

ISSN 1512-6706

**REVIJA ZA PRAVO  
I EKONOMIJU**

**REVIEW FOR LAW  
& ECONOMICS**

**Radovi sa Četvrte međunarodne naučne konferencije  
“Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i  
Hercegovine u Evropsku uniju**

**Godina 22. broj 1. Mostar 2021.**

**REVIJA ZA PRAVO I EKONOMIJU  
REVIEW FOR LAW AND ECONOMICS**

**Izdavač – Publisher**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

**Za izdavača – For Publisher**

dekan prof. dr. Alena Huseinbegović

**Uredništvo – Editorial Board**

prof. dr. Amra Jašarbegović

glavni i odgovorni urednik – Editor in Chief

prof. dr. Jozo Čizmić

prof. dr. Goran Koevski

doc. dr. Nerma Čolaković – Prguda

viša ass. mr. Sunčica Hajdarović

**Adresa uredništva:** Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, Univerzitetski kampus b.b.

Časopis izlazi polugodišnje. Radovi se klasificiraju i referiraju po UDC i JEL publikacijama, London, Pittsburgh i Sydney, a svi prilozi iz Revije za pravo i ekonomiju referiraju se u EBSCO bazi.

## **SADRŽAJ:**

### **IZVORNI NAUČNI RADOVI**

Prof. dr. Edin Rizvanović

**VLASTORUČNO POSTDEJTONSKO NORMIRANJE - POSLOVNI  
SISTEM KAO PRIMJER ..... 7**

Prof. dr. Alena Huseinbegović

Prof. dr. Viktorija Haubrich

Ernest Rechner, mag.iur.

**ELEKTRONIČKI DOKAZI U PARNIČNOM POSTUPKU-  
MODERNIZACIJA PARNIČNOG POSTUPKA ..... 23**

Prof. dr. Edin Rizvanović

Doc. dr. Emina Hasanagić

**POLOŽAJ PROFESIONALNIH SPORTISTA U OKVIRU SLOBODE  
KRETANJA RADNIKA U PRAVU EVROPSKE UNIJE ..... 53**

Prof. dr. Rebeka Kotlo

**OSTVARENJE PRISTUPA PRAVDI PUTEM BESPLATNE PRAVNE  
POMOĆI - PRAVNI OKVIR I PRAKSA DJELOVANJA U BOSNI I  
HERCEGOVINI, SA ANALIZOM (NE)USKLAĐENOSTI PREMA  
MEĐUNARODNIM STANDARDIMA ..... 76**

Prof. dr. Amra Jašarbegović

**ULOGA NACIONALNIH PARLAMENATA U AKTIVNOSTIMA  
EVROPSKE UNIJE, SA POSEBNIM OSVRTOM NA NJIHOVU ULOGU  
U POŠTIVANJU NAČELA SUPSIDIJARNOSTI ..... 103**

Prof. dr. Aida Mulalić

Prof. dr. Maša Alijević

**FISKALNI SUVERENITET U KONTEKSTU NOVIH FORMI  
OPOREZIVANJA ..... 119**

Prof. dr. Amra Mahmutagić

**POČECI RAZVOJA OBLIGACIONIH ODNOSA I NJIHOV UTICAJ NA  
PRAVNE SISTEME SPECIFIČNIH KULTURNO-CIVILIZACIJSKIH  
KRUGOVA ..... 133**

Doc. dr. Emina Hasanagić  
**AKTIVNE POLITIKE NA TRŽIŠTU RADA U EVROPSKOJ UNIJI ... 154**

Dr. sc. iur. Sanja Kavaz Hukić  
**REFORMA POSLOVANJA JAVNIH PREDUZEĆA – POVEĆANJE  
ODGOVORNOSTI I TRANSPARENTNOSTI KAO SUŠTINSKI  
ISKORACI U SKLOPU INTEGRACIONOG PROCESA BOSNE I  
HERCEGOVINE U EUROPSKU UNIJU ..... 177**

### **PREGLEDNI NAUČNI RADOVI**

Doc. dr. Maja Pilić  
Marko Pilić, mag. forens  
**KAZNENOPRAVNI IZAZOVI U PODRUČJU KIBERNETIČKE  
SIGURNOSTI NA PUTU BOSNE I HERCEGOVINE K EUROPSKOJ  
UNIJI ..... 199**

Amila Koso, mr. iur  
**LJUDSKI POTENCIJAL KAO VRIJEDNOSNI FAKTOR U  
EVROPSKOM SISTEMU REFORME JAVNE UPRAVE U BIH ..... 223**

Mr. Dženana Skomorac-Kos  
**UZROČNA VEZA IZMEĐU PROTIVPRAVNE RADNJE I ŠTETE S  
POSEBNIM OSVRTOM NA SUDSKU PRAKSU EUROPSKE UNIJE .. 238**

Mr. sc. Božo Koprivica  
**POVIJEST I PRAVNI OBLICI LEASING-A ..... 257**

***IZVORNI NAUČNI RADOVI***



## **VLASTORUČNO POSTDEJTONSKO NORMIRANJE - POSLOVNI SISTEM KAO PRIMJER**

**Sažetak:** Autor u ovom radu, na primjerima iz poslovnog sistema, analizira postdejtonsku normativnu aktivnost. Dejtonskim sporazumom, pored potvrde državnopravnog kontinuiteta BiH, utvrđen je pravni okvir, uspostavljena institucionalna struktura, izvršena raspodjela nadležnosti, te istaknut značaj poštivanja ljudskih prava. Postdejtonski period karakterizira kreiranje znatno drugačijeg pravnog sistema, sa izrazitim novinama u oblasti poslovnog sistema, koje su determinirane transformacijom vlasništva. Izgradnja tržišne ekonomije zahtijeva afirmaciju funkcija tržišta, ali i drugačiju poziciju države u odnosu na tržište. Ostvarenje normativne funkcije države prati se u kvantitativnom i kvalitativnom smislu, na relaciji državni propisi vs entitetski propisi, kroz analizu (ne)adekvatnosti norme i njene primjene. U tom smislu od izuzetnog značaja je institucionalni segment i njegova funkcionalnost. Kontekst je dvojako određen: eksternom dimenzijom - europskim integracionim procesom, odnosno obavezom prihvatanja pravne stečevine, i internom (samo našom) dimenzijom - potrebom izgradnje temeljnih karika društvenog sistema: kompetentnosti, konkurencije i odgovornosti

**Ključne riječi:** funkcije države, norma, tržište, institucije, odgovornost

### **1. Uvod**

Dejtonski mirovni sporazum, temeljem kompromisa njegovih kreatora, pored prekida ratnih dejstava i potvrde državnopravnog kontinuiteta Bosne i Hercegovine, donosi drugačiji ustavni okvir, teritorijalni preustroj, uvodi sistem zaštite ljudskih prava, i utvrđuje obaveze strana potpisnica. Pored primjedbi na pojedina dejtonska mirovna rješenja, poput asimetričnosti po pitanju entitetske (de) centralizacije, i skučenih ovlaštenja centralne vlade, postoje pojedina rješenja koja nisu dovoljno iskorištena, primjera radi - institucionalizacija zaštite ljudskih prava (putem introdukcije ureda ombudsmena), utvrđivanje kriterija kompetentnosti, te obaveze poštivanja potpisanog, što za potpisnice (posebno susjedne zemlje) znači i poštivanje izbornih pravila. I pored istaknute uloge stranaca, značaj dejtonskih rješenja nije moguće utvrditi bez analize udjela domaćeg zakonodavca u kreiranju pravnog okvira, obzirom da dvadesetpetogodišnji postdejtonski normativni okvir oblikuje ekonomsku, političku i socijalnu sliku u zemlji.

Cjelokupan postdejtonski proces determiniran je vlasničkom transformacijom, pretvorbom ranije dominantnog društvenog vlasništva u privatno, preko nekonzistentnog privatizacijskog modela, koji nije mogao rezultirati ostvarenjem društveno poželjnih ciljeva, koji prvenstveno referiraju na realnu procjenu društvene imovine i na poziciju (socijalni status) radnika.

Istovremeno, izostala je restitucija, gdje se BiH pojavljuje kao jedina zemlja, nasljednica SFRJ, koja nije pravno regulirala ovo pitanje, što otežava izgradnju naprednijeg ekonomskog i društvenog sistema. Pored toga, nejasna vlasnička struktura (kontekst ljudska prava - pravo na imovinu) i pravna nesigurnost u suprotnosti su sa dejtonskim postavkama o zaštiti privatnog vlasništva i unapređenju tržišne privrede. Umjesto prijeratne dogovorne ekonomije vlast u BiH treba izgraditi tržišnu ekonomiju, što podrazumijeva ostvarenje funkcija tržišta (selekcija, alokacija, distribucija), ali i drugačije određenje države prema tržištu, gdje će se država pojaviti u ulozi korektora, temeljem korištenja ekonomske funkcije, izražene kroz realokaciju i redistribuciju resursa, te stabilizaciju privrednih tokova.

Ostvarenje normativne funkcije, koja je za svaku državu podrazumijevajućeg karaktera, treba pratiti kroz vremensku odrednicu, te kroz kvalitet donesenih propisa, odnosno njihovu svrsishodnost i provodivost, i to kroz obje sastavnice norme: dispoziciju i sankciju. Unutar poslovnog sistema kao imperativ se nameće ravnopravnost tržišnih sudionika, što referira na sve tri karike: osnivanje, natjecanje i prestanak. U tom smislu vrijedi izdvojiti značaj pravila fer tržišnog nadmetanja, zatim poziciju najvažnije kategorije privrednih subjekata: malih i srednjih preduzeća, koja je na konfuzan način regulirana entitetskim propisima, te načine njihovog prestanka: stečaj, koji predstavlja razdjelnicu u poslovanju, jer može značiti prestanak rada, ali i nastavak poslovanja, i likvidaciju - definitivno gašenje. Pored navedenog, od izuzetnog značaja je reguliranje određenja države prema tržištu (državni intervencionizam) koji se realizira izdvajanjem javnih sredstava putem sistema državne pomoći, usmjerenih ka malim i srednjim preduzećima, sektorima u krizi, poljoprivredi, regijama koje zaostaju u razvoju, zaštiti životne sredine, istraživačko-razvojnoj djelatnosti, i sl., a što je u uskoj vezi sa pravilima konkurencije.

Poslovanje tržišnih sudionika, prezentirano u finansijskim izvještajima, podložno je reviziji- potvrdi istinitosti i objektivnosti finansijskog stanja, a čiji se značaj relativizira federalnim zakonom. Pored toga, normativno određenje prema institucionalnom segmentu teleološki je manjkavo, što je posebno vidljivo iz primjera Komisije za vrijednosne papire Federacije BiH - slučaj ekskulpacije od odgovornosti njenih članova, dok je u slučaju Razvojne banke riječ o neiskorištenosti zakonskih ovlaštenja. Kada je u pitanju najvažniji integracijski dokument -Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), može se govoriti o njegovoj marginalizaciji, ponajprije u pogledu institucionalnog segmenta, posebno glavnog zajedničkog organa - Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje.

U Dejtonskom mirovnom sporazumu (1995) nalazi se riječ kompetentnost, koju također susrećemo 24 godine poslije - u Mišljenju Europske komisije (maj



2019), povodom zahtjeva BiH za članstvo u Europskoj uniji. U navedenom postdejtonskom periodu, između ove dvije referentne tačke, riječ kompetentnost je u značajnoj mjeri apstrahirana.

## 2. Dejtonski okvir

Dejtonskim mirovnim rješenjima, u našoj zemlji, atribuirala se ambivalentan karakter - od istovremeno pripadajuće zasluge za mir do glavnog (isključivog) krivca za postratno društveno stanje. Sadržaj Dejtonskog mirovnog sporazuma (Ustava) predstavlja odraz interesnog kompromisa velikih sila, koji je neizostavno rezultirao određenim funkcionalnim ograničenjima, poput asimetričnog entitetskog uređenja - centralizacije u Republici Srpskoj vs decentralizacija u Federaciji BiH, prekomjerne različitosti entitetskih propisa, i značajne autonomije kantona u Federaciji BiH. Ipak, analiza mirovnih (ustavnih) rješenja nudi i nešto drugačiju sliku od one kakva se prezentira u javnosti. Tako, u kontekstu afirmativnih odredbi, prema članu 1. Općeg okvirnog sporazuma:<sup>1</sup> „Strane će sprovoditi svoje odnose u skladu sa principima izloženim u Povelji Ujedinjenih nacija, kao i u Helsinškom završnom aktu i drugim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Europi (OSCE). Posebno, strane će u potpunosti poštovati suverenu jednakost jedna druge, rješavaće sporna pitanja mirnim sredstvima i uzdržavat će se od bilo kakvih akcija, putem prijetnje ili upotrebe sile ili na bilo koji drugi način, protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine ili bilo koje druge države.“ Na ovu odredbu naslanja se član 4. Sporazuma: „Strane pozdravljaju i prihvataju izborni program za BiH kao što je izloženo u Aneksu 3. Strane će u potpunosti poštovati i promovisati ispunjenje tog programa.“ Pored mira, nesporni doprinos Daytonu je verifikiranje državnopravnog kontinuiteta BiH - član I. Ustava: „BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država“ uz naznaku da je: „BiH demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora“. Potvrdu državnosti, osim u Daytonu, nalazimo i u nekim drugim veoma bitnim međunarodnim sporazumima, poput Sporazuma o pitanjima sukcesije.<sup>2</sup>

---

1 Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini zaključen je 21.11.1995. godine. Strane potpisnice su: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija. Mirovni sporazum se sastoji od Općeg okvirnog sporazuma, Sporazuma o njegovom potpisivanju, te 11 aneksa po numeraciji, plus aneksi o Vojnom aspektu mirovnog sporazuma i o Regionalnoj stabilizaciji. [www.udcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf](http://www.udcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf)

2 U preambuli Sporazuma (SPS) stoji da su: „Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Makedonija, Republika Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, pet jednako suverenih država nasljednica bivše Jugoslavije“. Pitanja nasljedstva države, koja su proistekla iz raspada bivše SFRJ, regulirana su članom 8. SPS-a: „Svaka država nasljednica, na osnovu reciprociteta će poduzeti potrebne mjere u skladu sa internim zakonom da bi osigurala da se odredbe ovog sporazuma priznaju i sprovode u njenim sudovima, organima uprave...“ te članom 9. SPS-a: „Sporazum će države nasljednice implementirati u dobroj vjeri, u duhu Povelje UN i u skladu sa međunarodnim pravom“. Službeni glasnik BiH br. 10/2001.

Ustav BiH (Aneks 4) u Preambuli, pored opredjeljenosti za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost BiH, te pozivanja na univerzalnu Deklaraciju o ljudskim pravima, donosi, istina u diskretnom obimu, i ekonomske odredbe, koje referiraju na potrebu poticanja općeg blagostanja i ekonomskog razvoja, a što će se ostvariti kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede. Navođenje zaštite privatnog vlasništva je vrlo bitno jer je ono uvjet za razvoj privatnog poduzetništva, koje uz pravila fer tržišnog nadmetanja predstavljaju *conditio sine qua non* razvoja tržišne ekonomije. Ovome treba dodati i odredbu iz člana I. Ustava prema kojoj Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja roba, usluga, ljudi i kapitala, čime se na bh. tržištu garantiraju osnovne slobode.<sup>3</sup>

Član II. Ustava tretira pitanje ljudskih prava i sloboda na način da nameće obavezu Bosni i Hercegovini i entitetima da osiguraju najveći nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>4</sup> Prava i slobode predviđeni u Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima direktno se primjenjuju u BiH, što znači da imaju prioritet nad svim drugim zakonima. Istovremeno, utvrđen je katalog prava, na koja ove odredbe prioritetno referiraju: pravo na život, pravo na imovinu, pravo na slobodu i sigurnost osoba, pravo na fer saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, pravo na privatan i porodičan život, sloboda misli, savjesti i vjera, sloboda izražavanja, sloboda mirnog okupljanja i udruživanja, pravo na obrazovanje, pravo na slobodu kretanja i prebivalište, prava iz radnog odnosa i pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu zaštitu. Načelom nediskriminacije - član II/4. Ustava, nastoji se osigurati uživanje prava i sloboda bez obzira na pol, rasu, vjeru, jezik<sup>5</sup>, nacionalno i društveno porijeklo. Sporazumom o ljudskim pravima (Aneks 6) potvrđuje se i pojačava obaveza poštivanja najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

### 3. Normiranje poslovnog sistema

Postdejtonski period karakterizira izgradnja sistema baziranog na novom dominantnom vlasničkom obliku - privatnom vlasništvu. To je značilo potrebu

3 Iz današnje perspektive nestvarno djeluju odredbe iz Aneksa 9. - Sporazum o osnivanju Javnih korporacija BiH, prema kojima se kod osnivanja transportne korporacije, odnosno izbora rukovodstva i osoblja korporacije, insistira na kompetentnosti. [www.udcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf](http://www.udcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf)

4 U članu X. Ustava - Izmjene i dopune, navodi se da Ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu, ali i da se nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može eliminirati niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II. ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba.

5 Kršenje načela nediskriminacije prisutno je i u odnosu na bosanski jezik. Ovo i pored činjenice da se prema popisu iz 1991. godine, kada je Bosna i Hercegovina bila u sastavu Jugoslavije, kao i u zadnjem popisu iz 2013. godine, najveći broj građana naše zemlje izjasnio da govori bosanskim jezikom.

transformacije ranijeg društvenog vlasništva u državno vlasništvo (posredstvom agencija za privatizaciju), a potom u privatno vlasništvo, kroz proces privatizacije, koji je u značajnoj mjeri determinirao ukupne društvene procese. Kada je riječ o izgradnji pravnog sistema, i ostvarenju normativne funkcije države, ista se može pratiti kroz dvije referentne tačke - neučinkovit privatizacijski model i izostanak restitucije, koje su u postdejtonskom četvrtstoljetnom periodu značajno doprinijele kreiranju vlastitih normativnih ograničenja.

### **3.1. Neadekvatnost norme - od tržišnog natjecanja do Komisije**

Niz je primjera neadekvatnog normiranja, prvenstveno teleološke provenijencije, bilo kroz dispoziciju ili sankciju, ili kroz vezanu manjkavost.

a) Reguliranje fer tržišnog nadmetanje u svakoj zemlji ima izniman značaj. Naime, propisi o tržišnom nadmetanju reflektiraju sistem vrijednosti društva, čime svjedoče o određenju tog društva prema potrebi fer natjecanja.<sup>6</sup> Poštena konkurencija je uvjet za ekonomski i društveni napredak. U ekonomskom smislu to bi značilo kvalitetnije, jeftinije i raznovrsnije proizvode, bolju poziciju potrošača, poticanje inovativnosti, što u zbirnom izrazu utječe na povećanje bruto društvenog proizvoda i rast životnog standarda.<sup>7</sup> Idealna konkurencija implicira načelo ravnopravnosti tržišnih učesnika, počev od registracije<sup>8</sup> (ulaska na tržište) pa do načina prestanka (stečaj, likvidacija). Osnovni nedostatak našeg Zakona o konkurenciji<sup>9</sup> sadržan je u načinu odlučivanja (član 24. ZK-a) koji implicira etnički (i entitetski) veto, gdje je za svaku punovažnu odluku nadležnog organa - Konkurencijskog vijeća, kojom se tretira potencijalno nedozvoljeno ponašanje tržišnih učesnika, potreban jedan glas pripadnika svakog od tri konstitutivna naroda. Drugim riječima, u Vijeću koje broji ukupno šest članova - po dva predstavnika iz reda konstitutivnih naroda, većina od pet glasova Vijeća, uvažavajući etničku

---

6 Temelj takvog određenja predstavlja Izborni zakon BiH. Ovaj zakon sadrži pojedine odredbe koje relativiziraju značaj fer političke borbe, čine upitnim pitanje izbornog legitimiteta (legitimnog predstavljanja), i time sužavaju prostor izgradnji demokratskog društva. U prilog tome odredbe o kompenzacijskim mandatima. Tako, članom 9.2. zakona predviđeno je da: „Od 28 članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH ... 21 bira se prema formuli proporcionalne zastupljenosti, a sedam su kompenzacijski mandati. Od 14 članova iz RS-a 9 se bira proporcionalno, a 5 su kompenzacijski mandati“ dok u članu 10.2. zakona stoji da: „Od 98 mandata za Predstavnički dom Parlamenta FBiH između 23% i 27% su kompenzacijski“. Službeni glasnik BiH br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16.

