podstrekača, pomagača, organizatora ili članova zločinačke organizacije, pa su tako saučesnici normirani kao:
 - a) saučesnici u učinjenju zločina,
 - b) lica koja su naredila, podsticala, saglasila se sa zločinima ili bila povezana sa članovima ili radnjama koje su dovele do učinjenja međunarodnog zločina, ili pak bila članom organizacije povezane sa učinjenjem nekog međunarodnog zločina,

⁴ Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis and Charter of the International Military Tribunal. Dostupno na: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf.

⁵ Control Council Law No. 10. Dostupno na: <https://avalon.law.yale.edu/imt/imt10.asp>.

3. Statut Haškog tribunala iz 1993. godine⁶ čl. 7 st. 1, te Statut Tribunala za Ruandu⁷ čl. 6 st. 1 na sličan način propisuju krivičnu odgovornost i kažnjivost lica koja su:
- a) planirala,
 - b) inicirala,
 - c) naredila,
 - d) učinila,
 - e) na drugi način pomogla ili učestvovala u planiranju, pripremanju ili učinjenju zločina (Jovašević, 2010, str. 166 – 168).

S druge strane, Rimski statut se u ovom pogledu znatno razlikuje. Promatransmo iz ugla općeg dijela, distinktivna karakteristika Rimskog statuta u odnosu na druge akte međunarodnog krivičnog prava je da je po prvi put, uz oblike učešća u ostvarenju krivičnog djela, propisao i osnove isključenja protivpravnosti i oblike krivnje (Ristojević, 2008, str. 628). U literaturi je tako prisutno zapažanje da ICC kroz propisane oblike učešća u ostvarenju djela zapravo odražava mješavinu ideja, među kojima su:

- 1. nastojanje da se ICC pozicionira kao samostalan međunarodni sud i predvodnik u međunarodnoj pravdi,
- 2. sklonost mnogih pravnih stručnjaka unutar i izvan ICC da se proceduralna pravda odvoji od materijalne pravde, pri čemu se u kontekstu suđenja priorizira materijalna pravda, te
- 3. uvjerenje dijela sudija i pravnih teoretičara da će detaljnija kategorizacija oblika učešća u međunarodnom krivičnom djelu unaprijediti kvalitet postupka (Minkova, 2024, str. 532).

Naime, ICC je od samog početka jasno nagovijestio da, naročito kada je riječ o oblicima odgovornosti, neće slijediti put svojih prethodnika, *ad hoc* tribunala, a posebno Haškog tribunala (Munivrana Vajda, 2014, str. 1040). Rimski statut u čl. 25 st. 3 utvrđuje princip individualne krivične odgovornosti za međunarodna krivična djela iz njegove nadležnosti, što implicira odgovornost osoba koje:

- a) zločin učine lično (neposredni učinitelji) ili u saradnji s drugom osobom (saučinitelji) ili preko druge osobe, bez obzira da li je druga osoba krivično odgovorna (posredni učinitelji),

⁶ Ažurirani Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju. Dostupno na: https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_bcs.pdf.

⁷ Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (as adopted and amended). Dostupno na: https://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/legal-library/100131_Statute_en_fr_0.pdf.

- b) narede, zahtijevaju ili izazovu činjenje nekog zločina,
- c) pomažu, podstiču ili na drugi način učestvuju u učinjenju ili pokušaju učinjenja međunarodnog krivičnog djela, uključujući i obezbjeđivanje sredstava za učinjenje tih djela,
- d) na bilo koji način doprinose učinjenju ili pokušaju međunarodnog krivičnog djela od strane grupe osoba sa zajedničkim ciljem,
- e) direktno ili javno podstiču druge na učinjenje genocida, kao poseban oblik saučesništva u genocidu koji postoji neovisno od akcesornosti, odnosno neovisno od toga da li je genocid učinjen ili pokušan (Petrović & Jovašević, 2010, str. 162 – 163).

Slijedom navedenog, primjetno je postojanje sličnosti, odnosno preklapanja sa oblicima saučesništva u krivičnom pravu generalno, ali i određenih specifičnosti koje su uslovljene prirodom međunarodnih krivičnih djela. Kako je naprijed i istaknuto, kolektivni kriminal je dominantna odrednica međunarodnih krivičnih djela, zbog čega su u praksi i prisutni različiti oblici zajedničkog učešća u njihovom ostvarenju. Međutim, bitno je istaći da diferencijacija oblika učešća lica u međunarodnom krivičnom djelu u pravilu ima samo opisnu i klasifikacijsku svrhu, ali ne i značaj u domenu kažnjavanja, s obzirom na to da sud u svakom pojedinačnom slučaju odlučuje o stepenu krivnje lica i u skladu s tim odmjerava kaznu (Cassese, 2003, str. 180).

U nastavku izlaganja o saučesništvu, ali i saučiniteljstvu kao obliku saučesništva fokus će biti na shvatanju ovih instituta u praksi Haškog tribunala i ICC-a. U tom smislu, u prvom redu je potrebno istaći da je Statut Haškog tribunala zasnovan na monističkom modelu, time prihvatajući pojam jedinstvenog učinitelja, pa se u praksi Haškog tribunala razlikuju:

- a) „glavni“ (*principal*) oblici odgovornosti, među kojima razlikujemo neposredno učiniteljstvo i planiranje zločina,
- b) „akcesorni“ (*accessorial*) oblici odgovornosti, koji podrazumijevaju podstrekavanje, pomaganje, te doprinos planiranju ili učinjenju zločina na bilo koji drugi način (Bojanić et al., 2011, str. 7 – 9).

S druge strane, unatoč dvojabama i protuargumentima o zasnovanosti Rimskog statuta na monističkom modelu, dualističko tumačenje Rimskog statuta, u smislu statutarno jasno definiranih i različitih oblika odgovornosti, u skladu je sa načelom zakonitosti, a što je podržano i zahtjevom *lex certa*, kao i načelom *favor rei* (Munivrana Vajda, 2014, str. 1052). U tom smislu, prevladava stajalište da Rimski statut usvaja dualistički model, razlikujući učinitelje i saučesnike u užem smislu, što ipak nije dosljedno poštovano, s obzirom na to da je za sve oblike učešća u djelu predviđen isti kazneni okvir,

pa za pomaganje, za razliku od nacionalnih zakonodavstava, nije predviđena mogućnost blažeg kažnjavanja (Petrović & Jovašević, 2010, str. 163).

Također, pored neposredne, autonomne krivične odgovornosti pojedinca, i Haški tribunal i ICC poznaju i zajednički zločinački poduhvat i komandnu odgovornost, kao oblike izvedene odgovornosti zasnovane na vikarijskim ili teorijama izvedene (individualne) krivične odgovornosti (Bojanić et al., 2011, str. 8). Naime, odgovornost za međunarodna krivična djela, kako je naprijed i naznačeno, ima određene specifičnosti po kojim se izdvaja u odnosu na odgovornost za krivična djela općeg kriminala. U tom smislu, instituti izvedene lične krivične odgovornosti za kolektivna međunarodna krivična djela usmjereni su na procesni cilj smanjenja dokaznog tereta optužbe i interpretacijskih pitanja nekih normativnih instrumenata krivičnog prava koji su primjenjivi u slučaju saučesništva u međunarodnim krivičnim djelima (Krapac, 2007, str. 155).⁸ S obzirom na to da oba instituta po svojoj prirodi impliciraju kolektivni kriminal, u nastavku će biti predmetom šireg razmatranja.

4. Saučiniteljstvo u međunarodnom krivičnom pravu

Promatranjem saučiniteljstva kao oblika saučesništva u međunarodnom krivičnom pravu, koji podrazumijeva kriminalnu sinergiju najvišeg intenziteta, uočljivo je da je shvatanje ovog instituta imalo određeni razvojni put, odnosno da je doživjelo svojevrsnu genezu kroz praksu međunarodnih sudova. Kao što je istaknuto i pravnim stavom Pretpretresnog vijeća I ICC, u teoriji krivičnog prava definicija saučiniteljstva zavisi od kriterija razlikovanja učinitelja i saučesnika u ostvarenju krivičnog djela, slijedom čega bi se prema različitim kriterijima učiniteljima smatrali:

1. prema formalno-objektivnom kriteriju, kada djelo učini više osoba djelujući prema zajedničkom planu, učinitelji su osobe koje preduzimaju radnju učinjenja,
2. prema subjektivnom kriteriju, učinitelji su svi koji daju bilo kakav doprinos, bez obzira na njegov značaj, pod uslovom da djelo hoće kao svoje ostvarenje,
3. prema materijalno-objektivnom kriteriju, učinitelji su osobe koje daju značajan doprinos učinjenju, bez kojeg djelo ne bi moglo biti učinjeno (Olásolo, 2009, str. 154).

⁸ Kritike široke primjene ovih instituta vidjeti u: Seršić, 2007, str. 249 – 261; Van Sliedregt, 2007, str. 187 – 191; Ohlin, 2009, str. 406 – 419; Aquilinaa & Mulaj, 2024, str. 141 – 143.

Stoga je međunarodno krivično pravo, kao i u krivično pravo generalno, suočeno sa brojnim izazovima u definiranju i pravnoj kvalifikaciji saučiniteljstva. Wolfgang Schomburg, bivši sudija Haškog tribunala, ukazuje na postojanje „fragmentirane“ definicije odgovornosti za saučiniteljstvo, te ističe svoje neslaganje, navodeći da „*nije uopće korisno da u ovom stadiju razvoja međunarodnog krivičnog prava postoje dva konkurentna koncepta učiniteljstva(...). Za ovaj oblik odgovornosti može postojati samo jedna definicija u međunarodnom krivičnom pravu*“ (Yanev, 2018b, str. 1). Time implicira činjenicu da je konstrukcija saučiniteljstva u međunarodnom krivičnom pravu postala jedna od kontroverzi, s obzirom na paralelno postojanje dvije konkurentne i materijalno različite teorije saučiniteljstva, što je vidljivo iz prakse na sljedeći način:

1. *ad hoc* tribunali su primjenjivali doktrinu zajedničkog zločinačkog poduhvata,
2. ICC je usvojio teoriju o (zajedničkoj) vlasti nad djelom (Yanev, str. 1 – 2).

Fragmentiranost se može smatrati strukturnim, inherentnim elementom međunarodnog krivičnog prava, i to zbog izvora ove grane prava, što je i u kontekstu saučesništva odraz činjenice da je svaki međunarodni tribunal od Nirnberga nadalje imao različita pravila i propisane oblike učešća u učinjenju međunarodnih zločina (Meloni, 2012, str. 481 – 482).⁹ Fragmentiranost definicije saučiniteljstva istaknuta je kako bi se ukazalo da je ICC u svojim pravnim stavovima napravio svojevrstan otklon u odnosu na praksu *ad hoc* tribunala u ovom domenu. Zapravo, ICC je odbacio subjektivni kriterij u utvrđivanju krivične odgovornosti, time se udaljivši od shvatanja na kojima je zasnovana doktrina zajedničkog zločinačkog poduhvata (Falsch, 2011, str. 52). Navedeno se može promatrati kao „mudra“ strategija, s obzirom na to da je teorija o vlasti nad djelom u ovom kontekstu uravnoteženiji pristup utvrđivanju krivične odgovornosti, koji je ujedno bliži načelu zakonitosti (Falsch, str. 52). Saučiniteljstvo zasnovano na zajedničkoj vlasti nad djelom uslijed prihvatanja naprijed naznačenog kriterija podrazumijeva da, ukoliko više osoba djeluje u skladu sa zajedničkim zločinačkim planom, učinitelji su samo oni koji imaju vlast nad djelom, i to temeljem značajne uloge njihovih pojedinačnih doprinosa u ostvarenju zajedničkog plana (Olásolo, 2009, str. 155).

⁹ Fenomen fragmentiranosti međunarodnog prava promatra se kao višedimenzionalan, kroz aspekte institucionalne, materijalne i proceduralne fragmentiranosti. Više o navedenom vidjeti u: Lattanzi, 2012, str. 1 – 20.

ICC je na određeni način već prvom presudom u predmetu Lubanga¹⁰ otvorio Pandorinu kutiju različitih pristupa oblicima individualne krivične odgovornosti, s obzirom na primjenu teorije o vlasti nad djelom (Munivrana Vajda, 2014, str. 1060). Konstrukcija saučiniteljstva je, prema shvatanju Predraspravnog vijeća ICC u predmetu Lubanga, izvorno zasnovana na ideji da se, kada zbir koordiniranih individualnih doprinosa više osoba rezultira ostvarivanjem svih elemenata djela, svaka osoba koja je dala doprinos smatra odgovornom i za doprinose svih ostalih, te se pravno kvalificira kao učinitelj djela (Cryer et al., 2010, str. 364). Zapravo, naprijed naznačena ideja o recipročnom uračunavanju je osnovna karakteristika svake teorije saučiniteljstva, te je razlika između ovih teorija u pravilu u različitim kriterijima razlikovanja učinitelja i saučesnika:

1. konstrukcija zajedničkog zločinačkog poduhvata zasniva se na elementu zajedničke namjere kao svojevrsnom lakmus testu za razlikovanje između saučinitelja i saučesnika, pa kada zločin učine osobe koje djeluju u skladu sa zajedničkim planom, saučinitelji su samo oni koji su djelili zajednički cilj učinjenja djela,
2. prema teoriji o vlasti nad djelom, to je element bitnog, značajnog doprinosa, prema kojem su saučinitelji samo one osobe čiji su postupci bili neophodni za učinjenje zločina, jer bi bez njihovog učešća zajednički plan propao (Yanev, 2018a, str. 695 – 696).

Tako je, poređenjem naprijed navedenih teorija, primjetno sljedeće:

1. u kontekstu zajedničkog zločinačkog poduhvata ključni kriterij predstavlja psihički odnos optuženog prema djelu, a ne intenzitet njegovog specifičnog doprinosa, pa ako je optuženi djelio namjeru učinjenja, odnosno identifikovao se sa zajedničkom namjerom, on je saučinitelj, čak i ako je njegov doprinos planu, retrospektivno gledano, manji od bitnog,
2. s druge strane, prema kriteriju vlasti nad djelom saučinitelji su osobe koje imaju zajedničku vlast nad djelom, na način da svaka od njih ima moć da osujeti učinjenje djela uskraćenjem svog doprinosa (Yanev, str. 695 – 696).

S obzirom na njihov značaj, u nastavku ćemo se osvrnuti na zajednički zločinački poduhvat, kao i na primjenu teorije o vlasti nad djelom u pravnoj kvalifikaciji saučiniteljstva. Na ovom mjestu je bitno istaći da između saučiniteljstva i zajedničkog zločinačkog poduhvata ne stoji znak jednakosti, imajući na umu da je saučiniteljstvo, kao pandan učiniteljstvu, oblik

¹⁰ Lubanga Case (The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06). Dostupno na: <https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga>.

neposredne odgovornosti, dok je zajednički zločinački poduhvat izvedeni oblik odgovornosti. U tom smislu, razlog njihovog zajedničkog razmatranja u okviru predmetnog rada jeste to da se i posredstvom konstrukcije zajedničkog zločinačkog poduhvata učesnici u ostvarenju zajedničkog zločinačkog poduhvata mogu pravno kvalificirati kao saučinitelji.

4.1. Zajednički zločinački poduhvat

Zajednički zločinački poduhvat (*common criminal design*), zajednički cilj (*common purpose*) ili udruženi zločinački poduhvat (*joint criminal enterprise*) su pojmovi koji označavaju poseban oblik odgovornosti za međunarodna krivična djela, čijim se izvornim tvorcem smatra američki pukovnik Berni Marej, koji je još 1944. godine kreirao “doktrinu o zavjeri i članstvu u zločinačkoj organizaciji” (Simović & Jovašević, 2015, str. 322). Pandan ove doktrine prisutan je u presudama za ratne zločine učinjene tokom II svjetskog rata u slučajevima kao što su „Mathausen“, „Datchau“, „Franz Schonfeld“, „Zyklon- B“, itd., pa čak i u presudi Okružnog suda Sarajevo od 20.11.1980. godine, u kojoj se navodi da:

„nije od značaja za postojanje bića krivičnog djela ratnog zločina protiv civilnog stanovništva da se utvrdi ko je neposredni izvršilac lišavanja života navedenih žrtava, iz razloga što izvršilac ovog djela može biti svako lice koje učestvuje u donošenju ili izvršenju zajedničkog plana radi izvršenja ovog djela bez obzira na to da li su oni direktno počinili ubistva prema civilima, jer su kao članovi grupe bili u sastavu grupe koja je počinila namjerna ubistva prema civilima“ (Petrović, Simović, Bisić, Osmanović & Perić, 2023, str. 658).

Godinama kasnije je u presudi Žalbenog vijeća Haškog tribunala u predmetu Tadić¹¹ prvi put primjenjen institut zajedničkog zločinačkog poduhvata, koji potom preuzimaju i primjenjuju i druge međunarodne sudske instance, među kojima su Tribunal za Ruandu, Specijalni paneli za teška krivična djela u Istočnom Timoru i Specijalni sud u Sijera Leoneu (Simović & Jovašević, 2015, str. 327). U predmetu Tadić se nije moglo utvrditi učešće optuženog u ubistvima, pa je, s obzirom na to da je utvrđeno da je paravojna skupina kojoj je optuženi pripadao ubila petero ljudi, zaključeno da se optuženom ima pripisati krivnja zasnovana na zajedničkom zločinačkom poduhvatu, kao „sistemskom“ modelu individualne krivične odgovornosti (Bojanić et al., 2011, str. 45). Iako takav oblik odgovornosti nije izričito propisan, Vijeće je interpretativno, primjenom *analogia iuris* zaključilo da se on može izvesti iz odredbe čl. 7 st. 1 Statuta Haškog tribunala, jer u opseg pojma učinjenja

¹¹ Tadić (IT-94-1). Dostupno na: <https://www.icty.org/case/tadic>.

krivičnog djela, osim pojedinačnog učiniteljstva, ulazi i saučiniteljstvo, odnosno saučesništvo u ostvarenju zajedničkog (zločinačkog) cilja (*common purpose*) ili „nacrt“ (*common design*) (Ibid, str. 8, 45 & 51). Tako je paradoksalno da upravo zajednički zločinački poduhvat, kao gotovo najkompleksnija i pojmovno najizazovnija konstrukcija krivične odgovornosti, nije eksplicitno normirana statutima Haškog tribunala i Tribunala za Ruandu (Danner & Martinez, 2005, str. 103).

Pojam zajedničkog zločinačkog poduhvata implicira oblike saučesništva kod kojih nekoliko osoba sa zajedničkim ciljem započinje kriminalnu djelatnost, koja se obavlja zajedno ili od strane nekih članova te skupine (Bojanić et al., 2011, str. 51). Ovaj institut je u literaturi promatran kao direktna i hibridna posljedica suprotstavljenih načela individualne krivične odgovornosti iz nacionalnih krivičnih prava, mehanizma međunarodne zaštite ljudskih prava i tranzicione pravde, zbog čega on odstupa od klasičnih principa međunarodnog krivičnog prava u naprijed naznačenim segmentima (Simović – Hiber, 2009, str. 153). Naime, nasuprot odgovornosti osobe koja direktno učestvuje u ostvarenju krivičnog djela, koja u pravilu nije sporna, u praksi međunarodnog krivičnog prava sporna je odgovornost osobe koja u djelu učestvuje samo svojom prisutnošću, odnosno pripadnošću grupi ili jedinici, ili na drugi način učestvuje gdje su drugi pojedinci učinili krivična djela (Petrović et al., 2023, str. 658). U tom smislu se doktrina zajedničkog zločinačkog poduhvata diferencirala kao manifestacija primjene subjektivnog kriterija, te se u slučajevima gdje više osoba djeluje zajedno u ostvarenju zajedničkog kriminalnog cilja svaki član grupe kvalificira kao učinitelj, odnosno saučinitelj, bez obzira na važnost njegovog doprinosa (Olásolo, 2009, str. 5).

Krivično pravo generalno svaki zajednički poduhvat više osoba promatra imajući na umu da učešće više osoba ne znači i jednake uloge i doprinose svih, zbog čega i razlikuje i cijeni uloge pojedinaca kako slijedi:

1. osobe koja su dale ideju nekog poduhvata,
2. osobe koje su pružile materijalnu ili psihičku pomoć glavnom realizatoru ili realizaciji širih razmjera,
3. osobe koje su učinile završni, finalni akt, ostvarivanjem rezultata koji se ogleda u učinjenju jednog ili više različitih krivičnih djela (Petrović et al., 2023, str. 65).

Ključno je da svaki učesnik daje svoj doprinos s ciljem ostvarenja zajedničkog kriminalnog plana, budući da je suština njihovog djelovanja u zajedničkoj namjeri svih učesnika da se učine zločini obuhvaćeni poduhvatom (Olásolo, 2009, str. 5). U tom smislu je u osnovi primjene konstrukcije zajedničkog

zločinačkog poduhvata potreba kažnjavanja većeg broja osoba za učinjene međunarodne zločine kada nije moguće utvrditi njihovu pojedinačnu odgovornost, što se prvobitno nastojalo podvesti pod institut saučesništva (Simović & Jovašević, 2015, str. 327). Zajednički zločinački poduhvat je stoga široki oblik saučiniteljstva, te predstavlja pravnu fikciju kojom se omogućava krivično gonjenje i osuda neke osobe za krivično djelo druge osobe, čak i kada osoba nije imala namjeru doprinijeti djelu, pa čak i kada ne zna za takvu djelatnost druge osobe (Bojanić et al., 2011, str. 53 – 54). Pri tome je bitno istaći da se zajednički zločinački poduhvat u početku nije smatrao oblikom saučiniteljstva, već saučesništva, ali je kasnijim presudama Haškog tribunala usvojen stav da član zajedničkog zločinačkog poduhvata može biti saučinitelj ili saučesnik, zavisno od položaja u organizaciji i stepena doprinosa djelu (Damaška, 2005, str. 6 – 7).

Kako bi se utvrdilo postojanje zajedničkog zločinačkog poduhvata, Tužilaštvo mora dokazati:

- 1) uključenost više osoba u učinjenje zločina,
- 2) postojanje zajedničkog plana, cilja ili „nacrt“ usmjerenog na učinjenje zločina,
- 3) učešće osoba u zajedničkom zločinačkom poduhvatu u vidu značajnog doprinosa zločinu (Cassese & Gaeta, 2013, str. 163).

Međutim, bitno je naglasiti da sam doprinos osoba u kontekstu zajedničkog zločinačkog poduhvata ne iziskuje fizičko učešće u ostvarenju bilo kojeg elementa djela (Robinson, 2020, str. 249).

Subjektivni element se razlikuje prema kategorijama:

1. u osnovnom obliku (zajednički zločinački poduhvat – *JCE I*), u kojem se svi učesnici kvalificiraju kao saučinitelji, svi učesnici djeluju sa zajedničkom namjerom i prema zajedničkom planu, te tužitelj mora dokazati postojanje zajedničke namjere osobe optužene za učešće u udruženom zločinačkom poduhvatu i osobe koja je neposredno učinila krivično djelo (fizički učinitelj),
2. u drugom obliku (zajednički zločinački poduhvat – *JCE II*), koji podrazumijeva djelovanje u okvirima sistema vojnog ili administrativnog tipa, odnosno koncentracionog logora, gdje učesnik fizički ne čini nijedno krivično djelo, već aktivno učestvuje u ostvarenju plana pomažući učiniteljima konkretnih djela, krivnja se sastoji od znanja o prirodi sistema zlostavljanja i namjere da se provede zajednički plan zlostavljanja, što se dokazuje direktno ili izvođenjem zaključka iz karaktera ovlasti optuženog unutar logora ili organizacijske hijerarhije,

3. u trećem obliku, nazvanom zajednički zločinački poduhvat u širem smislu (*extended JCE*, udruženi zločinački poduhvat – *JCE III*) postoji ekscesno djelovanje saučesnika u odnosu na zajednički plan, pri čemu to predstavlja prirodnu, kauzalnu i nužno predvidivu posljedicu u realizaciji općeg plana (Simović – Hiber, 2009, str. 158 – 159; Bojanić et al., 2011, str. 139 – 151).¹²

U praksi Haškog tribunala se, kada je utvrđeno postojanje zajedničkog kriminalnog cilja, doprinos učesnika zajedničkog zločinačkog poduhvata ocjenjuje prema faktički većem ili manjem stepenu utjecaja na događaje i ostale učesnike, bez detaljnije razrade pitanja o kojem se obliku saučesništva radilo (Bojanić et al., 2011, str. 57). Tek je prvostepena presuda u predmetu Kvočka¹³ pokušala utvrditi razliku između saučiniteljstva i pomaganja prema subjektivnom elementu, tako da se samo osobe koje su postupale s direktnim umišljajem mogu smatrati saučiniteljima, dok ostali predstavljaju saučesnike u širem smislu, ali je to drugostepena presuda preinačila, konstatirajući da je i za jedne i za druge nužan samo „znatan doprinos“ zajedničkom zločinačkom poduhvatu (Bojanić et al., 2011, str. 58).

Prigovori koji se u literaturi upućuju ovom institutu navode da zajednički zločinački poduhvat kao takav:

- 1) nije bio preciziran Statutom Haškog tribunala, te se u tom smislu Žalbeno vijeće pogrešno upustilo u svojevrsnu sudsku kreativnost pri pozivanju na njega,
- 2) nije adekvatan, te ga treba supstituirati institutom saučiniteljstva,
- 3) pogrešno se oslanja na koncepte i kategorije prisutne u *civil*, odnosno *common law* pravnim sistemima,
- 4) ne uspijeva jasno razgraničiti razliku između zajedničkog zločinačkog poduhvata i saučesništva u užem smislu,
- 5) standard predvidljivosti nije precizan, niti pouzdan (Cassese, 2007, str. 114 – 123).

Kao tri konceptualna nedostatka, proizašla iz “nedovoljno nijansiranog” tretiranja namjere, predvidljivosti i krivnje, navode se:

- 1) pogrešno zasnivanje krivične odgovornosti osoba koje nemaju namjeru potpomoći svrhu zajedničkog poduhvata,

¹² Od navedenih oblika, najviše kritika je upućivano trećem obliku, odnosno zajedničkom zločinačkom poduhvatu u širem smislu. S tim u vezi vidjeti: Marsh & Ramsden, 2011, str. 137 – 154.

¹³ Kvočka et al. (IT-98-30/1). Dostupno na: <https://www.icty.org/en/case/kvočka>.

- 2) zasnivanje krivične odgovornosti za predvidive radnje saučesnika,
- 3) pogrešna tvrdnja da su svi učesnici zajedničkog poduhvata jednako krivi za radnje drugih (Ohlin, 2007, str. 69).

Također, promatrajući dosadašnju sudsku praksu primjetno je da doktrina zajedničkog zločinačkog poduhvata, kao svojevrsno „magično oružje“ u krivičnom gonjenju, nerijetko izaziva konfuziju i dolazi u potencijalni sukob s nekim osnovnim principima međunarodnog krivičnog prava, također zadirući u tradicionalni opseg komandne odgovornosti (Ambos, 2007, str. 161 – 162). Naprijed naznačeno naročito postaje očigledno ako se oba instituta primjenjuju istovremeno u slučajevima protiv optuženih sa nekim oblikom nadređenog položaja.

4.2. Saučiniteljstvo prema teoriji o vlasti nad djelom

ICC je kroz sudsku praksu afirmisao teoriju o vlasti nad djelom, koja, iako nije jednoglasno prihvaćena, predstavlja osnovni kriterij razgraničenja između različitih kategorija učesća u ostvarenju krivičnog djela propisanih čl. 25 Rimskog statuta (Đokić, 2024, str. 464). Radi se o teoriji koja, kako je naprijed i istaknuto, učinitelja, odnosno saučinitelja definira kao osobu koja ima dominaciju nad krivičnim djelom na način da ga lično, svojom voljom može modelirati, oblikovati, dati mu usmjerenje, pa čak i spriječiti, odnosno osujetiti njegovo učinjenje. Tako se kao temeljne odrednice savremene teorije vlasti nad djelom ističu:

1. vlast nad radnjom u pogledu učinitelja,
2. vlast nad voljom (dominacija volje) u pogledu posrednog učinitelja, naročito na temelju superiornog znanja uslijed zablude osobe koja se koristi kao oruđe za učinjenje krivičnog djela i
3. funkcionalna vlast nad radnjom u pogledu saučiniteljstva (Gropp & Sinn, 2020, str. 435).

Tako ICC zajednički zločinački poduhvat, kao fleksibilnu formu odgovornosti, ostavlja po strani, dajući primat kategorijama saučiniteljstva i posrednog učiniteljstva, za čiju kvalifikaciju se priklanja postavkama teorije o vlasti nad djelom (Đokić, 2024, str. 464 – 465). Stoga se u sudskoj praksi ICC-a saučiniteljstvo dominantno promatra u svjetlu teorije o vlasti nad djelom, te ima sljedeće konstitutivne elemente:

1. zajednički plan ili dogovor između dvije ili više osoba,
2. koordinirani bitni doprinos saučinitelja,
3. ispunjenje subjektivnih elemenata djela,

4. međusobna svijest i prihvatanje saučinitelja da će sprovođenje zajedničkog plana rezultirati ostvarenjem elemenata bića djela,
5. svijest saučinitelja o činjenicama i okolnostima koje omogućavaju zajedničku vlast nad djelom (Yanev, 2018a, str. 696).

U kontekstu daljih izlaganja bitno je istaći da se nastanak i naučna aktualizacija teorije o vlasti nad djelom vezuju za njemačku krivičnopravnu dogmatiku.¹⁴ To je potrebno imati u vidu jer je primjena teorije o vlasti nad djelom u međunarodnom krivičnom pravu u literaturi okarakterizirana kao primjer primjene krivičnopravne dogmatike u ovom domenu, pa čak i kao svojevrsan simbol „invazije“ ICC-a načelima njemačke krivičnopravne dogmatike, što se naročito problematiziralo u svjetlu izdvojenog mišljenja sudije Fulforda u predmetu Lubanga¹⁵ (Ohlin, 2015, str. 529). Tako je bila primjetna zabrinutost da je to znak naklonosti ICC-a jednom pravnom sistemu, što se promatralo kao naročito opasno zbog nastojanja ICC-a da bude prepoznat kao međunarodna sudska instanca sa transkulturalnim i globalnim legitimitetom, te u tom pogledu Ohlin ističe sljedeće:

¹⁴ Prvo navođenje pojma vlasti nad djelom prisutno je u djelu Heglera pod nazivom „Obilježja krivičnog djela“ iz 1915. godine, čime se ovaj pojam uvrštava među temeljne pojmove krivičnopravne dogmatike, te se, iako su brojni autori doprinijeli doktrinarnoj razradi ove teorije, u lancu utemeljitelja sa najvećim zaslugama navode Welzel, Maurach, Gallas i Roxin. Vremenom se razvijaju i različite varijante ove teorije, kao različiti ukloni koji su „stasali“ iz početnih uporišta teorije vlasti nad djelom, stavljajući u središte doktrinarnog promatranja: vlast nad uzrokom uspjeha (B. Schünemann), vlast nad oblikovanjem djela (W. Bottke), vlast odgovorne osobe nad djelom (ranija teorija G. Jakobsa), personalnu vlast nad djelom (U. Murmann, M. Bolowich, B. Noltenius), vlast i princip autonomije (J. Renzikowski), vlast nad odlučivanjem (M. Heinrich), vlast nad rizikom (S. Schneider), funkcionalno-socijalnu vlast nad djelom (H. Otto), vlast nad propuštanjem (K.-H. Busse, H.-J. Schwab), socijalnu vlast nad djelom (W. Gropp, A. Ransiek, W. Schild [1994], J. Schlösser), vlast kao vršenje moći (A. Sinn, E.-J. Lampe), holističku teoriju (E. Schmidhäuser), objektivnu vlast nad djelom (D.-M. Luzón Peña, M. Díaz y García), normativnu vlast nad djelom, kao zakonom propisanu odgovornost, a ne stvarnu vlast nad djelom (H.H. Jescheck, K. Rogall, H.J. Rudolphi), te neposrednu vlast nad djelom i vlast nad odgovornošću (R. D. Herzberg, A. Hoyer). Ipak, iako Roxin nije izvorni tvorac ove teorije, bitno je apostrofirati njegov naglašeni doprinos širokoj prevlasti teorije o vlasti nad djelom u doktrini i sudskej praksi mnogih zemalja, zbog čega su njegovi radovi istovremeno ključna i neizostavna referenca bilo kojeg rada o učiniteljstvu u krivičnom pravu. Vidjeti više u: Roxin, 2022, str. 67 – 99; Schild, 2009, str. 33 – 81; Luzón Peña & Díaz y García Conlledo, 2001, str. 575 – 576; Bojanić, 2003, str. 21 – 27. Također vidjeti i izlaganja u sklopu rada: Ferhatović & Pruščanović, 2020, str. 87 – 90.

¹⁵ Separate Opinion of Judge Adrian Fulford. Dostupno na: <https://www.legal-tools.org/doc/ictru2/pdf>.

- 1) tvrdnje o “njemačkoj invaziji” promatra kao neopravdane, budući da se ICC bavi temeljnim pitanjima krivičnopravne teorije, što je, neovisno o ispravnosti u pojedinim slučajevima, kao takvo pohvalno, a sama činjenica sklonosti konceptima njemačke krivičnopravne dogmatike govori u prilog njihove teoretske uvjerljivosti, ili pak pragmatičnosti – pa ako se zbog toga radi o svojevrsnoj invaziji, ona je dobrodošla,
- 2) s druge strane, problematizira pitanje primjenjivosti krivičnopravne teorije u ovom domenu, pa bi, kad bi se ista svela na najmanji zajednički nazivnik, to lišilo međunarodne sudove određenih koncepata koje pojedini krivičnopravni sistemi mogu pružiti,
- 3) najzad, u kontekstu saučiniteljstva zaključuje da je ICC bio odlučan da napravi otklon od konstrukcije zajedničkog zločinačkog poduhvata, zbog čega je nastojao iz nacionalnih pravnih sistema izvesti koncept saučiniteljstva koji bi uspostavio jedinstven put, što kao takvo treba podržati i ohrabriti, bez obzira na eventualne kontroverze (Ibid, str. 529 – 530).

Dakle, razumijevanje navedenog pitanja iziskuje širu kontekstualizaciju, čime se može doći do zaključka da primjena teorije o vlasti nad djelom od strane ICC-a nije razlog za skepticizam i osporavanje. Naprotiv, više je razloga da se to posmatra kao uspjeh, i to ne samo kao uspjeh krivičnopravne dogmatike, već i ICC-a, imajući na umu cilj kojim je vođen pri primjeni navedene teorije.

5. Komandna odgovornost

Iako je i u međunarodnom krivičnom pravu subjektivna krivična odgovornost pretpostavka za primjenu krivičnih sankcija prema učiniteljima međunarodnih krivičnih djela, zbog prirode ovih krivičnih djela kao dodatni osnov za kažnjavanje diferencirala se i komandna odgovornost (Jovašević, 2016, str. 60 – 61).¹⁶ To je zapravo jedini istinski međunarodni oblik krivične odgovornosti, koji svoje porijeklo ima u vojnom i međunarodnom humanitarnom pravu, te počiva na ideji da komandanti, s obzirom na njihove

¹⁶ U prilog nejedinstvenosti terminološkog određenja ovog instituta govori činjenica da se u literaturi naziva još i odgovornost nadređenog (*superior responsibility*), odgovornost za radnje potčinjenog (*responsability for conduct of subordinates*), posredna odgovornost nadređenog (*indirect superior responsibility*), odgovornost za propuste da se djeluje (*responsability for failure to act*) ili odgovornost komandanta za radnje potčinjenih (*liability of a commander for the acts of his subordinates*). S tim u vezi vidjeti više u: Jovašević, 2016, str. 61. Detaljnije o razvoju instituta komandne odgovornosti vidjeti u: Lippman, 2000, str. 139 – 170; Dunnaback, 2014, str. 1391 – 1396; Bonafe, 2007, str. 601 – 602.

velike ovlasti, trebaju odgovarati za zločinačku djelatnost svojih podređenih (Slidregt, 2012, str. 1175; Novoselec, 2007, str. 233). U tom smislu je bitno naznačiti su komandanti prema međunarodnom humanitarnom pravu dužni da nastoje biti obaviješteni o mogućim zločinima od strane podređenih, praćenjem i zahtijevanjem izvješća („dužnost ispitivanja“ ili „dužnost opreza“) (Robinson, 2017, str. 641).

Komandna odgovornost se dijeli na:

1. direktnu komandnu odgovornost, koja postoji u slučajevima izdavanja naređenja za učinjenje međunarodnih zločina, i
2. indirektnu odgovornost, odnosno komandnu odgovornost *stricto sensu* koja se sastoji u propuštanju dužnog činjenja (Novoselec, 2007, str. 233 – 234).

Govoreći o direktnoj komandnoj odgovornosti, značajno je istaći da u krivičnopravnoj teoriji i praksi odgovornost komandanata ili nadređenih za izdavanje naređenja za učinjenje, kao i drugi vidovi učešća u direktnom učinjenju zločina nikada nisu bili sporni, s obzirom na to da se odgovornost te vrste ostvaruje putem učiniteljstva i saučesništva u širem smislu kao općih instituta (Ikanović, 2023, str. 151). S druge strane, indirektna, odnosno komandna odgovornost *stricto sensu* stavlja kako teoriju, tako i praksu pred brojne izazove. Iako se često preispituje teza da li komandna odgovornost uvodi objektivnu odgovornost u krivično pravo, bitno je istaći da se ne radi o vidu objektivne odgovornosti, već o krivičnoj odgovornosti dvojakog karaktera, u vidu odgovornosti za nečinjenje, odnosno odgovornosti iz nehata (Jovašević, 2016, str. 63). Ona predstavlja derivat zločina koji su učinili počinjenici, pa će, iako nadređeni ne učestvuje, odnosno ne mora učestvovati u učinjenju takvog zločina, za njegovu odgovornost biti dovoljno propuštanje sprečavanja zločina ili kažnjavanja učinitelja, čime je njegov propust doprinio učinjenju djela (Simović & Jovašević, 2015, str. 327). Stoga se radi o hibridnom obliku odgovornosti, koji sadrži kompozitne elemente tradicionalno prisutne u različitim kategorijama oblika odgovornosti, spojene u oblik odgovornosti za nečinjenje *sui generis* (Mettraux, 2010, str. 43). Cilj je da se krivci za najteža djela pronađu ne samo među neposrednim učiniteljima i izdavaocima naređenja, nego i među nosiocima ovlaštenja komandovanja nad podređenima (Đorđević, 2012, str. 135).

Analizom sudske prakse mogu se izdvojiti tri uslova za postojanje komandne odgovornosti:

1. postojanje odnosa nadređeni – podređeni, koji podrazumijeva i stvarnu sposobnost nadređenog da vrši dovoljan nadzor nad podređenima kako bi ih spriječio u učinjenju zločina, koja je u predmetu Kayishema/ Ruzindana¹⁷ pred Tribunalom za Ruandu nazvana kamenom temeljcem doktrine,
2. neuspjeh nadređenog da poduzme neophodne i razumne mjere kako bi spriječio krivična djela svojih podređenih, ili ih pak kaznio za učinjena djela,
3. da je nadređeni znao ili mogao znati da se djelo priprema ili je već učinjeno, kao *mens rea* uslov koji implicira postojanje dva praga, u vidu stvarnog znanja o zločinima, ili pak posjedovanja informacija koje nadređenog upozoravaju na rizik od takvih zločina, odnosno ukazuju na potrebu za dodatnom istragom kako bi se utvrdila priprema ili učinjenje zločina (Ambos, 2007, str. 161 – 162).

6. Odnos komandne odgovornosti i saučesništva

Govoreći o komandnoj odgovornosti, naročito je značajno osvrnuti se na njen međusobni odnos sa institutom saučesništva. Tako se u literaturi navodi da se komandna odgovornost ne bi lako mogla okarakterisati kao oblik saučesništva ili odgovornosti za saučesništvo, unatoč činjenici da dijele i nekoliko zajedničkih karakteristika, uključujući to da zavise od kriminalne aktivnosti drugih osoba, te da kod oba instituta osnovno djelo koje čini glavni učinitelj, odnosno podređeni možemo promatrati kao:

1. uslov za uspostavljanje odgovornosti druge osobe,
2. značajan faktor koji ima uticaja na način na koji će sud odmjeriti i ocijeniti obim odgovornosti optuženog u svrhu izricanja kazne (Mettraux, 2010, str. 39).

Međutim, različit je osnov odgovornosti: dok nadređeni odgovara zbog kršenja zakonske dužnosti, te dejstvo njegovog propusta nije direktni osnov kriminalizacije, odnosno osnov njegove krivnje nije doprinos zločinu podređenog, već zanemarivanje dužnosti, saučesnik odgovara zbog pružene moralne ili praktične pomoći (Mettraux, str. 39 – 40). Ipak, za potpuniju sliku o odnosu ovih instituta značajno je uspostaviti komparativnu ravan sa pojedinim oblicima saučesništva, koji bi eventualno bili primjenjivi na konkretne slučajeve, te na taj način identificirati sličnosti i razlike.

¹⁷ Kayishema et al. (ICTR-95-1). Dostupno na: <https://unictr.irmct.org/en/cases/ictr-95-1>.

U prvom redu, promatrajući odnos komandne odgovornosti i saučiniteljstva primjetne su određene sličnosti, među kojima su:

1. pluralitet učesnika, koji podrazumijeva nadređenog i podređenog, odnosno više osoba kod saučiniteljstva,
2. značaj djelatnosti u procesu ostvarenja djela, pa iako nadređeni u pravilu ne učestvuje neposredno u radnji učinjenja, dodirnu tačku sa saučiniteljstvom predstavlja doprinos djelu na odlučujući način, budući da saučinitelj bitno utiče na nastanak, izmjenu ili izostanak posljedice, kao što i propust nadređenog da spriječi na odlučujući način doprinosi učinjenju djela (Mujkanović, 2013, str. 186 – 187).

Međutim, prisutne su i brojne razlike, koje se odnose na slabiji objektivni uslov, tj. poduzimanje radnje koja nije radnja učinjenja, mali stepen subjektivne veze između nadređenog i podređenog, te postojanje osnova za komandnu odgovornost i nakon dovršenja krivičnog djela:

1. nasuprot saučiniteljstvu, kod komandne odgovornosti gotovo u pravilu ne postoji dogovor, zajednička odluka, niti plan o učinjenju krivičnog djela,
2. dok saučinitelji moraju znati jedan za drugog, odnosno biti svjesni zajedničkog djelovanja, nadređeni često zna za podređenog koji preduzima radnju učinjenja, iako podređeni nije svjestan učesća nadređenog,
3. za razliku od saučiniteljstva koje može postojati do dovršenja djela u materijalnom smislu, komandna odgovornost obuhvata i nekažnjavanje podređenih nakon što je djelo već dovršeno (Mujkanović, str. 188 – 190).

S druge strane, razlike između komandne odgovornosti i pomaganja ogledaju se u:

1. fokusu osnova odgovornosti, koji se na primjeru vojnog zapovjednika koji je svjedok kada njegov podređeni zlostavlja civile, objašnjava na sljedeći način:
 - a) ako je njegovo prisustvo na učinitelja imalo efekat ohrabrenja, odnosno dalo moralnu podršku može biti osuđen za pomaganje,
 - b) ako djelo podređenog ne spriječi ili ne kazni, time omogućivši da do zločina dođe, odnosno da učinitelj prođe nekažnjeno, može biti osuđen po osnovu komandne odgovornosti,
2. prirodi doprinosa koji optuženi daje zločinu glavnog učinitelja, odnosno podređenog:

- a) zbog praktičnog pomaganja, ohrabrivanja ili moralne podrške učinite-lju, kao djelovanja na *actus reus* djela može biti osuđen za pomaganje,
 - b) zbog stvaranja ili doprinosa stvaranju okolnosti da podređeni učini djelo (nesprečavanje) ili okolnosti u kojima neovisno o djelu ostaje nekažnjen (nekažnjavanje) nadređeni može biti osuđen po osnovu komandne odgovornosti,
3. u sadržaju *mens rea*:
- a) da bi se dokazalo da je optuženi pomogao učinjenje djela, potrebno je utvrditi da je znao, odnosno bio svjestan da su njegova djela po-mogla glavnom učinitelju, neovisno o tome da li smatra djela glav-nog učinitelja poželjnim ili korisnim,
 - b) da bi nadređeni bio odgovoran po komandnoj odgovornosti, po-trebno je dokazati da je posjedovao dovoljno informacija o pripre-manju ili učinjenju zločina, te namjerno donio odluku o nečinjenju, uz svijest o obavezi činjenja,
4. različitoj prirodi kauzalnosti:
- a) da bi se dokazalo pomaganje, potrebno je utvrditi da je pomaganje imalo suštinskog efekta na učinjenje djela, kao doprinos osnovnom djelu, odnosno njegovom *actus reusu*,
 - b) iako prema jurisprudenciji *ad hoc* tribunala nije potrebna nikakva kauzalnost, prisutni su i stavovi da je za komandnu odgovornost potrebno da je nečinjenje značajan, ali ne nužno i jedini doprinos učinjenju djela, odnosno nepozivanju nadležnih da istraže, identi-ficiraju i kazne učinitelje, kao indirektni doprinos (Mettraux, 2010, str. 39 – 43).

Najzad, komandnu odgovornost možemo promatrati kao proširenu kon-strukciju saučesništva nečinjenjem s modificiranim elementom krivnje, s obzirom na odgovornosti nadređenog i opasnost aktivnosti (Robinson, 2020, str. 223). Naime, komandant je dužan nastojati nadzirati, spriječiti, odno-sno procesuirati zločine – njegova je dužnost pažljivi nadzor i sprečavanje zločina, čije neispunjenje efektivno omogućava i potiče zločine, slijedom čega zaključujemo da je:

1. komandant koji zanemaruje ovu dužnost indirektno odgovoran za iza-zvane štete, što je uporedivo sa odgovornošću osobe nadležne za nad-zor brane ako brana popusti i pogodi stanovništvo u tom području,
2. komandant koji odluči ne zahtijevati izvještaje donosi odluku jednako opasnu kao u slučaju osoba koje ignorišu znakove upozorenja, jer to omogućava nastupanje štete i isključuje mogućnost adekvatnog reagi-ranja, što je uporedivo sa odgovornošću vozača koji stavi povez preko očiju za nastale štete (Robinson, str. 223).

7. Zaključna razmatranja

Međunarodno krivično pravo je suočeno sa brojnim izazovima u utvrđivanju krivične odgovornosti za međunarodna krivična djela, čemu naročito doprinosi složenost njihove fenomenologije. Naime, kolektivni kriminal i institut saučesništva u domenu međunarodnog krivičnog prava poprimaju naročitu konotaciju, jer međunarodna krivična djela u pravilu podrazumijevaju brojnost učesnika, pa se nerijetko u potencijalnom lancu odgovornosti u vezi sa učinjenjem krivičnog djela mogu naći brojne horizontalno i vertikalno organizirane osobe. Unatoč tome, u domenu saučesništva je dugo vremena postojala svojevrсна podnormiranost, odnosno izostanak preciznog reguliranja, što je predstavljalo naročit izazov za sudsku praksu.

Opće zapažanje je da institut saučesništva u međunarodnom krivičnom pravu ima određene sličnosti, odnosno preklapanja sa oblicima saučesništva u krivičnom pravu generalno, ali i specifičnosti koje su uslovljene prirodom međunarodnih krivičnih djela. Analizom relevantnih odredbi izabranih statuta, zaključujemo da je prvobitno postojao jedinstveni pojam učinitelja, nakon čega je došlo do diferencijacije oblika učešća u učinjenju krivičnog djela, odnosno usvajanja dualističkog modela, koji je prisutan i u Rimskom statutu. Stoga je prethodnim izlaganjima o saučesništvu i saučiniteljstvu u međunarodnom krivičnom pravu područje analize suženo na shvatanja ovih instituta u praksi Haškog tribunala i ICC-a.

Pored instituta saučiniteljstva, koji implicira kriminalnu sinergiju najvišeg intenziteta, u središte naučnog promatranja su stavljeni i zajednički zločinački poduhvat i komandna odgovornost, kao oblici izvedene odgovornosti. U prvom redu se može zaključiti da su dominantno proceduralni razlozi opredijelili *ad hoc* tribunale ka usvajanju doktrine zajedničkog zločinačkog poduhvata, dok se ICC usmjerava ka pravnoj kvalifikaciji saučiniteljstva primjenom teorije o (zajedničkoj) vlasti nad djelom. Iako je bilo izloženo određenim kritikama, to nesporno govori i u prilog uspješnosti recepcije ove teorije, koja je svoju primjenu našla i u međunarodnom krivičnom pravu, a što je u najširem smislu i uspjeh krivičnopravne dogmatike. Pri tome je bitno napomenuti da između saučiniteljstva i zajedničkog zločinačkog poduhvata ne stoji znak jednakosti, jer je saučiniteljstvo, kao pandan učiniteljstvu, oblik neposredne odgovornosti, dok je zajednički zločinački poduhvat izvedeni oblik odgovornosti. Ipak, i posredstvom konstrukcije zajedničkog zločinačkog poduhvata se učesnici u ostvarenju zajedničkog zločinačkog poduhvata mogu pravno kvalificirati kao saučinitelji. Najzad, uspostavljanjem komparativne ravni komandne odgovornosti, kao oblika izvedene odgovornosti, sa saučesništvom, primjetne su određene sličnosti, ali i brojne razlike, koje su iscrpno elaborirane.

Bibliografija

- Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis and Charter of the International Military Tribunal. Dostupno na: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Aksenova, M. (2014). *Complicity in International Criminal Law (doktorska disertacija)*. Florence: European University Institute.
- Ambos, K. (2007). Joint Criminal Enterprise and Command Responsibility. *Journal of International Criminal Justice*, 5 (1), 159 – 183.
- Aquilina, K. & Mulaj, K. (2024). The International Criminal Court and Responsibility for Mass Atrocities: Can JCE Enhance Capacity to Hold Masterminds Accountable?. *Contemporary Justice Review*, 27 (2–3), 132 – 156.
- Ažurirani Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju. Dostupno na: https://www.icty.org/x/file/Legal%20Library/Statute/statute_sept09_bcs.pdf (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Boas, G.; Bischoff, J. L. & Reid, N. L. (2007). *Forms of Responsibility in International Criminal Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bojanić, I. (2003). *Počiniteljstvo kao vlast nad djelom*. Zagreb: Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu i Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske.
- Bojanić, I.; Derenčinović, D.; Horvatić, Ž.; Krapac, D. & Seršić, M. (2011). *Teorija zajedničkog zločinačkog pothvata i međunarodno kazneno pravo – izazovi i kontroverze*. Zagreb: Akademija pravnih znanosti Hrvatske.
- Bonafe, B. I. (2007). Finding a Proper Role for Command Responsibility. *Journal of International Criminal Justice*, 5 (3), 599 – 618.
- Cassese, A. & Gaeta, P. (2013). *Cassese's International Criminal law*, 3. edition. Oxford: Oxford University Press.
- Cassese, A. (2003). *International Criminal Law*. New York: Oxford University Press.
- Cassese, A. (2007). The Proper Limits of Individual Responsibility under the Doctrine of Joint Criminal Enterprise. *Journal of International Criminal Justice*, 5 (1), 114 – 123.

- Christensen, M. J.. & Orina, N. (2022). The International Criminal Court as a Law Laboratory Professional Battles of Control and the 'Control of the Crime' Theory. *iCourts (The Danish National Research Foundation's Centre of Excellence for International Courts) Working Paper Series*, br. 305, 1 – 24.
- Control Council Law No. 10. Dostupno na: <https://avalon.law.yale.edu/imt/imt10.asp> (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Cryer, R.; Friman, H.; Robinson, D. & Wilmschurst, E (2010). *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cupido, M. (2014). Pluralism in Theories of Liability: Joint Criminal Enterprise versus Joint Perpetration. U: E. van Sliedregt & S. Vasiliev (ured.). *Pluralism in International Criminal Law* (str. 85 – 116). Oxford: Oxford University Press.
- Damaška, M. (2005). Boljke zajedničkog zločinačkog pothvata. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 12 (1), 3 – 11.
- Danner, A. M. & Martinez, J. S. (2005). Guilty Associations: Joint Criminal Enterprise, Command Responsibility, and the Development of International Criminal Law. *California Law Review*, 93 (1), 75 – 169.
- Dunnaback, J. (2014). Command Responsibility: A Small-Unit Leader's Perspective. *Northwestern University Law Review*, 108 (4), 1385 – 1422.
- Đokić, I. (2024). Teorijski i praktični aspekti posrednog izvršilaštva u međunarodnom krivičnom pravu. U: M. Škulić, R. Etinski, I. Miljuš & A. Škundrić (ured.). *Odnos međunarodnog krivičnog i nacionalnog krivičnog prava* (str. 445 – 468). Palić: Udruženje za međunarodno krivično pravo i Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.
- Đorđević, G. (2012). Diskurs o komandnoj odgovornosti – odgovornost za djela pre sticanja statusa nadređenog. *Pravni zapisi*, III (1), 126 – 138.
- Falsch, H. J. (2011). *Individual Criminal Responsibility in International Criminal Law, Joint Criminal Enterprise or Co-perpetration (master rad)*. Oslo: University of Oslo Faculty of Law.
- Ferhatović, A. & Prušćanović, K. (2020). Teorijsko razgraničenje saučiniteljstva i saučesništva u užem smislu. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LXIII, 71 – 97.
- Gerhard, W. & Burghardt, B. (2014). Establishing Degrees of Responsibility: Modes of Participation in Article 25 of the ICC Statute. U: E. van

- Slidregt & S. Vasiliev (ured.). *Pluralism in International Criminal Law* (str. 301 – 319). Oxford: Oxford University Press.
- Gropp, W. & Sinn, A. (2020). *Strafrecht Allgemeiner Teil*, 5. Auflage. Springer: Berlin.
- Ikanović, V. (2023). Komandna odgovornost prema krivičnom zakonodavstvu i sudskoj praksi u Bosni i Hercegovini. U: M. Škulić, I. Miljuš & A. Škundrić (ured.). *Raskršća međunarodnog krivičnog i krivičnog prava – reforma pravosudnih zakona Republike Srbije* (str. 151 – 164). Palić: Udruženje za međunarodno krivično pravo i Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.
- Jackson, M. (2015). *Complicity in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Jain, N. (2014). *Perpetrators and Accessories in International Criminal Law, Individual Modes of Responsibility for Collective Crimes*. Oxford: Hart Publishing.
- Jovašević, D. (2010). *Međunarodna krivična djela: odgovornost i kažnjivost*. Niš: Sven.
- Jovašević, D. (2011). *Međunarodno krivično pravo*. Niš: Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu.
- Jovašević, D. (2016). Odgovornost za međunarodne zločine. *Vojno delo*, 68 (2), 57 – 71.
- Kayishema et al. (ICTR-95-1). Dostupno na: <https://unictr.irmct.org/en/cases/ict-95-1> (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Krapac, D. (2007). Zapovjedna odgovornost i zajednički zločinački pothvat kao institucije izvedene osobne kaznene odgovornosti za kolektivna međunarodna kaznena djela: analitički pogled na praksu Međunarodnog kaznenog suda za bivšu SFRJ. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti*, knj. 45, 155 – 231.
- Kvočka et al. (IT-98-30/1). Dostupno na: <https://www.icty.org/en/case/kvočka> (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Lanovoy, V. (2016). *Complicity and Its Limits in the Law of International Responsibility*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Lanza, G. (2021). *Indirect Perpetration and Organisationherrschaftslehre, An Analysis of Article 25 (3) of the Rome Statute in Light of the German Differentiated and Italian Unitarian Models of Participation in a Crime*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Lattanzi, F. (2012). Introduction. U: C. Stahn, L. van den Herik & N. Schrijver (ured.). *The Diversification and Fragmentation of International Criminal Law, Leiden Studies on the Frontiers of International Law, vol. 1* (str. 1 – 20). Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lippman, M. (2020). The Evolution and Scope of Command Responsibility. *Leiden Journal of International Law*, 13 (1), 139 – 170;
- Lubanga Case (The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, ICC-01/04-01/06). Dostupno na: <https://www.icc-cpi.int/drc/lubanga> (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Luzón Peña, D.-M. & Díaz y García Conlledo, M. (2001). Objektive positive Tatbestimmung und Tatbestandsverwirklichung als Täterschaftsmerkmale. U: B. Schünemann (ured.). *Festschrift für Claus Roxin zum 70. Geburtstag am 15. Mai 2001* (str. 575 – 608). Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Marsh, L. & Ramsden, M. (2011). Joint Criminal Enterprise: Cambodia's Reply to Tadić. *International Criminal Law Review*, 11 (1), 137 – 154.
- Meloni, C. (2012). Fragmentation of the Notion of Co-Perpetration in International Criminal Law. U: C. Stahn, L. van den Herik & N. Schrijver (ured.). *The Diversification and Fragmentation of International Criminal Law, Leiden Studies on the Frontiers of International Law, vol. 1* (str. 481 – 502). Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Mettraux, G. (2010). *Pravo komandne odgovornosti*. Sarajevo: Fond za humanitarno pravo.
- Minkova, L. G. (2024). A Battle of Ideas: Modes of Liability and Mass Atrocities. *Law & Social Inquiry*, 49 (1), 509 – 536.
- Mujkanović, A. (2013). Komandna odgovornost i saučiniteljstvo. *Analiti Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 6 (11), 335 – 352.
- Munivrana Vajda, M. (2014). Distinguishing Between Principals and Accessories at the ICC – Another Assessment of Control Theory. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 64 (5 – 6), 1039 – 1060.
- Novoselec, P. (2007). Zapovjedna odgovornost u međunarodnom i hrvatskom kaznenom pravu. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti*, knj. 45, 233 – 247.
- Ohlin, J. D. (2007). Three Conceptual Problems with the Doctrine of Joint Criminal Enterprise. *Journal of International Criminal Justice*, 5 (1), 69 – 90.
- Ohlin, J. D. (2009). Joint Criminal Confusion. *New Criminal Law Review*, 12 (3), 406 – 419.

- Ohlin, J. D. (2015). Co- Perpetration: German Dogmatik or German Invasion?. U: C. Stahn (ured.). *The Law and Practice of the International Criminal Court* (str. 513 – 537). Oxford: Oxford University Press.
- Olásolo, H. (2009). *The Criminal Responsibility of Senior Political and Military Leaders as Principals to International Crimes*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Petrović, B. & Jovašević, D. (2010). *Međunarodno krivično pravo*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Petrović, B. & Smailagić, N. (2016). Načelo zakonitosti u savremenom međunarodnom krivičnom pravu: Srednji put između kontinentalnog i angloameričkog koncepta zakonitosti?. *Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu*, LIX, 297 – 323.
- Petrović, B.; Simović, M. M.; Bisić, M.; Osmanović, Z. & Perić, V. (2023). *Međunarodno kazneno sudovanje (pregled sudske prakse i relevantnih dokumenata)*. Banja Luka: Europski defendologija centar.
- Ristojević, B. (2008). O opštim oblicima krivice u Rimskom statutu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, XLII (1 – 2), 627 – 644.
- Robinson, D. (2017). A Justification of Command Responsibility. *Criminal Law Forum*, 28 (4), 633 – 668.
- Robinson, D. (2020). *Justice in Extreme Cases, Criminal Law Theory Meets International Criminal Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rome Statute of the International Criminal Court (informal consolidated version incorporating all amendments adopted by the Assembly of States Parties). Dostupno na: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/2024-05/Rome-Statute-eng.pdf> (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Roxin, C. (2022). *Täterschaft und Tatherrschaft, 11. Auflage*. Berlin, Boston: Walter de Gruyter.
- Separate Opinion of Judge Adrian Fulford. Dostupno na: <https://www.legal-tools.org/doc/ictru2/pdf> (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Seršić, M. (2007). Praksa međunarodnih sudišta u formiranju institucija izvedene kaznene odgovornosti. *Rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Razred za društvene znanosti*, knj. 45, 249 – 261.
- Simović – Hiber, I (2009). Udruženi zločinački poduhvat. *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, 47 (3), 153 – 169.
- Simović, M. N. & Jovašević, D. (2015). Zajednički zločinački poduhvat u teoriji i praksi međunarodnog prava. *Knowledge – International Journal, Scientific and Applicative papers*, 10.1, 322 – 331.

- Simović, M. N.; Dragojević, M. & Simović, V. M (2013). *Međunarodno krivično pravo*. Istočno Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu.
- Smeulers, A. (2020). A Criminological Approach to the ICC's Control Theory. U: K. J. Heller et al (ur.). *The Oxford Handbook of International Criminal Law* (str. 379 – 399). Oxford: Oxford University Press.
- Statute of the International Criminal Tribunal for Rwanda (as adopted and amended). Dostupno na: https://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/legal-library/100131_Statute_en_fr_0.pdf (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Stephens, P. J. (2014). Collective Criminality and Individual Responsibility: The Constraints of Interpretation. *Fordham International Law Journal*, 37 (2), 501 – 547.
- Škulić, M. (ured.) (2011). *Ratni zločini i drugi osnovni instituti međunarodnog krivičnog prava*. Beograd: Udruženje tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
- Tadić (IT-94-1). Dostupno na: <https://www.icty.org/case/tadic> (pristupljeno 01.06.2024. godine).
- Trendafilova, E. (2009). Introduction. U: H. Olásolo. *The Criminal Responsibility of Senior Political and Military Leaders as Principals to International Crimes* (str. XLIII – XLV). Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
- Van Schaack, B. (2015). The Many Faces of Complicity in International Law. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Adapting to a Rapidly Changing World*, vol. 109, 184 – 188.
- Van Sliedregt, E. (2007). Joint Criminal Enterprise as a Pathway to Convicting Individuals for Genocide. *Journal of International Criminal Justice*, 5 (1), 184 – 207.
- Van Sliedregt, E. (2012). The Curious Case of International Criminal Liability. *Journal of International Criminal Justice*, 10 (5), 1171 – 1188.
- Yanev, L. (2018a). On Common Plans and Excess Crimes: Fragmenting the Notion of Co-Perpetration in International Criminal Law. *Leiden Journal of International Law*, 31 (3), 693 – 718.
- Yanev, L. D. (2018b). *Theories of Co-perpetration in International Criminal Law*. Leiden, Boston: Brill Nijhoff.

Kanita Pruščanović, PhD

Senior Teaching and Research Assistant

University of Sarajevo

Faculty of Law

k.pruscanovic@pfsa.unsa.ba

CO-PERPETRATION AS A FORM OF COMPLICITY IN INTERNATIONAL CRIMINAL LAW

Summary

Just as multiple persons may participate in the commission of a criminal offence in general, this is also the case with international crimes, where such plurality of perpetrators is, in fact, predominantly present. Despite this, the field of complicity in international criminal law was for a long time characterised by a certain degree of under-regulation, namely the absence of precise normative regulation, which often posed a particular challenge in judicial practice. Initially, international criminal law was based on a monistic model, whereby all participants in the commission of a crime were qualified as perpetrators. However, with the progressive development of international criminal law, a differentiation between perpetrators and accomplices gradually emerged. After outlining the notion and forms of complicity in international criminal law in general, the author provides an in-depth analysis of the institute of co-perpetration, focusing in particular on its interpretation in the jurisprudence of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Court (ICC). This analysis points out that the institute of co-perpetration has undergone a certain evolutionary development, amounting to a specific genesis through the case law of international courts. Additionally, the paper also examines joint criminal enterprise and command responsibility, as forms of derivative liability. It is emphasised that co-perpetration and joint criminal enterprise are not equivalents, as co-perpetration constitutes a form of direct criminal responsibility, whereas joint criminal enterprise represents a form of derivative liability. Nevertheless, through the legal doctrine of joint criminal enterprise participants in a joint criminal enterprise may, under certain circumstances, be legally qualified as co-perpetrators. Finally, by establishing a comparative framework between command responsibility, as a form of derivative liability, and complicity, certain

similarities, as well as numerous differences are noticeable, all of which are analysed in detail.

Keywords: *complicity, co-perpetration, joint criminal enterprise, control over the crime, command responsibility, international criminal law*

Lejla Ramić, mr. iur.

Viša asistentica

Univerzitet u Sarajevu

Pravni fakultet

l.ramic@pfsa.unsa.ba

UDK 332.821:620.92

Izvorni naučni rad

ENERGETSKO CERTIFICIRANJE KAO REGULATORNI I TRŽIŠNI INSTRUMENT NA STAMBENOM TRŽIŠTU U FBiH

Sažetak

Ovaj rad istražuje provedbu zakonske obaveze energetske certificiranja u Federaciji Bosne i Hercegovine na stambenom tržištu, sa posebnim naglaskom na praksu predodjenja certifikata prilikom prodaje i zakupa stambenih objekata. Iako zakon jasno propisuje ovu obavezu, rezultati istraživanja pokazuju da se ona u praksi uglavnom ne primjenjuje. Empirijski dio rada temelji se na anketi provedenoj među posrednicima u prometu nekretnina, čiji nalazi potvrđuju da većina posrednika ne objavljuje energetske certifikat prilikom oglašavanja, dok kao razloge navode nedovoljnu informisanost vlasnika i zakupodavaca te izostanak institucionalne kontrole. Analiza se oslanja na teorijski okvir ekonomske analize prava, pri čemu se energetske certificiranje razmatra kao regulatorni instrument usmjeren na prevazilaženje tržišnih nedostataka poput asimetrije informacija, eksternalija kao i visokih transakcijskih troškova, ali istovremeno kao tržišni instrument. Naime, energetske certifikat kao tržišni instrument može povećati transparentnost, omogućiti informisan izbor te potaći diferencijaciju cijena i konkurenciju zasnovanu na energetskim svojstvima stambenih nekretnina. Poseban akcenat u radu je stavljen i na socijalne učinke certificiranja u kontekstu energetske siromaštva. U zaključnom dijelu rada predloženo je unapređenje zakonodavnog rješenja kroz uvođenje obaveze posrednika da objave podatak o energetskom razredu u oglasima o prodaji i zakupu, po uzoru na praksu u Republici Hrvatskoj. Kao prilika za ažuriranje domaćeg zakonodavnog okvira prepoznate su izmjene Direktive o energetskim svojstvima zgrada (EPBD) na nivou Evropske unije, koje nude mogućnost jačanja regulatorne i tržišne funkcije energetske certificiranja.

Ključne riječi: *energetske certificiranje, stambeno tržište, ekonomska analiza prava, energetska efikasnost, FBiH, EU Direktiva o energetskim svojstvima zgrada, energetske siromaštvo*

1. Uvod

U kontekstu visokog stepena urbanizacije (World Bank, n.d.) i narušavanja kvaliteta zraka, upravo su zgrade prepoznate kao „najveći pojedinačni potrošač energije i veliki izvor štetnih emisija stakleničkih plinova, posebno ugljičnog dioksida - CO₂“ (Tokić, 2014, str. 271). Recentna preinaka Direktive o energetske svojstvima zgrada u preambuli ističe da zgrade uzrokuju 40% potrošnje krajnje energije u Uniji i 36% njezinih emisija stakleničkih plinova povezanih sa energijom, a 75% zgrada u Uniji još je energetske ne-učinkovito. Slijedom navedenog, inicijative u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) orijentisane su ka ostvarivanju čiste energije za sve Evropljane, odnosno inicijative na putu tranzicije ka čistoj energiji, sektor zgradarstva već dugi niz godina prepoznaju visoko na listi prioriteta. (Imamović-Čizmić, Nikolajev, Ramić, 2022, str. 218-219)

Slijedom evropskog okvira koji ukazuje na zgrade kao ključne potrošače energije i izvore emisija, lokalni kontekst potvrđuje da je problem u FBiH još izraženiji (Federalno ministarstvo prostornog uređenja, 2022-2023). Među rijetkim dostupnim studijama za FBiH, nalazi provedenog istraživanja ukazuju da u Sarajevu postoje ozbiljni nedostaci u pogledu termoizolacije, kvaliteta stolarije i sistema grijanja, što rezultira najnižim indeksom kvalitete stanovanja u regiji (Teichmann et al., 2025). „Prema ‘Tipologiji stambenih objekata u BiH’ iz 2016. godine, većinu fonda čine individualni stambeni objekti (97,63%), dok je kolektivno stanovanje zastupljeno sa 2,37%, iako po broju stambenih jedinica odnos iznosi 66,47% prema 33,53%. Porodične kuće uglavnom nemaju termičku fasadu niti primijenjene mjere energetske efikasnosti, a grijanje se najčešće vrši pećima na čvrsto gorivo, što rezultira visokom potrošnjom energije i zagađenjem zraka.“ (Simonović i Klarić, 2025, str. 168-169). Iako savremeni zahtjevi za komforom postepeno povećavaju upotrebu termoizolacije, ograničeni finansijski i regulatorni podsticaji onemogućavaju širu primjenu mjera energetske efikasnosti.

Vežu između energetske efikasnosti i stambenog tržišta uspostavlja Zakon o energijskoj efikasnosti FBiH.¹ Zakonski okvir u FBiH, između ostalog, predviđa da vlasnici i zakupodavci, prilikom prodaje ili iznajmljivanja, osiguraju uvid u energetske certifikat i navedu indikator energetske efikasnosti u oglasima o predmetnim nekretninama. Ova obaveza je na snazi od 1. oktobra 2018. godine, uz određene izuzetke za specifične kategorije zgrada. U tom kontekstu, cilj ovog rada jeste da ispita ulogu i značaj energetske certifikata na stambenom tržištu te da istraži u kojoj mjeri se u prometu na

¹ Službene novine FBiH, br. 22/17.

stambenom tržištu u FBiH zaista omogućava uvid u energetske certifikate, sa posebnim naglaskom na praksu posrednika u prometu nekretnina. U skladu sa definisanim ciljem, autorica postavlja šest istraživačkih pitanja kako slijedi:

- 1) koja je uloga energetskog certifikata kao regulatornog i tržišnog instrumenta na stambenom tržištu;
- 2) da li se u prometu na stambenom tržištu FBiH osigurava uvid u energetske certifikate;
- 3) u kojoj mjeri su posrednici u prometu nekretnina upoznati sa obavezom i kako se primjenjuje u praksi;
- 4) kako posrednici percipiraju informisanost vlasnika i zakupodavaca;
- 5) koje razloge navode za neobjavljivanje; te
- 6) koje mjere su pogodne za unapređenje provedbe zakonske obaveze.

Metodološki okvir rada uključuje normativnu analizu i empirijsko istraživanje. Normativni dio zasniva se na analizi domaćeg zakonodavstva i evropskog pravnog okvira, odnosno Direktive o energetske svojstvima zgrada. Sa druge strane, empirijsko istraživanje provedeno među posrednicima pruža uvid u to da li se certifikati objavljuju prilikom oglašavanja i prenosa vlasništva ili zakupa, kako posrednici procjenjuju informisanost vlasnika i zakupodavaca, koje prepreke uočavaju u primjeni zakonske obaveze te koje mjere predlažu za unapređenje postojećeg sistema. Tako se empirijski dio rada temelji na anketi provedenoj među posrednicima u prometu nepokretnosti u FBiH od juna do augusta 2025. godine. Od 189 evidentiranih posrednika, tehnički je bilo moguće kontaktirati 145, dok je u istraživanju učestvovalo 46 agencija što predstavlja odziv od oko 32%. Podaci su obrađeni deskriptivnom statistikom i χ^2 testovima povezanosti između varijabli, dok su otvoreni odgovori analizirani kvalitativnim kodiranjem. Pored normativne i empirijske komponente, rad se u metodološkom smislu oslanja i na pristup ekonomske analize prava. Primjena ekonomske analize prava ogleda se u analiziranju energetskog certificiranja kao regulatornog instrumenta kojim se prevazilaze tržišni nedostaci, odnosno asimetrija informacija, eksternalija kao i transakcijski troškovi. U tom smislu, certificiranje se posmatra kao praktična mjera kojom se može stvoriti transparentnije stambeno tržište, omogućiti diferencijacija prema kvaliteti i potrošnji energije, te posljedično potaknuti ulaganja u održive standarde gradnje i renoviranja. Tako certificiranje uz energetski audit postaje neizostavan alat u procesu tranzicije ka efikasnijem stambenom tržištu.

Struktura rada koncipirana je tako da obuhvati četiri tematske cjeline. U prvom dijelu razmatra se energetski certifikat kao regulatorni i tržišni

instrument, sa uključenom socijalnom prizmom certificiranja i važnosti te komponente u borbi protiv energetske siromaštva. Drugi dio posvećen je pregledu važećeg regulatornog okvira energetske certificiranja u FBiH značajnog za stambeno tržište, pri čemu se analizira postojeća zakonska regulativa, institucionalna nadležnost i praksa primjene. Treći dio rada čini predstavljanje strukture i analize nalaza empirijskog istraživanja provedenog među posrednicima u prometu nekretnina, koje pruža uvid u praksu objavljivanja certifikata, nivo informisanosti učesnika na tržištu te prepreke i mogućnosti unapređenja sistema. U završnom, četvrtom dijelu, daje se pregled i analiza izmjena koje donosi Direktiva (EU) 2024/1275 u domenu energetske certificiranja, sa naglaskom na mogućnosti i preporuke za ažuriranje domaćeg zakonodavnog okvira u segmentu energetske certificiranja u FBiH.

2. Energetsko certificiranje na stambenom tržištu kao regulatorni i tržišni mehanizam

Certificiranje na stambenom tržištu zahtjeva uspostavu distinkcije između, u pravilu, obaveznog energetske certificiranja i dobrovoljnog zelenog certificiranja. (Davis, McCord, McCord, i Haran, 2015, str. 293) Obavezno energetsko certificiranje dio je energetske učinkovitosti zgrada koje je u EU, od 2002. godine, prepoznato kao važno polje djelovanja u kontekstu smanjivanja štetnih emisija u okoliš. Sa druge strane, zeleno certificiranje, za razliku od energetske, predstavlja širi standard održivosti koji podrazumijeva uključenost energetske certificiranja. Naime, zeleno certificiranje na stambenom tržištu, kao prestižan instrument, ocjenjuje ukupni uticaj zgrade na okoliš, resurse i kvalitet života korisnika što uključuje:

- energetske efikasnost,
- korištenje vode,
- kvalitetu zraka u zatvorenom prostoru,
- korištenje materijala i
- utjecaj na okoliš i lokaciju.

Premda se od energetske certificiranja razlikuje u izostanku imperativnog karaktera, njegova praktična zastupljenost proizlazi iz pretpostavljenog pozitivnog uticaja na vrijednost nekretnine na tržištu i potvrde održive gradnje. Sa druge strane, energetsko certificiranje isključivo za fokus ima energetske efikasnost zgrade, odnosno njenih dijelova, koja se u energetskim klasama rangira, a potvrdu o nivou (ne)efikasnosti predstavlja energetski certifikat.

U teoriji regulacije energetsko certificiranje se svrstava kao oblik komandne kontrole, jer u pravilu zakon obavezuje vlasnike i zakupce da imaju certifikat i prezentuju ga pri prodaji ili iznajmljivanju stambenih nekretnina. Pošto se radi o obliku komandne kontrole nije ostavljen prostor da se tržišnim mehanizmima odluči da li će informacija o energetskim svojstvima biti dostupna, nego je propisana kao obavezna. Istovremeno, certificiranje ima potencijal da preraste iz pukog regulatornog zahtjeva u tržišno relevantan signal kvaliteta, posebno kada se poveže sa instrumentima tržišno zasnovane politike, poput subvencija za energetsku obnovu, poreznih olakšica i/ili povoljnijih kreditnih linija za objekte viših energetskih razreda. Na taj način, energetski certifikat ne djeluje samo kao formalna zakonska obaveza, nego poprma i obilježja ekonomskog instrumenta koji potiče ulaganja u energetsku efikasnost, diferencira nekretnine na tržištu u skladu sa njihovom stvarnom vrijednošću (Aydin, Brounen, Kok, 2020) i adresira ključne tržišne nedostatke. Imajući u vidu ovu dvojaku ulogu, prednost certificiranja upravo se ogleda u njegovoj sposobnosti da istovremeno funkcioniše kao regulatorni mehanizam kontrole i kao tržišni instrument (podsticanja).

Uloga certificiranja na stambenom tržištu, kao segmentu tržišta nekretnina, koje generira značajnu ekonomsku aktivnost, može se posmatrati kao pouzdan način otklanjanja tržišnih nedostataka. Takvi nedostaci ogledaju se u:

- asimetriji informacija između prodavca i kupca, koja onemogućava formiranje cijena u skladu sa stvarnom kvalitetom nekretnine (Olausson, Oust, i Solstad, 2017; Aydin, et al., 2020);
- nedovoljnoj internalizaciji pozitivnih eksternalija, budući da koriste od povećane energetske efikasnosti prelaze okvire individualnog vlasništva;
- visokim transakcijskim troškovima koje kupci i zakupci imaju prilikom pribavljanja pouzdanih informacija o potrošnji energije (Aydin et al., 2020), a koje certificiranje značajno smanjuje; te
- potrebi za regulatornim intervencijama koje osiguravaju tržišnu transparentnost i stvaraju poticaje za ulaganje u energetsku efikasnost.

Nemogućnost tržišta da anticipira klimatske promjene² i djelovanjem tržišnog mehanizma ih efektivno i efikasno otkloni prepoznat je u literaturi kao

² Npr. Alex Bowen, Simon Dietz i Naomi Hicks, “*Why Do Economists Describe Climate Change as a Market Failure?*”, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE. Dostupno na: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/why-do-economists-describe-climate-change-as-a-market-failure/> Rachel Sauer, “*The climate crisis is a market failure, noted expert says*”, Colorado Arts and Sciences Magazine, University of Colorado Boulder, 15 April

još jedan njegov nedostatak koji iziskuje dopunu tržišta od strane države. (Stern i Stiglitz, 2021; Andrew, 2008 & Schnabel, 2020) U kontekstu energetske tranzicije stambenog sektora i smanjivanja uloge zgrada u zagađenju zraka i okoliša, tržište samo po sebi (blagovremeno) ne uvodi energetske komponentnu, zbog čega je intervencija države neophodna. Ujedno, izostanak transparentnih informacija o energetskim svojstvima kolektivnog i individualnog smještaja dovodi do klasičnog primjera tržišnog neuspjeha, uzrokovanog asimetrijom informacija između prodavca i kupca. Naime, dok prodavci raspolažu znanjem o stvarnim troškovima grijanja, izolaciji i općem stanju objekta, kupci te informacije nemaju ili ih ne mogu pouzdano provjeriti, odnosno imaju nisku svijest o ovom aspektu. U takvim okolnostima tržište ne pravi razliku između energetski efikasnih i neefikasnih objekata što dovodi do neadekvatnog formiranja cijena podsjećajući na tržište „limuna“ Georgea A. Akerlofa (Akerlof, 1970; Aydin et al., 2020).. S tim u vezi energetske certificiranje se može shvatiti kao dopuna tržišta i kao instrument eliminacije tržišnog nedostatka osiguravanjem da energetska komponenta tržišta postoji i da informacije budu dostupne svim učesnicima na tržištu sa ciljem da cijena nekretnine odražava njen stvarni energetski kvalitet.

U kontekstu eksternalija, kao jednog od nedostataka tržišta, energetska komponenta se može posmatrati dvojako, odnosno kao eliminacija negativne i internaliziranje pozitivne eksternalije. Sa jedne strane, objekti kolektivnog i individualnog smještaja su prepoznati kao veliki zagađivači koji su energetski neefikasni što je udžbenički primjer negativne eksternalije. Sa druge strane, certifikat kao potvrda (ne)efikasnosti, nije korisna samo za pojedinca kroz niže troškove, nego i za društvo u cjelini. Prednosti za društvo mogu se ogledati u smanjenju emisija CO₂, manjem pritisku na elektroenergetski sistem i boljoj kvaliteti zraka što je naročito značajno u kontekstu urbanih centara FBiH. Egzemplarno nabrojani efekti energetskog certificiranja predstavljaju pozitivne eksternalije, jer koristi prelaze granice individualnog vlasništva. Time energetske certificiranje, kao javna politika, pomaže da se pozitivne eksternalije ostvare i internalizuju.

Energetski certifikat je ujedno instrument za smanjivanje troškova, jer pruža standardizovane i pouzdane informacije na transparentan način, čime se olakšavaju pregovori između zainteresiranih strana, odnosno prodavca/zakupodavca i kupca/zakupca. Ujedno, postojanje energetskih razreda simplifikira stručne informacije iz energetskog certifikata čineći ih razumljivim svim akterima na tržištu. U nedostatku certifikata, kupci i zakupci prisiljeni su samostalno prikupljati podatke o potrošnji energije, kvaliteti izolacije ili

2024. Dostupno na: <https://www.colorado.edu/asmagazine/2024/04/15/climate-crisis-market-failure-noted-expert-says>

stanju instalacija, što iziskuje više troškova zbog vremenske i novčane dimenzije. Certifikat može transakcione troškove smanjiti i olakšati pregovore između zainteresiranih strana. U kontekstu regulacije zakupa na stambenom tržištu, energetska razred iz energetskog certifikata može služiti kao jedan od parametara koji plafonira cijenu zakupnine tako štiteći zakupce od visokih cijena zakupa energetska neefikasna stanova.

Slijedom navedenog, većina evropskih država, na temelju Direktive o energetskim svojstvima zgrada, koja je tokom vremena više puta revidirana i unaprijeđena, obavezna je uvesti sisteme energetskog certificiranja za stambene objekte. (de Ayala, Galarraga, & Spadaro, 2016, str. 17) Time energetska certificiranja postaje instrument kojim se stanari, vlasnici i potencijalni kupci informišu o energetskim svojstvima zgrada. (Hårsman et al., 2016, str. 711) Pored pomenutog razloga, polazište ovakvog sistema jeste i pretpostavka da građevinski fond raspolaže značajnim, još uvijek neiskorištenim potencijalom za uštedu energije, koji se može aktivirati putem transparentnijih informacija i konkretnih preporuka o mogućnostima smanjenja potrošnje. (Hårsman et al., 2016, str. 711)

Identificirane teorijske prednosti energetskog certificiranja zahtijevaju potvrdu u njegovoj praktičnoj implementaciji, što otvara pitanje da li je certificiranje zaista efikasan regulatorni instrument koji na adekvatan način internalizira društvene koristi u tržišne odnose. Pored navedenih, učinci certificiranja mogu se posmatrati i kroz prizmu ekonomije poticaja i socijalnih učinaka. Socijalna perspektiva ogleda se u mogućnostima identifikacije energetska neefikasnih objekata što može poslužiti kao osnova za politike suzbijanja energetskog siromaštva, ali i otvaranja diskusije o jednakom pristupu kada troškovi certificiranja i mjere obnove postanu prepreka za domaćinstva sa nižim prihodima. Regulatorna i poticajna funkcija uz socijalne implikacije energetskog certificiranja otvaraju prostor za analizu postojećih istraživanja o ulozi certificiranja na stambenom tržištu.