7 Na značaj konkurencije svojim naslovom upućuje i Glava VI Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) - Usklađivanje zakona, provođenje zakona i pravila konkurencije.

8 Reformskom agendom za Bosnu i Hercegovinu (2015), odnosno Akcionim planom, bilo je predviđeno osnivanje privrednih sudova u Federaciji BiH za 2016/2017. godinu. Privredni sudovi postoje u RS-u već skoro 10 godina. Sve susjedne zemlje imaju ovu vrstu specijaliziranih sudova, obzirom na nasljeđe bivše SFRJ. Isti bi, i.a., doprinijeli bržoj registraciji poslovnih subjekata, bržem rješavanju sporova i efikasnijem stečajnom postupku. Poređenja radi, u Federaciji BiH vrijeme potrebno za registraciju privrednih društava je 11,06 dana, a u Republici Srpskoj 1,8 dana. [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)

9 Službeni glasnik BiH br. 48/05, 76/07, 80/09. U daljnjem tekstu ZK.

homogenost, nisu tri glasa, već se odluka, prema ovoj odredbi, treba donijeti konsenzusom, koji implicira podudarnost sa kvorumom. Na ovaj način relativizira se općedruštveni značaj fer tržišnog nadmetanja.<sup>10</sup>

Drugi bitan nedostatak referira na zabranjene sporazume - član 4. ZK-a: „Zabranjeni su sporazumi, ugovori ... privrednih subjekata ... koji za cilj i posljedicu imaju spriječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišne konkurencije...“. U članu 101. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU, Lisabonski ugovor, 2007) stoji alternativno određenje - „cilj ili posljedica“, što znači da je prema pravnoj stečevini EU dovoljna namjera da bi se takvo tržišno ponašanje moglo procesuirati, za razliku od BiH, gdje je nužno da nastupi posljedica, pa ako nastupi, i ako se uđe postupak procjene dozvoljenosti takvog ponašanja, na putu stoji utvrđeni način glasanja.

b) Mala i srednja preduzeća (MSP) predstavljaju po brojnosti najznačajniju kategoriju poslovnih subjekata u razvijenim zemljama. U Federaciji BiH pozicija MSP-a regulirana je Zakonom o poticanju razvoja male privrede (ZPRMP, Službene novine FBiH, br. 17/06 i 25/09), a u Republici Srpskoj Zakonom o razvoju malih i srednjih preduzeća (ZRMSP, Službeni glasnik RS, br. 50/2013 i 56/2013). Letimičan pogled na federalni Zakon o poticanju razvoja male privrede upućuje na njegovu arhaičnost i nekonzistentnost. Terminološke odrednice, kriteriji za klasifikaciju MSP-a, te odredbe o iznosu moguće potpore, temeljni su argumenti za navedenu tvrdnju. Prema članu 2. ZPRMP-a FBiH malu privredu čine subjekti male privrede, fizičke i pravne osobe, koji su: samostalni u poslovanju, zapošljavaju godišnje manje od 250 osoba, i ostvaruju godišnji promet do 40 miliona KM i/ili čiji godišnji bilans ne prelazi 30 miliona KM.<sup>11</sup> U tom smislu mikro subjekti male privrede definirani su kao fizičke i pravne osobe koje zapošljavaju prosječno godišnje manje od deset osoba i čiji godišnji promet i/ili godišnji bilans stanja ne prelazi 400.000 KM. Navedena definicija ne uvažava odredbe ostalih referentnih zakona, poput Zakona o porezu na dodanu vrijednost,<sup>12</sup> po kojem se obveznicima plaćanja PDV-a ne smatraju poslovni subjekti sa ukupnim godišnjim prometom do 50.000 KM.

Po zakonu mali subjekti male privrede zapošljavaju prosječno godišnje manje od 50 osoba i čiji godišnji promet i/ili godišnji bilans stanja ne prelazi 4 miliona KM. Srednji subjekti male privrede imaju manje od 250 osoba, godišnji

10 Na koji implicite ukazuje i Europska komisija, svojim Mišljenjem o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Uniji (29.5.2019) koje sadrži 14 ključnih preporuka, u četiri oblasti, koja već u prvoj od njih - demokratija/ funkcionalnost, u tački 4. g preporučuje: „kako bi se osiguralo da se sva upravna tijela, sa zadaćom da provode pravnu stečevinu, temelje samo na stručnosti i da ukinu pravo veta pri donošenju odluka, u skladu s pravnom stečevinom. Ostale tri oblasti su: vladavina prava, temeljna prava i reforma javne uprave.

11 U Republici Srpskoj status MSP-a imaju privredni subjekti koji ispunjavaju kriterije: broja zaposlenih, ukupni godišnji prihod manji od 8 miliona KM ili imaju vrijednost poslovne imovine do 4 miliona KM, i nezavisni su u poslovanju; član 6. ZRMSP-a RS.

12 Osoba čiji ukupan promet dobara ili usluga u prethodnoj godini ne prelazi ... iznos određen čl. 57. st. 1. ovog zakona, nije obveznik u smislu odredbi ovog zakona; član 44. Zakona o PDV-u, Službeni glasnik BiH, br. 09/05.

promet do 40 miliona KM i/ili godišnji bilans stanja do 30 miliona KM. U pogledu trećeg kriterija (čl. 3. ZPRMP-a) - neovisnost subjekata male privrede, situacija je identična europskim iskustvima: „Samostalnost u poslovanju postoji: ako druge fizičke ili pravne osobe, koje ne ispunjavaju uvjete iz člana 2. ovog zakona pojedinačno ili zajednički, nisu vlasnici kapitala ili ne učestvuju u pravu odlučivanja više od 25% u subjektu male privrede...” s tim da, za razliku od komunitarnih rješenja, naš zakon ne eksplicira potrebu kumuliranja navedena tri kriterija.

Članom 12. zakona propisano je da se iz federalnog budžeta za MSP izdvaja do 2% sredstava, čime se otvara prostor izdvajanju značajno manjih sredstava od onih koji su potrebni osnovnoj kategoriji poslovnih subjekata.

Osim ova dva osnovna pravna izvora, odredbe o MSP-u sadržane su u Zakonu o računovodstvu i reviziji (ZRR, Službene novine FBiH, br. 83/09) i Zakonu o sistemu državne pomoći (ZSDP, Službeni glasnik BiH, br. 10/12). Zakon o računovodstvu i reviziji FBiH, osim terminološke različitosti, nudi drugačije kriterije klasifikacije, pa tako (član 4. ZRR-a) pravne osobe se razvrstavaju na male, srednje i velike, zavisno od pokazatelja utvrđenih na dan sastavljanja finansijskih izvještaja u poslovnoj godini, a to su: visina prihoda, vrijednost imovine, prosječan broj zaposlenika u toku poslovne godine.<sup>13</sup> Prema ZSDP-u BiH mala i srednja preduzeća su svi privredni subjekti definirani kao mala ili srednja preduzeća u skladu s odgovarajućom legislativom Europske unije.

c) Stečaj predstavlja veoma važan institut za poslovni sistem svake zemlje, jer može značiti gašenje privrednog društva, ali i suprotan ishod - opstanak tog društva na tržištu, u slučaju prihvatanja stečajnog plana - reorganizacije. Stečaj ima općedruštveni značaj jer su za njegov ishod pored stečajnog dužnika, njegovih radnika i osnivača društva (vlasnika), zainteresirani povjerioci, dužnici tog društva, konkurenti, te država, i to iz više razloga: mogućeg nestanka poreznog obveznika, uvećanja socijalnih problema (otpušteni radnici), i time mogućeg rasta stope nezaposlenosti, te zbog slabljenja tržišne konkurencije.

Federalni Zakon o stečajnom postupku (ZSP, Službene novine FBiH br. 29/03, 32/04, 42/06, 4/17, 52/18) terminološki je nekonzistentan obzirom da referira na uređenje postupka, a ne na značaj ovog instituta. Zakon ne pruža garancije za zaštitu imovine stečajnog dužnika, a ako nje nema onda se gubi svrha postupka, a to znači da ni cilj postupka (namirenje povjerilaca) neće biti ostvaren. Otežanju

---

13 Male pravne osobe su one koje ispunjavaju najmanje dva od sljedećih uvjeta: prosječan broj zaposlenih manji od 50, prosječna vrijednost poslovne imovine na kraju poslovne godine je manja od 1 miliona KM, ukupan godišnji prihod manji od 2 miliona KM. Srednje pravne osobe su one koje na dan sastavljanja finansijskih izvještaja ispunjavaju dva od navedena tri uvjeta: prosječan broj zaposlenih u toku godine od 50 do 250, prosječna vrijednost poslovne imovine na kraju poslovne godine iznosi od 1 miliona do 4 miliona KM, ili ukupan godišnji prihod iznosi između 2 miliona KM i 8 miliona KM. Prema Zakonu o računovodstvu i reviziji RS-a (ZRR, Službeni glasnik RS, br. 94/15) mikro preduzeće ima manje od 10 zaposlenih, imovinu vrijednosti do 250.000 KM, odnosno prihode do 500.000 KM. Mala preduzeća imaju do 50 zaposlenih, do 1 miliona KM poslovne imovine, odnosno do 2 miliona KM prihoda, dok srednje preduzeće ima do 250 zaposlenih, do 4 miliona KM poslovne imovine, odnosno do 8 miliona KM prihoda.

ostvarenja ovog cilja doprinosi i obaveza povjerilaca da, ukoliko žele pokrenuti stečajni postupak, predjuje troškove postupka, te da plate značajne takse.<sup>14</sup>

Isti tako, odredbe o reorganizaciji stečajnog dužnika nisu u službi svrsishodnog rješenja krizne situacije (insolventnost - nemogućnost izmirenja dospjelih novčanih obaveza) jer se čl. 142. kaže da je reorganizacija fakultativna, te da ukoliko se usvoji stečajni plan da je i nadzor fakultativan (čl. 185. ZSP-a).<sup>15</sup> Konzistentnost neadekvatnog normiranja stečaja došla je do izražaja i u krivičnom zakonodavstvu. Tako, kod privrednog krivičnog djela prouzrokovanje stečaja - čl. 243. Krivičnog zakona FBiH (Službene novine br. 36/03, ..., 75/17) za krivičnu odgovornost potreban je umišljaj, izražen kroz: svijest o nesposobnosti za plaćanje, svijest o poduzimanju nekog od oblika radnje učinjenja (prekomjerno trošenje, otuđenje imovine u bescijenje), svijest da su to radnje koje dovode ili mogu dovesti do umanjenja "vlastite" imovine, kao i svijest da se to čini s određenim ciljem - umanjenje buduće stečajne mase.

d) Revizija sukladno članu 49. ZRR-a predstavlja postupak provjere i ocjene finansijskih izvještaja te podataka i metoda koje se primjenjuju pri sastavljanju finansijskih izvještaja, na osnovu kojih se daje stručno i neovisno mišljenje o istinitosti i objektivnosti finansijskog stanja, rezultata poslovanja i novčanih tokova pravnih osoba, u skladu sa Međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS), Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja (MSFI) i drugim propisima u Federaciji, u cilju zaštite javnog interesa. Iz navedene odredbe vidljiv je smisao i značaj revizije. Međutim, postavka o karakteru datog revizorskog mišljenja relativizira smisao revizije. Tako, prema čl. 53. st. 2. ZRR-a: „Mišljenje ovlaštenog revizora mora biti izraženo u skladu sa MSR i može biti pozitivno, mišljenje sa rezervom, negativno ili u formi u kojoj se revizor suzdržava od davanja mišljenja“. Pored mogućeg suzdržavanja od mišljenja, revizorima (član 50. st. 7. i 8.) se nameće obaveza osiguranja od odgovornosti za štetu koju bi privrednim društvima moglo počinuti „neadekvatno revizorsko mišljenje“, s tim da minimalna svota pokrića po štetnom događaju iznosi 50.000 KM. U slučaju takvog postupka prema bankama, investicionim fondovima i društvima za osiguranje minimalna svota pokrića po štetnom događaju koje bi revizorsko društvo moglo prouzrokovati iznosi 500.000 KM.

e) Primjere neadekvatnog normiranja nalazimo kod glavne institucije na finansijskom tržištu - Komisije za vrijednosne papire. Nastanak Komisije za vrijednosne papire vezuje se prije svega za privatizacijski proces i introdukciju

14 Tako, prema Zakonu o sudskim taksama HNK (Službene novine HNK br. 04/09) postoji nekoliko vrsta taksi u postupku stečaja, počev od prijedloga za otvaranje, preko prijave povjerilaca - 0,9% od vrijednosti potraživanja (od 45-9000 KM), žalbe u stečajnom postupku - 0,9% vrijednosti potraživanja (90-9000 KM) i takse za podmirenje dugova stečajne mase - u rasponu od 90 do 900 KM.

15 Nakon što povjerioci prihvate stečajni plan, te nakon pristanka stečajnog dužnika, stečajni sud odlučuje o potvrđivanju plana, uz prethodno saslušanje stečajnog upravnika, stečajnog dužnika i odbora povjerilaca - čl. 157. ZSP-a. Prema ovom članu sud može pozvati i nadležnu privrednu komoru da se izjasni o stečajnom planu.



korporacionih vrijednosnih papira - dionica. Komisija je po zakonu neovisan pravni subjekt, čiji je cilj uređivanje i nadziranje izdavanja i trgovanja vrijednosnim papirima. Nedostaci se tiču prije svega sastava (mandata) Komisije i sistema odgovornosti. Tako, Komisiju čine predsjednik, zamjenik predsjednika i tri člana koje imenuje i razrješava predsjednik Federacije BiH, uz saglasnost potpredsjednika Federacije i potvrđuje Parlament Federacije. Za svoj rad Komisija odgovara Parlamentu Federacije BiH, kojem podnosi godišnji finansijski plan i godišnji izvještaj o radu za prethodnu godinu.

Jedan član Komisije, najmanje u jednom mandatu, imenuje se iz reda inozemnih stručnjaka. Mandat Komisije traje pet godina. Broj mandata nije ograničen. Prilikom imenovanja Komisije za svaki naredni mandat, imenuju se najmanje dva člana Komisije iz prethodnog mandata. Komisija odlučuje većinom glasova ukupnog broja članova među kojima je obavezno predsjednik ili zamjenik predsjednika Komisije.

Članom 17.a Zakona<sup>16</sup> utvrđena je odgovornost članova Komisije: „Predsjednik, zamjenik predsjednika, članovi Komisije i zaposleni u Komisiji, kao i osobe koje obavljaju poslove po nalogu Komisije ne mogu biti gonjeni za krivična djela, niti se smatrati odgovornim u građansko-pravnom postupku za bilo koje radnje koje su izvršili u dobroj vjeri u toku izvršenja zadataka iz okvira svojih ovlaštenja“. Ovako utvrđenu odgovornost treba posmatrati u kontekstu zakonskih ovlaštenja Komisije.<sup>17</sup>

U navedenom kontekstu treba posmatrati i zakonske propise o kaznenoj odgovornosti na tržištu kapitala, primjera radi, član 226. Zakona o investicionim fondovima,<sup>18</sup> koji referira na djelovanje lažnog zastupnika (falsus procurator): „Ko se neovlašteno bavi poslovima zastupanja u prodaji udjela ili dionica investicionih fondova trećim osobama na teritoriji Federacije kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do šest mjeseci. Ako je ovim krivičnim djelom počinitelj pribavio imovinsku korist koja prelazi iznos od 10.000 KM kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.“

### **3.2. Neadekvatna primjena - Razvojna banka, likvidacija, SSP**

a) Cilj osnivanja i poslovanja Razvojne banke je poticanje sistemskog, održivog i ravnomjernog razvoja gospodarstva i ukupnog društvenog razvoja,

---

16 Zakon o Komisiji za vrijednosne papire, Službene novine Federacije BiH br. 39/98, 36/99, 33/04, 92/13.

17 Među kojima: reguliranje uvjeta i načina izdavanja i prometa vrijednosnih papira, odobravanje izdavanja dionica (vrijednosnih papira) preduzeća, banaka, fondova, društava za upravljanje fondovima, reguliranje uvjeta i načina izdavanja obveznica, zaštita interesa investitora, davanje odobrenja za rad profesionalnih posrednika, propisivanje uvjeta i standarda vođenja registra vrijednosnih papira, propisivanje standarda zaštite dioničara i upravljanja dioničkim društvom, nadziranje poslovnih knjiga, finansijskih izvještaja emitenata i profesionalnih posrednika u prometu vrijednosnih papira.

18 Službene novine Federacije BiH br. 25/17.

sukladno općim strateškim ciljevima Federacije, te poticanje održivog povratka na području Federacije. Razvojna banka se prema zakonu tretira i kao izvozna banka Federacije BiH. Izričito se navodi da se nad Razvojnou bankom, koja je u 100% vlasništvu Federacije BiH, ne može provoditi stečaj niti likvidacija. Banka se ne upisuje u sudski registar, a može prestati sa radom samo prestankom važenja zakona o Razvojnoj banci, odnosno na temelju posebnog zakona. Banka, koja nije obveznik poreza na dobit, odgovara za svoje obaveze cjelokupnom svojom imovinom. Za obaveze Razvojne banke solidarno i neograničeno garantira Federacija BiH. Razvojna banka preuzima kapital svoje prethodnice - Investicijske banke Federacije BiH, uz istovremeno uvećanje tog kapitala za daljnjih 400 miliona KM iz budžeta Federacije. Zakonom<sup>19</sup> kojim je osnovana utvrđeni su ciljevi njenog djelovanja: finansijski i općedruštveni. Finansijski ciljevi se ogledaju u finansiranju: obnove i razvoja gospodarstva FBiH i povećanje zaposlenosti, privredne infrastrukture, unapređenja poljoprivredne proizvodnje, ruralnog razvoja i ruralnog turizma. Kao općedruštveni ciljevi izdvajaju se: potpora razvoja malog i srednjeg poduzetništva, stvaranje proizvodnih lanaca domaćih proizvoda, unapređenje obrazovanja i uvođenje novih tehnologija, unapređenje zaštite životne sredine, stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora, ravnomjeran razvoj kantona Federacije.

U okviru djelatnosti, pored klasičnih stavki, vrijedi izdvojiti i: upravljanje, u ime Federacije, cjelokupnim domaćim i inozemnim sredstvima namijenjenim razvojnim projektima, davanje svih oblika novčanog jamstva u zemlji i inozemstvu, izdavanje mjenica i obveznica, kao i obavljanje poslova s vrijednosnim papirima sukladno zakonu kojim se uređuje emisija i promet vrijednosnih papira. Skupštinu Razvojne banke čini Vlada Federacije. Premijer Vlade Federacije po službenoj dužnosti je predsjednik Skupštine. Vlada Federacije jednom godišnje podnosi Parlamentu Federacije BiH na usvajanje izvještaj o poslovanju. Nadzor nad poslovanjem banke vrši Agencija za bankarstvo Federacije BiH.

b) Likvidacija se, za razliku od stečaja, provodi nad imovinom solventne pravne osobe, što znači da se iz njene imovine, po pravilu, mogu namiriti svi povjerioci, a ostatak imovinske vrijednosti dijeli se članovima društva razmjerno njihovim ulozima. Svrha likvidacionog postupka (član 2. Zakona o likvidacionom postupku Federacije BiH, ZLP, Službene novine FBiH br. 29/03) je potpuno namirenje svih povjerilaca pravne osobe. Likvidacija može biti dobrovoljna i prinudna.<sup>20</sup> Kod banaka i osiguravajućih društava, za koje važe posebni propisi, bitnu ulogu u pokretanju i realiziranju postupka likvidacije imaju regulatorni organi: Komisija za vrijednosne papire i Agencije - za bankarstvo, odnosno za nadzor.

---

19 Službene novine Federacije BiH br. 37/08.

20 Likvidacioni postupak se shodno čl. 4. ZLP-a provodi u nekoliko slučajeva: kada je pravnoj osobi rješenjem nadležnog državnog organa izrečena mjera trajne zabrane daljnjeg obavljanja djelatnosti; kada je pravosnažnim rješenjem suda utvrđena ništavost upisa u sudski registar ili ništavost osnivanja, kao i u slučajevima kada se po Zakonu o privrednim društvima (Službene novine FBiH br. 81/15) mora provesti likvidacioni postupak.



Likvidacioni postupak provodi sud koji je prema Zakonu o stečajnom postupku nadležan za provođenje stečajnog postupka. Organi likvidacionog postupka su likvidacioni sudija i likvidator. Osnovne obaveze likvidatora su: da uđe u posjed imovine pravne osobe u likvidaciji, da izvrši popis imovine i obaveza, kao i popis povjerilaca i da to, bez odlaganja, dostavi likvidacionom sudiji. Pravni položaj likvidatora sličan je pravnom položaju stečajnog upravnika. Ako likvidator u postupku unovčenja imovine pravne osobe u likvidaciji ustanovi da su ispunjeni uvjeti za stečaj (insolventnost ili prijetuća insolventnost) obavezan je po službenoj dužnosti podnijeti prijedlog o pokretanju stečajnog postupka. Mogućnost transformacije likvidacionog postupka u stečajni treba dovesti u kontekst sa dosljednijom primjenom Zakona o stečajnom postupku FBiH, posebno u dijelu koji se odnosi na potrebu da se prije otvaranja stečajnog postupka provede kontrola poslovanja odnosno privatizacije,<sup>21</sup> te u pogledu odredbe koja referira na obavještanje nadležnog tužilaštva.<sup>22</sup> Isto tako, prema dosadašnjoj praksi, reorganizacija je skoro u cijelosti neiskorištena, te uz nju i mogućnost ulaganja tužbe kojom se osporavaju pravne radnje stečajnog dužnika (čl. 81. ZSP FBiH) kojima se umanjuje imovina stečajnog dužnika i nanosi šteta povjeriocima i državi. S tim u vezi, pozivanje na Zakon o stečajnom postupku, tokom likvidacionog postupka, a ne i na Zakon o privrednim društvima, posebno u pogledu rokova za prijavu potraživanja povjerilaca, znatno otežava ostvarenje svrhe likvidacionog postupka.

c) Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predstavlja najvažniji integracijski dokument za Bosnu i Hercegovinu.<sup>23</sup> Sporazum je zaključen polovinom 2008. godine, a stupio na snagu polovinom 2015. godine. Sadržaj sporazuma, raspoređen u deset glava, upućuje na obaveze što ih naša zemlja mora ispuniti na integracijskom putu. Pored sveobuhvatnog reguliranja ekonomskih pitanja, SSP-om se etablira (zajednička) institucionalna struktura. Tako, u Glavi I - Opći principi, članom 8., na samom početku Sporazuma, vrši se introdukcija zajedničkog organa - Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, čime se ukazuje na značaj institucionalnog segmenta: „Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje

---

21 Član 69. stav 3. ZSP-a: „Prije otvaranja procedure stečajnog postupka potrebno je prethodno uraditi kontrolu poslovanja, odnosno kontrolu privatizacije za preduzeća koja su privatizirana, ili su u postupku privatizacije.”

22 Član 48. stav 4. ZSP-a: „Kopija rješenja dostavlja se nadležnom tužilaštvu. Nadležno tužilaštvo obavještava se i u slučaju ako do otvaranja stečajnog postupka ne dođe usljed nedostatka mase.”

23 Član 1. SSP-a: „Ovim se uspostavlja pridruživanje između Zajednice i njenih država članica ... i Bosne i Hercegovine. Ciljevi ovog pridruživanja su da: podrži napore BiH u jačanju demokratije i vladavine prava; doprinese političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilnosti u BiH te stabilizaciji u regionu; podrži napore BiH u razvijanju ekonomske saradnje, uključujući usklađivanje njenog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice; podrži nastojanja BiH da završi prijelaz u funkcionalnu tržišnu privredu; promovira skladne ekonomske odnose i postupno razvija oblast slobodne trgovine između Zajednice i BiH.

koje je osnovano u skladu sa članom 115. SSP-a<sup>24</sup> redovno će provjeravati, u pravilu jednom godišnje, način na koji BiH provodi ovaj Sporazum te usvaja i provodi zakonodavne, administrativne, institucionalne i ekonomske reforme.“ Na institucionalni značaj Vijeća ukazano je i u Glavi II - kroz član 11. SSP-a: „Politički dijalog odvija se prvenstveno unutar Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, koje ima opću nadležnost za svako pitanje koje bi strane željele pred njega iznijeti.“ Vijeću je povjereno i pitanje rješavanja sporova, što je učinjeno članom 125. SSP-a: „Svaka strana upućuje Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje svaki spor koji se tiče primjene i tumačenja ovog Sporazuma“ odnosno članom 126. SSP-a: „Strane će nastojati svaki spor riješiti putem konsultacija u dobroj vjeri u okviru Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje (i u drugim tijelima) s ciljem što bržeg postizanja uzajamno prihvatljivog rješenja.“

Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje će u izvršavanju njegovih dužnosti, shodno članu 118. SSP-a, pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji se sastoji od predstavnika Vijeća Europske unije i predstavnika Europske komisije s jedne strane, i predstavnika Vijeća ministara BiH, s druge strane, kao i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje - član 121. SSP-a, koji se sastoji od članova Europskog parlamenta, s jedne, i članova Parlamentarne skupštine BiH s druge strane.

Značajno mjesto u strukturi SSP-a pripada Glavi VII, koja nosi naslov - Pravda, sloboda, sigurnost, a kojom su regulirana sljedeća pitanja: jačanje institucija, zaštita osobnih podataka, vize, upravljanje granicom, azil i migracije, sprječavanje i kontrola ilegalne imigracije, pranje novca i finansiranje terorizma, saradnja po pitanju nedozvoljenih droga, borba protiv terorizma. Od suštinske važnosti je oblast sprječavanja i borbe protiv organiziranog kriminala i drugih nezakonitih aktivnosti - član 84. SSP-a, što uključuje: krijumčarenje i trgovinu ljudima, fiskalne prevare, nezakonite privredne aktivnosti, nedozvoljenu trgovinu oružjem, korupcije u javnom i privatnom sektoru, krivotvorenje dokumenata, kompjuterski kriminal, nedozvoljenu trgovinu automobilima.

### **3.3. Kumuliranje neadekvatnosti - primjer državne pomoći**

Sistem državne pomoći predstavlja standard u Europskoj uniji, na što upućuju odredbe Rimskog ugovora (1957) kojim je utemeljena Europska ekonomska zajednica, kao i skoro neizmijenjene odredbe važećeg Lisabonskog ugovora (2007) - čl. 107, 108, 109. Ugovora o funkcioniranju EU. Državne potpore su

---

24 Član 115. SSP-a: „Ovim se osniva Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, koje će nadzirati primjenu i provođenje ovog sporazuma. Ono će se sastajati na odgovarajućoj razini u redovnim razmacima i kada to okolnosti zahtijevaju. Razmatrat će sva važna pitanja koja se pojave u okviru ovog Sporazuma i sva druga bilateralna i međunarodna pitanja od obostranog interesa.“ Prema članu 116. SSP-a: „Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od članova Vijeća Europske unije i članova Europske komisije s jedne, i članova Vijeća ministara BiH, s druge strane. U pitanjima koja se nje tiču Europska investiciona banka učestvuje u radu Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje u svojstvu posmatrača.“

odraz i instrument državnog intervencionizma, koje se poduzimaju s ciljem preveniranja i prevladavanja kriznih situacija, na koje privatni sektor, odnosno tržišni mehanizmi, nisu u stanju odgovoriti.

Osnovne vrste državne pomoći u državama članicama EU jesu: regionalna, sektorska, horizontalna (za mala i srednja poduzeća, zaštitu okoliša, istraživačko-razvojnu djelatnost), te posebne vrste pomoći (spašavanje i restrukturiranje poduzeća, potpore u privatizaciji, za zapošljavanje, obuku i sl.). U svakoj zemlji potpora poljoprivredi posmatra se odvojeno. Osnovni instrumenti pomoći su: grant, preferencijalni krediti, porezne olakšice i porezna oslobađanja, dioničko učešće, državne kreditne garancije. Države članice EU za navedene vrste pomoći izdvajaju najmanje 3% BDP-a, pri čemu najjače države najviše javnih sredstava izdvajaju za istraživačko-razvojnu djelatnost i za poljoprivredu.

Državni Zakon o sistemu državne pomoći usvojen je 2012. godine,<sup>25</sup> prema kojem davatelji državne potpore mogu biti: država, entiteti, Brčko Distrikt, kantonalne, gradske i općinske uprave putem ovlaštenih pravnih osoba, te svaka pravna osoba koja dodjeljuje ili upravlja državnom potporom. Zakonom se kreira konfuzija između vrsta i instrumenata pomoći. U pogledu vrsta pomoći regionalna pomoć nije regulirana na adekvatan način, dok se u pogledu instrumenata marginaliziraju državne kreditne garancije.

Prema Godišnjem izvještaju o dodijeljenoj pomoći u Bosni i Hercegovini u 2017-oj godini,<sup>26</sup> ukupno evidentirana državna pomoć iznosi 320.094.748 KM (163.661.845,86 eura), što je smanjenje od 6,19% u odnosu na 2016. godinu.<sup>27</sup> Udio (%) ukupne državne pomoći u BDP-u iznosi 1,02%,<sup>28</sup> pri čemu je udio državne pomoći u oblasti poljoprivrede i ribarstva u ukupnom iznosu dodijeljene pomoći - 48,51%.<sup>29</sup> Državna pomoć male vrijednosti iznosi 23,82%, a državna pomoć za promoviranje regionalnog razvoja - 0,10%. U pogledu potpore za male i srednje privredne subjekte od ukupno 15.496.243 KM (7.924.125,82 eura) dodijeljenih sredstava, najveći udio ima Brčko Distrikt 12.948.678 KM, slijedi RS - 2.054.580 KM, dok je najmanje sredstava za ove namjene dodijelila Federacija BiH - 494.985 KM. U istom periodu za zaštitu životne sredine dodijeljeno je 0 KM, a za istraživanje, razvoj i inovacije - 157.482 KM (80.519,27 eura) - 0,28%, s tim da je u cijelosti riječ o sredstvima dodijeljenim u Republici Srpskoj.

Poređenje sa Republikom Hrvatskom, članicom Europske unije, i Republikom Srbijom, članicom regionalnog sporazuma CEFTA 2006, daje zanimljive rezultate. Kada je riječ o Republici Hrvatskoj sistem državne pomoći

25 Službeni glasnik BiH br. 10/12.

26 [www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/godisnji%20za%202017.pdf](http://www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/godisnji%20za%202017.pdf)

27 Ukupno dodijeljena državna pomoć u BiH za 2018-u godinu iznosila je 289.991.741,00 KM, odnosno 9,4% manje u odnosu na 2017. Procentualno za 2018. to iznosi 0,88% BDP-a. Sektoru poljoprivrede dodijeljeno je 167.773.140 KM, odnosno 57% ukupno dodijeljene pomoći. [www.bljesak.info/gospodarstvo](http://www.bljesak.info/gospodarstvo), 12.11.2019.

28 Bruto domaći proizvod (BDP) BiH u 2017. godini iznosio je 31.529.755.000 KM (16.120.907.747,60 eura).

29 Koja je iznosila 155.304.706 KM odnosno 79.406.035,29 eura.

uveden je Zakonom o državnim potporama iz 2003-e godine (Narodne novine br. 47/03 i 60/04, 47/14, 69/17). Godišnjim izvještajem o državnim potporama za 2017-u godinu<sup>30</sup> ukupne državne potpore u Hrvatskoj iznosile su 1.661.400.000 eura, pri čemu je udio državnih potpora u BDP-u<sup>31</sup> bio 3,39%. S druge strane, sistem kontrole državne pomoći u Srbiji uspostavljen je 2010-e godine temeljem Zakona o kontroli državne pomoći (Službeni glasnik RS broj 51/09, 73/19). U Srbiji je 2017-e godine dodijeljeno ukupno državne pomoći u iznosu od 807,3 miliona eura, što je u relativnim pokazateljima iznosilo 2,15% BDP-a.<sup>32</sup>

Osim značajnog odstupanja u relativnim pokazateljima (% od BDP-a) u BiH su primjetna odstupanja i u pogledu regionalne državne pomoći i posebno de minimis pomoći, koja je u našoj zemlji, suprotno pravnoj stečevini EU, a za razliku od Hrvatske i Srbije, uračunata u ukupan iznos pomoći, čime se razlika u pogledu iznosa dodijeljenih sredstava znatno povećava, na štetu Bosne i Hercegovine, odnosno njenih poslovnih subjekata, prvenstveno malih i srednjih preduzeća.

#### 4. Zaključak

Dejtonski mirovni sporazum je postavio okvir za reguliranje pravnog sistema, te unutar njega (u diskretnom obimu) i poslovnog sistema. Kvalitet normativnog sistema determiniran je internim procesom - transformacijom vlasništva, koji nije praćen procesom restitucije, te dijelom i eksternim faktorom - integracijskim procesom, odnosno preuzetom obavezom prihvatanja pravne stečevine Europske unije.

Prividna normativna dinamika u osnovi odslikava stagnaciju, što je vidljivo kroz analizirane primjere, koji su posmatrani kroz tri ravni: neadekvatno normiranje, neadekvatna primjena normi i kumuliranje neadekvatnosti. Navedeni primjeri ukazuju na pravnu konfuziju (MSP), nesvrshodne sisteme revizije i državne pomoći, uz istoznačno određenje stečaja i likvidacije, neiskorištenost institucionalnih potencijala, institucionalizirani sistem neodgovornosti (npr. Komisija), i dezinstitutionalizaciju, koja, inter alia, referira na glavni zajednički integracijski organ - Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje.

Najbolji primjer vlastitih normativnih ograničenja je državni Zakon o konkurenciji, čiju izmjenu, u pogledu načina odlučivanja u Konkurencijskom

30 [www.vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2018](http://www.vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2018).

31 Bruto domaći proizvod Hrvatske (2017) iznosio je 49.013.100.000 eura. Za poljoprivredu i ribarstvo izdvojeno je 698 miliona eura - 1,42% BDP-a; istraživanje, razvoj i inovacije - 46,6 miliona eura; zaštitu okoliša i uštedu energije - 35,2 miliona eura; male i srednje poduzetnike - 126,8 miliona eura; regionalne potpore - 276,7 miliona eura te za potpore na lokalnoj razini - 64 miliona eura. Ibid.

32 Udio državne pomoći bez poljoprivrede - 1,6% BDP-a, koji je (2017) iznosio 36.838.000.000 eura. Učešće poljoprivrede - 232,8 miliona eura ili 27,4% ukupne pomoći. Za zaštitu životne sredine izdvojeno je 65,43 miliona eura, a za regionalnu državnu pomoć 245,8 miliona eura. [www.kkdp.gov.rs/doc/izvjestaji](http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvjestaji)

vijeću, preporučuje Europska komisija, u svom Mišljenju o zahtjevu BiH za članstvo u Uniji (2019).

Aktuelni pravni okvir na kojem počiva poslovni sistem onemogućava ostvarenje temeljnih vrijednosti prava: funkcionalnosti, pravde i pravne sigurnosti. Uklanjanje (naših) postojećih ograničenja omogućit će stabilniji hod, postepeno ostvarenje ekonomskih i socijalnih ciljeva - unapređenjem tržišne ekonomije, ali i funkcija države, te izgradnju temeljnih društvenih karika: kompetentnosti, konkurencije i odgovornosti.

## Literatura

- Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, [www.udcsarajevo.org/Dokumenti/ Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf](http://www.udcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf)
- Sporazum o pitanjima sukcesije, Službeni glasnik BiH, br. 10/2001
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Zajednice i njenih država članica i Bosne i Hercegovine, [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)
- Izborni zakon BiH, Službeni glasnik BiH, br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16
- Zakon o konkurenciji, Službeni glasnik BiH, br. 48/05, 76/07, 80/09
- Zakon o poticanju razvoja male privrede, Službene novine FBiH, br. 17/06 i 25/09
- Zakon o razvoju malih i srednjih preduzeća, Službeni glasnik RS, br. 50/2013 i 56/2013
- Zakon o računovodstvu i reviziji, Službene novine FBiH, br. 83/09
- Zakon o sistemu državne pomoći, Službeni glasnik BiH, br. 10/12
- Zakon o stečajnom postupku, Službene novine FBiH, br. 29/03, 32/04, 42/06, 4/17, 52/18
- Zakon o sudskim taksama HNK, Službene novine HNK, br. 04/09
- Zakon o Komisiji za vrijednosne papire, Službene novine FBiH, br. 39/98, 36/99, 33/04, 92/13
- Zakon o investicionim fondovima, Službene novine FBiH, br. 25/17
- Zakon o Razvojnoj banci FBiH, Službene novine FBiH, br. 37/08.
- Zakon o likvidacionom postupku Federacije BiH, Službene novine FBiH, br. 29/03
- Zakonu o privrednim društvima, Službene novine FBiH, br. 81/15
- [www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/ godišnji%20za%202017.pdf](http://www.szdp.gov.ba/data/dokumenti/pdf/godišnji%20za%202017.pdf)
- [www.bljesak.info/gospodarstvo](http://www.bljesak.info/gospodarstvo), 12.11.2019.
- [www.vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2018](http://www.vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2018).
- [www.kkdp.gov.rs/doc/izvjestaji](http://www.kkdp.gov.rs/doc/izvjestaji)

## **HANDWRITTEN POST-DAYTON STANDARDIZATION - BUSINESS SYSTEM AS AN EXAMPLE**

**Abstract:** In this paper, the author analyzes the post-Dayton normative activity, using examples from the business system. The Dayton Agreement, in addition to confirming the state and legal continuity of BiH, determined the legal framework, established the institutional structure, performed the distribution of competencies, and emphasized the importance of respecting human rights. The post-Dayton period is characterized by the creation of a significantly different legal system, with distinct innovations in the field of business system, which are determined by the transformation of ownership. Building a market economy requires the affirmation of market functions, but also a different position of the state in relation to the market. The realization of the normative function of the state is monitored in a quantitative and qualitative sense, in the relation between state regulations and entity regulations, through the analysis of (in) adequacy of the norm and its application. In that sense, the institutional segment and its functionality are extremely important. The context is defined in two ways: by the external dimension - the European integration process, ie the obligation to accept the *acquis*, and by the internal (only our) dimension - the need to build the basic links of the social system: competence, competition and responsibility.

**Keywords:** state functions, norm, market, institutions, responsibility

**Dr. sc. Alena Huseinbegović, vanredna profesorica**  
Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru  
**Dr. sc. Viktorija Haubrich, vanredna profesorica**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru  
**Ernest Rechner, mag.iur.**  
Student Poslijediplomskog doktorskog studija  
Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru

## **ELEKTRONIČKI DOKAZI U PARNIČNOM POSTUPKU- MODERNIZACIJA PARNIČNOG POSTUPKA**

**Sažetak:** U ovom radu autori se bave jednom vrstom dokaznog sredstva u parničnom postupku koje donosi modernizacija i informatizacija svih sfera života – elektroničkim dokazom. Nameće se nužnost prilagodbe pravosudnog sustava i parničnog zakonodavstva i osposobljenosti sudaca za ocjenu novih dokaznih sredstava kao što je elektronički dokaz. U radu se obrađuje zakonodavni okvir te definira elektronički dokaz kao vrsta isprava s obradom svih specifičnosti posebice obradom elektroničkog dokumenta. Obrađuju se problemi kod ocjene ovog dokaznog sredstva te potreba korištenja vještačenja kod ocjene elektroničkog dokaza.

**Ključne riječi:** dokazna sredstva, isprave, elektronički dokaz, elektronički dokument,

### **1. UVOD**

Dokazivanje i dokazna sredstva uređuju zakoni o parničnim postupcima u BiH, i to: Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine,<sup>1</sup> Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine,<sup>2</sup> Zakon o parničnom postupku Republike Srpske,<sup>3</sup> Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine<sup>4</sup>. Sva zakonodavna regulativa na jednak ili sličan način definira

---

1 Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 36/04., 84/07., 58/13., 94/16., (dalje ZPP BiH). Ovim se zakonom uređuje nadležnost Suda BiH za rješavanje imovinskih sporova između države BiH i entiteta, između države i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, između entiteta, između entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, između institucija Bosne i Hercegovine koje vrše javna ovlaštenja.

2 Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine "Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine", br. 53/03., 73/05., 19/06., 98/15., (dalje ZPP FBiH).

3 Zakon o parničnom postupku Republike Srpske "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 58/03., 85/03., 74/05., 63/07., 105/08. - odluka US, 45/09. - odluka US, 49/09. i 61/13., (dalje ZPP RS).