2.1. Pregled dosadašnjih istraživanja o ulozi energetskog certifikata kao tržišnog instrumenta

U pregledu dosadašnjih istraživanja, autori/ce su isticali i procjenjivali različite uloge i značaj certifikacije. Prvobitna istraživanja profitabilnosti ekološki prihvatljivih zgrada dominantno su bila fokusirana na tržište poslovnih nekretnina. Međutim, stambeni sektor, uprkos svojoj značajnoj veličini i relevantnosti za ekonomiju i održivi razvoj, privukao je manji broj akademskih studija (Fuerst i Shimizu, 2016; Aydin et al., 2020, str. 2) pri čemu su

postojeće studije većinski fokusirane na prodaju stambenih nekretnina. (de Ayala et al., 2016, str. 17)

U metodološkom okviru, istraživanja provedena na stambenom tržištu nerijetko se služe hedoničkim modelom cijena, a čija primjena ovisi o kvaliteti dostupnih podataka i mogućnosti uspostave korelacija između karakteristika nekretnine. (Aydin et al., 2020; Brounen i Kok, 2011; Chegut, Eichholtz, i Holtermans, 2016; Fuerst, McAllister, Nanda, i Wyatt, 2016; Fuerst, McAllister, Nanda, i Wyatt, 2015 ; Kok i Jennen, 2012) Hedonički model cijena omogućava analizu cijene po segmentima, odnosno koliko tržište vrednuje svaku pojedinu karakteristiku uključujući energetske certifikat. Pored navedene metode, studije koriste analizu ponovljenih prodaja radi poređenja cijene istih objekata prije i poslije uvođenja promjena (Olaussen, Oust, i Solstad, 2017) kao i *Choice-Based Conjoint* (CBC) analizu koja se bazira na indirektnom pristupu za procjenu potrošačkih preferencija i značaja različitih atributa, uključujući energetske efikasnost (Franke i Nadler, 2019) i druge metode poput ANOVA (Cespedes-Lopez, Mora-Garcia, Perez-Sanchez, i Marti-Ciriquian, 2020) koja služi za utvrđivanje da li postoje značajne razlike u ponuđenim cijenama na osnovu objavljenih energetske kvalifikacija.

Opće zabilježen trend je da energetske efikasne stambene nekretnine ostvaruju višu cijenu (de Ayala et al., 2016, str. 18-19), što se može shvatiti kao signal za formiranje cijena, diferencijaciju nekretnina po kvaliteti i jačanje poticajne funkcije (de Ayala et al., 2016, str. 17). Početne studije utvrdile su pozitivnu vezu između energetske efikasnosti i transakcijskih cijena. (Dinan i Miranowski, 1989; Longstreth, 1986) Jedna od prvih studija autora (Brounen i Kok, 2011) o uticaju energetske certifikata na cijene stambenih nekretnina upućuje na zaključak o premijama za stambene nekretnine sa oznakama A (10%) i B (5,5%) u poređenju sa stambenim nekretninama sa oznakom D. Istraživanje provedeno u Španiji pokazalo je da energetske efikasnije stambene jedinice ostvaruju cjenovnu premiju između 5,4% i 9,8% u poređenju sa onima sa sličnim karakteristikama, ali nižom energetske efikasnošću. (Ayala et al., 2016). U Belfastu je uočena mala, ali pozitivna povezanost između bolje energetske efikasnosti i viših prodajnih cijena, iako je taj efekat često marginalan u odnosu na tržišna kretanja zasnovana na „kvalitetu“ nekretnina. (Davis et al., 2015) Provedeno istraživanje u Njemačkoj među 206 učesnika (108 zakupca i 98 vlasnika), ukazuje da energetska efikasnost sve više dobiva na značaju na tržištu nekretnina, približavajući se po važnosti klasičnim kriterijima kao što su cijena/zakupnina i lokacija. Rezultati pokazuju da su vlasnici značajno upoznati sa instrumentom energetske certifikata i da ga ozbiljnije uzimaju u obzir u odnosu na zakupce. (Franke i Nadler, 2019). Dok su ranija istraživanja u Torinu pokazivala

da su niži energetske razredi (E, F, G) imali uticaj na cijene i objašnjavali 6–8% varijacija cijena, kasniji potpuni hedonički modeli često nisu otkrivali značajan efekat energetskog razreda na cijene. (Fregonara et al., 2017) Ipak, novije analize ukazuju da energetske razredi sve više dobivaju na značaju u oblikovanju varijacija cijena, pri čemu niži razredi negativno utiču na oglašene cijene, dok viši razredi (A–A4, B) pozitivno utiču na cijene nekretnina. (Barreca et al. 2021, str. 2). Navedeni nalazi sugeriraju rastuće priznanje energetskih politika i regulativa na tržištu nekretnina. Posebno je važna prisutnost prostornih efekata, jer se uticaj energetskih karakteristika razlikuje među različitim sub-tržištima. (Barreca et al. 2021). Studija koja je po prvi put ispitala uticaj energetskih certifikata na zakup u Norveškoj, razlikujući posrednike u prometu nekretninama i neprofesionalce, ukazuje da „zelene“ oznake (A, B, C) donose prosječnu premiju od 5,8%, dok „ne-zelene“ (D-G) nose 2,5%. Kada se oznake posmatraju pojedinačno, premije rastu s višim energetskim razredom - 5,1% za C, 6,6% za B i 6,9% za A. (Khazal i Sønstebø, 2020, str. 1-2) Istraživanja o kapitalizaciji ekoloških oznaka provedena su i na tržištima izvan Evrope, poput Kalifornije, Japana i Kine. Na japanskom tržištu, analiza je pokazala jasnu premiju na cijene za kondominijume sa ekološkom oznakom, kako u traženim tako i u transakcijskim cijenama. (Fuerst i Shimizu, 2016).

Međutim, rezultate istraživanja, koja su ispitivala odnos između oznake energetske efikasnosti na prodajne cijene i zakupnine, odlikuje (povremena) kontradiktornost. (Olaussen, Oust, i Solstad, 2017, str. 251; (Céspedes-Lopez et al., 2020, str. 2; Davis et al., 2015, str. 293-294) Za razliku od studije (Brounen i Kok, 2011) o pozitivnom uticaju energetskog certifikata na cijene stambenih nekretnina, studija (Murphy, 2014) zaključuje da na nizozemskom tržištu viši energetske razred nema neposredan uticaj tokom pregovora i donošenja odluka. Autori studije u Tokiju (Yoshida i Sugiura, 2010) zaključili su o nižim prodajnim cijenama „zelenih“ kondominijuma za oko 5,6%, a negativan odnos objasnili su percepcijom viših budućih troškova održavanja, neizvjesnosti u pogledu kvaliteta materijala i sistema, te mogućih pristrasnosti uslijed izostavljenih varijabli. O značaju percepcije troškova i povrata investicije upućuju autori (Aydin et al., 2020, str. 2). Naime, autori navode da neizvjesnost finansijskog povrata odvraća vlasnike od naizgled isplative mjere energetske efikasnosti. Nadalje, studija (Olaussen et al., 2017) upotrebom rigoroznijih metoda, poput modela fiksnih efekata i provjera robusnosti kroz analizu ponovljenih prodaja, nije pronašla dokaze o premiji u cijeni koja je direktno povezana sa energetskim oznakama. Sa druge strane, na tržištu stanova za zakup označene nekretnine pokazuju premiju, a ta se premija povećava sa višim energetskim razredima. Profesionalci u prometu nekretninama skloni su određivati više zakupnine za

energetski efikasne nekretnine u poređenju sa vlasnicima stanova, što ukazuje na heterogenost agenata u vrednovanju energetskih sertifikata. (Khazal i Sønstedt, 2020)

Kontradiktornost rezultata pripisuje se nedostatku kvalitetnih i detaljnih podataka, niskim stopama objavljivanja i poštivanja obaveze certificiranja, kao i različitim obrascima odlučivanja npr. nedovoljne informisanosti, povjerenja ili razumijevanja energetskih sertifikata među potrošačima. Ujedno, geografske razlike utiču na značaj energetskih svojstava, što zahtijeva složenije prostorne analize. S tim u vezi, podcrtava se značaj nekoliko aspekata. Prije svega, neophodna je dostupnost kvalitetnih i pouzdanih podataka kako bi se potvrdio stvarni značaj energetskih sertifikata na tržištu. (Franke i Nadler, 2019, str. 881; Davis et al., 2015, str. 301; McCord, Lo, Davis, Hemphill, McCord, i Haran, 2019; Barreca et al. 2021). Podjednako je važno osigurati kvalitetnu obuku procjenitelja i uspostaviti transparentne procedure, jer upravo od njihove stručnosti i jasnoće procesa zavisi kredibilitet samih sertifikata. (Hårsman et al., 2016) Također, potrebno je provoditi kampanje za podizanje svijesti koje će istaknuti finansijske i društvene koristi energetske efikasnosti, kako za domaćinstva tako i za investitore. (Franke i Nadler, str. 888; Aydin et al., 2020, str. 2) Ne manje važno, stroža provedba zakonskih obaveza (Cespedes-Lopez et al., 2020, str. 11) i uvođenje poticaja (Fregonara i Ronaldo, 2017; Khazal i Sønstedt, 2020; de Ayala et al., 2016) za vlasnike i građevinski sektor predstavljaju ključne mjere za povećanje stope usklađenosti i motivisanje na energetske obnovu. Na kraju, od suštinske važnosti je uspostava obaveznih sistema praćenja podataka, koji će poslužiti kao osnova za dalja istraživanja i oblikovanje učinkovitijih javnih politika. (Teichmann et al., 2025, str. 16)

Pregled literature o ulozi energetskog sertifikata, kao regulatornog mehanizma namijenjenog postizanju većeg stepena energetske efikasnosti, pokazuje da se njegov puni potencijal, uprkos višegodišnjoj obaveznoj primjeni u državama članicama EU i trenutnom stanju stambenog fonda, teško može ostvariti bez proaktivnije uloge države. Konkretno, podcrtava se važnost strožije provedbe zakonskih obaveza i postojanje prilagođenih finansijskih instrumenata i poticaja za obnovu zgrada, kao i kontinuirane edukativne aktivnosti usmjerene na podizanje svijesti građana. Tek u sinergiji sa ovim mjerama, energetski sertifikat može u potpunosti funkcionisati kao djelotvoran regulatorni instrument.

2.2. Socijalna dimenzija energetskog certificiranja i uticaj na energetsko siromaštvo

Pod energetskim siromaštvom, a u skladu sa članom 2 tačka 52 Direktive 2023/1791, podrazumijeva se nemogućnost kućanstva da pristupi osnovnim energetskim uslugama, a koje su neophodne za osiguranje osnovnog nivoa i pristojnog životnog i zdravstvenog standarda. Navedeno uključuje adekvatno grijanje, toplu vodu, hlađenje, rasvjetu i energiju za napajanje kućanskih uređaja. Uzroci energetskog siromaštva su višestruki i mogu biti rezultat kombinacije faktora kao što su visoki troškovi energije, niski raspoloživi dohoci, loša energetska efikasnost stambenog fonda i opća cjenovna nepristupačnost.

Definiciju energetskog siromaštva je potrebno razmatrati u nacionalnom kontekstu, uzimajući u obzir postojeće socijalne i energetske politike. Na taj način, koncept energetskog siromaštva povezuje tehničke i ekonomske aspekte sa društvenom dimenzijom stambene politike. Upravo je energetsko siromaštvo prepoznato kao centralni pojam paketa „Čista energija za sve Europljane“, što ima za cilj obezbjeđivanje pravedne i inkluzivne energetske tranzicije.

Direktiva (EU) 2024/1275, kojom se zamjenjuje ranija Direktiva o energetskim svojstvima zgrada, eksplicitno prepoznaje energetski neučinkovite zgrade kao jednu od ključnih poveznica između energetskog siromaštva i šireg spektra socijalnih problema. Time se naglašava da energetsko certificiranje i politika obnove zgrada nisu isključivo tehničko-ekološko pitanje, već i pitanje socijalne pravde i pravedne tranzicije. U Direktivi 2024/1275 podcrtava se da energetska obnova zgrada može dodatno opteretiti ranjive grupe ukoliko troškovi obnove i povećanje zakupnina ne budu adekvatno kontrolisani. U EU, države članice su obavezne, u duhu Direktiva 2009/73/EZ i Direktive 2019/944, poduzimati mjere za ublažavanje energetskog siromaštva. Radi se o mjerama u okviru šireg konteksta borbe protiv siromaštva, a važnost ovog tipa mjera dolazi do izražaja u trenutnim uslovima rastućih cijena energije i inflatornih pritisaka.

Postavlja se pitanje kakva je veza između energetskog siromaštva i energetskog sertifikata. Suštinski, energetski sertifikat je kreiran kao instrument za poticanje energetske obnove zgrada što direktno doprinosi poboljšanju životnih uslova, smanjenju troškova energije i emisija. (Nunes i Lopes, 2024) Ovo je ključno za ublažavanje energetskog siromaštva, budući da su visoki računi za energiju, zajedno sa niskim prihodima i lošim karakteristikama zgrada, česti uzroci energetskog siromaštva. Nunes i Lopes, 2024; Koengkan,

Fuinhas, Auza, i Ursavaş, 2023, str. 2) Energetskom obnovom stambenih nekretnina smanjuju se energetska ovisnost i troškovi čime se direktno utiče na jedan od faktora energetske siromaštva. U tom smislu, energetski certifikat može predstavljati važan alat za prepoznavanje ranjivih kategorija stanovništva koje žive u energetski neefikasnim objektima, uz proaktivan pristup države u oblikovanju ciljanih finansijskih poticaja i mjera podrške usmjerenih na unapređenje kvaliteta stanovanja i smanjenje posljedica energetske siromaštva. Sa druge strane, a u dimenzijama socijalne politike, neophodno je obezbijediti cjenovnu pristupačnost energetske certificiranja što se može dovesti u vezu sa širim politikama suzbijanja energetske siromaštva. Tako se certificiranje, zajedno sa politikama obnove, postavlja u središte šire društvene agende, gdje ne predstavlja samo regulatorni i tržišni instrument energetske efikasnosti, nego i polugu za inkluzivnu energetske tranziciju i smanjenje nejednakosti.

3. Regulatorni okvir energetske certificiranja na stambenom tržištu FBiH

Regulatorni okvir energetske certificiranja u FBiH čini temelj za razumijevanje uloge i značaja certificiranja kao instrumenta na stambenom tržištu usmjerenog ka ciljevima energetske efikasnosti. Okvir obuhvata zakone, podzakonske akte i prateću strategiju koji uređuje oblast energetske efikasnosti i obaveze vlasnika i korisnika zgrada, a to su:

- Zakon o energijskoj efikasnosti u FBiH³,
- Uredba o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog certifikata⁴,
- Uredba o uslovima za davanje i oduzimanje ovlaštenja za obavljanje energijskih audita i energijsko certificiranje zgrada⁵ i
- Pravilnik o informacionom sistemu energetske efikasnosti FBiH⁶.

Pored navedenog, a u skladu sa Zakonom o energijskoj efikasnosti, prioriteti i smjernice u postupanju utvrđuju se strateškim okvirima, odnosno strategijom energetske učinkovitosti za period od deset godina. Strategija je sastavni dio šire Energetske strategije Federacije BiH, a sastoji se iz tri ključna dijela:

³ Službene novine FBiH, br. 22/17.

⁴ Službene novine FBiH, br. 87/18.

⁵ Službene novine FBiH, br. 87/18.

⁶ Službene novine FBiH, br. 2/19.

- politike energetske učinkovitosti,
- strateškog plana sa ciljevima i smjernicama za uštedu energije, te
- akcijskog plana za provedbu tih ciljeva.⁷

U institucionalnom smislu, zakon uspostavlja Agenciju za energijsku efikasnost⁸ kao nadležnu pravnu osobu za obavljanje stručnih poslova radi unapređenja uvjeta i mjera za racionalnu upotrebu i štednju energije i energenata uključujući i povećanje učinkovitosti korištenja energije u svim sektorima, uključujući i stambeni sektor. Uredbom o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog certifikata stambeni sektor podrazumijeva stambene zgrade odnosno višestambene i kolektivne objekte sa tri ili više stanova, kod kojih se može izraditi zajednički certifikat ili zasebni certifikat za svaku stambenu jedinicu, i porodične zgrade koje uključuju kuće i manje objekte do tri stana, pri čemu se za svaku jedinicu izdaje poseban energetski certifikat.⁹

Poseban značaj u okviru zakona ima Poglavlje V, koje reguliše mjere energetske efikasnosti, među kojima se nalazi i institut energetskog certificiranja. Energetski certifikat u smislu zakona definisan je kao potvrda o energijskim svojstvima zgrade, koja sadrži energetske karakteristike, referentne vrijednosti i preporuke za tehnički izvodive i ekonomski opravdane mjere unapređenja. Vremensko važenje certifikata je 10 godina, a registar izdatih certifikata vodi Agencija.

Prema članu 22 ovog poglavlja, certificiranje ima direktnu praktičnu implikaciju na stambeno tržište kroz dvije ključne obaveze:

- obavezu vlasnika zgrade da pri prodaji ili iznajmljivanju zgrade ili dijelova zgrade u oglasu o prodaji ili iznajmljivanju navede indikator

⁷ Revidiranje strategije se odvija najmanje svake dvije godine i ažurira po potrebi. S tim u vezi, u decembru 2024. godine na inicijativu Federalnog ministarstva energije, rudarstva i industrije započet je proces izrade Energetske strategije FBiH za period 2025–2035. godina sa projekcijom do 2055. godine. Pokrenut proces izrade Energetske strategije FBiH 2025-2035. Dostupno na: <https://fbihvlada.gov.ba/bs/pokrenut-proces-izrade-energetske-strategije-fbih-2025-2035>, očitavanje: 15.4.2025.

⁸ Agencija za energijsku efikasnost nije uspostavljena (Federalno ministarstvo prostornog uređenja, 2022-2023 str. 114), a do uspostavljanja Agencije, Fond za zaštitu okoliša je zadužen za određene poslove primjerice za uspostavljanje, vođenje i održavanje Informacijskog sistema energetske učinkovitosti FBiH. Član 43 Uredbe o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog certifikata. Službene novine FBiH, br. 87/18.

⁹ Član 9 Uredbe o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog certifikata. Službene novine FBiH, br. 87/18.

energijske značajke zgrade ili dijela zgrade sa izuzetkom¹⁰ novih i postojećih samostojećih zgrada koje se prodaju ili iznajmljuju, a imaju upotrebnu korisnu površinu manju od 50 m² i

- obavezu prodavca da prije prijenosa prava vlasništva nad zgradom ili dijelom zgrade s prodavca na kupca, ili prije stupanja na snagu ugovora o zakupu zgrade ili dijela zgrade, prodavac, odnosno zakupodavac dužan je kupcu, odnosno zakupoprimcu predložiti na uvid certifikat.

Zakonske obaveze vlasnika zgrade da, u slučaju stavljanja u promet u vidu prodaje i/ili iznajmljivanja, navede indikator energijske efikasnosti stupile su na snagu 18 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona, odnosno 01.10.2018. godine. Obaveza se prvenstveno odnosi na navođenje indikatora energetske efikasnosti u oglasima o prodaji ili iznajmljivanju, sa izuzecima za određene kategorije zgrada koje, na prijedlog kantonalnih ministarstava i nadležnih institucija, utvrđuje federalni ministar prostornog uređenja.

Efekti primjene zakonskog okvira u ovom domenu mogu se sagledati kroz podatke iz registra energetske certifikate koji je uspostavilo Federalno ministarstvo prostornog uređenja. Naime, u registru energetske certifikate sa vremenskom odrednicom certifikata izdatih do 24.7.2019. godine i od 24.7.2019. godine, a u skladu sa Pravilnikom o informacionom sistemu energijske efikasnosti, vodeći se rubrikom vrsta zgrade i oznakama „stambeni objekat“, „stambena zgrada“, „privatna stambena kuća“, „stambeno-poslovni objekat“, „stambeno-poslovna zgrada“, evidentirano je ukupno 384 do naznačenog datuma, a od 24.7.2019. godine 939 certifikata. Zaključno, 1323 objekta stambene namjene posjeduju energetske certifikate u skladu sa Zakonom o energijskoj efikasnosti u FBiH.

U kontekstu stambenog tržišta, navedeni podaci ukazuju na relativno skroman obuhvat energetske certificiranja, imajući u vidu da FBiH raspolaže desetinama hiljada stambenih objekata različitih tipova, kao što su individualne kuće, stambene zgrade i stambeno-poslovni objekti. Činjenica da je u periodu od gotovo sedam godina od stupanja zakona na snagu certificirano tek nešto više od hiljadu stambenih jedinica jasno svjedoči o sporijem i ograničenom implementaciji zakonske obaveze. Iako se nakon 2019. godine bilježi određeni napredak u broju izdatih certifikata, ukupni obuhvat ostaje zanemariv u odnosu na stvarne potrebe tržišta. Skromni rezultati u pogledu obima certificiranja ograničavaju tržišni efekat ovog instrumenta, tako sprečavajući i provođenje istraživanja o njegovim efektima.

¹⁰ Član 8 stav 1 tačka a Uredbe o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog certifikata. Službene novine FBiH, br. 87/18.

Izostanak implementacije zakonskih obaveza vlasnika i zakupodavaca, prije naznačenih radnji za koje zakon vezuju obavezu energetskog certifikata, evidentan je i u oglašavanju nekretnina koje se prodaju, odnosno iznajmljuju. Naime, u oglasima na platformi Olx.ba kao i u oglasima posrednika u prometu nekretnina u FBiH u pravilu nije moguće pronaći informacije o energetskom certifikatu, odnosno energetskom razredu oglašene nekretnine sa izuzetkom jednog oglasa¹¹. U poređenju sa praksom u Republici Hrvatskoj, situacija je bitno drugačija. U Republici Hrvatskoj, Zakon o gradnji¹², članom 24 stav 4, osigurava efikasnu implementaciju ovog regulatornog mehanizma kroz obavezu posrednika u prometu nepokretnosti da u oglasu objave podatak o energetskom razredu iz energetskog certifikata zgrade, odnosno njenog posebnog dijela. Tako na oglasnoj platformi Njuškalo jasno je istaknuto da prodaja ili najam nekretnina nije moguć bez posjedovanja važećeg energetskog certifikata, pri čemu se energetski razred obavezno navodi u oglasu. Takvom provedbenom mjerom, barem na papiru, osigurana je dosljedna primjena zakonske obaveze, ali i veća transparentnost tržišta.

4. Rezultati ankete o provođenju zakonske obaveze energetskog certifikata u praksi – perspektiva posrednika u prometu nekretnina u FBiH

U cilju dodatne potvrde desk analize i sveobuhvatnijeg razumijevanja prakse na stambenom tržištu, provedeno je *online* anketno istraživanje među posrednicima u prometu nekretnina u FBiH, u periodu od juna do avgusta 2025. godine. Istraživanje je imalo za cilj ispitati stavove i praksu posrednika u vezi sa energetskim certificiranjem stambenih nekretnina, kao i nivo informisanosti vlasnika i zakupodavaca o zakonskoj obavezi posjedovanja i predočenja energetskog certifikata. S obzirom na to da se radi o empirijskom istraživanju u kojem učestvuju fizičke i pravne osobe, posebna pažnja posvećena je etičkim aspektima istraživanja tako je učesnicima garantovana potpuna anonimnost, prikupljeni podaci korišteni su isključivo u svrhe istraživanja, a rezultati su predstavljeni u zbirnom obliku, bez mogućnosti identifikacije pojedinačnih agencija ili ispitanika. Na ovaj način osigurano je poštivanje načela etičkog istraživanja, uključujući dobrovoljno učešće, zaštitu privatnosti i transparentnost u pogledu svrhe istraživanja.

¹¹ Total pro nekretnine. Dostupno na: <https://totalpronekretnine.ba/?s=certifikat>, očitavanje: 26.8.2025.

¹² Narodne novine br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 i 145/24.

Prema podacima iz Registra posrednika u prometu nekretninama u FBiH¹³, koji se vodi pri Federalnom ministarstvu trgovine, ukupno je evidentirano 189 posrednika. Međutim, prilikom prikupljanja kontakt podataka u svrhu distribucije anketnog upitnika, bilo je moguće identifikovati i kontaktirati 156 posrednika putem dostupnih e-mail adresa. Dodatno, zbog tehničkih poteškoća u komunikaciji, link za ispunjavanje ankete nije bilo moguće dostaviti na adrese 11 posrednika, čime je efektivni uzorak smanjen na 145 potencijalno kontaktiranih posrednika. Od tog broja, istraživanju je, nakon opetovanih molbi, pristupilo 46 agencija, što predstavlja odaziv od približno 32%¹⁴. Stoga rezultati imaju indikativni karakter, sa marginom greške od približno 11–12% na nivou ciljane populacije istraživanja, te ih je potrebno interpretirati kao pokazatelje dominantnih trendova i stavova, a ne kao u potpunosti reprezentativne za cijelu populaciju. Kada je riječ o strukturi istraživanja, anketni upitnik je sadržavao sedam pitanja, kombinovanog tipa: zatvorena pitanja sa ponuđenim odgovorima, višestruki izbor, te jedno otvoreno pitanje. Pitanja su obuhvatila nekoliko ključnih oblasti:

- učestalost objavljivanja energetskog sertifikata u oglasima,
- razloge neobjavljivanja,
- procjenu upoznatosti vlasnika i zakupodavaca sa zakonskom obavezom,
- učestalost upozoravanja vlasnika na obavezu,
- stavove o potrebi edukacije,
- ocjenu prakse u Republici Hrvatskoj gdje su agencije za posredovanje nekretninama obavezne u oglasima energetskih razreda,
- te prijedloge za poboljšanje provođenja zakonske obaveze (otvoreno pitanje).

Kako bi se ispitala povezanost između pojedinih aspekata prakse i stavova posrednika u prometu nekretnina, analizirane su relacije između ključnih varijabli iz ankete. Poseban fokus stavljen je na povezanost između objavljivanja energetskog sertifikata, percepcije upoznatosti vlasnika sa zakonskom obavezom, učestalosti upozoravanja, stavova o hrvatskom modelu te procjene potrebe za edukacijom. U nastavku je prikazana tabela 1 koja sažima rezultate χ^2 testova povezanosti između varijabli.

¹³ Registar posrednika u prometu nekretnina. Dostupno na: <https://www.fmt.gov.ba/registri/#/registry/2>, očitavanje: 26.8.2025.

¹⁴ Kako bi se osigurao što veći odziv, svi posrednici koji su imali funkcionalne e-mail adrese kontaktirani su ukupno tri puta tokom perioda prikupljanja podataka. Podsjetnici su slani u pravilnim vremenskim razmacima, pri čemu je svim ispitanicima naglašena dobrovoljnost učešća, anonimnost odgovora i isključiva istraživačka svrha prikupljenih podataka.

Tabela 1 Povezanost između varijabli (χ^2 test)

Variable	χ^2	df	p	Zaključak
Q1 × Q3 (Objavljivanje certifikata × Upoznatost vlasnika)	4.07	4	0.396	Nije značajna povezanost
Q1 × Q4 (Objavljivanje certifikata × Učestalost upozoravanja)	19.63	12	0.074	Nije značajna povezanost (granično, blizu 0.05)
Q1 × Q6 (Objavljivanje certifikata × Stav o hrvatskoj praksi)	12.31	12	0.421	Nije značajna povezanost
Q3 × Q4 (Upoznatost vlasnika × Učestalost upozoravanja)	9.09	3	0.028	Statistički značajna povezanost
Q3 × Q6 (Upoznatost vlasnika × Stav o hrvatskoj praksi)	8.06	3	0.045	Statistički značajna povezanost
Q4 × Q6 (Učestalost upozoravanja × Stav o hrvatskoj praksi)	10.55	9	0.308	Nije značajna povezanost
Q5 × Q6 (Potreba za edukacijom × Stav o hrvatskoj praksi)	27.67	6	0.000	Statistički značajna povezanost

Analiza osnovnih frekvencija pokazala je da većina posrednika nikada (45,7%) ili samo povremeno objavljuje energetske certifikate prilikom oglašavanja nekretnina. Samo jedan ispitanik je naveo da certifikat objavljuje uvijek. Kao glavni razlozi neobjavljivanja istaknuti su:

- nedostatak interesa kod klijenata,
- nepostojanje dostavljenog certifikata od strane vlasnika/zakupodavca,
- te nejasnoće u vezi zakonske obaveze.

Ispitanici u velikoj većini smatraju da vlasnici/zakupodavci nisu upoznati sa zakonskom obavezom, dok su posrednici sami rijetko skloni da ih na tu obavezu podsjetite. Gotovo svi se slažu da je edukacija vlasnika neophodna.

Analiza povezanosti između objavljivanja energetskog certifikata (Q1) i percepcije upoznatosti vlasnika sa zakonskom obavezom (Q3) pokazala je da ne postoji statistički značajna veza ($\chi^2(4) = 4,07$; $p = 0,396$). To znači da način na koji posrednici postupaju u pogledu objave certifikata (da li ga nikada ne objavljuju, povremeno ili uvijek) nije povezan sa njihovim mišljenjem o tome da li su vlasnici i zakupodavci upoznati sa zakonskom obavezom. Navedeno upućuje na zaključak da posrednici koji objavljuju certifikat i oni koji to nikada ne čine uglavnom dijele sličnu percepciju o tome da vlasnici nisu dovoljno informisani.

Rezultati križne tabele između varijabli „učestalost upozoravanja vlasnika na obavezu“ (Q4) i „percepcija upoznatosti vlasnika sa zakonskom obavezom“ (Q3) pokazali su statistički značajnu povezanost ($\chi^2(3) = 9,09$; $p = 0,028$). To znači da način na koji se posrednici ponašaju prema vlasnicima (da li ih redovno, povremeno ili nikada ne upozoravaju na obavezu energetskog certificiranja) ima uticaja na to kako procjenjuju nivo informisanosti tih vlasnika. Konkretno, ispitanici koji nikada ne upozoravaju vlasnike dominantno smatraju da „većina vlasnika ne zna“ za ovu zakonsku obavezu. Nasuprot tome, posrednici koji češće upozoravaju (ponekad ili uvijek) imaju nijansiraniji pogled, jer oni češće uočavaju da „mnogi nisu sigurni“ umjesto da kategorično tvrde da većina ne zna. Drugim riječima, aktivnije agencije koje redovno komuniciraju sa klijentima prepoznaju različite nivoe informisanosti među vlasnicima i zakupodavcima, dok pasivnije agencije sklonije vide vlasnike kao potpuno neinformisane. Ovo upućuje na zaključak da angažman posrednika oblikuje i njihovu percepciju tržišta.

Kada je riječ o poređenju sa praksom u Republici Hrvatskoj, prevladava stav da je obavezno navođenje energetskog razreda u oglasima korisna praksa koja bi se trebala primjenjivati i u FBiH. Naime, analiza odnosa između objavljivanja certifikata (Q1) i stava o praksi u Republici Hrvatskoj (Q6) također nije pokazala statistički značajnu povezanost ($\chi^2(12) = 12,31$; $p = 0,421$). Ovi nalazi ukazuju da je stav posrednika prema hrvatskom modelu relativno ujednačen među svim grupama tako da i posrednici koji nikada ne objavljuju podatak o postojanju energetskog certifikata često smatraju da bi takva obaveza bila korisna i u FBiH.

Između percepcije posrednika o tome koliko su vlasnici upoznati sa zakonskom obavezom (Q3) i njihovog stava o hrvatskom modelu obavezne objave energetskog certifikata (Q6), $\chi^2(3) = 8,06$; $p = 0,045$. Navedeni rezultat ukazuje da posrednici koji smatraju da vlasnici nisu dovoljno informisani češće podržavaju regulativu kakva postoji u Republici Hrvatskoj, dok oni koji percipiraju vlasnike kao informisane pokazuju veću rezervisanost prema takvom modelu. Nalazi u ovom slučaju sugeriraju da stav prema regulaciji nije samo normativno pitanje, već je u neposrednoj vezi sa iskustvom agenata u radu sa vlasnicima.

Odgovori na otvoreno pitanje analizirani su postupkom tematskog kodiranja, pri čemu su kategorije razvijene induktivnim pristupom, na osnovu sadržajnih obrazaca u iskazima ispitanika. Svaki odgovor je pregledan i svrstan u jednu ili više tematskih kategorija, ovisno o složenosti sadržaja. Ukupno su identifikovane četiri kategorije:

- edukacija i informisanje,
- institucionalni okvir i zakonske izmjene,
- pojednostavljenje procedura i
- finansijski aspekt, te nedostatak prijedloga.

Budući da jedan odgovor može sadržavati više prijedloga, ukupan broj kodiranih jedinica veći je od broja ispitanika koji su odgovorili na otvoreno pitanje. Kodiranje je provela autorica istraživanja, što može predstavljati određeno ograničenje u pogledu subjektivnosti interpretacije. Rezultati analize prikazani su u tabeli 2.

Tabela 2 Tematska analiza prijedloga posrednika
u vezi s provođenjem obaveze energetskog certificiranja

Tematska kategorija	Broj odgovora	Primjeri iz ankete
Edukacija i informisanje	5	„Održavanje seminara... prvo podučiti agente, a onda vlasnike“ (1); „Edukacija građana preko agencija“ (2); „Treba educirati kako vlasnike, tako i agente“ (7); „Edukacija o dobijanju certifikata“ (8); „Informisanje svih stranaka u pravnom poslu“ (10)
Institucionalni okvir i zakonske izmjene	3	„Reforma Zakona o upravljanju zgradama... centralni registar... sankcije...“ (5); „Uvesti kao zakonsku obavezu“ (11); „Ukinuti kao zakonsku obavezu“ (13)
Pojednostavljenje procedura i finansijski aspekt	2	„Pojednostaviti proces dobijanja i učiniti ga dostupnim“ (9); „Mnogi nisu u prilici finansijski da pribave certifikat“ (11)
Nema mišljenje/ bez prijedloga	5	„Za sada nemam“ (3); „Nemam prijedlog“ (4); „Ne“ (6); „Nemam izgrađeno mišljenje“ (12); „Ništa konkretno“ (14)

Na osnovu predstavljene analize nalaza, istraživanje ukazuje na nedovoljnu implementaciju zakonske obaveze objave energetskih certifikata u FBiH. Praksa je neredovna, a razlozi se vezuju za kombinaciju nedostatka svijesti kod vlasnika i nezainteresovanosti kupca/zakupca, ali i nedostatak inicijative posrednika. Iako nema dokazane veze između vlastite prakse i stavova prema zakonskim rješenjima, postoji jasna veza između aktivnosti posrednika (upozoravanje) i njihove percepcije vlasničke informisanosti. To sugerira da angažman posrednika može oblikovati stavove i percepciju tržišta.

Rezultati provedenog istraživanja i desk analiza potvrđuju skromnost obima certificiranja i efikasnosti ovako definisanog instrumenta regulacije što na stambenom tržištu u FBiH može imati niz važnih implikacija kao što su:

- tržišna transparentnost je i dalje ozbiljno ograničena, budući da većina kupaca i zakupaca nema pouzdane informacije o energetskim svojstvima nekretnina;
- zakonska obaveza se u praksi provodi selektivno, što ukazuje na institucionalne slabosti i izostanak efikasne kontrole;
- stambeno tržište u FBiH ostaje nediferencirano prema kriteriju energetske efikasnosti što se negativno odražava na energetske tranzicije i
- onemogućava se fer tržišna konkurencija zasnovana na kvalitetu.

5. Izmjene Direktive (EU) 2024/1275 i implikacije za unapređenje certificiranja u FBiH

Inicijative EU u oblasti energetske efikasnosti započele su 2002. godine donošenjem Direktive 2002/91/EC, kojom je po prvi put uvedeno energetsko certificiranje zgrada. Tokom godina primjene ova direktiva je bila predmetom izmjena i dopuna, a ključni reformski iskorak predstavlja Direktiva 2010/31/EU. Nakon više parcijalnih izmjena, posljednju značajnu reformu donosi Direktiva (EU) 2024/1275, kojom je Direktiva 2010/31/EU stavljena van snage i preinačena. Na taj način, zakonodavni okvir iz 2024. godine predstavlja najnoviju fazu razvoja sistema energetskog certificiranja u EU.

Zajednički nazivnik promjena koje donosi Direktiva (EU) 2024/1275 jeste povećanje transparentnosti i harmonizacije sistema energetskog certificiranja na nivou Unije. Direktiva uvodi mogućnost sinergije između energetskih certifikata i putovnica za obnovu (engl. *Building Renovation Passport*), sa ciljem da se smanje troškovi i unaprijedi kvalitet preporuka za poboljšanje energetskih svojstava zgrada. Kako bi se osigurala uporedivost među državama članicama, uspostavlja se jedinstveni raspon razreda i zajednički predložak energetskog certifikata. Očekivani efekti ujednačavanja uključuju korištenje certifikata u finansijskom sektoru i usmjeravanje investicije prema održivim objektima.

Evropska komisija je još 2018. godine u okviru Direktive (EU) 2018/844 najavila razvoj opcionalne putovnice za obnovu zgrada i drugih digitalnih alata. Putovnica za obnovu je predstavljena kao dopuna energetskim certifikatima i dugoročni, korak-po-korak, plan obnove određenog objekta, razvijen na temelju energetskog audita i kvalitetnih kriterija, sa jasno definisanim mjerama i intervencijama za poboljšanje energetske efikasnosti.

Koncept putovnice za obnovu je dodatno razrađen i formalizovan u Direktivi (EU) 2024/1275, kojom je uveden i digitalni dnevnik zgrade kao centralno sredstvo za pohranu i razmjenu podataka o energetskeim svojstvima zgrada, putovnicama za obnovu i emisijama. Slijedom navedenog, a u skladu sa Direktivom (EU) 2024/1275, putovnica za obnovu predstavlja prilagođeni plan za dubinsku obnovu određene zgrade u najvećem broju koraka sa ciljem znatnog poboljšanja energetskeih svojstava zgrade. Sama dubinska obnova definisana je kao proces koji slijedi načelo „energetska efikasnost na prvom mjestu“ i obuhvata ključne elemente zgrade, pri čemu je cilj da se zgrada do 1. januara 2030. godine dovede na nivo gotovo nulte potrošnje energije, a nakon tog roka u kategoriju zgrada sa nulnim emisijama. Također, Direktiva razlikuje „postupnu dubinsku obnovu“, koja se realizuje u najvećem broju manjih koraka, u skladu sa planom sadržanim u putovnici za obnovu, te „značajnu obnovu“, koja se određuje prema obimu i vrijednosti zahvata. Ona se smatra značajnom ako ukupni troškovi obnove ovojnice ili tehničkog sistema prelaze 25% vrijednosti same zgrade (bez zemljišta) ili ako obuhvata više od 25% površine zgrade.

Član 19 Direktive detaljno uređuje izgled, sadržaj i obaveze vezane za energetske certifikate, nastojeći otkloniti ranije razlike između država članica u njihovom obliku i primjeni. Energetska svojstva zgrada u certifikatu izražavaju se brojeanim pokazateljima potrošnje primarne energije, uz referentne vrijednosti koje omogućavaju poređenje sa zakonski propisanim minimalnim standardima, zahtjevima za zgrade gotovo nulte energije i zgrade sa nulnim emisijama. Kao važna novina uvodi se jedinstveni predložak i zajednički raspon razreda od A do G, pri čemu razred A označava zgrade sa nulnim emisijama, a razred G one sa najslabijim svojstvima u nacionalnom fondu zgrada. Ujedno, ostavljena je mogućnost državama članicama da u energetskei certifikat uključe razred A+ kao oznaku za zgrade sa izuzetno niskom potražnjom za energijom.¹⁵ Za postojeće zgrade koje su obnovljene tako da dosegnu razred A+, države članice dužne su osigurati da se u energetskeom certifikatu objavi i procjena potencijala globalnog zagrijavanja tokom čitavog životnog ciklusa zgrade.

Nadalje, na osnovu člana 19 stav 4 Direktive, energetskei certifikat mora odlikovati kvalitet, pouzdanost i cjenovna pristupačnost. Pouzdanost i kvalitet osiguravaju se nezavisnošću stručnjaka koji izdaju energetskei certifikat i to na temelju pregleda na licu mjesta, koji se, kada je primjereno, može

¹⁵ Radi se o zgradama koje imaju potražnju najmanje 20% nižom od praga propisanog za zgrade s nulnim emisijama te s godišnjom proizvodnjom energije iz obnovljivih izvora na lokaciji većom od njihove ukupne godišnje potrošnje primarne energije.

zamijeniti virtuelnim pregledom uz vizualne provjere. U cilju širih politika suzbijanja energetskog siromaštva, pored finansijske podrške, države članice su obavezne obezbijediti cjenovnu pristupačnost energetskog certifikata. Sve ove mjere imaju za cilj da energetski certifikat prestane biti puka administrativna obaveza i postane transparentan, standardizovan i tržišno relevantan instrument energetske tranzicije.

Najznačajnije prezentirane izmjene koje donosi Direktiva 2024/1275 u domenu energetskog certifikata, a i šire, predstavljaju povod za unapređenje zakonodavnog okvira FBiH, posebno u pogledu sadržaja energetskog certifikata (prilog V Direktive) i energetskih razreda (A do G), kao i uspostavljanja sinergije između energetskog certifikata i putovnice za obnovu zgrada. Usporedba Direktive 2024/1275 i Uredbe predstavljena je tabelom 3.

Tabela 3 Ključne razlike između Direktive (EU) 2024/1275 i Uredbe o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog certifikata

Element	Direktiva (EU) 2024/1275	Uredba FBiH (2018)
Definicija EPC-a	Jedinstvena skala A–G; A = zgrade s nultim emisijama, G = 15% najlošijih.	Skala A+–G; A+ za najefikasnije, G za najmanje efikasne.
Izgled i format	Standardizovan EU predložak, obavezno digitalan i strojno čitljiv.	Pet stranica: podaci o zgradi, tehnički izračuni, sistemi, preporuke, objašnjenja i propisi; primarno papirni format.
Obavezni podaci	Energetski razred, primarna i krajnja energija, udio OIE, CO ₂ emisije, preporuke za poboljšanje.	Detaljni tehnički parametri: izračun toplinskih gubitaka, podaci o konstrukcijskim elementima, sistemima grijanja/hlađenja, OIE.
Dodatni elementi	Opcionalni: U-vrijednosti, <i>smart readiness</i> , digitalni dnevnik, EV punionice, životni vijek sistema, rizik od pregrijavanja.	Nema digitalnih ili „ <i>smart</i> “ pokazatelja; fokus na tehničko-inženjerskim karakteristikama.
Preporuke	Moraju biti tehnički izvodi, sadržavati procjenu ušteda, povrat ulaganja, dostupne poticaje i mjere podrške.	Opis mjera poboljšanja sa procjenom ušteda energije i smanjenja CO ₂ ; nema obaveznog izračuna povrata ulaganja.
Troškovi	Države članice dužne osigurati pristupačnost i razmatrati subvencije za ranjiva domaćinstva (čl. 19 st. 4).	Troškovi propisani formulom ($N = Cec + k \times Cepz$); snosi vlasnik/investitor; nema socijalnih olakšica.

Element	Direktiva (EU) 2024/1275	Uredba FBiH (2018)
Objava u oglasima	Obavezno navođenje energetskog razreda u oglasima za prodaju i zakup.	Obaveza navođenja postoji, ali nije izričito implementirano; u praksi se rijetko objavljuje.
Baze podataka	Svi EC unose se u nacionalnu digitalnu bazu povezanu sa EU sistemima.	EC se registruju u ISEE bazi, ali sistem je ograničen na BiH i bez interoperabilnosti.
Socijalna dimenzija	Naglašava povezanost sa energetskim siromaštvom; predviđa podršku ranjivim grupama.	Socijalna dimenzija nije prepoznata EC tretiran isključivo kao tehnički i formalno-pravni dokument.

Iz uporednog tabelarnog prikaza vidljivo je da Direktiva uvodi modernizovan, digitalizovan i društveno osjetljiv pristup, sa naglaskom na standardizaciju i socijalnu dimenziju, dok Uredba o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog sertifikata FBiH ostaje primarno tehničko-inžinjerski orijentisana, bez dominantnih digitalnih rješenja i socijalnih aspekata. Razlike jasno ukazuju na potrebu za usklađivanjem domaćeg okvira sa recentnim EU standardima. Vodeći se ciljem ovog rada, unapređenje zakonodavnog okvira u FBiH treba uključiti i obavezu posrednika u prometu nepokretnosti da u oglasima o prodaji i zakupu objavljuju energetski razred, kao i definisati način provođenja edukacije i podizanja svijesti učesnika na tržištu npr. edukacija posrednika putem strukovnog udruženja, obavezati web-stranice/platforme za prodaju/zakup nekretnina da postavе napomene o obavezama oglašavanja energetskog razreda i posjedovanja energetskog sertifikata. Dodatno, u cilju jačanja pravne sigurnosti i dosljedne provedbe propisa, opravdano je razmotriti uvođenje obaveze prodavca da prilikom zaključenja ugovora notaru dostavi važeći energetski sertifikat. Na taj način bi se osiguralo da energetski sertifikat prestane biti formalna često zanemarena administrativna obaveza, te da postane stvarni regulatorni i tržišni instrument energetske tranzicije u FBiH.

6. Zaključna razmatranja

Efektivna primjena propisa o energetskom certificiranju na stambenom tržištu u FBiH suočava se sa nizom izazova. Prije svega, evidentni su skromni rezultati u provedbi zakonske obaveze objavljivanja energetskog razreda u oglasima za prodaju/zakup stambenih nekretnina, odnosno predočenje energetskog sertifikata, što ukazuje na ograničenu učinkovitost postojećeg

normativnog okvira. Ujedno, niska razina informisanosti i svijesti vlasnika i zakupodavaca o obavezi objavljivanja i predocjenja energetskog sertifikata pri prodaji ili zakupu stvara značajan jaz između normativnih zahtjeva i njihove stvarne provedbe. Posebno je problematična činjenica da se, prema nalazima empirijskog istraživanja i provedene desk analize, zakonske obaveze vlasnika u praksi u većini slučajeva ne realiziraju. Ovakva situacija otvara pitanje potrebe za jačim mehanizmima provedbe, nadzora i sankcionisanja, ali i za razvojem instrumenata informisanja i podizanja svijesti tržišnih aktera. (Ne)učinak energetskog certificiranja na stambenom tržištu ogleda se u slabljenju njegove funkcije kao regulatornog i tržišnog instrumenta, prvenstveno zbog nedostatka tržišne transparentnosti i izostanka diferencijacije stambenih nekretnina prema kriteriju energetske efikasnosti, što značajno usporava proces energetske tranzicije u FBiH.

U tom smislu, izmjene uvedene Direktivom (EU) 2024/1275 u oblasti energetskog certificiranja i šireg zakonodavnog okvira predstavljaju značajnu priliku za unapređenje normativnih rješenja u FBiH. Posebno se to odnosi na redefinisanje sadržaja energetskog sertifikata u skladu sa prilogom V Direktive (EU) 2024/1275. Unapređenje domaćeg zakonodavstva trebalo bi obuhvatiti i jasnu obavezu posrednika u prometu nekretnina da u oglasima o prodaji i zakupu objavljuju energetski razred, uz razvoj instrumenata edukacije i podizanja svijesti učesnika na tržištu npr. putem strukovnih udruženja ili informativnih napomena na web-stranicama/platformama namijenjenim za oglašavanje prodaje, odnosno zakupa nekretnina. U tom kontekstu, energetski sertifikat treba posmatrati ne samo kao regulatorni već i kao tržišni instrument koji osigurava veću transparentnost, omogućava diferencijaciju i podstiče pravedniju tržišnu konkurenciju. Istovremeno, važno je naglasiti socijalnu dimenziju što se može postići cjenovno pristupačnim certificiranjem i adekvatnim državnim poticajima usmjerenim na unapređenje kvaliteta stanovanja i uklanjanje faktora energetskog siromaštva vezanim za visoke troškove energetske tranzicije i inflatorne pritiske.

Bibliografija

- Akerlof, G. A. (1970). The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500. <https://doi.org/10.2307/1879431>
- Andrew, B. (2008). Market failure, government failure and externalities in climate change mitigation: The case for a carbon tax. *Public Administration and Development*, 28(5), 393–401. <https://doi.org/10.1002/pad.517>

- Aydin, E., Brounen, D., i Kok, N. (2020). The capitalization of energy efficiency: Evidence from the housing market. *Journal of Urban Economics*, 117, 103243. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103243>
- Bowen, A., Dietz, S., i Hicks, N. (2014) “Why Do Economists Describe Climate Change as a Market Failure?”, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, LSE. Dostupno na: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/why-do-economists-describe-climate-change-as-a-market-failure/>
- Brounen, D., i Kok, N. (2011). On the economics of energy labels in the housing market. *Journal of Environmental Economics and Management*, 62(2), 166–179. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2010.11.006>
- Camboni, R., Corsini, A., Miniaci, R., i Valbonesi, P. (2021). Mapping fuel poverty risk at the municipal level: A small-scale analysis of Italian Energy Performance Certificate, census and survey data. *Energy Policy*, 155, 112324. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2021.112324>
- Cespedes-Lopez, M.-F., Mora-Garcia, R.-T., Perez-Sanchez, V. R., i Marti-Ciriquian, P. (2020). The influence of energy certification on housing sales prices in the province of Alicante (Spain). *Applied Sciences*, 10(20), 7129. <https://doi.org/10.3390/app10207129>
- Chegut, A., Eichholtz, P., & Holtermans, R. (2016). Energy efficiency and economic value in affordable housing. *Energy Policy*, 97, 39–49. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.06.043>
- Davis, P. T., McCord, J. A., McCord, M., i Haran, M. (2015). Modelling the effect of energy performance certificate rating on property value in the Belfast housing market. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 8(3), 292–317. <https://doi.org/10.1108/IJHMA-09-2014-0035>
- de Ayala, A., Galarraga, I., & Spadaro, J. V. (2016). The price of energy efficiency in the Spanish housing market. *Energy Policy*, 94, 16–24. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.03.032>
- Dinan, T. M., & Miranowski, J. A. (1989). Estimating the implicit price of energy efficiency improvements in the residential housing market: A hedonic approach. *Journal of Urban Economics*, 25(1), 52–67. [https://doi.org/10.1016/0094-1190\(89\)90043-0](https://doi.org/10.1016/0094-1190(89)90043-0)
- Directive (EU) 2018/844 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency

- Directive (EU) 2024/1275 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the energy performance of buildings (recast)
- Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the energy performance of buildings
- Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings (recast)
- Federalno ministarstvo trgovine. Registar posrednika u prometu nekretnina. Dostupno na: <https://www.fmt.gov.ba/registri/#/registry/2>
- Federalno ministarstvo prostornog uređenja. (2022-2023). *Strategija dugoročne obnove zgrada u Federaciji Bosne i Hercegovine za period do 2050. godine*.
- Franke, M., & Nadler, C. (2019). Energy efficiency in the German residential housing market: Its influence on tenants and owners. *Energy Policy*, 128, 879–890. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.006>
- Fregonara, E., Rolando, D., & Semeraro, P. (2017). Energy performance certificates in the Turin real estate market. *Journal of European Real Estate Research*, 10(2), 149–169. <https://doi.org/10.1108/JERER-01-2017-0002>
- Fuerst, F., i Shimizu, C. (2016). Green luxury goods? The economics of eco-labels in the Japanese housing market. *Journal of the Japanese and International Economies*, 39, 108–122. <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2015.12.001>
- Fuerst, F., McAllister, P., Nanda, A., & Wyatt, P. (2015). Does energy efficiency matter to home-buyers? An investigation of EPC ratings and transaction prices in England. *Energy Economics*, 48, 145–156. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2014.12.012>
- Fuerst, F., McAllister, P., Nanda, A., & Wyatt, P. (2016). Energy performance ratings and house prices in Wales: An empirical study. *Energy Policy*, 92, 20–33. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.01.024>
- Hårsmann, B., Daghbashyan, Z., i Chaudhary, P. (2016). On the quality and impact of residential energy performance certificates. *Energy and Buildings*, 133, 711–723. <https://doi.org/10.1016/j.enbuild.2016.10.027>
- Imamović Čizmić, K., Nikolajev, A., & Ramić, L. (2022). *Osnove prava privrednog sistema Evropske unije s odabranim politikama*. Perfecta.
- Khazal, A., i Sønstebo, O. J. (2020). Valuation of energy performance certificates in the rental market – Professionals vs. nonprofes-

- sionals. *Energy Policy*, 147, 111830. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111830>
- Koengkan, M., Fuinhas, J. A., Auza, A., & Ursavaş, U. (2023). The impact of energy efficiency regulations on energy poverty in residential dwellings in the Lisbon Metropolitan Area: An empirical investigation. *Sustainability*, 15(5), 4214. <https://doi.org/10.3390/su15054214>
- Kok, N., & Jennen, M. (2012). The impact of energy labels and accessibility on office rents. *Energy Policy*, 46, 489–497. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.04.015>
- Longstreth, M. (1986). Impact of consumers' personal characteristics on hedonic prices of energy-conserving durables. *Energy*, 11(9), 893–905. [https://doi.org/10.1016/0360-5442\(86\)90009-5](https://doi.org/10.1016/0360-5442(86)90009-5)
- McCord, M., Lo, D., Davis, P. T., Hemphill, L., McCord, J., & Haran, M. (2019). A spatial analysis of EPCs in the Belfast Metropolitan Area housing market. *Journal of Property Research*. Advance online publication. <https://doi.org/10.1080/09599916.2019.1697345>
- Murphy, L. (2014). The influence of the Energy Performance Certificate: The Dutch case. *Energy Policy*, 67, 664–672. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.11.054>
- Nunes, I. C., & Lopes, M. C. (2024). The effects of energy performance certificates in energy poverty: A brief overview. *Economic Analysis Letters*, 3(1), 30–35. <https://doi.org/10.59720/eal.2024.3.1.30>
- Olaussen, J. O., Oust, A., & Solstad, J. T. (2017). Energy performance certificates – Informing the informed or the indifferent. *Energy Policy*, 111, 246–254. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.09.029>
- Pokrenut proces izrade Energetske strategije FBiH 2025-2035. Dostupno na: <https://fbihvlada.gov.ba/bs/pokrenut-proces-izrade-energetske-strategije-fbih-2025-2035>
- Pravilnik o informacionom sistemu energijske efikasnosti FBiH. Službene novine FBiH, br. 2/19.
- Sauer, R. “*The climate crisis is a market failure, noted expert says*”, Colorado Arts and Sciences Magazine, University of Colorado Boulder, 15 April 2024. Dostupno na: <https://www.colorado.edu/asmagazine/2024/04/15/climate-crisis-market-failure-noted-expert-says>
- Schnabel, I. (2020, September 28). *When markets fail – The need for collective action in tackling climate change* [Speech]. European Sustainable Finance Summit, European Central Bank. <https://www.ecb.eu->

ropa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200928~8b38d0a3e1.en.html

Simonović, V., i Klarić, S. (2025). *Zelena tranzicija u stambenom sektoru – izazovi i prilike*. Zbornik radova 5. Konferencije o urbanom planiranju i regionalnom razvoju, 166–178.

Stern, N., & Stiglitz, J. E. (2021). *The social cost of carbon, risk, distribution, market failures: An alternative approach* (NBER Working Paper No. 28472). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w28472>

Teichmann, F., Korjenic, A., Balić, L., Idrizović, M., Turković, A., Ljubijankić, A., Simonović, V., i Klarić, S. (2025). Evaluating thermal insulation strategies for high-rise residential buildings in Sarajevo. *Energies*, 18(7), 1758. <https://doi.org/10.3390/en18071758>

Tokić, S. (2014). Energetska učinkovitost i energetsko certificiranje zgrada. *Sigurnost*, 56(3)

Uredba o provođenju energijskih audita i izdavanju energijskog certifikata. Službene novine FBiH, br. 87/18.

Uredba o uslovima za davanje i oduzimanje ovlaštenja za obavljanje energijskih audita i energijsko certificiranja zgrada. Službene novine FBiH, br. 87/18.

World Bank. (n.d.). *Urban development overview*. World Bank. Preuzeto [27.8.2025], sa <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>

Yoshida, J., i Sugiura, A. (2010). Which “greenness” is valued? Evidence from green condominiums in Tokyo. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper*, 23124. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/23124>

Zakon o energijskoj efikasnosti u FBiH. Službene novine FBiH, br. 22/17.

Zakon o gradnji. Narodne novine br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 i 145/24.

Lejla Ramić, mr. iur.

Senior Teaching and Research Assistant

University of Sarajevo

Faculty of Law

l.ramic@pfsa.unsa.ba

ENERGY CERTIFICATION AS A REGULATORY AND MARKET INSTRUMENT IN THE HOUSING MARKET OF THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

This paper examines the implementation of the legal obligation of energy certification in the Federation of Bosnia and Herzegovina within the housing market, with a particular focus on the practice of presenting certificates during the sale and lease of residential properties. Although the law clearly prescribes this obligation, the research findings show that it is largely not applied in practice. The empirical part of the paper is based on a survey conducted among real estate intermediaries, whose responses confirm that the majority do not publish the energy certificate in advertisements. The reasons most frequently cited are the insufficient awareness of property owners and landlords, as well as the absence of institutional oversight. The analysis relies on the theoretical framework of the economic analysis of law, whereby energy certification is considered both as a regulatory instrument aimed at overcoming market failures such as information asymmetry, externalities, and high transaction costs, and at the same time as a market instrument. Namely, as a market instrument, the energy certificate can increase transparency, enable informed decision-making, and stimulate price differentiation and competition based on the energy performance of residential properties. A particular emphasis in the paper is placed on the social effects of certification in the context of energy poverty. In the concluding part, the paper proposes the improvement of the legislative framework through the introduction of an obligation for intermediaries to publish information on the energy class in property sale and lease advertisements, following the example of practice in the Republic of Croatia. As an opportunity to update the domestic legislative framework, the paper identifies the amendments to the Energy Performance of Buildings Directive (EPBD) at the European Union level, which provide a basis for strengthening both the regulatory and market functions of energy certification.

Keywords: *energy performance certification, housing market, economic analysis of law, energy efficiency, Federation of Bosnia and Herzegovina, Energy Performance of Buildings Directive (EPBD), energy poverty*

Dr. sc. Darja Softić Kadenić, LL.M. (Graz)

Vanredna profesorica
Univerzitet u Sarajevu
Pravni fakultet
d.softic@pfsa.unsa.ba

UDK 347.471:341.24

347.471:341.9

Izvorni naučni rad

HAŠKA KONVENCIJA O MJERODAVNOM PRAVU ZA TRUSTOVE I NJIHOVOM PRIZNAVANJU

Sažetak

Četrdeset godina nakon usvajanja, Haška konvencija o pravu mjerodavnom za trustove i njihovom priznavanju i dalje predstavlja ključni međunarodni instrument u oblasti kolizionog prava trustova. U cilju identifikacije esencijalnih elemenata koji čine trust, od posebne su pomoći međunarodni dokumenti o pravu trusta, među kojima Konvencija zauzima centralno mjesto, kao i pojedini uporednopravni projekti koji su imali za cilj ne samo približavanje common law trusta kontinentalnim pravnim sistemima, već i identifikiranje i poticanje razvoja drugih koncepata trusta.

Kako bi ostvarila svoj cilj unifikacije kolizionih pravila i reguliranja priznavanja trustova, Konvencija je nastojala primjenjivačima prava u državama koje ne poznaju ovu pravnu figuru približiti institut trusta i na izvjestan način objasniti šta to čini trust. Iako se u preambuli ističe da je common law trust jedinstvena pravna figura, Konvencija u svrhu svoje primjene ne preuzima angloamerički koncept u izvornom obliku, već uspostavlja autonomni konvencijski pojam trusta koji obuhvata i druge koncepte trusta, pod uslovom da ispunjavaju određene osnovne kriterije.

Nekoliko država kontinentalnog pravnog kruga ratificiralo je Konvenciju, pri čemu su posljedice ratifikacije značajno različite od države do države. Cilj ovog rada je da pokaže kako i zašto Konvencija, četrdeset godina nakon usvajanja, zadržava ulogu temeljnog instrumenta međunarodnog privatnog prava, ali i kako se u savremenom kontekstu njeni dometi ukrštaju s novim globalnim standardima. Posebna pažnja posvećena je analizi različitih posljedica ratifikacije i razvoja pravne prakse na primjerima Italije i Švicarske.

Ključne riječi: *trust, Haška konvencija o pravu mjerodavnom za trustove i njihovom priznavanju, common law, civil law, kolizione norme*

1. Uvod

Ove godine obilježava se četrdeseta godišnjica od usvajanja Haške konvencije o pravu mjerodavnom za trustove i njihovom priznavanju (u daljem tekstu: Konvencija). Taj jubilej predstavlja prikladan povod da se, pored analize razloga njenog donošenja i ciljeva koje je nastojala postići, sagledaju i njeni dometi u savremenom pravnom kontekstu. Iako je Konvencija nastala u okviru specifičnog historijskog i pravnog okruženja, njen značaj nije iscrpljen samim pokušajem unifikacije kolizionih pravila u odnosu na trustove, već se ogleda i u nastojanju da se pravna figura trusta približi pravnim sistemima koji je tradicionalno ne poznaju.

Trust se u pravnoj teoriji i praksi uglavnom smatra originalnom tvorevinom common law prava, međutim common law države nisu jedine koje poznaju koncepte koji se mogu podvesti pod pojam trusta. Neki od tih koncepata rezultat su autonomnog razvoja unutar pojedinih pravnih poredaka, dok su drugi nastali kao posljedica recepcije ili transplantacije angloameričkog trusta, uz odgovarajuće prilagodbe kako bi se uklopio u dogmatske i pravno-političke okvire datog pravnog sistema. U cilju identifikacije eventualnih trust-ekvivalenata u uporednom pravu, nužno je prethodno utvrditi koji su to konstitutivni elementi koji moraju postojati da bi se određeni pravni odnos mogao kvalificirati kao trust. U te svrhe najprimjerenije je osloniti se na neutralan koncept, oslobođen nacionalnih pravno-dogmatskih i pravno-političkih obilježja.

U tom kontekstu od posebne su pomoći međunarodni dokumenti o pravu trusta, među kojima je najznačajnija upravo Konvencija, kao i pojedini uporednopravni projekti čiji je cilj bio približavanje common law trusta kontinentalnim pravnim sistemima, ali i identifikacija i poticanje razvoja drugih koncepata trusta.¹

Prvi ozbiljan pokušaj na međunarodnom planu, motiviran nastojanjem da se prevaziđe razdor između zemalja common law i civil law tradicije u pogledu pravne figure trusta, predstavlja usvajanje Konvencije 1. jula 1985. godine.² Konvencija je, nakon treće ratifikacije³, stupila na snagu 1. januara 1992. godine. Ona je otvorenog tipa i nije rezervirana isključivo za članice Haške konferencije za međunarodno privatno pravo. Do danas ju je

¹ Vidi: Born, G. (2021). The Hague Convention on choice of court agreements: A critical assessment. *University of Pennsylvania Law Review*, 169(8), 2079–2126.

² Tekst Konvencije dostupan je *online* na engleskom jeziku: <http://www.hcch.net/upload/conventions/txt30en.pdf> (septembar 2025. godine).

³ Vidi član 30. Konvencije.

ratificiralo šesnaest država. Od zemalja kontinentalne pravne tradicije to su Italija, Kipar, Malta, Monako, Luksemburg, Nizozemska, Švicarska, Lihtenštajn i San Marino, dok Francuska, iako potpisnica, Konvenciju nikada nije ratificirala. Najnovije članice su Kipar i Panama. Suzdržanost i određena skepsa zemalja civil law tradicije prema Konvenciji načelno su razumljive, dok više iznenađuje činjenica da Konvencija nije ratificirana od strane većeg broja država common law tradicije. Tako je Konvencija na snazi u Engleskoj i Velsu te u Australiji, dok ju je u Kanadi ratificiralo nekoliko provincija. Sjedinjene Američke Države potpisale su Konvenciju još 1988. godine, ali je do danas nisu ratificirale.⁴

Primarni ciljevi Konvencije jesu uspostavljanje jedinstvenih kolizijskih pravila za određivanje mjerodavnog prava za trustove, kao i reguliranje osnovnih pitanja u vezi s njihovim priznavanjem.⁵ Za države koje poznaju institut trusta, prije svega države common law tradicije, bilo je od posebne važnosti osigurati priznanje trustova osnovanih u njihovim pravnim porecima u drugim državama ili, drugim riječima, fiducijarima (*trustee*) olakšati djelovanje u zemljama *civil lawa*, omogućavajući unilateralni tok pravila i pravnih koncepata iz *Common lawa* u sisteme *civil lawa* (Lupoi, 1998, str. 497). S druge strane, zemlje kontinentalnog pravnog kruga suočavale su se s rastućim problemima u vezi s upotrebom trustova u međunarodnom poslovanju, usljed dominantne uloge common law država u transnacionalnim poslovnim transakcijama.⁶

Prije usvajanja Konvencije, sudska praksa država koje ne poznaju institut trusta bila je izrazito neujednačena. U nedostatku odgovarajućih materijal-nopravnih i kolizijskih normi, nacionalni sudovi su trustove promatrali kroz prizmu domaćeg prava, nastojeći ih „prevesti“ u postojeće institute, što je često dovodilo do neadekvatnih i teško predvidivih rješenja. Istovremeno su zemlje civil law tradicije izražavale bojazan da bi pristupanje Konvenciji moglo narušiti integritet njihovih pravnih poredaka kroz indirektnu „infiltraciju“ trusta putem njegovog priznavanja (von Overbeck, 1985, str. 373). Priznavanje neposrednih efekata trustu u zemlji koja svojim građanima ne stavlja na raspolaganje neki ekvivalentan institut moglo bi dovesti do disbalansa u pravnoj poziciji između učesnika na tržištu. Međutim, takav strah

⁴ Vidi status table: www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=59, (septembar 2025. godine); Smith, *The Trust Between Common Core and Common Law*, u: *Le trust en droit international privé, Perspectives suisses et étrangères*, Schulthess, 2005, str. 34.

⁵ Vidi Preambulu Konvencije.

⁶ Vidi: Grimaldi/Barrière, *Trust and Fiducie*, u: Hartkamp et al., *Towards a European Civil Code, Fourth Revised and Expanded Edition*, Wolters Kluwer, 2011, str. 1091 i Griziadei et al., *Commercial Trusts in European Private Law*, Cambridge, 2009, str. 12.

nije utemeljen, budući da Konvencija ne dovodi do neposredne integracije trusta u nacionalni pravni poredak države ugovornice, već isključivo uspostavlja okvirna pravila prema kojima nacionalni sudovi i drugi primjenjivači prava postupaju u odnosu na trust u odsustvu domaćeg materijalnog prava (von Overbeck, 1985, str. 373).

Konvencija nastoji izbalansirati različite interesne pozicije, imajući u vidu značajne razlike u pogledu prava trusta u pojedinim državama. Upravo zbog tog osjetljivog zadatka, Konvenciji je imanentan visok stepen regulatorne tolerancije, što se, između ostalog, ogleda u mogućnosti država da izjave određene rezerve i ograničenja u pogledu njene primjene.⁷ Cilj je bio izraditi dokument koji će biti istovremeno razumljiv i prihvatljiv pravicima iz common law i civil law okruženja.

Polazeći od navedenog, cilj ovog rada je da, četrdeset godina nakon usvajanja, analizira kako i zašto Konvencija zadržava ulogu temeljnog instrumenta međunarodnog privatnog prava, ali i da ukaže na načine na koje se njeni dometi u savremenom vremenu ukrštaju s novim globalnim standardima. Posebna pažnja posvećena je različitim posljedicama ratifikacije i razvoju pravne prakse na primjerima Italije, kao prve države kontinentalnog pravnog kruga koja ne poznaje domaći institut trusta, a koja je ratificirala Konvenciju, te Švicarske, kao jednog od vodećih svjetskih finansijskih centara u kojem trust već decenijama predstavlja ekonomsku i pravnu realnost.

2. Konvencijski koncept trusta

Konvencija je, kako bi ostvarila svoj cilj unifikacije kolizionih pravila u odnosu na trustove i reguliranje njihovog priznavanja, nastojala primjenjivačima prava u zemljama koje ne poznaju pravnu figuru trusta približiti ovaj institut i na izvjestan način objasniti šta to čini trust. Iako je u preambuli zauzet stav prema kojem je Common law trust unikatna pravna figura, u svrhu Konvencije nije preuzet angloamerički koncept trusta, nego je odlučeno da se pod konvencijski pojam trusta uključe i neki drugi koncepti trusta pored angloameričkog, pa je stvoren konvencijski autonomni koncept trusta⁸. Neki autori konvencijski trust-koncept nazivaju bezobličnim trustom (*shapeless trust*).⁹

⁷ Vidi: Hahn, Integrationsstufen des angelsächsischen Trusts innerhalb der Heimatrechtsordnung am Beispiel der Schweiz, Liechtenstein und Monaco, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2009, str. 16.

⁸ Vidi: Koessler, Is there room for the trust in a civil law system? The French and Italian perspectives, (March 1, 2012), dostupno na: <http://ssrn.com/abstract=2132074> (septembar 2025.), str. 5.

⁹ Vidi: Lupoi, The Shapeless Trust, Trusts & Trustees 3, 1995, str. 15.

U smislu Konvencije, “trust” pretpostavlja stvaranje pravnih odnosa pravnim poslom među živima, stavljanjem određene imovine od strane osnivača pod kontrolu trusteeja u korist određenih korisnika ili u određene svrhe.¹⁰ Dalje se razrađuje još nekoliko karakteristika trusta. Prije svega, imovina trusta predstavlja posebnu imovinu (*separate fund, masse distincte, Sondervermögen*) i ne ulazi u ličnu imovinu trusteeja. Prava u vezi s imovinom trusta glase na ime trusteeja, ili na ime druge osobe koja djeluje kao zastupnik trusteeja. Trustee je ovlašten i obavezan imovinom trusta upravljati, upotrebljavati je i njome raspolagati u skladu s uslovima trusta i drugim posebnim obavezama u skladu s pravnim propisima, o čemu treba polagati račune.¹¹ Moguće je trust ustrojiti i na način da njegov osnivač pridrži određena prava i ovlaštenja ili da i trustee ima određena prava kao beneficijar trusta.¹²

Konvencija ne pruža definiciju pojma trust, iako struktura člana 2. na prvi pogled stvara takav dojam, nego samo određuje kriterije koje jedan institut, bio to angloamerički trust ili neki drugi analogni institut iz nekog drugog pravnog sistema mora ispunjavati, kako bi bio obuhvaćen Konvencijom (von Overbeck, 1985, str. 378). Čini se da Konvencija pokriva institute drugih zemalja koji su strukturalno analogni angloameričkom trustu, ali ne i institute funkcionalno analogne trustu¹³, pa će ovu razliku uvijek trebati imati u vidu prilikom utvrđivanja koji su instituti obuhvaćeni konvencijskim konceptom trusta.

Konvencijski koncept trusta je vrlo fleksibilan, može se reći čak da je u velikoj mjeri neprecizan, što je, međutim, bilo nužno s obzirom na izraženi kompromisni karakter Konvencije. Tvorci Konvencije su izbjegli referiranje na podvojenost vlasničkih prava između trusteeja kao legal ownera i beneficijara kao equitable ownera kao ustupak zemljama kojim ovaj paralelizam pravnih sistema nije svojstven.

U tom smislu je učinjen veliki ustupak zemljama civil lawa, jer je pod konvencijski trust moguće podvesti i druge pravne odnose koji ispunjavaju

¹⁰ Član 2. st. 1. Konvencije. O procesu usaglašavanja ovakvog konvencijskog tipa trusta detaljno: Von Overbeck, Explanatory report, str. 379.

¹¹ Član 2. st. 2. a), b), c).

¹² Član 2. st. 3. Konvencije.

¹³ U civil law zemljama nerijetko postoje instituti koji obavljaju neku od funkcija koju u common law zemljama preuzima trust (odatle funkcionalni ekvivalent), a da ne ispunjava karakteristike trusta odnosno, u ovom kontekstu karakteristike konvencijskog trusta (strukturalni ekvivalent). Ipak, konvencijski koncept je dovoljno širok da će biti moguće pod konvencijski koncept trusta podvesti razne pravne figure koje s common law aspekta ne bi predstavljale strukturalni trust ekvivalent.

kriterije postavljene u članu 2. Konvencije. Osim toga, Konvencija svjesno izbjegava stvarnopravno određivanje titulara imovine trusta, odnosno kvalifikaciju vrste prava koja na imovini trusta postoje u korist trusteeja odnosno beneficijara. To se najjasnije vidi iz neutralne formulacije člana 2. Konvencije, prema kojoj osnivač trusta stavlja imovinu pod kontrolu trusteeja. To znači da trust koncept Konvencije ne zahtijeva nužno prenos prava vlasništva nad imovinom trusta s osnivača na trusteeja. Bez obzira na konkretni način kao će se imovina trusta staviti pod kontrolu trusteeja, ključno je za postojanje trusta u smislu Konvencije, da imovina trusta čini zasebnu imovinsku masu, odvojenu od lične imovine trusteeja.

Konvencija se odnosi samo na trustove nastale pravnim poslom, bilo *inter vivos* ili *mortis causa*, i koji su osnovani u pismenoj formi¹⁴, ali ne i na trustove koji se zasnivaju na drugim pravnim osnovama. U tom smislu se neće priznavati angloamerički *constructive trustovi*, tajni i polutajni trustovi i trustovi koji nastaju silom zakona. Konvencija, međutim, ostavlja mogućnost ugovornim stranama, da priznaju dejstvo i trustovima osnovanim sudskom odlukom.¹⁵

3. Mjerodavno pravo i priznavanje trustova u skladu s Konvencijom

Osnovno pravilo je da se na trust primjenjuje pravo koje u aktu o osnivanju trusta odredi sam osnivač, odnosno ono pravo na koje upućuje osnivački akt, ako izbor nije izvršen izričito. U nedostatku izbora mjerodavnog prava Konvencija postavlja nekoliko objektivnih tačaka vezivanja za utvrđivanje mjerodavnog prava s kojim trust ima najbližu vezu, poput prava mjesta na kojem se vrše akti upravljanja trustom, mjesta gdje se nalazi imovina trusta, pravo mjesta na kojem trustee ima prebivalište ili redovno boravište, odnosno mjesto na koje upućuje svrha trusta odnosno na kojem ima biti izvršena svrha trusta.¹⁶

Ne smije se izgubiti iz vida da se Konvencija ne odnosi na pitanja valjanosti samog akta o osnivanju trusta niti na pitanja u vezi s aktom prenosa imovine na trusteeja, poreskopравnim aspektima i slično¹⁷, pa je ustvari primjena odabranog mjerodavnog prava vrlo ograničena.

¹⁴ Član 3. Konvencije.

¹⁵ Član 20. Konvencije.

¹⁶ Član 7. Konvencije.

¹⁷ Vidi odredbe čl. 4. i 19. Konvencije.

U pogledu ovih pitanja primjenjuje se pravo koje je mjerodavno prema općim kolizionim pravilima foruma (von Overbeck, 1985, para. 40–44), tako da je primjena prava određenog u skladu s Konvencijom ograničena na unutrašnje odnose trusta i ne dovodi do cjelovite regulacije svih pravnih pitanja povezanih s njegovim osnivanjem i djelovanjem.

Ratifikacijom, odnosno pristupanjem Konvenciji se države obavezuju da će institutima koji ispunjavaju kriterije postavljene u članu 2. priznati pravno dejstvo trusta kao takvog i to minimalno na način da imovina trusta čini odvojenu imovinsku masu od ostale imovine trusteeja, i da se trusteeju u zemlji priznanja prizna procesna sposobnost i sposobnost da u svojstvu trusteeja nastupa pred notarima i drugim nosiocima javnih službi.¹⁸ Supstitucija ili transformacija u neki od domaćih instituta, što je inače praksa u situacijama u kojim institut o kojem se radi nije poznat u pravu foruma, nije dozvoljena. Osim toga, potrebno je osigurati vindikaciju imovine trusta ukoliko dođe do miješanja s ličnom imovinom trusteeja, ili ako ju je on prenio na treće lice vršeći povredu trusta, čime se na izvjestan način postižu efekti koji su u angloameričkom pravu poznati kao *tracing* (Hahn, str. 23).

Potrebno je naglasiti da priznavanje u smislu Konvencije nije ono što poznamo npr. u slučaju priznanja stranih sudskih odluka, nego djelovanjem Konvencije trust automatski i bez bilo kakve dodatne procedure razvija pravna dejstva u državi priznanja, zbog čega i jeste dato pojašnjenje za one pravne poretke koji ne poznaju trust, koja su to minimalna dejstva. Ovdje Konvencija umjesto uobičajenog mehanizma transpozicije pribjegava primjeni teorije prihvatanja (*Hinnahmetheorie*) prema kojoj se nepoznati strani institut ne pretvara u ekvivalentni institut poznat u pravnom poretku države foruma, što je slučaj kod transpozicije, nego se strani institut prihvata u svom postojećem obliku.¹⁹ Odredbe Konvencije se neće primijeniti ukoliko pravo koje je određeno kao mjerodavno za konkretni trust uopće ne poznaje institut trusta, ili ne regulira vrstu trusta o kojoj je u datom slučaju riječ.²⁰ Odredbe Konvencije načelno djeluju i u slučajevima u kojim je mjerodavno pravo države koja nije potpisnica Konvencije. Tako država potpisnica Konvencije treba priznati dejstvo trustovima koji podliježu pravu države koja

¹⁸ Član 11. Konvencije

¹⁹ Detaljnije o transpoziciji i tzv. prihvatanju u međunarodnom privatnom pravu: Đorđević, Transpozicija stranih stvarnih prava na pokretnim stvarima prema Nacrtu zakona o međunarodnom privatnom pravu, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, godina LXI, 1/2013, str. 163. i dalje; Meškić, Đorđević, Međunarodno privatno pravo, Opći dio, Privredna štampa, Sarajevo, 2016, str. 32 i dalje; Također vidi: Wendehorst, Münchener Kommentar zum BGB, 5. Auflage, 2010, komentar uz član 43. EGBGB (Uvodni zakon uz BGB), Rn 148. i dalje.

²⁰ Član 5. Konvencije.

nije potpisnica Konvencije (Hahn, str. 19–20). Međutim, iz člana 21. proizlazi mogućnost država potpisnica da primjenu Konvencije ograniče samo na trustove koji podliježu pravu neke od država potpisnica. Ovu ogradu države potpisnice moraju izričito uložiti, u suprotnom se Konvencija odnosi i na trustove iz zemalja koje nisu potpisnice Konvencije. Države na taj način mogu u određenoj mjeri kontrolirati posljedice ratifikacije Konvencije, naročito s obzirom na činjenicu da mogu i ulagati prigovor protiv pristupanja neke države Konvenciji.²¹

Još jedna od odredbi koja državama ugovornicama i to prvenstveno državama koje ne poznaju trust, omogućava ogradu jeste odredba člana 13. koja omogućava državi ugovornici da uskrati priznanje trusta ukoliko bitni elementi pravnog odnosa, osim izbora mjerodavnog prava, mjesta upravljanja imovinom trusta i mjesta prebivališta odnosno boravišta trusteeja, upućuju na primjenu prava države koja ne poznaje institut trusta odnosno vrstu trusta o kojoj se u datom slučaju radi.

Pored toga, kako bi se izbjegao sukob trust-koncepta i nekih tradicionalno nacionalno obojenih pravnih rješenja, Konvencija u članu 15. ograničava domet primjene stranog prava egzemplarno navodeći neke pravne oblasti čije odredbe ne mogu biti derogirane. Između ostalog se navode odredbe u vezi sa zaštitom maloljetnika i lica kojima je oduzeta poslovna sposobnost, ličnim i imovinskim aspektima braka, zakonskog i testamentarnog nasljeđivanja, a naročito nužnog nasljednog prava, zaštitu povjerenilaca u stečaju i zaštitu trećih savjesnih lica.

Konvencija osim toga poznaje uobičajenu ogradu u vezi s javnim poretком (*ordre public*),²² te predviđa da odredbe Konvencije ne zadiru u poreskopravne aspekte država potpisnica.²³ I ovo rješenje je rezultat kompromisa s obzirom na rasprostranjenu predrasudu zemalja civil law tradicije da je trust primarno sredstvo za izigravanje poreskih propisa.

Ustupci prema državama kontinentalnog pravnog kruga u vidu mogućnosti isticanja različitih rezervi u primjeni Konvencije su razumljivi i s aspekta činjenice da je Konvencija u krajnjoj liniji jednostrana, u smislu da će se da-leko češće primjenjivati common law pravo u civil law državi nego obratno.

²¹ Član 28. st. 3. Konvencije.

²² Član 18. Konvencije.

²³ Član 19. Konvencije.