4 Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine "Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine", br. 28/18., (dalje ZPP BD).



postupak dokazivanja i dokaznih sredstava te su unijela značajne izmjene u materiju dokazivanja i dokaznih sredstava u odnosu na prijašnju važeću zakonsku regulativu. Napušteno je istražno načelo traženja materijalne istine, a prema novim zakonima stranke su dužne da dokažu činjenice na kojima zasnivaju svoj zahtjev. Dokazna sredstva se u praksi i zakonu uobičajeno nazivaju „dokazi“. ZPP FBiH ne daje definiciju dokaza, odnosno dokaznog sredstva.<sup>5</sup> Dokaz je pojam koji se u pravnom i laičkom govoru koristi u više značenja.<sup>6</sup> Dokaz ili dokazno sredstvo je izvor, odnosno nositelj informacija od kojih sud dobiva obavijesti o činjenicama važnim za donošenje odluke,<sup>7</sup> to je svako sredstvo saznanja koje je podobno da kod suca stvori uvjerenje o istinitosti činjeničnih tvrdnji,<sup>8</sup> kao i ono (činjenica) iz čega se čulnim opažanjem crpi saznanje o postojanju ili nepostojanju činjenice čije je utvrđivanje od značaja u parnici.<sup>9</sup> Za analizu elektronički dokaza potrebo je naglasiti da u Bosni i Hercegovini postoji sljedeća regulativa: Zakona o elektroničkom dokumentu BiH,<sup>10</sup> Zakon o elektroničkom dokumentu Federacije BiH,<sup>11</sup> Zakon o elektroničkom dokumentu Republike Srpske,<sup>12</sup> Zakon o elektroničkom potpisu BiH,<sup>13</sup> te Zakon o elektroničkom potpisu Republike Srpske.<sup>14</sup>

Na svom europskom putu Bosna i Hercegovina mora pristupiti i *acquis communautaire* tj. pravnoj stečevini Europske unije skupu pravnih normi i odluka koje obvezuju sve zemlje članice unutar Europske unije. Rezultati

---

5 Definiciju dokaza ne daje ni hrvatski Zakon o parničnom postupku (Urednički pročišćeni tekst, "Službeni list", broj 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, "Narodne novine", broj 35/91, 53/91, 91/92, 112/99, 88/01 – čl. 50. Zakon o arbitraži, 117/03, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 43/13 - Rješenje USRH i 89/14 – OUSRH, 70/19. (dalje u tekstu: ZPP)

6 Terminu dokaz u praksi i procesno-pravnoj teoriji pridaju se različita značenja. U jednom značenju dokaz su podaci određene dokazne vrijednosti do kojih se dolazi ispitivanjem tzv. dokaznih sredstava (*media probandi*) na temelju kojih sud zaključuje o činjenicama koje treba utvrditi; u drugom - sama ta dokazna sredstva; u trećem smislu sam uspješan rezultat dokazivanja. Tako i detaljnije o tome kod DIKA, M., ČIZMIĆ, J., Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, OSCE, Sarajevo, 2000., str. 50-51. Drugim riječima izraz dokaz upotrebljava se da označi dokazno sredstvo (izvor saznanja o činjenicama); sadržaj obavijesti koje proizlaze iz dokaznog sredstva; te uspješan rezultat provjeravanja istinitosti tvrdnje koja je neposredni predmet dokazivanja. TRIVA, S., DIKA, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 482. (dalje - TRIVA, S., DIKA, M.)

7 Vidi KEĆA, R., STAROVIĆ, B., *Građansko procesno pravo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2004., str. 277.

8 Tako STANKOVIĆ, G., *Građansko procesno pravo, prva sveska – Parnično procesno pravo*, Pravni fakultet Niš, Niš, 2010., str. 428.

9 Usp. TRIVA, S., DIKA, M., *op.cit.*, 2004., str. 482.

10 Zakona o elektroničkom dokumentu BiH, "Sl. glasnik BiH", br. 58/14.

11 Zakon o elektroničkom dokumentu Federacije BiH, "Sl. Novine", br. 55/13.

12 Zakon o elektroničkom dokumentu Republike Srpske, "Sl. Glasnik Republike Srpske", br. 106/15.

13 Zakon o elektroničkom potpisu BiH, "Sl. glasnik BiH", br. 91/06.

14 Zakon o elektroničkom potpisu Republike Srpske, "Službeni glasnik Republike Srpske", br. 106/15.



ostvareni primjenom moderne tehnologije u parničnom postupku – elektroničkom komunikacijom, korištenjem audiovizualnih uređaja, pretvaranjem glasa u tekst i sl. mogu doprinijeti unapređenju brzine i smanjenju troškova postupka, dakle većem stupnju djelotvornosti parničnog postupka u cjelini. Ipak, unatoč tome, prvi rezultati mogu pokazivati ne tako dobra ostvarenja, jer stadij prilagodbe na nova rješenja i često – paralelizam tehnologija (papirnati i elektronički oblik) mogu umjesto pojednostavljenja, prilično zakomplicirati do tada korištene metoda rada.<sup>15</sup> Važno je modernizirati pravosuđe i osposobiti suce da mogu samostalno ocjenjivati dokazna sredstva posebice naglašavamo elektroničke dokaze.

## 2. DOKAZIVANJE

Dokazivanje kao zajednički zadatak svih procesnih subjekata, može se definirati kao procesna djelatnost koja se sastoji u predlaganju, izboru, prikupljanju, ispitivanju i ocjenjivanju dokaznih sredstava radi utvrđivanja istinitosti tvrdnja stranaka. Sa stajališta stranaka dokazivanje ima za svrhu da uvjeri sud u istinitost tvrdnja o činjenicama na kojima stranke zasnivaju svoje zahtjeve. Sa stajališta suda dokazivanje ima za svrhu provjeravanje istinitosti navoda stranaka i provjeravanje istinitosti vlastitih pretpostavki o činjenicama čije postojanje sud smije utvrđivati i kad ih stranke ne navedu u parnici.<sup>16</sup> “Svaka stranka dužna je dokazati činjenice na kojima zasniva svoj zahtjev.”<sup>17</sup> Prema tome, stranke su dužne iznijeti sve činjenice na kojima zasnivaju svoje zahtjeve i predložiti dokaze, a zatim ih izvesti da bi se te činjenice utvrdile. Predmet dokazivanja su ustvari tvrdnje stranaka o postojanju ili nepostojanju činjenica od kojih ovisi primjena materijalnog pravnog pravila. Ako sud posumnja da su raspolaganja stranaka protivna prinudnim propisima, naložit će strankama da izvedu dokaze kako bi se utvrdilo radi li se o takvom raspolaganju. Prema načelu neposrednosti dokazi se izvode na glavnoj raspravi pred sucem koji vrši ocjenu dokaza, utvrđuje činjenično stanje i donosi odluku o tužbenom zahtjevu. Iznimno, stranka može najkasnije na pripremnom ročištu, na kojem se odlučuje koji će se dokazi izvesti na glavnoj raspravi, predložiti sudu da odredi da se neki dokazi izvedu pred drugim zamoljenim sudom.<sup>18</sup> Sud će takav prijedlog usvojiti ako to smanjuje troškove i postupak čini efikasnijim. Najčešće se radi o saslušanju svjedoka koji se nalaze na području drugog suda ili o izvođenju dokaza uviđajem na teritoriji drugog suda.<sup>19</sup>

---

15 Vidi kod KATIĆ, D. – PAJALIĆ, Ž., MAGANIĆ, A., Izmjene zakona o parničnom postupku, Pravosudna akademija, Zagreb, 2019., <http://pak.hr/cke/obrazovni%20materijali/Izmjene%20Zakona%20o%20parni%C4%8Dnom%20postupku.pdf> preuteto 12. 8. 2021.

16 *Ibid.*, str.480.

17 Članak 123. ZPP FBiH i ZPP RS.

18 Vidi čl. 128. ZPP FBiH

19 *Ibid.*, str.131.

### 3. DOKAZNA SREDSTVA

Prvenstveno je potrebno načiniti razliku između pojma dokaznih činjenica i pojma dokaznih sredstava. Dokazne činjenice su sve one činjenice iz kojih sud crpi saznanje na osnovu kojeg izvodi zaključak o točnosti pravno relevantnih činjenica.<sup>20</sup> Dokazna sredstva su izvori (osobe ili stvari) iz kojih se čulnim opažanjem crpe ta saznanja. Primjerice, svjedok je dokazno sredstvo, a sadržaj njegovog svjedočenja je dokazna činjenica. Nezaobilazna stavka svake rasprave u parničnom postupku su dokazna sredstva.

Dokazna sredstva prema vrsti izvora dijele se na: a) osobna dokazna sredstva, b) stvarna dokazna sredstva. Osobna dokazna sredstva čine: 1) svjedoci, 2) vještaci, 3) saslušanje stranaka. Stvarna dokazna sredstva čine: 1) isprave, 2) predmeti uviđaja. Postoje dva stupnja dokazanosti:<sup>21</sup> - Viši stupanj dokazanosti, koji predstavlja uvjerenje suda da je tvrdnja povodom koje je dokazivanje izvedeno istinita. Za postojanje ovog stupnja nije potrebna izvjesnost kojom se isključuje svaka mogućnost suprotnog. Dovoljan je onaj stupanj vjerojatnosti kojim se otklanja svaka razumna sumnja. - Niži stupanj dokazanosti, koji se postiže dovođenjem do obične vjerojatnosti. Za ovaj intenzitet dovoljno je da kod suda preteže utisak da je postojanje činjenice koja je bila predmet dokazivanja, moguće. Kao primjeri činjenica za ovaj niži stupanj dokazanosti mogu se navesti: postojanje razloga za izuzeće suca, postojanje razloga za uskraćivanje svjedočenja, činjenica da se isprava na koju se stranka poziva nalazi kod protivne stranke ili kod treće osobe itd.

### 4. ISPRAVE KAO DOKAZNO SREDSTVO

Iako ZPP FBiH ne predviđa razliku između dokaznih sredstava glede njihove dokazne snage, u pravilu su isprave najpouzdanije dokazno sredstvo. ZPP FBiH ne daje ni definiciju isprave. Prema stajalištu procesnopravne teorije, isprave su predmeti koji sadrže obavijesti o činjenicama, sastavljene u pisanom obliku.<sup>22</sup> Ispravom se smatra svaka stvar ili predmet na kojem postoji pisani trag o postojanju nekog događaja odnosno činjenice koju je potrebno utvrditi kao relevantnu za

---

20 TRIVA, S., DIKA, M., *op. cit.*, str. 482. Po ovoj definiciji činjenice su tek posredno predmet dokazivanja, dok je zadatak dokazivanja da se utvrdi istinitost teza o postojanju i sadržaju činjenica. Tako i ZEČEVIĆ, E., *op. cit.*, str. 125. Predmet dokazivanja su pravno relevantne činjenice, a to su one činjenice za koje norme materijalnog prava vežu određene pravne posljedice. Vidi: ČALIJA, B., OMANOVIĆ, S., *Građansko parnično procesno pravo*, Sarajevo, 2000., str.214. (dalje - ČALIJA, B., OMANOVIĆ, S.)

21 POZNIĆ, B.; *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1970., str. 233.

22 ČIZMIĆ, J., *Isprave kao dokazno sredstvo u parničnom postupku*, Zbornik radova s XVIII. Međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, 2021., str. 7. – 31.

donošenje pravilne i zakonite odluke.<sup>23</sup> U građanskom postupkovnom pravu isprava, kao stvarno dokazno sredstvo je svaki predmet na kojemu je pismom zabilježena neka misao,<sup>24</sup> odnosno svaki predmet na kojem je znakovima pisma uneseno neko priopćenje, izjava, misao ili drugi takav podatak,<sup>25</sup> na kojemu je pisanim znacima izražena određena tvrdnja ili iznesena neka činjenica.<sup>26</sup> Tjelesni predmet od kojega je isprava sačinjena osigurava postojanost, trajnost i potpunost onoga što isprava sadrži.<sup>27</sup> Predmeti očevida nisu isprave ako na njima nisu zabilježene misli. Isto značenje imaju i obavijesne stvari poput graničnih znakova, koji sadrže otjelovljenje misli, ali bez upotrebe pisma.<sup>28</sup>

Isprava je autentična ako ju je izdala osoba koja je na njoj označena kao njezin izdavalatelj. Ona je lažna ako ne potječe od osobe koja je na njoj označena kao njen izdavalatelj.<sup>29</sup> Stranka koja predlaže dokaze ispravom dužna je ispravu individualizirati označavanjem imena izdavalatelja, predmeta na koji se isprava odnosi, mjesta i datuma sačinjavanja, kao i da uz pripremni podnesak priloži prijepis isprave, a na raspravi pokaže sudu izvornik.<sup>30</sup>

U pravilu je isprava napisana na papiru, ali bi svakako bila valjana ako je napisana i na koži, drvetu, kamenu, metalu, staklu ili na drugom predmetu i materijalu koji mogu trajnije očuvati pisani zapis. Za ocjenu ima li predmet karakter isprave nije bitna ni vrsta pisma i jezika na kojemu se piše, niti je presudno koriste li se uz slova i drugi znakovi (crteži, matematički, geometrijski i drugi znakovi, note i sl.).<sup>31</sup> Za pojam ovog dokaznog sredstva nije od značaja ni vrsta znakova (pisana slova, tiskana slova, stenografski znakovi), kao ni sredstva kojima su ti znakovi nanесeni na predmet (tinta, olovka, tuš, pisač, pisaći stroj),<sup>32</sup> pa ni to

---

23 MRŠIĆ, GORDANA, *Kazneno djelo krivotvorenja službene isprave*, IUS-INFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2009B128>, (18. 8. 2021.)

24 Tako TRIVA, S., DIKA, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004., str. 511.

25 Vidi KEĆA, R., STAROVIĆ, B., *Građansko procesno pravo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2004., str. 298.

26 Usp. POZNIĆ, B. – RAKIĆ VODINELIĆ, V., *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2010., str. 332.; STANKOVIĆ, G. – RAČIĆ, R., *Građansko procesno pravo, Prva sveska – Parnično procesno pravo*, Podgorica, 2010., str. 421.

27 Vidi STANKOVIĆ, G., *Građansko procesno pravo, prva sveska – Parnično procesno pravo*, Pravni fakultet Niš, Niš, 2010., str. 431.

28 Tako TRIVA, S., BELAJEC, V., DIKA, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1986., str. 420.

29 Usp. DIKA, M., ČIZMIĆ, J., *Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine*, Privredna štampa Sarajevo, 2009., str. 407-410.

30 Vidi odluku Višeg trgovinskog suda, Pž. - 5227/05 od 23. 1. 2006. godine.

31 Tako KEĆA, R., STAROVIĆ, B., *Građansko procesno pravo*, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2004., str. 298.

32 Usp. POZNIĆ, B., RAKIĆ VODINELIĆ, V., *Građansko procesno pravo*, Petnaesto izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija; Beograd, 2010., str. 252.

je li sastavljena u svrhu dokazivanja ili nije.<sup>33</sup> Prema izdavateljima, isprave se dijele na javne i privatne. Kod privatnih isprava na kojima je javno ovjeren potpis izdavatelja, značenje javne isprave ima samo ta ovjera (legalizacija). U građanskom procesnom pravu isprava je svaki predmet na kojemu je pismom zabilježena neka misao. Isprava spada u stvarna dokazna sredstva. Za navedeni pojam isprave irelevantno je na kakvom je materijalu pisana, čime je pisana, na kojem je jeziku, kojom vrstom pisma, je li potpisana, čemu je bila namijenjena.<sup>34</sup> Procesno pravo ne sadrži odredbe kojima bi se ograničavala mogućnost upotrebe isprave kao dokaznog sredstva. Isprave se kao tjelesni predmet razlikuju od uviđaja prema svom sadržaju.<sup>35</sup> Kod isprava je dokazna osnova uvijek sadržaj isprave, dok je to kod uviđaja sam predmet uviđaja. Isprave imaju velik značaj u postupku dokazivanja zbog svoje pismene forme, postojanosti, trajnosti. Zbog toga subjekti materijalno-pravnih odnosa često koriste pismenu formu prilikom zaključenja pravnih poslova.<sup>36</sup>

Kada razmatramo elektroničke dokaze dolazimo do saznanja da je riječ o ispravama i da se moramo prilagoditi suvremenim načinima komuniciranja elektronskim putem i pohranjivanja podataka u elektronskom obliku. Elektronički dokaz definira se kao „dokument u elektronskom obliku koji se koristi u pravnim poslovima i drugim pravnim radnjama, kao i u upravnom, sudskom i drugom postupku pred državnim organom“. Elektronički dokazi su informacije i podaci koji imaju dokaznu vrijednost i mogu se koristiti u sudskom postupku, a pohranjeni su ili se prenose putem elektroničkih uređaja.<sup>37</sup> Obzirom da ovakvi dokumenti imaju snagu javne isprave, logično je očekivati da će se pojavljivati u većoj mjeri u različitim postupcima pred državnim tijelima.<sup>38</sup>

---

33 Tako i više o tome kod ČIZMIĆ, J. – BOBAN, M., Elektronički dokazi u sudskom postupku i računalna forenzička analiza, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), v. 38, br. 1, 2017., str. 23.-50. (dalje - ČIZMIĆ, J. – BOBAN, M.) Vidi i kod ČIZMIĆ, J., Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Privredna štampa, Sarajevo, 2016., str. 407.-412. (dalje – ČIZMIĆ – KOMENTAR)

34 TRIVA, S., DIKA, M., op. cit., str. 511. Tako i ZEČEVIĆ, E., op.cit., str. 134., navodi da se smatra da je isprava neki tjelesni predmet na kojemu je pisanim znacima izražena određena misao. Prema ČIZMIĆ, J., op.cit., str. 316, isprave su predmeti koji sadrže obavijesti o činjenicama sastavljene u pisanom obliku.

35 O elektroničkim ispravama pogledaj PALAČKOVIĆ, D., *E – dokument i E- isprava – Legislativa i mogućnost primene u parničnom postupku*, Pravni život, broj 11, Beograd, 2011.; MATIĆ, T., *Elektronički oblik ugovora i isprava - novi oblik?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.56., br. 1., 2006., str. 165. – 185. , Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5134>(4.8.2021.); MATIĆ, T. *Formularni ugovori u elektroničkom obliku (Sklapanje ugovora klikom miša - elektroničkim očitovanjem volje putem Interneta na web stranici – click wrap i browse wrap ugovori)*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 58. , br. 3., 2008., str. 779. – 803. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/22007>(4.8.2021.).

36 ČALIJA, B., OMANOVIĆ, S., op. cit., str. 231.

37 Tako BANOVIĆ, B., Kompiuterski kriminalitet i zaštita ličnosti,Bezbednost, god. 1., 2003., str. 36.

38 Usp. PRLJA, D., RELJANOVI, M., IVANOVIĆ, Z., *Internet pravo*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.,str. 145.

U postupcima koji se vode pred (pravosudnim) tijelima javne vlasti i arbitražama kao dokaz mogu se i morale bi se moći koristiti i elektroničke isprave. Elektronička isprava je jednoznačno povezan cjelovit skup podataka koji su elektronički oblikovani (izrađeni pomoću računala i drugih elektroničkih uređaja), poslani, primljeni ili sačuvani na elektroničkom, magnetnom, optičkom ili drugom mediju, i koji sadrže svojstva kojima se utvrđuje izvor (stvaratelj), vjerodostojnost sadržaja te dokazuje postojanost sadržaja u vremenu. Sadržaj elektroničke isprave uključuje sve oblike pisanog teksta, podatke, slike i crteže, karte, zvuk, glazbu, govor. Upravo zato ne može se tvrditi da su elektronička isprava i elektronički dokument istovjetna stvarna dokazna sredstva kao što su to isprave u papirnatom obliku, nego se u slučaju pohrane drugih oblika sadržaja, osim pisanih, moraju primjenjivati pravila o očevidu.<sup>39</sup> Svrha elektroničke isprave jest kreiranje pravno valjanog iskaza volje datog u elektroničkom obliku, koji ima određeni sadržaj, a nedvojbeno je da potječe od određene osobe, te „dokumentacijskim svojstvom“ povezuje sadržaj isprave s formalnim i za pravnu valjanost takve isprave nužnim pratećim elementima.<sup>40</sup>

Elektronička isprava ima istu pravnu snagu kao i isprava na papiru, ako se njezina upotreba i promet provode u skladu s odredbama relevantnih zakona o elektroničkim ispravama. Unatoč izriječkom propisanoj istovjetnosti i ravnopravnosti elektroničkim ispravama s „običnim“ (papirnatim) ispravama, iznimno za sve radnje u kojima se zakonom ili drugim propisima izričito traži notarska/javnobilježnička ovjera isprava na papiru, ne može se dostavljati elektronička isprava ili njegova preslika na papiru. Upravo zbog toga što ZPP FBiH ne daje definiciju isprave kao i zbog toga što u e-regulativi nisu propisani nužni uvjeti koje e-dokument mora ispunjavati da bi bio e-isprava i imao pravnu valjanost kao isprava sačinjena na papiru, ostaje sporno je li e- zapis koji nije i otisnut, isprava u smislu odredaba ZPP FBiH.<sup>4142</sup>

## 5. ELEKTRONIČKI DOKAZI

Elektronički podaci danas su sveprisutan i značajan izvor informacija. Razvitkom informatike i informacijskih sustava stvorena su brojna elektronička i tehnička sredstva koja omogućavaju zapisivanje i snimanje svih vrsta informacija, događaja i pojava na elektroničke/digitalne medije te njihovu reprodukciju. Računala i komunikacijski uređaji mogu stvoriti i pohraniti u svojoj memoriji

39 Vidi LISIČAR, H., *Mogućnost i uporabe elektroničke isprave i elektroničkih dokumenata u parničnom postupku*, Zbornik PFZ, vol. 60, (3), 2010., str. 1415.

40 Usp. VOJKOVIĆ, G., *Elektronička isprava, zbornik radova sa savjetovanja* Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 13, Organizator, Zagreb, 2006., str. 451.

41 Vidi PALAČKOVIĆ, D., *E – dokument i E- isprava – Legislativa i mogućnost primene u parničnom postupku*, Pravni život, Beograd, godina LX, knjiga 549, 2011., broj 11, str. 778., (dalje - PALAČKOVIĆ, D.)

42 Tako i više o tome kod ČIZMIĆ, J. – BOBAN, M., *op. cit.*, str. 23.-50.

ogromne količine digitalnih podataka. Praksa široke primjene suvremenih informacijsko komunikacijskih tehnologija na svim područjima ljudskog komuniciranja dovela je do toga da se, zbog niza prednosti (brzine i učinkovitosti) ove tehnologije primjenjuju i u sudovima u poslovnom (organizacijskom) i u funkcionalnom (postupovnom) pogledu.<sup>43</sup>

Danas gotovo sva nacionalna zakonodavstva poznaju pojam elektroničkog (elektronskog, digitalnog) dokaza, i imaju određena pravila koja uređuju načine na koje se elektronički podaci, odnosno dokumenti, mogu upotrijebiti kao dokazna sredstva. Elektronički dokazi počeli su se pojavljivati u sudskim i drugim postupcima usporedno s povećanjem važnosti elektroničkih tehnologija, posebno računala, u svakodnevnoj komunikaciji i poslovanju. Elektronički dokaz definira se kao “dokument u elektronskom obliku koji se koristi u pravnim poslovima i drugim pravnim radnjama, kao i u upravnom, sudskom i drugom postupku pred državnim organom”. S obzirom na to da ovakvi dokumenti imaju snagu javne isprave, logično je očekivati da će se pojavljivati u većoj mjeri u različitim postupcima pred državnim tijelima.<sup>44</sup>

Bitno je istaknuti kako tradicionalni dokazi prelaze s dokumenta na papirnatog podlozi u virtualno okruženje i postaju elektronički dokazi, a njihovi upravljački procesi i kriteriji dopuštenosti mijenjaju se u odnosu na tradicionalni dokaz.<sup>45</sup> Brzi rast elektroničkih informacija stvorio je nove mogućnosti dokazivanja prema novim elektroničkim dokazima u sudskim postupcima, nedostupne prije samo nekoliko desetljeća. Ljudi često olako koriste nove oblike komunikacije, ne vodeći računa o tome da bi jednog dana elektroničke informacije mogle biti upotrijebljene kao dokazno sredstvo u sudskom postupku.<sup>46</sup> S druge strane, samim elektroničkim dokazima lako je manipulirati, pa je pri njihovoj upotrebi u sudskom postupku nužno obratiti dodatnu pažnju. Svakodnevnom upotrebom tehnologije<sup>47</sup> dolazi do pojave elektroničkih zapisa koji mogu poslužiti kao dokaz o tim radnjama. Stranke nisu ograničene na dokazna sredstva koja su navedena u zakonu parničnom postupku te kao dokaz za pravno relevantne činjenice mogu predložiti sva moguća sredstva obavještanja koja su pribavljena na zakonit način, pa tako i elektroničke dokaze.<sup>48</sup>

---

43 Vidi PALAČKOVIĆ, D., *op. cit.*, , str. 771.

44 ČIZMIĆ, J. – BOBAN, M., *op. cit.*, str. 23. – 50.

45 U tom smislu kod Dopustivost elektroničkog dokaza pred sudom: Suzbijanje visokotehnološkog kriminala – I. dio, *Odvjetnik*, 5-6/2007., str. 39.

46 Tako CHARLES W. ADAMS, C. W., *Spoliation of electronic evidence: sanctions versus advocacy*, 18 MICH. TELECOMM. TECH. L. REV. 1 (2011), str. 1., podatak dostupan na stranici: <http://www.mttr.org/voleighteen/adams.pdf>. Vidi i CHORVAT, T. J., *E-Discovery and Electronic Evidence in the Courtroom*, *Business Law Today*, vol. 17, broj 1, Sept./Oct. 20.

47 Vidi MATIĆ, T., *Globalna unifikacija prava elektroničke trgovine – Konvencija UN-a o elektroničkoj komunikaciji*, Narodne novine, Zagreb, 2019.; MATIĆ, T., *Osnove prava elektroničke trgovine*, M.E.P. d.o.o., Zagreb, 2008.

48 ČIZMIĆ, J., *Elektronički dokazi u parničnom postupku*, *Sudska praksa -Domaća i strana*, Privredna štampa Sarajevo, broj 86, Sarajevo, 2020., str. 29.-41.,



Elektronički dokaz jest svaki elektronički zapis koji je nastao na računalu ili sličnom uređaju, od strane čovjeka ili je automatski generiran, a koji može služiti kao dokaz pred sudom ili drugim državnim organima.<sup>49</sup> Elektronički dokaz je elektronički pohranjena informacija na bilo kakvoj vrsti računalnog uređaja koja se može upotrijebiti kao dokaz u pravnom sporu.<sup>50</sup> To je svaka (binarna) informacija u digitalnom obliku koja ima dokazujuću vrijednost i koja je generirana, obrađivana, pohranjena ili prenesena u digitalnom obliku,<sup>51</sup> i koji služi kao sredstvo uvjeravanja u vjerodostojnost neke isprave.<sup>52</sup> Elektroničkom dokumentu ne može se osporiti valjanost ili dokazna snaga samo zato jer je sačinjen u elektroničkom obliku. Elektronički dokazi predstavljaju kombinaciju različitih informacija poput teksta, slike, audio i videosnimke i sl.<sup>53</sup>

### 5.1. Specifičnosti elektroničkih dokaza

Pravni propisi mogu se primijeniti na elektronički dokaz zahvaljujući interpretativnom načelu analogne primjene normi, što je posebno bitno zbog činjenice što za takvu vrstu dokaza ne postoje posebne norme.<sup>54</sup> ZPP ne definira ni pojam “(elektronički) dokument”.<sup>55</sup> Međutim, iz sudske prakse europskih i nacionalnih sudova može se zaključiti da taj pojam uključuje fotografije, dijagrame, karte, fotografski film, magnetofonske vrpce, diskove, računalne baze podataka i sl. Kao dokaz u sudskom postupku može se upotrijebiti i ispisani tekst koji je generiralo samo računalo ili ga je samo arhiviralo (tzv. rukopis osobe u elektroničkoj formi), tekst obrađen procesorima za elektroničku poštu, zapisi iz aktivnosni diskutirajućih skupina (forumi i blogovi) i virtualnih soba za razgovor

---

49 Scientific Working Group on Digital Evidence (SWGDE), „*Digital Evidence: Standards and Principles*“, u: *Forensic Science Communications*, vol. 2., br. 2., 2000, str. 1.

50 LINDA, V., *Electronic Evidence and Computer Forensics*, Communications of the Association for Information Systems, vol. 12., 2003., str. 459.

51 Vidi PISARIĆ, M., Elektronski zapisi kao dokazi u krivičnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, vol. 43., 2009., br. 2., str. 521.; PETROVIĆ, D. L., Digitalni dokazi, rad na savjetovanju ZITEH 2004., podatak na stranici <https://singipedia.singidunum.ac.rs/izdanje/40058-digitalni-dokazi>, str. 2.

52 Tako Dopustivost elektroničkog dokaza pred sudom: Suzbijanje visokotehnološkog kriminala – I. dio, Odvjetnik, 5-6/2007., str. 39.

53 Usp. PROTRKA, N., Računalni podaci kao elektronički (digitalni) dokazi, Policija i sigurnost, god. 20., 2011., broj 1, str. 2., (dalje – PROTRKA, N.)

54 Vidi Dopustivost elektroničkog dokaza pred sudom: Suzbijanje visokotehnološkog kriminala – I. dio, Odvjetnik, 5-6/2007., str. 41.

55 Elektronički dokument bilo je koji elektronički medijski sadržaj (osim računalnih programa i sistemskih datoteka) koji je namijenjen korištenju u elektroničkom ili pisanom obliku (Elektronički dokument, [https://hr.wikipedia.org/wiki/Elektroni%C4%8Dki\\_dokument](https://hr.wikipedia.org/wiki/Elektroni%C4%8Dki_dokument)), napravljen, odnosno generiran na računalu, koji nema svojstva elektroničke isprave (Uredba o uredskom poslovanju, “Narodne novine” broj 7/2009, čl. 4. razdjel 4.), a predstavlja elektronički oblik papirnato dokumenta. (Osnovni pojmovi, OptimIT, [http://www.optimit.hr/hr/edi/-/asset\\_publisher/6a931j7DSOHe/content/osnovni-pojmovi](http://www.optimit.hr/hr/edi/-/asset_publisher/6a931j7DSOHe/content/osnovni-pojmovi)).

(“chat-rooms”), zapisi provajdera koji se tiču identifikacije korisnika (internet protokoli), telefonski zapisi, zapisi govornih automata i sl.<sup>56</sup>

Prednosti elektroničkog dokaza u odnosu na obične, tradicionalne dokaze su: objektivnost, točnost, pouzdanost, vjerodostojnost, dostupnost, održivost, trajnost i neutralnost informacije; jednostavnost i brzina prikupljanja i korištenja te vrste dokaza; smanjenje troškova dostave i dr.<sup>57</sup> Nedostaci su: nedostatak sredstava provjere autentičnosti, nedovoljno poznavanje postupka obrade podataka i tumačenja postupnog prava u tom pogledu, jednostavnost kojom se tim dokazima može manipulirati, nepoznavanje načina očuvanja i ispravnog pohranjivanja elektroničkog dokaza, nedostatak primjerenih i sustavnih zakonskih propisa, oskudnost sudske prakse, nedostatak tehničke infrastrukture u pravosudnim tijelima, nužnost specifičnih znanja i sl.<sup>58</sup>

Elektronički dokazi mogu biti u različitim oblicima, odnosno taj pojam može obuhvaćati fotografije, filmove, diskove, računalne baze podataka, magnetofonske vrpce i sl.<sup>59</sup> Kako ne postoje posebne procesne odredbe za elektroničke dokaze, prilikom izvođenja i ocjene ovih dokaza primjenjuju se odredbe zakona o parničnom postupku. Elektronički dokazi prilikom izvođenja na sudu prolaze kroz dvije faze, fazu provjere autentičnosti i fazu ocjene od strane suda. Sud najčešće nije u mogućnosti sam utvrditi vjerodostojnost takvih dokaza bez stručne pomoći vještaka informatičke ili druge odgovarajuće struke. Na taj način, primjenom odredaba zakona o parničnom postupku, svaka je stranka dužna dokazati autentičnost dokaza koje je predložila, nakon čega će sud odlučiti koji će se dokazi izvesti u cilju utvrđivanja autentičnosti elektroničkih dokaza. Podatak o tomu kako su dokazi pribavljeni, čuvani, preneseni, zaštićeni od izmjena i kako se s njima manipuliralo presudan je za donošenje odluke o njihovom prihvatanju na sudu.<sup>60</sup>

U skladu s pravilima Europske unije, Uredba br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu, Bosna i Hercegovina mora stvoriti

56 Usp. NIKOLIĆ, V., *Otkrivanje i praćenje kompjuterskog kriminala*, Bezbednost, Beograd, vol. 46., 2004., broj 2., str. 273.

57 ČIZMIĆ, J., BOBAN, M., *op. cit.*, str. 38.

58 U tom smislu kod Dopustivost elektroničkog dokaza pred sudom: Suzbijanje visokotehnološkog kriminala – I. dio, *Odvjetnik*, 5-6/2007., str. 44.

59 ČIZMIĆ, J., BOBAN, M., *op. cit.*, str. 38.

U većini pravnih sustava digitalni dokazi se vrednuju na osnovu tri osnovna načela: relevantnost, pouzdanost i dostatnost. Digitalni dokazi se smatraju relevantnim kada se odnose na dokazivanje ili opovrgavanje elemenata konkretnog slučaja. Pouzdanost digitalnih dokaza ovisi od pravnog sustava ali opće načelo je da se osigura da su digitalni dokazi ono što se tvrdi da jesu te da nisu oštećeni. Princip dostatnosti označava da treba prikupiti dovoljno dokaza za dokazivanje ili opovrgavanje elemenata sporne stvari (nije uvijek potrebno prikupiti sve podatke ili napraviti kompletnu kopiju originalnog dokaza). Opširnije u HAMIDOVIĆ, H., *Osnovne karakteristike digitalnih dokaza*, Konferencija: Kriminalističko forenzička istraživanja, Banja Luka, 2011. Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/255179603\\_Osnovne\\_karakteristike\\_digitalnih\\_dokaza](https://www.researchgate.net/publication/255179603_Osnovne_karakteristike_digitalnih_dokaza) (7.7.2021.).

60 PROTRKA, N., *op. cit.*, str. 45.



pretpostavke za elektronski pristup informacijama.<sup>61</sup> U skladu s tim na području BiH doneseni su zakoni o elektroničkom potpisu i elektroničkom dokumentu kojima je propisana pravna snaga elektroničkog dokumenta i koji uvjeti trebaju biti ispunjeni da bi elektronički dokument imao istu pravnu valjanost kao i dokument na papiru, te pravno djelovanje elektroničkog potpisa. Zakonom su definirane i karakteristike koje elektronički dokument mora sadržavati da bi imao pravnu presumpciju vjerodostojnosti i cjelovitosti.

## **5.2. Elektronički dokument s elektroničkim potpisom kao elektronički dokaz**

Na području Bosne i Hercegovine doneseni su: Zakon o elektroničkom dokumentu BiH, Zakon o elektroničkom dokumentu Federacije BiH, Zakon o elektroničkom dokumentu Republike Srpske, Zakon o elektroničkom potpisu BiH te Zakon o elektroničkom potpisu Republike Srpske. U Federaciji Bosne i Hercegovine nije još usvojen Nacrt Zakona o elektroničkom potpisu FBiH iz 2017. godine. Značaj zakona o elektroničkom dokumentu ogleda se u potrebi stvaranja uvjeta za izjednačavanje elektroničkog oblika dokumenta s pisanim oblikom, te u odvijanju pravnog prometa između fizičkih i pravnih osoba, kao i između tih osoba i organa javne vlasti kao i organa javne vlasti međusobno. Elektronički dokument je logički i funkcionalno povezan skup podataka koji su elektronički kreirani, poslani, primljeni ili pohranjeni na elektroničkom, magnetnom, optičkom ili drugom mediju i koji sadrži svojstva pomoću kojih se identificira izvor, utvrđuje vjerodostojnost sadržaja i dokazuje postojanost sadržaja u vremenu, a uključuje sve oblike pisanog teksta, podatke, slike, crteže, karte, zvuk, glazbu, govor i sl.<sup>62</sup>

U ovome radu analizirat će se odredbe Zakona o elektroničkom dokumentu BiH - dalje u tekstu ZED i Zakona o elektroničkom potpisu BiH - dalje u tekstu ZEP,<sup>63</sup> s obzirom da su i entitetski zakoni na jednak način uredili pitanje korištenja elektroničkih dokumenata kao dokaza s tim da u Federaciji Bosni i Hercegovini nije još usvojen Zakon o elektronskom potpisu. Navedene zakone analizirat ćemo u pogledu primjene elektroničkog dokumenta kao dokaza u sudskom postupku i njegovu pravnu valjanost, te pravno djelovanje elektroničkog potpisa. Zakonskim

---

61 23. srpnja 2014. godine usvojena je Uredba br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ kojom se utvrđuju uvjeti pod kojima države članice priznaju sredstva elektroničke identifikacije fizičkih i pravnih osoba koja su obuhvaćena prijavljenim sustavom elektroničke identifikacije druge države članice; utvrđuju pravila za usluge povjerenja posebno za elektroničke transakcije i uspostavlja pravni okvir za elektroničke potpise, elektroničke pečate, elektroničke vremenske žigove, elektroničke dokumente, usluge elektroničke preporučene dostave i usluge certificiranja za autentifikaciju mrežnih stanica.

62 Čl. 4. t) 1. Zakona o elektroničkom dokumentu BiH

63 Iako je zakon o elektroničkom potpisu BiH usvojen još 2006. godine, tek je 15.1.2018. godine s radom počeo Ured za nadzor i akreditaciju ovjeritelja, čime su se stekli uvjeti za primjenu zakona o elektronskom potpisu. U nadležnosti je ureda registriranje ovjeritelja koji podnesu obavijest o početku rada i akreditiranje ovjeritelja u skladu sa Zakonom o elektroničkom potpisu.

odredbama je propisana pravna snaga elektroničkog dokumenta i koji uvjeti trebaju biti ispunjeni da bi elektronički dokument imao istu pravnu valjanost kao i dokument na papiru.<sup>64</sup> Elektronički dokument koji nosi napredni elektronički potpis ili napredni elektronički vremenski pečat nadležnog tijela, fizičke ili pravne osobe koja je nadležna za izdavanje relevantnog dokumenta ima pravnu presumpciju vjerodostojnosti i cjelovitosti, pod uvjetom da dokument ne sadrži nikakve dinamičke karakteristike koje automatski mogu izmijeniti dokument.<sup>65</sup> Za elektronički dokument je važno pitanje originalnosti koje je riješeno u čl. 9. ZED-a.<sup>66</sup> Preslika elektroničkog dokumenta izrađuje se ovjerom ispisa elektroničkog dokumenta na papiru.<sup>67</sup> Čl. 11. ZED-a propisano je da preslika dokumenta koja je izrađena u skladu sa zakonom ima istu pravnu snagu i može se koristiti ravnopravno u svim radnjama za koje je takav dokument potreban. Zakonom je definirana upotreba elektroničkog dokumenta kao dokaznog sredstva. Elektronički dokument koji je izrađen u skladu sa zakonskim odredbama prihvaća se kao dokaz u postupcima koja se vode pred nadležnim tijelima. Pri ocjeni ispravnosti elektroničkog dokumenta moraju se uzeti u obzir pojedinosti o njegovoj izradi, skladištenju, prijenosu, čuvanju, vjerodostojnosti i nepromjenjivosti.<sup>68</sup> Za očekivati je da će se u budućnosti povećati broj elektroničkih dokumenata koji će biti upotrijebljeni kao dokaz u parničnom postupku. S obzirom da ZPP-om FBiH sud nije ograničen u izboru dokaznih sredstava mišljenja smo da ne postoji prepreka upotrebe elektroničkih dokumenata definiranih ZED-om kao dokaza u postupku. U prilog tome ide i odredba ZED-a kojom je izričito određeno da se ne može odbiti elektronički dokument kao dokaz samo iz razloga jer se radi o takvoj vrsti dokumenta. Ocjena takvih dokumenata od strane suda ovisit će od tehničke opremljenosti i stručnosti sudaca. Potrebno je provesti određene edukacije u smjeru osposobljavanja sudaca o načinu utvrđivanja vjerodostojnosti elektroničkih dokumenata koji nose presumpciju vjerodostojnosti i cjelovitosti. ZEP-om je regulirano opće pravo djelovanje elektroničkog potpisa na način da se u pravnom i poslovnom prometu mogu koristiti elektronski potpisi<sup>69</sup> formirani

---

64 Čl. 5. ZED-a.