4. Doprinos Konvencije

Kako je jedan od primarnih ciljeva izrade Konvencije ležao u “izgradnji mostova između zemalja Common lawa i civil lawa” (von Overbeck, 1985, str. 372) u odnosu na trust, može se bez ustezanja reći da je ovaj cilj u velikoj mjeri ispunjen. Doprinos Konvencije približavanju ovih dvaju pravnih krugova u odnosu na institut trusta koji se smatra jednom od ključnih figura u kojoj se oslikavaju njihove različitosti, nije umanjen ni činjenicom da je relativno mali broj zemalja civil law tradicije koje su ratificirale Konvenciju. Zemljama civil lawa Konvencija omogućava da se njenom ratifikacijom na nivou međunarodnog javnog prava približe trustu, a da pri tome ne moraju direktno intervenirati u svoj pravni poredak (Hahn, str. 26). Ustvari, Konvencija s obzirom na koncept trusta usvojen u članu 2., ne razlikuje između država Common lawa i civil lawa u klasičnom smislu, jer se koncept trusta Konvencije ne odnosi samo na Common law trust, nego i na sve druge institute koji ispunjavaju kriterije postavljene u članu 2., a što mogu biti različiti ugovorni aranžmani, oblici društava i sl. Time Konvencija ustvari uvodi razlikovanje između država koje poznaju koncept trusta (u smislu Konvencije) i koje ga ne poznaju.²⁴ Pri tome se treba složiti s autorima koji tvrde da je broj država koje, u smislu Konvencije ne poznaju koncept trusta srazmjerno mali, jer je, upravo s obzirom na koncept trusta predviđen Konvencijom, gotovo u svim državama civil law prava moguće identificirati institut koji će ispuniti navedene kriterije, ali to neće biti institut široke upotrebljivosti i generalnog karaktera kao što je to angloamerički trust. S tim u vezi je potrebno precizirati razlikovanje između država koje poznaju koncept trusta kao instituta općeg karaktera i zemalja koje takav koncept trusta ne poznaju, ali eventualno poznaju neki aranžman koji korespondira nekoj od kategorija common law trusta.²⁵

Omogućavanjem priznavanja stranih trustova povećana je mobilnost pravnih subjekata, odnosno povedeno je više računa o već postojećem visokom stepenu mobilnosti pravnih subjekata čija se imovina često nalazi u različitim državama. Ipak, jedan od glavnih ciljeva izrade Konvencije koji se ogleda u olakšavanju međusobnog priznavanja trustova nije ispunjen u zadovoljavajućoj mjeri jer je, naročito među zemljama civil lawa premali broj zemalja

²⁴ U tom smislu i Griziadei, *Trusts in Italian Law*, u: Cantin Cumyn (ed.) *La fiducie face au trust dans les rapports d'affaires*, Bruylant Bruxelles, 1999, str. 285.

²⁵ Vidi: Lupoi, *Trusts and Civilian Categories (Problems Spurred by Italian Domestic Trusts)*, str. 495–496.

koje su ratificirale Konvenciju, pa problem priznavanja stranih trustova tako i dalje ostaje aktuelan.²⁶

Ne treba podcijeniti ni doprinos Konvencije koji leži u tome da je njeno potpisivanje dovelo do promjene perspektive u diskusiji o kompatibilnosti trusta s kontinentalnim pravnim sistemima. Potpisivanje Konvencije je dovelo do velikog broja stručnih i uporednopravnih radova na temu trustova koji su doprinijeli razgradnji predrasuda o trustu i jačanju poimanja trustova kao korisnih i moralnih pravnih figura, što bi se, bez postojanja Konvencije vjerovatno dešavalo daleko sporijim tempom (Griziadei et al., 2009, str. 16). Osim toga, zemlje kontinentalnog prava koje su ratificirale Konvenciju su time ujedno pokazale kako trust nije nekompatibilan s temeljnim principima njihovih pravnih sistema, jer ratifikacija Konvencije nameće obavezu priznanja trustova kao takvih u okviru država ugovornica. Konvencijsko autonomno određenje koncepta trusta otvorilo je vrata priznavanju “trustova” i mimo angloameričkog, kojeg su tvorci Konvencije izvorno imali u vidu, što je pokrenulo intenzivan proces istraživanja u okviru civil law zemalja i potrage za institutima koji liče na angloamerički trust i koji zadovoljavaju kriterije Konvencije, a u nekim zemljama je pokrenuta diskusija o potrebi i mogućnostima uvođenja domaćeg ekvivalenta trustu (Griziadei et al., str. 15).

Ipak, države koje još uvijek nisu ratificirale Konvenciju njene odredbe kritiziraju kao nedovoljno jasne, te efekte Konvencije kao nepredvidive, naročito s obzirom na veliku količinu izbjegavajućih klauzula (*escape clause*) (Griziadei et al., str. 15). U literaturi se kritizira i činjenica što konvencijski trust koncept ne obuhvata trustove koji nisu nastali voljom osnivača.²⁷

Nakon što je većina država ugovornica Konvenciju ratificirala tokom prve polovine devedesetih godina²⁸, nakon čega je uslijedila dugogodišnja pauza, s ratifikacijom Konvencije od strane Švicarske i Monaka 2007. godine, Kipra i Paname 2017. godine, Konvencija je ponovo dobila na izvjesnoj dinamici, pa preostaje da se vidi da li će se njima pridružiti i još neke druge države.

²⁶ Tako i: Braun, The framing of a European law of trusts, u: Smith, (ed.), The Worlds of the Trust, Cambridge, 2013, str. 279.

²⁷ Detaljnije vidi Eichner, Die Rechtsstellung von Treugebern und Begünstigten aus Trust und Treuhand, Basel, 2007., str. 178 i dalje.

²⁸ Vidi: Status table dostupan na: http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=59, pristupljeno 18.09.2025. godine.

5. Ekskurs: Ratifikacija Konvencije kao način integracije trusta u pravni sistem jedne države na primjeru Italije i Švicarske

Kako je već proizašlo iz izlaganja u vezi s trust-Konvencijom, pored transplantacije ili nekog drugog, blažeg oblika preuzimanja angloameričkog trusta u svoj pravni sistem, i razvijanja domaćeg ekvivalenta trustu, čini se da je ratifikacija trust-Konvencije najblaži i najposredniji način integracije koncepta trusta u pravni sistem jedne države koja ovaj koncept kao takav ne poznaje. Nekoliko država kontinentalnog prava su se odlučile za ovaj način integracije i ratificirale Konvenciju, ali su posljedice ratifikacije u velikoj mjeri različite od države do države. Ovaj razvoj će ukratko biti prikazan na primjerima Italije, kao države koja je kao prva zemlja civil law pravnog kruga koja ne poznaje koncept trusta ratificirala Konvenciju i Švicarske, s obzirom na to da se radi o jednom od svjetskih finansijskih centara u kojem trust već odavno predstavlja ekonomsku realnost.²⁹

5.1. Trust u Italiji

Italija u poređenju s drugim državama evropskokontinentalnog prava ima vrlo specifičan pristup problematici trusta. Nakon ratifikacije Konvencije 1990. godine, Italija je nije implementirala kroz izmjene i dopune svoje građanske kodifikacije, nego odredbe Konvencije, od momenta njenog stupanja na snagu 1. 1. 1992. godine, direktno čine dio italijanskog prava.

Situacija u Italiji je vrlo specifična i zanimljiva iz razloga što, unatoč nepostojanju trusta odnosno trust-ekvivalenta generalnog tipa u italijanskom pravu³⁰, ovaj institut u međuvremenu igra veliku praktičnu ulogu u oblastima imovinskog planiranja kako privatnog tako i poslovnog i zaštite porodične imovine posredstvom odredaba Konvencije i sudske prakse koja je vrlo otvoreno i pozitivno pristupila institutu trusta.³¹ Iako je u prošlosti bilo

²⁹ Istini za volju, nešto više od mjesec dana nakon što je to učinila Švicarska, Konvenciju je ratificirala i mikrodržava Monako, ali pravna figura trusta u Monaku nije bila nepoznata ni prije ratifikacije Konvencije, čak se može reći da je u Monaku od 1936. postojala neka vrsta prava trusta. Detaljnije vidi: Hahn, op. cit. str. 124. i dalje.

³⁰ Ipak, postoje određeni primjeri u kojim su propisom priznati mehanizmi koji podsjećaju na trust, ali čija je upotreba ograničena propisima o kojim je riječ, što će biti ukratko prikazano kasnije u tekstu.

³¹ Vidi umjesto mnogih: Fumagalli, National Report for Italy u: Kortmann et al., *Towards an EU Directive on Protected Funds*, Kluwer Legal Publishers, 2009, str. 211–212.

prijedloga za reguliranje talijanskog trusta, posljednji put sredinom 2011. godine³², teško je procijeniti da li će Italija u skorije vrijeme izraditi vlastita pravila u cilju reguliranja domaćeg instituta trusta.³³ Do danas, Italija nije donijela zakon koji formalno regulira institut domaćeg trusta, a 2022. godine, poreska uprava Italije je izdala smjernice (*Circular No. 34/E*) koje uređuju oporezivanje i monitoring trustova, koje se pri tome, također odnose na priznate strane trustove u skladu sa Konvencijom, a ne na uspostavljanje trusta kao domaćeg pravnog instituta.³⁴ Ipak, ovo ukazuje na postojanje regulatornog interesa koji je dokaz značaja koji strani trustovi imaju u Italiji.

Osoba koja ima prebivalište ili boravište u Italiji može osnovati trust na koji će se primjenjivati strano pravo bilo koje države koja poznaje institut trusta, čak iako dati pravni odnos trusta pored izbora mjerodavnog prava nema niti jedan drugi strani element. Takav trust koji je osnovao italijanski osnivač imenujući italijanskog trusteeja da upravlja imovinom koja se nalazi u Italiji u korist italijanskih beneficijara, a koji podliježe pravu Engleske ili neke druge trust-države, naziva se domaći trust ili “trust interno” (Lupoi, Arrigo, 1999, str. 129). Ovakva situacija je prvenstveno rezultat prevladavajućeg stava doktrine (Lupoi, Arrigo, 1999, str. 129). u pogledu tumačenja Konvencije i sudske prakse koja je takvo tumačenje prihvatila, te tokom nešto više od dvije decenije izradila pravni okvir u pogledu primjene Konvencije i domaćeg trusta (trust interno).³⁵

Smatrajući da član 6. Konvencije koji mjerodavno pravo za trust prevashodno određuje kao pravo koje je izabrao osnivač trusta, ni na koji način ovu mogućnost izbora ne ograničava postojanjem određene veze s državom foruma, u Italiji je prevagnulo tumačenje prema kojem je sami izbor mjerodavnog prava dovoljan da izazove primjenu Konvencije (Griziadei, str. 286). Ovo tumačenje je ustvari i jedino ispravno imajući u vidu odredbu koja omogućava državi ugovornici da uskrati priznanje trustu kod kojeg svi bitni elementi, osim mjerodavnog prava, upućuju da postoji bliža pravna veza s

³² 27. jula 2011. god. je parlamentu prezentiran novi zakon br. 4454 koji sadrži odredbe o fiducijarnom ugovoru (*contratto di fiducias*) Godinu dana prije toga je italijanski Camera dei Deputati već jednom odbacio isti prijedlog.

³³ Vidi: Griziadei, *Trusts in Italian Law*, u: Cantin Cumyn (ed.) *La fiducie face au trust dans les rapports d'affaires*, Bruylant Bruxelles, 1999, str. 288.

³⁴ Italian Revenue Agency. 2022. *Circular Letter No. 34/E, 20 October 2022: Guidelines on the Tax Treatment of Trusts* (Circolare Trust n. 34/E). Tax Alert 2022/02. https://www.maisto.it/content/file/taxalert/Tax_Alert_2022-02.pdf (septembar 2025.).

³⁵ Detaljno: Sanoro, *Il Trust in Italia*, 2a Edizione, Giuffrè, Milano, 2009., također: Gazzoni *Il Trust*, u: Gabrielli/Gazzoni (dir.), *Trattato della trascrizione*, Milano, 2012, str. 467 i dalje.

nekim drugim pravom koje ne poznaje trust.³⁶ Da se Konvencija generalno ne odnosi i na takve trustove, ne bi bilo potrebe za odredbom člana 13. Osim toga, treba voditi računa o tome da se država ugovornica na temelju odredbe člana 13. ne odlučuje generalno, za sve slučajeve, da uskrati priznanje trustovima koji su u suštini vezani za državu koja ne poznaje trust, nego se ova odluka može donijeti od slučaja do slučaja.³⁷

Ovakvo tumačenje je dovelo do toga da italijanska sudska praksa priznaje domaće trustove na koje se primjenjuje strano pravo.³⁸ Ovakva mogućnost je i pravedna s aspekta jednakih prava građana. Ukoliko je Italija kao potpisnica Konvencije dužna priznati trust koji je osnovao engleski državljanin imenujući italijanskog trusteeja da upravlja imovinom koja se nalazi u Italiji, onda je samo pravedno tu mogućnost priznati i domaćim građanima. Naročito s obzirom na to da je općeprihvaćeno u Italiji da je Codice Civile kodifikacija koju je pregazilo vrijeme i da brojnim legitimnim interesima jednostavno nije pružena adekvatna zaštita. S toga je i sudska praksa dragovoljno prihvatila trust kako bi se ovi interesi zaštitili (Lupoi, 2007, str. 84).

Italijansko iskustvo pokazuje da ugovaranje mjerodavnog prava i nadležnosti sudova ne idu u istom pravcu. Unatoč izboru stranog prava kao mjerodavnog prava za italijanski trust interno, većina sporova se rješava pred italijanskim sudovima jer je rasprostranjena upotreba klauzula kojima se nadležnost za rješavanje sporova povjerava domaćim sudovima (Koessler, str. 16). U međuvremenu je trust interno institut kojem je sudska praksa u više od dvije decenije dala jasne konture i svojevrsni domaći pečat prilagodio ga na način da može funkcionirati u italijanskom sistemu³⁹, što nužno znači da se on u nekim aspektima značajno razlikuje od Common law trusta, iako su oni i dalje u skladu s izabranim mjerodavnim pravom. Specifičnosti trust interno se prije svega odnose na zahtjev da se sačini pismena isprava o osnivanju trusta, koja se najčešće sačinjava kod notara ili se ovjerava kod drugog nadležnog organa. Osim toga se postojanje trusta koji obuhvata i nekretnine evidentira u zemljišnoj knjizi (Lupoi, 2003, str. 8). Također se etabliralo shvatanje, da isprava o osnivanju internog trusta treba da sadrži

³⁶ Član 13. Konvencije

³⁷ Vidi i: Lupoi, *Effects of the Hague Convention in a Civil Law Country, Trusts & Trustees*, vol. 15, n. 22, 1998, str. 20

³⁸ Vidi npr. odluku Tribunale di Firenze br. 1630/2013 od 16. 5. 2013. godine, odluku Tribunale di Milano br. 84177/2012 od 22. 1. 2013. godine i odluku italijanskog Consiglio di Stato br. 07781/2012 od 7. 3. 2013. godine. Odluke su dostupne na www.il-trust-in-italia.it.

³⁹ U periodu između 1992. i 2012. godine doneseno je gotovo dvije stotine presuda od strane talijanskih sudova koji su se većinom odnosili na domaće trustove. Vidi: Koessler, op. cit. str. 15.

detaljno obrazloženje razloga zbog kojih se osniva trust. Smatralo se da je ovakvo detaljno obrazloženje potrebno zbog lakšeg tumačenja same isprave o osnivanju trusta, ali prije svega kako bi se pokazalo da za postizanje željenog cilja osnivača trusta nije postojao drugi način, nego da se posluži ovom pravnom figurom. Moraju postojati validni razlozi zbog kojih se imovina koja je locirana u Italiji stavlja pod vladavinu stranog prava. (Lupoi, 2003, str. 8)

Na ovaj način su italijanski sudovi omogućili široku upotrebu internih trustova u razne svrhe i smatraju se “alatom u svakodnevnom životu” (Koessler, str. 17). Dijalektični pristup sudova je omogućio rješavanje brojnih konceptualnih poteškoća između trusta i nekih principa italijanskog prava, nastojeći da očuvaju volju osnivača trusta⁴⁰, ali istovremeno rezolutno odbacujući trustove osnovane u cilju izbjegavanja osnovnih principa italijanskog prava poput nastojanja da se osnivanjem trusta oštete povjerioci, izbjegn timeri ili postignu drugi nezakoniti ciljevi (Koessler, str. 17).

Ratifikacija Konvencije je u slučaju Italije omogućila upotrebu stranog prava za kreiranje domaćih trustova. Uz pomoć svojevrsnog entuzijazma samih primjenjivača prava i pravne doktrine koja je pružila veliku podršku ovom razvoju, italijanski trust se s obzirom na prilagodbe učinjene od strane sudske prakse u međuvremenu može smatrati istinski domaćim trustom. Pored toga je ovakva klima pogodovala i razvoju nekih tradicionalnih talijanskih pravnih instituta u smislu njihove prilagodbe u svrhu kreiranja nekih efekata sličnih trustu. U tom kontekstu treba spomenuti mogućnost posvećivanja nekretnina zadovoljenju potreba određenih osoba poput poslovno nesposobnih lica ili drugih⁴¹, upisom takve namjene u registar nekretnina⁴², mogućnost stvaranja imovine namijenjene ostvarenju određenih poslovnih ciljeva⁴³, novi zamah u razvoju fiducijarnog ugovora (*pactum fiducie*)⁴⁴ i mogućnosti osnivanja tzv. “fondo patrimoniale”⁴⁵ – imovine namijenjene za-

⁴⁰ Tako npr. odredbe koje su protivne pravilima o nužnom nasljeđivanju nisu smatrane ništavim, ali je ostavljena mogućnost nužnim nasljednicima da tužbom zahtijevaju smanjenje imovine trusta. – vidi Koessler, op. cit. str. 18.

⁴¹ O mogućnostima upotrebe trusta u svrhu zaštite maloljetnika i osoba s invaliditetom u talijanskom pravu vidi: Di Sapio, *Gli strumenti contrattuali di cura e di protezione dei minori d'età portatori di handicap: un'esposizione u: Zatti (dir.), Trattato di diritto di famiglia*, vol. VI, Milano 2012, str. 588 i dalje.

⁴² Vidi odredbe čl. 2645 i dalje koje su u februaru 2006. unesene u Codice Civile. Detaljno o tzv. Aktima namjene (*atti di destinazione*) vidi: Fumagalli, *National Report for Italy u: Kortmann et al., Towards an EU Directive on Protected Funds*, Kluwer Legal Publishers, 2009, str. 213. i dalje.

⁴³ Odredbe čl. 2447 i dalje Codice Civile “*patrimoni destinati ad uno specifico affare*”, detaljnije: Fumagalli, op. cit., str. 217. i dalje.

⁴⁴ Vidi. Fumagalli, op. cit., str. 219. i dalje.

⁴⁵ Čl. 167–171. Codice Civile.

dovoljenju određenih potreba porodice.⁴⁶ Italijanska praksa i zakonodavstvo nastavili su razvijati koncept trusta i nakon njegove međunarodnopravne integracije putem Konvencije. Od 1. januara 2025. godine, osnivaču trusta je omogućeno da unaprijed izabere plaćanje poreza već u trenutku prijenosa imovine u trust, što olakšava poresko planiranje i povećava pravnu sigurnost. Istovremeno, sudska praksa i već pomenute poreske smjernice (Circolare 34/E) oštro razlikuju valjane trustove od tzv. „transparentnih trustova“, koji se ne priznaju za poreske svrhe ako osnivač ili korisnik zadrže faktičku kontrolu nad imovinom.⁴⁷

5.2. Trust u Švicarskoj

Švicarska je dugo vremena imala rezerviran stav prema ratifikaciji Konvencije, smatrajući da ratifikacija dolazi u obzir samo ukoliko bi se prethodno izradilo švicarsko materijalno pravo trusta, što s druge strane nije smatrano poželjnim.⁴⁸ Ovakvo držanje Švicarske donekle čudi s obzirom na to da se radi o jednom od svjetskih finansijskih centara u kojem trust već odavno predstavlja ekonomsku realnost. Iz Švicarske se upravlja brojnim trustovima i banke, advokati i druga pravna i fizička lica nude svoje usluge kao trusteeji (Seiler, 2005, str. 3). Švicarska je za razliku od većine zemalja kontinentalnog prava i prije ratifikacije Konvencije imala kolizione norme za trustove kao i donekle formiranu sudsku praksu u pogledu priznavanja trustova.⁴⁹

Jedan od ključnih razloga odbacivanja uvođenja trusta u švicarsko pravo sigurno leži u činjenici što švicarsko pravo poznaje institut Treuhanda, premda pravo Treuhanda nikad nije kodificirano, nego je ovaj institut razvijan praeter legem od strane pravne prakse⁵⁰. I švicarski Treuhand, koji pokazuje brojne sličnosti s njemačkim Treuhandom⁵¹, može u određenoj mjeri biti

⁴⁶ Vidi: Lupoi/Arrigi, op. cit., str. 123. i dalje.

⁴⁷ Vidi: Ludovici/Mirabella, *Italy's inheritance and gift tax reform enhances clarity on trust use*, International Tax Review, 18 oktobar 2024. Ovaj članak veoma konkretno raspravlja novi *Legislative Decree No. 239/2024* koji od 1. januara 2025 uvodi izmjene u nasljednom i poklonima porezu (Inheritance and Gift Tax), uključujući i promjene vezane za trustove.

⁴⁸ Vidi: Romann, *Wie kann die Schweiz das Haager Trust Übereinkommen umsetzen?* Europa Institut der Universität Zürich, Zürich, 2002, str. 2.

⁴⁹ Za kratki pregled vidi npr. Eichner, op. cit., str. 137–150.

⁵⁰ Za kratki pregled vidi npr. Gvelesiani, „Problematics of Translation of Some Terms Related to “Treuhand”.“ *Revista de Științe Politice. Revue des Sciences Politiques* 86 (2025): 214–224.

⁵¹ Švicarsko, kao i njemačko pravo poznaje dva osnovna oblika – Sicherungstreuhand (fiducija u svrhu osiguranja) i Verwaltungstreuhand (fiducija u svrhu upravljanja), ali ne poznaje njemački Ermächtigungstreuhand ili nepravi Treu-

smatran supstitutom trusta, jer se upotrebom Treuhand-aranžmana postižu brojne funkcije koje se postižu upotrebom trusta. Osnovni nedostaci leže u nezadovoljavajućim rješenjima u pogledu segregacije imovine i u nedovoljnoj zaštiti fiducijanta⁵² (*Treugeber*) u stečaju fiducijara (*Treuhänder*).⁵³ Pored Treuhand-a, u Švicarskoj postoje i drugi instituti kojima se mogu postići pravni efekti slični onim koje proizvodi trust, a to su prije svega investicijski fondovi, fondacije, depozitni računi banaka i slični instituti⁵⁴, koji su pri tome rezervirani samo za određene subjekte u okviru određenih transakcija.

Početkom dvijehiljaditih godina se raspoloženje u odnosu na Konvenciju promijenilo⁵⁵ te je ona 2007. godine ratificirana, a da tome nije prethodilo uvođenje nekog švicarskog koncepta trusta, odnosno švicarskog materijalnog prava trusta, nego je integracija izvršena primarno izmjenama i dopunama švicarskog Zakona o međunarodnom privatnom pravu⁵⁶ i nekim izmjenama izvršnog i stečajnog prava⁵⁷, ograničavajući se na taj način primarno na građanskopravne aspekte priznanja trustova.⁵⁸

Posljednja nedavna zakonodavna inicijativa za uvođenje švicarskog koncepta trusta iz 2023. nije dobila podršku⁵⁹, pa u Švicarskoj trust ostaje strana

hand. Osim toga, u švicarskom pravu fiducija u svrhu osiguranja na pokretnim stvarima (*Sicherungsübereignung*) nema tako veliki praktični značaj kao u Njemačkoj jer nije moguće njeno osnivanje upotrebom posjedovnog konstituta. Vidi detaljan prikaz razvoja u Švicarskoj: Wiegand, *Fiduziarische Sicherungsgeschäfte*, *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereines*, Band 116, 12, (1980), str. 545. i dalje.

⁵² Vidi: Van Der Veen, Rachel. "Fiduciary duties and the 1985 Hague Trusts Convention." *Trusts & Trustees* 29.7 (2023): 643-648.

⁵³ Vidi: Eichner, op. cit., str. 132.

⁵⁴ Vidi detaljnije: Wiegand/ Hurni, National Report for Switzerland, u: Reid, K., Kortmann, S. C. J. J., Hayton, D. J., Faber, N. E. D., & Biemans, J. W. A. (Eds.) (2009). *Towards an EU Directive on Protected Funds*. Kluwer Legal Publishers., str. 313. i dalje.

⁵⁵ Ovo je uslijedilo prvenstveno nakon publikacije izvještaja o prednostima i nedostacima ratifikacije Haške konvencije koji je izrađen od strane prof. Luce Thévenoz-a po nalogu švicarskog Ministarstva pravde, a koji je publiciran 2001. godine – Thévenoz, *Trusts en Suisse/Trusts in Switzerland*, Zürich, 2001. Detaljnije o procesu koji je okončan ratifikacijom Konvencije od strane Švicarske vidi: Eichner, str. 167 i dalje.

⁵⁶ Gesetz über das internationale Privatrecht (IPRG) od 18. 12. 1987. god.

⁵⁷ Gesetz über die Schuldbetreibung und Konkurs od 11. 4. 1889. god.

⁵⁸ Detaljnije o načinu implementacije Haške konvencije u Švicarskoj vidi: Eichner, op. cit., str. 169. i dalje.

⁵⁹ Više na: <https://ets-rboisbouvier.mc/en/the-swiss-trust-a-flexible-instrument-that-failed-to-convince/>, takođe: <https://www.dardikman.com/en/swiss-trust-law-the-current-landscape-without-a-domestic-trust-law/> (septembmar 2025.)

pravna figura na koju se uvijek primjenjuje strano materijalno pravo, ali se za razliku od ranije, kada su za trust bile mjerodavne kolizijske norme za ugovore, a kasnije za privredna društva⁶⁰, trust, ukoliko potpada pod konvencijsku definiciju, priznaje kao takav, kao institut *sui generis*, bez bilo kakve ekvivalencije u domaćem pravu. U tom smislu se jasno odražava različitost pristupa Švicarske i Italije, jer se ratifikacijom Konvencije u Švicarskoj nije težilo materijalnopravnoj integraciji trusta u švicarsko pravo, nego samo olakšavanju implantacije odnosa trusta u švicarsko pravo (Wolf, Jordi, 2008, str. 43).

Švicarska za razliku od Konvencije proširuje mogućnost priznanja i na trustove koji nisu osnovani u pismenoj formi. Osim toga, Švicarska je odustala od mogućnosti primjene člana 13. Konvencije, koji omogućava državi potpisnici da uskrati priznanje trustova koji su samo po izboru mjerodavnog prava strani trustovi, dok su svi ostali elementi najuže povezani sa švicarskim pravom (tzv. *Binnentrust* ili unutrašnji trust).⁶¹ U tom smislu Švicarska priznaje i takve trustove, uz primjenu članova 15., 16. i 18. Konvencije koji omogućavaju uskraćivanje pravnog dejstva trustovima koji su protivni kogentnim odredbama i *ordre public* u zemlji priznanja.⁶² Ipak, mogućnost osnivanja unutrašnjih trustova u Švicarskoj nije naišla na široko prihvatanje od strane prakse kao što je to slučaj u Italiji (vidi supra). Neki autori razlog tome vide u nedovoljno razjašnjenim poreskopравnim posljedicama osnivanja takvih trustova u Švicarskoj.⁶³

Ratifikacijom Konvencije, koja je ratificirana prvenstveno u cilju povećanja nivoa pravne sigurnosti u pogledu priznavanja stranih trustova, a što se smatra ostvarenim,⁶⁴ došlo je i do nekih posljedica koje nisu uvijek logične, a ni naročito pravedne u odnosu na involvirane sudionike datih odnosa. Ukoliko trust odnosno *Treuhand*-konstrukcija potpada pod konvencijski trust-koncept, onda i prema švicarskom pravu nastupaju sva pravna dejstva predviđena Konvencijom, a naročito segregacija imovine trusta od ostale imovine trusteeja. Takva segregacija koja čini da imovina trusta ne spada u stečajnu masu u slučaju stečaja trusteeja, međutim, ne nastupa u svim slučajevima u švicarskom pravu. Načelno švicarsko pravo dozvoljava

⁶⁰ O kvalifikaciji trusta u ranijem pravu Švicarske vidi: Hahn, op. cit. str. 54.

⁶¹ Vidi: Wiegand/Hurni, op. cit., str. 316–317.

⁶² O odnosu priznanja trusta i švicarskih materijalnopravnih odredbi u oblasti bračnog i nasljednog prava i prava nekretnina naročito u vezi sa rezervama predviđenim čl. 15., 16. i 18. Konvencije vidi: Wolf/Jordi, op. cit., str. 45 i dalje.

⁶³ Tako Eichner, op. cit., str. 189–190.

⁶⁴ Pozitivno se o efektima ratifikacije Konvencije s aspekta pravne sigurnosti očituju npr. Wolf/Jordi, op. cit., str. 37.

izlučno pravo uvijek kada je fiducijar imovinu trusta stekao direktno od fiducijanta, a ne od trećih lica (tzv. *Unmittelbarkeitsprinzip*⁶⁵). No, ovo pravo se ne priznaje uvijek kada je imovina stečena od strane trećih. Prema švicarskom pravu, izlučno pravo postoji uvijek kada trust u pitanju potpada pod dejstvo normi Haške konvencije, tj. kada se na trust primjenjuje strano pravo. U decembru 2024. godine Savezni sud Švicarske (BGer 5A_89/2024) je potvrdio da za strane trustove koji potpadaju pod Konvenciju – naročito u slučaju neopozivih trustova, imovina ne ulazi ni u ostavinsku ni u stečajnu masu, niti se uračunava u nasljedni dio.⁶⁶ Ova presuda potvrđuje visoki stepen pravne segregacije trust fonda u švicarskom pravu, kada je trust valjano osnovan prema stranom pravu. Kada se primjenjuje švicarsko pravo Treuhanda, onda izlučno pravo postoji samo u nekoliko situacija, i to ukoliko imamo više nego jednog fiducijara (Treuhändera) i ukoliko je fiducijar banka ili investicioni fond, u ostalim slučajevima ne postoji izlučno pravo u korist fiducijanta (Treugebera).

Pred ovom pozadinom se treba složiti s autorima prema kojim ovako različit ishod u dvjema s interesnog odnosno ekonomskog aspekta istovjetnim situacijama nepoželjan, jer se različit ishod temelji samo na izboru osobe fiducijara i/ili mjerodavnog prava.⁶⁷ U tom smislu ratifikacija Konvencije u Švicarskoj možda jeste olakšala priznavanje stranih trustova i ukinula neke nedoumice i nelogičnosti koje su postojale u ranijoj praksi u vezi s priznavanjem stranih trustova, što je, bez sumnje pozitivno s obzirom na praktično postojanje trustova u Švicarskoj. S druge strane, na neki način stvorena je situacija zbog koje primjera radi Njemačka upravo nije ratificirala Konvenciju, a to je, da se stranom trustu priznatom posredstvom djelovanja Konvencije priznaju neka dejstva određena samom Konvencijom, dok se domaćim pravnim subjektima u njihovim aranžmanima koji imaju iste ciljeve, ta dejstva u određenim okolnostima uskraćuju.

Pored činjenice da Švicarska od 2007. priznaje strane trustove na temelju Konvencije, i unatoč odbacivanju reguliranja vlastitog domaćeg trusta, recentni razvoj ipak pokazuje dodatno osnaživanje tog okvira. Naime, nakon izmjena zakona o građanskom postupku (ZPO) i međunarodnom privatnom

⁶⁵ O ovom principu pogledati više u okviru poglavlja o njemačkom Treuhandu, III.E.1.3., Softić Kadenić, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2014.

⁶⁶ Vidi WengerPlattner, Trusts in Swiss Estates a new Federal Supreme Court Decision provides some clarity, dostupno na: https://media.wenger-plattner.ch/filer_public/e3/79/e379b826-43a3-4a61-b370-3ad7f231479c/trusts_in_swiss_estates_-_a_new_federal_supreme_court_decision_provides_some_clarity.pdf (septembar 2025).

⁶⁷ Ovaj stav zastupa Eichner, op. cit., str. 134–135.

pravu (IPRG) iz 2021. koje su potvrdile valjanost jednostranih arbitražnih klauzula u testamentima i aktima o osnivanju trustova i fondacija, Švicarska je 2025. uvela posebna arbitražna pravila za ovu oblast (Supplementary Swiss Rules for Trust, Estate and Foundation disputes).⁶⁸ Ovaj set pravila mogućava rješavanje sporova povodom nasljeđivanja, trustova i fondacija arbitražnim putem, uz zadržavanje povjerljivosti i fleksibilnosti postupka. Time Švicarska dodatno potvrđuje svoj značaj kao foruma za međunarodne trust i nasljedne sporove, povezujući ratifikaciju Konvencije s modernim mehanizmima rješavanja sporova.

6. Umjesto zaključka

Sagledano četrdeset godina nakon usvajanja, države kontinentalnog prava koje su ratificirale Konvenciju su pokazale da trustovi nisu nespojivi s osnovnim principima njihovih pravnih sistema, jer ratifikacija Konvencije obavezuje na priznavanje trusta u okviru ugovornica. Autonomna definicija trusta prema Konvenciji otvorila je mogućnost priznavanja trusta i izvan angloameričkog pravnog sistema, koji su tvorci Konvencije prvobitno imali na umu. Ova okolnost pokrenula je intenzivan istraživački proces unutar civilnopravnih sistema, s ciljem identifikacije instituta koji se mogu smatrati ekvivalentima angloameričkom trustu, a koji zadovoljavaju kriterije utvrđene Konvencijom, uz intenzivnu akademsku diskusiju o potrebi i mogućnostima uvođenja domaćeg ekvivalenta trusta.

U tom smislu, možda i ključni doprinos Konvencije se ogleda u njenoj ulozi u promjeni stava prema kompatibilnosti trusta sa kontinentalnim pravnim sistemima. Potpisivanje ove Konvencije dovelo je do porasta broja stručnih i uporednopravnih radova na temu trustova, koji su značajno doprinijeli uklanjanju predrasuda u vezi s trustom i učvršćivanju percepcije trusta kao korisnog i moralnog pravnog instituta. Bez Konvencije, ovaj proces bi vjerovatno tekao znatno sporije.

Ipak, savremeni razvoj pokazuje kako se dometi Konvencije danas konfrontiraju s novim globalnim standardima, naročito u kontekstu transparentnosti. Revidirani standardi Financial Action Task Force-a (FATF standardi 2024), te OECD-ov *Beneficial Ownership Toolkit* (2024)⁶⁹ insistiraju na

⁶⁸ Vidi: <https://www.swissarbitration.org/supplemental-swiss-rules-for-trust-estate-and-foundation-disputes-1-july/> (septembar 2025).

⁶⁹ OECD and IDB (2024), *Building Effective Beneficial Ownership Frameworks: A joint Global Forum and IDB Toolkit - Second edition*, Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, OECD, Paris, www.oecd.org.

potpunim i ažurnim registrima stvarnih vlasnika.⁷⁰ Konvencija, koja je zamišljena primarno kao koliziorni instrument, ne uređuje pitanja transparentnosti, što iz današnje perspektive otvara dilemu o njenoj usklađenosti sa savremenim zahtjevima međunarodnih regulatora.

U sličnom pravcu se kreće i pravo Evropske unije: četvrta i peta AML direktiva⁷¹ uvele su registre o stvarnim vlasnicima (beneficial owners) kompanija, pravnih osoba, trustova i sličnih pravnih aranžmana, dok je presuda *Presuda WM i Sovim SA protiv Luxembourg Business Registers* (spojeni predmeti C-37/20 i C-601/20) ograničila javni pristup tim podacima. Novi AML paket iz 2024. godine⁷² dodatno jača obaveze i predviđa digitalno povezivanje registara kroz sistem BORIS (Beneficial Ownership Registers Interconnection System), čime trust dobija novu dimenziju u okviru finansijske regulacije. Konačno, digitalna transformacija otvara i pitanja koja 1985. nisu mogla biti predviđena: interoperabilni elektronski registri, ali i koncept „blockchain trustova“ te automatizacija fiducijarnih odnosa putem *smart ugovora*. Sve to upućuje na zaključak da Konvencija ostaje relevantna, ali da njena primjena mora biti promišljena u svjetlu globalnih zahtjeva za transparentnost i digitalizaciju.

org/tax/transparency/documents/effectivebeneficial-ownership-frameworks-to-olkkit-secondedition-2024.pdf. (septembar 2025.)

⁷⁰ FATF (2024), *Guidance on Beneficial Ownership and Transparency of Legal Arrangements*, FATF, Paris, <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial>

⁷¹ *Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ i Direktiva (EU) 2018/843 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma te o izmjeni Direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU.*

⁷² *Direktiva (EU) 2024/1640 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o mehanizmima koje države članice trebaju uspostaviti radi sprečavanja korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937 te o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2015/849, i Uredba (EU) 2024/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma.*

Bibliografija

- Born, G. (2021). The Hague Convention on choice of court agreements: A critical assessment. *University of Pennsylvania Law Review*, 169(8), 2079–2126.
- Braun, C. (2013). The framing of a European law of trusts. In L. Smith (Ed.), *The worlds of the trust*. Cambridge University Press.
- Braun, C. (2011). Trusts in the Draft Common Frame of Reference – The best solution for Europe? *Cambridge Law Journal*, 70(2), 327–350.
- Code civil. (1804/2014). *Code civil* (konsolidirana verzija od 6. kolovoza 2014.). <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>
- Consiglio di Stato. (2013). *Decisione n. 07781/2012 del 7 marzo 2013*. <http://www.il-trust-in-italia.it>
- Di Sapio, G. (2012). Gli strumenti contrattuali di cura e di protezione dei minori d'età portatori di handicap: Un'esposizione. In G. Zatti (Dir.), *Trattato di diritto di famiglia* (Vol. VI). Giuffrè.
- Direktiva (EU) 2015/849 Europski parlament i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ.
- Direktiva (EU) 2018/843 Europski parlament i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive (EU) 2015/849 o sprječavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma te o izmjeni Direktiva 2009/138/EZ i 2013/36/EU.
- Direktiva (EU) 2024/1640 Europski parlament i Vijeća od 31. svibnja 2024. o mehanizmima koje države članice trebaju uspostaviti radi sprečavanja korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937 te o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2015/849.
- Dorđević, S. (2013). Transpozicija stranih stvarnih prava na pokretnim stvarima prema Nacrtu zakona o međunarodnom privatnom pravu. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 61(1), 121–145.
- Eichner, T. (2007). *Die Rechtsstellung von Treugebern und Begünstigten aus Trust und Treuhand*. Helbing Lichtenhahn.
- Financial Action Task Force. (2024). *Guidance on beneficial ownership and transparency of legal arrangements*. FATF. <https://www.fatf-ga->

fi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-Beneficial

- Fumagalli, L. (2009). National report for Italy. In S. Kortmann et al. (Eds.), *Towards an EU directive on protected funds*. Kluwer Legal Publishers.
- Gazzoni, F. (2012). Il trust. In A. Gabrielli & F. Gazzoni (Dirs.), *Trattato della trascrizione*. Giuffrè.
- Gesetz über das internationale Privatrecht (IPRG), 18. prosinca 1987.
- Gesetz über die Schuldbetreibung und Konkurs, 11. travnja 1889.
- Grimaldi, M., & Barrière, F. (2011). Trust and fiducie. In A. Hartkamp et al. (Eds.), *Towards a European civil code* (4th revised and expanded ed.). Wolters Kluwer.
- Griziadei, M., et al. (2009). *Commercial trusts in European private law*. Cambridge University Press.
- Griziadei, M. (1999). Trusts in Italian law. In M. Cantin Cumyn (Ed.), *La fiducie face au trust dans les rapports d'affaires*. Bruylant.
- Gvelesiani, M. (2025). Problematics of translation of some terms related to "Treuhänder." *Revista de Științe Politice / Revue des Sciences Politiques*, 86, 214–224.
- Hague Conference on Private International Law. (1985). *Convention on the law applicable to trusts and on their recognition*. <https://www.hcch.net/upload/conventions/txt30en.pdf>
- Hague Conference on Private International Law. (n.d.). *Status table: Convention on the law applicable to trusts and on their recognition*. http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=59
- Hahn, J. (2009). *Integrationsstufen des angelsächsischen Trusts innerhalb der Heimatrechtsordnung am Beispiel der Schweiz, Liechtenstein und Monaco*. Peter Lang.
- Koessler, P. (2012, March 1). *Is there room for the trust in a civil law system? The French and Italian perspectives*. SSRN. <http://ssrn.com/abstract=2132074>
- Ludovici, M., & Mirabella, G. (2024, October 18). Italy's inheritance and gift tax reform enhances clarity on trust use. *International Tax Review*.
- Lupoi, M. (2005). A civil law perspective on trusts and the Italian case. *Trusts & Trustees*, 11(2), 102–111.

- Lupoi, M. (1998). Effects of the Hague Convention in a civil law country. *Trusts & Trustees*, 15(22), 22–30.
- Lupoi, M. (2007). The Hague Convention, the civil law and the Italian experience. *Trust Law International*, 21(2), 74–80.
- Lupoi, M. (2003). Italy: An independent approach to trusts in a civil law country. *Trusts & Trustees*, 9(6), 507–514.
- Lupoi, M. (1995). The shapeless trust. *Trusts & Trustees*, 3, 14–20.
- Lupoi, M. (1998). Trusts and civilian categories (Problems spurred by Italian domestic trusts). In R. Helmholz & R. Zimmermann (Eds.), *Itinera fiduciae*. Duncker & Humblot.
- Lupoi, M., & Arrigo, L. (1999). National report for Italy. In D. Hayton et al. (Eds.), *Principles of European trust law*. Kluwer.
- Meškić, Z., & Đorđević, S. (2016). *Međunarodno privatno pravo: Opći dio*. Privredna štampa.
- OECD & Inter-American Development Bank. (2024). *Building effective beneficial ownership frameworks: A joint Global Forum and IDB Toolkit* (2nd ed.). Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, OECD. <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/effectivebeneficial-ownership-frameworks-toolkit-secondedition-2024.pdf>
- Romann, H. (2002). *Wie kann die Schweiz das Haager Trust-Übereinkommen umsetzen?* Europa Institut, Universität Zürich.
- Sanoro, R. (2009). *Il trust in Italia* (2nd ed.). Giuffrè.
- Seiler, H. (2005). *Trust und Treuhand im schweizerischen Recht*. Schulthess Juristische Medien AG.
- Smith, L. (2005). The trust between common core and common law. In *Le trust en droit international privé: Perspectives suisses et étrangères*. Schulthess.
- Softić Kadenić, D. (2014). *Doktorska disertacija*. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Swiss Arbitration Centre. (n.d.). *Swiss rules for trust, estate and foundation disputes*. <https://www.swissarbitration.org/supplemental-swiss-rules-for-trust-estate-and-foundation-disputes-1-july/>
- Thévenoz, L. (2001). *Trusts en Suisse / Trusts in Switzerland*. Schulthess.

- Tribunale di Firenze. (2013). *Sentenza n. 1630/2013 del 16 maggio 2013*. <http://www.il-trust-in-italia.it>
- Tribunale di Milano. (2013). *Sentenza n. 84177/2012 del 22 gennaio 2013*. <http://www.il-trust-in-italia.it>
- Uredba (EU) 2024/1624 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma.
- Van der Veen, R. (2023). Fiduciary duties and the 1985 Hague Trusts Convention. *Trusts & Trustees*, 29(7), 643–648.
- Von Overbeck, A. (1985). *Explanatory report on the Hague Convention on the law applicable to trusts and on their recognition*. Hague Conference on Private International Law. <http://www.hcch.net/upload/expl>
- Wendehorst, C. (2010). *Münchener Kommentar zum BGB* (5th ed.). C.H. Beck.
- Wenger Plattner. (n.d.). *Trusts in Swiss estates: A new Federal Supreme Court decision provides some clarity*. https://media.wenger-plattner.ch/filer_public/e3/79/e379b826-43a3-4a61-b370-3ad7f231479c/trusts_in_swiss_estates_-_a_new_federal_supreme_court_decision_provides_some_clarity.pdf
- Wiegand, W. (1980). Fiduziarische Sicherungsgeschäfte. *Zeitschrift des Bernischen Juristenvereines*, 116(12), 481–510.
- Wiegand, W., & Hurni, C. (2009). National report for Switzerland. In K. Reid, S. C. J. J. Kortmann, D. J. Hayton, N. E. D. Faber, & J. W. A. Biemans (Eds.), *Towards an EU directive on protected funds*. Kluwer Legal Publishers.
- Wolf, S. (Ed.). (2008). *Der Trust – Einführung und Rechtslage in der Schweiz nach dem Inkrafttreten des Haager Trust-Übereinkommens*. Bern.
- Wolf, S., & Jordi, A. (2008). Trust und schweizerisches Zivilrecht – insbesondere Ehegüter-, Erb- und Immobiliensachenrecht. In S. Wolf (Ed.), *Der Trust – Einführung und Rechtslage in der Schweiz nach dem Inkrafttreten des Haager Trust-Übereinkommens*. Bern.

Darja Softić Kadenić, Ph. D., LL. M. (Graz)

Associate professor

University of Sarajevo

Faculty of Law

d.softic@pfsa.unsa.ba

THE HAGUE CONVENTION ON THE LAW APPLICABLE TO TRUSTS AND THEIR RECOGNITION

Summary

Forty years after its adoption, the Hague Convention on the Law Applicable to Trusts and on their Recognition continues to represent a key international instrument in the field of the conflict of laws of trusts. In identifying the essential elements that constitute a trust, international instruments on trust law are of particular importance, with the Convention occupying a central position, alongside certain comparative-law projects aimed not only at bringing the common law trust closer to continental legal systems, but also at identifying and fostering the development of alternative trust concepts.

In order to achieve its objective of unifying conflict-of-laws rules and regulating the recognition of trusts, the Convention sought to make the trust institution accessible to legal practitioners in jurisdictions that do not recognise it as a legal figure, thereby offering a normative explanation of what constitutes a trust. Although the Preamble emphasises the unique character of the common law trust, the Convention does not adopt the Anglo-American trust in its original form. Instead, it establishes an autonomous convention-based concept of the trust, which encompasses other trust concepts, provided that they meet certain fundamental criteria.

Several civil law jurisdictions have ratified the Convention, with the consequences of ratification differing significantly from one state to another. The aim of this paper is to demonstrate how and why, forty years after its adoption, the Convention has retained its role as a foundational instrument of private international law, while also examining how, in the contemporary context, its reach intersects with emerging global standards. Particular attention is devoted to analysing the differing post-ratification trajectories and developments in legal practice through the examples of Italy and Switzerland.

Keywords: *trust, Hague Convention on the Law Applicable to Trusts and on their Recognition, common law, civil law, conflict-of-laws rules*

ZLOUPOTREBA JAVNIH RESURSA KAO PROTIVPRAVNI MODEL FINANSIRANJA IZBORNOG PROCESA U BOSNI I HERCEGOVINI – ANALIZA NORMATIVNOG OKVIRA I INSTITUCIONALNOG ODGOVORA

Sažetak

Korištenje javnih sredstava za realizaciju aktivnosti u izbornom procesu predstavlja snažan udar na temeljne principe slobodnih i poštenih izbora, posebno u pogledu zahtjeva za jednakim izbornim uslovima. Ono neposredno ugrožava stabilnost i funkcionalnost demokratskih institucija, te podriva koncept vladavine prava. Novije izmjene normativno – pravnog okvira u BiH, prepoznale su ozbiljnost i kompleksnost ovog problema, te podrobnije regulisale pojavne forme zloupotrebe javnih resursa, uključujući i sankcionisanje prikrivenih kupovine glasova. Uprkos tome, institucionalna reakcija tijela za zaštitu prava u izbornom procesu – CIK BiH i Suda BiH, potvrđuje njihovo pasivno i pravno – formalističko postupanje u odnosu na usvojena legislativna rješenja, te suzdržanost u učinkovitom institucionalnom odgovoru na ovu iznimno rasprostranjenu protivpravnu pojavu.

Ključne riječi: *zloupotreba javnih resursa, zarobljena država, izborna kampanja, CIK BiH, slobodni i pošteni izbori*

1. Uvod

Demokratski politički sistem u svojoj osnovi zahtijeva osiguranje svih neophodnih pretpostavki da iskazana volja građana, kako nosilaca suvereniteta, o oblikovanju političkog života zajednice, bude centralna i rukovodeća odrednica. Iz tog razloga, demokracija političkih institucija, u svom primarnom vidu, ispituje se upravo sa aspekata kvaliteta i integriteta izbornog procesa, odnosno svih mehanizama primijenjenih od strane državnih

struktura, kako bi sami izbori zadovoljili standarde slobodnih i poštenih, te bili vjerodostojni prikaz stvarne volje biračkog tijela.

Uvažavajući značaj izbornog procesa u demokratskom životu svake države, jedan od temeljnih zahtjeva koncepta slobodnih i poštenih izbora ogleda se u uspostavljanju kako pravnog i institucionalnog okvira, tako i cjelokupnog političkog ambijenta, u kojem će svi politički subjekti koji učestvuju u izbornom procesu, imati izjednačene početne pozicije i ravnopravne uslove za participaciju u izbornoj utrci. Kako korištenje javnih (državnih) sredstava i resursa od strane političkih subjekata koji u izbornom periodu obnašaju javnu vlast može značajno narušiti ravnopravne izborne uslove, te određene političke subjekte dovesti u nepovoljniji položaj, pojavila se potreba da se na međunarodnom i nacionalnom nivou definišu oni oblici postupanja političkih subjekata sa javnim resursima kojima se isti zloupotrebljavaju i stavljaju u funkciju postizanja boljeg izbornog rezultata, ali i predvide konkretne i učinkovite politike sankcionisanja.

U cilju sistemskog pristupa u analizi ovog fenomena, u ovom radu na prvom mjestu biće obrađen normativno – pravni okvir, kako na međunarodnom, tako i na nivou BiH, u vezi prevencije i sankcionisanja zloupotrebe javnih resursa u izbornom procesu, sa posebnim naglaskom na zakonska obilježja bića ovog koncepta. Cijeneći važnost uspostavljanja odgovarajućeg legislativnog postupka za utvrđivanje odgovornosti za eventualne zloupotrebe javnih resursa, rad sadrži i pregled proceduralnih aspekata zaštite izbornog prava, sa fokusom na zloupotrebu javnih resursa, uz konkretne pravne implikacije koje iz istih proizlaze.

Centralni dio rada sačinjava sveobuhvatni pregled i analiza prakse CIK BiH i Suda BiH u postupcima utvrđivanja odgovornosti političkih subjekata za zloupotrebu javnih resursa u izborne svrhe, uključujući i kritičku ocjenu opravdanosti i adekvatnosti primijenjenih metoda tumačenja prilikom ispitivanja ispunjenosti zakonskih obilježja bića ovog nedozvoljenog oblika postupanja političkih subjekata. U konačnici, na temelju provedene analize, biće ustanovljeni svrsishodnost i stvarni učinci predmetnog odlučivanja nadležnih institucija na planu (ne)postizanja ravnopravnih uslova za sve učesnike u izbornom procesu, te će se nastojati identifikovati ključni instrumenti, na osnovu kojih bi se sam sistem preveniranja i sankcionisanja zloupotrebe javnih resursa učinio funkcionalnim i podobnim za ostvarivanje postavljenih ciljeva.

2. Normativno – pravni okvir zabrane zloupotrebe javnih resursa za finansiranje izborne kampanje

2.1. Opšte odrednice o zloupotrebi javnih resursa kao obliku nezakonitog finansiranja izborne kampanje i institucionalnog zarobljavanja

Zloupotreba javnih resursa predstavlja svaki vid korištenja pokretne ili nepokretne imovine koja je u vlasništvu određenog političko - teritorijalnog nivoa vlasti, odnosno određenog javnog organa, od strane nosilaca javne vlasti, u svrhu ostvarivanja nekog nezakonitog cilja. Dodatno, zloupotreba javnih resursa može obuhvatiti i druge modalitete iskorištavanja položaja u sistemu javne vlasti, determinisane navedenom svrhom. Problem zloupotreba javnih resursa poprima posebnu dimenziju kada se one primjenjuju kao mehanizmi finansiranja izbornih kampanja, na način da se predmetna sredstva stavljaju u neposrednu funkciju ostvarivanja što boljeg izbornog rezultata onih koji pretenduju da tu vlast zadrže. Upravo navedeno dovodi do direktnog podrivanja demokratskog političkog sistema, čiji su *conditio sine qua non* slobodni i poštteni izbori, a na nivou ustavne i političke teorije, postoji konsenzus da ravnopravni uslovi izbornog takmičenja u svim izbornim fazama, predstavljaju konstitutivni elemenat ovog pravnog konstrukta (Smerdel i Sokol, 2006, 235).

Dakle, važnost prepoznavanja i učinkovitog sankcionisanja svakog oblika zloupotrebe javnih resursa u svrhu finansiranja izborne kampanje, determinisana je sa dva odlučujuća faktora: a) na prvom mjestu, bez obzira u kojoj formi se ta sredstva pojavljuju, ista imaju karakter javnih, koja u sociološkom smislu predstavljaju sredstva koja proporcionalno pripadaju svim članovima određene društvene zajednice, a u pravnom smislu, pripadaju državi, odnosno odgovarajućoj jedinici ili organu unutar iste, koja su prikupljena primjenom monopola legitimne prisile, a koriste se radi ostvarivanja određene društvene vrijednosti; b) na drugom mjestu, korištenje javnih sredstava, kojima u tom trenutku raspolažu nosioci javnih vlasti, a koja se usmjeravaju ka finansiranju izborne kampanje, direktno uzrokuje neravnopravan tretman političkih subjekata u izornoj utrci, te onemogućava da konačni izborni rezultati budu vjerodostojan pokazatelj slobodne volje birača iskazane na izborima. Progresivnim širenjem ovog oblika zloupotrebe javnih resursa, izborni sistem neće biti u mogućnosti da zadovolji svoju temeljnu funkciju, a to je uspostavljanje demokratskih političkih institucija (Balić i Kapidžić, 2023, 181), na način da stvarna volja bičkog tijela i ona

materijalizovana u izbornim rezultatima neće biti podudarne, čime će javna vlast izgubiti svoje objektivno opravdanje, odnosno demokratski legitimitet.¹

Učestalost i negativni efekti ovog vida zloupotrebe javnih resursa posebno su immanentni sistemima sa “labavim” demokratijama, kakav je bosanskohercegovački, u kojem je uvoz demokratije uslijedio kroz dejstvo snaga međunarodne zajednice, nakon dugog perioda “neživljenja” ovog modela i tragičnog oružanog sukoba. Slabljenje ili potpuni gubitak funkcija javnih institucija, doveo je do sve prisutnijeg fenomena “zarobljene države”, kao vida sistemske korupcije, u kojoj uske interesne grupe preuzimaju kontrolu nad ključnim institucijama i kreiranjem javnih politika, spram kojih je sistem institucija nemoćan, jer ih isti oblikuju u skladu sa vlastitim ciljevima (Blagovčanin, 2024, 26). Kao jedan od glavnih mehanizama zarobljavanja države, Blagovčanin prepoznaje distribuciju javnih poslova na osnovu klijentelističke matrice, a koja je potvrđena nalazima Udruženja za borbu protiv korupcije “Transparency International” u BiH, prema kojima se 90% poslova u javnom sektoru dodjeljuje putem partijskih klijentelističkih kriterija.² Pogodno tlo za realizaciju navedenog zarobljavanja čini postojeća administrativno – teritorijalna organizacija BiH, sa izrazito velikom kadrovskom strukturom, koja ima za posljedicu da je svaka treća osoba u odnosu na ukupan broj zaposlenih u BiH zaposlen u javnom sektoru, što u uslovima zloupotrebe javnih resursa i izostanka stvarne demokratije, osigurava stabilnu partijsku infrastrukturu.³ Intenzivna primjena ovog modela finansiranja izbornog procesa u BiH, potvrđena je rezultatima monitoringa Lokalnih izbora održanih u oktobru 2024. godine, provedenog od strane Udruženja za borbu protiv korupcije „Transparency International“ u BiH. Navedeni rezultati ukazuju

¹ Više o demokratskom legitimitetu: Ratko Marković, *Ustavno pravo* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2010), 164–165.

² Transparency International Bosna i Hercegovina. (n.d.). Zvanična web-stranica. <https://ti-bih.org>

³ S. Blagovčanin, *Bosna i Hercegovina: zarobljena država i zarobljeno društvo*, 26. – 27. Autor je izveo kvantitativno jasne pokazatelje mehanizma putem koje vladajuće političke stranke osiguravaju podršku na izborima. Kada se ima u vidu da je ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru u BiH oko 250.000, te da u prosjeku svako domaćinstvo ima 3 člana sa pravom glasa, dolazimo do cifre od 750.00 građana, koji su direktno zavisni od javnog sektora. Ukoliko navedeno primijenimo u odnosu na opšte izbore održane 2022. godine, na kojima je za Parlamentarnu skupštinu BiH u oba entiteta evidentirano 1.588.008 važećih glasova, od kojih su tada vladajuće, etno – nacionalne stranke osvojile ukupno 672.086 glasova (SDA 273.547, SNSD 259.521, HDZ 139.018), možemo zaključiti da je javni sektor u dominantnom dijelu politizovan i stavljen u funkciju postizanja izbornih rezultata, kao sigurna baza glasova vladajućih stranaka, a navedena razlika od oko 80.000 glasova otpada ili na koalicione partnere navedenih stranaka ili na manji dio građana zaposlenih u javnom sektoru koji ne slijedi njihovu politiku.

da je u vremenskom periodu od 1.6. do 1.10. identifikovano 769 započetih i završenih javnih radova, čija procijenjena vrijednost iznosi 599.265.788 KM, kao i 369 pojedinačnih davanja različitim kategorijama stanovništva, čija ukupna vrijednost iznosi 59.053.354. KM.⁴ Na osnovi ovih kvantitativnih pokazatelja, kao nesporno može se zaključiti da je distribucija javnih sredstava i usluga, u najširem smislu riječi, izrazito intenzivirana u periodu od četiri mjeseca prije održavanja Lokalnih izbora, čime se otvara prostor da predmetna sredstva i usluge budu stavljene u funkciju izborne kampanje, te naruše princip ravnopravnih izbornih uslova.

2.2. Raspolaganje javnim resursima kroz redovno vršenje javne vlasti v. zloupotreba javnih resursa

Svaka zloupotreba javnih resursa označava svojevrsno privatizovanje istih, te poistovjećivanje javne funkcije sa ulogom kandidata na određenim izborima. Međutim, prepoznavanje ovog negativnog fenomena u praktičnom smislu povezano je sa nizom izazova, koji se ogledaju u otežanom razlikovanju korištenja državnih resursa radi legitimnog vršenja državne funkcije, na jednoj, do zloupotrebe javnih resursa na drugoj strani. Naime, stvarnost izvršavanja funkcija državne vlasti iziskuje kontinuirano raspolaganje javnim resursima, kroz različite modalitete distribucije dobara (isplate naknada, infrastrukturne, razvojne i druge projekte, itd), a predmetni proces se odvija tokom cjelokupnog trajanja mandata, uključujući i izborni period. Zbog toga se ne može svako raspolaganje javnim resursima, učinjeno u izbornom periodu po automatizmu tretirati kao njihovo zloupotrebljavanje, jer bi primjenom ovog krutog principa djelovanje sistema javne vlasti bilo u poptunosti paralizovano, a na stranu vladajućih političkih subjekata, bio bi stavljen nesrazmjern teret. Ukoliko zanemarimo očite vidove raspolaganja koja se vrše u izborne svrhe, neophodno je uspostaviti mehanizme temeljem kojih će se omogućiti djelotvorno obavljanje javne dužnosti, ali i prepoznati i sankcionisati svaki oblik zloupotrebe takvog obavljanja, koji je usmjeren na postizanje odgovarajućeg efekta u izbornom procesu. Kako bi se postigla ova pravična ravnoteža, Savjet Evrope je u svojim preporukama, ponudio nekoliko kriterija za rješavanje ovog iznimno osjetljivog pitanja (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope, 28 – 30), prema kojima⁵:

⁴ Podaci dostupni na: <https://transparentno.ba/monitoring-lokalnih-izbora-2024/>

⁵ Priručnik: Zloupotreba administrativnih resursa tokom izbornih procesa: uloga lokalnih i regionalnih izabраних predstavnika i javnih funkcionera (Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope) <https://rm.coe.int/misuse-of-administrative-resources-srp/1680a5a194>

- i. Nacionalna pravila kojima se prevenira zloupotreba javnih resursa, moraju biti primijenjena i tumačena u odnosu na njihov uticaj na neophodni kontinuitet i efikasnost državnog posla, na način da se pravi razlika između dugoročnih projekata ili hitnih mjera i državnih aktivnosti koje su uglavnom povezane sa izbornom kampanjom;
- ii. Neophodno je osigurati neutralnost i nepristrasnost državnih službenika u obavljanju njihovih funkcija, koja će u pojedinim slučajevima podrazumijevati i ograničenje njihovih političkih prava i sloboda;
- iii. U cilju stvaranja ravnopravnih uslova za sve političke subjekte, nužno je primijeniti i odgovarajuća ograničenja izbornih aktivnosti od strane nosilaca javnih funkcija, a što se može implementirati kroz zabranu vođenja kampanje za vrijeme obnašanja dužnosti ili kroz strože modele, suspenzije ili ostavke na funkciju od momenta ovjere kandidature.

Uz navedene izazove u procesuiranju, štetne posljedice koje uzrokuje zloupotreba javnih resursa, iziskuju nužnu reakciju svih institucionalnih kapaciteta, koji će svojom normativnom djelatnošću ili neposrednim mjerama u provođenju izbora, preventivnog ili represivnog karaktera, spriječiti svaki oblik direktne ili indirektno zloupotrebe javnih sredstava kojima raspolažu nosioci javnih vlasti, što predstavlja prvu pretpostavku slobodnog i poštenog izbornog okruženja. Predmetni cilj može se postići promptnim i sistemskim djelovanjem CIK BiH i drugih tijela za provođenje izbora, koji će temeljem sistemske ocjene dokaza u svakom konkretnom slučaju, utvrditi da li je stvarna volja političkih subjekata, bila usmjerena ka zloupotrebi javnih resursa, rukovođeni svrhom ovog instituta.

2.3. Međunarodni standardi u oblasti sprečavanja zloupotrebe javnih resursa u izborne svrhe

S obzirom da se zabrana zloupotrebe javnih resursa u izbornim procesima pojavljuje kao vanjska manifestacija proklamovanih političkih prava i sloboda i ostaje neodvojivo sa njima povezana, tako se u međunarodno – pravnom kontekstu, ista primarno veže za ključne dokumente univerzalnog i regionalnog karaktera, kojima se garantuju fundamentalna ljudska prava i slobode. U tom smislu, član 25 stav 1 tačka a) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, normira da *svaki građanin ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika, prema nekom od zabranjenih osnova, i bez razumnih ograničenja, bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa opštim i jednakim pravom glasa i tajnim glasanjem, koji osiguravaju slobodno*

izražavanje volje birača.⁶ Evropska konvencija o ljudskim pravima, u članovima 10 i 11 garantuje temeljna politička prava – slobodu izražavanja i slobodu okupljanja i udruživanja, dok je članom 3 Protokola broj 1 zasebno predviđeno pravo na slobodne izbore, temeljem kojeg se države članice *obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore tajnim glasanjem, pod uslovima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.*⁷

Pored navedenih instrumenata koji su inkorporisani u ustavno – pravni porijekal BiH, sa obavezujućom pravnom snagom, na međunarodnom planu se ističu i dokumenti koje ne prati sistem institucionalnog sankcionisanja, ali kojima se putem tzv. *mekog prava*, nastoji postići konsenzus među državama članicama o relevantnim pitanjima u odnosnoj materiji, kroz zauzimanje zajedničkog stava i opredjeljenja. Na tom mjestu, posebno ističemo Dokument iz Kopenhagena, usvojen na konferenciji članica Organizacije za sigurnost i saradnju (OSCE) održanoj 1990. godine, pod nazivom „Konferencija o ljudskoj dimenziji OSCE“, a u čijem uvodnom dijelu se ističe *odlučnost država članica da izgrade demokratska društva na temelju slobodnih izbora i vladavine prava*, a ovo načelno opredjeljenje, konkretizovano je u tački 5.1 Dokumenta, gdje se navodi da će se *slobodni izbori održavati u razumnim vremenskim razmacima, tajnim glasanjem ili ekvivalentnim postupkom slobodnog glasanja, pod uslovima koji će u praksi osigurati slobodno izražavanje mišljenja birača u izboru svojih predstavnika.*⁸ U Kodeksu dobrog vladanja u izbornom periodu usvojenom od strane Venecijanske komisije, pored niza mehanizama za implementacije ključnih segmenata slobodnih i poštenih izbora, u tački 3.1 istaknut je odlučujući značaj slobode birača da formiraju svoje mišljenje, kroz obavezu državnih organa da se pridržavaju principa neutralnosti.⁹ Također, Venecijanska komisija i OSCE utvrdili su Zajedničke smjernice za prevenciju i reagovanje na zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornih procesa, u okviru kojih su utvrđeni fundamentalni principi koji su od suštinskog značaja za prevenciju i reagovanje na zloupotrebu administrativnih resursa, a koji kumulativno posmatrano, predstavljaju preduslov da se osigura učinko-

⁶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. (1966). United Nations Treaty Series, 999, 171. Preuzeto sa https://treaties.un.org/doc/treaties/1976/03/19760323%2006-17%20am/ch_iv_04.pdf

⁷ Evropska konvencija o ljudskim pravima. (1950). Preuzeto sa https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_bos

⁸ Dokument iz Kopenhagena sa Konferencije o ljudskoj dimenziji OSCE iz 1990. godine. Preuzeto sa <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

⁹ Venice Commission. (2002, October 30). *Kodeks dobrog vladanja u izbornim pitanjima: Smjernice i obrazloženje* (Mišljenje br. 190/2002, CDLAD(2002)023rev-2cor). Council of Europe. Preuzeto sa [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-corsrb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-corsrb)

vit pravni okvir korištenja administrativnih resursa, a to su principi vladavine prava, političke slobode, nepristrasnosti, neutralnosti, ekvivalentnosti i jednakih mogućnosti. Dodatno, predviđene su konkretne mjere za izgradnju funkcionalnog pravnog okvira koji će postići navedeni cilj, pri čemu države nisu onemogućene u normiranju i preduzimanju i drugih mjera u tom pravcu, ali i sistem učinkovitih pravnih lijekova i sankcija.¹⁰

2.4. Zabrana zloupotrebe javnih resursa u kontekstu Izbornog zakona BiH

Nastavno na značaj koji je u međunarodnom kontekstu dat stvaranju pravičnih uslova za odvijanje izbornog procesa, te sprečavanje zloupotrebe javnih resursa, analiza nacionalnog normativnog okvira u ovom području, primarno iziskuje identifikaciju temeljnih ustavnih principa, koji čine osnov njegove izgradnje i implementacije. U tom smislu, Ustav BiH u članu 1.2. definiše BiH kao demokratsku državu koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i poštenih izbora.¹¹ Upravo ova ustavna odredba predstavlja temelj uspostavljanja sistema demokratskih institucija BiH, te se iz iste izvode tri fundamentalna principa koja su osnovna obilježja civilizovanih demokratskih sistema vlasti – princip vladavine prava, princip demokratije i njen neodvojivi sastavni dio, princip izbora,¹² koji moraju zadovoljiti standarde slobodnih i poštenih, da bi zaista ostvarili svoju svrhu, odnosno bili osnov legaliteta i legitimiteta vršenja javne vlasti. U duhu citirane ustavne odredbe, Izborni zakon naglašava da se izbor članova svih organa vlasti vrši na osnovu slobodnih i periodičnih izbora, opšteg i jednakog biračkog prava, sa izuzetkom posrednih izbora za pojedine institucije,¹³ a što je u institucionalnom smislu primarni zadatak CIK BiH, kao i drugih tijela za provođenje izbora.

Uslovi u kojima se odvija izborni proces u BiH, pokazuju da su subjekti koji pribjegavaju nezakonitim metodama postizanja izbornih rezultata, u velikom obimu prevazišli klasične metode “kupovine glasova” kroz nuđenje ili davanje određene količine novca u zamjenu za glas, te isti cilj nastoje postići vođenjem tzv. “funkcionerske kampanje”, putem koje u periodu neposredno

¹⁰ Venice Commission & OSCE/ODIHR. (2016, March 14). *Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes* (CDLAD(2016)004). Council of Europe / OSCE. Preuzeto sa [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004e)

¹¹ Bosna i Hercegovina. *Ustav Bosne i Hercegovine*, član 1.2. WIPO Lex.

¹² Vidjeti detaljnije: Ademović, N., Marko, J., & Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Predstavništvo Fondacije Konrad Adenauer u BiH.

¹³ Izborni zakon BiH, član 1.3.

pred održavanje izbora, raspolazu javnim sredstvima, nad kojima imaju potpuni monopol, stvarajući privid među biračima da se isto vrši radi postizanja određene opšte dobrobiti. Na taj način, prikrivaju se stvarni efekti činjenja, usmjereni ka promovisanju sebe i/ili određene političke partije kao kandidata na izborima, a javna sredstva se stavljaju u funkciju postizanja tih prikrivenih efekata. Upravo ova atmosfera odvijanja izbornog procesa u BiH dovela je do potpunog „stapanja“ partijskih funkcija sa javnih funkcijama tokom izborne kampanje, što je prouzrokovalo očitu neravnopravnost vladajućih i opozicionih političkih subjekata. (Transparency International u BiH, 2021, 31).¹⁴ Usljed toga, pojavila se potreba da se navedeni oblici „prikrivene kupovine glasova“ legislativno prepoznaju i sankcionišu, što je najprije učinjeno kroz izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, nametnute Odlukom Visokog predstavnika za BiH, broj 5/22 od 27. jula 2022. godine, kojima je u terminološkom dijelu Zakona, normirana zasebna kategorija „Zloupotreba javnih sredstava i resursa“, te je ista definisana kao *bilo koje nezakonito korištenje sredstava i resursa države BiH, entiteta, kantona, Brčko distrikta BiH i drugih jedinica lokalne uprave i samouprave, kojim kandidati na izborima i izbornim listama, kao javni ili državni dužnosnici, ili neposredno izabrana lica, raspolazu za potrebe obavljanja službene dužnosti. Pod resursima se, u smislu ove definicije, podrazumijevaju pokretna i nepokretna imovina, kao i svi ljudski resursi javnih institucija koji se koriste u okviru radnog vremena*.¹⁵

Shodno predmetnoj zakonskoj odrednici, mogu se ustanoviti sljedeća obilježja opšteg pojma zloupotrebe javnih sredstava i resursa:

- i. zloupotreba podrazumijeva protivpravno postupanje, odnosno korištenje javnih resursa protivno pozitivnim propisima;
- ii. u pogledu sredstava ili resursa koja se zloupotrebljavaju, ona mogu pripadati svim nivoima vlasti u BiH, od državnog do jedinica lokalne samouprave, te obuhvatati pokretnu i nepokretnu imovinu, ali i kadrovske potencijale;
- iii. raspolaganje koje predstavlja zloupotrebu mora biti izvršeno u službenom svojstvu, od strane javnih ili državnih dužnosnika, koji su kandidati na izborima ili izbornim listama ili od strane neposredno izabranih lica;
- iv. namjena raspolaganja javnim sredstvima ili resursima koja se zloupotrebljavaju jesu potrebe obavljanja službene dužnosti datog javnog ili državnog dužnosnika.

¹⁴ <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2021/05/TIBIH-Monitoring-Izborne-Kampanje-2020-WEB-FIN.pdf>

¹⁵ Bosna i Hercegovina. (2022). *Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH* („Službeni glasnik BiH“, broj 51/22), Odluka Visokog predstavnika za BiH broj 5/22 od 27. jula 2022.

U okviru predmetne Odluke, te naknadne Odluke Visokog predstavnika za BiH, broj 17/24 od 26. marta 2024. godine kojom su nametnute dodatne izmjene i dopune Izbornog zakona BiH, u dijelu zakonskih odredbi koje regulišu pravila ponašanja u izbornom periodu, izričito je određeno da je svim nosiocima izvršne funkcije, kao i nosiocima mandata zabranjena zloupotreba javnih sredstava. Također, u narednom stavu normirane su pojedinačne forme predmetnih zloupotreba, ali korištenjem nomotehničke formulacije „između ostalog“, što znači da sve potencijalne metode zloupotrebe javnih resursa za potrebe izbornog procesa koje se mogu pojaviti u praksi, nisu nužno ograničene na taksativno navedene legislativne forme, već da mogu obuhvatiti i druge radnje koje zadovoljavaju prethodno navedena opšta obilježja ovog fenomena. U tom kontekstu, zloupotreba javnih resursa podrazumijeva, između ostalog, sljedeće aktivnosti:¹⁶¹⁷

- a) korištenje pozicije rukovodioca organa ili ustanove za javnu promociju sebe kao kandidata i/ili političkog subjekta kojem pripada, kroz javnu promociju organa ili ustanove,
- b) uključivanje državnih službenika koji su podređeni kandidatu u obavljanju poslova u radnom vremenu s ciljem promocije kandidata ili političkih subjekata;
- c) korištenje prostorija javnih ustanova, organa ili javnih preduzeća za obavljanje predizbornih aktivnosti ako korištenje istih prostorija nije zagarantirano drugim kandidatima i političkim subjektima pod istim uslovima;
- d) korištenje sredstava komunikacije, informacionih usluga, kancelarijske opreme javnih ustanova, organa i javnih preduzeća za izbornu kampanju;
- e) korištenje sredstava prevoza u vlasništvu državnih, entitetskih, gradskih, kantonalnih ili opštinskih organa i organizacija bez naknade ili po sniženim naknadama za aktivnosti kampanje. Ova odredba ne odnosi se na prevoz osoba koje se posebno štite u skladu sa zakonom, koji se obavlja kao dio sigurnosnih mjera koje se primjenjuju u odnosu na visoke zvaničnike koji podliježu službenoj zaštiti koju pružaju nadležni organi prilikom obavljanja službene dužnosti ili postupanja po službenoj dužnosti;

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH: član 79 („Službeni glasnik BiH“, broj 24/24), Odluka Visokog predstavnika za BiH, broj 17/24 od 26. marta 2024. godine.

¹⁷ Kao potencijalne počiniocje zloupotrebe, citirana odredba Izbornog zakona predviđa „nosiocje izvršne funkcije utvrđene u članu 1.8 stav 6“, a koji član ne postoji u okviru Zakona, što ukazuje na očitu nomotehničku grešku.

- f) promocija političkih subjekata ili kandidata na javnim događajima ili manifestacijama koje finansiraju javne institucije ili javna preduzeća;
- g) prikupljanje potpisa ili vođenje izborne kampanje koju provode osobe koje obavljaju izbornu dužnost ili su državni službenici, tokom službenih aktivnosti ili događaja koje organizira javna institucija, javni organ ili javno preduzeće i
- h) korištenje javnih sredstava i resursa u svrhu direktne ili indirektne kupovine podrške birača tokom izborne kampanje, što uključuje između ostalog i pružanje jednokratne novčane ili nenovčane pomoći građanima ili kategorijama građana, osim ako je pružanje te pomoći planirano u okviru redovnih budžetskih subvencija.

Uvažavajući potrebu za funkcionisanjem javnih institucija i tokom izbornog perioda, u sklopu ovih izmjena, normirano je da predmetna ograničenja zloupotreba javnih sredstava, ne sprečavaju javne i izabrane dužnosnike ili državne službenike u vršenju službene dužnosti, te je upravo ona postala učestali osnov argumentacije nosilaca javnih funkcija za negiranje učinjenih zloupotreba.

U setu prezentovanih novina novog izbornog zakonodavstva, posebno mjesto u posljednjoj alineji navedenog zakonskog člana, zauzima prepoznavanje i pravno sankcionisanje „funkcionerske kampanje“, koju smo prethodno okarakterisali kao jednu od poluga zarobljene države, a koja podrazumijeva kumulativno ispunjenje sljedećih kriterija:

- i. kupovina podrške birača tokom izborne kampanje izvršenja putem zloupotrebe javnih resursa može biti direktna ili indirektna, što znači da su sankcionisane ne samo one aktivnosti nosilaca javnih vlasti u odnosu na koje se može *prima facie* zaključiti da su usmjereni ka kupovini podrške birača, već i one aktivnosti koje imaju neutralnu pojavnost, spremnu da postigne određeni javni interes, dok su stvarni efekti takvog postupanja isključivo orjentisani ka kupovini podrške birača. Kao primjer takve zloupotrebe, izričito je navedeno pružanje novčane ili nenovčane pomoći građanima ili grupi građana;
- ii. vremenski period kojim je obuhvaćeno sankcionisanje ovih aktivnosti, ograničen je na trajanje izborne kampanje, te ostaje nejasno zbog čega je zakonodavac primijenio ovaj limitirani vremenski period, za razliku od opšteg pojma zloupotrebe javnih resursa, koji se veže za momenat sticanja svojstva kandidata;
- iii. izuzetak kada navedeno postupanje neće predstavljati zloupotrebu javnih sredstava, jesu situacije kada je pružanje navedene pomoći planirano u okviru redovnih budžetskih subvencija. Međutim, upravo

ovaj izuzetak, u praksi odlučivanja CIK BiH koju ćemo prezentovati, predstavljao je osnov za zauzimanje izrazito pravno – formalističkog stava, koji je suprotan smislu i suštini koncepta zabrane zloupotreba javnih resursa, te predstavlja svojevrsan vid njegovog prihvatanja i ozakonjenja.

Izborni zakon BiH je u odnosu na instrumente sankcionisanja, u dijelu kaznenih odredbi, predvidio prekršajnu odgovornost političkog subjekta, za njegova postupanja ili postupanja njegovog kandidata, a kojima se povređuju pravila izbornog zakonodavstva koja zabranjuju zloupotrebu javnih resursa, uz mogućnost izricanja novčane kazne u iznosu od 3.000,00 do 30.000,00 KM.¹⁸

3. Mehanizmi i postupci zaštite prava u izbornom procesu u BiH sa osvrtom na sistem zloupotrebe javnih resursa

3.1. Nadležnost za zaštitu izbornih prava

Shodno odredbama Izbornog zakona BiH, zaštita izbornih prava stavljena je u nadležnost izbornih komisija i Apelacionog odjeljenja Suda BiH¹⁹. U pogledu prvostepene nadležnosti za zaštitu izbornih prava, ista je podijeljena između opštinskih/gradskih izbornih komisija i CIK BiH, zavisno od vrste navodno učinjene povrede, dok odgovor na pitanje pred kojim organom će se voditi drugostepeni postupak, zavisi od toga pred kojim organom je vođen prvostepeni postupak – ukoliko je u prvostepenom postupku postupala opštinska/gradska izborna komisija, po žalbi na odluku iste odlučivat će CIK BiH, a u slučaju da je prvostepeni postupak proveden pred CIK BiH, nadležnost za odlučivanje po žalbi ima Apelaciono odjeljenje Suda BiH.²⁰ Tako je Zakonom u Sudu BiH eksplicitno određeno, kao vid apelacione nadležnosti Suda BiH, i rješavanje po prigovorima koji se odnose na kršenje Izbornog zakona i dodatnih propisa i uputstava koja donosi CIK BiH,²¹ što znači da Sud BiH predstavlja posljednju redovnu instancu za zaštitu izbornih prava. Specifičnost postupka zaštite izbornog prava ogleda se i tome da se u slučajevima vođenja prvostepenog postupka pred opštinskim/gradskim izbornim komisijama, te žalbenog postupka pred CIK BiH, osigurava i trostepenost u odlučivanju, na način da je i u ovoj procesnoj situaciji, ostavljena mogućnost podnošenja

¹⁸ Izborni zakon BiH: član 19.9 stav 1 tačka 7): I.

¹⁹ Izborni zakon BiH: član 6.1.

²⁰ Detaljnije o raspodjeli prvostepene nadležnosti: Izborni zakon BiH, članovi 6.4. i 6.6.

²¹ Zakon o Sudu BiH: član 9 stav 2 a): („Službeni glasnik BiH“, broj 49/09 - prečišćen tekst, 74/09 - ispravka i 97/09)

žalbe Apelacionom odjeljenju Suda BiH. Dakle, žalba Sudu BiH, kao krajnji instrument zaštite izbornog prava, dozvoljena je protiv odluka CIK BiH, nezavisno da li je ista postupala kao prvostepeni ili drugostepeni organ.²²

Kada govorimo o zloupotrebi javnih resursa u svrhu finansiranja izbornog procesa, kao zasebnom segmentu kršenja pravila izbornog zakonodavstva, isti je stavljen u isključivu prvostepenu nadležnost CIK BiH, te posljedično tome, drugostepenu nadležnost Suda BiH.²³ Takođe, odredbama Izbornog zakona BiH, propisani su i rokovi za podnošenje prigovora, odnosno žalbi, kao i rokovi za odlučivanje po podnesenim prigovorima i žalbama.²⁴

3.2. Pravna sredstva i aktivna legitimacija u postupku zaštite izbornih prava

Pravno sredstvo kojim se pokreće prvostepeni postupak za zaštitu izbornih prava jeste prigovor, koji mogu podnijeti birači i politički subjekti koji smatraju da je njihovo pravo utvrđeno Izbornim zakonom BiH prekršeno. Dakle, Izborni zakon BiH je aktivnu legitimaciju za podnošenje prigovora ograničio isključivo na birače (osobe upisane u centralni birački spisak) i političke subjekte (političke stranke, nezavisni kandidati, koalicije i liste nezavisnih kandidata). Materijalno – pravni domet ovog prigovora ograničen je na korpus izbornih prava koja pripadaju aktivno legitimisanim subjektima, a koja su utvrđena Izbornim zakonom BiH.

Priroda i načini učinjenja određenih povreda izbornih prava, a posebno onih koji se odnose na zloupotrebu javnih resursa su takvi, da za iste saznaju najčešće organizacije civilnog društva, koje vrše monitoring izbornog procesa, a koje nisu aktivno legitimisane za podnošenje prigovora u ovom postupku. Jedina mogućnost koja je takvim organizacijama i svim drugim aktivno nelegitimisanim subjektima stajala na raspolaganju, bila je dostavljanje informacija nadležnim izbornim komisijama, koje bi zavisno od činjeničnog supstrata svakog pojedinog slučaja, procjenjivale da li ima osnova za provođenje postupka utvrđivanja odgovornosti. Zbog toga je posljednjom Odlukom Visokog predstavnika iz 2024. godine izvršena i izuzetno važna izmjena u ovom dijelu izbornog zakonodavstva, koja je odraz prepoznavanja navedene procesne poteškoće. Tako je ranija fakultativna mogućnost da izborne komisije, po saznanju za učinjenu povredu iz svoje nadležnosti, pokrenu

²² Vidjeti: Odluka Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-66/24 od 5.11.2024. godine.