65 Čl. 5. st. 2. ZED-a.

66 „Svaki pojedinačni primjerak elektroničkog dokumenta koji je potpisan naprednim elektroničkim potpisom smatra se izvornikom. Ako ista osoba izradi dva i više dokumenata istog sadržaja, od kojih je jedan primjerak u elektroničkom obliku, a drugi tiskan na papiru, ti se dokumenti smatraju neovisnim. U tome slučaju dokument na papiru se ne smatra preslikom elektroničkog dokumenta“.

67 Čl. 10. ZED-a.

68 Čl. 12. ZED-a.

69 „Elektronički potpis su podaci u elektroničkom obliku koji prate druge podatke u elektroničkom obliku ili su s njima logički povezani i omogućavaju utvrđivanje identiteta potpisnika. Siguran elektronički potpis je elektronički potpis koji je: 1) dodijeljen isključivo potpisniku, 2) omogućava identificiranje potpisnika, 3) formiran upotrebom sredstava koja su u potpunosti pod kontrolom potpisnika, 4) povezan s podacima na koje se odnosi tako da se može utvrditi svaka naknadna promjena tih podataka, 5) zasnovan na kvalificiranoj potvrdi i formiran upotrebom tehničkih sredstava i postupaka koji su u skladu sa sigurnosnim zahtjevima ovog Zakona i na osnovu njega donesenih podzakonskih propisa.“ Čl. 3. st. 1. tačka 1. i 3.

postupcima različitih razina sigurnosti i zasnovani na potvrdama različitih klasa. Pravno djelovanje elektroničkog potpisa i njegova upotreba kao dokaznog sredstva ne može se isključiti zbog činjenice da je elektronički potpis dostupan jedino u elektroničkoj formi ili zbog toga što nije zasnovan na kvalificiranoj potvrdi, ili kvalificiranoj potvrdi akreditiranog ovjeritelja, ili zbog toga što nije formiran upotrebom tehničkih sredstva i postupaka iz ZEP-a.<sup>70</sup>

Za ocjenu dokazne snage takvih potpisa, odnosno utvrđivanje njihove autentičnosti bit će potrebno sudjelovanje vještaka određene struke. Ako se na takav način i utvrdi autentičnost potpisa sud će slobodnom ocjenom pristupiti ocjeni istinitosti sadržaja toga dokumenta. Čl. 5. istog zakona određeno je da siguran elektronski potpis zadovoljava pravne zahtjeve za vlastoručan potpis i osobito pisanu formu, ako posebnim zakonom ili sporazumom stranaka nije drugačije određeno (npr. siguran elektronski potpis neće imati pravno djelovanje pisane forme kod pravnih poslova iz obiteljskog ili nasljednog prava koji zahtijevaju pisanu formu). Prilikom ocjene ovakvih dokaza sud mora voditi računa o više okolnosti. Ako se radi o elektroničkim dokumentima koje izdaju ovlaštene pravne osobe i osobe s javnim ovlastima u okviru svoje nadležnosti i u skladu sa svim elementima propisanim ZED-om i ZEP-om, takve isprave bi sud trebao cijiniti kao javne isprave. Ako se radi o elektroničkim dokumentima koje izdaju pravne osobe ili fizičke osobe bez javnih ovlasti, u takvom bi slučaju sud trebao provesti vještačenje da bi se utvrdila autentičnost navedene isprave, kao i drugi podaci koje je moguće utvrditi (vrijeme stvaranja, identitet stvaratelja, itd.), a u cilju dokazivanja vjerodostojnosti takvog dokumenta.)

Elektronički potpis su podaci u elektroničkom obliku koji prate druge podatke u elektroničkom obliku ili su s njima logički povezani i omogućavaju utvrđivanje identiteta potpisnika. Siguran elektronički potpis je elektronički potpis koji je: 1) dodijeljen isključivo potpisniku, 2) omogućava identificiranje potpisnika, 3) formiran upotrebom sredstava koja su u potpunosti pod kontrolom potpisnika, 4) povezan s podacima na koje se odnosi tako da se može utvrditi svaka naknadna promjena tih podataka, 5) zasnovan na kvalificiranoj potvrdi i formiran upotrebom tehničkih sredstava i postupaka koji su u skladu sa sigurnosnim zahtjevima ovog Zakona i na osnovi njega donesenih podzakonskih propisa.<sup>71</sup> ZEP-om je regulirano opće pravo djelovanje elektroničkog potpisa na način da se u pravnom i poslovnom prometu mogu koristiti elektronski potpisi formirani postupcima različitih razina sigurnosti i zasnovani na potvrdama različitih klasa. Pravno djelovanje elektroničkog potpisa i njegova upotreba kao dokaznog sredstva ne može se isključiti zbog činjenice da je elektronički potpis dostupan jedino u elektroničkoj formi ili zbog toga što nije zasnovan na kvalificiranoj potvrdi, ili kvalificiranoj potvrdi akreditiranog ovjeritelja, ili zbog toga što nije formiran upotrebom tehničkih sredstva i postupaka iz ZEP-a.<sup>72</sup> Za utvrđivanje autentičnosti

<sup>70</sup> Čl. 4. ZEP-a.

<sup>71</sup> Čl. 3.st. 1. točka 1. i 3. ZEP-a.

<sup>72</sup> Čl. 4. ZEP-a.

takvih potpisa bit će potrebno sudjelovanje vještaka određene struke. Ako se na takav način i utvrdi autentičnost potpisa, sud će slobodnom ocjenom pristupiti ocjeni istinitosti sadržaja toga dokumenta.

Prema odredbi čl. 4. Zakon o elektroničkom dokumentu Federacije Bosne i Hercegovine elektronički dokument mora u svim radnjama uključenim u dokumentacijski ciklus osigurati jednoobrazno obilježje kojim se nedvosmisleno utvrđuje pojedinačni elektronički dokument i autor elektroničkog dokumenta, informacijska cjelovitost i nepovredivost elektroničkog dokumenta, pristup sadržaju elektroničkog dokumenta cijelo vrijeme dokumentacijskog ciklusa i oblik zapisa koji omogućava čitanje sadržaja. U Federaciji Bosni i Hercegovini nije usvojen Zakon o elektroničkom potpisu koji je još u formi Nacrta i u prema odredbi čl. 3. st.1. Nacrta zakona o elektroničkom potpisu određuje se da je Elektronički potpis skup podataka u elektroničkom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani s drugim podacima u elektronskom obliku i koje potpisnik koristi za potpisivanje. Nadalje u stavku 2. istog članka određuje se da elektronički potpis služi za elektroničku identifikaciju potpisnika i autentičnost potpisanog elektroničkog dokumenta. Smatramo da bi se u parničnom postupku mogao ocjenjivati elektronički dokument kao elektronički dokaz potrebno je donošenje Zakona o elektroničkom potpisu.

### **5.3. Vještačenje elektroničkih dokaza**

Sud ne može odbiti dokaz samo zato što je u elektroničkom obliku. Iako će se prilikom izvođenja takvih dokaza primjenjivati odredbe zakona o parničnom postupku postoje određene specifičnosti kod izvođenja takvih dokaza. Naime bez provedenog vještačenja sud će teško sam moći ocijeniti valjanost takvog dokaza, odnosno u tom slučaju će najčešće donijeti odluku primjenom pravila o teretu dokazivanja. Ako jedna stranka predloži da se takav dokaz izvede u postupku, da bi dokazala svoje navode najčešće će morati predložiti vještačenje da bi se mogla utvrditi autentičnost toga dokaza nakon čega će sud donijeti svoju odluku u pogledu dokazne vrijednosti. Vještačenje takvih dokaza je u domeni vještaka informatičke, elektroničke ili komunikacijske struke. Dakle ocjenjivanje takvih dokaza odvija se kroz dvije faze, fazu ocjene autentičnosti i ocjena od strane suda.

Postoje i specifičnosti kod ocjene elektroničkih dokumenata koje su propisane važećim zakonskim propisima. Prilikom ocjene ovakvih dokaza, sud mora voditi računa o više okolnosti. Ako se radi o elektroničkim dokumentima koje izdaju ovlaštene pravne osobe i osobe s javnim ovlastima u okviru svoje nadležnosti i u skladu sa svim elementima propisanim ZED-om i ZEP-om, takve isprave bi sud trebao cijeliti kao javne isprave. Ako se radi o elektroničkim dokumentima koje izdaju pravne osobe ili fizičke osobe bez javnih ovlasti, u takvom bi slučaju sud trebao provesti vještačenje da bi se utvrdila autentičnost navedene isprave, kao i

drugi podaci koje je moguće utvrditi (vrijeme stvaranja, identitet stvaratelja, itd.), a u cilju dokazivanja vjerodostojnosti takvog dokumenta.<sup>73</sup>

Vještak je stručna osoba koja se pojavljuje u funkciji dokaznog sredstva kada je u sporu potrebno za utvrđenje određenih činjenica stručno znanje kojim sud ne raspolaže.<sup>74</sup> Vještak je osoba pozvana da pred sudom, koristeći se svojim stručnim znanjem, iznese svoja sadašnja zapažanja i mišljenje o činjenicama koje bi mogle biti važne za utvrđivanje istinitosti navoda koji su predmet dokazivanja.<sup>75</sup> Položaj vještaka i sistem vještačenja u parničnom zakonodavstvu BiH reguliran je odredbama zakona o parničnom postupku te zakonima o vještacima. Uvjeti i postupak imenovanja vještaka, njihova prava i dužnosti te druga pitanja od značaja za rad vještaka uređeni su Zakonom o vještacima FBiH (dalje u tekstu ZoV FBiH)<sup>76</sup>, Zakonom o vještacima RS (dalje u tekstu ZoV RS)<sup>77</sup> i Pravilnikom o uvjetima, načinu i postupku upisa na listu stalnih sudskih vještaka u DB (dalje u tekstu Pravilnik o vještacima BD).<sup>78, 79</sup> Na razini BiH ne postoji zakon o vještacima. Vještačenje se može odnositi na najraznovrsnije činjenice zavisno od predmeta spora te tu dolazi u mogućnost primjena svih grana nauke, tehnike i vještine, te se mogu angažirati vještaci raznih struka građevinske, prometne, strojarске, medicinske, zaštite na radu i sl. Određivanje predmeta vještačenja zahtijeva suradnju između suda i stranka. Kao i kod predlaganja ostalih dokaza, inicijativa je na strankama koje predlažu predmet vještačenja, nakon čega sud odlučuje hoće li prihvatiti prijedlog stranke za izvođenjem dokaza vještačenjem te zadatak vještaka.<sup>80</sup> U skladu s raspravnim načelom zakonskom odredbom je

73 Opširnije LISIČAR, H., *Mogućnost uporabe elektroničke isprave i elektroničkih dokumenata u parničnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, vol. 60, br. 3., 2010., str. 1416. - 1418.

74 Ibid., str. 226. Tako i ČIZMIĆ, J., *Vještačenje u parničnom postupku*, Informator, br. 5023., 2002. str. 6.-8.

75 TRIVA, S., DIKA, M., op. cit., str. 526. Prema TRIVA, S., BELAJEC, V., DIKA, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1986., str. 434., vještak pomaže sudu pri utvrđivanju ili razjašnjenju određenih činjenica koje su važne za utvrđivanje istinitosti navoda koji su predmet dokazivanja na način da na osnovu svog stručnog znanja zapaža činjenice koje postoje u trenutku suđenja i koje bi i sam sud mogao opažati kada bi raspolagao potrebnim znanjem, iznosi sudu ta zapažanja te daje zaključak o njihovom značaju, djelovanju, uzrocima i posljedicama.

76 Službene novine FBiH, broj 49/05 i 38/08.

77 Službeni glasnik RS, broj 74/17.

78 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj 38/16, 50/18.

79 Sadržaj entitetskih zakona o vještacima je do donošenja novog ZoV RS bili skoro identični. Najveća novina u ZoV RS iz 2017. godine su uvjeti koji su potrebni za imenovanje vještaka kojima je propisano (čl. 3.) da se za vještaka može imenovati osoba koja ima visoku stručnu spremu i najmanje pet godina radnog iskustva na poslovima u oblastima koje je kandidat naveo u zahtjevu za imenovanje. Za vještaka može biti imenovana i osoba koja ima srednju stručnu spremu, ali su u tome slučaju potrebni dodatni uvjeti završenog dodatnog ciklusa, ECTS bodova i radnog iskustva. U daljnjem tekstu će detaljnije biti analizirane odredbe o uvjetima potrebnim za imenovanje vještaka.

80 „Stranka koja predlaže vještačenje dužna je u prijedlogu naznačiti predmet i obim vještačenja, te predložiti osobu koja će obaviti vještačenje. Protivna stranka će se izjasniti o predloženom vještaku, kao i o predmetu i obimu vještačenja. Ako stranke ne postignu sporazum o osobi koja treba biti određena za vještaka i predmetu i obimu vještačenja, odluku o tome će donijeti sud.“ Čl. 148. ZPP-a FBiH i RS i čl. 272. ZPP-a BD.

propisano da obje stranke trebaju imati mogućnost očitovanja kako o predmetu i obimu vještačenja tako i o osobi vještaka. Na taj način stranka koja predlaže vještačenje samo djelomično ima mogućnost utjecati na izbor osobe vještaka, jer ako ne postigne suglasnost o tome s drugom strankom, odluku o tome treba donijeti sud. Iako ta odredba u praksi među strankama izaziva dosta prijepora, mišljenja smo da je takav način izbora osobe vještaka pravilan. Na taj se način izbjegava da jedna stranka nametne drugoj stranci vještaka čija je objektivnost možda upitna zbog prethodnog utjecaja stranke koja predlaže vještaka. Strankama bi trebala biti najvažnija stručnost vještaka, a ukoliko se nalaze na listi vještaka, takva se kvaliteta podrazumijeva te imenovanje vještaka od strane suda, ukoliko stranke nisu postigle suglasnost u izboru, može doprinijeti objektivnosti vještačenja. Također je smisao navedene odredbe da se stranke već prilikom predlaganja vještaka mogu izjasniti o okolnostima zbog kojih bi mogle tražiti izuzeće vještaka<sup>81</sup> čime se utječe na smanjivanje troškova postupka te sprječava moguće odugovlačenje postupka. Ako je stranka saznala za razlog za izuzeće poslije obavljenog vještačenja i prigovara vještačenju iz tog razloga, sud će postupiti kao da je zahtjev za izuzeće stavljen prije obavljenog vještačenja. Po obavljenom vještačenju vještak podnosi sudu svoj nalaz i mišljenje. Nalaz vještaka mora sadržavati opis predmeta vještačenja u trenutku provođenja vještačenja te opažanje vještaka o činjenicama do kojih je došao primjenom pravila nauke i struke. Na osnovi tako utvrđenih činjenica vještak je dužan iznijeti svoje mišljenje o predmetu vještačenja. Mišljenje vještaka mora biti jasno, precizno i logički izraženo. Nalaz i mišljenje vještaka samo su jedno dokazno sredstvo koje je izvedeno u postupku te se presuda ne bi mogla donijeti samo na osnovi toga dokaza.<sup>82</sup>sud mora ocijeniti mišljenje vještaka ne

---

Sudovi se najčešće vode principom da je lakše odrediti vještačenje nego obrazložiti razloge odbijanja te u skladu s navedenim, bez razmišljanja određuju izvođenje dokaza vještačenjem. Vidi SALAJ, Š, *Uloga vještaka u parničnom postupku*, Informator, br.4899/01, Zagreb, 2001.

81 Vještak može biti izuzet iz istih razloga iz kojih može biti izuzet i sudac, ali se izuzetno za vještaka može uzeti i osoba koja je ranije bila saslušana kao svjedok. Tako su čl. 357. ZPP-a FBiH i RS te čl. 110 ZPP-a DB BiH propisani razlozi za isključenje i izuzeće suca: ako je sam stranka, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke, ako je sa strankom u odnosu saovlaštenika, saobveznika ili regresnog obveznika ili ako je u istom predmetu saslušan kao svjedok ili vještak (dakle u ovome slučaju se iznimno može uzeti i osoba koja je ranije bila saslušana kao svjedok); ako mu je stranka ili zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke srodnik po krvi u pravoj liniji a u pobočnoj liniji do četvrtog stepena ili mu je bračni, odnosno vanbračni supružnik srodnik po tazbini do drugog stepena, bez obzira na to da li je brak prestao ili nije; ako je staratelj, usvojitelj ili usvojenik stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika ili ako između njega i stranke, njenog zakonskog zastupnika ili punomoćnika stranke postoji zajedničko domaćinstvo; ako između suca i stranke teče neka druga parnica; ako je u istom predmetu sudjelovao u postupku medijacije, ili u zaključenju sudske nagodbe koja se pobija u parnici, ili je donio odluku koja se pobija, ili je zastupao stranku kao odvjetnik; ako je u stečajnom postupku sudjelovao u donošenju odluke povodom koje je došlo do spora. Sudac može biti izuzet ako postoje okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristranost. Vidi kod HAUBRICH, V., „Izuzeće suca – pravo na neovisno i nepristrano suđenje“, II. međunarodno savjetovanje *Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, Split, 2016., str. 283. – 299.

82 „Nalaz i mišljenje vještaka sud cijeni kao i sve druge dokaze u skladu sa načelom slobodne ocjene dokaza iz člana 8. ZPP, pa je dužan da nalaz i mišljenje podvrgne kritičkoj analizi. Kada zaključak



samo u formalnom smislu, već i sadržajno.<sup>83</sup> Prilikom donošenja svoje odluke sud cijeni nalaz i mišljenje vještaka, kao i sve ostale dokaze, u skladu s načelom slobodne ocjene dokaza te ukoliko dođe do zaključka da su nalaz i mišljenje protivni pravilima logičkog zaključivanja, sud ne bi trebao prihvatiti takav nalaz i mišljenje.<sup>84</sup>

Postoji cijeli niz elektroničkih dokaza koji nas okružuju u svakodnevnom životu, a kojih nismo ni svjesni. Elektronički dokazi predstavljaju kombinaciju različitih informacija (tekst, slika, audio snimka i sl.).<sup>85</sup> Neke od prednosti elektroničkih dokaza su da se oni teško mogu uništiti jer se mogu povratiti i situacijama kada su izbrisani, a uz odgovarajuće znanje i alate može se utvrditi njihova autentičnost, pošiljatelj, vrijeme slanja, jesu li mijenjani i sl. S obzirom da za elektroničke dokaze ne postoje posebna pravila prilikom njihovog izvođenja i ocjenjivanja primjenjuju se pravila zakona o parničnom postupku. Dakle, ako jedna stranka predloži da se takav dokaz izvede u postupku, ukoliko sud nije u mogućnosti sam utvrditi autentičnost toga dokaza, morat će predložiti vještačenje da bi se mogla utvrditi autentičnost toga dokaza.<sup>86</sup> Podatak o tomu kako su dokazi pribavljeni, čuvani, preneseni, zaštićeni od izmjena i kako se s njima manipuliralo je presudan za donošenje odluke o njihovom prihvaćanju na sudu.<sup>87</sup>

---

prvostepenog suda o nepostojanju doprinosa stranaka u nastanku štetnog događaja nije rezultat kritičkog ocjenjivanja nalaza i mišljenja vještaka, već je rezultat potpunog zanemarivanja jednog njegovog relevantnog dijela koji u prvostepenoj presudi uopšte nije interpretiran ni ocjenjivan, ostvarena je bitna povreda odredaba parničnog postupka iz člana 209. a u vezi sa članom 8. ZPP.“ Iz presude Vrhovnog suda F BiH, broj 070-0-Rev-07-000745 od 6.11.2008.godine. Preuzeto iz BLAGOJEVIĆ, M., TAJIĆ, H., op. cit., str. 684.

83 ČIZMIĆ, J., O vještačenju u parničnom postupku s posebnim osvrtom na vještačenje u područjumeedicine, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011, str. 498.. Vidi i BODUL, D; POROBIJA, H.; *Izvođenje dokaza vještačenjem u parničnom postupku: ostvaruju li se načela vladavine prava?*, 2021. Dostupno na: <https://doi.ub.kg.ac.rs/doi/zbornici/usluge-vladavine-i-prava/10-46793-uvp21-975b/> (9.8.2021).