²³ Izborni zakon BiH: član 7.2a

²⁴ Vidjeti: Izbornog zakona BiH: članovi 6.2. – 6.9.

postupak po službenoj dužnosti protiv političkog subjekta i zaposlenog ili na drugi način angažovanog u izbornoj jedinici, sada normirana kao *obligatorni model ex officio postupanja (preinačenje zakonske odredbe iz „mogu“ u „će“)*.²⁵ Također, u neizmijenjenoj formi, ostala je odredba Izbornog zakona BiH, kojom je određeno da inicijativu za pokretanje postupka može podnijeti svako pravno ili fizičko lice nadležnoj izornoj komisiji, u pisanoj formi, u kojoj je obavezno navesti mjesto, vrijeme, sadržaj učinjene povrede i počinioca. Dakle, navedeni subjekti, na temelju čije inicijative CIK BiH pokreće postupak imaju status podnosioca prijave, ali ne i stranke u postupku, jer se isti pokreće po službenoj dužnosti.

Međutim, ostaje nejasno i protivno izričitim zakonskim odredbama, zbog čega CIK BiH, nakon zaprimanja informacije/podneska o navodnim povredama izbornih prava od strane subjekata koji nisu aktivno legitimisani za podnošenje prigovora, u dijelu ispitivanja formalne urednosti informacije, konstatuje da ista *sadrži formalne nedostatke, jer je podnesena od neovlaštenog lica, zbog čega se.....ista cijeni kao inicijativa za pokretanje postuka, te se postupak vodi po službenoj dužnosti*.²⁶ Navedeno postupanje CIK BiH nema svoje legislativno utemeljenje, jer je Izborni zakon jasno razgraničio situaciju kada se postupak pokreće prigovorom od strane političkih subjekata ili birača, od situacije kada postupak pokreće CIK BiH po službenoj dužnosti, a na inicijativu bilo kojeg pravnog ili fizičkog lica. Zbog toga se ti subjekti ne mogu okarakterisati kao „neovlašteni“, te se ne može smatrati da njihova informacija sadrži formalne nedostatke (pod uslovom da je sačinjena u pisanoj formi, te da su u istoj navedeni mjesto, vrijeme, sadržaj učinjene povrede i počinitelj), jer su isti izričitim odredbama izbornog zakonodavstva ovlašteni da iniciraju pokretanje postupka u slučaju saznanja za povredu.

3.3. Pravna priroda postupka zaštite izbornih prava

Odredbe Izbornog zakona BiH ne sadrže eksplicitna rješenja u pogledu pravne prirode postupka zaštite izbornih prava, te se u tom pravcu pojavilo nekoliko otvorenih pitanja. U odnosu na postupak pred izbornim komisijama, predmetna nejasnoća je odraz *sui generis* prirode CIK BiH, te njenog posebnog položaja u sistemu podjele vlasti. Međutim, CIK BiH je u skladu sa

²⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 24/24): član 70 stav 2 - Odluka Visokog predstavnika za BiH, broj 17/24 od 26. marta 2024. godine <https://www.ohr.int/decision-enacting-the-law-on-amendments-to-the-election-law-of-bosnia-and-herzegovina-17/>

²⁶ Vidjeti: Zaključak Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-818-7/24 od 27.6.2024. godine.

ovlaštenjem da utvrdi proceduralne aspekte odlučivanja po prigovorima, datim u okviru Izbornog zakona BiH, usvojila Uputstvo o procedurama za rješavanje po prigovorima i žalbama podnesenim izbornim komisijama, a kojim je za pitanja koja nisu obuhvaćena ovim Uputstvom, predviđena primjena izbornih zakona (BiH, RS i BD BiH), te zakona o upravnom postupku.²⁷ U tom smislu, možemo zaključiti da predmetni postupak pred izbornim komisijama ima status posebnog postupka, regulisanog u dominantom dijelu odredbama Izbornog zakona BiH i predmetnog Uputstva, ali sa naglašenim upravno – pravnim elementima.

S druge strane, kada govorimo o žalbenom postupku pred Apelacionim vijećem Suda BiH, isti se ne može smatrati tipičnim upravnim sporom, iz razloga što ovo pitanje ne spada u domen prvostepene upravne nadležnosti Suda BiH, definisane članom 8 Zakona o Sudu BiH, već se smatra posebnom vrstom sudskog postupka iz domena apelacione nadležnosti Suda, isti se pokreće žalbom, a ne tužbom kao što je to slučaj kod upravnih sporova, te odluka CIK BiH koja se pobija u ovom postupku nema svojstvo upravnog akta, u punom smislu riječi, jer nije donesena u upravnom postupku, već posebnom postupku u kojem se supsidijarno primjenjuju pravila upravnog postupka. S obzirom na činjenicu da je centralni zadatak Suda BiH u ovoj vrsti predmeta ispitati zakonitost pobijane odluke CIK BiH, to je u okviru Zakona o upravnim sporovima BiH normirana posebna glava „IX – Postupak po izbornim žalbama“, kao *sui generis* vrsta upravnog spora, te je u odredbi člana 78 Zakona, predviđeno da predmetnu žalbu pored političkih subjekata, može uložiti i svako lice čije je pravo utvrđeno Izbornim zakonom BiH i propisima koje donosi CIK BiH, povrijeđeno ili koja ima određeni pravni interes.²⁸ Predviđanje postojanja „pravnog interesa“, kao osnova za aktivnu legitimaciju u žalbenom postupku, otvorena je mogućnost da sva pravna ili fizička lica, temeljem čije inicijative je vođen prvostepeni postupak pred CIK BiH, a koja nisu imala svojstvo stranke (jer nisu birači niti politički subjekti), pokrenu postupak preispitivanja zakonitosti donesene odluke CIK BiH.

Iako je navedenim normiranjem iz Zakona o upravnim sporovima BiH riješena situacija legitimacije za vođenje žalbenog postupak protiv odluka CIK

²⁷ Uputstvo za rješavanje po prigovorima i žalbama podnesenim izbornim komisijama – prečišćeni tekst (Centralna izborna komisija BiH), usvojeno 3. maja 2024. godine.

https://www.izbori.ba/Documents/izbori/podzakonski_akti/uputstvo_o_procedurama_za_rjesavanje_po_prigovorima_i_zalbama_podnesenim_izbornim_komisijama_precisceni_tekst_b.pdf

²⁸ Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, član 78: („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10)

BiH, Izborni zakon BiH ne predviđa analognu mogućnost u okolnostima kada je kao prvostepeni organ postupala opštinska izborna komisija po službenoj dužnosti, također na inicijativu pravnog ili fizičkog lica koje nije ovlašteno da podnese prigovor, da ta lica pokrenu žalbeni postupak pred CIK BiH, jer imaju neposredni pravni interes. Naime, nesporno je da u situacijama kada je određeni politički subjekt oglašen odgovornim za povredu izbornog zakonodavstva istom pripada pravo na žalbu jer on ima status stranke u postupku. Međutim, ukoliko je postupak po službenoj dužnosti obustavljen, pravno ili fizičko lice koje je iniciralo postupak, a nema status stranke u istom, može ostati uskraćeno za podnošenje žalbe iz razloga što se prema pravilima upravnog postupka, koji se supsidijarno primjenjuje u postupku pred izbornim komisijama, žalba protiv zaključka može izjaviti samo u onim situacijama kada je zakonom predviđena.²⁹ Uprkos navedenoj nejasnoći, u pojedinim slučajevima CIK BiH je dopuštao podnošenje žalbe na zaključke/obavještenja opštinskih izbornih komisija donesenim u postupku koji je pokrenut po službenoj dužnosti,³⁰ ali upravo ova nedorečenost zakonodavca, iziskuje podrebu da se ovo pitanje preciznije normira. Kao korektiv navedenog propusta iz izbornog zakonodavstva, mogu se primijeniti odredbe Zakona o upravnim sporovima BiH, na način da je ostavljena mogućnost podnošenja žalbe Apelacionom odjeljenju Suda BiH, ne samo protiv odluka CIK, već i protiv odluka bilo kojeg organa u BiH i entitetima, kojom se krši Izborni zakon BiH i propisi koje donosi CIK BiH, ukoliko to nije predmet druge redovne žalbe. U konačnici to znači da se fizičko ili pravno lice koje nije imalo svojstvo stranke u prvostepenom postupku pred opštinskom izbornom komisijom, te mu nije ostavljeno pravo žalbe na takvu odluku, a ima pravni interes za pobijanje iste, može direktno obratiti žalbom Apelacionom odjeljenju Suda BiH.

4. Pregled prakse odlučivanja Centralne izborne komisije u odnosu na zabranu zloupotrebe javnih resursa

Imajući u vidu prezentovani normativno – pravni okvir za prevenciju i sankcionisanje različitih manifestacija zloupotrebe javnih resursa iz člana 7.2a Izbornog zakona BiH, te postupak zaštite izbornog prava, u nastavku će biti analizirana praksa postupanja i odlučivanja CIK BiH u pogledu ispitivanja navodnih povreda ovog segmenta izbornog zakonodavstva, a koje postupke

²⁹ Član 212: Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16)

³⁰ Vidjeti: Vidjeti: Odluka Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-66/24 od 5.11.2024. godine.

je CIK BiH vodila po službenoj dužnosti, na temelju informacija organizacija civilnog društva, povodom Lokalnih izbora održanih u oktobru 2024. godine.

- **Odluka broj 05-1-07-5-2964/24 od 9.12.2024. godine (postupak protiv političke stranke HDZ BiH – Hrvatska demokratska zajednica BiH i Stjepana Piljića, kandidata za načelnika opštine Domaljevac – Šamac – utvrđena odgovornost)**³¹

U podnesenoj prijavi, navedeno je da je Stjepan Piljić, načelnik opštine Domaljevac – Šamac, zloupotrijebio javne resurse za vlastitu promociju sebe kao kandidata i političkog subjekta kojem pripada na Lokalnim izborima 2024. godine. Naime, imenovani je 17. 9. povodom besplatnih zdravstvenih pregleda posjetio lokalni Dom zdravlja, fotografisao se sa mještanima i na društvenoj mreži Facebook podijelio objavu sljedećeg sadržaja: „i dalje ZNA SE naš smjer, radimo za dobrobit svih“, što je slogan političke stranke HDZ BiH.

CIK BiH je nakon ocjene dokaza utvrdila dvostruku odgovornost, na jednoj strani Stjepana Piljića, kao nosioca izvršne funkcije i kandidata ove političke stranke za načelnika opštine, a na drugoj političke stranke HDZ BiH, i to zbog povrede odredbi člana 7.2a stav 2 točka a) Izbornog zakona BiH, jer je Stjepan Piljić koristio poziciju rukovodioca organa za javnu promociju sebe kao kandidata i političkog subjekta kojem pripada, kroz javne prezentacije rezultata organa. Naime, iz objave na društvenoj mreži Facebook proizlazi da je ista učinjena u svojstvu aktuelnog načelnika opštine, a njen opis i sadržaj ukazuju na promociju aktivnosti i rada opštinske uprave na čijem se čelu nalazi Stjepan Piljić, koji je ujedno i kandidat na lokalnim izborima ispred političke stranke HDZ BiH. Predmetnom objavom, imenovani je upoznavao birače i javnost o završenoj akciji u ovoj opštini, posebno ističući da je to urađeno uz podršku opštine Domaljevac – Šamac, uz obećanje da će sa ovakvim aktivnostima težiti i u budućnosti, uz navođenje slogana njegove izborne kampanje i političke stranke kojoj pripada, a koji je korišten na Lokalnim izborima 2024. godine. Time je Stjepan Piljić, kao nosilac izvršne funkcije i kandidat na izborima, imao mogućnost koju drugi kandidati i politički subjekti nisu imali, čime je prekršio odredbe Izbornog zakona BiH koje zabranjuju zloupotrebu javnih resursa. Odgovornost političke stranke HDZ BiH zasnovana je na činjenici da je Stjepan Piljić kao kandidat predložen ispred ove političke stranke, te je kao takva ovjerena za učešće na Lokalnim izborima 2024. godine.

³¹ Odluka Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-2964/24 od 9.12.2024. godine.

– **Postupak broj 05-1-07-5-818-7/24 od 27.6.2024. godine protiv političke stranke Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD – Milorad Dodik (postupak obustavljen)³²**

Informacija koju je CIK zaprimila u konkretnom slučaju, ukazivala je na tri primjera kršenja člana 7.2a Izbornog zakona BiH, i to na sljedeći način: a) Jovan Katić, načelnik opštine Istočno Novo Sarajevo, ispred političke stranke SNSD – Milorad Dodik, dana 29.5.2024. godine, potpisao je ugovore o dodjelu banjско – klimatskog liječenja za 91 penzionera sa područja ove opštine, a iz dostavljene fotografije je vidljivo da su svi penzioneri, u trenutku potpisivanja, bili prisutni u sali; b) Dana 30.5.2024. godine potpisan je sporazum o sufinansiranju troškova odlaska na banjско – klimatsko liječenje oboljelih od multiple skleroze iz Istočnog Novog Sarajeva, a imenovani načelnik je navedeno podijelio u svojoj objavi na društvenoj mreži; c) Opština Istočno Novo Sarajevo je dana 10.5.2024. godine objavila da će snositi troškove osposobljavanja učenika za vožnju (troškove ljekarskog uvjerenja, prve pomoću, testovnih pitanja i praktičnog dijela vožnje), te da će se obuka obavljati u tačno određenim školama, te da će onima koji su imali prosjek 5,00 biti finansiran cjelokupni iznos, a za sve ostale sa odličnim prosjekom ocjena, finansiraće se troškovi do 50% ukupnog iznosa.

Prema Odluci CIK BiH, u konkretnom slučaju se nije moglo utvrditi kršenje odredbi izbornog zakonodavstva o sprečavanju zloupotrebe javnih resursa, jer se u svim objavama na internet stranici Opštine Istočno Novo Sarajevo koje su promovisale prethodno navedene aktivnosti, ne spominje Jovan Katić, načelnik Opštine, u kontekstu kandidata za Lokalne izbore 2024. godine, niti se spominje politička stranka SNSD kojoj pripada, a identičan tekst on je podijelio na svom profilu. Navedeni tekst, prema ocjeni CIK BiH, predstavlja realizaciju aktivnosti i radova jedinice lokalne samouprave i načelnika Opštine, a da se radi o redovnim opštinskim aktivnostima, potvrđuje izjašnjenje Opštine Istočno Novo Sarajevo, kao i dostavljeni dokazi, prema kojima su predmetne aktivnosti bile planirane u Budžetu Opštine za 2024. godine.

– **Postupak broj 05-1-07-5-875-6/24 od 27. juna 2024. godine protiv političke stranke Socijaldemokratska partija BiH (postupak obustavljen)³³**

Iz informacije koju je CIK BiH zaprimila, proizlazi da je u ovom periodu gradonačelnica Grada Sarajeva Benjamina Karić, javnim sredstvima

³² Zaključak Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-818-7/24 od 27. juna 2024. godine.

³³ Zaključak Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-875-6/24 od 27. juna 2024. godine.

subvencionisala izlete za penzionere okupljene oko projekta Centra za zdravo starenje Novo Sarajevo, a na njihovim stranicama društvenih mreža objavljene su fotografije penzionera Novog Sarajeva u Mostaru i Blagaju, uz riječi zahvalnosti Gradu Sarajevu i Benjamini Karić – „Hvala na divnom poklonu Gradu Sarajevu i Benjamini Karić rođ. Londrc.“

CIK BiH nije mogla u konkretnom slučaju utvrditi kršenje odredbi člana 1.1a stav 27, u vezi sa članom 7.2a Izbornog zakona BiH od strane političke stranke SDP BiH, jer tekst objave na društvenim mrežama o predmetnim aktivnostima ne spominje Benjaminu Karić u kontekstu kandidata na Lokalnim izborima, niti spominje političku stranku SDP kojoj pripada. Uz to, konstatovano je da navedena aktivnost predstavlja realizaciju Budžeta Grada Sarajevo, kroz objavljivanje javnog poziva za prijavu prijedloga putem centara za zdravo starenje na području četiri gradske opštine.

– **Postupak broj 05-1-07-5-2227-6/24 od 24. oktobra 2024. godine protiv političke stranke Bosanskohercegovačka inicijativa – Kasumović Fuad i Kasumović Fuada (postupak obustavljen)³⁴**

U informaciji koju je zaprimila CIK BiH, navedeno je da je Fuad Kasumović, gradonačelnik Grada Zenica, potpisao zaključak kojim se odobravaju sredstva u ukupnom iznosu od 59.700,00 KM na ime novčane pomoći Grada Zenica za 587 rudara, u pojedinačnim iznosima od po 100,00 KM, što ukazuje na zloupotrebu javnih resursa u izbornom procesu.

CIK BiH u donesenoj odluci, u pogledu predmetnog činjeničnog supstrata, nije utvrdila kršenje pravila o zloupotrebi javnih resursa od strane prijavljenih subjekata, u smislu odredbi člana 1.1a stav 27, u vezi sa članom 7.2a Izbornog zakona BiH. Uvidom u dokaze dostavljene uz izjašnjenje, CIK BiH je ustanovila da podjela novčane pomoći za 597 rudara predstavlja aktivnost Gradske uprave Grada Zenica, te gradonačelnika Kasumović Fuada, kao rukovodioca tog organa, koje su planirane Budžetom za 2024. godinu (izvod iz Budžeta za 2024. godinu, broj 01-11-28103/23 od 29.12.2023. godine, aktivnost – Tekući transferi pojedincima, sa iznosom planiranih sredstava od 1.293.832,99 KM). Činjenicu da se radi o planiranim aktivnostima, CIK BiH je utvrdila i na osnovu toga da je gradonačelnik Grada Zenica i u 2023. godini odobrio sredstva na ime novčane pomoći za 913 rudara, a koje su bile predviđene gradskim Budžetom za tu godinu. Prema ocjeni CIK BiH, navedeno postupanje gradonačelnika predstavlja izuzetak od odredbe člana 7.2a stav 2, tačka h), u smislu da pružanje pomoći planirano u okviru predviđenih budžetskih sredstava,

³⁴ Zaključak Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-2227-6/24 od 24. oktobra 2024. godine.

ne predstavlja zloupotrebu javnih resursa, odnosno korištenje istih u svrhu direktne ili indirektne kupovine podrške birača tokom izborne kampanje.

- **Postupak broj 05-1-07-5-1876-6/24 od 17. septembra 2024. godine protiv političke stranke Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD – Milorad Dodik (postupak obustavljen)**³⁵

Iz informacije koju je zaprimila CIK BiH, proizlazi da je načelnik Opštine Foča Milan Vukadinović, koji je ujedno i kandidat za načelnika Opštine na lokalnim izborima, raspisao dva javna poziva, i to: 1) 31.7.2024. godine – Javni poziv za sufinansiranje kupovine sjedalica za bebe rođene u 2024. godini, u iznosu do 200,00 KM po porodici; 2) 6.8.2024. godine – Javni poziv za jednokratnu pomoć učenicima čiji se roditelji nalaze na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Foča za 2024. godinu, u iznosu do 200,00 KM po učeniku. Nadalje je navedeno da ova vrsta jednokratnih davanja ili pomoći građanima do sada nije vršena, zbog čega je jasno da je riječ o subvencijama koje ne predstavljaju redovna davanja, a kojima se vrši direktna ili indirektna kupovina podrške birača, koja je zabranjena odredbom člana 7.2a stav 2 tačka h) Izbornog zakona BiH.

Nakon ocjene zaprimljene informacije, dostavljenih dokaza, te izjašnjenja i dokaza uz izjašnjenja, CIK BiH nije mogla utvrditi kršenje navedene odredbe Izbornog zakona BiH. Uvidom u dokaze, ustanovljeno je da obje aktivnosti predstavljaju aktivnosti Opštinske uprave i načelnika Opštine kao rukovodioca tog organa, a koje su planirane u Budžetu Opštine Foča za 2024. godine. Naime, predmetne aktivnosti dio su budžetskih stavki koje se odnose na podršku natalitetu, zbog čega iste predstavljaju izuzetak od odredbe člana 7.2a stav 2 tačka h) Izbornog zakona BiH, na način da pružanje pomoći planirano u okviru budžetskih subvencija, ne predstavlja zloupotrebu javnih sredstava i resursa u svrhu direktne ili indirektne kupovine podrške birača tokom izborne kampanje.

Navedeni zaključak i tumačenje CIK BiH podržani su i od strane Apelacionog odjeljenja Suda BiH, koje je u postupku po žalbi na predmetni zaključak o obustavi postupka, podnesenu žalbu odbilo, cijeneći odluku CIK BiH u potpunosti pravilnom i zakonitom, ističući da je: *CIK BiH pravilno zaključila da nije sporno to što opštinska uprava na čelu sa načelnikom obavlja i realizuje svoje redovne aktivnosti i dužnosti, na način kako je to predviđeno budžetom, te da se ne može smatrati zloupotrebom samo zašto što su te aktivnosti bile planirane u izornoj godini. CIK BiH u svakom konkretnom slučaju, imajući*

³⁵ Zaključak Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-1876-6/24 od 17. septembra 2024. godine.

*u vidu sve relevantne dokaze, utvrđuje da li je od strane nekog političkog subjekta i/ili kandidata prekršena neka odredba Izbornog zakona BiH.*³⁶

U narednim predmetima postupak utvrđivanja odgovornosti za zloupotrebe javnih sredstava i resursa nakon dostavljanja informacija organizacija civilnog društva, nije ni pokrenut od strane CIK BiH:

- **Predmet broj 05-1-07-5-703-2/24 od 21.4.2024. godine, u vezi odluke Skupštine opštine Nevesinje**³⁷

Iz dostavljene informacije, proizlazi da je Skupština Opštine Nevesinje dana 8.5.2024. godine donijela Odluku o finansiranju maturske večeri učesnika Srednjoškolskog centra „Aleksa Šantić“, te da će za pokroviteljstvo ovog događaja iz budžetske rezerve biti izdvojena sredstva u iznosu od 12.500,00 KM.

Nakon tumačenja prijave i dostavljenih dokaza CIK BiH je zaključila da se ista ne može smatrati kao osnov za pokretanje postupak po službenoj dužnosti, u smislu odredbe člana 6.2. stav 2 Izbornog zakona BiH, s obzirom da se ne radi o kršenju odredbe člana 7.2.a stav 2 tačka h) Izbornog zakona BiH, jer je Odluku o finansiranju maturske večeri donijela Skupština Opštine Nevesinje kao predstavničko tijelo vlasti u okviru svojih redovnih aktivnosti, a sredstva za navedeni događaj izdvojena su iz budžetske rezerve koja predstavlja dio planiranih sredstava bužeta Skupštine Opštine.

- a) **Predmet broj 05-1-07-5-3279-2/24 od 15.11.2024. godine (informacija podnesena protiv Maria Kordića, gradonačelnika Grada Mostara)**³⁸

Prema navodima iz dostavljene informacije, proizlazi da je Mario Kordić, gradonačelnik Grada Mostara prilikom svečanog otvaranja fiskulturne sale u OŠ „Ilija Jakovljević“ u Mostaru, održao politički govor, a direktorica je u toku obraćanja napomenula da se otvaranje vrši u okviru lokalnih izbora.

CIK je iz dostavljenog video materijala, te objava na Facebook profilu Mario Kordić i internet stranici hdzbih-mostar.ba, ustanovila da navedeno postupanje, po svom opisu i sadržaju, nema elemente kampanje, iz razlog što tokom predmetnog događaja nisu korištena obilježja političkog subjekta, niti je predstavljen slogan, niti su spomenuti kandidati ili politički program stranke za lokalne izbore, a sam govor se odnosio na realizaciju projekta za dobrobit

³⁶ Rješenje Suda BiH, broj S1 3 Iz 049431 24 Iz od 27.9.2024. godine.

³⁷ Obavještenje Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-703-2/24 od 21.4.2024. godine.

³⁸ Obavještenje Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-3279-2/24 od 15.11.2024. godine.

lokalne zajednice u vrijeme mandata aktuelnog gradonačelnika. Posebno je zaključeno da se objava na internet stranici političke stranke HDZ BiH, ne može dovesti u vezu sa povredom odredbe člana 7.2a stav 1 tačka a) Izbornog zakona BiH, jer politička stranka nije nosilac mandata ili izvršne funkcije, zbog čega se isto ne može smatrati zloupotrebom javnih resursa, te je odlučeno da se postupak neće ni pokrenuti.

- **Predmet broj 05-1-07-5-1724-2/24 od 9.9.2024. godine (informacija podnesena protiv narodnog poslanika u NSRS Strahinje Baševića)³⁹**

U podnesenoj prijavi se navodi da je Strahinja Bašević, narodni poslanik u NSRS, na vlastitom Facebook profilu objavio sadržaj, kojim promovišući javne radove i aktivnosti javnog preduzeća, faktički promovise sebe kao kandidata na lokalnim izborima.

Nakon analize navedenog, CIK je ustanovila da se u konkretnom slučaju ne radi o preuranjenoj kampanji, jer sama objava predstavlja realizaciju radova u lokalnoj zajednici, u okviru djelatnosti ŠG „Romanija“ Sokolac, a koji su izvršeni na inicijativu narodnog poslanika Strahinje Baševića, kao nosioca mandata u NSRS i direktora predmetnog javnog preduzeća. U spornim objavama, samo se iznose informacije o realizaciji projekata, ali iste ne sadrže elemente kampanje, jer su bez obilježja političkog subjekta, bez predstavljanja slogana niti se na njima spominje promocija kandidata političke stranke niti se javnost upoznaje sa programom političke stranke. CIK zaključuje da predmetnim objavama nisu upućivane političke poruke, s ciljem promocije političke stranke i kandidata u kontekstu lokalnih izbora, zbog čega se navedeni postupci ne mogu okarakterisati kao preuranjena kampanja. Također, navedeno se ne može smatrati ni zloupotrebom javnih resursa, u smislu odredbi člana 7.2a Izbornog zakona BiH, jer je javno preduzeće ŠG „Romanija“ Sokolac, čiji je prijavljeni direktor bio izvođač radova u lokalnoj zajednici, a koje je finansirao Grad Istočno Sarajevo, Vlada RS i JP „Putevi Republike Srpske.

- **Preuranjena kampanja kao nedozvoljeni oblik postupanja političkih subjekata**

Za razliku od prilično pasivnog i pravno – formalističkog pristupa u odnosu na sankcionisanje zloupotrebe javnih resursa, CIK BiH je svoje represivne aktivnosti ispoljio isključivo na planu kažnjavanja političkih subjekata za preuranjenu kampanju. Kako proizlazi iz odredbi Izbornog zakona BiH,

³⁹ Obavještenje Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-1724-2/24 od 9.9.2024. godine.

preuranjena izborna kampanja predstavlja vid nedozvoljenog ponašanja u izbornom periodu, a podrazumijeva sve radnje koje čine izbornu kampanju, a koje preduzimanju politički subjekti u periodu od raspisivanja izbora do perioda zvaničnog početka izborne kampanje.⁴⁰ Dakle, preuranjena izborna kampanja jeste vid nedozvoljenog djelovanja političkih subjekata, a *ratio legis* njene zabrane se ogleda u stvaranju pravičnih uslova za vođenje izborne kampanje, kao vremenski limitiranog perioda, tokom kojeg je političkim subjektima dozvoljeno preduzimanje aktivnosti usmjerenih ka promociji vlastitih programa i kandidata. Iako zaseban vid nedozvoljenih aktivnosti u izbornom periodu, pojavna manifestacija preuranjene kampanje najčešće koincidira sa nekim od oblika zloupotrebe javnih resursa (primarno prikrivene kupovine podrške birača), kroz medijsko promovisanje onih aktivnosti kojima se zloupotrebljavaju javni resursi u izborne svrhe. Uprkos tome, CIK BiH je postupajući po podnesenim prijavama, kvalifikovala kao čin preuranjene kampanje, te izrečenim novčanim kaznama, sankcionisala političke subjekte za veći broj oglašavanja na društvenim mrežama političkih subjekata, prije samog početka izborne kampanje, ali istovremeno odbila da iste te aktivnosti kvalifikuje i kao zloupotrebu javnih resursa:

– **Odluka broj 05-1-07-5-767/24 od 18.7.2024. godine (postupak vođen protiv političke stranke SDA – Stranka demokratske akcije)**⁴¹

Iz dostavljene informacije proizlazi da su GO SDA Visoko i gradonačelnik Grada Mirza Ganić na društvenoj mreži „Facebook“, objavljivali i međusobno dijelili objave sa službenog profila gradonačelnika, kroz predstavljanje javnih radova kao ličnih uspjeha. U prvoj objavi na profilu GO SDA Visoko naveden je tekst: „Ulicama Hadžijine vode...Radimo i gradimo za bolje Visoko“, a u okviru iste je podijeljena objava sa službenog profila gradonačelnika Mirze Ganića, koji također koristi isti slogan, te navodi nekoliko ulica koje su asfaltirane i na kojima je rekonstruisana kanalizaciona, oborinska i vodovodna mreža, uključujući i vrijednost radova. Koristeći isti modus na društvenim mrežama, u drugoj objavi je naznačeno: „Grad Visoko nastavlja projekat uljepšavanja fasada u ulici Alije Izetbegovića. Zgrada ZK ureda zasijala je svojom ljepotom, a isto tako će zasijati zgrada Partizana. Radovi su počeli.“

Prema navodima CIK BiH, iz samog sadržaja i opisa sporne objave na društvenim mrežama, od dana 20.5.2024. godine, proizlazi da je ova politička stranka vodila izbornu kampanju prije njenog službenog početka, s ciljem informisanja birača o svojim aktivnostima i vrijednostima projekata, odnosno

⁴⁰ Član 1.1a stav 1 tačka 8, u vezi sa članom 7.1 Izbornog zakona BiH.

⁴¹ Odluka Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-767/24 od 18.7.2024. godine.

predstavljanja javnih radova Grada Visoko i gradonačelnika Mirze Ganića kao svoje uspjehe, čime je jasno da je riječ o preuranjenoj izornoj kampanji zabranjenoj odredbama člana 7.1 Izbornog zakona BiH. U prilog navedenoj tvrdnji, posebno govori činjenica da se radi o objavama, u tom trenutku, aktuelnog gradonačelnika Visokog, usmjerenih ka promociji javnih radova u ovom gradu, kao uspjeha aktuelne vlasti i političke stranke SDA, te je političkoj stranci izrečena novčana kazna u iznosu od 3.500,00 KM. Međutim, CIK BiH u konkretnom slučaju nije mogla ustanoviti zloupotrebu javnih sredstava i resursa, u smislu odredbi člana 7.2a Izbornog zakona BiH, ne navodeći razloge koji su je opredijelili za donošenje takve odluke.

– **Odluka broj 05-1-07-5-867/24 od 29.7.2024. godine (postupak vođen protiv političke stranke Naša stranka)⁴²**

Prema dostavljenoj informaciji navedeno je da je politička stranka Naša stranka na društvenoj mreži Facebook dijelila javne objave promovišući rad javnih institucija u čijem radu učestvuju njeni članovi, pripisujući sebi uspjehe tih institucija kao rezultate vlastitog rada i promovišući svoje članove koji su zaposleni u tim institucijama, a koji su najčešće nosioci izbornih mandata i izvršnih funkcija, uz prigodne grafike. Tako npr., uz objavljenu fotografiju Nasihe Pozder, ministrice Federalnog ministarstva okoliša i turizma, naveden je njen citat: „Nastavljamo ulagati u očuvanje naše prirode i razvoj turizma“, a na drugoj fotografiji je Vildana Bešlija, zastupnica u Skupštini Kantona Sarajevo i potpredsjednica Naše stranke, a uz njenu sliku i logo sedam sarajevskih ustanova kulture, i citat: „Realizovana inicijativa! Poklon paket za sve mlade u Kantonu Sarajevo koji ove godine slave 18. rođendan“. Na trećoj fotografiji na kojoj je Dragan Mioković, naznačeno je: „Važno je da sistemski finansiramo vrhunski sport i buduće olimpijce“, a na četvrtoj objavi je promocija novih letova za Rim sa Aerodroma Sarajevo, uz opis: „Zahvaljujući subvencijama Vlade Kantona Sarajevo, niskobudžetna aviokompanija Wizz Air uspostaviće od 29.10. cjelogodišnje letove.“ Također, dostavljena je i objava Edina Forte, ministra prometa i komunikacija BiH, sa citatom: „Zakon o digitalnom potpisu je iz 2016. godine i to će biti jedan od mojih sljedećih napora da na državnom nivou dogovorimo usvajanje tog zakona koji će biti potpuno usaglašen sa evropskim direktivama, a na posljednjoj objavi je informacija o odobrenju 750.000,00 KM iz Budžeta Kantona Sarajevo sa sanaciju dijela platoa Centra Skenderija, uz napomenu da su o tome razgovarali svi članovi Naše stranke.

⁴² Odluka Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-867/24 od 29.7.2024. godine.

CIK BiH je utvrdila da je politička stranka Naša stranka odgovorna za vođenje preuranjene kampanje, odnosno kršenje odredbe člana 7.1 Izbornog zakona BiH, na način da je objavama na društvenoj mreži Facebook, u periodu od 2.7. do 4.7.2024. godine, obavještavala javnost o aktivnostima nosilaca izvršnih funkcija i nosilaca mandata, kao aktivnosti ove političke stranke, čime se sami birači dovode u zabludu, s ciljem uticaja na njihovu volju na predstojećim lokalnim izborima. CIK BiH nisu sporne aktivnosti nosilaca izvršnih funkcija i mandata, koje se vrše u okviru svojih redovnih dužnosti, ali je sporno to što je Naša stranka na svojoj Facebook stranici objavila i prezentovala te aktivnosti, kao svoje vlastite, uz korištenje loga političke stranke. U pogledu sankcionisanja, politička stranka je kažnjena novčanom kaznom u iznosu od 5.000,00 KM.

– **Odluka broj 05-1-07-5-1066/24 od 1.8.2024. godine (postupak protiv političke stranke SDP – Socijaldemokratska partija BiH)**⁴³

U konkretnom slučaju, politička stranka SDP i gradonačelnik Tuzle i kandidat za novi mandat Zijad Lugavić, objavlivali su i međusobno dijelili objave sa službenog profila Gradonačelnika, čime su, prema navodima iz prijave, zloupotrijebili funkciju gradonačelnika, koji je istovremeno i član ove stranke, predstavljajući javne radove Grada Tuzla kao svoje lične uspjehe. Tako su u objavi od 5.6.2024. godine na Facebook stranici „GO SDP BiH Tuzla“, predstavljeni radovi asfaltiranja puta u mjesnoj zajednici Donja Ohodnica, kao aktivnosti GO SDP BiH Tuzla, uz opisni tekst: „Asfaltiran još jedan put Salamovići.“ Također, u objavi od 13.6.2024. godine, istaknut je sljedeći tekst: „Završili smo asfaltiranje četiri puta u MZ Dragunja. Idemo snažno dalje sa infrastrukturom za naše građane i građanke.“ U konačnici, u objavi od 14.6.2024. godine, predstavljeni su javni radovi kao aktivnosti GO SDP BiH Tuzla, sa tekstom: „Idemo u nove pobjede. Nastavljamo sa izgradnjom infrastrukture u nekoliko mjesnih zajednica.“

CIK BiH je u ovom predmetu zaključila da su u prethodno navedenim objavama na društvenoj mreži radovi Grada Tuzla, implementirani budžetskim sredstvima, predstavljeni kao aktivnosti GO SDP BiH Tuzla. Na to je naročito ukazala činjenica da je aktuelni gradonačelnik izabran na prijevremenim izborima održanim 2023. godine kao kandidat političke stranke SDP BiH, te su sporne objave imale za cilj promociju odnosno političke stranke, odnosno predstavljanje javnih radova u ovom Gradu, kao uspjeh političke stranke, te dovođenje birača u zabludu. Politička stranka SDP BiH, cijeneći okolnosti konkretnog slučaja, kažnjena je novčanom kaznom u iznosu od 4.500,00 KM.

⁴³ Odluka Centralne izborne komisije BiH, broj 05-1-07-5-1066/24 od 1.8.2024. godine.

Na osnovu prethodno navedene prakse postupanja CIK BiH, u predmetima zloupotrebe javnih resursa u izbornom periodu, a koji su inicirani od strane organizacija civilnog društva, možemo uočiti da je samo u jednom predmetu ustanovljena povreda odredbi izbornog zakonodavstva koje se odnose na ovaj fenomen, dok je u ostalim predmetima, postupak utvrđivanja odgovornosti obustavljen ili nije nikako pokrenut. Takvi rezultati, ukoliko ih posmatramo samo u kvanitativnom smislu, ukazuju na potpunu neučinkovitost izvršenih izmjena izbornog zakonodavstva, a koje su u osnovi legislativno prepoznale štetne posljedice zloupotrebe javnih resursa na krajnji ishod izbornog procesa. Navedeno postupanje je posebno zabrinjavajuće kada se ono sagleda u kontekstu prikazanih pokazatelja vrijednosti i učestalosti javnih radova i davanja, izvršenih u izbornom periodu, a koja su pasivnim držanjem tijela za provođenje izbora ostala potpuno nesankcionisana.

U kvalitativnom smislu, temeljni zaključak koji proizlazi iz predmetnih odluka CIK BiH, jeste izostanak sistematičnosti, analitičnosti i preciznosti u obrazloženju istih, kroz uobičajeno citiranje odredbi izbornog zakonodavstva, bez obrazlaganja odlučnih činjenica u postupku, koje su CIK BiH opredijelile za donošenje odluke. Imajući u vidu pozitivni pomak učinjen izmjenama izbornog zakonodavstva, kroz pravno kvalifikovanje različitih oblika zloupotrebe javnih resursa i vođenja funkcionerske kampanje, čije je krajnji cilj bio postizanje dodatnog iskoraka u jačanju integriteta i demokratičnosti izbornog procesa, pred CIK BiH, kao centralnom institucijom za zaštitu izbornog prava, stajala su opravdana očekivanja da će svojom praksom predmetne odredbe učiniti primjenjivim, a kako bi se ostvarila njihova krajnja svrha. Za razliku od toga, ne ispunjavajući primarnu obavezu u izbornom procesu, CIK BiH je u svim predmetima zloupotrebe javnih resursa, a posebno u onima u kojima su se prijave odnosile na prikrivene oblike kupovine podrške birača, primjenjivala pravno – formalističko tumačenje, ne uvažavajući *ratio legis* izvršenih izmjena izbornog zakonodavstva. Obustavljajući postupke u ovim predmetima, CIK BiH je polazila od zakonskog osnova koji isključuje zloupotrebu javnih resursa, te na istom bazirala vlastitu argumentaciju, bez systemske ocjene postupanja određenog nosioca izvršne funkcije, u odnosu na konstitutivna obilježja bića ovog oblika zloupotrebe javnih resursa.

Kako se može vidjeti, CIK BiH u predmetima koji su se odnosili na prikrivene oblike kupovine podrške birača, nije utvrdila odgovornost nosilaca izvršnih funkcija, isključivo zbog činjenice da su izvršena pojedinačna javna davanja bila planirana u okviru budžeta. Kao što je i navedeno, sankcionisanje zloupotrebe javnih resursa zahtijeva uspostavljanje funkcionalne i pravične

linije razgraničenja između redovnog obavljanja poslova i dužnosti nosioca izvršne funkcije ili mandata od iskorištavanja mogućnosti koje nudi takav položaj radi ostvarivanja boljeg izbornog rezultata. Konkretni zahtjevi prepoznati su i od strane zakonodavca, te je isti predvidio izuzetak od zloupotrebe javnih resursa, kada je *pružanje pomoći planirano u okviru redovnih budžetskih subvencija*. Dakle, da bi se primijenio ovaj zakonski osnov za izuzimanje od zloupotrebe, potrebno je kumulativno ispunjenje dva uslova – da su davanja bila planirana u budžetu i da su takve budžetske subvencije redovne, odnosno da nisu planirane za rezlzaciju isključivo u izbornom periodu. Navedeno normiranje svoj smisao upravo pronalazi u temeljnim postavkama koncepta zabrane zloupotrebe javnih resursa, koji onemogućava nosioce javnih funkcija, da korištenjem položaja i monopola nad javnim sredstvima, legalnim formama planiraju određena javna davanja za vremenski period pred održavanje izbora, te da na taj način utiču na oblikovanje izborne volje građana i druge političke subjekte dovode u neravnopravan položaj. Ovo tumačenje svoje uporište ima i u činjenici da svako javno davanje, neovisno o periodu u kojem se vrši, mora biti planirano u budžetu, jer bi protivno takva raspolaganja otvorila put i za krivičnu odgovornost nosilaca izvršnih funkcija ili mandata. Da li se određena budžetska subvencija može smatrati redovnom ili ne, zavisi od činjenica i okolnosti svakog konkretnog slučaja, te iziskuje sistemsku analizu postupanja datog nosioca izvršne funkcije u ranijem periodu, kako bi se utvrdilo da li je takvo davanje nužno i da li ima svoj kontinuitet ili je isključivo planirano za realizaciju u izbornom periodu. Navedeno je i u duhu Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec (2003)4, prema kojoj je potrebno primijeniti *objektivne, pravične i razumne kriterije u pogledu raspodjele državne podrške*.⁴⁴ Uprkos potrebi za sveobuhvatnim postupanjem, usklađenim sa smislom izmijenjenih zakonskih odredbi, CIK BiH, a u predmetima po žalbi i Sud BiH, primijenjivali su formalistički princip u tumačenju pravne norme, te oslobodili od odgovornosti nosioce izvršnih funkcija ili javnih mandata, samo iz razloga što su njihova raspolaganja bila planirana u budžetu, čime su konkretne odredbe izbornog zakonodavstva obesmislili i podsticajno djelovali na subjekte političkog života sa činjenjima koja predstavljaju direktan udar na demokratski izborni proces. Dodatno, sudržanost i kontradiktornost u procesuiranju zloupotrebe, primjetna je i u procesnim situacijama kada je CIK BiH utvrđivala i sankcionisala relativno jednostavne pojave preuranjene izborne kampanje, zauzimajući stav da su nosioci izvršnih funkcija, promovišući rezultate rada institucija kojima su rukovodili kao vlastite u periodu izvan izborne kampanje, prekršili odredbe Izbornog zakona BiH, ali bez obrazloženja odlučnih

⁴⁴ Preporuka Komiteta Savjeta ministara Savjeta Evrope Rec(2003)4 od 8.4.2003. godine

činjenica, odbijala da istovremeno utvrdi da takvo postupanje, u meritumu, predstavlja i očitu zloupotrebu javnih resursa. Dakle, CIK BiH je u navedenim okolnostima sankcionisala vanjsko promovisanje radnji koje predstavljaju zloupotrebu kroz preuranjenu kampanju ali i ne same radnje kojima je ta zloupotreba učinjena.

5. Zaključak

Na stranicama iza nas, predstavljeni su ključni nalazi u pogledu zloupotrebe javnih resursa u izbornom periodu, sa doktrinarnog i praktično – pravnog aspekta, s ciljem da se ukaže na intenzitet i količinu njenih štetnih posljedica na fundamentalne postulate slobodnih i poštenih izbora. Zloupotrebljavanje javnih resursa ima karakter globalno rasprostranjenog problema, što je iziskivalo njegovu regulaciju i sankcionisanje na nacionalnom i supranacionalnom nivou, a odlučujući rezultati u njegovom institucionalnom procesuiranju, zavise od kvaliteta i efikasnosti postupanja nacionalnih tijela za provođenje izbora, temeljem sveobuhvatnog normativnog okvira. Pozitivni trendovi u izbornom zakonodavstvu BiH učinjeni su noveliranjem zakonskih odredbi i prepoznavanjem kako opštih obilježja koncepta zloupotrebe javnih resursa u izborne svrhe, tako i specifičnih pojava formi ovog fenomena, manifestovanih kroz različito postupanje nosilaca izvršnih funkcija ili mandata, kojima se iskorištavanjem vlastitog položaja u sistemu vlasti, utiče na konačnu volju biračkog tijela. Uprkos predmetnom normativnom okviru, praktična postupanja CIK BiH i Suda BiH, kao tijela za provođenje izbora, pokazuju iznimno blagonaklon pristup prema ovom negativnom izbornom fenomenu, kroz potpuni izostanak svoubuhvatnog i sistematskog djelovanja spram svih okolnosti koje su od značaja za njegovo identifikovanje i utvrđivanje, te primjenu izrazito formalističkog modela tumačenja relevantnih odredbi izbornog zakonodavstva, čime su iste u praktičnom smislu postale *nudum ius*.

Centralnu osnovu demokratskog političkog sistema predstavljaju slobodni i poštenu izbori, a zadatak svake demokratske zemlje ogleda se u uspostavljanju funkcionalnog normativnog okvira, ali i efektivnog djelovanja tijela za provođenje izbora, koja će u zakonom propisanom postupku zaštite izbornog prava, omogućiti oživotvorenje svih političkih prava i sloboda, a naročito onih kojima se osiguravaju ravnopravni uslovi za sve političke subjekata. Proces kontinuiranog institucionalnog zarobljavanja u BiH, predstavlja glavnu kočnicu u postizanju navedenog cilja, a isti je došao do izražaja, između ostalog, i na planu nesankcionisanja zloupotrebe javnih resursa u izborne svrhe.

Bibliografija

Knjige, članci i drugi relevantni dokumenti

- Ademović, N., Marko, J., & Marković, G. (2012). *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Predstavništvo Fondacije Konrad Adenauer u BiH.
- Balić, L., & Kapidžić, D. (2023). Izborni sistem. U M. Sahadžić, D. Banović, D. Barbarić, & G. Marković (Ur.), *Građani. Ustav. Evropa – Rječnik osnovnih ustavnih pojmova u BiH* (str. 181–185). Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet.
- Blagovčanin, S. (2024). *Bosna i Hercegovina: zarobljena država i zarobljeno društvo*. Banja Luka: Transparency International BiH.
- Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Savjeta Evrope. (n.d.). *Zloupotreba administrativnih resursa tokom izbornih procesa: uloga lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika i javnih funkcionera* [Priručnik].
- Marković, R. (2010). *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Smerdel, B., & Sokol, S. (2006). *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Transparency International u BiH. (2021). *Monitoring izborne kampanje – Lokalni izbori 2020*.

Međunarodni dokumenti

- Dokument iz Kopenhagena sa Konferencije o ljudskoj dimenziji OEBS-a. (1990). *Kopenhagen Document*. Organizacija za evropsku sigurnost i saradnju.
- Evropska konvencija o ljudskim pravima. (1950). Vijeće Evrope.
- Kodeks dobrog vladanja u izbornom periodu. (2002). Venecijanska komisija. *Code of Good Practice in Electoral Matters* (Broj 190/2002, 30.10.2002).
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. (1966). Organizacija ujedinjenih nacija.
- Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. (1995). Dejton/Pariz: Strane potpisnice.

Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec(2003)4. (2003). Savjet Evrope.

Zajedničke smjernice za prevenciju i reagovanje na zloupotrebe administrativnih resursa tokom izbornog procesa. (2016). Venecijanska komisija & OEBS/ODIHR.

Ustav, zakonski i podzakonski akti

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024). *Uputstvo za rješavanje po prigovorima i žalbama podnesenim izbornim komisijama – prečišćeni tekst* (usvojeno 3. maja 2024).

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2023). *Poslovnik Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst* („Službeni glasnik BiH“, br. 32/23).

Izborni zakon Bosne i Hercegovine. (2001). „Službeni glasnik BiH“, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16, 41/20, 38/22, 51/22, 67/22 i 24/24.

Odluka Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu broj 5/22. (2022). (27. juli 2022).

Odluka Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu broj 17/24. (2024). (26. mart 2024).

Ustav Bosne i Hercegovine. (1995). *Aneks 4 Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH*.

Zakon o Sudu Bosne i Hercegovine. (2009). „Službeni glasnik BiH“, br. 49/09 (prečišćeni tekst), 74/09 (ispravka) i 97/09.

Zakon o upravi Bosne i Hercegovine. (2002). „Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17.

Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine. (2002). „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

Zakon o upravnom postupku Bosne i Hercegovine. (2002). „Službeni glasnik BiH“, br. 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13 i 53/16.

Odluke Centralne izborne komisije BiH i Suda BiH

Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024a). *Obavještenje*, broj 05-1-07-5-703-2/24 (21. april 2024).

- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024b). *Obavještenje*, broj 05-1-07-5-1724-2/24 (9. septembar 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024c). *Obavještenje*, broj 05-1-07-5-3279-2/24 (15. novembar 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024d). *Odluka*, broj 05-1-07-5-66/24 (5. novembar 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024e). *Odluka*, broj 05-1-07-5-767/24 (18. juli 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024f). *Odluka*, broj 05-1-07-5-867/24 (29. juli 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024g). *Odluka*, broj 05-1-07-5-1066/24 (1. august 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024h). *Odluka*, broj 05-1-07-5-2964/24 (9. decembar 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024i). *Zaključak*, broj 05-1-07-5-818-7/24 (27. juni 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024j). *Zaključak*, broj 05-1-07-5-875-6/24 (27. juni 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024k). *Zaključak*, broj 05-1-07-5-1876-6/24 (17. septembar 2024).
- Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine. (2024l). *Zaključak*, broj 05-1-07-5-2227-6/24 (24. oktobar 2024).
- Sud Bosne i Hercegovine. (2024). *Rješenje*, broj S1 3 Iz 049431 24 Iz (27. septembar 2024).

Miloš Davidović, mr. iur.

Teaching and Research Assistant

University of Sarajevo

Faculty of Law

m.davidovic@pfsa.unsa.ba

ABUSE OF PUBLIC RESOURCES AS AN UNLAWFUL MODEL OF FINANCING THE ELECTORAL PROCESS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA – ANALYSIS OF THE NORMATIVE FRAMEWORK AND INSTITUTIONAL RESPONSE

Summary

The use of public funds for the implementation of activities within the electoral process constitutes a serious violation of the fundamental principles of free and fair elections, particularly with regard to the requirement of equal electoral conditions. Such conduct directly threatens the stability and functionality of democratic institutions and undermines the concept of the rule of law. Recent amendments to the normative and legal framework in Bosnia and Herzegovina have recognized the gravity and complexity of this issue, and have accordingly provided more detailed regulation of the various forms of misuse of public resources, including the sanctioning of covert vote-buying practices. Nevertheless, the institutional response of the bodies responsible for the protection of electoral rights—namely, the Central Election Commission of Bosnia and Herzegovina and the Court of Bosnia and Herzegovina—reflects a passive and overly formalistic approach to the implementation of the adopted legislative measures, as well as a reluctance to engage in an effective institutional response to this pervasive unlawful phenomenon.

Keywords: *abuse of public resources, state capture, election campaign, Central Election Commission B&H, free and fair elections*

Adna Škamo, mr. iur.

Teaching and Research Assistant

University of Sarajevo

Faculty of Law

PhD student

University of Rijeka – Faculty of Law

a.skamo@pfsa.unsa.ba

UDK 004.8:347.412]:061.1 EU

004.8:623

Pregledni naučni rad

LEGAL GAPS IN THE WAR FRONT: THE WITHDRAWAL OF THE AI LIABILITY DIRECTIVE AND THE LEGAL SILENCE THREATENING THE BURDEN OF PROOF STANDARD APPLICABLE TO ARMED DRONES AND AUTONOMOUS WEAPONS

Summary

The rapid development of artificial intelligence (AI) for military applications reflects the controversial prioritisation of technological warfare over ethical dilemmas and legal certainty. One could view this as an advantage in that fewer people are on the front lines of war. However, there are two points to consider. First, not all the countries have the same military capabilities. Second, the existing civil liability regime regarding AI-driven products is being questioned. The European Union (EU) has taken a stand, emphasising that AI poses a significant challenge on the traditional liability regime, acknowledging that its current legislation lacks regulations for cases involving damage caused by AI systems. Keeping this in mind, the EU decided to initiate comprehensive legal regulation of AI. First came the AI Act (Regulation (EU) 2024/1689), followed by an unsuccessful attempt at “dual approach” regulation of the civil liability regime with the PLD (Directive (EU) 2024/2853) and the AILD (Proposal for a Directive on adapting non-contractual civil liability rules to AI, COM/2022/496 final). The PLD took effect in 2024, while the AILD was withdrawn in early 2025. Conversely, the development and usage of AI for defence, military and security purposes is completely unregulated, creating a legal void and anarchy in this sector. Current political and legislative developments, coupled with significant investments in AI-driven military technology, have raised legal questions about the current EU AI framework’s effectiveness and applicability to armed drones and autonomous weapons. Therefore, the issue is not only the lack of regulation in the military sector,

but the withdrawal of the AILD created in general a legal gap in the liability regime for damage caused by AI systems. With the EU's announcement of a new proposal for a liability regime, this is perhaps a unique moment to consider regulating the liability regime for military sector.

Keywords: Artificial Intelligence, PLD, AI Act, AILD, military, armed drones, autonomous weapons, liability regime

Introduction

The emergence of artificial intelligence (hereinafter: “AI”) has yielded significant benefits in healthcare, business, education and transportation, prompting the European Commission (hereinafter: “the Commission”) to support its development (European Commission, 2018, p. 2). However, AI could pose significant challenges and risks (European Commission, 2018a, p. 17; AI Act).

Bearing in the mind the benefits but also problems with AI, such as erroneous or biased AI-generated decisions or the problem of determining liability for damage caused by an AI system (European Commission, 2018, p. 4), the EU swiftly initiated a comprehensive legal regulation of AI. First, Regulation (EU) 2024/1689¹ (hereinafter: “AI Act”) was adopted. While the AI Act paved the way for the adoption of other legal instruments, this paper will mainly focus on the Proposal for a Directive on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (hereinafter: “AILD”; European Commission, 2022) and partly on the Directive (EU) 2024/2853² (hereinafter: “PLD”), both aimed to simplify claiming damages and compensation for the injured party. However, optimism regarding digital security and trust did not last long, as it was interrupted by the AILD withdrawal (European Commission, 2025).

On the other hand, recent reports indicate significant investment in AI-driven military innovations (European Parliament, 2025; Simpson et al. 2025), underscoring the growing risks associated with their intended use. However,

¹ Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (AI Act), PE/24/2024/REV/1, OJ L, 2024/1689, 12 July 2024, p. 1-144.

² Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC, OJ L 2024/2853, 18 November 2024, pp. 1-22.

the AI Act, as an attempt of comprehensive regulation of AI, seems to have failed in this context. The AI Act explicitly excludes defence, military and national security from its application, leaving a major legal gap in regulating trustworthy military AI (Art. 2, para. 3). Secondly, the AILD and the PLD, as legal instruments that rely on the AI Act, are drafted in the same spirit, leaving this issue completely unregulated. Nevertheless, there is a difference in the regulation of civilian and military uses of weapons and drones, as well as the consequences of the damage they could cause, which will be presented in the paper. Therefore, the paper aims to challenge the current AI (de)regulation and highlight that major military-related AI investments remain entirely unregulated. The paper is divided into two major parts. The first part examines the “life span” of the AILD, focusing on its shortcomings in the context of civil liability regulations. The second part delves into the military industry and the loopholes in the civil liability regulations for the use of AI-driven military technology.

1. The AILD saga and the emerging turmoil: Did the political pressure influence EU’s legislative processes or there indeed was a lack of consensus?

1.1. Background of the AILD proposal

Even though the AILD was proposed in 2022, the Commission had expressed concerns already in 2018 about the increased use of cutting-edge technologies and lack of civil liability regulation.³ In its 2020 White Paper on AI, the Commission recognised that consumers expect equal level of safety of both AI and non-AI product or system (European Commission, 2020). However, the traits of AI such as opacity, non-transparency and complexity could complicate the application of the existing EU legislation (European Commission, 2018, p. 8). To prevent legal fragmentation – as Member States started to independently fill the legal gaps – the Commission called for a coordinated “EU-wide approach” (European Commission, 2018, p. 8). Considering the above, the Commission finally determined that there is a lack of clear requirements for establishing liability and compensation of damage caused by AI systems under the current EU law and national liability legislation (European Commission, 2018, p. 2), undermining the EU legal framework.

³ See more: European Commission, Evaluation of Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products, SWD (2018) 157 final, 7 May 2018, p. 1-107.

With the advancement of AI and increased use of software in general, three main problems were detected in the existing legal framework. First, huge amounts of data are used in the development of AI, raising the risks related to cybersecurity and data safety (Madiega, 2023, p. 3). Second, the issue with the claims for damages caused by software and software updates became apparent, since there was no regulation on this matter (Madiega, 2023, p. 3). Third, the peculiarities of AI led to uncertainty as to how the injured party will succeed in the compensation claim in terms of the conditions relating to the burden of proof (Madiega, 2023, p. 3), which will be the focus of this paper.

According to the PLD and national liability rules before legislative changes, the injured party had to demonstrate damage, a fault of the liable party, and causality link between the fault and damage (the so-called “fault-based liability”), or to demonstrate damage, the defect of the product and the causal link between the two (the so-called “strict liability”) (Madiega, 2023, p. 2). Given the previously highlighted characteristics of AI, it was clear that the existing legal framework placed the injured party in an undesirable position, resulting in a likely failure to succeed in a claim for compensation. Moreover, in resolving these issues, national courts could issue different judgments and thereby fracture the single market by creating diverse case law. Therefore, the EU embarked on a comprehensive regulation of the development and usage of AI and some of these legal acts will be discussed below, while the specific focus will be on the AILD.

1.2. A major shift in global and EU geopolitics: The withdrawal of the AILD proposal

While this paper was being written the Commission made an unexpected move, announcing the withdrawal of the AILD from the final 2025 work programme (European Commission, 2025). Before the withdrawal of the AILD proposal, it was supposed to undergo the next step in the regular legislative procedure – the draft report and committee vote. The EU Member States presented their opinions,⁴ and the European Economic and Social Committee adopted its opinion.⁵ In addition, the Commission’s Regulatory Scrutiny

⁴ See more: Political Dialogue: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive). (2022). IPEX.eu: <https://secure.ipex.eu/IP-EXL-WEB/document/COM-2022-0496> last visited on 25 January 2025.

⁵ Positive with reservations, see more: European Economic and Social Committee, Opinion European Economic and Social Committee Artificial Intelligence Liability Directive: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council

Board published an impact assessment (hereinafter: “IA”; European Commission, 2022) study⁶ which, at the request of the Committee on Legal Affairs, the European Parliamentary Research Service supplemented with a complementary impact assessment study (hereinafter: “Complementary IA”; Hacker, 2024) published in September 2024, which will be discussed in more detail below (Voss, 2024). Two lines of argumentation can be identified as reasons for this decision by the Commission.

First, the Commission’s justification is reasonable that the withdrawal was necessary due to the inability to reach an agreement, and that future proposals or alternative approaches would be considered (European Commission, 2025a, p. 26). In fact, even the front page of the Complementary IA states that the act presents a “study critique identifying key shortcomings in the European Commission’s impact assessment,” which are briefly explained in the executive summary (Hacker, 2024, p. I-IV). Moreover, examining section B of the IA study, which relates to public consultations conducted with industry companies, non-governmental organisations, academic representatives, consumer associations (European Commission, 2022, p. 71-92), and taking into account opinions of the EU Member States (Political Dialogue, 2022), shows that there was a high degree of disagreement regarding the choice of the best policy for regulating the liability regime for damage caused by AI systems. Additionally, the Complementary AI and the original AI differ in terms of the most suitable liability policy and in whether this issue should be regulated by a directive or a regulation at the EU level (Hacker, 2024, p. IV).

Conversely, it is no coincidence that Commission’s final decision came swiftly on the heels after the AI Summit in Paris, at which the US Vice-President JD Vance quite openly criticised the EU’s approach to regulating AI development, stating that the US would not accept “tightening the screws” (De Ruiter, 2025). Additionally, technology industry was vocal in its opposition, arguing that AI regulation would exacerbate legal complexity and impose additional burdens, thereby undermining the EU’s competitiveness in AI innovation (O’Donovan, 2024; Birchard, 2025; Mc Gowran, 2024; MedTech Europe, 2025). However, the rapporteur on the AILD made it clear that the

on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive), COM (2022) 496 final – 2022/0303 (COD), INT/1001, 25 January 2023, p. 1-7.

⁶ European Commission, Impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence, COM (2022) 496 final, SEC (2022) 344 final, SWD (2022) 318 final, SWD (2022) 320 final, 28 September 2022, p. 1-245.

Commission had made its choice: “legal uncertainty, corporate power imbalances and a Wild West approach that only benefits Big Tech” (Deem & Shapiro, 2025). Nevertheless, a potential trend towards digital deregulation in the EU, driven by a desire for political cooperation or to satisfy the technology industry, could result in the abandonment of the fundamental principles on which the EU is founded: the protection of human rights of its citizens.

2. General features of the AILD and burden of proof standard

2.1. Structure and overview of the AILD’s content

The AILD proposal was part of EU’s dual approach (Hacker, 2023, p. 1) to addressing the AI liability regime. At the same time, the Commission proposed a revised PLD extending its scope to cover software (Hacker, 2023, p. 5). The PLD was adopted in 2024 and its intersection with the AILD will be discussed in the following chapters.

Nevertheless, the AILD was proposed according to Art. 114 TFEU⁷ to harmonise the requirements between 27 EU Member States for non-contractual civil liability when damage is caused by AI systems, which could promote the overall objective of trustworthy AI, reduce legal frictions and uncertainty and therefore fragmentation of internal market (Madiaga, 2023, p. 3). Since these objectives could not be successfully achieved at the national level, the EU decided to propose the AILD (p. 5). Namely, the Commission decided to propose a minimum harmonisation directive with a “two stage approach”: the first stage was envisaged as a low-impact approach, while the second stage was to provide an opportunity of re-assessing the necessity for more intrusive measures five years after implementation (AILD, Art. 5). This decision intended to offer Member States flexibility to transpose the harmonised rules into their national liability regulation without significant legal hurdles (AILD, p. 6-7). Although the AILD consisted of 33 Recitals and only 9 Articles, it exerted significant impact.⁸

The AILD focused on regulating the disclosure of evidence relating to high-risk AI systems (Art. 1, para. 1, point a) and the burden of proof in the case

⁷ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, OJ C 202/47, 7 June 2016, p. 1-366.

⁸ See more: 1.2. A major shift in global and EU geopolitics: The withdrawal of the AILD proposal.

of a non-contractual, fault-based civil law claims for damages caused by AI systems (Art. 1, para. 1, point b). Therefore, the subject of the regulation was not the establishment of criminal liability (AILD, Art. 2, para. 2). The AILD should not have affected the EU's existing liability rules, or those adopted in the revised PLD and in Regulation (EU) 2022/2065⁹ (AILD, Art. 1, para 3).

For the purpose of relying on the existing EU law, the AILD emphasised that terms such as “AI system”, “high-risk AI system”, “provider”, “user” were to have meanings as defined in the AI Act (AILD, Art. 2, para. 1). However, the AILD defined “claim for damage” as a request for compensation of damage caused by an output of an AI system or the failure of such system to produce an output where it should have been produced (AILD, Art. 2, para. 1). Still, the AILD did not define the meanings of “output” or “failure of output”. Furthermore, the AILD was not to apply when the damage occurred because of human assessment followed by a human act or omission, while the AI system only provided information or advice (AILD, recital 15). Speaking of damage, the AILD clearly indicated that it should be interpreted as damage to legal interests according to the EU or national law, including life, physical integrity, property and fundamental rights (AILD, Art. 2, para. 9). Considering the definition of claimant,¹⁰ the AILD indicated that the claimant could be a natural or legal, public or private person who has been damaged. This conclusion could be derived by an analogous interpretation of the definition of a potential claimant (AILD, Art. 2, para. 7).

Arts. 3 and 4 of the AILD were the most discussed ones, since they referred to the requirements for determining liability and compensation of damage caused by AI systems. Therefore, the following section will focus on the issues arising from those articles. Since Arts. 6, 7, 8 and 9 of the AILD constitute merely procedural norms, they will not be scrutinised in this paper.

⁹ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27 October 2022, p. 1–102.

¹⁰ Person bringing a claim for damages and has been injured by an output of an AI system or lack of output, person who has succeeded to or has been subrogated to the right of an injured persons, or person acting on behalf of one or more injured persons; AILD, Art. 2, para. 1.

2.2. Procedural novelties introduced by the AILD

As previously mentioned, the Commission implemented a wide-ranging consultation strategy with various stakeholders.¹¹ To find the most optimal policy for meeting the burden of proof when damage is caused by an AI system, these public and targeted consultations were conducted from October 2021 to January 2022.¹² In parallel with stakeholder consultations, a few studies were carried out for the purpose of preparing the IA, such as Legal-Comparative (Karner, Koch & Geistfeld, 2021), Behavioural (Mosoreanu et al. 2022) and Economic Study (Renda et al, 2021).

Three policy options were addressed in the IA (European Commission, 2022, p. 29-60). Taking into account the effectiveness, coherence and proportionality of these policies, Policy Option 3 was selected as the most suitable option and it was implemented in the AILD (European Commission, 2022, p. 60). Policy Option 3 proposed a staged approach consisting of two stages. The first stage included measures to ease the burden of proof for injured persons, while the second stage provided for a review mechanism to re-assess, in particular, the need for harmonising strict liability for AI use cases with a particular risk profile (possibly coupled with mandatory insurance) (European Commission, 2022, p. 57-60). A detailed review of measures to ease the burden of proof will be presented in following subsections.

2.2.1. Disclosure of evidence

Under Art. 3, para. 1 of the AILD, if damage is linked to a high-risk AI system, courts may order the provider, deployer or user to disclose the evidence or information pursuant to the AI Act, only if the injured party's initial request was rejected and all means to obtain evidence failed (AILD, Art. 3, paras 1 and 2). The injured party must first prove the likelihood or plausibility that damage was caused by a high-risk AI system (AILD, Art. 3, para. 1). The national court should ensure that disclosure is necessary and proportionate, particularly in protecting trade secrets and confidential information (AILD, Art. 3, paras 3 and 4). If liable party fails to disclose or provide evidence, non-compliance with duty care obligations under EU or national

¹¹ See: 1.2. A major shift in global and EU geopolitics: The withdrawal of the AILD proposal; Commission, Product Liability Directive – Adapting liability rules to the digital age, circular economy and global value chains, Retrieved on 27 January 2025 from https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12979-Civil-liability-adapting-liability-rules-to-the-digital-age-and-artificial-intelligence/public-consultation_en,

¹² Ibid., p. 7.

law should be presumed. Especially in the cases referred to in Art. 4, paras 2 and 3, which will be discussed below. Nonetheless, this presumption is rebuttable (AILD, Art. 3, para. 5).

At first glance, the provision strikes a balance between the parties. On the one hand, it allows the injured party to obtain information that could facilitate the success of a compensation claim by proving that the liable party failed to comply with the obligations. At the same time, it protects the potentially liable party from vexatious suits, imposing the obligation for the injured party to prove likelihood or plausibility that damage was caused by a high-risk AI system (Hacker, 2022, p. 29).

However, there are more flaws in this provision. First, requiring proof of likelihood or plausibility could discourage the injured party, especially an average consumer unfamiliar with AI (Hacker, 2022, p. 29). Second, if the injured party received incomprehensible information and was unable to understand or prove whether the liable party complied according to the EU or national law, they would need to engage an expert witness or a specific institution for an expert opinion on (non)compliance. However, this imposes a significant burden on the injured party. Moreover, the above-mentioned evidence should be interpreted by the judges, who presumably do not have AI expertise, which raises doubts in the ultimate success of the claim.

The IA also provides some other issues which may occur such as the data not being collected or recorded at all, or non-compliance refers to some other type of damage for which compensation is not claimed (e.g. damage occurred in the form of physical injury, and obligations regarding non-discrimination were not respected) (European Commission, 2022, p. 32). The third issue is the limitation of this provision to high-risk AI systems only, which follows the spirit of the AI Act and data collection obligations that bind only high-risk AI systems (Hacker, 2022, p. 30). It remains unclear on what grounds the legislator sought to impose a higher burden on the injured party in cases involving non-high-risk AI systems, which at some point could cause even greater damage to the injured parties.

2.2.2. Rebuttable presumption in fault-based liability

The core issue with the existing liability regime is that it is difficult for the injured party to prove a causal link between the liable party's non-compliance and the resulting damage. Hence, Art. 4 of the AILD was to introduce a differentiated burden of proof for high-risk or other AI systems, clarifying that mere non-compliance with a duty of care under EU or national law, or

failure to comply with court's disclosure order, could not establish liability (para. 1). Therefore, the injured party had to prove considerable likelihood that such actions of non-compliance influenced damage, which should be resolved in accordance with the circumstances of the case (AILD, p. 13). However, the injured party should also have demonstrated that the AI system caused the damage (AILD, Art. 4, para. 1, point c).

When high-risk AI systems are involved in damage, Art. 4, paras 2 and 3 clarified when non-compliance was immediately triggered in accordance with the obligations laid down in the AI Act. It is important to emphasise that the rebuttable presumption applied only to the actions taken before the AI output was generated (Hacker, 2022, p. 39). Therefore, if the damage resulted because of failure to obey the obligations after the output was generated, such as human oversight (Art. 14 AI Act) or transparency obligations (Art. 13 AI Act), the AILD would not be applicable (Hacker, 2022, p. 39). Such an omission represents a significant deviation and inconsistency with the AI Act.

On the other hand, if a high-risk AI system caused damage, the potentially liable party could be exempted from rebuttable presumption (AILD, Art. 4, para. 4). The liable party should demonstrate that sufficient evidence and expertise is reasonably accessible for the injured party to prove the causal link between damage and fault of the potentially liable party (AILD, Art. 4, para. 4). Although this provision is justified as an incentive to comply with the AI Act and produce a safe AI system, i.e., to strive for transparency (AILD, p. 13), a deeper reflection may lead to the opposite conclusion. The provision is very vague, consisting of legal standards that could be interpreted differently in Member States, such as "sufficient evidence" and "expertise" possibly leading to different thresholds of reaching these standards.

Art. 4, para. 5 of the AILD is particularly noteworthy, as it introduced a presumption of a causal link for non-high-risk AI systems only when a national court determines that proving the causal link is excessively difficult for the injured party (AILD, Art. 4, para. 5). First, there is again a vague term "excessively difficult", opening the possibility for different national interpretations. Second, the Commission in the AILD proposal explained that this term should be determined through characteristics of the AI system such as opacity and autonomy as examples (AILD, p. 13), however, these features are peculiar to AI systems in general. Therefore, this could imply that the causal link would be always proved by the injured party for non-high-risk AI systems, unless it is excessively difficult to prove it. One should bear in mind that non-high-risk AI systems could at the some point cause greater

damage to the injured party relating to discrimination, hate speech and fake news, therefore the recommendations were aimed at introducing a new category of AI systems – “high-impact” AI systems, without dividing them into high-risk or low-risk (Hacker, 2024, p. 15-16).

According to Art. 4, para. 6 of the AILD, if the potentially liable party used an AI system for personal purposes, the rebuttal presumption would apply only if the potentially liable party materially interfered with the operations of the AI system or had the duty and capability to outline operating conditions but failed (AILD, Art. 4, para. 6), again introducing vague legal standard such as “materially interfered”. Nonetheless, potentially liable parties have a right to rebut (AILD, Art. 4, para. 7).

3. The AILD’s interplay between the AI Act, the PLD and the 2020 Resolution on AI liability

To fully understand the scope of the AILD and address the issue of its applicability to armed drones and autonomous weapons, it is necessary to briefly explain the fundamental differences in relation to the AI Act, the PLD and the European Parliament’s (2020/2014(INL)) resolution with recommendations to the Commission on a civil liability regime for artificial intelligence (hereinafter: “2020 Resolution on AI liability”, p. 107–12). Accordingly, this chapter will only provide general information about these legal instruments, as a detailed analysis of the pros and cons is beyond the scope of this paper.

The AILD was intended to lay down the procedural aspects for proving non-contractual liability for damage caused by the AI. On the other hand, the AI Act harmonises rules for production, placing on the market and putting into service AI systems, and imposes rules on transparency, market monitoring, surveillance and governance, rules on prohibiting certain AI practices, differentiating types of AI and imposing requirements for high-risk AI systems (AI Act, Art. 1, para. 2). Therefore, one could conclude that the AI Act is a *lex generalis* regulating the core principles for AI systems. The link between the AILD and the AI Act was evident in the AILD’s reliance on certain definitions imposed by the AI Act, as well as its reference to specific obligations imposed on high-risk AI systems, as previously mentioned. However, the AILD did not incorporate all definitions laid down in the AI Act, where one of the primary concerns were general-purpose AI systems (Hacker, 2024, p. 1). The second concern was the fact that existing categories of high-risk AI systems in the AI Act may not completely adhere to every requirement for AI liability framework. Namely, autonomous vehicles are not

recognised as high-risk AI systems, since the AI Act is taking into consideration only community-level risk, omitting individual risk exposure (Hacker, 2024, p. 15). Hence, the approach to classify a high-risk AI system could differ to better fit all the possible scenarios of damage that can be caused by an AI system and affect individuals (Hacker, 2024, p. 15). This approach could be accepted together with insurance that all legal consequences inherent to the high-risk AI system could be extended considering individual risk exposure, introducing a new category such as “high impact” AI system (Hacker, 2024, p. 15-16), as previously mentioned.

Reflecting on the PLD, there are few significant remarks to address. First, the revised PLD is focusing on damage caused by a defective product, where only natural persons have the right to compensation (PLD, Art. 5), while the AILD covered non-contractual damage caused to natural or legal, private or public person. Second, the PLD is applicable to both, AI and software related damage (PLD, Art. 1 in conjunction with Art. 4), while the AILD was intended to be applicable only to AI system related damage. Third, the PLD introduces strict-liability, while the AILD was supposed to be a fault-based liability directive (Hacker, 2024, p. 2). Fourth, primary focus of the PLD is material harm such as death, personal injury, harms to psychological health, harm or destruction of property only used for personal purposes, as well as destruction or corruption of data used for personal purposes (PLD, Art. 6), while the AILD meant to cover both immaterial and material damage used for professional or private purposes. Consequently, the PLD is not applicable when immaterial damage occurs (Watcher, 2024, p. 704), while the AILD covered both. However, the PLD could be applicable to the immaterial damage such as pain and suffering, when it is “associated with” or it is a “side effect of” material damage covered by the PLD (Recital 23; Watcher, 2024, p. 704). Purely economic loss, loss of privacy or discrimination are not covered (Wendehorst, 2020, p. 162). In this sense, the loudest critique was that the AILD should have covered also software related damages as the PLD does. Therefore, recommendations went in the direction that the AILD should have been more a “comprehensive software liability instrument” (Hacker, 2024, p. III).

Within the 2020 Resolution on AI liability, Regulation on liability for the operation of Artificial Intelligence-systems (hereinafter: “Regulation on AI systems”) was proposed. Since the Regulation on AI systems proposal was not adopted, this part will not delve deeply into its features. However, it is important to emphasise that there were some recommendations for integration of this Regulation into the AILD (Hacker, 2024, p. 11). The Regulation on AI systems provided that it would apply in the case when any physical or

virtual activity, device or process driven by an AI system has caused damage to life, physical integrity or health of a natural person, or has caused damage to the property of a natural or legal person, or has caused significant immaterial harm resulting in a “verifiable economic loss” (Art. 2, para. 1). It also introduced strict liability for high-risk AI systems (Art. 4) combined with financial caps (Art. 5) and mandatory insurance requirements (Art. 4, para. 4). On the other hand, it also aimed to regulate fault-based liability for all other AI systems (Art. 8). The most significant part was regulated in Art. 11, imposing joint and severally liability for all parties included in the liability chain (Art. 11). The main flaw of the Regulation on AI systems was its lack of alignment with the definitions in the AI Act. Instead, it introduced new terms such as “operator”, “frontend operator”, “backend operator” (Art. 3), leading to a lack of conceptual uniformity and creating legal uncertainty and ambiguities.

4. Challenges of attributing liability for armed drones and autonomous weapons

Throughout history, large sums of money have consistently been invested in the development of military technology (SIPRI, n. d.; Jari, 2025). The use of chemistry to create poison gases was in the spotlight during World War I, while the devastating use of nuclear weapons marked World War II (Klare, 2018, p. 10). However, contemporary global moves in the battle for the throne in AI development resulted in the appearance of national defence institutions starting to identify AI as crucial technology for protection.¹³ Recent trends indicate that the EU, US, Russia, Turkey and China develop, produce or use AI systems for military purposes (European Commission, 2025a; Schwarz, 2021, p. 53). Contemplating about AI in the military field, it could have various functions using different categories of AI systems. These include, but are not limited to, navigation, surveillance, automated defence, image analysis, and predictive analytics for risk assessment and counterstrategies (NATO JAPCC, 2016, p. 4-5.; UNIDIR, 2018, p. 8), which further complicate legal regulation of this field especially having in mind different scenarios and circumstances of damages.

On the other hand, the military industry is developing technology used in warfare (Jackson, 2017, p. 185). Therefore, it poses significant challenges to research due to the many exceptions related to national security and safety (Francisco, 2018; Surry, 2006). However, given the heavy industry and

¹³ View more: Blanchard & Taddeo (2023, p. 1-2); Holmes (2025); Smoot (2024).

drastic liability issues involved (Federal Ministry of Defence, 2024, p. 5-7), it is necessary to examine the liability regime for the use of autonomous weapons and drones in warfare.

4.1. Armed drones and autonomous weapons: Technological characteristics and challenges

Before analysing the AILD and AI Act applicability it is essential to define armed drones and autonomous weapons. Drone is a term used to refer to unmanned aerial vehicles (International Committee of the Red Cross, n. d.) or unmanned vehicles or unmanned aircraft system (hereinafter: “UAVs”; European Union Aviation Safety Agency, n. d.). Drone means any aircraft operating or designed to operate autonomously or to be remotely controlled by a human who is not on board (International Committee of the Red Cross, n. d.). The use of drones for military purposes is a growing trend. Statistics show that the military drone market is going to surpass \$100 billion by 2032 (INKSTICK, 2023).

The International Committee of the Red Cross defines autonomous weapons as: “Any weapon system with autonomy in its critical functions. The weapon system that can select (e.g. search for or detect, identify, track, select) and attack (i.e. use force against, neutralise, damage or destroy) targets without human intervention.” (International Committee of the Red Cross, 2016). The AI is now used to produce fully autonomous weapons, as a new level of weapon development following the development of drones (O’Connel, Short & Short, 2024). Autonomous weapons do not need any human intervention in the selection of the target to kill or property to destruct, after the system is programmed in the development phase (O’Connel, Short & Short, 2024). The problem in attributing liability arises when one considers the characteristics of AI systems such as complexity, opacity, and autonomy as discussed earlier,¹⁴ and the chain of the possible liable parties.

Namely, the primary ongoing challenge for AI-weapons is the lack of predictability of the AI system’s decision and outcomes even for the developer, resulting in the need for a human operator to control and monitor the AI weapon (Holland, 2020, p. 9; O’Connel, Short & Short, 2024). Namely, predictability can be considered in technical and operational sense (Holland, 2020, p. 5). While technical predictability refers to the ability of the AI system to perform a task in the same way as in the testing phase with the same level of accuracy, the operational predictability refers to the question of how

¹⁴ See more in subsection 2.1. Steps preceding the adoption of the AILD.

will the AI system respond to environment and to what degree is it understandable to human to anticipate this response (Holland, 2020, p. 5). The AI Act tends to reduce these issues by introducing some conditions for the development of high-risk AI systems such as the data governance condition imposed by Art. 10 of the AI Act (Hacker, 2022, p. 57). Additionally, conditions imposed by Art. 15 of the AI Act aim to mitigate errors and prevent false negative feedback. Conditions imposed by Art. 9 of the AI Act tend to develop a system for the control of risks and obligations imposed by Art. 14 of the AI Act, which requires human oversight for high-risk AI systems.

Another recognised problem is the understandability of the AI system, due its opacity and complexity. These are major components of understandability, system interpretability and human ability to understand an AI system (Holland, 2020, p. 10). The former occurs when the programmer or user withholds information about the AI system, and the latter occurs when humans cannot understand the cause of the results due to complexity (Hacker, 2022, p. 58), which is not always conditioned by the technical aspects of the AI system or the technical literacy of humans (Holland, 2020, p. 10). While the problem of system interpretability and possibly understandability could be solved by the disclosure of the evidence requirement provided by the AILD, eased burden of proof mitigates the problem of understandability providing the rebuttable presumption of the causal link for non-high-risk AI system, when it is excessively difficult for the injured party to demonstrate the causal link.¹⁵ On the other hand, when a high-risk AI system is involved in damage, the non-compliance is immediately triggered against the provider or deployer in accordance with the obligations laid down in the AI Act (Arts. 10, 13, 14, 15, 16 and 21) or against the user (Art. 29 of the AI Act).¹⁶

Nonetheless, predictability and understandability are connected. Namely, human's understandability of the AI system will make it possible to anticipate the outcome or the decision of the AI system, ultimately improving predictability (Holland, 2020, p. 11). While predictability could impact the development of a trustworthy, safe, and reliable AI system.

4.2. What about the AILD and AI Act applicability to armed drones or autonomous weapons

The foremost issue is the applicability of EU legislation to armed drones and autonomous weapons. First, it is important to highlight the strict distinction

¹⁵ See more in 2.3.1. Disclosure of evidence.

¹⁶ See more in 2.3.2. Rebuttable presumption in fault-based liability.

between civil and military usage of weapons and drones. The EU regulates acquisition, possession and transfer of civil firearms¹⁷ and facilitates the transfer of military weapons.¹⁸ On the other hand, the EU imposes rules for civil aviation,¹⁹ however there is no legal authority to regulate these issues when it comes to military purposes (EU Regulation on civil aviation, Recital 10; Regulation on operation of unmanned aircraft, Recital 18). This is justified taking into account Art. 2, para. 4 of the TFEU, since matters relating to national security and defence fall under the competence of the Member States.

Scrutinization of the AI Act as *lex generalis*, clarity in the application of this legal instrument is emerging. According to Art. 2, para. 3 of the AI Act, it seems that it does not affect the competences of the Member States in terms of national security, specifically it does not apply to AI systems that are placed on the market, put into use or used with or without modifications exclusively for military purposes, defence purposes or for purposes related to national security, or when the outputs of these systems are used for those purposes, regardless of the type of entity (public or private) that carries out those activities (AI Act, Art. 2, para. 3). One could argue that this is contradictory, since the AI Act considers community-level risk (Hacker, 2024, p. 15), but omits the regulation of AI-driven military technology, which affects the community as a whole. However, recital 24 of the AI Act provides deeper explanations in relation to exclusive usage for military, defence and national security purposes.

¹⁷ Directive (EU) 2021/555 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 on control of the acquisition and possession of weapons (codification), PE/56/2020/REV/1, OJ L 115, 6.4.2021, p. 1–25; Regulation (EU) No 258/2012 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2012 implementing Article 10 of the United Nations' Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UN Firearms Protocol), and establishing export authorisation, and import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition OJ L 94, 30.3.2012, p. 1–15.

¹⁸ Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community (Text with EEA relevance) OJ L 146, 10.6.2009, p. 1–36.

¹⁹ Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the rules and procedures for the operation of unmanned aircraft (hereinafter: "Regulation on operation of unmanned aircraft"), C/2019/3824, OJ L 152, 11.6.2019, p. 45–71; Regulation (EC) No 785/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on insurance requirements for air carriers and aircraft operators, OJ L 138, 30.4.2004, p. 1–6.

Namely, if an AI system that is developed, placed on the market, put into service or used for the above purposes is used temporarily or permanently for other purposes, for example civil or humanitarian, for law enforcement purposes or for public safety purposes, such a system would fall within the scope of the AI Act (Recital 24). Furthermore, AI systems that are placed on the market or put into service for excluded purposes, but also for one or more non-excluded purposes, are covered by the AI Act (Recital 24). This applies to dual-use products (AI Act, Recital 24). However, if an AI system is developed and placed on the market for civilian use but is subsequently used for military, defence or security purposes, then it is not covered by the AI Act (Recital 24). This is important to keep in mind, since the AILD established procedural facilitations for proving damage caused by AI systems and therefore referred to the definition established by the AI Act. By analogy, the same would apply to the interpretation of the PLD, although this legal act omits reference to the AI Act, which makes it incomplete and incoherent with the existing EU legislation. Namely, considering the PLD, there is no explicit exclusion of the rules for defect products used for military purposes, while the applicability of the PLD to those products used for civil purposes should not be excluded.

In this regard, we can draw several conclusions. First, it is certain that procedural provisions that facilitate the determination of liability and compensation for damage caused by an AI system, as well as the targeting of the responsible party, will be applicable to armed drones and autonomous weapons if this category is developed, placed on the market and/or used for civilian purposes. On the other hand, if it is developed exclusively for military purposes and placed on the market for that purpose only, these rules cannot be applied. This prevents the application of provisions in the AI Act that mitigate the shortcomings of AI systems, such as lack of understandability and predictability, and imposes obligations on providers, implementers, and users of military technology.

Second, if the products in question are placed on the market with intention for dual use, then again there is applicability of the rules of the aforementioned legal sources. However, it is important to point out that whenever these products, although originally intended for civilian purposes, are later used for military, defence or security purposes, then the aforementioned legal acts do not apply. For example, if a user (e.g. military commander) causes damage with an autonomous weapon or armed drone during military action and the damage resulted because of non-compliance with the rules imposed by EU or national law, then it could not be possible to establish liability under the AI Act, or the AILD, or the Regulation on AI systems,

or the PLD depending on the category of damage or harmful action. Even though the prohibited actions imposed by Art. 5 of the AI Act (Art. 5) would be useful, in this case the application of the AI Act is excluded. Nonetheless, if damage was caused with the same products used for civilian, humanitarian or public purposes, then the applicability should be assumed, bearing in mind all those shortcomings in the PLD and the AILD highlighted earlier.²⁰ Specifically because UAVs are not designated as high-risk AI systems, which puts the injured party in an aggravating position.

Nonetheless, since the AILD has been withdrawn, facilitating the evidentiary procedure for the injured party is currently obsolete until a new proposal is published. Thus, the issue of liability for the use of AI in booming military technology remains completely unregulated, as does now with the withdrawal the issue of liability for the use of AI for drones and weapons used for civilian purposes during peacetime.

Conclusion

Based on the subject matter presented in this paper, it is evident that the world is currently experiencing a pivotal geopolitical and technological contest that one could name: “The Battle for AI Supremacy”. On the one side stands the US, while the EU lags behind in technological advancements, primarily in AI (Bartl, 2025). Since its inception, the EU has prioritised human-centric approach by enshrining the protection of individual rights and freedoms in binding legal instruments unlike the US. While not a leader in technological innovation, it has played a pivotal role in regulating cutting edge technologies. However, its reputation for overregulation has often been blamed for hindering rapid technological development (Bradford, 2023, pp. 105-107). One could conclude that recent events, more precisely the 2025 AI Summit in Paris, clearly demonstrated the US influence over the EU, resulting in the sudden decision to withdraw the AILD the very next day.

Despite the shifting political dynamics, a deeper analysis of the AILD provisions in this paper and its coherence with existing EU’s AI legal instruments clearly indicates that this proposal was not in line with the existing regulations. The Complementary IA studies have clearly shown the shortcomings of the AILD: first, a lack of conceptual uniformity in relation to the AI Act, the PLD, and Regulation on AI system; second, the complete omission of software-driven damage, creating a large legal gap; third, the

²⁰ See more in 3. General features of the AILD and burden of proof standard, and further sections.

lack of definitions for certain terms such as output, lack of output, causal link; fourth, scrutinising the main provisions such as Arts. 3 and 4 of the AILD identified numerous shortcomings as previously highlighted in paper. Nonetheless, effectiveness in proving the damage and determining the liable person depends on the industry in which the AI system has caused damage. The requirements for proving damage, responsibility, and duty of care vary widely across sectors such as healthcare, and engineering.

Furthermore, one of the key issues raised by the Complementary IA is the classification of AI systems into high- and low-risk categories. Although this categorisation appears natural and straightforward, it reveals significant shortcomings when applied in cases of damage. One of the examples is generative-AI, which, although low-risk, can have significant consequences for an individual, such as losing a job due to discrimination. Another one is the failure to classify UAVs as high-risk AI systems, despite their potential to cause significant harm to individuals.

Regardless of the shortcomings, the withdrawal of the AILD proposal has significant consequences, as yet again there are 27 different national systems that regulate the proof of damage caused by the use of AI systems. The adopted PLD cannot cover these shortcomings, because it has a different subject of regulation, as previously explained in the paper.

The relentless race for AI supremacy has entered a new phase. Enormous amounts of money are being invested in the development of AI military technology. The questions of the purpose and goal of such investments were raised, following the issues of the potential consequences and liability if AI-driven military technology causes damage to a person. The development of autonomous weapons and armed drones is particularly prominent. Therefore, a detailed analysis of the EU legal framework, especially the AI Act as *lex generalis* which imposes obligations regarding development and usage of AI, has shown that the EU is completely exempted from regulating these issues when it comes to the development and use of AI for military, defence or security purposes of Member States. Therefore, other *lex specialis* legal instruments (including the PLD, AILD and Regulation on AI system) would not apply when determining liability for damage caused by AI-driven military technology developed and used exclusively for military purposes, in either wartime or peacetime situations. While state liability and responsibility of a state for an individual's actions are addressed in international law or international humanitarian law, procedural gaps remain the same in proving damage caused by AI systems in the military sector. Specifically, issues persist regarding individual civil liability or its attribution to the state

for damage resulting from AI systems used for military, defence or security purposes.

This could be a unique opportunity for the EU to reconsider its approach to regulating AI systems used for military, defence or security purposes, especially given that the Commission has left open the possibility of proposing a new legal instrument on AI liability in its 2025 programme. Certainly, it could be a chance to reshape the EU's stance on AI technology in military, defence or security sector, while enhancing protection and security for its citizens. However, the question remains whether a single AI framework can adequately address the full range of AI systems and potential damages across different sectors, and would it create a complex regulatory landscape. This complexity could lead to challenges in ensuring adequate protection for injured parties and in determining appropriate legal source applicable to specific types of damage and circumstances. It is clear that the nature of any damage depends on the AI system category, the sector in which it occurs, and the specific context requiring a case-by-case assessment. This could be particularly challenging in the military sector given the involvement of national security and therefor the high degree of secrecy, the specific chains of responsibility and liability, the special circumstances during wartime and peacetime, and the intersection of private and public law provisions.

It may be practical to consider adopting an act that could provide general guidelines for proving damages caused by AI systems, as well as additional annexes for specific sectors. For example, the military sector annex could establish rules for compensating for damage caused by AI-driven products used in warfare, regardless of whether the liable party is the state or an individual. This would be a significant step forward because the military sector generally operates under the radar of legal regulation, yet it involves substantial financial investments in producing and selling these products. Ultimately, it remains to be seen how the EU legislator will proceed and in which direction.

References

- Bartl, S. (2025, March 11). The Global AI Race: the US Creates, China Copies, and the EU Regulates. *The Daily Ecoomy*. Retrieved on 1 March 2025 from <https://thedailyeconomy.org/article/the-global-ai-race-the-us-creates-china-copies-and-the-eu-regulates/>

- Blanchard, A. & Taddeo, M. (2023). "The Ethics of Artificial Intelligence for Intelligence Analysis: a Review of the Key Challenges with Recommendations". *Digital Society Springer*, 12(2), 1-28.
- Birchard, R. (2025, February 11). How EU wants to change AI, big tech image amid US pressure. *DW*. Retrieved on 6 March 2025 from <https://www.dw.com/en/eu-big-tech-ai-regulation-innovation-jd-vance-v3/a-71577121>
- Bradford, A. (2023). *The Global Battle to Regulate Technology*. Oxford University Press.
- Clapp, S. (2025). Defence and artificial intelligence. Retrieved on 28 February 2025 from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769580/EPRS_BRI\(2025\)769580_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769580/EPRS_BRI(2025)769580_EN.pdf)
- De Ruiter, E. (2025, February 11). US Vice President JD Vance challenges Europe's 'excessive regulation' of AI at Paris summit. *EuroNews*. Retrieved on 16 February 2025 from <https://www.euronews.com/2025/02/11/jd-vance-challenges-europes-excessive-regulation-of-ai-at-paris-summit>
- Deem, M. & Shapiro, T. (2025, February 24). EU AI Liability Directive: Commission announces withdrawal for the foreseeable future. *Lexology*. Retrieved on 25 February 2025 from <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=0b2d3933-6860-4050-88ee-297b03b88fd4>
- European Commission. (2025a, January 30). European Defence Fund: Over €1 Billion to Drive Next-Generation Defence Technologies and Innovation, Defence Industry and Space. Retrieved on 28 February 2025 from https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-defence-fund-over-eu1-billion-drive-next-generation-defence-technologies-and-innovation-2025-01-30_en
- European Union Aviation Safety Agency. (n. d.). Drones. Retrieved on 3 February 2025 from <https://www.easa.europa.eu/en/the-agency/faqs/drones-uas#category-regulations-on-uas-drone-explained>
- Federal Ministry of Defence. (2024). National Security and Defence Industry Strategy, p. 1-16. Retrieved on 3 March 2025 from <https://www.bmvg.de/resource/blob/5873628/138fddf8112609dfdc3ea44a52ba9195/dl-national-security-and-defence-industry-strategy-data.pdf>
- Francisco, C. (2018). Balancing Openness and Confidentiality in The Defence Sector: Lessons from International Good Practice. Centre for Integrity in the Defence Sector. Retrieved on 3 March 2025

from https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/7/pdf/200724-BI-GGG6-en.pdf

- Mc Gowran, L. (2024, September 20). Big Tech criticises EU's AI regulation – is it justified?, *Siliconrepublic*. Retrieved on 6 March 2025 from <https://www.siliconrepublic.com/machines/big-tech-eu-ai-regulation-open-letter>
- Hacker, P. (2024). Proposal for a directive on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence: Complementary impact assessment. European Parliamentary Research Service.
- Hacker, P. (2022). The European AI Liability Directives – Critique of a Half-Hearted Approach and Lessons for the Future, Vol. 25. Retrieved on 7 February 2025 from <https://ssrn.com/abstract=4279796>
- Hacker, P. (2023). The European AI liability directives – Critique of a half-hearted approach and lessons for the future. *Computer Law & Security Review*, 51, 1-42.
- Holland, M. A. (2020). *The Black Box, Unlocked: Predictability and Understandability in Military AI*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research.
- Holmes, F. (2025, February 14). How AI Is Reshaping Aerospace & Defense Investment Opportunities. U.S. Global Investors. Retrieved on 28 February 2025 from <https://www.usfunds.com/resource/how-ai-is-reshaping-aerospace-defense-investment-opportunities/>
- INKSTICK. (2023, December 21). AI Is Transforming Military Drones. Retrieved on 28 February 2025 from <https://inkstickmedia.com/ai-is-transforming-military-drones/>.
- International Committee of the Red Cross. (n. d.). How does law protect in war? Drones. Retrieved on 3 February 2025 from https://casebook.icrc.org/a_to_z/glossary/drones
- Jackson, J. (2017). "Industry specific Q&A: Defense and government security". U: *Women in the Security Profession*, pp. 185-189. Elsevier. Retrieved on 3 March 2025 from <https://www.sciencedirect.com/sdfe/pdf/download/eid/3-s2.0-B9780128038178000262/first-page-pdf>
- Jari, E. (2025, September 15). Military Spending Patterns in History. Economic History Association. Retrieved on 28 February 2025 from <https://eh.net/encyclopedia/military-spending-patterns-in-history/>

- Karner, E., Koch, B. A. & Geistfeld, Mark A. (2021). *Comparative law study on civil liability for artificial intelligence*. Publications Office of the EU. Retrieved on 28 February 2025 from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a32ccc3-0f83-11ec-9151-01aa75ed71a1/language-en>
- Klare, M. T. (2018). The Challenges of Emerging Technologies. *Arms Control Today*, 48(10), 10–16.
- Madiega, T. (2023, February). Artificial intelligence liability directive. European Parliamentary Research Service, February 2023, pp. 1-12. Retrieved on 22 January 2025 from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739342/EPRS_BRI\(2023\)739342_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739342/EPRS_BRI(2023)739342_EN.pdf)
- MedTech Europe. (2025, January 30). Industry Coalition Calls for Withdrawal of AI Liability Directive. Retrieved on 28 February 2025 from <https://www.medtecheurope.org/news-and-events/news/industry-coalition-calls-for-withdrawal-of-ai-liability-directive/>
- Mosoreanu, M., Ulicna, D., Paetz, S., Podobea, V., Schubert, M., Stauf, J., Renda, A., & Sipiczki, A. (2022). *Behavioural study on the link between challenges of artificial intelligence for Member States' civil liability rules and consumer attitudes towards AI-enabled products and services : final report*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2838/24993>
- NATO JAPCC. (2016). *Future Unmanned System Technologies: Legal and Ethical Implications of Increasing Automation*. Retrieved on 28 February 2025 from https://www.japcc.org/wp-content/uploads/Future_Unmanned_System_Technologies_Web.pdf
- O'Connel, M. E., Short, M. & Short, R. (2024). "Artificial Intelligence and Fully Autonomous Robotic Weapons". *The Legal and Moral Necessity for a Ban*. U: *Pacem in Terris: War and other Obstacles to Peace*. Retrieved on 3 February 2025 from https://www.pass.va/en/publications/studia-selecta/studia_selecta_11_pass/oconnell.html
- O'Connell, M. E. (2015). Game of Drones. *The American Journal of International Law*, 109, 889-900.
- O'Donovan, B. (2024, September 19). Tech companies warn over EU AI regulation. Retrieved on 6 March 2025 from <https://www.rte.ie/news/business/2024/0919/1470952-tech-companies-warn-over-eu-ai-regulation/>

- Peterson, J. B. (2018). *12 Rules For Life: An Antidote to Chaos*. Penguin Group.
- Political Dialogue: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive). IPEX.eu. Extracted on 25 January 2025. <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2022-0496>
- Renda, A., et al. (2021). *Study to support an impact assessment of regulatory requirements for Artificial Intelligence in Europe*. Publications Office of the EU. Retrieved on 3 February 2025 from <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/55538b70-a638-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>
- Schwarz, E. (2021). Autonomous Weapons Systems, Artificial Intelligence and the Problem of Meaningful Human Control. *The Philosophical Journal of Conflict and Violence*, 5(1), pp. 53-72.
- Simpson, K. H., Paquette, S., Racicot, R., Villanove, S. (2025). *Militarizing AI: How to Catch the Digital Dragon?* Center for International Governance Innovation. Retrieved on 28 February 2025 from <https://www.cigi-online.org/articles/militarizing-ai-how-to-catch-the-digital-dragon/>
- SIPRI. (n. d.). SIPRI Military Expenditure Database. Retrieved on 28 February 2025 from <https://milex.sipri.org/sipri>
- Smoot, D., (2024, April 15). Army invests nearly \$50 million in artificial intelligence and machine learning. U.S. Army. Retrieved on 28 February 2025 from https://www.army.mil/article/275343/army_invests_nearly_50_million_in_artificial_intelligence_and_machine_learning
- Surry, E. (2016). Transparency in the Arms Industry. SIPRI Policy Paper No. 12. Stockholm: SIPRI. Retrieved on 28 February 2025 from <https://www.sipri.org/publications/2006/sipri-policy-papers/transparency-arms-industry>
- UNIDIR. (2018). The Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies: Artificial Intelligence. Retrieved on 28 February 2025 from <https://unidir.org/publication/the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-artificial-intelligence/>
- Voss, A. (2024, December 15). AI liability directive: In A new plan for Europe's sustainable prosperity and competitiveness. European Parliament, Legislative Train Schedule. Retrieved on 22 January 2025 from <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-eu->

rope-fit-for-the-digital-age/file-ai-liability-directive?schlcode=INT&-search=digital&schlcode=INT&search=digital

Watcher, S. (2024). Limitations and Loopholes in the EU AI Act and AI Liability Directives: What This Means for the European Union, the United States, and Beyond. *Yale Journal of Law & Technology*, 26(3), 671-718.

Wendehorst, C. (2020). Strict Liability for AI and other Emerging Technologies. *Journal of European Tort Law*, 11(2), 150-180.

Legal acts and sources

Commission Implementing Regulation (EU) 2019/947 of 24 May 2019 on the rules and procedures for the operation of unmanned aircraft (Text with EEA relevance.), C/2019/3824, OJ L 152, 11. 6. 2019, p. 45–71.

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, OJ C OJ C 202/47, 7 June 2016, pp. 1-366.

Directive (EU) 2021/555 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 on control of the acquisition and possession of weapons (codification), PE/56/2020/REV/1, OJ L 115, 6.4.2021, p. 1–25.

Directive (EU) 2024/2853 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2024 on liability for defective products and repealing Council Directive 85/374/EEC, OJ L 2024/2853, 18 November 2024, p. 1-22.

Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 simplifying terms and conditions of transfers of defence-related products within the Community (Text with EEA relevance) OJ L 146, 10.6.2009, p. 1–36.

European Commission. (2025a). Annexes to the Communication from the Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, COM(2025)45 final, 11 February 2025, p. 1-29.

- European Commission. (2025, February 11). Commission work programme 2025, 11 February 2025. Retrieved on 16 February 2025 from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategy-documents/commission-work-programme/commission-work-programme-2025_en
- European Commission. AI Act. Retrieved on 28 February 2025 from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/regulatory-framework-ai>
- European Commission. (2018a). Annex to Coordinated Plan on Artificial Intelligence, COM (2018) 795 final, 7 December, p. 1-21.
- European Commission. (2018). Coordinated Plan on Artificial Intelligence, COM(2018) 795 final, 7 December 2018, p. 1-9.
- European Commission. Evaluation of Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products, SWD(2018) 157 final, 7 May 2018, p. 1-107.
- European Commission. Impact assessment report Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence, COM(2022) 496 final, SEC(2022) 344 final, SWD(2022) 318 final, SWD(2022) 320 final, 28 September 2022, p. 1-245.
- European Commission. Product Liability Directive - Adapting liability rules to the digital age, circular economy and global value chains. Retrieved on 27 January 2025 from https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12979-Civil-liability-adapting-liability-rules-to-the-digital-age-and-artificial-intelligence/public-consultation_en
- European Commission. Report on the safety and liability implications of Artificial Intelligence, the Internet of Things and robotics, COM(2020) 64 final, 19, February 2020, p. 1-17.
- European Commission. White Paper On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust, COM(2020) 65 final, 19 February 2020, p. 1-27.
- European Economic and Social Committee, Opinion European Economic and Social Committee Artificial Intelligence Liability Directive: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive), COM(2022) 496 final – 2022/0303 (COD), INT/1001, 25 January 2023, p. 1-7.

European Parliament resolution of 20 October 2020 with recommendations to the Commission on a civil liability regime for artificial intelligence (2020/2014(INL)), OJ C 404, 6 October 2021, p. 107–12.

International Committee of the Red Cross. (2016, April 11). Convention on Certain Conventional Weapons (CCW), Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), Retrieved on 3 February 2025 from https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/ccw-autonomous-weapons-icrc-april-2016_0.pdf

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence (AI Liability Directive), COM/2022/496 final, 28 September 2022, p. 1–28.

Regulation (EC) No 785/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on insurance requirements for air carriers and aircraft operators, OJ L 138, 30. 4. 2004, p. 1–6.

Regulation (EU) 2018/1139 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No 2111/2005, (EC) No 1008/2008, (EU) No 996/2010, (EU) No 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No 552/2004 and (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No 3922/91, OJ L 212, 22. August 2018, p. 1–122.

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27 October 2022, p. 1–102.

Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (AI Act), PE/24/2024/REV/1, OJ L, 2024/1689, 12 July 2024, p. 1–144.

Regulation (EU) No 258/2012 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2012 implementing Article 10 of the United Nations' Protocol against the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, their parts and components and ammunition, supplement-

ting the United Nations Convention against Transnational Organised Crime (UN Firearms Protocol), and establishing export authorisation, and import and transit measures for firearms, their parts and components and ammunition OJ L 94, 30. 3. 2012, p. 1–15.

Adna Škamo, mr. iur.

Asistentica
Univerzitet u Sarajevu
Pravni fakultet
Doktorandica
Sveučilište u Rijeci
Pravni fakultet
a.skamo@pfsa.unsa.ba

REGULATORNE PRAZNINE NA RATNOM FRONTU: POVLAČENJE DIREKTIVE O ODGOVORNOSTI ZA UMJETNU INTELIGENCIJU I PRAVNA NEREGULIRANOST TERETA DOKAZIVANJA KOJI SE PRIMJENJUJE NA ORUŽANE DRONOVE I AUTONOMNO ORUŽJE

Sažetak

Brzi razvoj umjetne inteligencije (UI) koja se koristi za vojne svrhe odražava kontroverzno prioritiziranje tehnološki naprednom ratovanju u odnosu na etičke dileme koje se javljaju i pravnu sigurnost. Neki mogu prihvatiti UI u vojnom domenu kao prednost, obzirom da se manje ljudi nalazi na ratnim frontovima. Ipak, postoje dvije stvari koje treba uzeti u obzir. Prvo, zemlje se razlikuju u pogledu svojih vojnih kapaciteta i sposobnosti. Drugo, dovodi se u pitanje primjenjivost postojećeg režima građanske odgovornosti kada su u pitanju upotreba UI-e u vojnom domenu. Evropska unija (EU) je zauzela stav, naglašavajući da UI-a predstavlja značajan izazov za tradicionalni režim odgovornosti, priznajući da njenom trenutnom zakonodavstvu nedostaju propisi za slučajeve koji uključuju štetu uzrokovanu sistemima UI-e. Imajući to na umu, EU je odlučila pokrenuti sveobuhvatnu pravnu regulaciju UI-e. Prvo je usvojena AI Act (Uredba (EU) 2024/1689), nakon čega je uslijedio neuspješan pokušaj reguliranja režima građanske odgovornosti s "dvostrukim pristupom" putem PLD-a (Direktiva (EU) 2024/2853) i AILD-a (Prijedlog direktive o prilagođavanju pravila o neugovornoj građanskoj odgovornosti UI, COM/2022/496 final). PLD je stupio na snagu 2024. godine, dok je AILD povučen početkom 2025. godine. S druge strane, razvoj i korištenje UI-e u odbrambene, vojne i sigurnosne svrhe ostao je potpuno ispod radara pravne regulacije, što dovodi do značajne pravne praznine i moguće pravne anarhije u ovom sektoru. Trenutni politički i zakonodavni razvoji, zajedno sa značajnim ulaganjima u UI-u

u vojnom sektoru, potaknuli su pravna pitanja o primjenjivosti i učinkovitosti trenutnog zakonodavnog okvira EU za UI-u u odnosu na oružane dronove i autonomno oružje. Stoga, problem nije samo nepostojanje regulacije u vojnom sektoru. Naime, s povlačenjem AILD-a sada postoji i pravna praznina u režimu odgovornosti za štetu uzrokovanu sistemima UI-e uopće. S obzirom na najavu EU o novom prijedlogu za režim odgovornosti, sada je možda jedinstven trenutak za razmatranje reguliranja vojnog sektora u cijelosti, ali i u pogledu režima odgovornosti za upotrebu UI za vojne, odbrambene i sigurnosne svrhe.

Ključne riječi: *umjetna inteligencija, PLD, AI Act, AILD, vojska, oružani dronovi, autonomno oružje, režim odgovornosti*

Dr. sc. Edina Sudžuka

Vanredna profesorica
Univerzitet u Sarajevu
Pravni fakultet
e.sudzuka@pfsa.unsa.ba

UDK 336.62(497.6)

Prethodno naučno saopćenje

Vernes Šikalo, mr. iur.

Porezni inspektor
Porezna uprava FBiH
vernes.sikalo@fpu.gov.ba

PRINUDNA NAPLATA DIREKTNIH POREZA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE

Sažetak

Direktni porezi, odnosno, njihovo uvođenje, primjena, kontrola i naplata poreznih prihoda u Bosni i Hercegovini u nadležnosti su entiteta i distrikta. U Federaciji Bosne i Hercegovine postupak oporezivanja direktnim porezima odvija se prema odredbama Zakona o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine.

Naplata poreznih prihoda jedna je od najznačajnijih aktivnosti organa porezne administracije kojom se prikupljaju javni prihodi neophodni za finansiranje javnih rashoda i izdataka države, podmirenje općih i zajedničkih potreba, pružanje javnih dobara, usluga i koristi široj populaciji, javnom i privatnom sektoru. Obim naplaćenih poreznih prihoda, u većoj ili manjoj mjeri, pokazuje efikasnost poreznog sistema u ostvarivanju ciljeva porezne politike primjenom strateških mjera i aktivnosti, te uspješnosti organa porezne administracije u nadzoru i praćenju primjene poreznog i njemu srodnog zakonodavstva od strane poreznih obveznika radi prelijevanja ekonomske snage fizičkih i pravnih osoba s njihovih osobnih na račune trezora budžeta one razine vlasti kojoj porezni prihodi, u skladu sa zakonima, pripadaju.

Imajući u vidu da je uloga organa porezne administracije u savremenom svijetu modificirana zahtjevima i trendovima klijentski orijentirane javne uprave, Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine koristi raspoložive mogućnosti komunikacije s poreznim obveznicima kako bi ih potakli na postupanje u duhu i prema slovu zakona, odnosno na dobrovoljno blagovremeno ispunjenje porezne obaveze.

Osnovna dva načina naplate poreznih obaveza su dobrovoljno ispunjenje obaveza, tj. na inicijativu samih poreznih obveznika, i naplata poreznih dugovanja prinudnim putem, odnosno preduzimanjem propisanih radnji poreznih organa. Prinudna naplata poreza proizlazi iz državnog fiskalnog suvereniteta, koji joj, između ostalog, daje prvenstvo naplate iz obveznikove/dužnikove imovine.

Predmet istraživanja u ovom radu su vrste i načini izvršenja porezne obaveze nakon isticanja roka dospelosti porezne obaveze u FBiH, tj. način i sredstva dužnika iz kojih se vrši naplata poreznog duga, fiskalni značaj direktnih poreza i obim prihoda koji se prikupe prinudnom naplatom poreznog duga za direktne poreze u FBiH.

Ključne riječi: *porezna obaveza, porezni dug, porezna administracija, porezni postupak, prisilna naplata poreza*

Uvod

Postupak oporezivanja obuhvata niz aktivnosti i radnji poduzetih od strane organa porezne administracije i poreznih obveznika/plataca u cilju obračuna visine porezne obaveze, te dobrovoljnog izvršenja i prinudne naplate porezne obaveze. Provođa se prema odredbama formalnog poreznog prava sadržanim u nekoliko poreznih propisa u Bosni i Hercegovini: na razini državne vlasti od 2005. godine doneseni su i primjenjuju se Zakon o postupku indirektnog oporezivanja¹ čije odredbe su dijelom izmijenjene 2013. godine, Pravilnik o kontroli i ograničenoj provjeri indirektnih poreza iz 2016. godine čijim je stupanjem na snagu 21. 9. 2016. godine prestao da važi Pravilnik o kontroli indirektnih poreza donesen 2007. godine², i Zakon o prinudnoj naplati indirektnih poreza³ koji je izmijenjen i dopunjen 2011. godine, te Pravilnik o provođenju postupka prinudne naplate⁴ čijim je stupanjem na

¹ Zakon o postupku indirektnog oporezivanja, Službeni glasnik BiH, br. 89/05 i 100/13.

² Pravilnik o kontroli i ograničenoj provjeri indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, br. 68/16; Van snage stavljen: Pravilnik o kontroli indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, br. 78/07.

³ Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, br. 89/05 i 62/11.

⁴ Pravilnik o provođenju postupka prinudne naplate indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, br. 35/20, Stupanjem na snagu ovog Pravilnika 18. 6. 2020. godine prestaje da važi Pravilnik o provođenju Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, br. 27/12, i Odluka o nadležnosti za rješavanje zahtjeva za odgodu plaćanja i plaćanje u ratama, Službeni glasnik BiH, br. 42/06.

snagu dana 27. 6. 2020. godine prestao važiti Pravilnik o provođenju Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza⁵.

U entitetu RS unesene su značajne izmjene u postupku oporezivanja donošenjem propisa: u augustu 2020. godine Zakona o poreskom postupku⁶, prije donošenja “novog” zakona na području RS 2011. godine donesen je a od 1. 1. 2012. primjenjivao se prethodni Zakon o poreskom postupku⁷ (kojim je van snage stavljen Zakon o poreskoj upravi RS, Službeni glasnik RS, br. 51/01, 74/04, 2/05, 96/05, 75/06, 112/07, 22/08 i 34/09), te u aprilu 2021. godine donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgođenom plaćanju poreskog duga⁸ koji je u primjeni od 2015. godine.

Zakon o Poreznoj upravi Federacije Bosne i Hercegovine,⁹ donesen 2002. godine, mijenjan je i dopunjavan u sedam navrata zaključno sa 2015. godinom. Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH, pored institucionalnih i organizacionih, sadrži i procesne odredbe kojima kao *lex specialis* regulira postupak oporezivanja direktnim porezima i postupak prinudne naplate direktnih poreza, uz supsidijarnu primjenu odredbi Zakona o upravnom postupku FBiH. Dva značajna provedbena propisa koji razrađuju pitanja vezana za postupak direktnog oporezivanja i izvršenja porezne obaveze su: Pravilnik o postupku podnošenja poreznih prijava¹⁰ i Pravilnik o procedurama prisilne naplate poreznih obaveza¹¹.

Prinudnost – karakteristika poreza ili načina izvršenja porezne obaveze/duga?

Jedna od temeljnih karakteristika poreza njihov je prinudni/prisilni karakter koji dolazi do izražaja u procedurama naplate poreznih prihoda, a upravo ta karakteristika svrstava poreze, zajedno s drugim, po karakteru sličnim

⁵ Pravilnik o provođenju Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, 27/12.

⁶ Zakon o poreskom postupku RS, Službeni glasnik RS, br. 78/20.

⁷ Zakon o poreskom postupku, Službeni glasnik RS, br. 102/11 i 108/11, 67/13, 31/14, 44/16.

⁸ Zakon o odgođenom plaćanju poreskog duga, Službeni glasnik RS, br. 94/15, 28/21; kojim je stavljen van snage Zakon o posebnom načinu izmirenja poreskog duga, Službeni glasnik RS, br. 66/13 i 52/14.

⁹ Zakon o Poreznoj upravi FBiH, Službene novine FBiH, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15.

¹⁰ Pravilnik o postupku podnošenja poreznih prijava, Službene novine FBiH, br. 66/02, 54/03, 74/04, 38/09, 7/11, 53/12 i 87/20.

¹¹ Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21, 30/24 i 27/25.

prihodima¹², u skupinu fiskalnih prihoda. Jelčić (1981) kazuje da se element prinude kod prisilnih prihoda države javlja u vrijeme dospijeca porezne obaveze, “tada država primjenjuje predviđene sankcije ako osobe koje su dužne podmiriti te prihode to ne učine” (str. 174). Uzimajući u obzir da je funkcioniranje države u velikoj mjeri uslovljeno uspješnom naplatom poreza i doprinosa, Jelčić, Lončarić-Horvat i ostali (2002) smatraju da plaćanje duga predočava redovnu obavezu obveznika da plaćaju poreze i doprinose koji su određeni propisima, pri čemu je najpoželjnija situacija za svaku državu ona u kojoj dužnici plaćaju svoje obaveze u propisanim rokovima i na odgovarajući način (str. 225–233).

Utvrđivanje visine, odnosno iznosa porezne obaveze i njena naplata, najvažnija je među aktivnostima koje preduzimaju organi porezne administracije. Takve aktivnosti obuhvataju jedan dinamičan proces u kojem, polazeći od međusobnih prava i obaveza dviju strana poreznopravnog odnosa, pa do njihovog ostvarivanja, ukoliko obveznik ne ispuni obaveze na zakonom predviđeni način i u propisanim rokovima takve neizmirene dospjele obaveze transformiraju odnos sudionika u dužničko-povjerilački odnos u kojem od organa porezne administracije utvrđena porezna obaveza za poreznog obveznika postaje dug(ovanje) – glavnica – na koju će se obračunati zatezna kamata za svaki naredni dan kašnjenja, a koja za poreznu vlast ima karakter potraživanja javnih prihoda, odnosno poreznih prihoda koji nisu blagovremeno izmireni, odnosno plaćeni.

Prema Popoviću (2014) dospelost u poreznom pravu predstavlja svojstvo poreznog duga da mu je nastupio rok ispunjenja. Popović (2014) također navodi: “Ispunjenje porezne obaveze sastoji se u plaćanju, o dospelosti, dugovnog iznosa poreza. Istekom dana dospelosti porezni obveznik pada u dužničku docnju” (str. 111–112). Poreznopravni odnos predstavlja zakonom uređen odnos između države zastupane po organima porezne administracije

¹² Fiskalni prihodi se prikupljaju od obaveznih plaćanja poreznih i drugih obaveza koje propisuje i ubire država. Obavezna plaćanja se ustanovljavaju za poreze, doprinose, takse (pristojbe) i naknade, a ovi instrumenti putem kojih se prikupljaju sredstva javnih prihoda nazivaju se fiskalnim i počivaju na fiskalnom suverenitetu, što ukazuje na mogućnost njihove naplate prinudnim putem. Ipak, mora se priznati da je upravo kod poreza taj element naglašeniji jer do porezne obaveze ne dolazi individualnom privatnom inicijativom zahtijevanja određene protuusluge državnog organa, niti se za izvršenje porezne obaveze zauzvrat može očekivati sticanje ili uživanje određenih materijalnih prava. Neizvršenje porezne obaveze do zakonom propisanog roka, poreznu obavezu pretvara u porezni dug, a poreznog obveznika u poreznog dužnika. Prema dužniku se poduzimaju propisanje radnje i postupci kako bi država naplatila dugovanje i tim putem prikupila planirane porezne prihode.

i fizičkih i pravnih osoba, iz kojeg proističu njihova međusobna prava i obaveze u vezi s porezima s naplatom poreza kao krajnjim ciljem. Dva dijela koja čine poreznopravni odnos, prema Jelčić i ostali (2008), su: formalni dio poreznopravnog odnosa, koji obuhvata prava i obaveze na području poreznog postupka koje se odnose na njegova oba sudionika, i materijalni dio poreznopravnog odnosa, koji obuhvata odnose koji se temelje na porezno-dužničkim odnosima (str. 545). “Objekt tih odnosa je novčana činidba, bilo da je riječ o porezu, kamatama, novčanim kaznama koje je porezni obveznik dužan platiti državi, ili, pak o povratu preplaćena poreza ili pretporeza, gdje se kao dužnik prema poreznom obvezniku pojavljuje država” (str. 545). Popović (2014) razmatrajući i definirajući predmet porezne obaveze koju čini davanje u obliku novčane sume tj. porezni dug, ukazuje na moguće pojmovne razlike između izraza porezna obaveza i porezni dug, pri čemu se kao odrednica postavlja dospelost poreza tako da se prije dospelosti govori samo o poreznoj obavezi, a nakon dospelosti o poreznom dugu (str. 111). Na sličan način poreznu obavezu poreznog obveznika regulira Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH.

Za razliku od poreznopravnog odnosa koji je po svom obuhvatu širi, porezno-dužnički odnos predstavlja uži pojam koji se može podvesti pod poreznopravni odnos koji nema formalni dio, nego samo materijalni, te sadržaj ovog odnosa čine novčani zahtjevi samo jednog sudionika prema drugome/-ima, ili uzajamni istovremeni zahtjevi oba sudionika (Jelčić i drugi, 2008, str. 548).

Poreznim zakonodavstvom stvaraju se pretpostavke i postavljaju uvjeti za efikasnu naplatu poreza, ali je pored zakonodavstva bitna uloga organa porezne administracije u njegovoj provedbi i kontroli, te uloga poreznih obveznika i njihovo počinovanje normama poreznog prava. Dakle, u datom pravnom okviru sudionici poreznopravnog odnosa i njihovo postupanje prema odredbama normi poreznog prava dovodi do prikupljanja poreznih prihoda. Ako se promatraju pasivni subjekti poreznopravnog odnosa i njihovo počinovanje poreznoj obavezi (Sudžuka, 2020, str. 55), može se naglasiti bitnost odgovora na sljedeća pitanja: - koga će porezno zakonodavstvo označiti za poreznog obveznika?^{13,14}; - koje porezne obaveze obveznik u skladu

¹³ Fizičke osobe poreznu sposobnost stiču rođenjem, a gube smrću (maloljetne osobe u poreznopravnom odnosu zastupaju njihovi zakonski zastupnici, roditelji ili staratelji), dok pravne osobe poreznu sposobnost stiču istodobno kada i poslovnu – upisom u sudski registar mjesno nadležnog suda.

¹⁴ Prama podacima iz izvještaja PUFBiH u FBiH, zaključno s 30. septembrom 2025., bila su aktivna 134.562 poslovna subjekta, dok je taj broj 30. septembra prošle godine iznosio 131.299. Obveznika poreza na dobit privrednih društava u Fede-

sa zakonom treba da podnese?; - koja visina poreznog opterećenja će se formirati na izvorima kojima obveznik/ci raspolaže/u¹⁵ (i to sa dva aspekta: prvo, koji dio ili obim ekonomske snage obveznika će država oporezivanjem zadržati za opće i kolektivne potrebe, i drugo, koji dio ili obim ekonomske snage će obveznik oporezivanjem “izgubiti” u odnosu na druge obveznike iste ekonomske snage koji se nalaze u istoj ili sličnoj poziciji i okolnostima što potpada pod dimenziju pravednosti u raspodjeli tereta oporezivanja)?¹⁶; te - kakav stav, percepciju i odnos obveznik formira i ima prema državnoj vlasti u pogledu raspolaganja porezom ubranim prihodima i usmjeravanja sredstava na podmirenje društvenih potreba, što se, dalje, reflektira na razinu, odnosno izgradnju ili razgradnju porezne svijesti, morala i odgovornosti obveznika prema izmirenju poreznih obaveza državi, i – kakve sankcije su propisane za neizvršenje porezne obaveze?¹⁷

raciji BiH u statusu društva s ograničenom odgovornošću ima oko 40.000. Samostalnih djelatnika – obrtnika je evidentirano preko 50.000. Broj zaposlenih, prema prebivalištu u Federaciji BiH prema Izvještaju za I-IX. 2025. godinu, bio je 547.065 osoba, dok je zaključno s 31. augustom 2025. bilo 541.921 zaposlenih koji su istodobno obveznici poreza na dohodak i osiguranici obveznog socijalnog osiguranja.

¹⁵ Postupak oporezivanja, tj. konkretizacija predmeta oporezivanja u poreznu osnovicu, zatim, dedukcija osnovice za iznose datih i priznatih poreznih pogodnosti i troškova, i obračun veličine poreznog tereta izraženog kroz visinu porezne stope koja će se primijeniti na utvrđenu osnovicu poreza, ishoduje prikupljenim poreznim prihodima države, i smanjenje ekonomske snage obveznika. Nakon provedenog oporezivanja obveznik će razmotriti svoje ekonomske prilike, mogućnosti i svojstva, te odrediti svoja opredjeljenja za naredni porezni period uključujući njegove izbore između: nastavljavanja ili prestanka ekonomske aktivnosti, rada u registriranoj i neregistriranoj ekonomiji, promjene mjesta prebivališta ili sjedišta obveznika i zadržavanja prebivališta ili sjedišta u istom mjestu, smanjenja ili povećanja broja zaposlenih, te između rada i dokolice, nesamostalnog i samostalnog rada, potrošnje i štednje, lične i investicione potrošnje, investiranja u nacionalnoj ekonomiji i investiranja u inostranstvu, obavljanja ekonomske aktivnosti u zemlji i obavljanja ekonomske aktivnosti u inostranstvu, angažmana domaće radne snage i angažmana stranaca, i slično. Takvi izbori, odnosno odluke donesene u vezi s njima uticat će ne samo na obim poreznih prihoda koji će se prikupiti u narednom poreznom periodu, nego, istodobno, i na veličinu novostvorene vrijednosti i razinu društvenog blagostanja u državi.

¹⁶ Porez na dohodak, jednako kao i doprinosi za socijalno osiguranje, najmasovniji je porez jer preko 500.000 osoba u Federaciji BiH stiče dohodak, što je, prema Matejiću (1975), jedna od pretpostavki za ostvarivanje izdašnih prihoda, ostale pretpostavke odnose se na postojanje, broj i visinu poreznih izuzeća i pogodnosti, te na visinu porezne stope i sl. (str. 48). Iako najmasovniji, ovaj porez ipak nije najizdašniji, jer je odliku izdašnosti poreza na dodatnu vrijednost teško moguće nadmašiti.

¹⁷ Vrsta i visina sankcije mogu imati uticaj na dobrovoljno izvršenje porezne obaveze, ali i efikasnost rada organa porezne administracije u provedbi i nadzoru

Plaćanje poreza, obaveznih doprinosa, naknada i drugih dažbina neupitna je civilizacijska tečevina koja podrazumijeva da nadležne institucije imaju prava i ovlasti da od poreznih dužnika zahtijevaju ispunjenje dospjele novčane obaveze u određenom roku i na tačno određen način. U slučaju kada dužnik ne postupi u skladu s navedenim zahtjevom, porezna vlast, odnosno, organi porezne administracije imaju obavezu i ovlaštenje da preduzimaju mjere i aktivnosti kako bi naplatile dospjele, a nenaplaćene obaveze. Jedna od takvih aktivnosti usmjerenih na naplatu dospjelih potraživanja od dužnika je postupak prinudne naplate.

Prema Barbari i Božidaru Jelčiću (1998), porezni obveznik je pravna ili fizička osoba koja je na temelju pravnih propisa dužna nositi poreznu obavezu, odnosno plaćati porez, te se naziva i poreznim dužnikom (str. 417). Porezni dužnici su pravna i fizička lica koja su dužna da izvrše dugovnu radnju iz poreznog odnosa. Oni su nosioci prava i obaveza iz tog odnosa koji, kao što je rečeno, mogu biti imovinskopravne i neimovinskopravne prirode (Popović, 2014, str. 102).

Poreznom obvezniku, kao dužniku prema fiskusu, pripada pravo da osporava postojanje duga i u načelu i u pojedinostima. On može osporavati postojanje pravnog osnova, dokazivati, naime, da on ne postoji, s druge strane, on se može, ne osporavajući postojanje samog osnova oporezivanja, žaliti na nepravilno izvršen razrez i visinu porezne obaveze, ili, pak, na nesrazmjeran porezni period, nepriznate porezne pogodnosti i sl. Ova pravna sredstva porezni obveznik ima u svim fazama poreznog postupka – naravno u rokovima i na način kako je to zakonski propisano (Dautbašić, 2004, str. 149). Ono što će uslijediti nakon što porezni obveznik ne izvrši obavezu dobrovoljno jeste upotreba monopola prisile poreznog organa. Što znači da će se porezna obaveza, nakon neuspjelog dobrovoljnog izmirenja, izvršiti prinudnim putem, odnosno da će država predstavljena po organima porezne administracije posegnuti za upotrebom instrumenata prinude.

Plaćanjem poreza smanjuje se ekonomska snaga osoba koje podnose porezni teret, stoga prihvatanje porezne obaveze i blagovremeno izmirenje odnosno plaćanje poreza odražavaju karakter, svijest i moral poreznog obveznika oblikovan pod utjecajem različitih društvenih faktora. Porez karakterizira

nad provedbom poreznog zakonodavstva, a posebno učestalost kontrola poreznih obveznika, mogu uticati i utiču na obim ostvarenih poreznih prihoda, kao i, u konačnici, efikasnost rada državnih organa, posebno tužilaštava, policijskih i istražnih agencija i sudova, koji svojim radom ukazuju na izvjesnost kažnjavanja i odvrćanjem od finansijskih prevara potiču na izmirenje poreznih obaveza i doprinose višoj razini ostvarenih poreznih prihoda.

zahvatanje dijela ekonomske snage poreznih obveznika radi podmirenja općih, zajedničkih i drugih potreba i izdataka koje država ima u užoj i široj društvenoj zajednici, pod prijetnjom prinudom. Dok jedan dio teoretičara smatra da se prinuda očituje u samom nametanju, propisivanju (donošenju poreznih zakona) opće porezne i drugih obaveza plaćanja javnih prihoda, drugi element prinude vide u načinu izvršenja porezne obaveze. Ovo posljednje je zbog toga što zakon za slučaj neizvršenja porezne obaveze propisuje postupak primjene prinude kako bi država naplatila potraživanje od obveznika. Jelčić (1998) napominje da, kada se raspravlja o porezima savremenih država, treba imati na umu da prisilni karakter poreza dolazi do izražaja pri prisilnoj naplati ali ne i pri njegovom uvođenju (str. 77).

Međutim, fiskus u situacijama kada porezni obveznik nije u mogućnosti ispuniti svoju poreznu obavezu, može predvidjeti mogućnost da porezni organi zakonski imaju jedan stepen tolerancije, odnosno da im je dopuštena slobodna procjena mogućnosti obveznika da ispunjenje porezne obaveze izvrši u odgođenom vremenskom periodu ili da plaćanje izvrši obročno, tj. u ratama, po čemu se država zastupana po poreznoj administraciji izdvaja i razlikuje od drugih, privatnih povjerilaca koji su u svojim zahtjevima rigidni, i niskog stepena tolerancije prema dužnicima. Privatni povjerioci vode računa samo o svojim najneposrednijim interesima, a ne brinu se mnogo o tome da li će rigorozna naplata potraživanja dovesti u opasnost ekonomsku egzistenciju njihovih dužnika. Fiskus, kao povjerilac, drugačije se ponaša jer on nema interesa da bezobzirnom i rigoroznom naplatom svog potraživanja izazove ekonomsku propast svog dužnika, budući da ekonomska egzistencija dužnika ima da bude stalan izvor njegovih prihoda (Dautbašić, 2004, str. 150).

Prema odredbama poreznog zakonodavstava FBiH, posljedice docnje za poreznog obveznika koji kasni u izmirenju porezne obaveze su dvojake:

- porezni obveznik je od dana ulaska u docnju dužan platiti iznos obračunatih zateznih kamata (koji se obračunava za kalendarski broj dana konkretnog perioda docnje u izmirenju obaveza, u odnosu na kalendarski broj dana u godini). Obračunski period za zatezne kamate predstavlja vremenski interval od prvog dana docnje, odnosno od nastale promjene iznosa duga ili promjene visine kamatne stope ili isteka svake kalendarske godine u periodu docnje za koji se vrši obračun;
- protiv poreznog obveznika koji je u docnji pokreće se postupak prinudne naplate poreza u kojem će se podmiriti dospjela glavna porezna obaveza i sporedni troškovi nastali u vezi s postupkom prinudne naplate, koji su u

većini propisa utvrđeni u iznosu od 5% od glavnog poreznog duga na ime troškova (postupka) prinudne naplate.

Pokretanje postupka prinudne naplate direktnih poreza

Pokretanje postupka prinudne naplate provodi nadležna služba porezne uprave donošenjem rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate. Prije samog pokretanja prinudne naplate prethode radnje koje preduzimanju nadležne porezne ispostave u vidu izdavanja naloga za plaćanje dužničkih obaveza.

Postupak prinudne naplate počinje teći od onog dana kada je rok za plaćanje porezne obaveze iz naloga za plaćanje istekao, a porezna obaveza od obveznika nije naplaćena.

Ako je porezna obaveza ostala nenaplaćena po uručenju/prijemu naloga za plaćanje, donosi se rješenje o pokretanju postupka prinudne naplate.

Jednom započeti postupak prinudne naplate traje sve do izmirenja obaveze – poreznog duga u cijelosti. Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH predviđa dva načina naplate porezne obaveze i to:

1. naplata poreznog duga iz imovine poreznog dužnika – pljenidba imovine i
2. a. plaćanje poreznog duga s odgođenim rokom za plaćanje i
2. b. obročno plaćanje porezne obaveze (u ratama).

Porezni obveznik/dužnik za neizmirenu poreznu obavezu može dati garanciju kojom se osigurava izvršenje porezne obaveze. Kada se garancija sastoji od obveznica, garancija ili drugih ličnih imovinskopravnih garancija, porezne obaveza se naplaćuje do visine obaveze, a ako je garancija data u imovini, pokreće se postupak prodaje u skladu s odredbama Pravilnika o postupku prinudne naplate. Ukoliko se prilikom postupka prisilne naplate utvrdi da se dug ne može namiriti iz garancije, tada se pristupa pljenidbi imovine poreznog dužnika.

Ukoliko ovlašteni zaposlenik Porezne uprave FBiH utvrdi da je porezni obveznik predočio relevantne finansijske informacije, u nekim slučajevima i, garancije za plaćanje duga, tada se između Porezne uprave FBiH i poreznog obveznika zaključuje pisani sporazum o izmirenju porezne obaveze s odgođenim plaćanjem ili plaćanjem u ratama.

U slučaju ometanja izvršenja postupka prisilne naplate organ porezne administracije ima mogućnost da primijeni sve raspoložive mjere za osiguranje provođenja postupka, između ostalog može i zahtijevati asistenciju policije, te prema okolnostima podnijeti krivičnu i prekršajnu prijavu protiv osoba koje sprečavaju porezne inspektore u vršenju službene dužnosti. Ove mjere mogu se i preduzeti i u odnosu na primaoca imovine koja je predmetom zapljene radi izmirenja poreznog duga.

Prinudno izvršenje porezne obaveze

Porezna uprava Federacije BiH je upravna organizacija u sastavu Ministarstva finansija Federacije BiH koja vrši upravne i stručne poslove u oblasti javnih finansija na teritoriji Federacije BiH.

Prinudnu naplatu Porezna uprava sprovodi u slučajevima kada porezna obaveza nije izmirena do roka dospelosti, preciznije, po isteku roka od osam dana od dana prijema naloga za plaćanje porezne obaveze, nakon što je obveznik pao u docnju. Cilj prinudne naplate poreza i sporednih poreznih davanja jeste unovčavanje predmeta izvršenja, kako bi se uplatom na odgovarajući uplatni račun javnih prihoda izmirila porezna obaveza (Popović, 2014, str. 139).

Postupak prinudne naplate po službenoj dužnosti provodi nadležni organ bez saglasnosti dužnika od koga se ovim putem pokušava naplatiti dug. Prije pokretanja prinudne naplate nadležne institucije treba da iskoriste sve mehanizme i mogućnosti kako bi se porezni dug naplatio, kako ne bi došlo do provođenja postupka prinudne naplate i izvršenja nad dužnikovom imovinom. Aktivnosti Porezne uprave odnose se na: vođenje evidencija o poreznim obveznicima, utvrđivanje njihovih obaveza, traženje izvršenja naloga za plaćanje, provođenje postupka prinudne naplate, obavljanje inspekciskog nadzora, izdavanje prekršajnih naloga i dr.

Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji PUFBiH u Središnjem uredu sistematiziran je Sektor za prinudnu naplatu poreza, jedan od sektora koji osigurava jedinstvenu primjenu propisa iz oblasti prinudne naplate i u središnjem uredu i kantonalnim uredima. Odsjek prinudne naplate prati primjenu Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH, pravilnika o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza i drugih propisa koji se primjenjuju u postupku prinudne naplate. Sektor za prinudnu naplatu koordinira aktivnosti kantonalnih ureda, pruža stručnu pomoć kantonalnim uredima, pruža stručnu pomoć u rješavanju predmeta zbog hitnosti, izdaje pismena

mišljenja na upite kantonalnih ureda, vrši analiziranje i procjenu aktivnosti i mjera prinudne naplate.

Provođenje postupka prinudne naplate u nadležnosti je Odsjeka za prinudnu naplatu u kantonalnim poreznim uredima. Rukovodiocima kantonalnih poreznih ureda data su posebna ovlaštenja u postupku prinudne naplate, a odgovorni su za provođenje postupka prinudne naplate, određivanje načina na koji će zaplijenjenu robu skladištiti i prodati. Kantonalni porezni ured – Odsjek za prinudnu naplatu javnih prihoda provodi prinudnu naplatu od poreznih obveznika koji porezne obaveze nisu platili u rokovima propisanim Zakonom o Poreznoj upravi i dugim zakonima koji se primjenjuju u postupku.

U Bosni i Hercegovini sve veći broj poreznih obveznika, zbog različitih problema s kojima se susreću u poslovanju, ne uspijeva na vrijeme izvršavati svoje porezne obaveze. Zbog neplaćanja poreznih obaveza od strane Porezne uprave pokreće se postupak prinudne naplate, najnepopularnija od svih mjera naplate poreznih obaveza. Porezna uprava nadležna je za preduzimanje aktivnosti u vezi s naplatom poreznih dugova, posebno dugova iz ranijeg perioda što se, prije svega, odnosi na zaključivanje sporazuma o odgođenom plaćanju porezne obaveze, ili obročnom plaćanju poreza s otpisom pripadajućih kamata.

Strateški cilj Porezne uprave Federacije BiH jeste realizacija postupaka i aktivnosti koji će voditi ka uspostavi što efikasniju naplatu javnih prihoda i uspostavi veće finansijske discipline. Godišnjim planom rada Porezne uprave Federacije BiH definiraju se zadaci Uprave, a jedan od prioritetnih zadataka jeste naplata poreznog duga, redovnim ili prinudnim putem.

Aktivnosti sektora za prinudnu naplatu

Naplata poreza predstavlja krajnji cilj procesa oporezivanja. Ona je uobičajen način gašenja poreznog duga, a sastoji se u uzimanju određenog, u pravilu, novčanog iznosa od poreznog obveznika radi namirenja poreznog potraživanja. Prinudna naplata poreznog duga od dužnika, vrši se oduzimanjem imovine. Obveznik ostaje lišen imovine koja mu je nekada potrebna i za odvijanje procesa rada, a Porezna uprava oduzima imovinu koja joj iziskuje vrijeme i resurse za upravljanje, čuvanje, prodaju što povećava postojeće i stvara dodatne troškove. Osnovne značajke uspješne naplate porezne obaveze temelje se u blagovremenosti preduzimanja mjera iz poreznog postupka. To se prvenstveno odnosi na obavještanja poreznog obveznika o podnošenju porezne prijave, donošenje rješenja, izdavanja naloga za

plaćanje i pokretanje postupka naplate porezne obaveze prinudnim putem, praćenje otplate duga poreznog obveznika itd.

Prinudnoj naplati poreza pristupa se u postupku koji je strogo formalan, predviđen u tačno određenim slučajevima, a uključuje i posljedice koje tokom postupka nastaju po poreznog obveznika. Uspjeh postupka prisilne naplate zavisi od pravovremenog pokretanja prinudne naplate, odmah po isteku roka dospijeca za plaćanje poreznih obaveza i od provođenja drugih mjera, kao i od vođenja rada uposlenih u odsjecima za prinudnu naplatu u okvirima zakonitosti, uz potpunu podršku informacionih tehnologija i od kvalitetno provedene stručne obuke i edukacije zaposlenika Uprave.

Historijski razvoj prisilne naplate porezne obaveze

U robovlasničkom društvu teret plaćanja naknade državi ležao je na pokorenim narodima. Na određenom stepenu razvoja društva, a pogotovo razvoja proizvodnih snaga, pokazalo se kao ekonomski opravdano da pokoreni narodi pobjedniku koji je imao neprikosnoveno pravo raspolaganja njihovom imovinom izdvajaju jedan dio viška vrijednosti svoje imovine.

U prvo vrijeme feudalne države porezna obaveza se plaćala od strane kmetova. Po načinu uvođenja plaćanja porezne obaveze nije postojala velika razlika poreza koju su u robovlasničkom državama plaćali saveznici i slobodni građani. Slabljenjem centralne vlasti u feudalnim državama, feudalne vlasti, feudalni gospodari javljaju se u ulozi onih koji od stanovništva u svom feudu ubiru porez, a zauzvrat se skrbe za održavanje reda u granicama zemljišta koje im pripada. Na taj način javnopravni odnos između države i njenog stanovništva pretvoren je u privatnopravni odnos između kmetova i stanovnika gradova na jednoj strani i feudalnog gospodara na drugoj strani. Ograničenjem vlasti vladara, uspostavljanjem budžetskog prava parlamenta, ukidanjem raznih poreznih privilegija, uvođenjem opšte porezne obaveze dolazi do bitnih promjena pravnog karaktera poreza. Ukidanje feudalizma, provođenje agrarne reforme, nemiješanje države u gospodarske tokove dovodi do promjene u sistemu državnih prihoda. Porezi u tom sistemu zauzimaju centralno mjesto, dolazi do promjene u utvrđivanju porezne obaveze, porezi gube prisilni karakter ako se promatraju sa stajališta uvođenja porezne obaveze, porezna obaveza uvodi se na osnovu ustavnih ovlaštenja, a ustav donosi predstavničko tijelo – predstavnici poreznih obveznika (Jelčić, 1998, str. 78).

Načela postupka prisilne naplate poreza

1. Načelo ekonomičnosti postupka

Načelo ekonomičnosti postupka, prema kojem je Porezna uprava ovlaštena da može izabrati svaki predmet prinudne naplate za koji opravdano vjeruje da će obezbijediti što više prihoda, uz što niže troškove prinudne naplate. Princip ekonomičnosti polazi od toga da se postupak prisilne naplate izvrši što brže, efikasnije, uz niže troškove čime bi se omogućila naplata poreznog duga u što kraćem vremenskom roku.

2. Načelo da se neisplativ postupak prinudne naplate neće ni pokrenuti

Ovo načelo dolazi do izražaja kada je očigledno da porezni obveznik nema imovinu iz koje se može naplatiti porezni dug, što ne isključuje mogućnost prisilne naplate od drugih poreznih obveznika. Ovo načelo je u indirektnoj vezi s načelom ekonomičnosti. Prinudna naplata se ne vrši iz onog predmeta prinudne naplate gdje su troškovi veći od njegove vrijednosti.

3. Načelo kojim se utvrđuje granica prinudne naplate

Ovim načelom utvrđuje se limit do kojeg se postupak prinudne naplate provodi, tako da se postupak prinudne naplate obustavlja čim se prikupi iznos glavnice duga porezne obaveze i prateći troškovi.

Radnje koje prethode postupku prinudne naplate

Cilj svake porezne administracije jeste da porezni obveznici redovno izvršavaju svoje obaveze i da se što rjeđe koriste instrumenti prinudne naplate u poreznom postupku. Veća upotreba instrumenata prinudne naplate ukazuje na to da pojedine mjere porezne politike treba preispitati.

Aktivnosti sektora za prinudnu naplatu mogu se podijeliti u dva dijela i to:

- 1) Interne aktivnosti koje su usmjerene na povećanje efikasnosti rada u kantonalnim poreznim uredima – odsjecima za prinudnu naplatu,
- 2) Eksterne aktivnosti koje su usmjerene prema drugim organima od čijih aktivnosti utiče na stepen efikasnosti prinudne naplate.

Prema odredbama člana 36. Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH izmirivanje porezne obaveze podrazumijeva plaćanje ukupnog iznosa poreza, doprinosa, taksi i novčanih kazni uključujući i pripadajuće kamate. Kada porezni obveznik ne postupi u skladu s navedenom odredbom, on dolazi u docnju i Porezna uprava se poziva na preduzimanje radnji radi naplate

porezne obaveze. U tom smislu kada Porezna uprava utvrdi da porezni obveznik nije pravilno obračunao i platio svoju poreznu obavezu izdat će nalog za plaćanje.

Nalog za plaćanje je akt kojim Porezna uprava nalaže poreznom obvezniku da treba platiti poreznu obavezu.

Nalog za plaćanje sadrži:

- Naziv (ime) poreznog obveznika;
- Identifikacioni broj poreznog obveznika;
- Datum izdavanja naloga za plaćanje;
- Vrstu poreza, period za koji se plaća porezna obaveza, te iznos dospelog poreza;
- Vrstu kazne i iznos dospjele kazne; iznos dospjele kamate;
- Kratak opis osnove za određivanje iznosa;
- Porezne odbitke koje je porezni obveznik ranije uplatio; ukupnu poreznu obavezu i datum do kojega se zahtijeva plaćanje;
- Način na koji se treba izvršiti uplata;
- Adresu poreznog ureda koji je izdao nalog za plaćanje.

Nalog za plaćanje izdaje mjesno nadležna porezna ispostava, odnosno ona ispostava na čijoj je teritoriji je registrovano sjedište poreznog obveznika. Poreznu obavezu iz naloga za plaćanje treba platiti u roku od deset (10) dana nakon dana uručenja naloga. Ako rukovodilac nadležnog poreznog ureda ocijeni da postoji opasnost od neplaćanja porezne obaveze, onda je porezni obveznik dužan platiti poreznu obavezu prije isteka roka od deset (10) dana na način koji utvrdi rukovodilac nadležnog poreznog ureda.

Procedure prisilne naplate

Postupak prinudne naplate pokreće se po službenoj dužnosti i isti pokreću i rješavaju službe za prinudnu naplatu kantonalnih ureda Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine. Postupci prinudne naplate se mogu primjenjivati samo na onu poreznu obavezu za koju je uručen nalog za plaćanje od Porezne uprave a ta porezna obaveza nije izmirena na vrijeme. Takve postupke pokreću i rješavaju službe prinudne naplate kantonalnih poreznih ureda Porezne uprave FBiH što podrazumijeva sve faze rada u postupku prinudne naplate od nižih organizacionih jedinica do viših organizacionih jedinica.

Kantonalni porezni uredi i Središnji ured Porezne uprave preduzimaju niz koraka u sprovođenju postupka prinudne naplate i u svakom od tih koraka postoje aktivnosti i mjere koje se sprovode. Postupak prinudne naplate počinje teći onog dana kada je rok za plaćanje porezne obaveze iz naloga za plaćanje istekao. Ako je porezna obaveza ostala nenaplaćena, po prijemu naloga za plaćanje donosi se rješenje o pokretanju postupka prinudne naplate. U rješenju o pokretanju prinudne naplate navodi se rok za plaćanje duga u trajanju od osam dana od dana prijema rješenja. Žalba protiv rješenja u postupku prinudne naplate ne odgađa izvršenje rješenja. Po isteku roka za plaćanje navedenog duga preduzima se mjera pljenidbe cjelokupne imovine dužnika kojom bi se trebao pokriti dug, kamate i troškovi. Porezna uprava procjenjuje najefikasniji način naplate i odlučuje koja dužnikova imovina će biti zaplijenjena. Prije pokretanja postupka pljenidbe služba prinudne naplate prikuplja informacije koje se odnose na imovinu dužnika. Imovina koja se plijeni prva je ona koja se može plijeniti bez ulaska u dužnikov posjed. Ukoliko nije pronađena imovina koja se može zaplijeniti u cilju naplate duga, to se evidentira u spis o prinudnoj naplati. Zaplijeniti se može: gotovina, vrijednosni papiri, plate, naknade, nadnice, penzije, imovina, poslovna sredstva, plemeniti metali, prihodi, dugoročna potraživanja. Dužnik – porezni obveznik može podnijeti molbu za odgođeno plaćanje ili plaćanje u ratama. O navedenoj molbi odlučuje direktor Porezne uprave, a podnosi se nadležnom kantonálnom poreznom uredu. Procjena zaplijenjene imovine vrši se odmah, a najkasnije u roku od 15 dana. Procijenjena vrijednost koristi se kao najniža cijena za licitaciju ili aukciju. Kada je dug sa svim troškovima plaćen, šef službe prinudne naplate opoziva zapljenu imovine koja nije prodana i ista se vraća dužniku. U slučaju da nije primljena ni jedna ponuda koja zadovoljava procijenjenu vrijednost, imovina se može dati Federaciji BiH (Ured za reviziju institucija u FBiH, 2014, str. 10–11).

Kada je porezna obaveza dospjela na naplatu, može se naplatiti samo ako su mjere naplate ili sudski postupak počeli:

- u roku od pet (5) godina nakon što je prijava za taj porez podnesena od poreznog obveznika ako je od dana izvršnosti porezne obaveze koju je utvrdila Porezna uprava
- u roku od pet (5) godina od dana izvršnosti porezne obaveze koju je utvrdila Porezna uprava podnošenjem prijave ili rješenjem o poreznim obavezama.¹⁸

¹⁸ Zakon o poreznoj upravi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj: 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15).član 73.

Naloge za plaćanje dostavljene od nadležne porezne ispostave rukovodilac kantonalnog ureda prosljeđuje odsjeku za prinudnu naplatu. Nakon toga u aplikaciji za upravljanje prinudnom naplatom nalog se prosljeđuje šefu odsjeka za prinudnu naplatu koji vrši dodjeljivanje naloga voditelju postupka. Ako je porezna obaveza ostala neplaćena, rukovodilac nadležnog poreznog ureda donosi rješenje o pokretanju postupka prinudne naplate u roku ne dužem od 30 dana. Ovaj rok može biti produžen kad je potrebno dodatno vrijeme za usaglašavanje stanja porezne obaveze, a to rješenje dostavlja se poreznom obvezniku prije poduzimanja konkretnih mjera prinudne naplate.

Pravilnikom o procedurama prinudne naplate propisano je kada počinje postupak prinudne naplate, ali ne i tačan rok za dostavljanje naloga za plaćanje od strane Porezne ispostave Odsjeka za prinudnu naplatu. Porezna uprava će se obratiti poreznom obvezniku – dužniku u cilju olakšanja plaćanja obaveze, prije donošenja rješenja o pokretanju prinudne naplate. Obavijest dužnika sadrži pravne i praktične posljedice s kojima će se suočiti u slučaju da obaveze ne budu plaćene prije donošenja rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate i prednostima koje se stiču ako su obaveze plaćene u tom vremenu.

Služba za prinudnu naplatu vrši prinudnu naplatu obaveza od fizičkih i pravnih lica i građana, koji su u skladu sa zakonima i propisima definirani kao porezni obveznici.

Plaćanje obaveze može izvršiti svako lice umjesto dužnika, bez obzira na interes kojeg obveznik može imati u pogledu izvršavanja te obaveze, ali lice koje plaća dužnikovu obavezu nema pravo da uživa prava dužnika kao što je pravo podnošenja žalbe na utvrđenu obavezu ili bilo koje drugo pravo koje pripada dužniku.

Plaćanje poreznih obaveza primarno se vrši putem banke ili druge organizacije koja je ovlaštena za platni promet, kao i oduzimanje gotovine u konvertibilnim markama ili drugoj valuti za koju Centralna banka izdaje službeni devizni kurs. Porezna uprava izdaje potvrdu kao dokaz o izvršenom plaćanju. Porezna uprava je obavezna primljeni novčani iznos uplatiti na propisani račun dužnih obaveza u roku od 24 sata.

U periodu između donošenja naloga za plaćanje, a prije donošenja rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate, Porezne uprava će prikupljati i analizirati sve informacije od značaja za donošenje rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate. Porezna uprava će obavijestiti dužnika o pravnim i praktičnim posljedicama s kojima će se suočiti u slučaju da obaveze

ne budu plaćene prije donošenja rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate.

Pokretanje postupka prinudne naplate povlači za sobom sljedeće posljedice:

- 5% od ukupne porezne obaveze kao trošak prinudne naplate, ali ne manje od 100,00 KM;
- kamata se obračunava prema članu 68. Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH;
- naplata iz cjelokupne imovine poreznog obveznika može početi bez drugih obavijesti ako porezna obaveza nije plaćena u roku i na način predviđen ovim zakonom.¹⁹

Vrijeme pokretanja postupka prisilne naplate

Postupak prinudne naplate počinje dan nakon dana kada je rok za plaćanje porezne obaveze iz naloga za plaćanje istekao. Rok za plaćanje dužnih obaveza navodi se u rješenju o pokretanju postupka prinudne naplate i isti iznosi osam dana od dana prijema rješenja.

U slučajevima kada porezna obaveza ostane neplaćena po prijemu naloga za plaćanje, donosi se rješenje o pokretanju postupka prinudne naplate. Rješenje o pokretanju postupka prisilne naplate donosi kantonalni ured prema mjestu prebivališta odnosno sjedištu poreznog obveznika i dostavlja se poreznom obvezniku. Ako je podnesena molba za odgođeno plaćanje ili plaćanje u ratama obustavlja se postupak prinudne naplate i pokreću se postupci koji se odnose na odgađanja (Šikalo, 2018, str. 100).

Nakon pokretanja postupka prinudne naplate i plaćanja izvršenja po rješenju, voditelj postupka provjerava da li su izvršene uplate po izdatom rješenju, jesu li uplate izvršene u skladu s podacima iz rješenja. Voditelj postupka je taj koji najčešće prati tok naplate porezne obaveze i to uvidom u spis predmeta, analitičku karticu poreznog obveznika ili po saznanju od poreznog obveznika. Pri izdavanju naloga za zapljenu zakupnina, plata ili penzija, nalaže se uplatitelju da dostavi nalog o uplati protekom određenog broja dana po uplati.

Porast broja predmeta u postupku prinudne naplate sam po sebi nije problem ukoliko bi se na taj način izmirio dug obveznika. Prinudna naplata

¹⁹ Zakon o poreznoj upravi Federacije BiH („Službene novine Federacije BiH“ broj:33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15). član.45.

važan je instrument u prikupljanju javnih prihoda, tako da nije rijedak slučaj da u programu rada vlada za određeni period visoko mjesto prioriteta zauzima naplata javnih prihoda i pronalaska rješenja nagomilanih dugova poreznih obveznika.

Obustavljanje postupka prinudne naplate

Postupak prinudne naplate može biti osporavan iz sljedećih razloga:

- period u kojem je dug mogao biti naplaćen je istekao;
- dužna obaveza je poništena, izbrisana ili obveznik o njoj nije obaviješten na propisani način;
- obaveza je plaćena u cijelosti;
- ako postoje i greške u činjenicama podnesenim poreznom obvezniku, koje ometaju njegovu identifikaciju obaveze, ne postoji obračun ili postoje suštinske greške u obračunu kamate na zakašnjelo plaćanje i ne postoji naznaka da je redovni rok završen;
- postupak prinudne naplate obustavlja se i u slučaju kada je osigurano dovoljno garancija da će obaveza biti u cijelosti izmirena.²⁰

Ako se dokaže jedna od spomenutih okolnosti, Porezna uprava obavještava dužnika da je postupak obustavljen i kakve su namjere Porezne uprave. Postupak prinudne naplate traje sve do izmirenja obaveze u cijelosti.

Kod dužnika kod kojih je pokrenut stečajni ili likvidacioni postupak, dug je često nenaplativ, a postupci na sudu traju i nekoliko godina. Kod zastupanja pred nadležnim sudovima u likvidacionim i stečajnim postupcima postoje veliki izazovi jer Porezna uprava nije nadležna da pred sudovima zastupa interese Federacije BiH. Takođe ni u Pravilniku o sistematizaciji poslova i zadataka Porezne uprave FBiH nisu sistematizirani ovi poslovi i zadaci.²¹

Uspostavljanje hipoteke nad imovinom

Za dugove se daje garancija na način i pod uslovima utvrđenim zakonima, pravilnikom i drugim propisima. Ukoliko porezni obveznik ne plati dužne obaveze u roku određenom nalogom za plaćanje, Porezna uprava registrovat će zakonsku hipoteku na svu imovinu i imovinska prava poreznog obveznika

²⁰ Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH, broj 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15, član 47.

²¹ Informacija o problemima zastupanja od strane Federalnog pravobranilaštva, dostavljeno FMF 24.01.2012.god.

kod zemljišno- knjižnog ureda općinskog suda, odnosno nadležnih organa gdje je porezni obveznik registrovan i gdje se nalaze nekretnine čiji je vlasnik. Porezna uprava će po službenoj dužnosti pribaviti podatke o imovini dužnika na koju se može uspostaviti založno pravo, odnosno hipoteka, dostavljanjem zahtjeva za dostavu podataka nadležnom općinskom sudu i drugim organima i institucijama koje vode registre o imovini dužnika. Porezna uprava će obvezniku dostaviti pisanu obavijest o visini i osnovu njegovog dugovanja zbog kojeg se pokreće postupak upisa zakonskog založnog prava u kojoj će se naznačiti imovina na kojoj se zasniva hipoteka (Šikalo, 2018, str. 101).

Istovremeno s obavještenjem dužnika Porezna uprava pokrenut će postupak upisa zakonske hipoteke kod nadležnog zemljišnoknjižnog ureda, odnosno postupak registracije zakonskog založnog prava na pokretnim stvarima i imovinskim pravima u odgovarajućim javnim registrima. O pokretanju upravnog izvršenja za dug iz imovine koja je pod hipotekom izvještava se zemljišnoknjižni ured, kako bi se dobila potvrda o posjedu i opterećenjima.

Zakonska hipoteka nastaje upisom u zemljišnu knjigu, a prestaje njenim brisanjem. Poreznom obvezniku čija je sva imovina ili njen dio postao predmet zakonske hipoteke zbog poreznog duga, a koji radi izmirenja tog duga hoće da proda, Porezna uprava će dozvoliti njihovu prodaju ukoliko kupac te imovine izvrši uplatu cijene dogovorene između poreznog obveznika – dužnika i kupca na odgovarajuće račune javnih prihoda.

Načini naplate poreznog duga u postupku prisilne naplate

Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH predviđa dva načina naplate porezne obaveze i to: pljenidba imovine i odgođeno plaćanje i plaćanje u ratama.

Izmirenje poreznog duga zapljenom

Kada istekne rok za plaćanje poreza naveden u rješenju o pokretanju postupka prinudne naplate, pristupa se daljem preduzimanju mjera tj. pljenidbi cjelokupne dužnikove imovine u onoj visini i obimu u kojem je potrebno da se izmiri dug, troškovi prinudne naplate, troškovi pljenidbe i zatezne kamate. Porezni obveznik može radi osiguranja duga podnijeti garanciju i u takvim slučajevima porezni dug se naplaćuje prvo iz garancije. Ako se prilikom postupka prisilne naplate utvrdi da se dug ne može namiriti iz garancije, pristupa se pljenidbi imovine. Kad se garancija sastoji od obveznica, garancija ili drugih ličnih garancija porezna obaveza se naplaćuje do visine

obaveze, a ako je garancija data u imovini pokreće se postupak prodaje koji je propisan Pravilnikom o postupku prinudne naplate.

U praksi se nerijetko susreće situacija da je za porezni dug data garancija koja se sastoji od imovine ili prava čiji vlasnik nije dužnik, te se u tim slučajevima o naplaćivanju obavještava nosilac garancije kako bi se izvršila naplata iz garancije. Ako se garancija sastoji od druge imovine, a obaveza plaćanja ne izvrši, imovina se prodaje (Šikalo, 2018, str. 102).

Dužnikova imovina će biti zaplijenjena sljedećim redom:

- gotovina i sredstva na računima otvorenim u bankama ili drugim finansijskim institucijama;
- dužnikova nenaplaćena potraživanja, pokretna imovina, vrijednosni papiri i prava pretvoriva po viđenju ili kratkoročno;
- plate, naknade plate, nadnice i penzije;
- nepokretna imovina;
- intelektualna i industrijska imovina preduzeća (patenti, licence i sl.);
- plemeniti metali, drago kamenje, nakit, predmeti od zlata, umjetničke slike i antikviteti;
- prihodi i zakupnine bilo koje vrste;
- roba i imovina u živoj stoci;
- dužnikova potraživanja od trećih lica, prava i ostali dugoročno pretvorivi vrijednosni papiri.²²

U onim situacijama kad Porezna uprava procijeni da se prodajom zatečene imovine neće moći namiriti troškovi prinudne naplate, neće se vršiti zapljena imovine.

Imovina koja se prvo plijeni je ona koja se može plijeniti bez ulaska u dužnikov posjed. U postupku zapljene imovine koja se ne može zaplijeniti bez ulaska u dužnikovo prebivalište, odnosno poslovne i ostale prostorije, načelnik službe može pismeno ili, kada postoji rizik od kašnjenja, usmeno ovlastiti službenika koji vrši naplatu da uđe u dužnikov posjed. U slučaju da dužnik ne odobri ulazak u svoj posjed, poslovne prostorije i druge prostorije, služba traži nalog od nadležnog Suda za ulazak u navedene prostorije.²³

²² Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21, 30/24 i 27/25, član 28.

²³ Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21, 30/24 i 27/25, član 31.

Naplaćivanje poreznog duga zapljenom gotovine

Kada se izvrši zapljena gotovine, službeno lice o tome izdaje potvrdu koja je sastavni dio spisa te najkasnije sutradan novac uplaćuje na odgovarajuće račune. U postupku prisilne naplate službena lica će preduzimati radnje kako bi došla do saznanja o postojanju računa predmetnog poreznog obveznika. Tada Porezna uprava donosi rješenje o obustavi transakcija preko računa, nakon čega se donosi rješenje o naplati porezne obaveze iz novčanih sredstava.

Naplaćivanje poreznog duga iz vrijednosnih papira

Naplata porezne obaveze iz vrijednosnih papira deponovanih u banci ili kod pravnog lica koje je ovlašteno za manipulacijom vrijednosnih papira, vrši porezna uprava preko navedenih organa. O naplati iz vrijednosnih papira rukovodilac donosi rješenje. Ukoliko porezni obveznik ne postupi u roku od tri dana od dana dostavljanja, po navedenom rješenju rukovodilac daje nalog banci ili drugom ovlaštenom pravnom licu da naplati porezne obaveze iz vrijednosnih papira. Namirivanje poreznih obaveza vrši se prodajom vrijednosnih papira po principu najbolje tržišne cijene. U slučaju da iznos prodaje vrijednosnih papira prelazi poreznu obavezu razlika novca će se koristiti za pokrivanje buduće obaveze.

Naplaćivanje poreznog duga iz imovine

Porezna uprava procjenjuje koji je najefikasniji način naplate dužnikove imovine koja će biti zaplijenjena. Prije pokretanja postupka prinudne naplate odsjek za prinudnu naplatu prikuplja informacije koje se odnose na imovinu dužnika. Prvo će se zaplijeniti imovina koja se može plijeniti bez ulaska u dužnikov posjed. U slučaju da nije pronađena imovina koja se može zaplijeniti, odnosno ukoliko porezni obveznik nema imovine koja može biti predmet zapljene u cilju naplate duga, to se evidentira u spis predmeta.