84 Sud u parničnom postupku nema mogućnost određivati provođenje bilo kojeg dokaza pa ni novog vještačenja po službenoj dužnosti. Provođenje novog vještačenja uvijek ovisi o prijedlogu parničnih stranaka. Ako takvog prijedloga nema, sud bi trebao obrazložiti strankama da je ranije vještačenje neprihvatljivo, navesti razloge za to, pa ako stranka na kojoj je teret dokaza ne predloži novo vještačenje, odluka će se zasnovati na pravilima o teretu dokazivanja. Opširnije u KONTREC, D., op. cit., str. 7.

Ako sud ima na raspolaganju podatke na osnovu kojih može određene činjenice utvrditi običnim računskim operacijama ili pribavljanjem podataka od nadležnih institucija, onda u takvim slučajevima i nije potrebno provođenje vještačenja. Opširnije SALAJ, Š., op.cit., str. 52.

85 PROTRKA, N., op. cit., str. 2.

86 S obzirom da se radi o dokazima koji će se u budućnosti primjenjivati u sve većem broju postoje mišljenja da bi se na pravne fakultete trebala uvesti edukacija o elektroničkim dokazima. Bitno je poznavati i osnove tehnologije i načine kako sigurno rukovati s takvim dokazima u cilju njihovog prihvaćanja na sudu. Opširnije kod WONG, DENIS HUIWEN, „*Educating for the Future: Teaching Evidence in the Technological Age*“, Digital Evidence and Electronic Signature Law Review, 10, 16. – 22., 2013.

87 PROTRKA, N., op. cit., str. 45.

## 6. MODERNIZACIJA PARNIČNOG POSTUPKA- ELEKTRONIČKA KOMUNIKACIJA

U odredbi čl. 334. st. 1. ZPP FBiH je određeno da se tužba, odgovor na tužbu, protutužba, odgovor na protutužbu, pravni lijekovi i druge izjave, prijedlozi i saopćenja koji se daju izvan rasprave, podnose pismeno (podnesci). Uvjet pismene forme ispunjavaju i podnesci upućeni telegramom, telefaksom ili elektronskom poštom.<sup>88</sup> Ovakvi podnesci se smatraju potpisanim, ako je u njima označen pošiljatelj. Prema odredbi čl. 334. st. 2. ZPP FBiH podnesci moraju biti razumljivi i moraju sadržavati sve ono što je potrebno da bi se u vezi s njima moglo postupiti. Osobito trebaju sadržavati: oznaku suda, ime i prezime odnosno naziv pravne osobe, prebivalište ili boravište, odnosno sjedište stranaka, njihovih zakonskih zastupnika i punomoćnika, ako ih imaju, predmet spora, sadržaj izjave i potpis podnositelja. Prema odredbi čl. 334. st. 3. ZPP FBiH ako izjava sadrži kakav zahtjev, stranka mora u podnesku navesti činjenice i dokaze na kojima zasniva svoj zahtjev. Prema odredbi čl. 334. st. 3. ZPP FBiH podnesci koji se dostavljaju elektronskom poštom moraju biti ovjereni kvalificiranim elektronskim potpisom. Vidimo da nastaje problem kod stvarne primjene ove odredbe jer nije usvojen Zakon o elektronskom potpisu FBiH, pa je i sama elektronička komunikacija bila onemogućena. Prema odredbi čl. 334. st. 5. ZPP FBiH podnesci sa priložima koji se dostavljaju protivnoj stranci, predaju se sudu u dovoljnom broju primjeraka za sud i protivnu stranku. Prema odredbi čl. 337. ZPP FBiH pismena se dostavljaju preko pošte, preko ovlaštene pravne osobe registrirane za obavljanje poslova dostavljanja ili preko ovlaštene službene osobe suda. Prema odredbi čl. 375a. st. 1. ZPP FBiH ročišta pred sudom mogu se tonski snimati.<sup>89</sup> O tonskom snimanju rješenjem odlučuje sud sam ili na prijedlog stranke (čl. 375a st. 2. ZPP FBiH). U stavku tri istog članka se određuje da protiv tog rješenja žalba nije dopuštena. Prema odredbi čl. 375b. st. 1. ZPP FBiH tonski snimak ročišta dio je spisa sudskog predmeta. Način pohranjivanja i prijenosa tonskog snimka, tehnički uvjeti i način snimanja, uređuju se sudskim poslovnikom (čl. 375b. st. 2. ZPP FBiH). Prema odredbi čl. 375c. st. 1. ZPP FBiH tonski snimak prenijet će se i u pisani oblik u roku osam dana od dana snimanja. Zapisnik jest javna isprava koju sud sastavlja o radnjama koje se poduzimaju u postupku pred njime, usmeno na ročištu ili izvan ročišta.<sup>90</sup> Nadalje, st. 2. istog člana propisuje da se tonski snimak u pisanom obliku sačinjava u skladu sa odredbama člana 374. ovog zakona, a mora sadržavati sve što je snimljeno u tonskom snimku. Stranke mogu tražiti prijepis tonskog snimka u skladu sa odredbama ovog zakona (čl. 375c. st. 3. ZPP FBiH). Prijepis tonskog snimka stranke mogu zatražiti u roku osam dana od dana kada je tonski snimak sačinjen (čl. 375c. st. 4. ZPP FBiH). Ako se prijepis tonskog snimka i tonski

<sup>88</sup> Isto rješenje predviđeno je i u odredbi čl. 334. ZPP RS i čl. 72. ZPP BD.

<sup>89</sup> Isto rješenje predviđeno je i u čl. 375.a ZPP RS i čl. 85. ZPP BD.

<sup>90</sup> Vdi kod ČIZMIĆ - *Komentar*, op. cit., str. 1074.



snimak u bitnom razlikuju, stranka ima pravo podnijeti prigovor u roku osam dana od dana dostave prijepisa. Prigovor mora biti obrazložen (čl. 375c. st. 5. ZPP FBiH). U st. 6. istog članka sud će po prigovoru stranke iz stava 5. ovog člana u roku tri dana rješenjem prihvatiti i izmijeniti prijepis tonskog snimka ili prigovor odbiti. Protiv tog rješenja nije dozvoljena posebna žalba.<sup>91</sup>

Financijskim ulaganjem od strane domaćih vlasti i stranih država, kao oblika pomoći BiH u reformi pravosuđa, sudovi su opremljeni suvremenim tehničkim sredstvima (računala, računarske mreže i serveri, pojedinačni i mrežni printeri, skeneri i dr.), bazični programi (software) su licencirani, omogućen je pristup internetu, a svaki sudac i službenik suda ima kompletnu PC konfiguraciju i osobnu e-mail adresu.<sup>92</sup> Glavni ciljevi prema kojima je proces informatizacije pravosuđa Bosne i Hercegovine kontinuirano težio su pravodobno i učinkovito pružanje kvalitetnih usluga, i povećanje transparentnosti rada bosanskohercegovačkih sudova i tužiteljstava. Sve inovacije, aktivnosti i radnje su realizirane s namjerom donošenja dodatne koristi krajnjim korisnicima. Svaki sud ima opremu za tonsko snimanje u kaznenom postupku. Zbog postojanja tehničkih i tehnoloških uvjeta za snimanje tijeka rasprave, zakonodavac se opredijelio zakonom urediti to pitanje i u parničnom postupku. Primjenom informacijsko-komunikacijske tehnologije u parničnom postupku ostvaruju se brojne prednosti od kojih su najvažnije povećanje transparentnosti, brža dostupnost informacijama, olakšani pristup pravosuđu i ubrzanje postupka. Osim toga, informatizacijom parničnog postupka, odnosno informatizacijom svih građanskih sudskih procedura postižu se brojni racionalizirajući učinci za pravosuđe u cjelini i ostvaruju se značajne uštede. Naime, uspješnost primjene informacijske tehnologije ovisi o nizu elemenata kao što su odabrani zakonodavni okvir, jedinstveno (zemaljski ili kantonalno nepodijeljeno) uređenje, osiguranje znatnih financijskih sredstava za opremu, obrazovanje, pohranu i elektronički potpis.<sup>93</sup> Na temelju članka 17. točka 19. i 30. Zakona o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine<sup>94</sup> članka 37. stav 1. Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>95</sup> i članka 33. stav 1. Zakona o sudovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine,<sup>96</sup> Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće Bosne i Hercegovine, na sjednici održanoj 11. 07. 2012. godine, donijelo je Pravilnik kojim se uređuje organizacija i način unutrašnjeg

91 Vidi i kod DIKA, M., *Građansko parnično pravo - Parnične radnje*, V. knjiga, Zagreb, 2008, str. 158.

92 HAUBRICH, V. – RECHNER, E., BUNOZA, D., *Elektronička komunikacija u parničnom postupku Bosni i Hercegovini- modernizacija i usklađivanje s acquis communautaire*, Zbornik radova s XVIII. Međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstava i pravne prakse, Mostar, 2021., 255. – 299.

93 Tako MAGANIĆ, A., *Elektroničko vođenje postupka*, u knjizi: Mihajlo D. i dr., *Novosti u parničnom postupku - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku* (NN br. 57/11), Zagreb, Organizator d.o.o., 16. lipnja 2011, str. 73.

94 „Službeni glasnik BiH“, broj 25/04, 93/05, 48/07, 15/08,

95 „Službene novine FBiH“, broj 38/05, 22/06, 63/10, 72/10.

96 „Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 19/07, 20/07.

poslovanja općinskih i kantonalnih sudova, Osnovnog i Apelacijskog suda Brčko Distrikta BiH i Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: sud) i druga pitanja značajna za unutrašnje sudsko poslovanje (Pravilnik, čl. 1.). Odredbom čl. 88. Pravilnika propisano je da se, sukladno odredbama Zakona o kaznenom postupku, audio odnosno video snimanje glavnih pretresa vrši u skladu s uputom o snimanju glavnih pretresa i načinu rukovanja s audio odnosno video opremom u sudnici (koje je trebalo biti sastavni dio Pravilnika). Usto, svaki sud ovlašten je odlučiti hoće li snimati rasprave i u drugim sudskim predmetima, i to na način koji treba biti predviđen navedenim uputstvom. Pravilnik sadrži zasebni dio - poglavlje XVI – upotreba informacijsko-komunikacijskih tehnologija u sudovima – u kojemu se uređuje: organizacija informacijsko-komunikacijskog sustava (dalje -IKT); načela korištenja IKT-a; uvođenje IKT-a u pravosudni sustav; pravosudni informacijski sustav; administracija pravosudnog informacijskog sustava; nadležnosti za administraciju; održavanje pravosudnog informacijskog sustava; korisnička podrška; elektronička pošta; pristup internetu. Bez informacijske i komunikacijske tehnologije nemoguće je pružiti visokokvalitetne i moderne sudske usluge koje će odgovoriti svim potrebama društva. Pravilnik se, dakle, detaljno bavi upotrebom informacijsko-komunikacijskih tehnologija u sudovima definirajući njihovo uvođenje, principe korištenja u sudovima i administraciju nadležnosti informacijsko-komunikacijskih tehnologija u sudovima u okviru pravosudnog informacijskog sustava Federacije Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko BiH. IKT (engl. kratica – ICT) se definiraju kao djelatnost i oprema koja čini tehničku osnovu za sustavno prikupljanje, pohranjivanje, obradbu, širenje i razmjenu informacija različita oblika, tj. znakova, teksta, zvuka i slike. Donedavno izolirana računala danas najvećim dijelom međusobno povezana u jedinstvenu računalnu mrežu, preko koje se velikom brzinom mogu razmjenjivati informacije, tekst, slike, zvuk i dr.<sup>97</sup> Primjena informacijske tehnologije u pravu može se razmatrati u odnosu na pojedina pravna područja, kao što su pravosuđe, zakonodavstvo i javna uprava. Proces obrade pravnih podataka je pronalaženje osnovnih pravnih izvora. Ti izvori nalaze se kao pisana pravila u raznim zakonima, propisima i sudskim odlukama. Najnovija dostignuća na području primjene informacijske tehnologije u pravu kreću se u pravcu konstruiranja visoko sofisticiranih, tj. inteligentnih pravnih informacijskih sustava.

Na temelju odredbe čl. 17. točka 24. Zakona o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine, Visoko sudsko i tužiteljsko vijeće, na sjednici održanoj 21. i 22. 12. 2015. godine, donosi Pravilnik o sustavu za automatsko upravljanje predmetima u sudovima (CMS)<sup>98</sup> Ovim pravilnikom Visokog sudskog i tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: VSTV) uređuje se način i pravila postupanja korisnika Sustava za automatsko

97 HAUBRICH, V. – RECHNER, E., BUNOZA, D., *Elektronička komunikacija u parničnom postupku Bosni i Hercegovini- modernizacija i usklađivanje s acquis communautaire*, Zbornik radova s XVIII. Međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, 2021., 255. – 299.

98 Službeni glasnik Bosne i Hercegovine br. 04/16.

upravljanje predmetima u sudovima (u daljnjem tekstu: CMS), autorizirani pristup sudskim predmetima putem interneta od strane stranaka, njihovih zakonskih zastupnika i punomoćnika, pravo pristupa podacima, komunikacija i korisnička podrška Odjela za informacijske - komunikacijske tehnologije tajništva VSTV-a (u daljnjem tekstu: IKT odjel) sa korisnicima CMS-a, procedura za slučaj nedostupnosti CMS-a, edukacija CMS korisnika i postupak elektronskog arhiviranja predmeta. Svaki oblik informatizacije praktično olakšava pristup sudu, informacijama vezanim za postupak, ali i osigurava sustav kontrole i nadzora na radom pravosudnih tijela.

## **7. NOVINE U ELEKTRONIČKOJ KOMUNIKACIJI U PARNIČNOM POSTUPKU REPUBLIKE HRVATSKE**

U Republici Hrvatskoj Novelom zakona o parničnom postupku iz 2019. godine sukladno europskoj praksi moderniziraju se zastarjele odredbe parničnog postupka. Kada se govori o parničnom postupku i e pravosuđu za sada u Republici Hrvatskoj nema elektronifikacije cijelog postupka.<sup>99</sup> Člankom 11. Novele ZPP iz 2019. dodaje se članak 106.a s naslovom "Podnesci u elektroničkom obliku". Zakonodavac implementira mogućnost da stranke međusobno upućuju pismena elektroničkim putem u svim vrstama postupaka, a sve u skladu s pravilima prema kojima obveznici komuniciranja sa sudom putem elektroničke komunikacije postaju državna tijela, odvjetnici, javni bilježnici, sudski vještaci, sudski procjenitelji, sudski tumači, stečajni upravitelji i pravne osobe.<sup>100</sup>

Za valjanu primjenu elektroničkih dokaza u sudskom postupku, osim ocjene njihove dokazne snage, nužna je provjera njihove izrade, pohrane, prijenosa, čuvanja, vjerodostojnosti i nepromjenjivosti (arg. Zakon o elektroničkoj ispravi, čl. 12. st. 2.).

Podnesak u elektroničkom obliku uređen je čl. 106.a st. 1. ZPP RH koji uvodno propisuje da se podnesak može podnijeti i u elektroničkom obliku putem informacijskog sistema. Informacijski sistem uspostavlja Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa (čl. 106.a st. 7. ZPP RH). Podnesak u elektroničkom obliku mora biti potpisan kvalificiranim elektroničkim potpisom u skladu s posebnim propisima (čl. 106.a st. 2. ZPP RH). Prema eIDAS uredbi<sup>101</sup> „kvalificirani elektronički

<sup>99</sup> Vidi MAGANIĆ, A., *Videokonferencija u njemačkom procesnom pravu*, u UZELAC, A.-GARAŠIĆ, J.-MAGANIĆ, A., *Djelotvorna pravna zaštita u parničnom postupku; Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*; Liber amicorum Mihajlo Dika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013., str. 899. – 904.

<sup>100</sup> Vidi kod ŠAGO, D. – BOBAN, M., *Neki aspekti novina u elektroničkoj komunikaciji pred sudovima*, Zbornik radova s V. Međunarodnog savjetovanja "Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća", Split, 2019., str. 471. - 497.

<sup>101</sup> Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (Narodne novine, br. 62/17). Sukladno Uredbi (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj

potpis” znači napredan elektronički potpis koji je izrađen pomoću kvalificiranih sredstava za izradu elektroničkog potpisa i temelji se na kvalificiranom certifikatu za elektroničke potpise (čl. 3. t. 12). Pri tom se podnesak u elektroničkom obliku potpisan kvalificiranim elektroničkim potpisom smatra vlastoručno potpisanim.<sup>102</sup> Dan kada je informacijski sustav podnositelju potvrdio primitak podneska smatra se danom predaje podneska sudu kojemu je upućen (čl. 106.a st. 3. ZPP RH).

Velika novina u parničnom postupku je i mogućnost korištenja audiovizualnih uređaja, čime se mogu ostvariti višestruke prednosti. U građanskom parničnom postupku primjena videokonferencije inspirirana je razlozima procesne ekonomije. Na taj način doprinosi se i povećanju djelotvornosti parničnog postupka. Neki od mogućih oblika su video-rasprava (stranke i punomoćnici se tijekom postupka nalaze na nekom drugom mjestu i tamo poduzimaju parnične radnje), video-saslušanje (saslušanje svjedoka ili vještaka koji se nalazi na nekom drugom mjestu) i tele-uviđaj (primjena videokonferencijske tehnike u provođenju uviđaja). Zakon o parničnom postupku RH u čl. 115. st. 3. omogućava primjenu audiovizualnih uređaja u održavanju ročišta i izvođenju pojedinih dokaza. U skladu s tim, propisano je da sud može odrediti da se ročište održi na daljinu, uz korištenje odgovarajućih audiovizualnih uređaja, ili da se na taj način izvede pojedini dokaz. Protiv rješenja suda iz stavaka 2. i 3. članka 115. nije dopuštena žalba (čl. 115. st. 4. ZPP RH).

Odredbe o tonskom snimanju u parničnom postupku egzistiraju već osam godina, s tim da se čak i u sudovima u kojima su navodno osigurani tehnički preduvjeti, tonsko snimanje nije provodilo. Pored već ustanovljenog normativnog okvira koji obuhvaća čl. 126.a - 126.c ZPP RH, novina je da će stranka koja zatraži prijepis tonske snimke u skladu s odredbama zakona morati platiti naknadu koju će pravilnikom propisati ministar nadležan za poslove pravosuđa (čl. 126.c. st. 3. ZPP RH). Pravilnik bi trebao biti donesen u roku 30 dana od dana stupanja na snagu Novele ZPP RH (čl. 120. Novele ZPP 19).<sup>103</sup> Ministarstvo pravosuđa na temelju člana 106.a st. 8. Zakona o parničnom postupku,<sup>104</sup> ministar nadležan za

---

identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, u daljnjem tekstu. Uredba o elektroničkoj identifikaciji, eIDAS Uredba. eIDAS Uredba stupila je na snagu 28. rujna 2018. i omogućava prekogranično priznavanje elektronskog ID-a i pruža građanima i poslovnim subjektima mogućnost da podijele svoje podatke o identitetu kada je to potrebno.

102 U preambuli eIDAS uredbe propisano je da bi ovom Uredbom trebalo uspostaviti načelo prema kojem se elektroničkom potpisu ne bi smio uskratiti pravni učinak zbog toga što je on u elektroničkom obliku ili zbog toga što ne ispunjava zahtjeve kvalificiranog elektroničkog potpisa. Međutim, pravne učinke elektroničkih potpisa, osim zahtjeva predviđenih u ovoj Uredbi prema kojima bi kvalificirani elektronički potpis trebao imati jednake pravne učinke kao vlastoručni potpis, potrebno je odrediti nacionalnim pravom (t. 48 preambule).

103 Vidi kod KATIĆ, D. – PAJALIĆ, Ž., MAGANIĆ, A., Izmjene zakona o parničnom postupku, Pravosudna akademija, Zagreb, 2019., <http://pak.hr/cke/obrazovni%20materijali/Izmjene%20Zakona%20o%20parni%C4%8Dnom%20postupku.pdf> preuteto 12. 8. 2021.