Naplata porezne obaveze iz imovine poreznog obveznika (pljenidba) može se izvršiti u bilo koje vrijeme po isteku deset (10) radnih dana od uručenja rješenja o naplati porezne obaveze iz imovine poreznog obveznika. Naplata porezne obaveze iz imovine poreznog obveznika izvršava se pljenidbom i prodajom imovine, pljenidbom sredstava za plaće, potraživanjima ili bilo kojim drugim finansijskim potraživanjima. Imovina poreznog obveznika koja se može zaplijeniti i prodati prema ovom članu, uključuje svu imovinu i imovinska prava poreznog obveznika, bilo da je fizički u posjedu poreznog

obveznika ili nekog drugog lica u vrijeme pljenidbe, osim za imovinu iz stava 4. član 43. Zakona o Poreznoj upravi. Imovina poreznog obveznika uključuje i novčana sredstva i dugove trećih lica prema poreznom obvezniku. Rješenje o naplati porezne obaveze iz imovine poreznog obveznika donosi rukovodilac nadležnog poreznog ureda. Bilo koje drugo lice koje posjeduje imovinu koja je predmetom pljenidbe prema ovom članu ili koje je po nekom drugom osnovu dužno poreznom obvezniku, na zahtjev radnika Porezne uprave, predat će imovinu ili platiti obavezu. Za vrijeme pljenidbe, porezni radnici koji izvršavaju rješenje napraviti će zapisnik u kojem će biti spisak zaplijenjene imovine i dati jedan primjerak poreznom obvezniku i, ako se može primijeniti, dati jedan primjerak licu od kojeg je zaplijenjena imovina. Kada je imovina prodana, Porezna uprava će izdati uvjerenje o prodaji kupcu imovine kojom se na kupca prebacuju sva zakonska prava poreznog obveznika na tu imovinu.²⁴

Voditelj postupka sačinjava rješenje o naplati iz novčanih sredstava i rješenje o naplati iz imovine poreznog obveznika. Nakon što je sačinjeno rješenje o naplati iz imovine i novčanih sredstava, voditelj postupka sačinjava dopis prema ministarstvu unutrašnjih poslova za dostavu informacije iz evidencije o posjedovanju pokretne imovine koja podliježe obavezi registracije motornih vozila u vlasništvu poreznog obveznika. U slučaju da dužnik u evidenciji ima registrovano motorno vozilo ili građevinsku mašinu koja podliježe registraciji, voditelj postupka sačinjava rješenje o zabrani otuđenja pokretne imovine kojim se stavlja zabrana otuđenja u korist Porezne uprave a, s druge strane, Ministarstvo unutrašnjih poslova obavijestit će Poreznu upravu da je stavljena zabrana na otuđenje na pokretnu imovinu. Kada je u pitanju nepokretna imovina Odsjek za prinudnu naplatu upućuje nadležnom sudu zahtjev za dostavu podataka za poreznog obveznika – dužnika o posjedovanju nekretnina u njegovom vlasništvu, a sud će u najkasnijem roku od deset (10) dana dati odgovor po zahtjevu. Sud će na osnovu podnesenog zahtjeva za dostavu podataka dostaviti ZK izvadak ili uvjerenje o posjedovanju nekretnine što će predstavljati osnov da Odsjek za prinudnu naplatu podnese Zahtjev za registraciju zakonske hipoteke na nekretninu u vlasništvu poreznog obveznika. Na osnovu tog zahtjeva Sud donosi Rješenje o uknjiženju zakonske hipoteke na nekretninu poreznog obveznika u korist Porezne uprave Federacije BiH. Nakon što porezni obveznik izvrši uplatu dužničkih obaveza, Odsjek za prinudnu naplatu podnosi sudu nalog za brisanje zakonske hipoteke na nepokretnoj imovini. Nadležni Sud će obavijestiti Odsjek

²⁴ Zakon o poreznoj upravi Federacije BiH, “Službene novine Federacije BiH”, broj 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15, član 54.

za prinudnu naplatu ukoliko je došlo do bilo kakve promjene u ZK izvatku, ukoliko Odsjek za prinudnu naplatu podnese takav zahtjev.

Odgođeno plaćanje poreznog duga i plaćanje duga u ratama

Ukoliko ovlašteni zaposlenik Porezne uprave utvrdi da je porezni obveznik predočio relevantne finansijske informacije, i u nekim slučajevima i garancije za plaćanje, tada se između Porezne uprave i poreznog obveznika zaključuje pisani sporazum o izmirenju porezne obaveze odgođenim plaćanjem ili plaćanjem u ratama. Direktor Porezne uprave Federacije Bosne i Hercegovine može po podnesenoj molbi dužnika odobriti da plaćanje duga bude odgođeno ili da se plaćanje vrši u ratama. Molba se podnosi nadležnom kantonalnom poreznom uredu. Ukoliko je porezni obveznik donošenjem rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate zainteresovan za sklapanje sporazuma, a prethodno ispuni uslove, zaključuje sporazum o odgođenom plaćanju ili plaćanju na rate u skladu sa članom 57. Zakona o Poreznoj upravi FBiH. Ukoliko obveznik nije podnio molbu ili je podnio, pa uslovi za sklapanje sporazuma nisu ispoštovani, nastavlja se postupak prinudne naplate.

Takvi sporazumi će zahtijevati da sve porezne obaveze koje nastanu za vrijeme produženja roka plate u cjelokupnom iznosu i na vrijeme, u protivnom neplaćanje svih tekućih poreznih obaveza dovodi do poništenja sporazuma.

Kada je porezni obveznik ispunio uslove koji se traže za zaključenje sporazuma, podnosi poreznoj upravi molbu o zaključivanju sporazuma o odgođenom plaćanju ili plaćanju na rate. Porezna uprava može odobriti da plaćanje duga bude odgođeno ili da se vrši u ratama za period ne duži od 10 godina. Molba se može podnijeti najkasnije do dana koji prethodi danu u kojem se izdaje odobrenje za prodaju zaplijenjene imovine. Porezna uprava ocjenjuje i ispituje molbu za odgodu ili plaćanje u ratama i odlučuje o tome da li se dozvola za odgođeno plaćanje ili plaćanje u ratama odobrava ili ne. Uz molbu porezni obveznik prilaže dokumentaciju koji sadrže garanciju za plaćanje duga. Kad se utvrdi da porezni obveznik nema garanciju, odgođeno plaćanje ne može biti duže od 6 mjeseci, a može se produžiti za još 6 mjeseci. Plaćanje u ratama bez garancije ne može biti duže od 5 godina.

Sporazumom o odgođenom plaćanju poreznom obvezniku se odobrava odgođeno plaćanje dužnih obaveza do određenog datuma i porezni obveznik se obavezuje da će u tom roku uplatiti dužni iznos obaveza u cijelosti uključujući i kamate. Sporazum se raskida u slučaju da: porezni obveznik zakasni s plaćanjem dužnih obaveza po osnovu sporazuma, ako se utvrdi da podaci dostavljeni kantonalnom uredu – odsjeku za prinudnu naplatu u vezi s

odgođenim plaćanjem nisu tačni, kada porezni obveznik- dužnik redovno ne plaća tekuće porezne obaveze nastale poslije zaključivanja sporazuma. U slučaju nastanka navedenih okolnosti, sporazum se raskida i pristupa se prinudnoj naplati duga pljenidbom i prodajom pokretne i nepokretne imovine poreznog obveznika bez bilo kakvih daljih obavještenja.

Uslovi za odgođeno plaćanje i plaćanje u ratama

Osnovna pravila i uslovi su sljedeći:

- da se rate plaćaju u rokovima i iznosima utvrđenim u sporazumu;
- da se rate izmiruju u skladu sa članom 39. Zakona;
- tokom produženog perioda garancija mora biti uvijek dovoljno visoka da se iz njene vrijednosti može isplatiti preostali porezni dug;
- svi porezi koji dospijevaju tokom produženog perioda plaćaju se u rokovima predviđenim zakonima i drugim važećim propisima, a zatezna kamata za svaki dan kašnjenja plaćanja porezne obaveze u produženom periodu obračunava se i naplaćuje u skladu sa zakonom.²⁵

Skladištenje i procjena zaplijenjene imovine

Porezna uprava Federacije BiH određuje mjesto skladištenja zaplijenjene robe. Ugovorom se imenuje prinudni upravnik, koji nije dužnik i ima honorar i pravo na naknadu za posebne i neophodne troškove koje odobrava rukovodilac nadležnog kantonalnog ureda.

Procjena vrijednosti zaplijenjene imovine vrši se odmah, a najduže u roku od 15 dana od zapljene. Procjena se dostavlja dužniku koji ima pravo prigovora u roku od tri dana. Rješenje o prigovoru na procjenu donosi kantonalni porezni ured u roku od sedam dana. Utvrđena vrijednost smatrat će se najnižom (početnom) cijenom u postupcima aukcije ili licitacije.

Ometanje naplate poreznog duga u proceduri prinudne naplate

U slučaju ometanja vršenja postupka prisilne naplate, porezni organ ima mogućnost da primijeni sve mjere za provođenje postupka, između ostalog,

²⁵ Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21,30/24 i 27/25), član 52.

da traži asistenciju policije, podnošenje krivičnih i prekršajnih prijava. Ove mjere mogu se i preduzeti i na primaoca imovine koja se može zaplijeniti.

Ako se izvrši prijenos imovine koja je mogla biti predmet pljenidbe a u cilju izbjegavanja pljenidbe, svaki primalac ili drugo fizičko ili pravno lice koje pomaže u prijenosu te imovine solidarno i pojedinačno je odgovorno ako je znalo da se prijenosom imovine želi izbjeći plaćanje porezne obaveze. Porezna uprava i službenici Porezne uprave ovlašteni su da preduzmu sve Zakonom predviđene radnje koje su neophodne za oduzimanje zaplijenjene imovine. Isto se primjenjuje i u slučajevima kada dužnik ili primalac protestira, opstruira ili na drugi način pokušava da omete ili spriječi pljenidbu, kao i u slučajevima kada su dužnik ili primalac odsutni iako su zakonski pozvani. Fizičko ili pravno lice koje kupuje ili prima imovinu (primalac) drugog fizičkog ili pravnog lica (davalac) odgovorno je, prema članu 31. Zakona, za obaveze davaoca, ako je primalac znao ili je imao razlog da zna da je imovina prenesena u svrhu utaje poreznih obaveza. Odgovornost primaoca je ograničena na tržišnu vrijednost prenesene imovine.²⁶

Prodaja zaplijenjene robe

Imovina se najčešće podaje aukcijom, a osim aukcije može se prodati i javnim oglašavanjem ili direktnom prodajom. Imovina se prodaje u grupama koje se sastoje od imovine slične prirode. Kada se izvrši procjena i grupisanje imovine, prodaje se imovina koja se može najbrže prodati. Javna aukcija se ne odobrava ako je jasno da ekonomski rezultat aukcije neće pokriti troškove nastale u postupku aukcije. Aukcija se održava u regiji gdje se imovina nalazi, ali u izuzetnim slučajevima može se održati na prijedlog šefa odsjeka za prinudnu naplatu na drugoj lokaciji kada se smatra da će to doprinijeti uspješnijem ishodu uz prethodno odobrenje Središnjeg ureda. Aukciju provodi Komisija koja je odgovorna za uredno i zakonito vođenje aukcije, koju čine šef odsjeka za prinudnu naplatu, dva člana iz Porezne uprave i sekretar. Ako nakon završetka aukcije imovina ostane neprodana jer nije postignuta najniža cijena, Komisija može odlučiti da se održi druga aukcija ili najavi direktnu prodaju. Potencijalni kupac polaže depozit u iznosu od 10% najniže cijene. Druga aukcija se održava pola sata nakon završetka prve, a na drugoj aukciji najniža cijena je 75% od najniže cijene na prvoj aukciji.

²⁶ Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21,30/24 i 27/25, član 32-33.

Postupak direktne prodaje provodi se ako imovina ostane neprodana nakon održavanja aukcije ili postupka licitacije ili ako je zaplijenjena roba kvarljiva ili šef Odsjeka smatra da postoje opravdani razlozi za hitnost. Postupak provodi Odsjek za prinudnu naplatu najkasnije u roku od 30 dana i prodaja se objavljuje na oglasnoj ploči. Kada je roba bila na aukciji dva puta ne postavlja se najniža cijena, a samo ako je bila na jednoj aukciji ili javnoj licitaciji najniža cijena je 75% od najniže početne cijene na aukciji ili licitaciji.²⁷

Okončanje postupka prisilne naplate

Kada je postupak prinudne naplate okončan, sljedeći podaci se unose u spis za prisilnu naplatu: rezultati postupka koji se tiču prinudne naplate poreznih obaveza i da je postupak prisilne naplate okončan.

Iznos koji je naplaćen koristi se prvo za izmirenje:

- troškova postupka prinudne naplate,
- izmirenje osnovnog duga –glavnice,
- kazne i kamate²⁸ na osnovni dug.

Za dio porezne obaveze koji nije plaćen primjenjuje se postupak proglašenja porezne obaveze nenaplativom.²⁹

Nelikvidnost dužnika i rok zastare

Nelikvidnost se proglašava u slučajevima kada je zaplijenjena imovina ustupljena Federaciji BiH. Ako se sav dug nije naplatio, po provedenim postupcima, a ne postoji druga imovina dužnika, dužnik se proglašava nelikvidnim za preostali iznos duga. Odluku donosi rukovodilac kantonalnog ureda na prijedlog šefa odsjeka, a ako je vrijednost veća od 50.000 KM obavještava se Središnji ured. Porezna uprava vodi evidenciju nelikvidnih poreznih obveznika i obavještava nadležnu općinsku službu za fizička lica, a

²⁷ Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21,30/24 i 27/25, član 67.

²⁸ Visina kamate regulirana je Zakonom o visini stope zatezne kamate na javne prihode, “Sl. novine FBiH”, br. 48/01, 52/01, 42/06, 28/13, 66/14, 86/15, 34/18, 99/19 i 48/21.

²⁹ Zakon o poreznoj upravi Federacije BiH, “Službene novine Federacije BiH”, broj: 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15, član 63.

Sudski registar za pravna lica. Rezultat utvrđivanja nelikvidnosti dužnika je da se svi dugovi smatraju nenaplativim. Porezna uprava prati spontanu nelikvidnost dužnika, a ako neko od poreznih obveznika postane likvidan i nadležna služba Porezne uprave procijeni da može platiti dug, opoziva prethodno utvrđenu nelikvidnost. Ukoliko Odsjek za prinudnu naplatu procijeni da dužnik nije i trajno neće biti u mogućnosti da plati dug, dug se otpisuje prema zastari. Odsjek, po službenoj dužnosti osigurava da rok za primjenu mjera prinudne naplate ne istekne. Voditelj postupka u prinudnoj naplati prati tok naplate porezne obaveze i to: uvidom u spis predmeta, analitičku karticu poreznog obveznika ili po saznanju od poreznog obveznika ili trećih lica. Pojedini porezni obveznici putem maila obavještavaju voditelja postupka o izvršenim uplatama. Pri izdavanju naloga za zapljenu zakupnina, plata ili penzija, nalaže se uplatitelju da dostavi nalog o uplati protekom određenog broja dana po uplati. Provjera se vrši i kroz evidenciju poreznih obveznika koju vodi svaki voditelj postupka.³⁰

Fiskalni značaj direktnih poreza u Federaciji Bosne i Hercegovine

Ukupni javni prihodi Federacije BiH u 2024. godini iznosili su 13 milijardi 638,7 miliona KM. Najznačajniji direktni porezi prema obimu prikupljenih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine su: porez na dobit privrednih društava³¹ i porez na dohodak³², zatim porez na promet nepokretnosti i prava³³, te porez na imovinu, porez na poklone i porez na naslijeđe. Od direktnih poreznih oblika Federacija BiH u 2023. godini prikupila je 1.465.313.545 KM, a u 2024. godini 1.584.562.218 KM (FMF, 2024, str. 3). Ukupni porezni prihodi FBiH u 2024. godini iznosili su 6.772.400.996 KM, te se može uočiti

³⁰ Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, Službene novine Federacije BiH, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21, 30/24 i 27/25), član 84–86.

³¹ U 2024. godini na teritoriji Federacije BiH ukupno je naplaćeno 668,1 miliona KM prihoda od poreza na dobit, što je za 5% ili za 31,9 miliona KM više u odnosu na naplatu ostvarenu u 2023. godini (Federalno ministarstvo finansija, 2024, 10).

³² U 2024. godini na teritoriji Federacije BiH ukupno je naplaćeno 768,3 miliona KM prihoda po osnovu poreza na dohodak, što je za 12,3% ili za 83,9 miliona KM više u odnosu na prihode od istog poreznog oblika ostvarene u 2023. godini (Federalno ministarstvo finansija, 2024, 11).

³³ Prihodi od poreza na promet nepokretnosti u 2024. godini naplaćeni su u ukupnom iznosu od 97,9 miliona KM, što je za 2,1% ili za 2 mil. KM više u odnosu na iznos prikupljen od istog poreza u 2023. godini. Najveći relativni (procentualni) rast od 14,8% zabilježen je na području Kantona 10, dok se najveći rast u apsolutnom iznosu od 1,3 miliona KM bilježi na području Kantona Sarajevo (FMF, 2024, 14).

da prihodi od direktnih poreza predstavljaju 23,40% poreznih prihoda u Federaciji BiH, dok se preostalih 76,60% prikupi od indirektnih poreza.

Porezna uprava Federacije BiH u istom periodu od doprinosa za socijalno osiguranje prikupila je 5 milijardi 43 miliona 394 hiljade 860 konvertibilnih maraka za 2023., a 5 milijardi 508 miliona 32 hiljade 835 maraka u 2024. godini (Federalno ministarstvo finansija, 2024, 15).

Neporezni prihodi od taksa, naknada, članarina i novčanih kazni u FBiH u 2023. godini iznosili su 1.341.110.810 KM, a u 2024. godini 1.358.313.503 (Federalno ministarstvo finansija, 2024, 17). Sve tri kategorije javnih prihoda imale su trend rasta, s tim da su prihodi od doprinosa rasli procentualno više od preostale dvije vrste.

Unapređenje postupka prinudne naplate poreza

U skladu sa Smjernicama ekonomske i fiskalne politike Federacije BiH za period 2024–2026. godine, Strategijom reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025. godine, Strategijom razvoja Federacije BiH za period 2021–2027. godine i Trogodišnjim planom rada Porezne uprave Federacije BiH 2024–2026. godine utvrđeni su Program i mjere Porezne uprave FBiH, koje se realiziraju kroz godišnje planove rada, a realizacija mjera se može pratiti uporedbom godišnjih izvještaja o radu.

Program Porezne uprave FBiH,³⁴ mjere 1. Povećanje efikasnosti u naplati javnih prihoda, tokom 2024. godine obuhvatile su sljedeće:

- Provođenje pravovremenih aktivnosti pokretanja postupka izdavanja naloga za plaćanje za utvrđene a neuplaćene poreze (kontinuirana aktivnost), realizovane su u planiranom obimu, a utrošeno je 88,25% od planiranih 7,5 miliona KM tj. 6 miliona 640 hiljada KM. Nosioci aktivnosti su porezne ispostave;
- Ubrzati i automatizovati dio procedure pokretanja postupaka prinudne naplate, implementaciju procedura o izdavanju i prosljeđivanju naloga za plaćanje u prinudnu naplatu (najkasnije u roku 5 dana) po isteku roka datog u nalogu za plaćanje, realizovane su u potpunosti, a za realizaciju je utrošeno 961.709 KM, što je 91,82% više od plani-

³⁴ Pored oblasti, Povećanje efikasnosti u naplati javnih prihoda, program mjera PUFBiH obuhvata sljedeće: Suzbijanje sive ekonomije, Poboljšanje kvaliteta pružanja usluga poreznim obveznicima i Administracija i upravljanje.

ranog. Nosioci aktivnosti su odsjek za koordinaciju mjera prinudne naplate/odsjeci za prinudnu naplatu/porezne ispostave;

- Odobravati plaćanje poreznog duga na rate po zahtjevima poreznih obveznika, u skladu sa zakonom, na zahtjev poreznih obveznika sačinjeni su sporazumi s poreznim dužnicima i praćena realizacija poduzetih mjera prinudne naplate, u potpunosti je realizirana, a utrošeno je 1.144.892 KM, odnosno, 91,30% od planiranog iznosa. Nosioci aktivnosti su: odsjeci za prinudnu naplatu/odsjek za rješavanje molbi poreznih dužnika;
 - Vršiti zapljenu, popis, procjenu i prodaju imovine u skladu s Operativnim planom, radi efikasnijih aktivnosti u postupku javnih prodaja imovine, povećan je broj oglasa i prodaje. Popis i prodaja imovine su kontinuirana aktivnost Odsjeka za prinudnu naplatu. Planirana su sredstva u iznosu od 2.508.074KM, a realizirana u iznosu od 2.404.273KM što predstavlja 95,86%. Nosioci aktivnosti su: odsjeci za prinudnu naplatu;
 - Provoditi i koordinirati aktivnosti vezane za upise zakonskih hipoteka i javne prodaje; Provodi se kao kontinuirana aktivnost, te je sačinjen registar hipotekarnih zaloga i donesen Akcioni plan javnih prodaja; Realizovan je u potpunosti, utrošeno je 1.373.870 KM od planiranih 1.504.844KM što predstavlja 91,30%. Nosioci aktivnosti su: Odsjek za praćenje i koordinaciju primjene mjera prinudne naplate javnih prihoda/Odsjeci za prinudnu naplatu/Odsjek za rješavanje molbi poreznih dužnika;
- (PUFBiH, 2025, str. 2, 6–9).

Za realizaciju navedenih aktivnosti iz mjera 1. Programa Porezne uprave Federacije BiH, utrošeno je 12,5 miliona KM, s tim da se dio aktivnosti nastavlja kako bi se unaprijedile procedure i povećala izvjesnost naplate poreznih obaveza.

Prinudna naplata direktnih poreza u brojkama

Aktivnosti PUFBiH usmjerene na prinudnu naplatu direktnih poreza su u periodu od prethodnih deset godina imale tendenciju povećanja, ali i potrebu za poduzimanjem koraka prema osiguranju finansijskog interesa države, odnosno entiteta Federacije BiH, upisom dužnikovog tereta poreznog duga u teretni list nepokretnosti evidentirane u zemljišnim knjigama. Ako se posmatraju aktivnosti PUFBiH u postupku prinudne naplate kroz vrijeme, tada je potrebno spomenuti godine prije pandemije COVID-19, te je prema godišnjim izvještajima zabilježeno sljedeće:

- Godine 2016. pokrenut je 101.261 postupak prinudne naplate prema 62.633 obveznika, izvršeno 185 popisa imovine, doneseno 44.128 rješenja, izvršeno 453 prodaja imovine od 226 obveznika, a vrijednost prodate imovine bila je 5 miliona 155 hiljada KM. Iste godine potpisana su 582 sporazuma o odgođenom plaćanju porezne obaveze i plaćanju poreznog duga u ratama za iznos poreznog duga od 70 miliona 746 hiljada KM. Porezna dugovanja naplaćena su u iznosu od 160.669.069 KM u postupku prinudne naplate 2016. godine. U istoj godini izvršeni budžet PUFBiH iznosio je 45.184.184 KM.
- U 2017. godini bilo je 108 hiljada postupaka prinudne naplate, 64 hiljade obveznika i 50.765 donesenih rješenja. Izvršeno je 485 prodaja imovine 365 obveznika vrijednosti 1,875 miliona KM. Potpisano je 524 sporazuma za iznos duga od 81 milion 832 hiljade KM. Porezna dugovanja naplaćena su u iznosu od 173.800.883 KM u postupku prinudne naplate 2017. godine. U posmatranoj godini budžet PUFBiH izvršen je u iznosu od 43.081.871 KM.
- U 2018. godini bilo je 114.457 postupaka prinudne naplate, naplaćeno je preko 140 miliona poreznih dugovanja.
- Prema podacima za 2020. godinu sa 31. 12., u Poreznoj upravi FBiH bilo je 72.163 poreznih obveznika u prinudnoj naplati. Njihova ukupna dugovanja iznosila su 3.035.434.794 KM, od čega na porezne obveznike u većinskom državnom vlasništvu otpada 1.591.586.943 KM poreznog duga (Federacije BiH, kantona, gradova i općina, koji su u većinskom državnom vlasništvu, sa dugom preko 50.000 KM, tj. 177 poreznih obveznika ili 0,24% od ukupnog broja poreznih obveznika u prinudnoj naplati)³⁵. Stanje duga utvrđeno je na osnovu rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate. Zbog neblagovremenog postupanja Federalnog ministarstva finansija po žalbama izjavljenim na upravne akte Porezne uprave FBiH, dug koji je iskazan u prinudnoj naplati odnosi se samo na postojeći dug, bez predmeta kojima je utvrđena dodatna obaveza, na koje je izjavljena žalba. Prema evidencijama Porezne uprave FBiH, na 31. 12. 2020. godine kod Federalnog ministarstva finansija evidentirano je 4.781 izjavljenih neriješenih žalbi na upravne akte Porezne uprave FBiH čija je vrijednost iskazana u iznosu od 459.684.301 KM, a u toku 2020. godine rješavane su žalbe (uložena žalba odlaže izvršenje rješenja u predmetima dodatno utvrđenih poreznih obaveza) iz 2015. i 2016. godine (Izvještaj o FR PUFBIH, 2021, str. 14).

³⁵ Dug se, prema strukturi, najvećim dijelom odnosi na neuplaćene doprinose za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti.

- Prema Godišnjem izvještaju o radu PUFBiH, u 2022. godini izdato je 51.371 rješenje u postupku prinudne naplate i naplaćeno 136 miliona 845 hiljada KM. Iznos duga po zaključenim sporazumima o odgođenom i plaćanju na rate bio je 99.228.637 KM.
- Godine 2023. u postupku prinudne naplate poreza doneseno je 52.876 rješenja, a u postupku je naplaćeno 173.312.534 KM. Iznos duga po zaključenim sporazumima za istu godinu bio je 74.627.105 KM.

Prema podacima kantonalnih poreznih ureda, ukupno se 65.900 poreznih obveznika nalazi u postupku prinudne naplate poreza, od čega je oko 30,28% (19.955) poreznih obveznika u KPU Sarajevo. Ukupan iznos dugovanja u postupku prinudne naplate iznosi 3.248.168.809 KM, od čega je 128.959.527 KM poreznog duga utvrđenog po novozaprimljenim predmetima. U postupku prinudne naplate, ukupno je naplaćenih dugovanja 140.764.356 KM po osnovu:

- rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate – 73.781.511 KM,
- zaključenih sporazuma – 22.855.080 KM,
- novčanih sredstava i obustave transakcija – 26.054.098 KM,
- prodaje imovine – 6.033.990 KM,
- ostalom zapljenom imovine – 870.384 KM,
- rješenja iz imovine poreznih obveznika – 11.152.041 KM,
- rješenja o naplati porezne obaveze iz vrijednosnih papira – 17.251 KM.

Tokom 2024. godine zaključeno je i 290 sporazuma o odgođenom i plaćanju poreznog duga u ratama, sa iznosom duga po zaključenim sporazumima od 58.380.590 KM. U postupcima prinudne naplate doneseno je 45.906 rješenja. Najveći broj rješenja odnosi se na rješenja o pokretanju postupka prinudne naplate 10.856, rješenja o naplati iz imovine 8.457, rješenja o naplati iz novčanih sredstava 8.049 i druga rješenja.

Podaci pokazuju da su prihodi prikupljeni u postupku prinudne naplate u posmatranom periodu većinom bilježili trend rasta (izuzev 2022. godine kada je iznos naplaćenih prihoda od poreznih dugovanja bio niži, treba se uzeti u obzir da je pandemija trajala i tokom ove kalendarske godine sa nešto blažim oblicima i usporavanjem širenja zaraze, ali su neke od ranije uvedenih mjera ograničavanja kretanja, okupljanja i slično još uvijek bile na snazi i 2024. godine). Broj izdatih rješenja se kretao između 44 i 53 hiljade. Iznos poreznih dugovanja za koja je potpisan sporazum o odgođenom ili plaćanju u ratama bilježi oscilacije i kretao se od 70 miliona KM u 2016. godini, 99,2 miliona u 2022. godini, 74,6 miliona u 2023. do 58,38 miliona KM u 2024. godini.

Zaključak

Postupak prinudne naplate po službenoj dužnosti provodi nadležni organ bez saglasnosti dužnika od koga se ovim putem pokušava naplatiti dug. Prije pokretanja postupka prinudne naplate nadležne institucije treba da iskoriste sve mehanizme i mogućnosti kako bi se porezni dug naplatio, odnosno kako se ovaj postupak ne bi morao provoditi. Provođenje postupka prinudne naplate u nadležnosti je odsjeka za prinudnu naplatu u kantonalnim poreznim uredima. Odsjek za prinudnu naplatu kantonalnih poreznih ureda vrši prinudnu naplatu javnih prihoda od poreznih obveznika koji svoje porezne obaveze nisu platili u zakonom propisanim rokovima. Neophodno je osigurati preduzimanje pravovremenih preventivnih mjera iz nadležnosti Porezne uprave kako bi se utvrdio stvarni dug poreznog obveznika i kako bi što manji broj dugovanja bio naplaćen u postupku prinudne naplate. Da bi postupci prinudne naplate bili efikasniji, potrebno je da se osiguraju adekvatni kadrovski kapaciteti u sektoru prinudne naplate na središnjem i kantonalnim nivoima, te osigura efikasna informatička podrška.

U Federaciji BiH evidentan je kumulativni dug pretežno preduzeća čiji je osnivač Federacija BiH, te su nadležne institucije preduzimale niz aktivnosti u vezi s naplatom poreznih dugovanja iz proteklog perioda. Takav akumulirani dug iz prethodnih decenija, prvenstveno se odnosi na obavezne doprinose i za posljedicu ima složene socijalne reperkusije zbog kojih se u rješavanje ovog pitanja moraju uključiti sve nadležne institucije Vlade FBiH zajedno a resornim ministarstvima.

Od većeg značaja za uspješnu naplatu dužničkih poreznih obaveza je pravovremeno pokretanje postupka prinudne naplate. Ovo se posebno naglašava radi potrebe da se izbjegnu situacije u kojima porezna uprava nema mogućnost naplate obaveze od poreznog obveznika iz razloga nelikvidnosti, prestanka rada, otuđenja imovine, i slično jer zbog brzog manevrisanja dužnika ne ostane raspoloživa imovina koja treba biti zaplijenjena u postupku prinudne naplate. Zabilježeni su i slučajevi u kojima je imovina poreznog obveznika koji je u postupku prinudne naplate bila prethodno opterećena hipotekom ili je bila oštećena i van upotrebe, zbog čega Porezna uprava nije mogla prodati imovinu.

Efekti prinudne naplate će biti efikasniji ukoliko se kontinuirano bude blagovremeno pristupalo pokretanju postupka, odmah po isteku roka za plaćanje poreznih obaveza te se istovremeno bude vršila provjera transakcijskih računa i provjera imovine dužnika. Za uspješnu naplatu poreznih obaveza zapljenom imovine potrebna je efikasna komunikacija s općinskim sudovima,

katastrima, općinskim službama i MUP-om u cilju prikupljanja informacija o imovini dužnika. Uspostava i korištenje dobro osmišljenog kontrolnog mehanizma doprinijet će bržem i efikasnijem postupku prinudne naplate. Od pravovremenih, potpunih, pouzdanih informacija o poreznom dugu, žurno preduzetim mjerama i planom budućih aktivnosti i mjera za provođenje postupka prinudne naplate može se očekivati povećanje efikasnosti naplate poreznih dugovanja.

Bibliografija

- Dautbašić, I. (2004). *Finansije i finansijsko pravo*. Sarajevo: Magistrat.
- Jelčić B., Lončarić O., Šimović, J., Arbutina, H. (2008). *Finansijsko pravo i finansijska znanost*. Zagreb: Narodne novine.
- Jelčić, B. (1981). *Rječnik javnih financija i finansijskog prava*. Zagreb: Informator.
- Jelčić, B. (1998). *Finansijsko pravo i finansijska znanost*. Zagreb: Informator.
- Jelčić, B., Lončarić, O., Šimović, J. & Arbutina H., (2002). *Finansijsko pravo i finansijska znanost*. Zagreb: Narodne novine.
- Matejić, M. (1975). *Javne finansije*. Zavod za obrazovanje administrativnih kadrova SR Srbije.
- Popović, D. (2014). *Porezno pravo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Popović, D. (1999). *Poreski sistem*. Beograd: Dosije.
- Šikalo, V. (2018). Utvrđivanje i naplata poreza na dohodak i doprinosa u Federaciji BiH: završni rad. Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Propisi i izvještaji

- Federalno ministarstvo finansija. (2024). Godišnji konsolidirani pregled ostvarenja javnih prihoda u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sarajevo.
- Informacija o problemima zastupanja od strane Federalnog pravobranilaštva, dostavljeno FMF 24. 01. 2012. god.
- Pravilnik o kontroli indirektnih poreza, Službeni glasnik BiH, br. 78/07.
- Pravilnik o postupku podnošenja poreznih prijava. *Službene novine Federacije BiH*, broj 66/02, 54/03, 74/04, 38/09, 7/11, 53/12 i 87/20.

Pravilnik o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza. *Službene novine Federacije BiH*, br. 50/02, 54/03, 31/11, 38/16, 69/17, 18/21, 30/24 i 27/25.

Pravilnik o provođenju Zakona o postupku prinudne naplate indirektnih poreza. *Službeni glasnik BiH*, 27/12.

PUFBiH. (2017). Godišnji izvještaj o radu za 2016. godinu. Sarajevo.

PUFBiH. (2018). Godišnji izvještaj o radu za 2017. godinu. Sarajevo.

PUFBiH. (2023). Godišnji izvještaj o radu za 2022. godinu. Sarajevo.

PUFBiH. (2024). Godišnji izvještaj o radu za 2023. godinu. Sarajevo.

PUFBiH. (2025). Godišnji izvještaj o radu za 2024. godinu. Sarajevo.

Ured za reviziju institucija u FBiH. (2014). Efikasnost prikupljanja javnih prihoda u postupku prinudne naplate po osnovu prodaje oduzete imovine u FBiH.

Ured za reviziju institucija u Federaciji BiH. (2021). Izvještaj o finansijskoj reviziji PUFBiH za 2020. godinu. Sarajevo.

Uredba o načinu i postupku raspolaganja privremeno i trajno oduzetom robom od strane Porezne uprave Federacije BiH.

Zakon o odgođenom plaćanju poreskog duga. *Službeni glasnik RS*, br. 94/15, 28/21.

Zakon o poreskom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 102/11 i 108/11, 67/13, 31/14, 44/16.

Zakon o Poreznoj upravi Federacije BiH. *Službene novine Federacije BiH*, br. 33/02, 28/04, 57/09, 40/10, 27/12, 7/13, 71/14 i 91/15.

Zakon o postupku prinudne naplate indirektnih poreza, *Službeni glasnik BiH*, br. 89/05 i 62/11.

Edina Sudžuka, PhD

Associate professor
University of Sarajevo
Faculty of Law
e.sudzuka@pfsa.unsa.ba

Vernes Šikalo, mr. iur.

Tax Inspector
Tax Administration of the Federation of Bosnia and Herzegovina
vernes.sikalo@fpu.gov.ba

ENFORCED COLLECTION OF DIRECT TAXES IN THE FEDERATION OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

Direct taxes—their introduction, application, supervision, and collection of tax revenues—in Bosnia and Herzegovina fall within the jurisdiction of the entities and the district. In the Federation of Bosnia and Herzegovina, the procedure for taxation by direct taxes is carried out in accordance with the provisions of the Law on the Tax Administration of the Federation of Bosnia and Herzegovina.

The collection of tax revenues is one of the most important activities of tax administration authorities, through which public revenues necessary for financing public expenditures and outlays of the state are gathered, for meeting general and common needs, and for providing public goods, services, and benefits to the wider population, as well as to the public and private sectors. The volume of collected tax revenues, to a greater or lesser extent, demonstrates the efficiency of the tax system in achieving the objectives of tax policy through the application of strategic measures and activities, as well as the effectiveness of tax administration authorities in supervising and monitoring the application of tax and related legislation by taxpayers, with the aim of transferring the economic capacity of natural and legal persons from their personal assets to the treasury accounts of the budget level to which tax revenues belong in accordance with the law.

Bearing in mind that the role of tax administration authorities in the modern world has been modified by the requirements and trends of a client-oriented public administration, the Tax Administration of the Federation of Bosnia and

Herzegovina uses available means of communication with taxpayers in order to encourage them to act in the spirit and according to the letter of the law, that is, to fulfill their tax obligations voluntarily and in a timely manner.

The two basic methods of collecting tax liabilities are voluntary fulfillment of obligations, i.e., at the initiative of the taxpayers themselves, and the enforced collection of tax arrears through the undertaking of prescribed actions by tax authorities. Enforced tax collection derives from the state's fiscal sovereignty, which, among other things, grants it priority in collection from the debtor's property.

The subject of research in this paper includes the types and methods of execution of tax obligations after the maturity deadline has expired in the Federation of Bosnia and Herzegovina, that is, the manner and means from which the debtor's tax debt is collected, the fiscal significance of direct taxes, and the volume of revenues collected through enforced collection of tax debt related to direct taxes in the Federation of Bosnia and Herzegovina.

Keywords: *tax obligation, tax debt, tax administration, tax procedure, enforced tax collection*

ZAŠTITA KULTURNOG NASLJEĐA U BOSNI I HERCEGOVINI

Sažetak

U SRBiH, Zakon o zaštiti i korištenju kulturno-historijskog i prirodnog nasljeđa objavljen je u Službenom listu SRBiH, br. 20/85, 12/87 i 3/93. Nakon što je RBiH postala ugovorna strana Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (u daljem tekstu: DMS), Ustav BiH ne sadrži nijednu izričitu odredbu o isključivoj nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH o zaštiti državnih spomenika u BiH. Već u Daytonu je dogovorena dodatna nadležnost u stvarima koje su predviđene u Aneksu 8. na DMS. Sadrži vrlo važne, ali oskudne odredbe za buduće djelimično obavljanje upravnih poslova kulture u ovim institucijama. Amandmanom na Ustav BiH mora se dodati da su identitet jednog ustavotvornog naroda, obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe vitalni interesi ustavotvornih naroda u BiH. I zaštita imovine u Protokolu I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, pravno obavezna za governmental organs (organe uprave) u vječnoj klauzuli Ustava BiH, je pravni osnov da (zajedničke) institucije BiH objedinjavanjem važećih pravnih akata usvoje novi Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa. Ustavno ovlaštenje da BiH može ostati ili prijaviti se za članstvo u drugim međunarodnim organizacijama i neposredna primjenjiva ustavna odredba o ratifikaciji međunarodnih ugovora su pravni izvori transformacije međunarodnih ugovora zaključenih u UN i VE, jer se i BiH ratifikacijom pravno obavezala da ih pretvori u formalni zakon. U upravnim poslovima kulture ovi pravni osnovi nikada se nisu u potpunosti primijenili. Zato je Visoki predstavnik međunarodne zajednice bio prinuđen nametnuti Zakon o zaštiti dobara koja su odlukama komisije za zaštitu nacionalnih spomenika proglašena kao nacionalni spomenik Bosne i Hercegovine u FbiH, a u RS Zakon o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. RS je objavila Zakon o kulturnim dobrima. I kantoni su objavili svoje zakone o za-

štiti kulturnog nasljeđa. Dakle, još uvijek nije iskorišteno ovlaštenje da se pet godina nakon stupanja na snagu ovoga Sporazuma odgovornost za nastavak djelovanja ove Komisije prenese sa strana na vlasti BiH, ukoliko se strane drukčije ne dogovore. U potonjem slučaju Komisija nastavlja s radom kako je gore predviđeno. To znači da je pravno dopušteno neko drugačije normativno rješenje u skladu sa Aneksom 8. To se može postići transformacijom međunarodnog prava i preuzimanjem prilagođenih još uvijek upotrebljivih odredbi entitetskih i kantonalnih zakona u novi Zakon, a njihov preostali dio mora se staviti van snage. Po uzoru na naziv Aneksa 8 novi pravni izvor u (zajedničkim) institucijama BiH u upravnim poslovima kulture mora se nazvati Zakon za zaštitu kulturnog nasljeđa BiH. Usvajanjem ovog Zakona primijenit će se i odredbe o (međunarodnom) kontinuitetu, provođenju, dodatnoj nadležnosti, ovlaštenju Parlamentarne skupštine u Ustavu BiH i kontinuitetu zakona iz Aneksa II na Ustav BiH. Za pravo kulturnog nasljeđa važno je i pravo na obrazovanje u Protokolu I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u vječnoj klauzuli u Ustavu BiH.

Ključne riječi: Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa u BiH, ukidanje entitetskih zakona o provođenju Aneksa 8 na DMS i i kantonalnih zakona, efektivna vlast u upravnim poslovima kulture, imovina države BiH, kontinuitet BiH po međunarodnom pravu

I UVOD

Osnovna načela dogovorena u Ženevi, zavedena u službenoj evidenciji pod oznakom A/50/419 S/1995/780, sadrže odredbu da su se entiteti dogovorili u načelu o imenovanju Komisije za očuvanje državnih spomenika. Potom je ovo načelo uneseno u pravno obaveznu preambulu Ustava BiH i razrađeno u Sporazumu o Komisiji za očuvanje državnih spomenika dogovorenog u Aneksu 8 na DMS. Nakon stupanja na snagu, poslije pet godina, odgovornost za nastavak djelovanja ove Komisije nije prenesena sa strana na vlasti Bosne i Hercegovine, jer su se strane dogovorile da produže primjenu njegovog oskudnog sadržaja. Zato je Komisija nastavila s radom kako je predviđeno Aneksom 8 na DMS¹ Usljed toga izostala je teritorijalna primjena² odredbi o: (međunarodnom) kontinuitetu, provođenju, dodatnoj nadležnosti i ovlaštenju Parlamentarne skupštine u Ustavu BiH³, kontinuitetu zakona

¹ Član IX Sporazuma o Komisiji za očuvanje državnih spomenika u Aneksu 8 na DMS.

² Član 29. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

³ Član I stav 1, II stav 6, III stav 5. pod tačkom a) i IV stav 4 pod tačkom a) Ustava BiH.

u Aneksu II na Ustav BiH i prenosu odgovornosti u Aneksu 8 na DMS.⁴ Dakle, sve ove odredbe su ustavnopravni osnov da se usvoji Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda*. Zato su odredbe u Ustavu o nadležnosti RS za zaštitu kulturnih dobara⁵, široko tumačenje o isključivoj nadležnosti kantona za utvrđivanje i provođenje kulturne politike po Ustavu FBiH⁶ i važeće upravno pravo o kulturnoj baštini u oba entiteta nakon potpisivanja DMS postali protivustavni. Primjena općepriznatog pravila *pacta sunt servanda*⁷ zahtijeva da primjenom normativno-dogmatskog metoda predmet istraživanja budu norme u Ustavu BiH, Aneksu 8 na DMS, u važećim zakonima u FBiH, RS, šest kantona i međunarodnim ugovorima radi izrade prijedloga Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda* i svrstavanja pravnih normi u pravnu nadgranju kao i za sva javna dobra: upravljanjem, korištenjem, zaštitom i nadzorom. Cilj ovog istraživanja jeste da se primjenom principa vladavine prava ukine pravni partikularizam formalnih pravnih izvora i da se jedan dio kulturne baštine normira u Zakonu o zaštiti kulturne baštine BiH, a preostali dio normira u zakonima entiteta. Tako bi se iz programa OHR-a 5+2 ispunila dva cilja: da se primjenom vladavine prava pronade prihvatljivo i održivo rješenje raspodjele imovine između državne i drugih razina vlasti.

II FORMALNI IZVORI *de ferenda*

Novi opći pravni akt mora sadržavati upravno organizaciono i materijalno pravo, te upravni postupak da bi se u upravnim poslovima kulture u (zajedničkim) institucijama BiH uspostavila efektivna vlast. To se može postići kodifikacijom važećih nametnutih, domaćih i međunarodnih formalnih pravnih izvora o kulturnom nasljeđu u jedan. Visoki predstavnik je nametnuo Zakon o provođenju Odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini za FBiH, te Zakon o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini za RS. Skupština Brčko distrikta BiH sama je usvojila Zakon o implementaciji odluke Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika iz Aneksa 8. a kantonalne skupštine usvojile su svoje zakone o zaštiti kulturnog nasljeđa. U Vijeću Evrope su na snazi Konvencija

⁴ Član IX Aneksa IX na DMS.

⁵ Član 68. Ustava RS izmijenjen amandmanom XXXII („Sl. glasnik RS“, br. 28/1994).

⁶ Član 4. pod tačkom c) u Trećem dijelu o *Podjeli nadležnosti između federalne i kantonalne vlasti u Ustavu FBiH* („Sl. novine FBiH“, br.1/94).

⁷ Preambula Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine, Konvencija o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine, Konvencija za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope, Konvencija za zaštitu arheološkog nasljeđa Evrope, Evropska konvencija o kinematografskoj koproizvodnji i Konvencija o krivičnim djelima o kulturnom vlasništvu. Pojam zaštite u ovim Konvencijama ne koristi se kao dio pravne nadgradnje nad javnim dobrima, nego se misli na opću funkciju prava da se upravljanjem, korištenjem, nadzorom i zaštitom supstance pruža sveobuhvatna pravna zaštita javnim kulturnim dobrima. Peta je Okvirna Konvencija o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo. Pored konvencija, moraju se transformirati i Uredba Savjeta o izvozu kulturnih dobara, br. 116/2009/EU od 18. decembra 2008. godine i Uputstvo EP i Vijeća o povratu kulturnih predmeta nezakonito iznesenih s teritorije države članice, br. 2014/60/EU od 15. maja 2014. godine i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (preinaka). Svi ovi pravni akti su dopuna Aneksa 8. na DMS pa su u dodatnoj nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH. Za potpuno vršenje zakonodavne funkcije u Parlamentarnoj skupštini BiH za zaštitu kulturnog nasljeđa u BiH potrebno je dopuniti Ustav BiH da su identitet jednog ustavotvornog naroda, obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe vitalni interesi ustavotvornih naroda u BiH. Zakon je izričito predviđen kao izvor za mjere zaštite arhitektonskog nasljeđa u njihovim granicama i sredstvima specifičnim za svaku državu ili regiju, da preduzimaju mjere zaštite spomenika, skupina zgrada i lokaliteta.⁸ Pravni osnov u Ustavu BiH sadrže i odredbe o ljudskim pravima i demokratiji, te da je mir sadržaj DMS. Kodifikacija svih ovih formalnih pravnih izvora mora se objaviti u Zakonu o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda*. Mora sadržavati: uvodne odredbe, ciljeve, načela, norma definicije, vlasništvo nad kulturnim nasljeđem, upravljanje, korištenje, nadzor, zaštitu, naknadu štete, kaznene odredbe, prelazne i završne odredbe.⁹

Novim Zakonom propisaće se pravni osnov za Pravilnik o kriterijima vrednovanja, podjeli i kategorizaciji nacionalnih spomenika.¹⁰ Jedino se pojam nacionalnih mora promijeniti sa pojmom državnih.

⁸ Član 3. Konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope iz 1985. godine.

⁹ Član 2. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020).

¹⁰ Pravilnik o kriterijima vrednovanja, podjeli i kategorizaciji nacionalnih spomenika („Sl. glasnik BiH“, br. 82/2019).

III UVODNE ODREDBE NOVOG ZAKONA

Uvodne odredbe o svrsi i predmetu u Zakonu za zaštitu kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda* normiraće se spajanjem istih odredbi u entitetskim i kantonalnim zakonima, te cilja revidirane Konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa i ciljeva Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa. Nove uvodne odredbe glasiće:

Ovim Zakonom uređuju se dobra kulturnog nasljeđa, njihova zaštita, korištenje i obnova, prava i obaveze vlasnika, subjekti zaštite, finansiranje djelatnosti, nadzor, poslovi lokalne samouprave i kazne za prekršaje odredbi ovog Zakona.

Kulturno nasljeđe stavlja se pod zaštitu prema odredbama ovog i drugih odgovarajućih Zakona. Zaštićeno je samim Zakonom, bez obzira na vlasništvo, prethodnu zaštitu i registraciju. Zaštita i korištenje dobara kulturno-povijesnog nasljeđa uživaju posebnu zaštitu i koriste se pod uvjetima i na način propisan Zakonom.¹¹

Uvodnom dijelu Zakona pripadaju i kantonalne norme o: posebnoj zaštiti, uvjetima i načinu korištenja, obavezama pojedinaca, institucija, društvene zajednice i ustanova, zabrani nanošenja štete.¹²

Ovim Zakonom utvrđivaće se i proglašavanje državnih spomenika BiH odlukama Komisije za zaštitu državnih spomenika, uspostavljenih u skladu sa Aneksom 8. na DMS, mjere zaštite i njihove rehabilitacije. Svrha zakona je da se zaštititi arheološko nasljeđe kao izvor evropskog kolektivnog pamćenja i kao instrument historijskih i naučnih istraživanja.¹³ Odredbe drugih zakona i propisa neće se primjenjivati ako su u suprotnosti sa ovim Zakonom.¹⁴

¹¹ Član 1. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 1. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 1. i 2. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog nasljeđa u Hercegovačko-neretvanskom kantonu („Sl. novine HNK“, br. 2/2006), član 5. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999), član 1. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDO kantona“, br. 2/2000), član 1. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/22).

¹² Član 5, 7. i 13. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

¹³ Član 1. stav 1. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

¹⁴ Kombinacija člana 1. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH („Sl. novine FBiH“, br. 8/02) i član 1. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg

Sa ovim odredbama spojivi su ciljevi Konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo: U novom Zakonu ova odredba treba da bude:

BiH je saglasna da a) priznaje da su prava na kulturnom nasljeđu sastavni dio prava na sudjelovanje u kulturnom životu, kako je definirano u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima; b) prepoznaje individualnu i kolektivnu odgovornost prema kulturnom nasljeđu; c) naglašava da su ciljevi očuvanja kulturnog nasljeđa i njezinog održivog korištenja ljudski razvoj i kvaliteta života; d) preduzima potrebne mjere za primjenu odredbi Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa o njegovoj ulozi u izgradnji miroljubivog i demokratskog društva, te u procesima održivog razvoja i promicanja kulturne raznolikosti; većoj sinergiji kompetencija među svim zainteresiranim javnim, institucionalnim i privatnim akterima.¹⁵

Uvodne odredbe moraju sadržavati i osnovnu norma definiciju svih kulturnih dobara, njihovim svojstvima od posebnog značaja, ciljevima zaštite kulturnih dobara, gramatičkoj terminologiji.

U uvodne odredbe mora se preuzeti djelatnosti zaštite kulturnih dobara.¹⁶ Tako će se moći razlikovati pravna zaštita od fizičke zaštite supstance ovih dobara.

IV NAČELA O KULTURNOM NASLJEĐU

U dijelu o sprečavanju nedopuštenog prometa elemenata arheološke baštine normirana su načela zakonitosti i zabrane prometa u zaštiti državnih spomenika. Isprepletena su u istoj pravnoj odredbi, pa ih nije moguće odvojiti jedne od drugih. Jedno načelo potrebno je drugom da bi ispunili svoju svrhu. Po Konvenciji za zaštitu arheološkog nasljeđa svaka stranka obavezuje se organizirati razmjenu podataka između relevantnih javnih vlasti i znanstvenih institucija o svim utvrđenim nezakonitim iskopavanjima. Ugovorne strane moraju obavijestiti nadležne organe države porijekla, o svim ponudama predmeta za koje se sumnja da potiču iz nezakonitih iskopavanja ili protivzakonito odnesenih sa službenih iskopavanja, te osigurati potrebne podatke o tome.¹⁷

okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

¹⁵ Član 1. stav 1. o *Cilju* Konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

¹⁶ Član 28. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

¹⁷ Član 10. stav 1. i 2. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

Javna kulturna dobra su pravni objekti izvan pravnog prometa. Državni spomenici su njihova vrsta pa i za njih važi isti princip. Normiran je u međunarodnom pravu i ova odredba mora se unijeti u novi Zakon: Promet državnim spomenicima BiH je zabranjen. BiH može zaključiti ili pristupiti postojećim ili budućim bilateralnim ili multilateralnim ugovorima o nedopuštenom prometu elemenata arheološke baštine ili njihovog povrata zakonom vlasniku.¹⁸

U novi Zakon mora se unijeti i odredba da su zaštita, korištenje i obnova nasljeđa djelatnosti od značaja za očuvanje kulturnog identiteta naroda u BiH i ostvarivanje prava na taj identitet. Djelatnost iz prethodnog stava je od posebnog interesa za BiH.¹⁹

Sva tri načela ostvaruju se samo ako subjekti zaštite i korištenja državnih spomenika međusobno sarađuju. Zato se u novi Zakon mora prenijeti i odredba: Radi zaštite, korištenja i obnove nasljeđa, organi vlasti, organi uprave, službe za zaštitu nasljeđa, institucije prostornog planiranja, vjerske zajednice, vlasnici, korisnici i posjednici dobara nasljeđa i druga zainteresovana pravna i fizička lica u BiH sarađuju međusobno i sa odgovarajućim pravnim i fizičkim licima u Bosni i Hercegovini.²⁰ Potom iza ove odredbe mora biti odredba o zaštiti, očuvanju i korištenju dobara nasljeđa.²¹

Načelo demokratije u Ustavu BiH u upravnim poslovima kulturnog nasljeđa konkretizira se odredbama o kulturnom nasljeđu i dijalogu, te pristupu kulturnom nasljeđu i demokratskom učešću.²²

Ostvarivanjem prava na obrazovanje promovira se javna svijest o arheološkom nasljeđu. Ova pravna obaveza ispunjava se tako što se provode obrazovne aktivnosti radi buđenja i razvijanja svijesti javnosti o vrijednosti arheološkog nasljeđa za razumijevanje prošlosti, te o prijetnjama ovom nasljeđu. Mora se i promovirati javni pristup važnim dijelovima arheološkog nasljeđa, posebno lokalitetima, i poticati javno izlaganje odgovarajućih zbirki arheoloških predmeta.²³ Ovo ljudsko pravo ostvaruje se i sticanjem znanja o kul-

¹⁸ Član 11. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

¹⁹ Modificirani član 3. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000) i član 6. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

²⁰ Modificirani član 4. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000).

²¹ Član 5. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020).

²² Član 7. i 12. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

²³ Član 9. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa o *promoviranju javne svijesti*.

turnom nasljeđu. Tako obrazovne ustanove i ministarstva obrazovanja moraju olakšavati uključivanje dimenzije kulturnog nasljeđa na svim razinama obrazovanja, ne nužno kao samostalan predmet proučavanja, ali kao plodan izvor za proučavanje drugih predmeta. Moraju i ojačati vezu između obrazovanja o kulturnom nasljeđu i stručnog osposobljavanja. Zadatak im je i da potiču interdisciplinarno istraživanje kulturnog nasljeđa, zajednica nasljeđa, okoliš i njihov međusobni odnos, te kontinuirano stručno usavršavanje i razmjenu znanja i vještina, unutar i izvan obrazovnog sistema.²⁴ Ove odredbe primjenjuju sve vrste škole i ustanova, jer nije spomenuta njihova vrsta i stepen. Zato moraju izraditi nastavne planove i programe prilagođene uzrastu djeteta. Ove obaveze su u kantonalnom zakonu i šire normirane i moraju se preuzeti u Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH. Obavljanjem ovog prava vršiće se i vaspitna djelatnost radi buđenja i jačanja poštovanja kulturnih nasljeđa svih država i širiti u dovoljnoj meri poznavanje odredbi ove Konvencije.²⁵ Obrazovanjem se stvara i razvija u javnosti osjećanje vrijednosti kulturnih dobara i opasnosti koju krađa, tajna iskopavanja i nedozvoljen izvoz predstavlja za kulturno nasljeđe.²⁶

Sloboda primanja i prenošenja informacija i ideja unutar slobode izražavanja primjenjuje se u informiranju i usavršavanju o arheološkom nasljeđu. Radi razvijanja javne svijesti o vrijednostima očuvanja arhitektonskog nasljeđa, kao element kulturnog identiteta i kao izvor inspiracije i kreativnosti za sadašnje i buduće generacije, svaka država članica promovira politike širenja informacija i poticanja jače svijesti, a posebno korištenjem moderne komunikacije i promociju tehnika, namijenjenih posebno: povećanjem ili jačanjem javnog interesa, već od školske dobi za zaštitu nasljeđa, kvaliteta izgrađenog okoliša i arhitekture; te pokazivanju jedinstva kulturnog nasljeđa i veza koje postoje između arhitekture, umjetnosti, narodne tradicije i stila života na evropskom, nacionalnom i regionalnom nivou.²⁷ Ova sloboda ostvaruje se i izgradnjom informacijskog društva o kulturnom nasljeđu. To znači da se mora uvesti e-uprava u ovoj podgrani upravnog prava.²⁸ Ove obaveze mogu izvršavati upravne obrazovne i medijske organizacije.

²⁴ Član 13. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

²⁵ Član 5. pod tačkom f) Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

²⁶ Član 10. stav 2. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

²⁷ Član 8. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999) i član 15. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope o *informiranju i obuci*.

²⁸ Član 14. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

U načela novog Zakona moraju se uvrstiti i odredbe o pravu i politikama kulturnog nasljeđa. (Zajedničke) institucije BiH treba da

- a) prepoznaju da je javni interes povezan sa elementima kulturnog nasljeđa u skladu sa njihovom važnosti za društvo;
- b) povećavaju vrijednost kulturnog nasljeđa njezinom identifikacijom, proučavanjem, tumačenjem, zaštitom, očuvanjem i predstavljanjem;
- c) osiguravaju, u svom specifičnom kontekstu, da zakonodavne odredbe postoje za ostvarivanje prava na kulturno nasljeđe kako je definirano u odredbi o pravima i obavezama²⁹
- d) potiču ekonomsku i socijalnu klimu koja podržava učešće u aktivnostima kulturnog nasljeđa;
- e) promoviraju zaštitu kulturnog nasljeđa kao centralnog faktora u uzajamno podržavanim ciljevima održivog razvoja, kulturne različitosti i savremene kreativnosti;
- f) prepoznaju vrijednost kulturnog nasljeđa smještenog na teritoriji pod njihovom nadležnosti;
- g) formuliraju povezanu strategiju da olakša provođenje odredbi ove Konvencije.³⁰

U novom Zakonu za zaštitu kulturnog nasljeđa BiH mora se formirati novi dio pod naslovom Prava i obaveze na kulturnom nasljeđu. Pravo se odnosi na svakoga pojedinca i čitavo društvo. Iz ovih odredbi je vidljivo da se kulturno nasljeđe shvata kao *res publicae*. U novi Zakon za zaštitu kulturnog nasljeđa BiH mora se preuzeti odredba o njegovom korištenju i obogaćivanju, obavezi poštovanja kulturnog nasljeđa drugih i ograničenjima potrebnim u demokratskom društvu za zaštitu javnog interesa, prava i sloboda drugih.³¹

V POJAM KULTURNOG NASLJEĐA

U pravu UN kulturno nasljeđe su: a) spomenici: dela arhitekture, monumentalna vajarska ili slikarska djela, elementi ili strukture arheološkog karaktera, natpisi, većina i grupe elemenata koji imaju izuzetnu univerzalnu vrijednost sa istorijskog, umetničkog ili naučnog gledišta; b) grupna zdanja: grupe izolovanih ili povezanih građevina, koje po svojoj arhitekturi, jedinstvu i uklopljenosti u pejzaž predstavljaju izuzetnu univerzalnu vrijednost sa istorijske, umjetničke ili naučne tačke gledišta; c) znamenita mesta: djela ljudskih ruku ili kombinovana djela ljudskih ruku i prirode, kao i zone,

²⁹ U Konvenciji to je član 4, a u Zakonu će to biti neki drugi broj člana.

³⁰ Član 5. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

³¹ Član 4. stav 1. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

uključujući tu arheološka nalazišta koja su od izuzetnog univerzalnog značaja sa istorijske, estetske i etnološke ili antropološke tačke gledišta.³² U skladu sa odredbom da učešće u VE ne utiče na saradnju njegovih država članica u radu UN...u kojima su one stranke³³ usvojene su dvije konvencije sa konkretnijim norma definicijama arhitektonskog i arheološkog naslijeđa. Arhitektonsko čine: spomenici, skupina zgrada i lokaliteti. Spomenici su sve zgrade i strukture uočljivog historijskog, arheološkog, umjetničkog, naučnog, društvenog ili tehničkog interesa, uključujući njihovu opremu i uređaje. Skupina zgrada je homogena grupa gradskih ili seoskih zgrada uočljive za njihov historijski, arheološki, umjetnički, naučni, društveni ili tehnički interes koji su dovoljno koherentni da formiraju topografsku jedinicu koja se može definirati. U nepokretnu imovinu mogu se svrstati i lokaliteti. To su kombinirana djela čovjeka i prirode, područja koja su djelimično izgrađena i dovoljno osobito i homogeno mogu se topografski odrediti i od uočljivog su historijskog, arheološkog, umjetničkog, naučnog, društvenog ili tehničkog interesa.³⁴ Elementima arheološkog naslijeđa smatraće se svi ostaci, predmeti i svi drugi tragovi čovječanstva iz prošlih epoha: čije očuvanje i proučavanje pomaže u praćenju historije čovječanstva i njegovog odnosa sa prirodnim okolinom; za koja su iskopavanja ili otkrića i druge metode istraživanja čovječanstva i povezanog okoliša glavni izvori informacija; i koji se nalaze na bilo kojem području unutar nadležnosti stranaka. Ovo naslijeđe uključuje građevine, konstrukcije, skupine zgrada, razvijena mjesta, pokretne stvari, spomenike ili druge vrste kao i njihov kontekst, bilo da su na kopnu ili pod vodom.³⁵ Ove dvije konkretnije norma definicije prethodile su dvjema normama u Aneksu 8 na DMS da se pokretna i nepokretna imovina od velikoga značenja za neku skupinu ljudi sa zajedničkim kulturnim, povijesnim, vjerskim ili etničkim naslijeđem, kao što su arhitektonski spomenici, umjetnička djela ili povijesni spomenici; arheološka nalazišta; skupine zgrada, kao i groblja. Neka imovina može se proglasiti državnim spomenikom zbog kulturne, povijesne, vjerske ili etničke važnosti.³⁶ Poslije Aneksa 8 na DMS u Vijeću Evrope usvojena je konvencija sa još općenitijom norma definicijom kulturnog naslijeđa. To je skupina bogatstva naslijeđenog iz prošlosti koje ljudi identificiraju, neovisno o vlasništvu, kao odraz i izraz njihova stalnog razvoja vrijednosti, uvjerenja, znanja i tradicije. Uključuje sve aspekte okoliša koji proizilaze iz interakcije između ljudi i mjesta kroz vrijeme. Zajednicu naslijeđa čine ljudi koji vrednuju specifične aspekte kulturnog naslijeđa

³² Član 1. Konvencije o zaštiti svjetskog kulturnog i prirodnog naslijeđa.

³³ Član 1. stav c) Statuta Vijeća Evrope.

³⁴ Član 1. Konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa.

³⁵ Član 1. stav 2. i 3. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa.

³⁶ Član IV i VI Aneksa 8. na DMS.

kojega javnim djelovanjem žele održati i prenijeti budućim generacijama.³⁷ U pojam kulturnog nasljeđa mora se uvrstiti i odredba o zajedničkom nasljeđu Evrope.³⁸ Pokretnu i nepokretnu imovinu po Aneksu 8 da bude zaštićeno dobro kulturnog nasljeđa može se dodatno konkretizirati normom definicijama iz kantonalnih zakona i Zakona u RS. Sve ove odredbe nisu iste u materijalnom smislu, pa se moraju objediniti u jednu cjelinu po novom Zakonu.³⁹ Po ovim normama definicijama kulturno nasljeđe čini gradivni element državnog naroda kao jednog od tri uvjeta za međunarodno priznanje države da bude subjekat međunarodnog prava.

VI VRSTE KULTURNOG NASLJEĐA

Jedino Zakon o kulturnim dobrima u RS sadrži odredbe o vrstama kulturnih dobara. To su materijalna i nematerijalna kulturna dobra.⁴⁰ Moraju se preuzeti u novi Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH.

Materijalno kulturno nasljeđe je pravni objekat stvarnog prava vlasništva. "Pod stvarima u pravnom smislu razumijevaju se materijalni dijelovi prirode, koji se mogu osjetilima primijetiti, koji su prostorno ograničeni i koje postoje u sadašnjosti, ili za njih postoje pretpostavke da će doista nastati u budućnosti. Pokretne su one stvari koje mogu mijenjati položaj u prostoru a da se pri tome ne uništi njihova bit, odnosno da se time ne promijeni njihova dosadašnja struktura. Nepokretne su one stvari koje ne mogu mijenjati položaj u prostoru a da im se kod toga ne uništi bit ili ne promijeni dosadašnja struktura (Vedriš, Klarić, 1996, str. 61 i 64). Iz ovih teorijskih definicija stvari vidljivo je da su spomenici neraskidivo povezani sa teritorijom države u kojoj su izgrađeni po važećem urbanističkom odnosno građevinskom pravu. Zato odredba da je svako, sam ili kolektivno, obavezan poštovati kulturno nasljeđe drugih isto koliko i svoje nasljeđe, a posljedično i zajedničko

³⁷ Član 2. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

³⁸ Član 3. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

³⁹ Član 2, 3, 5.-7. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 1. stav 1, 2, 4, 14, 19.- 23. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999), član 3. i 4, 7.-13. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 3.-6. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog nasljeđa u HNK („Sl. novine HNK“, br. 2/2006), član 2.-5. i 23. Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa („Sl. glasnik UNSA kantona“, 3/2004), član 2, 5.-7. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDO kantona“, br. 2/2000), član 7. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/22).

⁴⁰ Član 10.- 21. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

nasljeđe Evrope⁴¹ je dodatni instrument međunarodnog priznanja teritorijalnog integriteta ugovornih strana Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

Vitalni interesi ustavotvornih naroda identitet jednog ustavotvornog naroda, obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe u Ustavu BiH *de ferenda* biće pravni osnov da Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda* sadrži i odredbe o nematarijalnom kulturnom nasljeđu. Zakon o kulturnim dobrima RS sadrže dobru konkretizaciju ovih budućih ustavnih odredbi pa se mogu preuzeti u ovaj novi Zakon.⁴²

Od vrsta kulturnog nasljeđa razlikuju se kategorije kulturnih dobara.

VII VLASNIŠTVO KULTURNOG NASLJEĐA

Norma definicija kulturnog nasljeđa sadrži formulaciju: neovisno o vlasništvu.⁴³ Pravno djeystvo nijedne odredbe Okvirne konvencije ne tumači se tako da ograniči ili potkopa ljudska prava i temeljne slobode koje se mogu štititi međunarodnim instrumentima, posebno Općom deklaracijom o ljudskim pravima i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.⁴⁴ U skladu sa ovakvim odnosom ova dva međunarodna ugovora, za kulturno nasljeđe veoma je važna zaštita imovine po Protokolu I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Za zaštitu imovine država ima pravo provoditi takve zakone koje smatra potrebnim da bi kontrolirala korištenje imovine u skladu s općim interesima.⁴⁵ Ova imovina je u upravnom pravu javno ili upravno dobro. O arheološkom nasljeđu vodi se popis i označavaju zaštićeni spomenici i područja.⁴⁶ U svrhu precizne identifikacije spomenika, skupina građevina i lokaliteta koji će se zaštititi, svaka stranka obavezuje se održavati popise i u slučaju prijetnji predmetnoj nekretnini, pripremiti odgovarajuću dokumentaciju u najkraćem mogućem roku.⁴⁷

⁴¹ Član 4. pod tačkom b) Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

⁴² Član 20. i 21. Zakona o kulturnim dobrima RS ("Sl. glasnik RS", br. 38/2022).

⁴³ Član 2. pod tačkom a) Okvirne konvencije o vrijednosti kulturne baštine za društvo.

⁴⁴ Član 6. pod tačkom a) Okvirne konvencije o vrijednosti kulturne baštine za društvo.

⁴⁵ Član 1. stav 2. Protokola I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

⁴⁶ Član 2. stav 1. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

⁴⁷ Član 2. Konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa.

Upravo formulacija kontrola korištenja imovine u skladu s općim interesima je dodatni pravni osnov da se u (zajedničkim) institucijama BiH objavi Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH i da ovaj pravni akt sadrži upravljanje, korištenje i nadzor kulturnog nasljeđa. Fizička zaštita supstance nije izričito propisana. Ona je u ovoj odredbi implicite sadržana, jer oštećena imovina ne može biti javno ili upravno dobro. U Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda* moraju se preuzeti odredba o pretpostavljenom vlasništvu⁴⁸ i deveta glava o evidenciji kulturnih dobara iz Zakona RS⁴⁹ tako da se prilagodi njegovom normativnom sadržaju.

Zakon o kulturnom nasljeđu BiH *de ferenda* mora sadržavati i normu da su državni spomenici BiH u vlasništvu BiH. Vlasništvo nad ovim pravnim objektima upisivaće se u zemljišne knjige entiteta.

VIII PROMET KULTURNIM NASLJEĐEM

Država izuzetno dopušta privremeno iznošenje kulturnih dobara, odnosno nasljeđa.

Konvencija o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine sadrži norma definiciju više vrsta ove imovine koja postaje kulturno nasljeđe na pet načina.⁵⁰ Kulturno nasljeđe je imovina u ograničenom međunarodnom prometu. Može se obavljati samo pod uvjetima određenim u ovoj Konvenciji. Protivpravan izvoz, uvoz i prenos imovine se propisuje da bi se spriječilo osiromašenje kulturnog nasljeđa svake države ugovornice i prenošenje nezakonito izvezenih kulturnih dobara nekoj državi članici ove konvencije.⁵¹ Jedna od mjera je i da se sastave i obnove, na osnovu nacionalnog registra zaštićenih dobara, liste značajnih kulturnih dobara, javnih i privatnih čiji bi izvoz predstavljao osjetno osiromašenje nacionalnog kulturnog nasljeđa.⁵² Izvoz i prenos vlasništva su nedozvoljeni ako posredno ili neposredno proističu iz okupacije zemlje.⁵³

⁴⁸ Član 10. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

⁴⁹ Član 84.-87. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

⁵⁰ Član 1. i 4. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

⁵¹ Član 2, 3. i 10. stav 1. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

⁵² Član 5. pod tačkom b) Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

⁵³ Član 11. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

Države članice su obavezne da pruže i svu pravnu zaštitu vlasništvu svog kulturnog naslijeđa.⁵⁴

Za promet kulturnim naslijeđem potrebno je preuzeti odredbe iz kantonalnih zakona⁵⁵, Zakona o kulturnim dobrima RS⁵⁶ i Uredbu Savjeta o izvozu kulturnih dobara, br. 116/2009/EU od 18. decembra 2008. godine.

U Zakon o zaštiti kulturnog naslijeđa BiH mora se preuzeti pravo preče kupovine kulturnih dobara.⁵⁷ Za zaključivanje ovog pravnog posla (zajedničke) institucije BiH moraju usvojiti Zakon o obligacionim odnosima.

IX UPRAVNE ORGANIZACIJE ZA KULTURNU BAŠTINU

a) Osnivanje Ministarstva kulture BiH *de ferenda*

Za primjenu predloženog novog Zakona potrebno je Zakonom o organizaciji organa uprave BiH *de ferenda* osnovati Ministarstvo kulture BiH *de ferenda*. U upravnom organizacionom pravu komisije nisu nosioci upravne vlasti, pa znatna većina Aneksa 8 na DMS ne ispunjava uvjet međunarodnog prava da je za međunarodno priznanje države potrebna efektivna vlast u njenim političkim institucijama. Ovlaštenje prenosa odgovornosti u ovom Aneksu znači da je pravno dopušteno bolje normativno rješenje od Aneksa 8. Još nije primijenjeno pa je zbog takve pasivnosti (zajedničkih) institucija BiH i entiteta povrijeđena teritorijalna primjena⁵⁸ odredbe o provođenju (implementation) u Ustavu BiH.⁵⁹ Naime, organi uprave pravno su obavezni primijenjivati ljudska prava i osnovne slobode iz stava 2. U ovoj odredbi governmental organs znači organi uprave. To se može zaključiti po tome što self-government na engleskom jeziku znači samouprava, pa analogno tome governmental organs znači organi uprave. Pravna obaveza da postupaju po stavu 2. znači da moraju poštovati Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava

⁵⁴ Član 13. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

⁵⁵ Član 38. i 39. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 48. i 49. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog naslijeđa u Hercegovačko-neretvanskom kantonu („Sl. novine HNK“, br. 2/2006), član 45. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 54, 55. i 56. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

⁵⁶ Član 68.-75. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

⁵⁷ Član 82. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

⁵⁸ Član 29. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora.

⁵⁹ Član II stav 6. Ustava BiH.

i osnovnih sloboda i njenih Protokola. Među njima je i Protokol br 1. u kome je ugovoreno i pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima.⁶⁰ Takvi pravni objekti su državni spomenici po Aneksu 8 kao dio kulturnog naslijeđa BiH. Sa ovom odredbom povezana je primjena istog Aneksa u dodatnoj nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH i da dodatne (zajedničke) institucije mogu biti uspostavljene prema potrebi za vršenje ovih nadležnosti.⁶¹ Moraju se primijeniti osnivanjem Ministarstva kulture BiH *de ferenda* da upravlja pravnom zaštitom kulturnog naslijeđa BiH. Osnivanjem ovog organa uprave odgovornost za nastavak djelovanja ove Komisije prenosi se sa strana na vlasti Bosne i Hercegovine.⁶² Strane su entiteti. Zbog primjene ovog ovlaštenja sve obaveze Federacije BiH i RS u saradnji sa Komisijom preuzeće novo predloženo ministarstvo. *Tako će biti stvarno nadležno osigurati pravne, naučne, tehničke, administrativne i finansijske mjere za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju državnih spomenika. Suzdržava se od namjernog preduzimanja bilo kakvih mjera koje mogu oštetiti takvo dobro. Ministarstvo provodi mjere iz stava 1. ovog člana.*⁶³ *Uspostavljanjem ovog ministarstva BiH će ispuniti pravnu obavezu da na svojoj teritoriji formira, ukoliko još nije, jednu ili više službi za zaštitu, održavanje, revalorizovanje kulturnog i prirodnog naslijeđa, koje će imati na raspolaganju odgovarajuće osoblje i sredstva kako bi mogle izvršiti postavljene zadatke.*⁶⁴ U Ministarstvu kulture BiH *de ferenda* moraju se još osnovati i služba za opće pravne poslove, te računovodstvo i finansije za njegov budžet. Međutim, s tim prenosom odgovornosti neće prestati obaveze jedinica lokalne samouprave da sarađuju s Komisijom i nadležnim ministarstvima radi ostvarivanja njene nadležnosti i provođenja donesenih odluka. U skladu s tim, u novom Zakonu ostaće odredba da jedinice lokalne samouprave dostavljaju svu relevantnu dokumentaciju o državnim spomenicima.⁶⁵ Djelimično pravni osnov sadrži i odredba: da bi se

⁶⁰ Član 1 stav 2. Protokola 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

⁶¹ Član III stav 5. pod tačkom a) Ustava BiH.

⁶² Član IX Aneksa 8 na DMS.

⁶³ Član 11. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08) i član 9. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007).

⁶⁴ Član 5. pod tačkom b) Konvencije o zaštiti svjetskog kulturnog i prirodnog naslijeđa.

⁶⁵ Član 10. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007) i član 12. Zakona o provođenju odluka

olakšalo provođenje politika očuvanja arhitektonskog naslijeđa, svi nivoi vlasti ostvaruju efektivnu saradnju između aktivnosti očuvanja, kulture, okoline i planiranja.⁶⁶ Također će ispuniti pravnu obavezu da se osnuje služba unutar Ministarstva kulture BiH *de ferenda* za zaštitu kulturnog naslijeđa od nedozvoljenog izvoza, uvoza i prenosa vlasništva.⁶⁷

b) Stvarna nadležnost

MINISTARSTVA KULTURE BiH DE FERENDA

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* izvršavaće pravne obaveze BiH za zaštitu kulturnog naslijeđa po službenoj dužnosti.⁶⁸ Mora usvojiti opštu politiku usmjerenu na to da se kulturnom i prirodnom naslijeđu da određena funkcija u životu zajednice i da se njegova zaštita uključi u programe opšteg planiranja. Svojim radnjama preduzimaće i potrebne odgovarajuće zakonske, naučne, tehničke, administrativne i finansijske mere za njegovo pronalaženje, zaštitu, održavanje, popularizaciju i obnavljanje.⁶⁹ Pripremaće i zakone i podzakonske akate radi obezbjeđenja zaštite kulturne baštine a posebno suzbijanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva na kulturnom naslijeđu, namijenjene zainteresovanim licima (konzervatorima, kolekcionarima, antikvarima i dr.), prema etičkim principima formulisanim u ovoj konvenciji i starati se o njihovom poštovanju.⁷⁰ Preduzimaće sve potrebne mjere da spriječi muzeje i druge javne ustanove u protivzakonitom pribavljanju kulturnih dobara iz drugih država ugovornica i obavještavaće je o tome. Određivaće i zabrane uvoza ukradenog kulturnog naslijeđa iz muzeja ili drugih javnih ustanova, javnih ili vjerskih spomenika. Vršiće i mjere da se ukradeno kulturno naslijeđe vrati u državu porijekla.⁷¹

komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS”, br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

⁶⁶ Član 13. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope.

⁶⁷ Član 5. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturne imovine.

⁶⁸ Član 4. Konvencije o zaštiti svjetskog kulturnog i prirodnog naslijeđa.

⁶⁹ Član 5. pod tačkama a) i d) Konvencije o zaštiti svjetskog kulturnog i prirodnog naslijeđa.

⁷⁰ Član 5. pod tačkama a) i e) Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturnih dobara.

⁷¹ Član 7. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa i vlasništva kulturnih dobara.

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* ostvarivaće i međunarodnu saradnju radi zaštite kulturnog nasljeđa ugroženog arheološkim ili etnološkim pljačkama.⁷² Zbog Aneksa 8 (zajedničke) institucije BiH neće raditi na uspostavljanju nacionalnih ili regionalnih centara za obuku na polju zaštite, održavanja i popularizacije kulturne i prirodne baštine i na stimulanju naučnog istraživanja na tom polju.⁷³

Usljed dodatne nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* preuzeće upravne poslove zaštite kulturnog nasljeđa od protivustavnih upravnih organizacija: Zavoda za zaštitu spomenika u Ministarstvu kulture FBiH, Republičkog zavoda za zaštitu kulturno-istorijskog nasljeđa, osim prirodnog u Ministarstvu prosvjete i kulture RS, službi za zaštitu kulturnog nasljeđa u kantonalnim ministarstvima kulture, zavoda za zaštitu i korištenje kulturno-istorijskog i prirodnog nasljeđa u Tuzlanskom, Sarajevskom, Unsko-sanskom, Zapadnohercegovačkom, Hercegovačko-neretvanskom kantonu i Zeničko-dobojskom kantonu, te Zavod i Arhiv u RS.⁷⁴

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* biće nadležno i utvrđivati kriterije za kategorizaciju dobara kulturno-povijesne baštine.⁷⁵

Komisija za zaštitu državnih spomenika će preuzeti poslove od kantonalnih zavoda kao subjekata zaštite nasljeđa pa se i materijalna ovlaštenja ovih subjekata za zaštitu nasljeđa po kantonalnim zakonima⁷⁶ moraju prenijeti

⁷² Član 9. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa i vlasništva kulturnih dobara.

⁷³ Član 5. pod tačkom e) Konvencije o zaštiti svjetskog kulturnog i prirodnog nasljeđa.

⁷⁴ Član 16. Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave (Sl. novine FBiH“, br. 19/2003), član 53. Zakona o republičkoj upravi RS („Sl. glasnik RS“, br. 115/118), član 16.-18, 20.- 23, 26.-33, 35.-37, 39.-43, 48, 50, 51, Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 10.-14, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 30. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 16. stav 1 Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999), član 26.-37. Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa („Sl. glasnik UNSA kantona“, br. 3/2004), član 43.-46. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDOkantona“, br. 2/2000), član 30. i 31. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

⁷⁵ Član 15. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

⁷⁶ Član 45.-50. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 59.-63. Zakona o zaštiti kulturno-istorijskog nasljeđa u Hercegovačko-neretvanskom kantonu („Sl. novine HNK“, br. 2/2006), član 50. stav 1. i 51. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 17, 18, 84.-101. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

na Komisiju za očuvanje državnih spomenika u Ministarstvu kulture BiH *de ferenda*.

Pravilnik Ministarstva kulture BiH *de ferenda* o unutrašnjoj organizaciji će imati svoj pravni osnov isključivo u međunarodnom pravu, dok domaćeg pravnog osnova nema nikako. Imaće više službi da obavljaju poslove po Zakonu o organizaciji organa uprave BiH *de ferenda*.

Aneks 8⁷⁷ na DMS je osnov da Komisija za zaštitu državnih spomenika bude zasebna služba u unutrašnjoj organizaciji ovog organa uprave. I dalje će upravljati državnim spomenicima provođenjem upravnog postupka u skladu sa novim Zakonom. Može nastaviti raditi po dosadašnjem Poslovniku o radu.⁷⁸

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora imati i službu za međunarodnu saradnju države BiH i drugih ugovornih strana revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa.⁷⁹

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora imati službu za izradu ili ažuriranje pregleda, popisa i karti arheoloških nalazišta na područjima iz svoje nadležnosti. Mora preduzeti i sve praktične mjere da bi se nakon arheoloških radova osigurala izrada sažetka znanstvenog zapisa koji se može objaviti prije potrebnog sveobuhvatnog objavljivanja specijaliziranih studija. Svrha ovih pravnih obaveza je olakšavanje proučavanja i širenja znanja o arheološkim otkrićima.⁸⁰

Evropska koordinacija politika očuvanja obuhvata razmjenu podataka, iskustva i stručnjaka i mora biti u nadležnosti Ministarstva kulture BiH *de ferenda*. Samo tako može se ispoštovati kontinuitet BiH po međunarodnom pravu i ustavno ovlaštenje da BiH može postati članica drugih međunarodnih organizacija, uključujući i Vijeće Evrope.⁸¹

Ovaj organ uprave će razmjenjivati podatke sa drugim ugovornim stranama o njihovoj politici očuvanja u takvim stvarima kao što su:

⁷⁷ Sadrži odredbe o: osnivanju komisije, sastavu, sredstvima, osoblju i troškovima, ovlaštenjima, postupku pred komisijom, podobnosti, pravilima i propisima, saradnji, prenosu odgovornosti, obavijesti i stupanju na snagu.

⁷⁸ Poslovnik o radu Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika („Sl. glasnik BiH“, br. 47/2016).

⁷⁹ Član 8. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa.

⁸⁰ Član 7. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa o *Prikupljanju i širenju znanstvenih informacija*.

⁸¹ Član I stav 1. Ustava BiH.

1. metode istraživanja, zaštite i očuvanja dobara, uvažavajući historijski razvoj i svako povećanje broja predmetnih dobara;
2. kako se potreba za zaštitom arhitektonskog naslijeđa može najbolje pomiriti sa potrebom savremenih ekonomskih, društvenih i kulturnih aktivnosti;
3. mogućnosti koje pružaju najbolje tehnologije za prepoznavanje i bilježenje arhitektonskog naslijeđa i borbe protiv propadanja materijala kao i u područjima naučnog istraživanja, radova restauracije i metoda upravljanja i promoviranja naslijeđa;
4. načini promoviranja arhitektonskog stvaralaštva kao doprinosa naše generacije evropskom naslijeđu.⁸²

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora preduzeti mjere potrebne kako bi se osiguralo da muzeji i slične ustanove čija je politika sticanja (kupovine) pod državnim nadzorom ne stiču elemente arheološkog naslijeđa za koje se sumnja da potiču iz nenadziranih nalaza ili nedopuštenih iskopavanja ili nezakonito iz službenih iskopavanja. Muzejima i sličnim ustanovama sa sjedištem na teritoriju stranke i politikom nabave bez državnog nadzora ovo ministarstvo moraće proslijediti tekst ove (revidirane) konvencije, te uložiti sve napore kako bi spomenuti muzeji i institucije poštivali ova načela. Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora ograničiti, koliko je to moguće, obrazovanjem, informiranjem, budnošću i saradnjom, premještanje elemenata arheološkog naslijeđa dobivenih iz nenadziranih nalaza ili nedopuštenih iskopavanja ili nezakonito iz službenih iskopavanja.⁸³ Mjera može biti izdavanje zabrane muzejima i drugim ustanovama nezakonitih sticanja ovih elemenata u upravnom postupku.

Nakon osnivanja Ministarstva kulture neće više biti potrebna norma definicija ministarstava iz zakona RS.⁸⁴

c) Javne ustanove

Iz kantonalnih zakona moraju se preuzeti i odredbe u novi Zakon za zaštitu kulturnog naslijeđa BiH da upravne poslove zaštite i očuvanja kulturne

⁸² Član 17. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope.

⁸³ Član 10. stav 3.-5. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa.

⁸⁴ Član 2. stav 2. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

baštine obavljaju i javne ustanove.⁸⁵ Potrebno je i unaprediti razvoj ili osnivanje naučnih i tehničkih institucija (muzeja, biblioteka, arhiva, laboratorija, radionica itd.), neophodnih za konzervaciju i iskorišćavanje kulturnih dobara.⁸⁶ Pri tome će ovo upravno organizaciono pravo normirati organi nadležni u skladu sa Ustavom FBiH i Ustavom RS.

X UPRAVLJANJE KULTURNIM NASLJEĐEM

1) Opći dio

U upravljanju kulturnim nasljeđem, Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* ispred BiH kao ugovorne strane preuzima obavezu a) da promovira integralni i dobro-informirani pristup javnih vlasti u svim sektorima i na svim nivoima; b) razvija javni, finansijski i profesionalni okvir koji čini mogućim zajedničku aktivnost javnih vlasti, stručnjaka, vlasnika, investitora, poslovanja, nevladinih organizacija i civilnog društva; c) razvija inovativane načine za javne vlasti da sarađuju sa drugim akterima; d) poštuje i ohrabri dobrovoljne inicijative koje dopunjuju uloge javnih vlasti; e) ohrabruje nevladine organizacije koje se bave očuvanjem nasljeđa da postupaju u javnom interesu.⁸⁷

Upravljanje kulturnim nasljeđem sastoji se u proglašavanju njihovog nastanka provođenjem upravnog postupka. Aneksom 8 na DMS Komisija za zaštitu državnih spomenika BiH ovlaštena je primati i odlučivati u postupku o molbama za proglašenje neke imovine državnim spomenikom zbog kulturne, povijesne, vjerske ili etničke važnosti.⁸⁸ Može je podnijeti bilo koja strana ili zainteresirana osoba u Bosni i Hercegovini da se neka imovina proglasi državnim spomenikom. Iz obaveznih dijelova molbe vidljivo je da su predviđene dvije vrste za proglašenje i popravke ove vrste imovine, dok su ostali njihovi dijelovi isti. Postupak se provodi u skladu sa načelima: saslušanja stranke, konačnosti, zabrane nanošenja štete ovakvim stvarima, pisanosti, ekonomičnosti, samostalne ocjene dokaza i materijalne istine, te samostalnosti. Iz odredbi o ovom postupku vidljivo je da je to složena upravna stvar

⁸⁵ Član 50. stav 2 i 52. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 46. stav 2.-5. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 16. stav 2. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

⁸⁶ Član 5. pod tačkom c) Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

⁸⁷ Član 11. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo o *Organizacija javnih odgovornosti za kulturno nasljeđe*.

⁸⁸ Član IV Aneksa 8 na DMS.

u upravnom postupku.⁸⁹ Sadržaj molbe za popravku ove imovine mora se dopuniti dijelovima zahtjeva za izdavanje odobrenja za rehabilitaciju državnog spomenika. Vlasnik mu je dužan priložiti: izvod iz katastarskog plana, dokaz o vlasništvu ili pravu korištenja zemljišta ili objekta, historijski ili građevinski opis izvornog stanja objekta ili kompleksa sa postojećom arhitektonskom, fotografskom i drugom dokumentacijom, opis sadašnjeg stanja objekta ili kompleksa, projekat rehabilitacije objekta ili kompleksa, saglasnost Republičkog zavoda za zaštitu kulturno-historijskog i prirodnog naslijeđa, ako izradu projekta ne vrši taj zavod i izvještaj o tehničkoj kontroli projekta rehabilitacije.⁹⁰ Ovim odredbama moraju se dodati i odredbe o utvrđivanju i proglašenju kulturnog dobra iz Zakona o kulturnim dobrima RS.⁹¹ Pri tome u novom Zakonu može ostati samo molba, jer nije propisano da zahtjev bude predmet u ovakvom upravnom postupku.

Komisija će obavljati upravni posao izvršavanja zakona i drugih propisa u upravnom postupku.⁹² Prema Zakonu za zaštitu kulturnog naslijeđa BiH *de ferenda* Komisija u upravnom postupku mora izdati dozvolu za rehabilitaciju državnih spomenika u roku od 30 dana od podnošenja molbe.⁹³

Isti postupak mora se provoditi za zaštitu arhitektonskog naslijeđa. Obavezu ugovorne strane da provodi odgovarajuće postupke nadzora i odobravanja kao što se traži za zakonsku zaštitu predmetne imovine⁹⁴ arhitektonskog naslijeđa provodiće Ministarstvo kulture BiH *de ferenda*.

Međunarodnu obavezu države BiH da ohrabri privatnu inicijativu za održavanje i obnovu arhitektonskog naslijeđa⁹⁵ ispunjavaće Ministarstvo kulture BiH *de ferenda*.

Poseban upravni postupak za zaštitu arhitektonskog naslijeđa ima više svojih učesnika. Radi proširenja uticaja mjera javne vlasti za identifikaciju,

⁸⁹ Član V Aneksa 8 na DMS.

⁹⁰ Član 5. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

⁹¹ Član 36.-41. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

⁹² Član 11. Zakona o upravi BiH („Sl.glasnik BiH“, br. 32/02 i 102/09).

⁹³ Modificirani spoj člana 7. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sl. novine FBiH", br. 2/02, 8/02, 27/02, 6/04 i 51/2007) i člana 7. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

⁹⁴ Član 4. stav 1. Konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope.

⁹⁵ Član 6. stav 3. Konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope.

zaštitu, obnovu, održavanje, upravljanje i promicanje arhitektonskog naslijeđa, svaka stranka se obavezuje da u različitim fazama postupka odlučivanja uspostavi odgovarajući mehanizam za pružanje informacija, savjetovanje i saradnju između države, regionalnih i lokalnih vlasti, kulturnih institucija i udruženja, te javnosti. Mora i poticati razvoj sponzorstva i neprofitnih udruženja koji rade u ovom području.⁹⁶ Po ovoj odredbi javnu vlast čini Ministarstvo kulture BiH *de ferenda*. Vidljivo je da Novi Zakon o upravnom postupku BiH mora sadržavati načela obavještanja i savjetovanja. Radi se o višestranačkom upravnom postupku u kome učestvuju udruženja, kulturne institucije i javnost. Sponzorstvo je finansijska podrška a neprofitne organizacije su nevladine organizacije.

Postupak proglašavanja državnih spomenika BiH po Aneksu 8 na DMS mora se dopuniti prilagođenom odredbom iz Zakona RS: Vijeće ministara BiH i svi gore spomenuti organi su naročito odgovorni da osiguraju preduzimanje svih mjera da bi se ispunili zahtjevi iz člana V Aneksa 8.⁹⁷ U ovom postupku pruža se pravna zaštita trima kategorijama kulturnih dobara. U važećem pravu RS postoje i drugačije kategorije kulturnih dobara pa se moraju objediniti u jednu normativnu cjelinu.⁹⁸

Ovaj postupak mora se dopuniti i postupkom zaštite naslijeđa po kantonalnim zakonima.⁹⁹ Naime, svrha ovih postupaka nije da se zaštiti njegova fizička supstanca, nego da se proglasi njegov formalni nastanak. Iz odredbi ovog postupka je vidljivo da se njegovim provođenjem ne pruža zaštita njihovoj supstanci, nego se odlučuje o njihovom formalnom proglašenju.

⁹⁶ Član 14. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope o *Sudjelovanju i udruženjima*.

⁹⁷ Član 3. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08) i član 3. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 8/2002).

⁹⁸ Član 22.-26. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

⁹⁹ Član 14.-34. Zakona o zaštiti kulturne baštine ("Sl.novine TK" br. 16/2020), član 8.-22. i 24.-28. i član 30. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 8.-32. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog naslijeđa u Hercegovačko-Neretvanskom kantonu ("Sl. novine HNK", br. 2/2006), član 11, 28.-53, 57.-67. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999), član 8.-12. Zakon o zaštiti kulturnog naslijeđa („Sl. glasnik UNSA kantona“, br. 3/2004), član 17. i 18. Zakona o zaštiti kulturnog naslijeđa („Sl. novine UNSA kantona“, br. 3/2004), član 8.-30. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDO kantona“, br. 2/2000).

Radi potpunog objedinjavanja ovih postupaka u jednu normativnu cjelinu, mora se dodati još jedna odredba. Za njihov formalni pravni nastanak po novom Zakonu o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH mora se zadržati i norma definicija da je državni spomenik dobro koje je Komisija proglasila državnim spomenikom u skladu sa članovima V i VI Aneksa 8 na DMS, kao i dobra upisana na Privremenu listu državnih spomenika sve do donošenja konačne odluke Komisije o njihovom statusu, a za što ne postoji vremensko ograničenje, i bez obzira na to da li je za dotično dobro podnesena molba.¹⁰⁰

Zakon mora sadržavati normu da se poseban upravni postupak za očuvanje državnih spomenika provodi po Zakonu o općem upravnom postupku BiH *de ferenda*. Protiv rješenja Komisije za očuvanje državnih spomenika BiH neće se moći izjaviti žalba, ali će se moći pokrenuti upravnosudski postupak tužbom kod nadležnog suda u roku od 30 dana od dana prijema rješenja. Upravni akt izdat protivno ovom Zakonu *de ferenda* mora biti ništav.¹⁰¹

Za upravljanje kulturnim nasljeđem moraju se preuzeti i odredbe iz Zakona o kulturnim dobrima RS¹⁰².

2) Arheološko nasljeđe

Komisija za očuvanje državnih spomenika BiH mora biti obavezna i da sačuva arheološko nasljeđe i garantira naučnu važnost arheološkog istraživačkog rada. Zato se mora ovlastiti provoditi upravni postupak odobravanja i nadzora iskopavanja i drugih arheoloških aktivnosti tako da spriječi bilo kakvo nedopušteno iskopavanje ili uklanjanje elemenata arheološkog nasljeđa. Pri tome se mora osigurati da se arheološka iskopavanja i istraživanja preduzimaju na znanstven način i pod uvjetom da se primjenjuju nedestruktivne metode istraživanja gdje god je to moguće i da elementi arheološkog nasljeđa

¹⁰⁰ Član 2. stav 1. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 8/02) i član 2. stav 1. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

¹⁰¹ Član 8. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007) i članovi 4, 6. i 8. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

¹⁰² Član 59.-61. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

nisu otkriveni ili niti ostavljeni izloženi tokom ili poslije iskopavanja bez osiguranja učinjenog za njihovo pravilno održavanje, čuvanje i upravljanje.

Mora se osigurati i da su iskopavanja i druge potencijalne destruktivne tehnike obavljaju samo kvalifikovane, specijalno ovlaštene osobe. Arheološki istraživački rad mora se podrediti specifičnom prethodnom odobrenju kad god je to predviđeno domaćim pravom države, korištenje metalnih detektora metala i svake druge opreme za otkrivanje ili postupak arheološkog istraživanja.¹⁰³

U novi Zakon moraju se preuzeti odredbe o odobrenju za preduzimanje radova.¹⁰⁴

Arheološkom nasljeđu zaštita se pruža i obaveznim podnošenjem prijave pronalazača nadležnim vlastima slučajnog otkrića elemenata arheološkog nasljeđa i stavljanjem na raspolaganje za istraživanje.¹⁰⁵

Upravljanje kulturnim nasljeđem provodi se i u nacionalnoj i međunarodnoj razmjeni predmeta arheološkog nasljeđa u stručne znanstvene svrhe, preduzimajući odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo da takav promet nikako ne dovodi u pitanje kulturnu i znanstvenu vrijednost tih predmeta. Isti organ uprave mora promicati povezivanje informacija o tekućim arheološkim istraživanjima i iskopavanjima, te doprinositi organizaciji međunarodnih istraživačkih programa.¹⁰⁶ Zakon o upravnom postupku BiH već sada pruža mogućnost da se kulturnim nasljeđem upravlja i izdavanjem odobrenja ili zabrana za izvoz, te obavještanjem javnosti o ovoj zabrani.¹⁰⁷

Tendencija profesionalizacije javne uprave (Pusić, 1996, str. 61.-70) prožima upravljanje arheološkim nasljeđem po Konvenciji. Naime, Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora pružati uzajamnu tehničku i znanstvenu pomoć udruživanjem iskustava i razmjenom stručnjaka u stvarima arheološkog nasljeđa; te poticati, prema relevantnom nacionalnom zakonodavstvu ili međunarodnim sporazumima koji ih obavezuju, razmjenu stručnjaka za

¹⁰³ Član 3. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

¹⁰⁴ Član 23. Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa („Sl. glasnik UNSA kantona“, br. 3/2004).

¹⁰⁵ Član 2. pod III) revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

¹⁰⁶ Član 8. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

¹⁰⁷ Član 6. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

očuvanje arheološkog nasljeđa, uključujući one koji su odgovorni za daljnje usavršavanje.¹⁰⁸

3) Arhitektonsko nasljeđe

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora biti nadležno da sprečava narušavanje, dotrajalost ili rušenje zaštićenih dobara. Zato Zakon za zaštitu državnih spomenika BiH *de ferenda* mora sadržavati i planove o zaštiti arhitektonskog nasljeđa. Po ovom Zakonu ovaj organ uprave moći će zahtijevati da mu se podnese bilo koji plan rušenja ili preinake već zaštićenih spomenika, ili za koje je pokrenut postupak zaštite, kao i bilo kakvog plana koji utiče na njihovu okolinu. Isto ministarstvo zahtijeva podnošenje bilo kojeg uticajnog plana na skupinu zgrada ili njihov dio ili lokalitet koji uključuje: rušenje zgrada, podizanje novih zgrada i značajne izmjene koje narušavaju karakter zgrada ili lokaliteta. Ovim Zakonom Ministarstvu kulture BiH *de ferenda* mora se dopustiti da od vlasnika zaštićene imovine zahtijevaju izvođenje radova ili da sama izvodi takve radove ako to vlasnik ne učini. Po novom Zakonu mora se dopustiti i izvlaštenje zaštićenog arhitektonskog dobra. To znači da ga njegov vlasnik mora prinudno prodati.¹⁰⁹

I upravljanje arhitektonskim nasljeđem prožima tendencija profesionalizacije javne uprave. Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* će morati pružati, kad god je to potrebno, uzajamnu tehničku pomoć razmjenom iskustva i stručnjaka u očuvanju arhitektonskog nasljeđa.¹¹⁰ Po Zakonu o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda* Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora podržati razmjenu stručnjaka u očuvanju arhitektonskog nasljeđa, uključujući one odgovorne za dalje usavršavanje.¹¹¹

XI KORIŠTENJE KULTURNOG NASLJEĐA

Zaštićeno arhitektonsko i povijesno nasljeđe mora se koristiti prema potrebama suvremenog života i kada je to prikladno stare zgrade prilagoditi za nove namjene.¹¹²

¹⁰⁸ Član 12. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa o *Međusobnoj tehničkoj i znanstvenoj pomoći*.

¹⁰⁹ Član 4. Konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹¹⁰ Član 18. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹¹¹ Član 19. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹¹² Član 11. Evropske Konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

Prepoznajući vrijednost dopuštanja pristupa zaštićenim dobrima, Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora preduzeti potrebne aktivnosti kako bi se osiguralo da posljedice dopuštanja ovog pristupa, a naročito bilo kojeg strukturalnog razvoja, ne utiču negativno na arhitektonsku i historijsku narav takvih dobara i njihovo okruženje.¹¹³

U novi Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH moraju se preuzeti odredbe o korištenju dobara baštine.¹¹⁴

Korištenje kulturnog nasljeđa mora biti samoodrživo tako da se uvaži okolina, nasljeđe i kvalitet života i omogući samoodrživ ekonomski razvoj.¹¹⁵

Pristupom arheološkom nasljeđu omogućava se njegovo korištenje radi promoviranja javne svijesti u društvu.¹¹⁶

Kulturna dobra ne smiju se davati na koncesiju, jer bi se takvim upravnim ugovorima slabila efektivna vlast u Ministarstvu kulture BiH *de ferenda*.¹¹⁷

XII ZAŠTITA SUPSTANCE KULTURNOG NASLJEĐA

Zaštita fizičke supstance državnih spomenika nije izričito normirana. Proizilazi iz pravne obaveze entiteta da zaštite njihovu fizičku supstancu poslije proglašenja upravnim aktom da je neki pravni objekat državni spomenik.¹¹⁸ U skladu sa pravnim ovlaštenjem o prenosu odgovornosti¹¹⁹ Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* može preuzeti pravnu zaštitu fizičke supstance državnih spomenika. Ova pravna obaveza proizilazi i iz upravnog akta entitetskog i kantonalnih ministarstava prostornog uređenja kojim je dozvoljena izgradnja takvog objekta i upravnog akta o proglašenju takvih stvari za

¹¹³ Član 12. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹¹⁴ Član 31.-33. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 33.-35. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog nasljeđa u Hercegovačko-netretvanskom kantonu („Sl. novine HNK“, br. 2/2006), član 35. stav 1, 2. i 4, 36. i 37. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 12, 63, 65. i 66. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999), član 20.-22. Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa („Sl. glasnik UNSA kantona“, br. 3/2004), član 31.-33. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDOkantona“, br. 2/2000), član 62.-64. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

¹¹⁵ Član 8, 9. i 10. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog nasljeđa za društvo.

¹¹⁶ Član 9. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

¹¹⁷ Član 63.-67. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

¹¹⁸ Član V stav 3. i 5. Aneksa 8 na DMS.

¹¹⁹ Član IX Aneksa 8 na DMS.

državne spomenike. Ovi pravni akti imaju pravno dještvo *erga omnes*. Zato je svako fizičko oštećenje državnog spomenika proglašenog upravnim aktom ponašanje protivno ovom pravnom aktu. Na osnovu upravnog akta o proglašenju nekog objekta državnim spomenikom proizilazi upravnopravni odnos sa dijelovima koje ima svaki pravni odnos: pravni subjekti, pravna obaveza, pravno ovlaštenje (subjektivno pravo) i pravni objekat (Visković, 2001, str. 203). Fizičkim uništenjem ovog objekta nestao bi pravni objekat upravnog akta i odgovarajućeg zasnovanog upravnopravnog odnosa *erga omnes* nazvan državni spomenik. K tomu još treba dodati da Zakon o obligacionim odnosima sadrži norma definiciju obične štete¹²⁰, primjenjivu u javnom i privatnom pravu: šteta je umanjenje... nečije imovine. Zakon o obligacionim odnosima sadrži odredbe o naknadi štete, pa se ovaj institut mora normirati u odvojenoj glavi i primjenjivati shodno ovoj materiji.¹²¹ Po svom sadržaju usklađena je sa pojmom zaštite imovine u Protokolu 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹²²

U novi Zakon o zaštiti kulturnog naslijeđa u BiH moraju se preuzeti odredbe o svrsi i mjerama zaštite dobara naslijeđa¹²³ i prethodnoj zaštiti.¹²⁴ Vidljivo je da je fizička zaštita javnih dobara u važećim zakonima oskudno normirana. Zato se mora dopuniti preuzimanjem međunarodnog prava i Zakona o kulturnim dobrima RS.¹²⁵ Ovaj Zakon *de ferenda* mora sadržavati i posebne odredbe namijenjene zaštiti supstance arheološkog i arhitektonskog naslijeđa. Iz kantonalnih zakona u Zakon o zaštiti kulturnog naslijeđa BiH *de ferenda* moraju se preuzeti odredbe o naknadi štete.¹²⁶ U zakonu FBiH jedna odredba mora postati pravno obavezna za cijelu BiH i glasiti: Svako,

¹²⁰ Član 155 Zakona o obligacionim odnosima preuzet iz bivše SFRJ ("Sl. list SFRJ", br. 29/1978, 39/1985, 45/1989-odluka USJ I 57/1989, "Sl. list RBiH", br. 2/1992, 13/1993 i 13/1994 i "Sl. novine FBiH", br. 29/2003 i 42/2011).

¹²¹ Član 8. Zakona o kulturnim dobrima („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

¹²² Član 1. Protokola 1 na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹²³ Član 6. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020) i član 7. Zakona o zaštiti kulturno historijskog naslijeđa u Hercegovačko-Neretvanskom kantonu ("Sl. novine HNK", br. 2/2006), član 6, 7, 15. i 19. Zakona o zaštiti kulturnog naslijeđa ("Sl. novine UNSA kantona", br. 3/2004), član 8. alineja 6. i 7. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDOkantona“, br. 2/2000).

¹²⁴ Član 9. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999).

¹²⁵ Član 27, 34.-35, 42.-58. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

¹²⁶ Član 35. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 47. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999), član 40. stav 2. i 44. stav 2.-4. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000).

a posebno nadležni organi i gradske i općinske službe suzdržat će se od bilo kakvih radnji koje mogu oštetiti nacionalne spomenike ili dovesti u pitanje njihovu zaštitu i rehabilitaciju.¹²⁷ U novi Zakon moraju se preuzeti odredbe o poslovima lokalne samouprave u zaštiti kulturnog nasljeđa.¹²⁸

1) Arheološko nasljeđe

U međunarodnom pravu zaštita arheološkog nasljeđa provodi se mjerama fizičke zaštite, pripremajući planove u skladu sa okolnostima. U svakoj državi članici zaštita arheološkog nasljeđa ostvaruje se sticanjem područja namijenjenim konstituisanju arheoloških rezervi ili zaštitom drugim odgovarajućim sredstvima vlasti. To se postiže i na području za očuvanje i održavanje arheološkog nasljeđa, po mogućnosti in situ i u odgovarajućim skladišnim mjestima za arheološke ostatke koji su uklonjeni sa izvorne lokacije.¹²⁹

Ovlaštenja Ministarstava prostornog uređenja FBiH i Ministarstva za urbanizam, stambeno-komunalne djelatnosti, građevinarstvo i ekologiju RS mora preuzeti Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika po novom Zakonu za zaštitu kulturnog nasljeđa u BiH. Naime, njihova nadležnost je protivpravna. Tako će Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika morati biti stvarno nadležna za zaštitu, konzervaciju, prezentaciju i rehabilitaciju nacionalnih spomenika na prostoru u granicama nacionalnog spomenika koje su utvrđene odlukom Komisije i rehabilitaciju nacionalnih spomenika ili potpuno uništenih nacionalnih spomenika.¹³⁰ Ova ovlaštenja Komisija će vršiti u upravnom postupku u skladu sa propisima u (zajedničkim) institucijama BiH. Usvojiće ih Parlamentarna skupština BiH na prijedlog Ministarstva kulture BiH *de ferenda*.

Projekat rehabilitacije o potpuno uništenom nacionalnom spomeniku je glavni projekat i izrađuje ga pravno lice ovlašteno za izradu takve dokumentacije.¹³¹

¹²⁷ Član 4. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 8/2002).

¹²⁸ Član 63. i 64. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000) i član 61. i 62. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDOkantona“, br. 2/2000).

¹²⁹ Član 4. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog nasljeđa.

¹³⁰ Član 5. i 7. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/02, 8/02, 27/02 i 6/04 i 51/2007).

¹³¹ Član 10. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

Zaštita državnim spomenicima pruža se i stvaranjem arheoloških rezervata, čak i gdje nema vidljivih ostataka na tlu ili pod vodom za očuvanje materijalnih dokaza koji će proučavati kasnije generacije.¹³²

Integrirano očuvanje arheološkog naslijeđa je preventivna zaštita arheološkog naslijeđa. Ovu zaštitu prožima tendencija profesionalizacije u upravi (Pusić, 1996, str. 61.-70). U osmišljenim politikama planiranja da bi se osigurale dobro uravnotežene strategije zaštite, očuvanja i unapređenja lokaliteta od arheološkog interesa, te u različitim fazama razvojnih planova njene ugovorne strane moraju preduzeti mjere usaglašavanja i povezivanja pojedinih zahtjeva arheologije i razvojnih planova osiguravajući sudjelovanje arheologa. Mora se osigurati da arheolozi, gradski i regionalni planeri sistematično konsultiraju jedan drugog u namjeri da dopuste izmjenu razvojnih planova koja bi mogla imati negativne učinke na arheološko naslijeđe. Moraju osigurati i izdvajanje dovoljnog vremena i resursa za odgovarajuću znanstvenu studiju koja će se provesti o nalazištu i za objavljivanje njezinih nalaza. Također se mora osigurati da procjene uticaja na okolinu i proizašle odluke u potpunosti uzmu u obzir arheološke lokacije i njihovo okruženje. Fizička zaštita mora se predvidjeti propisima, kada se tokom izgradnje pronađu dijelovi arheološkog naslijeđa, za njihovu zaštitu na lokalitetu ako je izvodljivo. Tako se mora osigurati da otvaranje arheoloških nalazišta za javnost, posebno bilo koje strukturno uređenje potrebno za prihvrat velikog broja posjetitelja, ne utiče nepovoljno na arheološki i znanstveni karakter takvih nalazišta i njihove okoline.¹³³ Ovakvom zaštitom ograničava se korištenje arheološkog naslijeđa.

Prostorni planovi izrađeni suprotno odredbama Zakona za zaštitu kulturnog naslijeđa BiH *de ferenda* ne primjenjuju se na zaštićeni prostor nacionalnih spomenika.¹³⁴

U novom Zakonu ne može ostati odredba da državni spomenici automatski uživaju najviši stepen pravne zaštite po ovom Zakonu, bez potrebe za donošenjem daljih odluka, zakona, podzakonskih akata ili drugačije, jer se osim zakona moraju donijeti i drugi pravni akti.

¹³² Član 2. stav 2. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa.

¹³³ Član 5. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa.

¹³⁴ Član 9. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

2) Arhitektonsko nasljeđe

Zakonom za zaštitu kulturnog nasljeđa BiH mora se urediti zaštita dobra izuzetnim dopuštanjem njihovog pomjeranja. U potpunosti ili djelimično mora se zabraniti pomjeranje zaštićenih spomenika, osim ako to njihova materijalna zaštita čini imperativom njihovo pomjeranje. U takvim okolnostima Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* preduzima nužne mjere opreza za njihovo rastavljanje, prenos i ponovno postavljanje na prikladno mjesto.¹³⁵

Za zaštitu supstance arhitektonskog nasljeđa važno je i stanje okoline. U okruženju spomenika, unutar skupine zgrada i unutar lokaliteta, svaka stranka obavezuje se promovirati mjere općeg poboljšanja okoliša.¹³⁶

Radi ograničavanja rizika fizičkog propadanja arhitektonskog nasljeđa, Ministarstvo nauke BiH *de ferenda* mora podržati naučno istraživanje za utvrđivanje i analizu štetnih učinaka zagađenja i za određivanje načina i sredstava da se smanje ili iskorijene ove posljedice. Pri tome mora uzeti u obzir specijalne probleme očuvanja arhitektonskog nasljeđa u politikama protiv zagađenja.¹³⁷

Svaka stranka se obavezuje da promovira obuku u različitim zanimanjima i zanatima uključenih u očuvanje arhitektonskog nasljeđa.¹³⁸

Odredba o postupku izrade prostornih i urbanističkih planova mora se dopuniti tako da se elaborate dostavlja Ministarstvu prostornog uređenja oba entiteta, a kantonalne organe uprave mora se izbrisati iz ove odredbe. U slučaju sporova o korištenju predmeta iskopanih ili pronađenih prilikom arheoloških iskopavanja i drugih radova mišljenje mora davati Ministarstvo kulture BiH *de ferenda*.¹³⁹

Rehabilitacija državnih spomenika Bosne i Hercegovine, u smislu Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH je vraćanje oštećenog ili uništenog dobra u stanje u kojem je to dobro bilo prije njegovog oštećenja ili uništenja, do razumno moguće mjere, uključujući i ponovnu izgradnju (obnovu) državnog spomenika na istom mjestu, u istom obliku, istih dimenzija i od istog ili

¹³⁵ Član 5. Konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹³⁶ Član 7. Konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹³⁷ Član 8. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹³⁸ Član 16. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹³⁹ Član 23. i 29. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine KS“, br. 2/2000).

istovrsnog materijala kao što je bio prije rušenja, uz korištenje iste tehnologije građenja u mjeri u kojoj je i kad god je to razumno moguće.¹⁴⁰

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* mora voditi integriranu politiku očuvanja arhitektonskog nasljeđa radi preventivne zaštite supstance arhitektonskog nasljeđa Evrope. Njegova politika uključuje zaštitu arhitektonskog nasljeđa kao bitnog cilja gradskog i seoskog planiranja i osigurava da ovaj zahtjev uzme u obzir na svim nivoima u izradi razvojnih planova i u postupcima za odobravanje posla. Zadatak mu je i da promovira programe za uspostavu i održavanje arhitektonskog nasljeđa. Očuvanje, promocija i unapređenje arhitektonskog nasljeđa moraju učiniti glavnim obilježjem kulturne, okolinske i planske politike. Konačno, mora poticati, kao što je važno za budućnost arhitektonskog nasljeđa, primjenu i razvoj tradicionalnih vještina i materijala. Kontrola korištenja imovine ostvaruje se i pravnim aktima jedinica lokalne samouprave. Kad god je u postupku urbanističkog planiranja moguće olakšati očuvanje i korištenje određenih zgrada čija vlastita važnost ne bi opravdala zaštitu zakonskim mjerama, ali koje su interesantne sa staništa njihovog položaja u gradskoj ili seoskoj okolini i kvalitete života.¹⁴¹

XIII NADZOR

Po Protokolu I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštita imovine obuhvata i pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu s općim interesima...¹⁴²

Nadzor nad primjenom Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH mora vršiti Ministarstvo kulture BiH *de ferenda*. U ovom ministarstvu mora se osnovati organizaciona jedinica za vršenje nadzora radi zaštite zakonitosti primjene novog Zakona, jer u (zajedničkim) institucijama BiH ne postoji Uprava za inspekcijske poslove kao u FBiH¹⁴³ niti Urbanističko-građevinska inspekcija.

¹⁴⁰ Član 2. stav 2. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002) i član 2. stav 3. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

¹⁴¹ Član 10. Evropske konvencije za zaštitu arhitektonskog nasljeđa Evrope.

¹⁴² Član 1. stav 2. Protokola I na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

¹⁴³ Član 12. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl.

ja u skladu sa ovlaštenjima utvrđenim u Zakonu o prostornom planiranju kao u RS.¹⁴⁴ Inspeksijski nadzor moraće se vršiti u skladu sa Zakonom o upravnom postupku BiH.¹⁴⁵ Vršice se nad svim privatnim vlasnicima zaštićenih kulturnih dobara i svih drugih subjekata kojima je povjerena neposredna briga za državne spomenike. To mogu biti jedinice lokalne samouprave ali i Komisija za očuvanje državnih spomenika. Istovremeno će se upravni poslovi kantonalne¹⁴⁶ i republičke¹⁴⁷ inspekcije prenijeti na inspekciju u Ministarstvu kulture BiH *de ferenda*.

Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* će organizovati kontrolu arheoloških istraživanja, obezbjediti konzervacije *"in situ"* određenih kulturnih dobara i zaštitu izvjesne zone rezervisane za buduća arheološka istraživanja.

XIV PRAVA I OBAVEZE VLASNIKA DOBARA BAŠTINE

Nakon proglašenja neke imovine kulturnim nasljeđem ili državnim spomenikom BiH prava i obaveze njegovog vlasnika ne mogu biti normirana Zakonom o stvarnim pravima, nego su podređena upravnopravnim ograničenjima. Iz kantonalnih zakona¹⁴⁸ i Zakona o kulturnim dobrima RS¹⁴⁹ moraju se preuzeti u Zakon o zaštiti kulturnog naslijeđa BiH *de ferenda*. Među pravima

novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007).

¹⁴⁴ Član 14. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

¹⁴⁵ Član 12. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007).

¹⁴⁶ Član 55. Zakona o zaštiti kulturne baštine ("Sl. novine TK" br. 16/2020), član 56.-62. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS ("Sl. novine KS", br. 2/2000), član 68.-74. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog naslijeđa u Hercegovačko-neretvanskom kantonu ("Sl. novine HNK", br. 2/2006), član 54.-60. Zakona o zaštiti kulturne baštine ("Sl. novine ZEDOkantona", br. 2/2000).

¹⁴⁷ Član 92. stav 2. Zakona o kulturnim dobrima RS ("Sl. glasnik RS", br. 38/2022).

¹⁴⁸ Član 34.-37, 40 stav 1, 42.-44. stav 1. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS ("Sl. novine KS", br. 2/2000), član 36.-59. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog naslijeđa u Hercegovačko-neretvanskom kantonu ("Sl. novine HNK", br. 2/2006), član 38.-44. i 46.-49. Zakona o zaštiti kulturne baštine ("Sl. novine TK", br. 16/2020) i član 68.-83. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine ("Narodne novine ŽZH", br. 6/1999), član 13. i 14. Zakona o zaštiti kulturnog naslijeđa ("Sl. glasnik UNSA kantona", br. 3/2004), član 34.-42. Zakona o zaštiti kulturne baštine ("Sl. novine ZEDO kantona", br. 2/2000).

¹⁴⁹ Član 4, 76.-81. Zakona o kulturnim dobrima RS ("Sl. glasnik RS", br. 38/2022).

je i pravo preče kupovine.¹⁵⁰ Zato je potrebno u (zajedničkim) institucijama BiH usvojiti Zakon o obligacionim odnosima.

XV PRIVREMENA EKSPROPRIJACIJA

U Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH moraju se preuzeti odredbe o upravno-pravnom ograničenju privatnog prava vlasništva na privatnom dobru za javna iskopavanja.¹⁵¹ Za primjenu ovih odredbi o privremenoj eksproprijaciji mora se usvojiti Zakon o eksproprijaciji u (zajedničkim) institucijama BiH.

XVI KRIVIČNI ZAKON BiH

Za potpunu zaštitu kulturnog nasljeđa u Krivičnom zakonu BiH mora se formirati nova glava pod naslovom “Kulturna baština”. Tako će se u ovu novu grupu krivičnih djela prenijeti krivična djela iz entitetskih zakona. Iz KZ FBiH to su: oštećenje, uništenje i nedozvoljeni izvoz spomenika kulture i nedozvoljeno obavljanje istraživačkih radova i prisvajanje spomenika kulture.¹⁵² Iz KZ RS to su: prisvajanje, uništenje ili oštećenje spomenika kulture ili drugih predmeta koji su od posebnog kulturnog ili istorijskog značaja i iznošenje u inostranstvo predmeta koji su od posebnog kulturnog ili istorijskog značaja.¹⁵³ Propisivanjem ovih krivičnih djela ispuniće se međunarodna pravna obaveza BiH za zaštitu kulturnog nasljeđa od protivpravnog prometa.¹⁵⁴ Za potpunu krivičnopravnu zaštitu državne imovine na kulturnom nasljeđu BiH (zajedničke) institucije BiH moraju ratificirati i Konvenciju Vijeća Evrope o krivičnim djelima protiv kulturnog vlasništva.

U Krivičnom zakonu FBiH i RS ostaće krivično djelo oštećenje, uništenje i nedozvoljeni izvoz zaštićenih objekata prirode i iznošenje u inostranstvo prirodnih rijetkosti.

¹⁵⁰ Član 41. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000).

¹⁵¹ Član 25. Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa („Sl. glasnik UNSA kantona“, br. 3/2004).

¹⁵² Član 321. i 322. Krivičnog zakona FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 36/2003).

¹⁵³ Član 244. i 245. Krivičnog zakona RS („Sl. glasnik RS“, br. 64/2017).

¹⁵⁴ Član 8. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

XVII FINANSIRANJE ZAŠTITE DRŽAVNIH SPOMENIKA BiH

Novim Zakonom za zaštitu kulturnog naslijeđa BiH mora se urediti i finansiranje arheološkog istraživanja i čuvanja. U skladu sa revidiranom Konvencijom Ministarstvo kulture BiH *de ferenda*, Ministarstvo kulture FBiH i Ministarstvo kulture RS i jedinice lokalne samouprave moraju finansirati arheološka istraživanja i čuvanja. Ovu svoju obavezu moraju izvršavati u skladu sa planom budžeta (zajedničkih) institucija BiH, entiteta i jedinica lokalne samouprave. Svi ovi organi moraju povećati materijalna sredstva za spašavanje arheologije. To se može postići tako da Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* preduzme odgovarajuće mjere kako bi se osiguralo pokrivanje ukupnih troškova svih potrebnih arheoloških radova povezanih sa velikim javnim ili privatnim projektima iz sredstava javnog ili privatnog sektora. U budžetu ovih projekata predviđaju se prethodne arheološke studije i ispitivanja, znanstvenog sažetka kao i potpuno objavljivanje i bilježenje nalaza kao i mjere opreza u odnosu na okolinu i regionalne planove potrebnih ispitivanja okolinske podnošljivosti.¹⁵⁵

Ministarstvo finansija i trezora BiH *de lege ferenda* mora osigurati finansij-sku podršku javnih vlasti za održavanje i obnovu arhitektonskog naslijeđa na svojoj teritoriji u skladu sa dodatnom nadležnosti (zajedničkih) institucija BiH, stvarnom nadležnosti ministarstva finansija entiteta i lokalnom nadležnosti, te unutar ograničenja raspoloživog budžeta. (Zajedničke) institucije BiH i institucije entiteta moraju pribjeći, ako je potrebno, fiskalnim mjerama radi olakšanja očuvanja ove baštine.¹⁵⁶

Zakonom o zaštiti kulturnog naslijeđa BiH *de ferenda* stvoriće se pravni osnov da (zajedničke) institucije BiH izdvoje iz svog budžeta do 10% od ukupnih rashoda sljedećih institucija kulture: Zemaljski muzej BiH, Umjetnička galerija BiH, Nacionalna i univerzitetska biblioteka BiH, Muzej književnosti i pozorišne umjetnosti, Historijski muzej BiH, Kinoteku BiH, Biblioteku za slijepa i slabovidna lica u Bosni i Hercegovini, Sarajevo Film festival, Sarajevo Fest, Narodnu i univerzitetsku biblioteku RS i Muzej RS.

Iz kantonalnih zakona o finansiranju kulturne baštine mogu se preuzeti samo dvije ili tri odredbe. Tako (zajedničke) institucije BiH mogu pružiti finansijsku pomoć za zaštitu, korištenje i obnovu dobara baštine I i II kategorije iz sredstava donacije i drugih izvora. Finansijska pomoć može se odobriti i za poduzimanje radnji na zaštiti kulturnih dobara: održavanje i restauraciju

¹⁵⁵ Član 6. revidirane Evropske konvencije za zaštitu arheološkog naslijeđa o *Finansiranju arheološkog istraživanja i čuvanja*.

¹⁵⁶ Član 6. stav 1. i 2. Konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope.

dobara; evidentiranje i naučnu obradu dobara, te publikovanje rezultata rada; osposobljavanje stručnog kadra; podržavanje privatnih organizacija u djelatnostima koje služe ostvarivanju ciljeva ovog zakona. Finansijska pomoć određuje se na osnovu značaja objekta, njegovog stanja, njegove koristi, te nivoa zaštitnih mjera koje se namjeravaju sprovesti. Finansijska pomoć za održavanje i restauraciju može se odobriti samo pod uslovom da je dobro proglašeno zaštićenim. Sredstva za zaštitu kulturnih dobara mogu se osiguravati i drugim načinima u skladu sa zakonom. Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* može odrediti u kojim slučajevima su mogući izuzeci.¹⁵⁷ Sredstva za održavanje i očuvanje zaštićenih dobara baštine osigurava vlasnik, odnosno nosilac drugog prava na dobru baštine ako je vlasnik nepoznat, nedostupan ili je ugovorom na njih prenio prava i obaveze u smislu ovog zakona. Sredstva za zaštitu i obnovu zaštićenih dobara naslijeđa osiguravaju se iz budžeta (zajedničkih) institucija BiH u skladu sa finansijskim mogućnostima, međunarodnih fondova, kao i donacijama domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, sponzorstvom, donatorstvom, neposredno od korisnika, prodajom proizvoda i usluga na tržištu, grantova putem raspisanih javnih poziva viših nivoa vlasti i iz drugih izvora u skladu sa Zakonom o zaštiti kulturnog naslijeđa BiH. *de ferenda*¹⁵⁸

Izvoz kulturnog naslijeđa sprečava se i dovoljnim budžetom svim nadležnim organima uprave.¹⁵⁹

XVIII PREMJEŠTAJ UPRAVNIH SLUŽBENIKA

Upravni službenici zaposleni u kantonalnim i entitetskim zavodima za zaštitu kulturno-istorijskog naslijeđa moraju se premjestiti u Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* da obavljaju iste upravne poslove.

¹⁵⁷ Član 52. stav 1, 53.-55. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 64.-67. Zakona o zaštiti kulturno-istorijskog naslijeđa u Hercegovacko-neretvanskom kantonu („Sl. novine HNK“, br. 2/2006), član 16. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. glasnik UNSA kantona“, br. 3/2004).

¹⁵⁸ Član 53. i 54. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“ br. 16/2020) i član 49.-53. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine ZEDOkantona“, br. 2/2000), član 88. i 89. Zakona o kulturim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

¹⁵⁹ Član 14. Konvencije o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa vlasništva kulturne imovine.

XIX KAZNENE ODREDBE

Novi Zakon za zaštitu kulturnog naslijeđa BiH mora sadržavati i kaznene odredbe. U federalnom zakonu ih i nema, pa se ove odredbe u zakonu RS i kantona moraju prenijeti u novi zakon. Pri tome nije moguće preuzeti sve odredbe zbog usklađivanja novog zakona sa Ustavom BiH i Aneksom 8. Tako se po novom Zakonu neće moći kažnjavati tijela i institucije Republike Srpske zbog kršenja saradnje sa Komisijom i sa nadležnim ministarstvima, jer ovi upravni poslovi više neće biti u nadležnosti entiteta. Također lokalni organi neće biti pravno obavezni da ministarstvu dostavljaju sve zahtjeve za rehabilitaciju državnih spomenika u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu Zakona u RS. Ostaće kazna između 100 i 1500 KM.¹⁶⁰

Prema Zakonu o zaštiti kulturnog naslijeđa BiH, Ministarstvo kulture BiH *de ferenda* unutar raspoloživih ovlaštenja mora osigurati da na povrede arhitektonskog naslijeđa reaguje relevantno i primjereno. U odgovarajućim okolnostima ovaj odgovor može sadržavati obavezu prekršitelja da sruši novosagrađenu zgradu koja ne ispunjava uvjete ili da zaštićeno dobro vrati u prijašnje stanje.¹⁶¹ Ova sankcija graniči se sa zaštitom supstance javnog dobra.

U novi Zakon o zaštiti kulturnog naslijeđa BiH moraju se prenijeti i novčane kazne za kršenja odredbi o zaštiti kulturne baštine.¹⁶²

XX SARADNJA IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA VIJEĆA EVROPE

I BiH je pravno obavezna sarađivati sa drugim ugovornim stranama u pratećim aktivnostima.¹⁶³ Time se potvrđuje međunarodni pravni subjektivitet BiH.

¹⁶⁰ Član 15. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS”, br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

¹⁶¹ Član 9. Konvencije za zaštitu arhitektonskog naslijeđa Evrope.

¹⁶² Član 65.-67. Zakona o zaštiti kulturne baštine KS („Sl. novine KS“, br. 2/2000), član 75.-77. Zakona o zaštiti kulturno-historijskog naslijeđa u Hercegovačko-neretvanskom kantonu („Sl. novine HNK“, br. 2/2006), član 56.-58 Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl. novine TK“, br. 16/2020), član 102.-106. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine („Narodne novine ŽZH“, br. 6/1999), član 38. i 39. Zakona o zaštiti kulturnog naslijeđa („Sl.glasnik UNSA kantona“, br. 3/2004), član 63.-65. Zakona o zaštiti kulturne baštine („Sl.novine ZEDOkantona“, br. 2/2000), član 93.-98. Zakona o kulturnim dobrima RS („Sl. glasnik RS“, br. 38/2022).

¹⁶³ Član 17. Okvirne konvencije o vrijednosti kulturnog naslijeđa za društvo.

XXI PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

U novom Zakonu moraju se zadržati važeće prelazne i završne odredbe radi okončanja pokrenutih prvostepenih upravnih postupaka u ministarstvima kulture kantona u FBiH i RS za izdavanje odobrenja za rehabilitaciju.¹⁶⁴ Pravni osnov za odlučivanje u ovim upravnim postupcima ostaće važeći zakoni u entitetima. Kad se pokrenuti postupci završe, ovi organi uprave neće više odlučivati o proglašavanju državnih spomenika, nego isključivo Komisija za zaštitu državnih spomenika.

U prelaznim i završnim odredbama novog Zakona za zaštitu kulturnog naslijeđa BiH ostaje pravna obaveza kantona i lokalnih vlasti u oba entiteta da dostave dokumentaciju u roku od 15 dana od dana stupanja na snagu radi ostvarenja prenosa odgovornosti prema Aneksu 8.¹⁶⁵

XXII STUPANJE NA SNAGU

Stupanje na snagu novog Zakona za zaštitu kulturnog naslijeđa BiH mora se uskladiti sa stupanjem na snagu Zakona o organizaciji organa uprave BiH *de ferenda*. Istovremeno moraju prestati važiti zakoni entiteta o provođenju odluka Komisije i kantona o zaštiti kulturno-povijesnog naslijeđa.¹⁶⁶

XXIII DOPUNA ZAKONA O ZAŠTITI PRIRODE FBiH

Zakon o zaštiti prirode FBiH mora se dopuniti odredbama iz Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine ZHŽ o: prirodnim

¹⁶⁴ Član 13, 14. i 15. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007).

¹⁶⁵ Član 13. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08) i član 10. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007).

¹⁶⁶ Član 16. Zakona o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH ("Sl. novine FBiH", br. 2/2002 i 51/2007) i član 18. Zakona o provođenju odluka komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu sa Aneksom 8. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik RS", br. 9/02-Visoki predstavnik za BiH, 70/06 i 64/08).

parkovima i predjelima, rezervatima prirode, prirodne znamenitosti i rijetkosti,¹⁶⁷ nacionalnim parkovima, memorijalnim područjima, parkovima prirode, predjelima prirodnih ljepota,¹⁶⁸ općim (strogim) rezervatima prirode i posebnim (specijalnim) rezervatima¹⁶⁹, spomenicima prirode, memorijalnim prirodnim dobrima, spomenicima oblikovane prirode, te ugroženim biljnim i životinjskim vrstama.¹⁷⁰ U isti zakon moraju se prenijeti i odredbe o zabranjenim radnjama na ovim pravnim objektima.¹⁷¹

XXIV MINISTARSTVO OBRAZOVANJA BiH *de ferenda*

Ministarstvo obrazovanja BiH *de ferenda* mora podržavati da se razvijaju naučna i tehnička proučavanja i istraživanja, kao i da se usavrše takve metode rada na osnovu kojih će država moći da se suprotstavi opasnostima koje ugrožavaju njeno kulturno i prirodno nasljeđe.¹⁷²

ZAKLJUČAK

Za objavljivanje ovog zakona u Službenom glasniku BiH Ustav BiH sadrži imperativan složen pravni osnov, jer se moraju primijeniti više njegovih pravnih odredbi i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Za zaštitu nematerijalnog kulturnog nasljeđa Ustav BiH mora se dopuniti tako da su identitet jednog ustavotvornog naroda, vjera, jezik, obrazovanje, njegovanje kulture, tradicije i kulturno nasljeđe vitalni interesi ustavotvornih naroda. I u Ustavu RS mora se ukinuti odredba da je ovaj entitet nadležan za zaštitu kulturnih dobara dok u Ustavu FBiH se ne mora ništa mijenjati. U skladu sa svim spomenutim formalnim pravnim izvorima naziv novog općeg pravnog akta mora biti Zakon o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH a u njegovim prelaznim i završnim odredbama moraju se ukinuti svi objavljeni zakoni u entitetima i kantonima o kulturnom nasljeđu. Aneks 8 na DMS sadrži samo posebno upravno organizaciono pravo i poseban

¹⁶⁷ Član 24. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine ZHŽ ("Narodne novine ŽZH", br. 6/1999).

¹⁶⁸ Član 25. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine ZHŽ ("Narodne novine ŽZH", br. 6/1999).

¹⁶⁹ Član 26. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine ZHŽ ("Narodne novine ŽZH", br. 6/1999).

¹⁷⁰ Član 27. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine ZHŽ ("Narodne novine ŽZH", br. 6/1999).

¹⁷¹ Član 46. Zakona o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine ZHŽ ("Narodne novine ŽZH", br. 6/1999).

¹⁷² Član 5 pod tačkom c) Konvencije o zaštiti svjetskog kulturnog i prirodnog nasljeđa.

upravni postupak. Zato se njegov sadržaj može preuzeti u ovaj Zakon ili samo pozvati na njega zato što je dio međunarodnog mirovnog sporazuma. Sporazum o komisiji za očuvanje nacionalnih spomenika sadrži Aneks 8 na DMS namijenjen je zaštiti materijalnog kulturnog nasljeđa. Bitno je istaći da se nekorištenjem pravnog ovlaštenja o prenosu odgovornosti u Aneksu 8 na DMS povređuje teritorijalna primjena imperativnog složenog pravnog osnova u Ustavu BiH (Aneks 4) i pravna obaveza da zajedničke institucije BiH usvoje predloženi Zakon. Takvim povređivanjem imperativnog složenog ustavnopravnog osnova u ovome pravu doprinosi se otvaranju međunarodnih sporova kome će pripasti teritorija BiH. Mora sadržavati upravno organizaciono i materijalno pravo, te posebni upravni postupak, jer svi formalni pravni izvori omogućavaju da pravna nadgradnja ovog prava bude: upravljanje, korištenje, zaštita fizičke supstance i nadzor državnih spomenika BiH. Ministarstvo kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda* neće biti samo zajednička institucija BiH, nego i dodatna u njihovom upravnom organizacionom pravu, jer su ove institucije BiH dodatno nadležne da kulturno-povijesno nasljeđe BiH pravno zaštite Zakonom o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH *de ferenda*. Upravljanje državnim spomenicima je u stvarnoj nadležnosti Komisije za očuvanje državnih spomenika BiH tako što provođenjem upravnog postupka pokretnine i nekretnine na teritoriji BiH proglašava njenim kulturnim nasljeđem, odnosno državnim spomenicima. Upravni akt izdat u upravnom postupku je pravni osnov nastajanja imovine države BiH u skladu sa načelom vladavine prava u Ustavu BiH. Istovremeno je deklaratoran i konstitutivan, jer se njime uspostavljaju javni stvarnopravni odnosi na njegovim pravnim objektima. Kada ovaj pojedinačni akt postane konačan proglašeni državni spomenik BiH upisuje se u zemljišne knjige entiteta i vodi u službenoj evidenciji ovog organa uprave. Korištenje ovih pravnih objekata podliježe javnopravnim ograničenjima po upravnom pravu. Samo objavljivanjem Zakona o zaštiti kulturnog nasljeđa BiH u Službenom glasniku BiH njegov složeni ustavnopravni osnov neće postati golo pravo (*nudum ius*) pa se i zato njegovim objavljivanjem može izbjeći otvaranje međunarodnih sporova kome će pripasti teritorija BiH. Naime, objavljivanjem ovog Zakona ispunjavaju se tri kriterija za međunarodno priznanje BiH. To su postojanje državne vlasti i državne teritorije, dok treći kriterij državnog naroda se ostvaruje kroz političko predstavljanje da se usvoji i primjenjuje ovaj Zakon *de ferenda* i simboličko značenje državnih spomenika BiH.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige

- Pusić, E. (1996). *Nauka o upravi* (2., izmijenjeno i dopunjeno izd.). Školska knjiga.
- Vedriš, M., & Klarić, P. (1996). *Građansko pravo: Opći dio, stvarno, obvezno i nasljedno pravo* (2., izmijenjeno i dopunjeno izd.). Narodne novine.
- Visković, N. (2001). *Teorija države i prava*. Centar za dopisno obrazovanje Birotehnika.

Međunarodni i ustavni akti

- Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Aneksi 4 i 8. (1995).
Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.
Ustav Republike Srpske.

Zakoni

- Zakon o obligacionim odnosima. (*Službeni list SFRJ*, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989; *Službeni list RBiH*, br. 2/1992, 13/1993, 13/1994; *Službene novine FBiH*, br. 29/2003, 42/2011).
- Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave. (*Službene novine Federacije BiH*, br. 19/03).
- Zakon o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika uspostavljene prema Aneksu 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. (*Službene novine Federacije BiH*, br. 8/02).
- Zakon o provođenju odluka Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika ustanovljene u skladu s Aneksom 8 Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini. (*Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 9/02, 70/06, 64/08).
- Zakon o zaštiti kulturne baštine Kantona Sarajevo. (*Službene novine KS*, br. 2/2000).
- Zakon o zaštiti kulturne baštine Tuzlanskog kantona. (*Službene novine TK*, br. 16/2020).

Zakon o zaštiti kulturno-historijskog nasljeđa u Hercegovačko-neretvanskom kantonu. (*Službene novine HNK*, br. 2/2006).

Zakon o zaštiti i korištenju kulturno-povijesne i prirodne baštine. (*Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke*, br. 6/1999).

Zakon o zaštiti kulturne baštine Zeničko-dobojskog kantona. (*Službene novine ZDK*, br. 2/2000).

Zakon o kulturnim dobrima Republike Srpske. (*Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 38/22).

Enver Ajanović, PhD

Full Professor

University of Sarajevo

Faculty of Law

e.ajanovic@pfsa.unsa.ba

PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

In Socialist Republic of Bosnia and Hercegovina Law on protection and utilization of cultural-historical and natural heritage is published in Official Journal of Socialist Republic of Bosnia and Hercegovina, number 20/85, 12/87 i 3/93. After becoming contracting party to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Hercegovina (in further text: DPA), Constitution of BiH does not contain any express provision on the exclusive competence of the (common) institutions of BiH on the protection of state monuments in BiH. Additional competence was already agreed in Dayton in the matters provided for in Annex 8 of the DMS. It contains very important, but scarce provisions for the future partial performance of administrative culture tasks in this institutions. The amendment to the Constitution of BiH must add that the identity of a constitutional people, education, religion, language, nurturing of culture, traditions and cultural heritage are vital interests of the constitutional peoples in BiH. And protection of property to the Protocol I on European convention for the protection of human rights and basic freedoms, legally binding for governmental organs in the eternal clause of the BiH Constitution, is the legal for the (common) institutions of BiH to adopt a new Law on the protection of cultural heritage by unifying valid legal acts. The constitutional entitelement that BiH can remain or apply for membership in...other international organizations and the directly applicable constitutional provision on the ratification of international treaties are the legal sources of the transformation of international treaties concluded in the UN and the Council of Europe, because by ratifying BiH, too, it is legally obligated to turn them into a formal law. In administrative culture tasks these legal basis never completely changed. For that reason High Representative of international Community was forced to impose Law on Preservation of Assets Declared National Monuments of BiH under Decisions of the Commission for Protection of National Monuments in the FBiH and

Law on Implementation of Decisions of the Commission to Preserve National Monuments established under Annex 8 of the Dayton Peace Agreement in the RS. RS published Law on cultural property. And cantons published its laws on cultural heritage protection. Therefore, the authority to transfer responsibility for the continuation of the Commission's activities from the parties to the BiH authorities five years after the entry into force of this Agreement has not yet been used, unless the parties agree otherwise. In the latter case, the Commission shall continue to operate as provided above. This means that a different solution than Annex 8 is legally allowed. This can be achieved by transforming international law and taking over the adapted, still applicable provisions of entity and cantonal laws into the new Law and their remaining part must be repealed. Based on the model of Annex 8 to the DPA, the new legal source in the (common) institutions of BiH in the administrative affairs of culture must be called the Law for the Protection of the Cultural Heritage of BiH. By adopting of this Law will be applied provisions on: (international) continuitation, implementation, additional responsibility, entitlement of Parliamentary assembly in the Constitution of BiH and Continuation of Laws in the Annex II to Constitution of BiH. For cultural heritage law it is important law on education in Protocol I to the European Convention on protection of human rights and basic freedoms and in the eternal clause in BiH Constitution.

Keywords: *Law on protection of cultural heritage in BiH, abolishing of entity law on execution of Annex 8 to the DPA and of cantonal law, effective power in administrative culture affairs, property of state BiH, continuation of BiH according to international law*

PRIKAZI

Adina Kapo, mr. iur.

Doktorantica

Univerzitet u Sarajevu

Pravni fakultet

a.kapo@student.pfsa.unsa.ba

**AMILA KASUMOVIĆ, ZATOČENE: ŽENE U ZATVORSKOM
SUSTAVU BOSNE I HERCEGOVINE : 1878-1914.,
SARAJEVO: FILOZOFSKI FAKULTET UNIVERZITETA,
STR. 165.**

Kada je u pitanju bezvremenski značaj zatvora kao mjesta izdržavanja kazni za učinjena krivična djela, knjiga naziva „Zatočene: žene u zatvorskom sustavu Bosne i Hercegovine: 1878-1914.” daje sliku žena u zatvorskim sistemima Bosne i Hercegovine od 1878. do 1914. godine. Djelo potpisuje Amila Kasumović, profesorica na Filozofskom fakultetu u Sarajevu. Knjiga je objavljena 2021. godine u izdanju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Sarajevu. Strukturirana je kroz pet dijelova, pri čemu prvi dio daje uvodne napomene na temu zašto su zatvori postali dominantan oblik kažnjavanja, te zašto kažnjavati, dok drugi dio raspravlja o tome šta s osobama koje treba zatvoriti i velikom problematikom nedostatka centralne kaznionice za žene u BiH. U trećem dijelu, autorica govori o zatvorenicama u decentraliziranom zatvorskom sistemu BiH, u četvrtom ujedno i posljednjem istraživačkom dijelu prije zaključnih razmatranja koja su predstavljena u petom dijelu, autorica predstavlja ko su i odakle su zatvorenice u istraživanom periodu.

U uvodnim napomenama autorica ukazuje na vrlo značajnu transformaciju društva koja se desila na prijelazu sa osamnaestog na devetnaesto stoljeće, a ona se ogledala na promjeni krivične paradigme. Ovi kompleksni procesi iznjedrili su kaznu zatvora s kojom je otvoreno i pitanje tretmana zatvorenika i, znatno kasnije, tretmana zatvorenica. Autorica ukazuje na dileme oko moralnosti kažnjavanja koje su bile prisutne kroz dugo devetnaesto stoljeće. U drugom poglavlju autorica analizira spremnost Zemaljske vlade da kažnjenice osuđene na dugogodišnje zatvorske kazne, a uslijed nedostatka ženske kaznionice u zemlji, šalje van Bosne i Hercegovine, na području Monarhije. Ova praksa je bila višestruko problematična, prvenstveno na državno-pravnom nivou, ali i na nivou ljudskih prava koja u to vrijeme nisu postojala kao koncept, iako su postojali svi problemi koji se vežu uz njihovo kršenje. Bosna i Hercegovina, čija okupacija nije zadirala u

prava suvereniteta osmanskog sultana, predstavljala je područje na kojem je krivično pravo trebalo biti oslonjeno na krivično pravo Osmanskog Carstva, a ne Austro-Ugarske, kako se desilo u praksi. Dakako, Austro-Ugarska s tim nije imala problem jer je htjela naglasiti da se ona uklapa u narativ o europskim društvima koja ostatku svijeta donose civilizaciju. Izmještanje bosanskohercegovačkih kažnjenica izvan Bosne i Hercegovine bilo je problematično i na nivou njihova odvajanja od porodica i prijatelja s kojima, s obzirom na slabu pismenost među zatvorskom populacijom, nisu mogle biti u kontaktu. Naredno poglavlje daje odgovore na pitanja o kakvoći tretmana zatvorenica koje su zatvorske kazne izdržavale pri zatvorima kotarskih i okružnih sudova u Bosni i Hercegovini. Centralne tačke analize tretmana zatvorenica bile su: edukacija, rad, zdravlje, ishrana i higijena u ženskim odjelima kotarskih i okružnih zatvora. U posljednjem poglavlju autorica je nastojala ponuditi više informacija o samim zatvorenicama i njihovim životnim pričama te nesretnim okolnostima koje su ih dovele u zatvor. Također, predstavila sam ženski kriminalitet kroz dostupne statističke podatke i ukazala na najznačajnije zločine koji su žene dovodili u kaznionice.

Kako su zatvori postali dominantan oblik kazne? Autorica skreće pažnju da su prvobitni zatvori, u kojima su osuđenici služili svoje kazne, predstavljali otužna mjesta. Tome je doprinosila okolnost da su razvijani tipovi zajedničkih zatvora u kojima zatvorenici nisu bili razdvojeni po spolu, dobi, vrsti počinjenog djela i sl. Malo se pažnje poklanjalo čistoći, ishrani i odjeći zatvorenika. S obzirom na navedene uvjete, zatvori na prelazu 18. i 19. stoljeća predstavljali su plodno tlo za širenje kriminala, postojali su svojevrzne škole za zločince, s jedne strane, dok su, s druge strane, neke kategorije zatvorenika često bile metom napada drugih kažnjenika. Kazne su predstavljale sliku društvene nepravde i jasno su oslikavale podijeljenost klasnih društava. Za jednak prijestup ili zločin nisu jednako odgovarali plemić i kmet. Zatvori su postali svojevrzni izolatoriji za pojedince koji čine kriminalne radnje, od ostatka društva, dok se želja za njihovim prevaspitavanjem izgubila u nehumanim uvjetima zatvorskih zgrada. Autorica dolazi do zaključka da je reforma zatvorskih sistema bila motivirana različitim faktorima, od moralnog idealizma, preko težnje da se očuva društveni red, do želje pojedinca koji su bili uposlenici institucija i koji su osjećali da je promjena potrebna, sve do državnih interesa da se pokaže kako zatvorski sistemi odgovaraju određenom društvenom napretku. Uprkos svim navedenim naporima, zatvori ni krajem 19. stoljeća nisu predstavljali mjesta koja bi pozitivno djelovala na prijestupnike.

Zašto kažnjavati? Ružno je učiniti nešto kažnjivo, ali je neslavno i kažnjavati. Zbog toga se kroz dugo 19. stoljeće razvilo nekoliko teorijskih pristupa

koji su, svaki na svoj način, nastojali pojasniti zašto je kažnjavanje moralno i potrebno. Autorica je predstavila različita razmišljanja i zapažanja kojim nas je vodila kroz historijat kažnjavanja.

Predmet istraživanja i metodološka matrica. Interesiranje za kriminalitet žena predstavlja trend u različitim naučnim disciplinama karakterističan tek za nekoliko posljednjih desetljeća. Opravdanje da ženski kriminalitet nije vrijedan istraživanja, jer je značajno manje zastupljen u odnosu na muški, u startu je loše postavljen postulat kako tvrdi autorica, budući da se kriminalitet trebao istraživati općenito, a razumijevanje ženskog kriminaliteta bi tome sigurno pridonijelo. Zahvaljući feministički orijentiranim kriminologinjama, žene prijestupnice postale su predmetom istraživanja koja su u fokusu imale uzroke i oblike ženskog kriminaliteta, pitanje ženskog recidivizma, kao i problem tretmana zatvorenica. U bosanskohercegovačkoj historiografiji pažnja historičara/ki bila je usmjerena uglavnom na povijest zeničkog zatvora i tretman zeničkih zatvorenika. Cilj ove knjige je da, analizirajući administrativni diskurs austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini na pitanju tretmana zatvorenica, doprinese i boljem razumijevanju odnosa monarhijskih centara moći prema bosanskohercegovačkoj periferiji. Narativ o zatvorima i kažnjenicima/ama se više pretvorio u narativ o moći, instituciji i kontroli, dok su potpuno bili zanemareni glasovi ljudi nad kojima je nadziranje i kažnjavanje provođeno. Namjera autorice, kako ona kaže, bila je prikazati odnos sistema prema pojedincu ili posebnoj grupi unutar zatvorske populacije, budući da analiza navedenog odnosa dosta govori o državnom aparatu i stepenu njegove rigidnosti ili, pak, indiferentnosti. S druge strane, pokušaj da se spoznaju pojedinačna iskustva osuđenih i zatvorenih lica, pruža, bar donekle, uvid u profil prijestupnika i motive za činjenje krivičnih radnji.

Dostojevski je vjerovao da se stepen civiliziranosti nekog društva prosuđuje ulaskom u njegove zatvore. Autorica je, da bi testirala rezultate civilizatorske misije Austro-Ugarske u Bosni i Hercegovini 1878-1914, koju je Monarhija zdušno zagovarala, htjela provjeriti kako se novouspostavljena vlast odnosila prema jednoj specifičnoj kategoriji unutar zatvorske populacije: ženama. Kako je broj zatvorenika u prošlosti, gotovo po pravilu, uvijek značajno nadmašivao broj zatvorenica, zatvore su gradili muškarci za muškarce. Ženama zatvorenicama vlasti su se bavile usputno i po potrebi. Trebalo je proteći dosta vremena da bi se, tek u posljednjim decenijama 19. stoljeća, artikuliralo saznanje o specifičnim potrebama zatvorenica. Glavno istraživačko pitanje ove knjige ticalo se spremnosti i sposobnosti austrougarskog administrativnog aparata u Bosni i Hercegovini da prepozna i prizna specifične potrebe kažnjenica.

Kamo s tijelom koje treba zatvoriti? Problem nedostatka centralne kaznionice za žene u Bosni i Hercegovini. Autorica nas vraća u prošlost i podsjeća kako Monarhija definitivno nije bila predvodnik europskih zemalja u reformi zatvorskog sistema, ali se nastojala uključiti u moderne trendove i na tom polju, što je posebno evidentno od sredine 19. stoljeća. Okupiravši Bosnu i Hercegovinu, Monarhija je željela prenijeti svoja postignuća na ovo područje, te posebno na polje promjene zatvorske paradigme. Bosanskohercegovačke zatvorenice, osuđene na duže zatvorske kazne, nikada nisu dočekale gradnju centralne kaznionice za žene u Bosni i Hercegovini. U periodu austrougarske uprave, kazneni zavodi iz Monarhije skrbili su o ovim zatvorenicama. Izuzetak su predstavljale jedino zatvorenice islamske vjeroispovijesti, koje su i duže zatvorske kazne izdržavale u zatvorima pri okružnim sudovima, jer je jedino tu bilo moguće zadovoljiti propisima islamskog obreda. Zatvor je za žene značio oduzimanje slobode, ali ne i rehabilitaciju u koju se toliko vjerovalo u 19. stoljeću.

Slanje zatvorenica iz Bosne i Hercegovine na služenje zatvorskih kazni u Zagreb. U ovom dijelu autorica nastoji rasvijetliti motive austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini da razvija praksu slanja bosanskohercegovačkih zatvorenica u kaznene zavode u Monarhiji. Ovakvo rješenje je za Monarhiju u datom momentu bilo finansijski isplativo i praktično, a predstavljalo je slanje zatvorenica u Kraljevsku žensku kaznionicu u Zagrebu. Troškove njihove skrbi i transporta do kaznionice snosio je bosanskohercegovački zemaljski erar. Problem se pojavio kada zbog prevelikog broja zatvorenica spomenuta kaznaonica nije mogla više primati kažnjenice iz Bosne i Hercegovine. Tada se stvorila ideja da se zatvorenice raspoređuju u Vigaun (Cislajtaniya) koja nije realizirana kao ni alternativa Viruanu: Maria Nosztra.

Pokušaj gradnje centralne kaznionice za žene u Zenici 1913. godine predstavljao je rješenje pet do dvanaest. U projekcijama Zemaljske vlade o gradnji zatvora u Sarajevu, ili negdje drugo u Bosni i Hercegovini, govorilo se vrlo uopćeno, bez preciznih navođenja prostornih kapaciteta, gender politike i sl. Nije bilo posebno isticano da bi to bio zatvor isključivo za muškarce ili bi možda obuhvatio i prostor za žene. Zemaljska vlada je nakon gotovo trideset godina od okupacije, osvijestila potrebu gradnje jedne takve institucije. Zajedničko ministarstvo financija vješto je izbjegavalo davanje pristanka da se pristupi realizaciji plana, nije im se sviđala ideja gradnje ženskog zatvora pored već postojeće Centralne kaznionice u Zenici iz moralnih razloga i mogućih opasnosti za zatvorenice. Zagovarali su gradnju samostalnog zavoda za žene, koji čak ne bi morao biti građen u Zenici. Od Zemaljske vlade se tražilo dodatno istraživanje i ispitivanje mogućnosti gradnje ženske kaznionice u nekom drugom bosanskohercegovačkom gradu. Takvim zahtjevom stanje

se dodatno usložnilo, tako je, možemo slobodno reći iz nužde 1913. godine objavljen Zakon o građenju kaznionice za žene u Bosni i Hercegovini. Ostalo je nejasno zašto se Zajedničko ministarstvo financija toliko opiralo ideji Zemaljske vlade u Sarajevu o gradnji ženske kaznionice u Bosni i Hercegovini. Financijski rezon jednostavno nije predstavljao adekvatan odgovor. Autorica završava podnaslov sa konstatacijom da je novca bilo, ali se postavlja pitanje za šta?

Od početka okupacije pa sve do kraja austrougarske uprave u Bosni i Hercegovini, problem je ležao u odnosu austrougarske vlasti prema bosansko-hercegovačkim zatvorenicima. Njihove potrebe i interesi bili su zanemareni, prevagnuli su ih financijski interesi austrougarske uprave u okupiranoj oblasti. Dodatno je problematičan i različit tretman zatvorenica, temeljen isključivo na njihovom konfesionalnoj pripadnosti.

Uvjetni otpust: Da li su zatvorenice jednako tretirane, ovisno o mjestu izdržavanja kazne? Autorica naglašava, da irski progresivni sistem predstavlja unaprijeđenu inačicu engleskog zatvorskog sustava, a koji je, umjesto engleska tri, imao četiri stepena ili faze provedbe kazne: 1) ćelijska izolacija zatvorenika, 2) izdržavanje kazne s ostalim zatvorenicima, 3) faza slobodnjaka (međuzatvor) i 4) uvjetni otpust. Kako je zatvorenik napredavao s rehabilitacijom, tako je prolazio kroz sve navedene faze. Zemaljskoj vladi je postalo jasno da tretman zatvorenika i zatvorenica osuđenih na duže zatvorske kazne nije bio jednak. Dakle, zatvorenici iz CK Zenica su mogli računati na četvrti stupanja služenja kazne, uvjetni otpust, dok je zatvorenicima u Ženevskoj kaznionici u Zagrebu bilo onemogućeno. Postojao je problem nejednakog tretmana zatvorenica ovisno o mjestu služenja zatvorske kazne. Zemaljskoj vladi se mora priznati ogroman trud da rješavanju navedenog pitanja pride s praktične i jednostavne strane i na zatvorenice jednostavno primjeni propise CK Zenica. Nejasno je zašto se Zajedničko ministarstvo financija u toliko mjeri opiralo ponuđenom rješenju, kao i prijedlog Zemaljske vlade da se otvori ženska kaznionica u Bosni i Hercegovini čime bi svi problemi, moguće je, bili riješeni.

Zatvorenice u decentraliziranom zatvorskom sustavu Bosne i Hercegovine: Tretman u kotarskim i okružnim zatvorima. Autorica ovaj dio rada počinje sa konstatacijom kako su zatvori pri kotarskim i okružnim sudovima imali dvojaku ulogu: služili su kao pritvor za lica koja su prolazila istražni postupak i u njima su izdržavane kraće zatvorske kazne. Fokus ovog dijela je na analizi higijenskih, zdravstvenih, obrazovnih i radnih praksi u zatvorima pri kotarskim i okružnim sudovima, budući da sve navedeno najbolje oslikava tretman zatvorenika općenito, te posebno zatvorenica.

Prostorni kapaciteti kotarskih i okružnih zatvora. Nakon okupacije Bosne i Hercegovine austrougarska vlast odlučila je iskoristiti zatečene zatvore u zemlji, iako je često naglašavano da su oni bili primitivni, te da s aspekta sigurnosti, prostora i higijene nisu odgovarali namjeni. Ipak, kotarski i okružni zatvori su temeljito očišćeni, a povelu se računa i o njihovoj adaptaciji i dodatnom osiguranju. Problem je nastao kod renoviranja prostorija okružnih zatvora. Kako su u njima boravila i lica pod istragom i kažnjenici osuđeni na zatvorsku kaznu do godine dana, bilo je potrebno uložiti značajna financijska sredstva za renoviranje i dodatno osiguranje ove vrste zatvora. Iz svega navedenog može se zaključiti kako austrougarska vlast nije energično presjekla s osmanskim zatvorskim praksama koje je tako dosljedno kritikovala. Preuzete su prostorije kotarskih zatvora iz ranijeg perioda i naknadno su adaptirane.

Higijenski uvjeti. Tokom dugog 19. stoljeća europska društva ulagala su značajne napore u to da učine zatvore boljim mjestima. Autorica dolazi do zaključka da higijenski uvjeti u kotarskim i okružnim zatvorima u Bosni i Hercegovini u početku, prvih nekoliko godina nakon okupacije, nisu bili na zavidnom nivou. No situacija se popravila krajem 19. stoljeća, posebno u ženskim odjelima gdje se nalazio manji broj zatvorenica. Novi izazov za vlast javio se početkom 20. stoljeća kada se povećao priliv zatvorenika, pa i zatvorenica, što je vodilo prebukiranosti zatvora, a samim tim i ugrožavanju higijenskih uvjeta u njima. Autorica zapaža da su zatvori, nerijetko, predstavljali mračna i sumorna mjesta, gdje je (ne)higijena često predstavljala tek dio u nizu problema.

Autorica je također govorila i o nastavi za zatvorenice okružnih zatvora. Kako je povijest zatvora i tretmana zatvorenika/ca pokazala, ženska zatvorska populacija često nije bila uključena u zatvorske obrazovne programe. Smatralo se da je ženama svakako mjesto u kući i da im edukacija, po izlasku iz zatvora, neće posebno koristiti. Slično promišljanje imale su i same žene zatvorenice. Autorica nam je prikazala da iako je pitanje svjetovnog i duhovnog obrazovanja zatvorenica iz Bosne i Hercegovine pokazalo njihov neadekvatan tretman, Zemaljska vlada se tim nije u značajnijoj mjeri zamarala, kao što je to, primjera radi, bio slučaj s problemom uvjetnog otpusta. Također, bilo je govora i o radnim navikama kao ishodištu prilagodbe, bolje budućnosti i mogućem izostanku recidivizma. Autorica nam daje informacije kako je ovo pitanje bilo riješeno u Bosni i Hercegovini.

Muški nadzor nad ženskim tijelom bio je još jedan aspekt diskriminacije. Autorica objašnjava proces koji je tekao od samog prijema zatvorenica. Nakon što bi bile zavedene u sustav, zatvorenice su prepuštane fizičkom nadzoru

u zatvoru uposlenog osoblja. Od tamničara i ključara zahtijevana je poslušnost, precizno obavljanje službe, kao i “ozbiljno i mirno ponašanje”. Od njih se očekivalo čuvanje discipline, korektan odnos sa zatvorenicima, neulaženje u bespotrebne razgovore s njima te primanje njihovih molbi koje su, potom, dostavljane istražnim sucima. Ključarima je bilo zabranjeno nošenje oružja i zlostavljanje zatvorenika. U zemlji u kojoj javni prostor nije trpio preveliku prisutnost žena, jasno je da je vjerovatno bilo jako teško pronaći ženske osobe koje bi obavljale posao npr. ključarice. No ni to nije opravdanje za totalnu nezainteresovanost Zemaljske vlade da se posveti ovako važnom pitanju.

Zdravstvene i nutricionističke prilike u ženskim odjelima okružnih zatvora. Briga o zdravlju i ishrani zatvorenika/ca neizostavan je segment u kontekstu priče o reformi zatvorskog sistema u drugoj polovini 19. stoljeća. Kod evidencije zatvorenica u posljednjoj rubrici su se trebale evidentirati sljedeće okolnosti: teška i mentalna bolest, trudnoća ili hapšenje ženske osobe sa dojenčecom. Zatvor je morao omogućavati sve potrebne preduvjete da bi zdravlje kažnjenika/ca bilo očuvano. Svaki zatvor imao je na raspolaganju ljekara koji je obavljao ljekarske preglede besplatno i koji je, u slučaju težih bolesti, sugerirao hospitaliziranje kažnjenika. Troškovi sahrane zatvorenika/ca podmirivali su se iz zaostavštine preminule osobe. Zemaljska vlada birala je potencijalne dobavljače hrane za zatvorenike lokalnih zatvora. Posebna ishrana bolesnika ne samo da se podrazumijevala nego je i uredno primjenjivana. Odvojeno se spremala hrana za zdrave i bolesne zatvorenike/ce.

Zatvorenice u brojkama. Autorica konstatuje da žene danas, generalno, predstavljaju manji procent zatvorske populacije. Tako je bilo i u prošlosti. Kada je riječ o neobjavljenim statističkim podacima, i za prvih deset godina austrougarske uprave zabilježen je isti uzus u okružnim zatvorima: manji broj zatvorenica. Ukoliko se sagleda nezvanična i zvanična zatvorska statistika, postaje jasno da je austrougarska vlast vodila računa o relativno malom broju zatvorenica. Stoga im one, iako neopravdano, i jesu bile manja briga. Vlast je, prije svega, željela riješiti pitanje tretmana muške zatvorske populacije. U traganju za rješenjima navedenog pitanja žene su bile manje bitne.

Autorica se pita ko su bosanskohercegovačke “zločinke” na prijelomu 19. i 20. stoljeća? Frapantni su podaci o broju počinjenih čedomorstava te iznenađuje okolnost da Zemaljska vlada nije smatrala shodnim ispitati tako učestalu pojavu ubistva novorođenčadi i posebno prevenirati ovakvu vrstu zločina u budućnosti. Pored čedomorstava zatvorenice su činile različite vrste krivičnih djela, kao što su krađa, prijevara, podmetanje požara, uvreda cara, tjelesne povrede, povrede javnog reda i mira i druga. Kada se sagleda profil zatvorenica, njihovo porijeklo, društveni status i počinjeni zločin,

stječe se dojam da su žene zločine uglavnom činile jer su smatrale da su u bezizlaznoj situaciji. Izvanbračna veza i dijete, bijeda i siromaštvo, borba za goli ostanak u većini slučajeva jesu pozadinska priča počinjenih zločina. Počiniteljice uglavnom nisu bile ekonomski neovisne, dobro situirane i obrazovane žene, nego žene s društvenih margina kojima se njihova bezizlazna životna situacija često činila većom i strašnijom od tereta koji su sa sobom povlačili počinjeni zločin.

Na samom kraju autorica dolazi do zaključaka da je problem tretmana zatvorenika/ca smatran vrlo važnim društvenim pitanjem u dugom 19. stoljeću u Europi i Sjedinjenim Američkim Državama. On je bio posljedica procesa transformacije krivičnih paradigmi na prijelomu 18. i 19. stoljeća. Poticanjem da se ukine tortura, smrtne kazne i da se, generalno, ljudsko tijelo poštedi patnje, pravnici, liječnici, filantropi, filozofi i razni drugi stručnjaci utjecali su na uspostavu dominacije nove forme kažnjavanja, a to su bile kazna lišenja slobode ili kazna zatvora. Nova vlast imala je velike planove za transformaciju zatvora ali se pod teretom okupacije to u punom svijetlu nije realizirano. Autorica u knjizi obrazlaže da se zaista vodilo računa o postizanju dogovora, na neki način se žurilo da se riješi pitanje slanja zatvorenica s dužim zatvorskim kaznama van Bosne i Hercegovine. Također, autorica smatra da se olako ušlo u pregovore s ugarskom stranom što je, u konačnici, imalo negativne posljedice. Ne može se sa sigurnošću zaključiti šta je navelo ugarsku stranu da naruši dogovor i da se pozove na zaštitu državnopravnih pitanja, jasno je da je taj izgovor naknadno domišljen jer su bosanskohercegovačke zatvorenice godinama prije odvođene u Zagreb, a mogle su biti i odvođene i u Vigaun. Ponovo su oživjele rasprave o potrebi gradnje ženske kaznionice u Bosni i Hercegovini, ali sve dok takva ustanova ne bi bila podignuta, sredstva su bila tu ali to realizacije nije došlo. Baš kao i u savremenosti, gdje se izgovor za loš ili neadekvatan tretman zatvorenica pronalazi u činjenici da žene realno čine manje kriminalnih radnji i predstavljaju tek manjinu u zatvorskoj populaciji i Zemaljska vlada u Sarajevu imala je sličnu propagandu. Dakle, austrougarska uprava u Bosni i Hercegovini bila je svjesna diskriminatorskog odnosa prema zatvorenicama, generalno, kotarski i okružni zatvori nisu imali potrebne uvjete za svrsishodno služenje kazne. U ovakvim zatvorima higijenski uvjeti nisu uvijek bili na zavidnom nivou, to se, ponekad, odražavalo i na zdravlje zatvorenica. Zbog neadekvatnih prostornih kapaciteta, zatvorenice nisu mogle prolaziti kroz obrazovne i radne programe. Time im je bila uskraćena lakša prilagodba na zatvor, stjecanje novih znanja i vještina što bi ih pripremio za drugačiju, možda svjetliju budućnost po izlasku iz zatvora. Produktivan zanatski rad bio je osiguran za zatvorenike, dok su radne obaveze zatvorenica bile svedene na pranje rublja i šivanje čarapa. Početkom 20. stoljeća okružni zatvori postali

su prenatrpani, što je vodilo ka problemima kao što su izostanak separacije osoba koje su prolazile istražni postupak i osuđenica, mogućnost izbijanja neke epidemije, izostanak discipline, osim toga, problem je predstavljala i okolnost da su nadzorno osoblje okružnih zatvora predstavljali uglavnom muškarci, dok se ključarice vrlo rijetko spominju. Činjenica da su uprava, administracija i nadzor zatvora bili povjereni gotovo isključivo muškarcima, uznemirujuća je utoliko više što su zatvorske prakse diljem svijeta ukazivale na mogućnost zloupotrebe službenog položaja. Što se zatvorenica tiče obično se radilo o jako siromašnim ženama, nepismenim i neobrazovanim, bez konkretnog zanimanja ili u nadničarskom poslu, pretežno ruralnog porijekla, takva slika uklapa se i u suvremena istraživanja ženskog kriminaliteta, gdje se zločin, vjerovatno, vidio kao jedini izlaz iz situacije, kao manji teret od siromaštva, zlostavljanja ili vanbračne veze. Navedene okolnosti ne predstavljaju pokušaj opravdanja nego težnju za razumijevanjem puta koji je vodio do kriminalne radnje. Time se austrougarska vlast nije bavila. Zadovoljstvo postignutim rezultatima moglo je biti tek polovično budući da zatvorenice nisu dobile puno, gotovo ništa.

Dino Kovačević, mr. iur.

Asistent

Univerzitet u Sarajevu

Pravni fakultet

d.kovacevic@pfsa.unsa.ba

NELIJEP ŽENSKI ŽIVOT¹ U POSTOSMANSKOJ BOSNI: ZABLUDA ILI SVJEDOČANSTVO O NEPROMIJENJENOM?

**HANA YOUNIS, ŽENE U SUDSKIM SPISIMA 1878–
1914. ODBJEGLE, PRELJUBNICE, RENTIJERKE,
ZEMLJOVLASNICE, SARAJEVO: INSTITUT ZA HISTORIJU
UNIVERZITETA, 2023, STR. 337**

Pisati o ženama izuzetno je teško, posebno ako ste žena. Ovom rečenicom autorica započinje studiju o problemima žena koje je sudbina dovela pred sud na prijelomu dva stoljeća. Ovaj početni navod, pretočen u savremeni kontekst, može biti promišljan i na sljedeći način: pisati o ženama izuzetno je teško, posebno ako ste muškarac, s obzirom na to da se olako može začeti u rejon koji je u engleskom jeziku označen kao *mansplaining*. Navedeni termin, u slobodnom tumačenju, označava fenomen kada muškarac, iz pozicije onog koji “uvijek zna bolje”, na pojednostavljen ili patronizirajući način objašnjava ženi nešto što ona razumije ili zna, pogrešno pretpostavljajući njen nedostatak znanja.

Pisati o nasilju, patnji i obespravljenosti žena znači pisati o trajanju. Nakon više od jednog stoljeća od sudnica o kojima dr. Younis piše, virtualno možemo posvjedočiti javnim egzekucijama žena, dok o broju ubijenih podatke crpimo iz medijskih napisa. U prošlosti, tvrdi se, kada nisu postojale sigurne

¹ Sintagma preuzeta iz knjige *Prosanjane jeseni*, Zije Dizdarevića (1999): “Stoji iza mene daleko, petnaest i više godina daleko, prigušeno bosansko djetinjstvo. Da li se sjećam? Bila je jedna kutija – soba, i po njoj išlo napačeno mršavo lice, noge u papučama, izbljedjele dimije i blag predan pogled. Majka! Od zida do zida, od vrata do peći, od ručka do večere, od jeseni do proljeća, u zidovima, među četiri zida, uzidan, tekao je nelijep ženski život” (str. 44). Premda studija dr. Younis dekonstruira mit o “obespravljenoj bosanskoj ženi”, te prikazuje život, između ostalih, žena iz viđenih i bogatih kuća, u podtekstu je, ipak, žena kao “druga”, uvijek “usko vezana sa suprugom”, pa joj se i kao udovici “prenosio dio moći pokojnog supruga” (De Beauvoir, 2016, str. 111).

kuće, žene su nasilne muževe same zaustavljale – ubijajući ih (Tomić, 2017, str. 306). Međutim, priča o ženskom iskustvu nasilja nije daleka tragedija povijesti, već savremena saga o nepromijenjenom.

Neporeciva je istina da ništa nije poteklo od nas. Nemoguće je misliti o ma kojem povijesnom trenutku bez obziranja na položaj žene.² Upravo genezu ženskog položaja, baziranu na stvarnim ženama i arhivskim izvorima, nalažimo u knjizi *Žene u sudskim spisima 1878–1914*, dr. Hane Younis. Malo šta može ponuditi svjedočanstvo o jednom dobu i šarolikoj ženskoj borbi kao što to može učiniti građa sudske provenijencije. Naročito razumijevajući da je riječ o (...) muškom veku u kome su slabijem polu priznavali pravo na lepotu, na luksuz, na kaćiperstvo, ali ne i na pamet i preduzimljivost”.³

Knjiga je sadržajno podijeljena u četiri poglavlja: *Uvod, Porodični odnosi, Javni život, Ugledne građanke: gospođe i hanume*. Još uvodno autorica najavljuje dekonstrukciju uvriježenih stereotipa, s obzirom na to da iz primjera jasno proizlazi da su žene u Bosni i Hercegovini, u prijelaznom periodu između osmanske i austrougarske vlasti, živjele poput žena širom Austro-Ugarskog Carstva i šire, uz uvažavanje činjenice da su muslimanke svoja prava ostvarivale prema šerijatskim zakonima.

Poglavlje *Porodični odnosi* podijeljeno je na: *Mladenke – voljne i otete, Od bigamije do poliandrije, Razvjenčane i odbjegle, Odustajanje od razvoda, Alimentacija, Preljubnice, Čedomorke, Tutorstvo, Zapostavljanje djece, Vlasnice, Dug unutar porodice, Umrle i Odsutne*.

Jedan od ključnih problema u životu upravo je bio razvod braka, sa svim posljedicama koje bi proistekle iz razvoda. Kuća iz koje su potekle obično im je zatvarala vrata. Tako je i Ziba Abaz zbog zlostavljanja napustila supruga Zulfu Selimovića te iz Trebinja otišla u Mostar, kod oca u porodičnu kuću.

² Širu i pažljivo nijansiranu sliku ženskog položaja u različitim povijesnim trenucima valjano možemo sagledati kroz sudbinu mnogih literarnih junakinja. Patrijarhalna ideologija, kako navodi Ahmetagić (2023), počiva na viđenju žene na negativan način (str. 43). Vidi: *Žene i iluzije*, pjesma Miroslava Krleže: “Žene jesu, kad glazba zvoni, med se toči i sunce gori (...) ali kad je Tmina, onda nema žena”. Također, Anika Krnojelac, protagonistica Andrićeve pripovijetke *Anikina vremena*, bila je “štetna i opasna, i sad je ubijena, pokopana i zaboravljena” (Andrić, 2017, str. 208). U istoj pripovijeci, gazda Petar Filipovac svjedoči o “istini” koju su stari ljudi govorili: “U svakoj ženi ima đavo koga treba ubiti ili poslom ili radanjem, ili i jednim i drugim; a ako se žena otme i jednom i drugom, onda treba ubiti ženu” (Andrić, 2017, str. 203). O ženskoj sudbini također vidi pripovijetke *Todora* i *Snaha* Čamila Sijarića (1991).

³ Ilustracija prema: Selenić (1989).

Međutim, Ziba je počela živjeti sama, jer je njen povratak značio “usta više” i “opterećenje kuće”.⁴

Posebno su živopisne našize, odbjegle žene ili bjegunice, koje nisu pristajale vratiti se suprugu, a on nije želio razvod. Našizama su nazivane jer su odbjegle od svojih prava i obaveza. Da nema povjerenja u suprugova obećanja da je neće više nikada tući jer “zna njegovu narav”, istakla je i trudna Hana Puce, proglašena našizom od strane šerijatskog suda. Dogovorila je s Mujom da nakon poroda on preuzme dijete. Takva praksa ukazivala je na to da su žene bile svjesne da će teško odgajati djecu sa suprugom iz drugog braka, ali i to da su na naredni brak računale već pri rastavi trenutnog.

Poglavlje *Javni život* podijeljeno je na nekoliko tematskih cjelina i dijeli sudbinu silovanih žena, bludnica, preko onih koje su radile kao posluga u bogatijim kućama do vlasnica kmetskih selišta. Silovane su djevojčice od pet, šest ili sedam godina, a u knjizi se nalaze i primjeri istospolnog silovanja (poput Mušana koji je osuđen na dvije godine teške tamnice zbog silovanja Nikole), kao i silovanja muškog djeteta.

Ubistvo je slijedilo, obično, nakon eskalacije porodičnih problema ili zbog komšijske svađe oko domaćih životinja. Marija Dujković pokušala je usmrtiti svekra i djevera tako što je u surutku razmutila otrov, ali Spasoje (djever) je shvatio da nešto nije u redu i “odma pljuno”. Marija je osuđena na četiri godine teške tamnice.

Studija “javnog života” žena ukazuje i na stanovitu različitost iskustava onih koje su dolazile iz viđenih i bogatih kuća. To je potvrđeno u poglavlju pod nazivom *Ugledne građanke: gospođe i hanume*, koje prati priče čije su glavne protagonistice Savka Despić-Jeftanović, Mulija-hanuma Čomara i Ašida-hanuma Smailbegović. Sve tri su poticale iz najuglednijih i najvažnijih porodica u Bosni, a u takve porodice su se i udavale. Nakon smrti supruga i Savka i Mulija-hanuma ulaze u sporove. Savka je tužila članove porodice preminulog supruga, dok je Mulija tužbe podnosila radi naplate poslovnih dugova koji su ostalih nakon smrti njenog supruga od njegovih poslovnih

⁴ Prigodno je podsjetiti i na početak Andrićeve priče *Zlostavljanje* (2017): “Njen otac je nije primio u kuću one septembarske večeri kad je odbegla od muža, i docnije joj poručio da u njegovoj kući nema mesta za besnulle-pobegulje koje ‘traže hleba nad pogaču’ (Poslovicama se kod nas ubijaju živi ljudi na najbrži i najnepravedniji način)” (str. 350). Za opsežnu analizu v. Ahmetagić (2021). Na tragu Andrićevog “zapažanja o smrtonosnim poslovicama”, u jeziku bilježimo otrovne tradicije koje podjaruju stereotipe o “ženi i ženskom”: “Žene braću dijele”, “Žena se uzda u plač, a lopov u laž”, “Žena će sačuvati samo onu tajnu koju ne zna”, vidi više: Lukić (2016, str. 682, 683).

partnera. Za razliku od njih, Ašida-hanuma u sporove povezane s njenom od oca naslijeđenom imovinom ulazi još za života supruga, Smail-bega.

Značaj ove studije ogleda se upravo u dekonstrukciji imaginarnih (zapadnih) narativa o tradicionalnom, pa tako zaostalom i negativnom Istoku, koji su žene muslimanke prikazivali kao pasivne i obespravljene. Na sličnim predrasudama temeljen je i stav o položaju žene u postosmanskoj Bosni. Međutim, iz studije je nesporno: žene su u Bosni imale različite uloge i prava, koja su često bila povoljnija u usporedbi s drugim dijelovima Austro-Ugarske (i šire).

U današnjici, dok osmomartovski poslovično ponavljamo kako “žena stoji, kao kapija, na izlazu kao i na ulazu ovoga sveta” (Andrić, 2017, str. 230), zaboravljamo da je “nepovredivost ili svetost života pretpostavka svega drugog u cjelini postojanja” (Mahmutćehajić, 2025, str. 303). U odsustvu temeljite analize, neprekinuto pratimo medijske napise o tragičnim slučajevima u kojima je porodica poprište nasilja. S pravom se možemo zapitati čemu bi nas mogao poučiti imaginarni dijalog između žena koje su danas subjekti sudske stvarnosti bosanskog društva i onih čije su sudbine opisane u djelu dr. Younis?

Bibliografija

- Ahmetagić, J. (2023). *Knjiga o Andriću: male-velike drame: Andrićeva proza iz perspektive Jungove psihologije*. Beograd: Blum izdavaštvo.
- Ahmetagić, J. (2021). *Priče o narcisu zlostavljaču: zlostavljanje i književnost*. Nova Varoš: Blum izdavaštvo.
- Andrić, I. (2017). *Priče*. Beograd: Laguna.
- De Beauvoir, S. (2016). *Drugi spol*. Zagreb: Naklada Ljevak.
- Dizdarević, Z. (1999). *Prosanjane jeseni*. Sarajevo: Svjetlost.
- Lukić, Z. (2016). *Bosanska sehara: poslovice, izreke i fraze Bosne i Hercegovine, Sandžaka i dijaspore* (2. dopunjeno, dorađeno i ispravljeno izdanje). Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Mahmutćehajić, R. (2025). *Bauk bosanstva u anesteziji i poslije* (2. izd.). Sarajevo: Dobra knjiga.
- Selenić, S. (1989). *Timor mortis*. Sarajevo: Svjetlost.
- Sijarić, Ć. (1991). *Miris lišća orahova: izabrane pripovijetke*. Sarajevo: Svjetlost.

- Tomić, S. (2017). Zločin, žene i kazna (zatvorenice iz druge polovine 19. veka i kažnjenički sistem u Srbiji). U Milutin A. Popović, *Zatvorenice: Album Ženskog odjeljenja Požarevačkog kaznenog zavoda sa statistikom (1898)*. Beograd: Laguna.

Almina Selimbašić, mr. iur.

Asistentica

Univerzitet u Sarajevu

Pravni fakultet

a.selimbasic@pfsa.unsa.ba

FRANK CHALK I KURT JONASSOHN, HISTORIJA I SOCIOLOGIJA GENOCIDA: ANALIZE I STUDIJE SLUČAJEVA, 1990.

Pravno nespriječen izraelski genocid nad palestinskim narodom još jednom ukazuje na ograničenost pravnog okvira razumijevanja i prevencije genocida. U kontekstu neopravdanog i isključivog podvođenja genocida pod pravno definiranje istog, knjiga "Historija i sociologija genocida: analize i studije slučajeva"¹ autora Franka Chalka i Kurta Jonassohna iz 1990. godine predstavlja korisno štivo u analizi zločina nad zločinima – genocida. Iako napisana prije više od tri decenije, knjiga i danas, 2025. godine – posebno u kontekstu izraelskog genocida nad palestinskim narodom – pruža relevantan uvid u pitanje koje i dalje zaokuplja pažnju istraživača i istraživačica različitih disciplina: šta je genocid? Proizašla iz pera historičara i sociologa, "Historija i sociologija genocida: analize i studije slučajeva" na sistematičan način prikazuje historijski razvoj promišljanja i konceptualizacije genocida, putanjom od historijskog prešućivanja i narativnog izostanka do ulaska u stručni diskurs i kriminalizacije genocida normama međunarodnog prava u vidu Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. godine.

Knjiga prati trodijelnu strukturu u vidu konceptualnog okvira, studije slučajeva te bibliografije. Prvo poglavlje donosi pregled definicija genocida i tipologija prisutnih u stručnoj literaturi, uz predstavljanje vlastite definicije i tipologije genocida ponuđene od strane autora. Drugi dio knjige posvećen je studijama slučajeva genocida od antike do kraja 20. stoljeća. Treći dio knjige čini bibliografija, kojom se djelo završava.

¹ Chalk, F. i Jonassohn, K. (1990). *Historija i sociologija genocida: analize i studije slučajeva*. New Haven, New York: Yale University Press.

Prvi dio - Konceptualni okvir

Za razliku od jednostranog i apsolutnog definiranja genocida, karakterističnog pravnoj raspravi, knjiga razmatra niz definicija i tipologija genocida različitih autora/ki – od kreatora termina genocida, Raphaela Lemkina, i definicije Ujedinjenih nacija do definicija koje nude Jessie Bernard, Pieter N. Drost, Vahakn Dadrian, Helen Fein, Leo Kuper i drugi. Raphael Lemkin genocid definira kao „koordinirano i planirano uništenje jedne nacionalne, vjerske ili rasne grupe različitim djelovanjima usmjerenim na podriivanje temelja neophodnih za opstanak te grupe kao takve“ (prema Chalk i Jonassohn, str. 8). Takvo početno određenje postaje polazište za daljnja teorijska razmatranja i propitivanja. Na taj način, djelo potiče i otvara prostor dinamičnom i kritičkom preispitivanju uspostavljenog koncepta genocida, uz naznaku važnosti precizne definicije. Navodeći razloge udaljavanja od određenih definicija, Chalk i Jonassohn usvajaju vlastitu definiciju kojom genocid određuju kao “oblik jednostranog masovnog ubijanja u kojem država ili neka druga vlast namjerava uništiti neku grupu, onako kako tu grupu i pripadnost njoj definiše sam počinitelj” (str. 16). Nastavljajući se na definiranje genocida, autori ističu da je historijsko-komparativna analiza usmjerena na identifikaciju uslova koji pogoduju genocidu kao osnovu za njegovu prevenciju. U tom smislu, Chalk i Jonassohn, u kratkoj raspravi o određenim preduslovima genocida prvenstveno ističu neophodnost dehumanizacije žrtve:

Najbolnije pitanje o genocidu glasi: Kako je moguće da ljudi masovno ubijaju druge ljude? Čini se da je to nemoguće, barem dok su potencijalne žrtve percipirane kao ljudi. Nemamo dokaza da je genocid ikada izvršen nad grupom koja se smatra jednakom. Žrtve ne smiju biti samo nejednake, već i jasno definisane kao nešto manje od potpuno ljudskog (Chalk i Jonassohn, 1990, str. 28-29).

Kampanja koja redefiniše žrtvenu grupu kao bezvrijednu, izvan mreže međusobnih obaveza, prijatnju narodu, nemoralne grešnike/ce i/ili podljudska bića predstavlja prvi korak genocida. Kontekst koji omogućava provođenje takve kampanje dehumanizacije je određen postojanjem snažne centralizovane vlasti i birokratske organizacije, što autori navode kao još jedan preduslov genocida. Oslanjajući se na činjenicu da je u komparativnim istraživanjima genocida ključna razlika u motivima počinioca, autori predstavljaju klasifikaciju genocida na navedenoj osnovi. U tom smislu, moguće je govoriti o četiri vrste genocida: genocid koji ima za cilj eliminaciju stvarne ili potencijalne prijatnje; genocid koji ima za cilj širenje terora među stvarnim ili potencijalnim neprijateljima; genocid koji ima za cilj sticanje ekonomske koristi; genocid s ciljem sprovođenja nekog uvjerenja, teorije ili ideologije.

Pored ponuđene tipologije, autori se ukratko bave drugim mogućim osnovama klasifikacije genocida kao što je priroda društva, karakteristike počinitelja, karakteristike žrtve, vrste grupe, vrste optužbi te vrste posljedica za društvo počinitelja.

U nastavku knjige, sa podnaslovom “Historijski sažetak” autori se osvrću na historiju genocida sa početnom idejom da nam nije poznato kada se desio prvi genocid. Chalk i Jonassohn smatraju malo vjerojatnim da je rani čovjek bio uključen u genocid u doba lova i sakupljanja. Trenutak nastanka genocida autori vezuju za period akumulacije bogatstva zasnovanom na razvoju poljoprivrede. Sa nastojanjem zaštite ostvarenog bogatstva javlja se ideja da se problemi koje predstavljaju druge skupine, bilo kroz prijetnju, konkurenciju ili sukob, mogu trajno riješiti jedino njihovim potpunim uništenjem. Upravo na ovu dinamiku i različite oblike genocida osvrću se Chalk i Jonassohn u svom historijskom pregledu, gdje genocid definišu kroz vlastitu četverodijelnu tipologiju, a prve tri vrste genocida vezuju za period predmodernih država. Pri tome, prve tri vrste genocida imaju nekoliko zajedničkih osobina: povezane su s carstvima, uglavnom su od historijskog značaja, a njihove žrtve su bili ili neprijatelji ili pokoreni narodi. Za razliku od prva tri tipa genocida, koji su državi počinitelju donosila mjerljive koristi, četvrti tip genocida se provodi uz znatne troškove prvenstveno ekonomske, političke i razvojne. Autori navode da iako se genocid četvrtog tipa veže za moderne nacionalne države, mnoge metode koje se koriste u njemu razvijene su tokom nekoliko prelaznih slučajeva koji su se dogodili davno.

Posljednje potpoglavlje prvog dijela se odnosi na metodološki pristup autora. Na tom tragu Chalk i Jonassohn ističu metodološke stavke ključne za historijsko i komparativno proučavanje genocida. Osnovnu poteškoću proučavanja genocida predstavlja ono što autori određuju “kolektivnim poricanjem”. Većina društvenih aktera, uključujući akademsku zajednicu, pri proučavanju društvenih događaja, genocidne segmente ignorišu ili koriste terminologiju koju smatraju “adekvatnijom”. Pri tome, stvarne sudbine ljudi bivaju negirane. Naredna poteškoća istraživanja genocida se odnosi na prikupljanje dokaza. U kontekstu prikupljanja zapisa, autori navode četiri poteškoće s kojima se istraživači/ce susreću prilikom istraživanja genocida. Po prikupljenim dokazima istraživanje genocida zahtijeva pažljive, rigorozne i temeljite istraživačke postupke koje moraju uključivati provjeru izvora, verifikaciju autentičnosti dokumenata i poznavanje pozadine svjedoka/inja. Ključno metodološko pitanje, koje se postavlja nakon utvrđivanja genocida, jeste način ispitivanja namjere počinitelja genocida. Genocidna namjera je

najmanje vidljiv dio genocida te posljedično najteže dokaziv². Chalk i Jonassohn navode neke od smjernica utvrđivanja genocidne namjere: kada postoji dovoljno dokaza o jasno artikuliranoj ideologiji ili sistemu uvjerenja, motivacija i namjera se mogu izvesti iz njegovih normativnih okvira; kada su počinioci otvoreno iznijeli svoje namjere, potrebno je provjeriti u kojoj mjeri su te izjave polemičke ili programske, odnosno da li su bile osmišljene da prikriju prave namjere umjesto da ih razjasne; kada namjere počinioca prenose žrtve, jednako je važno provjeriti tačnost njihovih izvještaja; u drugim slučajevima, namjera se može pripisati analizom unutrašnje logike situacije i procesa koji se dešavaju u tom okruženju.

Prvo poglavlje autori završavaju sljedećim dodacima: tekst Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, ratifikacija navedene Konvencije od strane Senata SAD-a, definicija genocida prema kanadskom Krivičnom zakonu te definicija genocida prema Krivičnom zakonu SAD-a. Prema drugom članu Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju genocida, genocid je “bilo koje od sljedećih djela počinjenih s namjerom da se, u cijelosti ili djelimično, uništi nacionalna, etnička, rasna ili vjerska grupa kao takva: (a) ubistvo članova grupe; (b) nanošenje teških tjelesnih ili mentalnih povreda članovima grupe; (c) namjerno stvaranje uslova života kojima se nastoji izazvati fizičko uništenje grupe u cijelosti ili djelimično; (d) uvođenje mjera s ciljem sprečavanja rađanja unutar grupe; (e) prisilan prenos djece iz jedne grupe u drugu”.

Drugi dio – Studije slučajeva

U drugom dijelu knjige predstavljeni su slučajevi masovnih ubistava, raspoređeni u periodu od antike do 20. stoljeća, s ciljem da se pokaže kako su genocidi fenomeni različitih društvenih i vremenskih okolnosti. Chalk i Jonassohn svoju studiju baziraju na analizi 20 slučajeva, počevši od genocida u antici pa sve do slučajeva genocida u Bangladešu, Kambodži i nad Indijancima/kama Amazona. Autori pozivaju čitatelja/icu da analizira svaki slučaj u odnosu na ponuđenu definiciju i tipologiju genocida, koja se zasniva na četiri osnovna motiva: eliminacija prijetnje, zastrašivanje, sticanje koristi i sprovođenje ideologije. Iako motivi mogu biti isprepleteni, u svakom slučaju jedan obično dominira. Primjeri koje su autori odabrali za svoju studiju slučajeva nisu konačan ni iscrpan popis genocida u historiji.

² Izraelski genocid nad palestinskim narodom nije određen takvom poteškoćom, s obzirom da izraelska vlada javno deklarira genocidne namjere.

Studiju slučajeva prati jedan od mogućih načina prevencije genocida sa podnaslovom “Neke posljedice genocida za narod države izvršiteljice”. Chalk i Jonassohn ukazuju na ograničenu učinkovitost dosadašnjih pokušaja predviđanja genocida. Iako ističu važnost analize društvenih okolnosti koje mogu ukazivati na rizik, naglašavaju da je takav pristup još uvijek daleko od pouzdanog predviđanja. Zbog toga knjiga zagovara preventivne mjere koje ne zavise od predviđanja, već se temelje na prepoznavanju i reagovanju na rizične faktore. Autori ističu da se genocid javljao kroz čitavu historiju i u različitim dijelovima svijeta, što otvara ključna pitanja: zašto su se genocidi tako često dešavali i zašto su se ponavljali u različitim uslovima? Odgovor, kako navode, leži u njegovoj efikasnosti: “genocid u mnogim slučajevima donosi korist počiniocima, dok troškove snose žrtve, koje su izvan njihovog društva i samim tim isključene iz moralne i političke kalkulacije”.

Međutim, autori ukazuju na pojavu novog tipa genocida koji se razvija od srednjeg vijeka, a naročito dobija na značaju u 20. stoljeću – ideološkog genocida. Za razliku od ranijih oblika, ovaj tip genocida je usmjeren protiv vlastitih članova/ica društva, a cilj mu je nametanje ideologije, vjerovanja ili političke doktrine. Time se mijenja logika troškova i koristi: koristi su apstraktne i ideološke prirode, često nedostižne u praksi, dok su troškovi konkretni i ogromni, jer ih direktno snosi društvo počinitelja – kroz gubitke u ljudstvu, resursima, stabilnosti i dugoročnom društvenom oporavku. Empirijski podaci pokazuju da se pojedinci/ke često obogate na račun žrtava, ali cijelo društvo trpi dugoročne posljedice. Autori zagovaraju dublje proučavanje ovog fenomena kroz detaljne studije slučajeva, koje bi, ako postanu javno dostupne, mogle poslužiti kao sredstvo prevencije. Iako je malo vjerovatno da bi sami počinitelji reagovali na racionalne argumente, autori naglašavaju da bi osvješćivanje šire javnosti unutar potencijalnih društava počinitelja moglo igrati ključnu ulogu u suprotstavljanju takvim planovima.

Ključna poruka, koja se u dominantnom narativu o genocidu nerijetko ignoriše jeste da bez minimalne podrške stanovništva, genocid se teško može izvesti. Autori navode da je upravo ova posljednja tačka ključna za prevenciju budućih genocida: “provođenje masovnog genocida ne zahtijeva nužno aktivnu podršku populacije, ali barem pasivno pristajanje, koje takođe postaje malo vjerovatno kad ogromni troškovi genocida postanu opšteprihvaćena istina” (str. 421). Ukoliko je populacija svjesna troškova koje genocid pričinjava njihovom društvu, isti neće podržati.

Podržavajući mišljenje autora da prevencija genocida treba krenuti iznutra, odnosno djelovanjem na društvo počinitelja kao aktera s najviše moći u njegovoj prevenciji, smatram da takav pristup treba dodatno promisliti.

Nedostatnost navedenog pristupa prevencije se ogleda u dva razloga. Utemeljujući prevenciju na kalkulacijama troškova i koristi autori su zanemarili moć koju ideologija ima na djelovanje društva. Čitava društva opstaju na ideološkim osnovama kao kohezionalnoj sili istog. Opasnost ideoloških genocida leži u toj činjenici. Ideološki genocid se ne čini preko noći, društvo počinitelja se priprema godinama, najčešće decenijama za njegovo počinjenje. Navedeno pripremanje se ne dešava samo u oružanim snagama društva počinitelja, nego u većini društvenih područja, prvenstveno obrazovanju, medijima i pravnom sistemu. Ideološki postulati ideološkog genocida su često takvi da zahtijevaju istrebljenje druge grupe zbog (navodnog) vlastitog opstanka. U poređenju sa takvom konstrukcijom, analiza troškova i dobiti genocida ne može vršiti glavnu preventivnu mjeru. Drugi razlog nedostatnosti predloženog pristupa leži u neprikladnosti poruke koja se takvim pristupom šalje: ideološki genocid se ne čini jer je neisplativ za društvo počinitelja. Na taj način se vrši marginalizacija činjenice da ideološki genocid svoju osnovu ima u decenijama diskriminacije, segregacije, rasizma, često okupacije i aparthejda ukorijenjenih u društvene sfere, a protiv grupe koja je žrtva potencijalnog genocida. Iskorjenjivanje takve prakse se javlja kao prevencija protiv ideološkog genocida.

U kontekstu prevencije genocida korisno je razmotriti i argumente koje iznosi Samuel Totten u knjizi “Century of Genocide” iz 2004 godine. U poglavlju “The Intervention and Prevention of Genocide: Where There Is the Political Will, There Is a Way”, Totten iscrpno razrađuje mogući model prevencije genocida. U osnovi predloženog modela nalazi se politička volja i uspostavljanje sistema ranog upozorenja potencijalnog genocida. Autor naznačava da bez političke volje ni najbolji sistemi ranog prepoznavanja rizika genocida ne mogu biti djelotvorni. U tom smislu, autor raspravlja načine na koje je moguće uticati na stvaranje političke volje. Totten nadopunjuje svoj model prevencije genocida naglaskom na nužnosti rješavanja dubljih strukturalnih nepravdi, poput diskriminacije i rasizma, koje često leže u temeljima sukoba i potencijalno vode do genocida: “Zanemariti ih u potpunosti, pristupiti im površno ili pokušati ih ‘zakrpati’ privremenim rješenjima jednako je kao i pozvati genocid da ponovno pokaže svoje ružno lice” (Totten, 2004, str. 486).

Chalk i Jonassohn poglavlje studije slučajeva zaključuju kratkom raspravom o ratifikaciji Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida od strane SAD-a. Osnovna poruka je da ratifikacija ima stvarnu težinu tek kada bude praćena konkretnim domaćim koracima usmjerenima na prevenciju. Ključnu ulogu u tome imaju informisana javnost, obrazovni programi koji podižu svijest o genocidu te mreže organizacija i stručnjaka/inja koji/e zagovaraju preventivne mjere i djeluju na terenu. Bez tih elemenata,

formalna ratifikacija ostaje simbolična i nedovoljno učinkovita. Genocid nad palestinskim narodom još jedan je dokaz simbolične vrijednosti Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju genocida, posebno u Sjedinjenim Američkim Državama.

Knjiga završava bibliografijom kao svojim trećim i posljednjim dijelom.

Amela Trako-Mahmutović, mr. iur.

Sekretar

Islamska zajednica u BiH

Vakufska direkcija

amela.trako-mahmutovic@student.pfsa.unsa.ba

**MARKO RAŠICA, ZAKONI BRAĆE: DUBROVAČKE
BRATOVŠTINE OD PADA REPUBLIKE DO SUVREMENOG
DOBA, ZAGREB: HRVATSKA AKADEMIJA ZNANOSTI
I UMJETNOSTI, DUBROVNIK: ZAVOD ZA POVIJESNE
ZNANOSTI U DUBROVNIKU, 2024, 324 STR.**

Ljudi su kroz povijest stupali u različite forme udruživanja radi zadovoljenja svojih društvenih potreba. S razvojem civilizacije nastajale su brojne i različite društvene grupe. One su nastajale iz različitih motiva ili interesa. Udruživanje radi ostvarivanja određenih potreba čovjeka kao društvenog bića posebno se intenzivira prelaskom na sjedilački i građanski način života, a paralelno sa urbanizacijom rađaju se institucije kroz koje se artikuliraju najšire sfere ljudskog djelovanja.

Specifičan i nadasve interesantan oblik udruživanja jesu *bratovštine*, laičke vjerske udruge nastale s ciljem međusobnog potpomaganja svojih članova i njegovanja pobožnosti. Začetke bratovština prepoznamo u srednjem vijeku i prostoru južnih evropskih zemalja u kojima je katoličanstvo kao dominantna religija imalo snažan uticaj.

O fenomenu bratovština na tlu Hrvatske, posebice teritorija koji je nekoć obuhvatala Dubrovačka Republika, kao dio religijskog i kulturnog prostora rimokatoličkog nauka, saznajemo iz djela *Zakoni braće: Dubrovačke bratovštine od pada Republike do suvremenog doba*. Djelo je to autora Marka Rašice u izdanju *Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti Zavoda za povijesne znanosti u Dubrovniku*. Na 324 stranice Rašica slika povijest bratovština Grada Dubrovnika i njegovog širega područja od Konavala do Korčule. Nastalo je na temelju doktorske disertacije iz povijesti prava pomenutoga autora, koja je u ovoj formi posebno adaptirana i obogaćena novim, kako informacijama tako i drugim priložima.

Sam autor ističe kako je cilj ovoga projekta bio pokazati na koji način je svih šest pravno-političkih sistema koji su se na ovome podneblju smjenjivali u

periodu koji obuhvata nešto više od dva stoljeća nastojalo iznaći adekvatan pravni okvir za bratovštine. S druge strane, autor nas vodi i kroz perspektivu bratovština u pokušaju da se prilagode, ako je to moguće, modernim pravnim shvatanjima i idejama. Pri tome, što je izuzetno značajno, saznajemo koliki je stvarni značaj bratovština za lokalnu zajednicu, pa se kao primarni imperativ nalaže očuvanje plemenitih tradicija od njihovoga potencijalnog skrnavljenja. Autor iznosi podatak da gotovo dvije trećine aktivnog stanovništva do 15. stoljeća postaje članovima u nekoj od bratovština.

U samoj definiciji bratovština nalazimo sintagmu laičke vjerske udruge. Čini se da je baš takav odnos između sakralnog i svjetovnog, tradicionalnog i modernog, naslijeđenog i nametnutog, moralnog i diskutabilnog obilježio njihovu sudbinu na ovome podneblju, a što je moguće iščitati u ovome vrijednom djelu.

Pored Uvoda i Zaključka knjiga sadrži devet poglavlja: *Povijest i priroda bratovština dubrovačkog kraja do 19. stoljeća*, *„Frančezi dohodu... i prohodu”*, *Novi poredak*, *Modernizacija u sjeni tradicije*, *Mijene na prijelazu stoljeća*, *Bratovštine između dva svjetska rata*, *Između križa i zvijezde*, *Između udruženja i udruge*, *Dubrovačke bratovštine nakon pada komunizma*.

U prvom poglavlju nalazimo podatke o počecima osnivanja bratovština na dubrovačkom području. Već u 13. stoljeću osnovana je bratovština bičevalaca koju se smatra najstarijom na ovome kraju. Unutar samoga Grada osnivali su ih oni koji su se bavili nekim zanatom ili djelatnošću. Izvan gradskih zidina bile su najčešće teritorijalno pretpostavljene tako da su ih osnivali stanovnici jednoga mjesta. Nerijetko su se teritorijalno preklapale sa prostorom koji je obuhvatala jedna župa, čak i jedna *kaznačina* kao najniža administrativna jedinica Dubrovačke republike. U tome vremenu obavljale su čak i aktivnosti iz nadležnosti Republike. Tako su, naprimjer, članovi bratovština obavljali javne straže naročito u graničnim područjima i na otocima. Pojedine su imale i značajnu društvenu i političku moć, poput *antunina* i *lazarina*, učestvujući u postavljanju kadrova u administrativnom aparatu Republike.

Ono što autor ističe kao jedan od temeljnih zadataka studije jeste ispitivanje pravnog statusa bratovština unutar različitih pravno-političkih sistema. Tako on zaključuje da se bratovštine u doba Republike mogu smatrati *pravnim osobama*. *Ako se uobičajeni kriteriji sravnje s praksom dubrovačkih bratovština, može se utvrditi da su one imale definirano članstvo, uhodani sustav odlučivanja, definirano predstavljanje, vlastitu imovinu i široku autonomiju, koja se jedino morala uklopiti u crkvene okvire i kod odluka trajne prirode*

dobiti odobrenje svjetovnih vlasti. Time su one bez dvojbe već u to vrijeme imale sve značajke pravne osobe. (str. 17.)

Kratki period Napoleonove vladavine trajno će promijeniti sudbinu bratovština na dubrovačkom području. Već od pada Dubrovačke republike 1797. promjene su bile neminovne u svim sferama društva. Nove vlasti u težnji ka jednostavnoj i efikasnoj rekonstrukciji svih oblika političkog i društvenog života sa sobom donose povijesno i civilizacijski određenu destrukciju sa posljedicama po vremena i prilike koji će uslijediti. Već u prvim godinama dolazi do obespravljenja bratovština a *Dekretom* iz 1811. bratovštine se ukinu, te se njihova imovina pravno prenosi na *Demanij* (Uprava državnih dobara). Ukinute su one najimućnije, naročito unutar Grada, a ostavljene one u seoskim župama sa ulogom čuvara tradicije. Čini se kako je materijalni interes ratom iscrpljene francuske države prevladao ideje o uspostavljanja građanskog društva. Zanimljivi su primjeri oduzimanja svake vrste imovine, čak i liturgijske opreme iz župnih crkava na grobljima.

Za vrijeme habsburške uprave u Dubrovniku desilo se mnogo značajnih promjena u odnosu prema bratovštinama. Već 1815. obnavlja se rad važnih socijalnih institucija *Opera pia* i *Javne dobrotvornosti* koje će imati značajnu ulogu u obnovi mnogih bratovština zabranjenih pod francuskom vlašću. Bratovštine koje tada nisu ukinute nastavile su djelovati i pod austrijskom vlašću, samo je važno bilo da ne ističu određene političke ambicije i ne izazivaju pozornost vlasti. Carskim dekretom iz 1847. imovina se vraća bratovštinama i privodi se njihovoj prvobitnoj namjeni. To ja značajan trenutak u obnovi bratovština.

Položaj bratovština i njihov pravni status u drugom dijelu 19. stoljeća tijesno je povezan sa odnosom države i Crkve. *S uspostavom austrijske vlasti bratovštine ostaju podložne i crkvenim (kanonskim) propisima, ali još više propisima svjetovnih vlasti.* (str. 76.) Promjenu donosi *konkordat* sklopljen 1855. godine između Habsburške monarhije i Svete stolice. Njime se propisuje *da će crkvenom imovinom upravljati oni koji su za to nadležni po kanonskom pravu.* (str. 76.)

Prema novim propisima imovinom bratovština trebaju upravljati biskupije i župe a prihodi od nje se koristiti za Crkvu, škole i siromahe. Karitativna uloga bratovština ponovo se ostvaruje iako neke od njih u tom trenutku ne djeluju kao nezavisan subjekt. Ipak, crkvene vlasti tragom konkordata koji im vraća narušeni autoritet donose niz zakona i naredbi o bratovštinama koji se shodno okolnostima mijenjaju do kraja 19. stoljeća kako bi se bratovštine uredile i bile priznate od strane Crkve. Krajem 19. stoljeća primjetno

je obnavljanje djelovanja nekih ranijih, kao i osnivanje novih bratovština. Namjera Vatikana novim propisima bila je *bratovštine otrgnuti od sujetovnih posezanja, obnoviti ih u duhu kršćanske vjere s naglaskom na tradiciju koja se može othrvati industrijskom društvu i republikanizmu*. (str. 85.)

U poglavlju *Modernizacija u sjeni tradicije* autor nam donosi vrijedne podatke o imovini bratovština iz 19. stoljeća. On se temelji na *Stabilnom katastru* cara Franje I., velikom projektu koji je podrazumijevao katastarski premjer i popis svih prostora tadašnjeg carstva. Dalmacija je premjerena 1838. godine, a Stabilni katastar ovdje je stupio na snagu 1852. godine. Autor na području samoga Grada nalazi tek dvije nekretnine upisane na bratovštinama, dok izvan Grada postoji veći broj nekretnina što autor uredno dokumentira na stranicama knjige. Sve to je posljedica oduzimanja imovine bratovština iz toga perioda, dok druga polovina 19. stoljeća donosi preporod i novi život dubrovačkim bratovštinama. Poseban prostor knjiga posvećuje grobljima i odnosu prema njima budući da je taj odnos usko povezan sa odnosom prema čovjeku i njegovome životu. Isto tako, u djelovanju bratovština značajna pažnja posvećena je pomoći kod sprovođa umrlog člana bratstva.

Kroz knjigu saznajemo i o društvenim i političkim prilikama koje su u Dubrovniku vladale, određenim političkim previranjima, o svakodnevici kroz lokalne medije ali isto tako i o ulozi medija u promicanju određenih ideja ili ideologija još u tome vremenu. Sve to se odražavalo na djelovanje dubrovačkih bratovština.

Godine 1917. Papa Benedikt XV proglašava *Zbornik kanonskog prava* (*Codex iuris canonici*) kao jedini službeni zakonik Katoličke crkve latinskog obreda. Bratovštine su regulirane u *Knjizi drugoj Zbornika*. To je bio značajan trenutak ne samo u reguliranju bratovština nego i kao poticaj njihovom djelovanju i osnivanju novih. Razlog tome jeste i činjenica da su moderni trendovi donijeli i svojevrsno udaljavanje od crkvenog učenja. Vezano je to i za smanjenje prisustva religije u javnom prostoru tako da je papa Pio X zatražio u svim župama osnivanje bratovština kršćanskog nauka. Ono što je održavalo bratovštine stoljećima jeste povezanost sa običajnim pravom i vlastitim tradicijama, a *Zbornik* u tome smislu ne donosi velike promjene.

Iako je Prvi svjetski rat označio kraj austrijske vladavine na ovome prostoru, položaj bratovština u novoj državi nije se promijenio pa su nastavile nesmetano djelovati u periodu između dva svjetska rata. Promjene uopće nisu bile dramatične kao stoljeće prije toga.

Autor stoga ističe značajnu ulogu Josipa Marije Carevića, dubrovačkog biskupa od 1929. godine, u obnovi bratovština i usklađivanju njihovog djelovanja sa važećim crkvenima propisima. Njegov Pravilnik za Bratovštine u Dubrovačkoj biskupiji jedan je od najvažnijih dokumenata o njihovom radu i preteča je modernim pravnim okvirima o radu udruženja.

Nakon progresivnog perioda u pogledu bratovština dešava se i Drugi svjetski rat, a potom i vrlo težak period za djelovanje ne samo bratovština, nego i djelovanja svih vjerskih zajednica i sa njima povezanih udruga. Iako su *Zakonom o udrugama, zborovima i drugim javnim skupovima* pa i ustavi-
ma Jugoslavije (Demokratske Federativne Jugoslavije, Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije) deklarativno dozvoljeni različiti oblici udruživanja, sve je bilo pod strogim nadzorom državnog aparata, a sve što je bilo u vezi sa religijom smatralo se društveno nepoželjnim. To je ostavilo veliki trag i na djelovanje bratovština čije se članstvo postepeno osipalo a osnivanja novih bratovština skoro da i nije bilo u ovome periodu.

U takvome stanju bratovštine na dubrovačkom području dočekuju i *Zakonik kanonskog prava* iz 1983. godine koji proglašava papa Ivan Pavao II. Novim Zakonikom tek se sporadično regulira rad bratovština koje su *utopljene u opće propise o privatnim vjerničkim društvima* (str. 206.). Novim Zakonikom bratovštine nemaju ulogu kakvu su imale početkom 20. stoljeća kao jezgra za sticanje kršćanskog znanja. Novim kanonom one gube pravni status kao *institut neposredno osnovan i uređen od strane Crkve i gube na svojoj posebnosti* (str. 207). Poistovjećuju se sa drugim laičkim društvima, a tada je već prisutno otvaranje crkve misionarskom djelovanju diljem svijeta.

Ni samostalnost Republike Hrvatske nije u potpunosti riješila pravni položaj bratovština. Zakon o udrugama iz 2015. pretpostavlja prilagodbu i registraciju bratovština poput bilo kojega drugoga građanskog udruženja pod jasnim nadzorom države posebno u pogledu finansijskog djelovanja. Autor i sam zaključuje da će istraživanje pomoći zakonodavcima u iznalaženju odgovarajućeg pravnog okvira za fenomen duboko ukorijenjen u lokalne tradicije.

Iako se radi o naučnom djelu, knjiga svojim sadržajem otvara vrata publici široj od one usko stručne. Čitajući ovu knjigu stičemo dojam o kakvom se slojevitom i kompleksnom pitanju radi, a način na koji je autor nastojao rasvijetliti neka od pitanja vezana za ovaj fenomen doima se poput slikanja na platnu pa nam pruža jasan uvid u jedan značajan aspekt života na ovome prostoru.

Autor je koristio na desetine izvora u vidu zakonskih i drugih pravnih akata, brojnu i relevantnu literaturu te impozantnu arhivsku građu. Kao prilozi su dati katastarski i drugi podaci o imovini bratovština a djelo je ukrašeno brojnim originalnim fotografijama.

Među brojnim značajnim aspektima djela jeste i to što se spontano ukazuje i na to kakav treba biti odnos zakona prema običajnom pravu. *Primjena propisa u zajednici bez poznavanja zajednice u konačnici dovodi do koegzistencije suprotstavljenih normi običajnog prava i pisanog akta, uglavnom na štetu pisanog zakona* (str. 86., fusnota 233). Instituti duboko ukorijenjeni u tradiciju i kulturu zajednice ne mogu se mijenjati nasilnim zakonima, a zakoni moraju sagledavati širi kontekst, osluškivati potrebe zajednice. U tom kontekstu interesantan je primjer *Zakona o grobljima* iz 1960. godine prema kojemu upravu nad grobljima preuzima lokalna općinska uprava. To je bilo posebno osjetljivo iz razloga što je briga o grobljima bila jedan od značajnijih aspekata djelovanja bratovština. Tako ni rigidna komunistička vlast nikad u stvarnosti nije u potpunosti preuzela *upravu nad seoskim grobljima dubrovačkog područja, gdje su bratovštine i dalje bile najaktivnije*. (str. 219.)

Čini nam se kako knjiga može pomoći kao metodološki obrazac za istraživanja fenomena i instituta u drugim kulturnim i vjerskim tradicijama koji su nastali iz motiva povezanim sa vjerskim učenjima a svojim su postojanjem ostavili neizbrisav trag na lokalnu zajednicu i kao takvi neizostavan su dio običajnog naslijeđa. Njeni zaključci i smjernice mogu biti značajan prilog u upoznavanju sa praksama normativnog reguliranja sličnih fenomena. Ona otvara niz drugih pitanja i potiče istraživanja drugih aspekata ovoga i sličnih fenomena, te je toplo preporučujemo publici na čitanje.

OSTALO

UPUTE ZA AUTORE

Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu je naučno-stručni časopis koji izlazi jednom godišnje. Izdavač časopisa je Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu. U Godišnjaku se objavljuju radovi iz područja pravnih, historijskih, ekonomskih i ostalih društvenih nauka.

Autori zadržavaju autorska prava za članke objavljene u Godišnjaku, ali daju časopisu pravo prvog objavljivanja. Radove prihvaćene za objavljivanje ili već objavljene u Godišnjaku Pravnog fakulteta autor smije objaviti u drugim publikacijama, ali nakon odobrenja Redakcijskog odbora ili glavnog urednika Godišnjaka. U tom slučaju, uz objavljeni članak mora stajati napomena da je rad već objavljen u Godišnjaku.

Radovi se dostavljaju sekretaru Redakcijskog odbora u elektronskoj formi (e-mailom, na CD-u ili USB stiku). Uz naslov radova treba stajati ime, titula, institucija i adresa elektronske pošte.

Radovi podliježu dvostrukoj anonimnoj recenziji (double-blind peer review) i u odnosu na to razvrstavaju se u sljedeće kategorije:

1. Izvorni naučni rad
2. Pregledni naučni rad
3. Prethodno naučno saopćenje
4. Stručni rad

Pored kategoriziranih radova, u Godišnjaku se također objavljuju prikazi i osvrti, koji ne podliježu recenziji.

Dužina radova za Godišnjak treba biti između 15 i 30 kartica (1 kartica = broj karaktera bez razmaka podijeljen s 1800), osim u slučajevima kada Redakcijski odbor ili glavni urednik donesu odluku da se prihvata tekst dužine mimo zadatih kriterija. Svaki rad treba imati sažetak do 300 riječi s pet do deset ključnih riječi. Sažetak i ključne riječi prevode se na engleski jezik, a prevodioca određuje Redakcijski odbor ili glavni urednik. Svi radovi podliježu lekturi i klasifikaciji radova prema Univerzalnoj decimalnoj klasifikaciji (UDK). Poslani radovi se ne vraćaju.

Glavni tekst i fusnote pišu se stilom Times New Roman. Veličina fonta za glavni tekst je 12, dok je za fusnote 10. Preporučuje se izbjegavanje isticanja teksta (boldiranje, kurziv), osim u slučajevima latinskih izraza i skraćenica (npr. *de lege lata*, *op. cit.*, *et al.* i sl.). Naročito se treba izbjegavati naglašavanje kombinacijom navodnika i kurziva (italika) (npr. “*de lege lata*”). Koriste se navodnici “...”. Označavanje fusnota slijedi pravilo da broj za fusnotu koji se odnosi na cijelu rečenicu ili sintagmu ide iza znaka interpunkcije (npr. “...dolaze iz Bosne i Hercegovine”.¹⁾ dok se broj stavlja prije interpunkcijskog znaka ili u samom tekstu ukoliko se u fusnoti pojašnjava isključivo taj pojam. Tekst treba biti poravnat – justified (uključujući bibliografiju), a prored je jednoredni (single).

Bibliografski podaci o izvorima koji se citiraju uvijek su na jeziku originala i ne smiju se prevoditi.

Stil prema kojem se citiraju izvori u Godišnjaku Pravnog fakulteta u Sarajevu jeste APA stil citiranja. APA stil je format za citiranje razvijen od strane Američkog udruženja psihologa (APA). Ovaj stil se najčešće koristi u društvenim naukama. Podrazumijeva navođenje referenci **u tekstu**, dok se u fusnotama navode ostale napomene i podaci, ukoliko ih ima. Dakle, u tekstu se navode samo osnovni podaci (Prezime, godina, stranica ukoliko se citira ili navodi tačno određen dio teksta), dok se ostali podaci navode u bibliografiji.

Primjeri

Rad jednog autora

Kada u rečenici spominjemo autora i navodimo njegove riječi, onda poslije imena autora navodimo godinu izdanja citiranog rada u zagradi, a na kraju rečenice potrebno je staviti broj strane na kojoj se nalazi rečenica u tekstu iz kojeg navodimo.

Tako, prema riječima Degana (1970), “regionalne organizacije mogu jedino biti sredstvo za izvršenje prinudnih akcija Vijeća sigurnosti, nikako njihov inicijator, a još manje pokretač” (str. 31).

Kada se autor ne spominje u rečenici, onda njegovo prezime, godinu izdanja rada i broj strane u radu stavljamo u zagrade i na kraj rečenice. Ako je citat nastao parafraziranjem ili rezimiranjem onda podatak o broju strane nije neophodan.

Međutim, da bi se ti ciljevi ostvarili, mehanizam očuvanja mira predviđa nekoliko preduvjeta u međunarodnim odnosima (Degan, 1970).

Ako citat koji navodimo u tekstu sadrži više od 40 riječi ne koristimo navodnike, već citat pišemo u posebnom bloku.

Petrić (2009) tvrdi:

Zanimljivo je da je ovaj projekt nastavljen i nakon odbacivanja Ustava za Europu u Francuskoj i Nizozemskoj, odnosno na samitu u Bruxellesu, iako je politički i ideološki sasvim sigurno tijesno povezan s procesom namjeravanih ustavnih promjena u EU koje su se manifestirale nastojanjem usvajanja Ustava. Naime, ideološka i politička pozadina oba projekta jest jačanje integrativnih procesa u EU, a odbacivanje Ustava i svođenje političkih ambicija na mnogo skromnije okvire novog Reformskog ugovora stvorilo je kod većine aktera i promatrača uvjerenje da će i ostali integrativni procesi biti, ako ne zaustavljeni, onda svakako ozbiljno reducirani. No, projekt je nastavljen, iako su se promjene u političkom okruženju svakako manifestirale na njegov obujam, preferencije i predlagane načine ostvarenja temeljnih ciljeva (str. 474).

Rad dvaju autora

Između prezimena autora se ubacuje znak & ukoliko se autori navode u zagradi.

Kamarić i Festić (2009) tvrde da “norme koje reguliraju položaj službenika...” (str. 159).

U upravno pravo svrstavaju se “norme koje reguliraju položaj...” (Kamarić & Festić, 2009, str. 159).

Rad triju do pet autora

Prilikom prvog navođenja takvog izvora navesti sve autore.

(Rokai, Dere, Pal, & Kasaš, 2002)

Kod kasnijih navođenja ovog izvora navesti samo prvog autora i dodati et al.

(Rokai et al., 1982)

Radovi udruženja, korporacija ili drugih organizacija

Ako je autor rada neka organizacija ili korporacija, onda njen naziv treba staviti u zagrade kao autora tog djela. Ako organizacija ima poznat skraćeni naziv, tada ćemo taj skraćeni naziv napisati u uglastim zgradama, nakon

punog naziva, u prvom navođenju; svako sljedeće navođenje obilježavat ćemo ovim skraćenim nazivom.

prvo navođenje:

(Akademija nauka i umjetnosti BiH [ANUBiH], 2000)

kasnija navođenja:

(ANUBiH, 2000)

Nepaginirani izvori (bez označenog broja stranica)

Kada citiramo izvor koji ne prikazuje broj strana (kao što su elektronski izvori) koristite broj paragrafa ili naslov odjeljka i broj paragrafa u tom odjeljku:

(Bogić, 2006, para. 5)

(Wild, 2005, Conclusion section, para. 1)

Autori s istim prezimenom

Kod autora s istim prezimenom treba koristiti inicijale imena kako bi bilo jasno o kome je riječ.

Istraživanje koje je proveo J. Đorđević (1978) dovelo je do...

Više referenci istog autora

Ako imamo dvije ili više referenci istog autora iz iste godine, poslije podatka o godini dodajemo slovne oznake "a", "b", itd.

(Jacobs, 2005a)

(Jacobs, 2005b)

Dva ili više radova u jednom citatu

Kada navodimo dva ili više radova, onda u zagradi navodimo autore originalnih radova po redu objavljivanja i razdvajamo ih tačkom-zarezom:

Interesantno je da drugi autori, opet, relativizmu suprotstavljaju realizam, naročito jedan njegov vid posebno popularan u epistemologiji - konvergentni realizam (Sinđelić, 1988; Kirk, 1999).

Veći broj radova istog autora objavljenih u različitim godinama

Tako Hodžić (2002, 2005) navodi...

Iznesen je zaključak (Hodžić, 2002, 2005).

Dva autora različitih radova citirana u istoj rečenici

Šabić (1997) i Hodžić (2000) su...

Sekundarni izvori

Ukoliko se poziva na rad čiji original iz nekog razloga nije bilo moguće pročitati, nego je u radu drugog autora nađena njegova referenca, takav rad je sekundarni izvor.

...ima za cilj da sve međusobne odnose tih zemalja isključi iz nadležnosti svjetske organizacije, čak ako tako dođe i do akata agresije (Shurshalov, 1969, citirano prema Degan, 1970)

Nepoznat autor

U slučajevima kada nije poznat autor nekog rada, koristi se skraćenica Anon. (od Anonymus).

U istoriji prava... (Anon., 1904)

Web-izvori u tekstu

Ukoliko se citira literatura dostupna na internetu, navodi se autor ili naziv organizacije i godina objavljivanja, ukoliko je to poznato. Ako autor nije poznat, u tekstu se navodi Anon. i godina kada je web-stranica postavljena ili ažurirana. Važno je voditi računa da se ne navede datum pristupa web-stranici, već datum objave teksta.

Prema istraživanju o maloljetnim počiniocima krivičnih djela (Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, 2015)...

Istraživanja o počiniocima krivičnih djela (Anon., 2014)...

Bibliografija

APA stil nalaže da naslovi budu poredani tako da prva linija svakog unosa stoji do lijeve margine, a ostale linije da budu uvučene.

Reference trebaju biti poredane po abecednom redoslijedu. Kod naslova na stranim jezicima koji počinju s određenim ili neodređenim članovima ("a", "the", "Die", ...), član se zanemaruje. Isto tako, ako neki naslov počinje brojem, taj broj pišemo slovima.

Navođenje referenci u bibliografiji

Knjige

Knjiga jednog autora

Prezime autora, inicijal(i) imena (godina izdanja). *Naslov djela: podnaslov*. Mjesto izdanja: naziv izdavača.

Tomić, Z. (2007). *Krivično pravo I: krivično djelo*. Sarajevo: Pravni fakultet.

Knjiga s više izdanja (ne navodi se ako ima samo jedno izdanje)

Prezime autora, inicijal(i) imena (godina izdanja). *Naslov djela: podnaslov* (br. izdanja). Mjesto izdanja: naziv izdavača.

Sijerčić-Čolić, H. (2008). *Krivično procesno pravo. Knj. 1, Krivičnoprocesni subjekti i krivičnoprocesne radnje* (2. dopunjeno i izmijenjeno izd.). Sarajevo: Pravni fakultet.

Knjiga više autora

Kada imamo više autora navodimo ih sve, s tim što prije posljednjeg prezimena dodajemo ampersend (&). Ako imamo više od sedam autora, navodimo prvih šest, zatim pišemo tri tačke, i na kraju posljednjeg autora.

Prezime autora, inicijal(i) imena, & prezime, inicijal(i) (godina izdanja). *Naslov djela: podnaslov*. Mjesto izdanja: naziv izdavača.

dva autora:

Dorđević, S., & Mitić, M. (2000). *Diplomatsko i konzularno pravo*. Beograd: Službeni list SRJ.

četiri autora:

Rokai, P., Dere, Z., Pal, T., & Kasaš, A. (2002). *Istorija Mađara*. Beograd: Clio.

Knjiga, prijevod djela

Prezime autora, inicijal(i) imena (godina izdanja). *Naslov djela*. (Inicijal(i) imena prezime, prev.). Mjesto izdanja: naziv izdavača.

Spic, E. H. (2011). *Umetnost i psiha: studija o psihoanalizi i estetici*. (A. Nikšić, prev.). Beograd: Clio.

Knjiga s urednikom ili priređivačem, zbornik radova

Ako je knjiga zbornik radova s nekog naučnog skupa ili na neku odgovarajuću temu, kao autora navodimo priređivača tog djela i uz njegovo prezime i inicijal imena u zagradi dodajemo “ured.” ako je urednik, ili “prir.” ako je priređivač, ili pak “Ed.” kao editor ako je knjiga pisana na stranom jeziku.

Prezime autora, inicijal(i) imena (ured.) (godina izdanja). *Naslov djela*. Mjesto izdanja: naziv izdavača.

Prezime autora, inicijal(i) imena (Ed.) (godina izdanja). *Naslov djela*. (Inicijal(i) imena prezime, prev.). Mjesto izdanja: naziv izdavača.

Đurković, M. (ured.) (2007). *Srbija 2000-2006: država, društvo, privreda*. Beograd: Institut za evropske studije.

Doktorske disertacije

Prezime autora, inicijal(i) imena (godina izdanja). *Naslov djela* (doktorska disertacija). Naziv institucije.

Izmirlija, M. (2014). *Transformacija funkcija moderne države* (doktorska disertacija). Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Članci i prilozi

Članak u zborniku

Prezime autora, inicijal(i) imena (godina izdanja). Naslov odjeljka ili članka. U: Inicijal(i) imena Prezime, (priređio), *Naslov djela* (str. broj strana). Mjesto izdanja: naziv izdavača.

Radović, Z. (2007). Donošenje ustava. U: M. Đurković (ured.). *Srbija 2000-2006: država, društvo, privreda* (str. 27–38). Beograd: Institut za evropske studije.

Članak iz naučnog časopisa

Prezime autora, inicijal(i) imena (godina izdanja). Naslov članka. *Naslov časopisa*, godište (broj), opseg strana.

Gradaščević-Sijerčić, J. (2012). Pravci razvoja radnog zakonodavstva u BiH. *Pravni savjetnik*, I (1), 65–73.

Članak iz magazina

Članak iz magazina ima isti format kao kad opisujemo članak iz naučnog časopisa, osim što dodajemo podatak o mjesecu (ako izlazi mjesečno), i podatak o danu (ako izlazi sedmično).

Bubnjević, S. (2009, decembar). Skriveni keltski tragovi. *National Geographic Srbija*, 38, 110–117.

Članak iz novina

Za prikaz ovih izvora treba dodati podatak o godini, mjesecu i danu za dnevne i sedmične novine. Također, koristiti “str.” (ili “p.” ako su novine na stranom jeziku) kod broja strana.

Mišić, M. (1. feb. 2012). Ju-Es stil smanjio gubitke. *Politika*, str. 11.

A ako se ne spominje autor članka:

Straževica gotova za dva meseca. (1. feb. 2012). *Politika*, str. 10.

Članak iz enciklopedije

Kinni, T. B. (2004). Disney, Walt (1901-1966): Founder of the Walt Disney Company. U *Encyclopedia of Leadership* (God. 1, str. 345-349). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Online izvori

Članak iz online naučnog časopisa

Stankov, S. (2006). Phylogenetic inference from homologous sequence data: minimum topological assumption, strict mutational compatibility consensus tree as the ultimate solution. *Biology Direct*, 1. Preuzeto sa <http://www.biology-direct.com/content/1/1/5>

Web-stranice

Podatak o godini se odnosi na datum kreiranja, datum copyrighta, ili datum posljednje promjene.

Kraizer, S. (2005). *Safe child*. Preuzeto 29. februara 2008, sa <http://www.safechild.org/>

Članak iz *online* enciklopedije

Containerization. (2008). U *Encyclopædia Britannica*. Preuzeto 29. februara 2008, sa <http://search.eb.com>

Zakoni

Naziv zakona, naslov publikacije u kojoj je zakon objavljen, broj, godina.

Zakon o javnim nabavkama. Službeni glasnik BiH, 39/14.

INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

The Yearbook of the Faculty of Law in Sarajevo is a scientific-professional journal that is published annually. The publisher of the journal is the University of Sarajevo Faculty of Law. The Yearbook publishes the papers from the field of legal, historical, economic and other social sciences.

Authors retain copyright for articles published in the Yearbook, but they grant the journal the right of first publication. The papers accepted for publication or already published in the Yearbook of the Faculty of Law may be published by their respective authors in other publications, but only after the approval of the Editorial Board or Editor-in-Chief of the Yearbook. In that case, the published article must carry a note that the paper has already been published in the Yearbook.

The papers are delivered to the Secretary of the Editorial Board in electronic form (by e-mail, on CD or USB flash drive). Along with the title of the paper, it is necessary to include name, title, institution and e-mail address.

Papers are subject to double-blind peer review and they are classified into following categories accordingly:

1. Original scientific paper
2. Review article
- 3 . Preliminary communication
- 4 . Professional paper

In addition to categorised papers, the Yearbook also publishes overviews and reviews, which are not subject to categorisation.

The length of the papers for the Yearbook needs to be in the range of 10 to 20 cards (one card = number of characters without spaces divided by 1800), except in cases when the Editorial Board or Editor-in-Chief make a decision to accept an article whose length is beyond the set criteria. Every paper needs to have a summary of up to 300 words with five to ten keywords. All papers are subject to proofreading and classification of papers in line with

the Universal Decimal Classification (UDC). The submitted papers will not be returned.

The main text and footnotes are written in Times New Roman font. Font size for the main text is 12, while footnotes are written in font size 10. It is recommended to avoid highlighting the text (bold, italics), except in cases of Latin phrases and abbreviations (for example, *de lege lata*, *op. cit.*, *et al.* and similar). It is especially important to avoid highlighting by a combination of quotation marks and italics (for example, “*de lege lata*”). The quotation marks used are “...”. The marking of footnotes follows the rule that the number for the footnote that refers to the whole sentence or phrase goes behind the punctuation mark (for example, “...they come from Bosnia and Herzegovina”.1), while the number is placed before the punctuation mark or in the text itself if the footnote is used to explain that specific term. Text needs to be aligned – justified (including the bibliography), and the spacing is single.

Bibliographic information about the cited sources is always in their original language and must not be translated.

Citation style used in the Yearbook of the Faculty of Law in Sarajevo is the APA citation style. APA style is a citation format developed by the American Psychological Association (APA). This style is mostly used in social sciences. It stipulates the inclusion of references in the text, while the footnotes carry other remarks and information, if present. Therefore, the text only carries basic information (last name, year, page number in case of citations or references to specific parts of the text), while other information is stated in bibliography.

Examples

Papers with one author

When we mention the author and cite their words in a sentence, we need to state the year of publication of the cited paper in parenthesis after the name of the author, and at the end of the sentence we need to state the number of the page where the sentence from the cited text is located.

According to Imamović (2006), “Church and nobility alike were the standard-bearers of the tribal and territorial entity, or state, named Bosnia.” (p. 53).

When the author is not mentioned in the sentence, their last name, year of publication of the paper and number of the page in the paper are placed in parenthesis and at the end of the sentence. If the citation was created

by paraphrasing or summarisation, information on page number is not required.

Church and nobility were standard-bearers of the territorial entity (Imamović, 2006).

If the citation we present in the text contains more than 40 words, we do not use quotation marks, but write the citation in a special block.

Karčić (2015) claims:

The emergence of authoritative collections of Hadith was an outcome of the emergence of the Hadith sciences (*‘ulum al-Hadith*). These sciences dealt with issues pertaining to the authenticity of reports, the meaning of the transmitted texts and their implications. Among these disciplines were the science of Hadith narration (*‘ilm riwayat al-Hadith*) or technical Hadith vocabulary (*mustalah al-Hadith*) and the science of critical appraisal of the narrators of Hadith (*‘ilm al-jarh wa ‘l-ta’dil*). These sciences in particular developed methodological rules of Hadith criticism. (p. 14).

Papers with two authors

If the authors are stated in parenthesis, we insert the ampersand logogram & between the last names of the authors.

Dimitrijevska-Markoski and Daskalovski (2013) claim that “Following the disjoining of Macedonia from Yugoslavia, a period of liberalization of the media market occurred...” (p. 13).

After the disjoining of Macedonia from Yugoslavia, “a period of liberalization of the media market occurred...” (Dimitrijevska-Markoski & Daskalovski, 2013, p. 13).

Papers with three to five authors

When first stating such sources, state all authors.

(Rokai, Đere, Pal, & Kasaš, 2002)

When stating this source later, state only the first author and add et al.

(Rokai et al., 1982)

Papers of associations, corporations or other organisations

If the author is some organisation or corporation, its name needs to be placed in parenthesis as the author of that paper. If the organisation has a well-known abbreviated name, we write that name in a square bracket, after the full name, when first citing; each following citation will be marked by this abbreviated name.

First citation:

(Organization for Security and Co-operation in Europe [OSCE], 2000)

Later citations:

(OSCE, 2000)

Unpaginated sources (without the designated number of pages)

When we cite sources that do not show the number of pages (such as electronic sources), we need to use the number of the paragraph or the title of the section and the number of the paragraph in that section:

(Bogić, 2006, para. 5)

(Wild, 2005, Conclusion section, para. 1)

Authors with the same last name

When it comes to authors with the same last name, we need to use initials of the first name so that it is clear who we refer to.

Research done by J. Đorđević (1978) has lead to...

More references from the same author

If we have two or more references from the same author in the same year, we add letters “a”, “b”, etc. after the information on the year.

(Jacobs, 2005a)

(Jacobs, 2005b)

Two or more papers in one citation

When we cite two or more papers, we state the authors of original papers in order of publication in parenthesis and we separate them with a semicolon:

It is interesting that other authors confront relativism to realism, especially one of its forms that are popular in epistemology – convergent realism. (Sindelić, 1988; Kirk, 1999).

More papers of the same author published in different years

So Hodžić (2002, 2005) claims...

It is concluded (Hodžić, 2002, 2005).

Two authors of different papers cited in the same sentence

Šabić (1997) and Hodžić (2000) are...

Secondary sources

If the reference relates to a paper whose original was not possible to read for some reason, but a reference from it was found in the paper of some other author, such paper is a secondary source.

...its main aim is to exclude all relations of these countries from the authority of the world organization, even if acts of aggression occur (Shurshalov, 1969, as cited in Degan, 1970)

Unknown author

In cases when an author of certain paper is unknown, we use abbreviation Anon. (from Anonymous)

In the history of law... (Anon., 1904)

Web-sources in the text

If we cite literature available on the internet, we cite the author and publication year, if they are stated. If the author is unknown, we cite Anon. in the text and the year when the website was posted or updated. It is important to take care not to cite the date of access to the website, but the date when the text was published.

According to the research of juvenile delinquency (Agency for Statistics of Bosnia and Herzegovina, 2015)...

Researches on perpetrators of criminal offences (Anon., 2014)...

Bibliography

APA style dictates that the headlines are arranged so that the first line of every input is placed by the left margin, while other lines need to be indented.

References need to be arranged in alphabetical order. In terms of titles in foreign languages that start with definite or indefinite articles ("a", "the", "Die",...), article is ignored. Also, if a certain title begins with a number, we write that number in letters.

Citation of references in bibliography Books

Books with one author

Last name of the author, initials of the name (year of publication). *Title of the paper: subtitle*. Place of publication: publisher's name.

Tomić, Z. (2007). *Krivično pravo I: krivično djelo*. Sarajevo: Pravni fakultet.

Books with more editions (not cited if the book has only one edition)

Last name of the author, initials of the name (year of publication). *Title of the paper: subtitle* (No. of editions). Place of publication: publisher's name.

Sijerčić-Čolić, H. (2008). *Krivično procesno pravo. Knj. 1, Krivičnoprocesni subjekti i krivičnoprocesne radnje* (2. dopunjeno i izmijenjeno izd.). Sarajevo: Pravni fakultet .

Books with several authors

When we have several authors, we cite them all and add an ampersand (&). If we have more than seven authors, we cite the first six, then write an ellipsis, and write the last author in the end.

Author's last name, initials of the name, & last name, initials (year of publication). *Title of the paper: subtitle*. Place of publication: publisher's name.

two authors:

Dorđević, S., & Mitić, M. (2000). *Diplomatsko i konzularno pravo*. Beograd: Službeni list SRJ.

four authors:

Rokai, P., Đere, Z., Pal, T., & Kasaš, A. (2002). *Istorija Mađara*. Beograd: Clio.

Book, translation of the paper

Last name of the author, initials of the name (year of publication). *Title of the paper*. Initials of the name, last name, transl.). Place of publication: publisher's name.

Spic, E. H. (2011). *Umetnost i psiha: studija o psihoanalizi i esteticima*. (A. Nikšić, prev.). Beograd: Clio.

Book with an editor or organiser, collection of papers

If the book is a collection of papers from a scientific meeting or papers on a certain topic, we cite the organiser of that paper as the author and add his last name and initials in parenthesis together with "Ed." if it is the case of an editor, or "prep." if it is the case of a preparer.

Last name of the author, initials of the name (Ed.) (year of publication).

Title of the paper. Place of publication: publisher's name.

Last name of the author, initials of the name (Ed.) (year of publication). *Title of the paper*. Initials of the name last name, transl.). Place of publication:

publisher's name.

Đurković, M. (Ed.) (2007). *Srbija 2000-2006: država, društvo, privreda*. Beograd: Institut za evropske studije.

Doctoral dissertations

Last name of the author, initials of the name (year of publication). *Title of the paper* (doctoral dissertation). Name of the institution.

Izmirlija, M. (2014). *Transformacija funkcija moderne države* (doktorska disertacija). Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.

Articles in periodicals and collections of papers

Article in the collection of papers

Last name of the author, initials of the name (year of publication). The title of the section or article. In: Initials of the name Last name, (prepared by), *Title of the paper* (p. number of pages). Place of publication: publisher's name.

Radović, Z. (2007). Donošenje ustava. In: M. Đurković (Ed.). *Srbija 2000-2006: država, društvo, privreda* (pp. 27–38). Beograd: Institut za evropske studije.

Article from a scientific journal

Last name of the author, initials of the name (year of publication). Title of the article. *Title of the journal*, year (number), number of pages.

Gradašćević-Sijerčić, J. (2012). Pravci razvoja radnog zakonodavstva u BiH.

Pravni savjetnik, I (1), 65–73.

Article from a magazine

Article from a magazine has the same format as when we describe an article from a scientific journal, except that we add information on the month (if it is published monthly), and the information on the day (if it is published weekly).

Bubnjević, S. (2009, December). Skriveni keltski tragovi. *National Geographic Srbija*, 38, 110–117.

Article from the newspapers

In order to present these sources, we need to add information on the year, month and day for daily and weekly newspapers. Also, it is necessary to use “p.” when citing the page number.

Mišić, M. (Feb. 1st, 2012). Ju-Es stil smanjio gubitke. *Politika*, p. 11.

If the author of the article is not mentioned:

Straževica gotova za dva meseca. (Feb. 1st, 2012). *Politika*, p. 10.

Article from an encyclopaedia

Kinni, T. B. (2004). Disney, Walt (1901-1966): Founder of the Walt Disney Company. In *Encyclopedia of Leadership* (Vol. 1, pp. 345-349). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Online sources

Article from an online periodical

Stankov, S. (2006). Phylogenetic inference from homologous sequence data: minimum topological assumption, strict mutational compatibility consensus tree as the ultimate solution. *Biology Direct*, 1. Retrieved from: <http://www.biology-direct.com/content/1/1/5>

Websites

Information on the year refers to the date of creation, copyright date, or the date of last changes.

Kraizer, S. (2005). *Safe child*. Retrieved on February 29th, 2008 from <http://www.safechild.org/>

Article from an online encyclopaedia

Containerization. (2008). In *Encyclopædia Britannica*. Retrieved on February 29th, 2008 from <http://search.eb.com>

Laws

Title of the law, title of the publication where the law was published, number, year.

Zakon o javnim nabavkama. Službeni glasnik BiH, 39/14.

Izjava o etičnosti i savjesnosti Godišnjaka Pravnog fakulteta u Sarajevu

Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu je akademski naučni časopis koji se pridržava najviših standarda etike uredničkog rada, načela Etičkog kodeksa Univerziteta u Sarajevu, kao i načela Kodeksa ponašanja za urednike časopisa Komisije za izdavačku etiku (The COPE Code of Conduct for Journal Editors). Iskrenost, originalnost i poštenje od strane autora, kao i pravičnost, objektivnost i povjerljivost od strane urednika i recenzenata, vrijednosti su na kojima se zasniva uređivanje i izdavanje Godišnjaka Pravnog fakulteta u Sarajevu.

Kako bismo čitalačkoj publici ponudili kvalitetan sadržaj, navodimo sljedeća načela etike uredničkog rada kojih se moraju pridržavati autori, recenzenti i izdavač Godišnjaka.

Ukoliko se otkrije da rad predat za objavljivanje ne odgovara ovim načelima, nede biti objavljen u Godišnjaku.

Radovi podliježu dvostrukoj anonimnoj recenziji (double-blind peer review). Kroz proces recenziranja i uređivanja, prati se mogućnost plagiranja i falsificiranja sadržaja. U slučaju plagiranja, Redakcijski odbor izvještava autora o tome, te poduzima druge mjere.

Autori radova moraju jamčiti za izvornost objavljenih radova. Od autora se očekuje da riječi drugih autora, saradnika ili izvora adekvatno obilježe referencama. Autori koji predaju radove za Godišnjak moraju garantirati da su radovi njihovo originalno autorsko djelo, te da ni dijelovi, niti cijeli rad, nisu plagirani bez navođenja korištenih izvora. Bilo koji dio rada koji predstavlja citat ili parafrazu tuđih riječi ili djela, mora biti obilježen referencom odakle je preuzet. Autori bi trebali skrenuti pažnju na potencijalne finansijske ili druge sukobe interesa koji bi mogli utjecati na rezultate ili interpretaciju njihovih radova. Ukoliko autor otkrije grešku u radu, dužan je o tome obavijestiti Redakcijski odbor Godišnjaka, te pružiti podršku kako bi se greška odstranila ili rad povukao. Autori su takođe dužni radove ispraviti u skladu s preporukama recenzenata, kako bi se osigurala kvaliteta radova. Svi radovi se predaju u elektronskoj formi.

Izdavač osigurava dvostruku anonimnu recenziju radova predatih za objavljivanje u Godišnjaku. Nastojat će spriječiti bilo kakav potencijalni sukob

interesa između autora i izdavača. Izdavač takođe garantira da de podatke vezane za predate radove držati u tajnosti do objavljivanja, a ukoliko rad ne ispuni kriterije za objavljivanje, podaci ostaju trajno tajni. Izdavač zadržava pravo da provjerava da li su radovi originalni bilo kojim sredstvima (programima za otkrivanje plagijata i sl.).

Izdavač nastoji zadovoljiti potrebe autora i čitatelja, te stalno radi na poboljšanju kvalitete publikacije. Procesom recenziranja od strane renomiranih recenzenata osigurava kvalitetu radova koji se objavljuju u Godišnjaku. Izdavač osigurava autorima slobodu izražavanja. Izdavač je uvijek spreman naknadno objaviti ispravke, pojašnjenja ili izvinjenja, ukoliko je to potrebno.

Urednik poduzima opravdane mjere ukoliko su mu prezentirane etičke pritužbe na rad predat za objavljivanje ili već objavljeni rad, u suradnji s Redakcijskim odborom. Te mjere de uključivati kontaktiranje autora uz jasno objašnjenje zaprimljenih pritužbi, ali mogu takođe uključivati i komunikaciju s nadležnim institucijama i istražnim tijelima. Ukoliko se pritužba pokaže istinitom, izdavač povlači rad bez objavljivanja, ili u narednom broju štampa ispravku, izražavanje zabrinutosti ili neku drugu relevantnu napomenu. Svako prijavljeno neetičko ponašanje u odnosu na objavljene radove uredništvo je dužno provjeriti, bez obzira na to kada je rad objavljen.

Recenzenti radove ocjenjuju anonimno na osnovu sadržaja bez obzira na etničko porijeklo, spol, seksualnu orijentaciju, državljanstvo, religijska uvjerenja ili političku filozofiju autora. Dužni su da sve informacije o predatim rukopisima drže u tajnosti te da obavijeste glavnog urednika ukoliko primijete da autori krše autorska prava ili je njihov rad plagijat. Radove ocjenjuju objektivno i svoju ocjenu jasno obrazlažu u obrascu za recenziju. Ukoliko recenzent primijeti da nije kvalificiran ocijeniti rad ili da nije u mogućnosti ocijeniti ga, dužan je o tome obavijestiti glavnog urednika.

Ethics and Publication Malpractice Statement of Sarajevo Faculty of Law Yearbook

The Yearbook of the Faculty of Law in Sarajevo is an academic scientific journal that adheres to the highest standards of ethics in editorial work, principles of the Code of Ethics of Sarajevo University, as well as the principles of the Code of Conduct for Journal Editors of the Committee on Publication Ethics. Sincerity, originality and integrity of authors, as well as fairness, objectivity and confidentiality by editors and reviewers are the values on which the editing and publishing of Sarajevo Faculty of Law Yearbook are based on.

In order to offer high quality content to the reading audience, we present the following ethical principles of the editorial work which need to be abided by the authors, reviewers and publisher of the Yearbook.

If it is discovered that the paper submitted for publication does not correspond to these principles, it will not be published in the Yearbook.

The papers are subject to double-blind peer review. Through the process of reviewing and editing, the possibility of potential plagiarism and falsification of content is closely monitored. In the case of plagiarism, Editorial Board informs the author about it, and takes other measures as well.

Authors must guarantee for the originality of the publicised papers. Authors are expected to properly mark the words of other authors, associates or sources. Authors who submit papers for the Yearbook must guarantee that the papers are their original work, and that neither the segments nor the whole paper have been plagiarised without specifying the sources used. Any segment of the paper that represents a citation or paraphrase of someone else's words or papers must be specified by a reference signifying the original source. Authors should draw attention to potential financial or other conflicts of interest that could influence the results or the interpretation of their papers. If authors discover a mistake in the paper, they have a duty to inform the Editorial Board of the Yearbook about this and offer support in order to remove the mistake or withdraw the paper. Authors also have a duty to correct their papers in line with the recommendations of the reviewers, for the purpose of ensuring the quality of papers. All papers are submitted in electronic form .

Publisher ensures double-blind peer review of papers submitted for publishing. Publisher will try to prevent any potential conflict of interest between the author and publisher. Publisher also guarantees to keep the data relating to submitted papers in secrecy until the publication, and if the paper fails to meet the criteria for publication, the data remains permanently secret. The publisher reserves the right to verify whether the papers are original by any means necessary (software to detect plagiarism and similar).

Publisher strives to meet the needs of authors and readers and constantly works on improving the quality of publication. The review process by renowned reviewers ensures the quality of papers that are published in the Yearbook. Publisher ensures the freedom of expression to authors. Publisher is always ready to subsequently publicise corrections, clarifications or apologies, if necessary .

The editor undertakes reasonable measures if he is presented with ethical complaints to a paper submitted for publication or an already publicised paper, in cooperation with the Editorial Board. These measures stipulate that the author needs to be informed about the complaints with clear clarification of the received complaints, but they may also include the communication with competent institutions and investigative bodies. If the complaint turns out to be true, the publisher withdraws the paper without publication or prints a correction, expression of concern or some other relevant remark. Editorial staff has a duty to inspect every unethical action in relation to the publicised papers, regardless of when the paper was publicised.

Reviewers evaluate the papers anonymously based on the content and regardless of ethnic background, gender, sexual orientation, citizenship, religious beliefs or political philosophy of the author. They have a duty to keep all information on the submitted manuscripts in secrecy and to inform the editor-in-chief if they notice that authors are in violation of copyrights or if their paper is plagiarised. They evaluate the papers objectively and clearly clarify their evaluation in the review form. If reviewers come to learn that they are unqualified to evaluate the paper or that they are unable to evaluate it, they have a duty to notify the editor-in-chief.

ISSN 0581-7471