104 “Narodne novine Republike Hrvatske”, broj 53/91., 91/92., 58/93., 112/99., 88/01., 117/03., 88/05., 2/07., 84/08., 96/08., 123/08., 57/11., 148/11., 25/13., 89/14. i 70/19.

poslove pravosuđa, donosi Pravilnik o elektroničkoj komunikaciji.<sup>105</sup> Predmet Pravilnika određena je u odredbi čl. 1., te propisuje pretpostavke za podnošenje podnesaka u elektroničkom obliku pred sudovima, dostavu u elektroničkom obliku, oblike zapisa podnesaka u elektroničkom obliku (formate) te organizaciju i djelovanje informacijskog sustava.

Prvi korak u uređivanju dostave elektroničkim putem u Noveli ZPP RH, proveden je izmjenom čl. 133. o načinima dostave. U usporedbi s ranijim zakonskim uređenjem odredba čl. 133. st. 1. ZPP RH izmijenjena je na način da su pretpostavke za elektroničku dostavu određene u skladu s ovim Zakonom.<sup>106</sup> Ranije je bilo propisano da su pretpostavke za dostavu elektroničkim putem određene u skladu s posebnim zakonom. Novina koju donosi čl. 133. st. 1. u pogledu<sup>107</sup> dostave elektroničkim putem zapravo upozorava na to, da je izabran koncept temeljem kojeg je dostava elektroničkim putem uređena posebnim, specijalnim uređenjem prikladnim za građanski sudski parnični postupak, samim ZPP RH. Osim toga, u čl. 133. st. 5. propisani su uvjeti za obaveznu elektroničku dostavu. Naime, čl. 133. st. 1. iako uređuje i mogućnost da se dostava provede elektroničkim putem, u skladu sa samim ZPP-om, istovremeno propisuje i mogućnost da se pismena dostavljaju preko pošte ili preko određenog sudskog službenika, odnosno sudskog namještenika, preko nadležnog tijela uprave, preko javnog bilježnika ili neposredno u sudu. Zbog toga je u čl. 133. st. 5. ZPP RH određeno da se iznimno od st. 1. ovog članka, pismena dostavljaju državnim tijelima, državnom odvjetništvu, odvjetnicima, javnim bilježnicima, sudskim vještacima, sudskim procjeniteljima, sudskim tumačima, stečajnim upraviteljima, povjerenicima te pravnim osobama u elektroničkom obliku putem informacijskog sustava ili na drugi odgovarajući način.

## 8. ZAKLJUČAK

Elektronička komunikacija na sudovima je nužna jer bi trebala ubrzati i pojednostaviti komunikaciju, olakšati dostavu i smanjiti troškove. Ipak, neke su od novina uvedene bez uvažavanja postojećeg stanja u pravosuđu, ponajprije kadrovskog, materijalnog, financijskog i informatizacijskog potencijala pravosudnog aparata, te činjenice postojanja velikog broja zaostalih neriješenih predmeta, pa je za neke odredbe unaprijed moglo biti jasno da ih sudovi neće moći učinkovito primjenjivati. Ono što primjećujemo jest potreba da se u naše procesne zakone ugrade *de lege ferenda* odredbe koje će osigurati usklađivanje

105 "Narodne novine Republike Hrvatske", br. 5/20.

106 Opširnije vidi MAGANIĆ, A., *Elektroničko vođenje parničnog postupka u Republici Hrvatskoj u: Novosti u parničnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Nar. nov., br. 57/11.)*, ur. Crnić, Ivica, Organizator, Zagreb, 2011.

107 MAGANIĆ, A. *Dostava prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013. u: Novela Zakona o parničnom postupku i Novi zakon o sudovima*, ur. Hercigonja, Jasminka i Kuzmić, Marica, Inženjerski biro, Zagreb, 2013., str. 106.

s modernim informacijskim sustavima prepoznatljivim u svim suvremenim državama preko kojeg bi građani preko e-spisa, e-podnesaka, e-dostavljanja, održavanja rasprava modernim komunikacijskim sredstvima, e-isprava mogli brže, djelotvornije, ekonomičnije realizirati svoje pravo na pristup sudu i sudsku zaštitu te *de lege ferenda* donošenje Pravilnika o elektroničkoj komunikaciji u parničnom postupku. U praksi postoje evidentni otpori primjene postojećih odredbi elektroničke komunikacije u parničnom postupku te je potrebno dodatno educirati kako pravničku profesiju, tako i širu javnost o mogućnosti korištenja dostupnih sredstava elektroničke komunikacije te raditi na daljnjoj reformi u pravcu modernizacije i informatizacije parničnog postupka.

Kada govorimo o dokazivanju svaka stranka je dužna dokazati činjenice na kojima temelji svoj zahtjev. Iako ne postoje posebna pravila za elektroničke dokaze mišljenja smo da su stranke dužne prikupiti i prezentirati te dokaze na način koji neće ugroziti integritet i autentičnost dokaza. Suprotnim postupanjem takav dokaz neće pružati dovoljno osnova za utvrđivanje postojanja odnosno nepostojanja neke činjenice. Pitanje autentičnosti je jako bitno kod elektroničkih dokaza. Postoje i specifičnosti kod ocjene elektroničkih dokumenata koje su propisane važećim zakonskim propisima. Prilikom ocjene ovakvih dokaza, sud mora voditi računa o više okolnosti. Ako se radi o elektroničkim dokumentima koje izdaju ovlaštene pravne osobe i osobe s javnim ovlastima u okviru svoje nadležnosti i u skladu sa svim elementima propisanim ZED-om i ZEP-om, takve isprave bi sud trebao cijiniti kao javne isprave. Ako se radi o elektroničkim dokumentima koje izdaju pravne osobe ili fizičke osobe bez javnih ovlasti, u takvom bi slučaju sud trebao provesti vještačenje da bi se utvrdila autentičnost navedene isprave, kao i drugi podaci koje je moguće utvrditi (vrijeme stvaranja, identitet stvaratelja, itd.), a u cilju dokazivanja vjerodostojnosti takvog dokumenta Elektronički dokazi mogu biti u različitim oblicima, taj pojam može obuhvaćati fotografije, filmove, diskove, računalne baze podataka, magnetofonske vrpce i sl. Elektronički dokazi/isprave mogu biti predmetom vještačenja, posebno u pogledu njihove autentičnosti, dokazne snage, istinitosti sadržaja i propisanog oblika. Sud će izvesti dokaz vještačenjem kad je radi utvrđivanja ili razjašnjenja kakve činjenice potrebno stručno znanje kojim sud ne raspolaže Vještačenje takvih dokaza je u domeni vještaka informatičke, elektroničke ili komunikacijske struke.

Možemo zaključiti da kada govorimo o elektroničkom dokumentu kao elektroničkom dokazu u Federaciji Bosni i Hercegovini nužno je usvajanje Zakona o elektroničkom potpisu FBIH. Nužne su određene izmjene Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine u smjeru slanja podneska elektronskim putem koji ovisi o usvajanju zakona o elektroničkom potpisu, elektroničkoj ispravi, elektroničkom dostavljanju te korištenje audiovizualnih uređaja, čime se mogu ostvariti višestruke prednosti. Nužno je osigurati tehnička sredstva sucima i educirati ih o primjeni elektroničkih dokaza u parničnom postupku. Predlažemo da se u zakonima o parničnom postupku predvide odredbe o elektroničkoj ispravi kao elektroničkom dokazu kao dokaznom sredstvu.



## LITERATURA

1. BANOVIĆ, B., Kompiuterski kriminalitet i zaštita ličnosti, Bezbednost, god. 1., 2003.,
2. ČALIJA, B., OMANOVIĆ, S., *Građansko parnično procesno pravo*, Sarajevo, 2000.
3. ČIZMIĆ, J. – BOBAN, M., Elektronički dokazi u sudskom postupku i računalna forenzička analiza, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, (1991), v. 38, br. 1, 2017.
4. ČIZMIĆ, J. – BOBAN, M., *Tonsko snimanje ročišta pred sudovima Federacije BiH*, "Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1,"., Rijeka, 2019.
5. ČIZMIĆ, J., *Isprave kao dokazno sredstvo u parničnom postupku*, Zbornik radova s XVIII. Međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, 2021.
6. ČIZMIĆ, J., Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Privredna štampa, Sarajevo, 2016.,
7. ČIZMIĆ, J., O vještačenju u parničnom postupku s posebnim osvrtom na vještačenje u području medicine, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011,
8. ČIZMIĆ, J., *Elektronički dokazi u parničnom postupku*, Sudska praksa -Domaća i strana, Privredna štampa Sarajevo, broj 86, Sarajevo, 2020.,
9. ČIZMIĆ, J., *Vještačenje u parničnom postupku*, Informator, br. 5023., 2002.
10. DIKA, M., ČIZMIĆ, J., Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, OSCE, Sarajevo, 2000.,
11. DIKA, M., ČIZMIĆ, J., Komentar Zakona o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine, Privredna štampa Sarajevo, 2009.
12. DIKA, M., *Građansko parnično pravo - Parnične radnje*, V. knjiga, Zagreb, 2008,
13. Dopustivostelektroničkogdokazapredsudom: Suzbijanje visokotehnološkog kriminala – I. dio, Odvjetnik, 5-6/2007., str. 41.
14. HAMIDOVIĆ, H., *Osnovne karakteristike digitalnih dokaza*, Konferencija: Kriminalističko forenzička istraživanja, Banja Luka, 2011. Dostupno na: [https://www.researchgate.net/publication/255179603\\_Osnovne\\_karakteristike\\_digitalnih\\_dokaza](https://www.researchgate.net/publication/255179603_Osnovne_karakteristike_digitalnih_dokaza) (7.8.2021.).
15. HAUBRICH, V., „Izuzeće suca – pravo na neovisno i nepristrano suđenje“, II. međunarodno savjetovanje *Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća*, Split, 2016.
16. HAUBRICH, V. – RECHNER, E., BUNOZA, D., *Elektronička komunikacija u parničnom postupku Bosni i Hercegovini- modernizacija i usklađivanje s *acquis communautaire**, Zbornik radova s XVIII. Međunarodnog



savjetovanja Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse, Mostar, 2021.

17. KATIĆ, D. – PAJALIĆ, Ž., MAGANIĆ, A., Izmjene zakona o parničnom postupku, Pravosudna akademija, Zagreb, 2019., <http://pak.hr/cke/obrazovni%20materijali/Izmjene%20Zakona%20o%20parni%C4%8Dnom%20postupku.pdf> preuteto 12. 8. 2021.
18. KEĆA, R., STAROVIĆ, B., Građansko procesno pravo, Pravni fakultet u Novom Sadu, Novi Sad, 2004.,
19. KER, O., Digital evidence and new criminal procedure, “Columbia law review”, vol. 105, 2005., No. 1, p. 283., podatak kod PISARIĆ, M., Elektronski zapisi kao dokazi u krivičnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, vol. 43., 2009., br. 2, str. 522.
20. LINDA, V., *Electronic Evidence and Computer Forensics*, Communications of the Association for Information Systems, vol. 12., 2003.,
21. LISIČAR, H., Mogućnost i uporabe elektroničke isprave i elektroničkih dokumenata u parničnom postupku, Zbornik PFZ, vol. 60, (3), 2010.,
22. MAGANIĆ, A., *Elektroničko vođenje postupka*, u knjizi: Mihajlo D. i dr., Novosti u parničnom postupku - Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN br. 57/11), Zagreb, Organizator d.o.o., 16. lipnja 2011.,
23. MAGANIĆ, A., *Videokonferencija u njemačkom procesnom pravu*, u UZELAC, A.-GARAŠIĆ, J.-MAGANIĆ, A., *Djelotvorna pravna zaštita u parničnom postupku; Izazovi pravosudnih transformacija na jugu Europe*; Liber amicorum Mihajlo Dika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013.,
24. MAGANIĆ, A., *Dostava prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku iz 2013.* u: Novela Zakona o parničnom postupku i Novi zakon o sudovima, ur. Hercigonja, Jasminka i Kuzmić, Marica, Inženjerski biro, Zagreb, 2013.,
25. MAGANIĆ, A., *Elektroničko vođenje parničnog postupka u Republici Hrvatskoj u: Novosti u parničnom postupku, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (Nar. nov., br. 57/11.)*, ur. Crnić, Ivica, Organizator, Zagreb, 2011.
26. MASON, S., International electronic evidence, British Institute of International and Comparative Law, 2008., str. 35., podatak kod PALAČKOVIĆ, D., E – dokument i E- isprava – Legislativa i mogućnost primene u parničnom postupku, Pravni život, Beograd, godina LX, knjiga 549, 2011., br. 11., str. 787.
27. MATIĆ, T., *Elektronički oblik ugovora i isprava - novi oblik?*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56., br. 1., 2006., , Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/5134>(4.8.2021.);
28. MATIĆ, T., *Formularni ugovori u elektroničkom obliku (Sklapanje ugovora klikom miša - elektroničkim očitovanjem volje putem Interneta*

- na web stranici – click wrap i browse wrap ugovori), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 58. , br. 3., 2008., Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/22007>(14.8.2021.).
29. MATIĆ, T., *Globalna unifikacija prava elektroničke trgovine – Konvencija UN-a o elektroničkoj komunikaciji*, Narodne novine, Zagreb, 2019.; Matić, T., *Osnove prava elektroničke trgovine*, M.E.P. d.o.o., Zagreb, 2008.
  30. MRŠIĆ, G., Kazneno djelo krivotvorenja službene isprave, IUS-INFO, dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2009B128>, (18. 7. 2021.
  31. NIKOLIĆ, V., Otkrivanje i praćenje kompjuterskog kriminala, Bezbednost, Beograd, vol. 46., 2004., broj 2., str. 273.
  32. Odluka Višeg trgovinskog suda, Pž. - 5227/05 od 23. 1. 2006. godine.
  33. PALAČKOVIĆ, D., *E – dokument i E- isprava – Legislativa i mogućnost primene u parničnom postupku*, Pravni život, broj 11, Beograd, 2011.;
  34. PETROVIĆ, D. L., Digitalni dokazi, rad na savjetovanju ZITEH 2004., podatak na stranici <https://singipedia.singidunum.ac.rs/izdanje/40058-digitalni-dokazi>,
  35. PISARIĆ, M., Elektronski zapisi kao dokazi u krivičnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, vol. 43., 2009., br. 2.,
  36. POZNIĆ, B. – RAKIĆ VODINELIĆ, V., *Građansko procesno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 2010.,
  37. POZNIĆ, B.; *Građansko procesno pravo*, Suvremena administracija, Beograd, 1970.,
  38. Presuda Vrhovnog suda F BiH, broj 070-0-Rev-07-000745 od 6.11.2008. godine.
  39. PRLJA, D., RELJANOVI, M., IVANOVIĆ, Z., *Internet pravo*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2012.,
  40. PROTRKA, N., Računalni podaci kao elektronički (digitalni) dokazi, Policija i sigurnost, god. 20., 2011., broj 1,
  41. SALAJ, Š, *Uloga vještaka u parničnom postupku*, Informator, br.4899/01, Zagreb, 2001.
  42. Scientific Working Group on Digital Evidence (SWGDE), „*Digital Evidence: Standards and Principles*“, u: *Forensic Science Communications*, vol. 2., br. 2., 2000.
  43. SRDIĆ, M., Modul 2 građanska oblast, Glavna rasprava i sudske odluke, Sarajevo, 2006.,
  44. STANKOVIĆ, G. – RAČIĆ, R., *Građansko procesno pravo, Prva sveska – Parnično procesno pravo*, Podgorica, 2010., str. 421.
  45. STANKOVIĆ, G., *Građansko procesno pravo, prva sveska – Parnično procesno pravo*, Pravni fakultet Niš, Niš, 2010.,
  46. ŠAGO, D. – BOBAN, M., *Neki aspekti novina u elektroničkoj komunikaciji pred sudovima*, Zbornik radova s V. Međunarodnog savjetovanja

- “Aktualnosti građanskog procesnog prava – nacionalna i usporedna pravnoteorijska i praktična dostignuća”, Split, 2019.,
47. TRIVA, S., BELAJEC, V., DIKA, M., Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb,
  48. TRIVA, S., DIKA, M., Građansko parnično procesno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2004.,
  49. VIDI I BODUL, D; POROBIJA, H.; *Izvođenje dokaza vještačenjem u parničnom postupku: ostvaruju li se načela vladavine prava?*, 2021. Dostupno na: <https://doi.ub.kg.ac.rs/doi/zbornici/usluge-vladavine-i-prava/10-46793-uvp21-975b/> (9.8.2021).
  50. VOJKOVIĆ, G., Elektronička isprava, zbornik radova sa savjetovanja Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 13, Organizator, Zagreb, 2006.,
  51. Zakon o elektroničkom dokumentu BiH “Sl. glasnik BiH”, 58/14.
  52. Zakon o elektroničkom dokumentu Federacije BiH “Sl. Novine”, broj 55/13.
  53. Zakon o elektroničkom dokumentu Federacije BiH, “Sl. Novine”, br. 55/13,
  54. Zakon o elektroničkom dokumentu Republike Srpske “Sl. Glasnik Republike Srpske”, 106/15.
  55. Zakon o elektroničkom dokumentu Republike Srpske, “Sl. Glasnik Republike Srpske”, br. 106/15,
  56. Zakon o elektroničkom potpisu BiH “Sl. glasnik BiH”, 91/06.
  57. Zakon o elektroničkom potpisu BiH, “Sl. glasnik BiH”, br. 91/06.
  58. Zakon o elektroničkom potpisu Republike Srpske “Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 106/15.
  59. Zakon o elektroničkom potpisu Republike Srpske, “Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 106/15.,
  60. Zakon o parničnom postupku Federacije Bosne i Hercegovine “Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, br. 53/03., 73/05., 19/06., 98/15.
  61. Zakon o parničnom postupku (Urednički pročišćeni tekst, "Službeni list", broj 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, "Narodne novine", broj 35/91, 53/91, 91/92, 112/99, 88/01 – čl. 50. Zakon o arbitraži, 117/03, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 43/13 - Rješenje USRH i 89/14 – OUSRH, 70/19.
  62. Zakon o parničnom postupku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine “Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 28/18.
  63. Zakon o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 36/04., 84/07., 58/13., 94/16.,
  64. Zakon o parničnom postupku Republike Srpske “Službeni glasnik Republike Srpske”, br. 58/03., 85/03., 74/05., 63/07., 105/08. - odluka US, 45/09. - odluka US, 49/09. i 61/13.,

65. Zakon o provedbi Uredbe (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ (Narodne novine, br. 62/17). Sukladno Uredbi (EU) br. 910/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu i stavljanju izvan snage Direktive 1999/93/EZ, u daljnjem tekstu
66. Zakon o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine „Službeni glasnik BiH“, broj 25/04, 93/05, 48/07, 15/08.
67. Zakona o elektroničkom dokumentu BiH, ‘Sl. glasnik BiH’, br. 58/14.
68. Zakona o sudovima Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine “Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, broj 19/07, 20/07,
69. Zakona o sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine „Službene novine FBiH“, broj 38/05, 22/06, 63/10, 72/10.
70. ZEČEVIĆ, E., Komentar zakona o parničnom postupku FBiH, LOGOS, Sarajevo, 2004.

**Alena Huseinbegović, Ph.D., Associate Professor**  
Faculty of Law, „Džemal Bijedić“ University of Mostar  
**Viktorija Haubrich, Ph.D., Associate Professor**  
Faculty of Law, University of Mostar  
**Ernest Rechner, LL.M.,**  
Postgraduate doctoral student  
Faculty of Law, University of Mostar

## **ELECTRONIC EVIDENCE IN CIVIL PROCEDURE - MODERNIZATION OF CIVIL PROCEDURES**

**Abstract:** In this paper, the authors deal with one type of evidence in civil proceedings brought by the modernization and informatization of all spheres of life - electronic evidence. There is a need to adapt the judicial system and civil law and the ability of judges to evaluate new evidencemeans such as electronic evidence. The paper deals with the legislative framework and defines electronic evidence as a type of document with the processing of all specifics, especially the processing of electronic documents. Problems in the evaluation of this evidence are processed and there is a need to use expertise in the evaluation of electronic evidence.

**Keywords:** evidence medium, electronic evidence, electronic document,

**Dr. sc. Edin Rizvanović, redovni profesor**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

**Dr. sc. Emina Hasanagić, docentica**

Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru

## **POLOŽAJ PROFESIONALNIH SPORTISTA U OKVIRU SLOBODE KRETANJA RADNIKA U PRAVU EVROPSKE UNIJE**

**Sažetak:** Značaj i uloga sporta u savremenom društvu su veliki, to je poseban kulturni i društveni fenomen, koji je u posljednjim decenijama dobio i izuzetan ekonomski značaj. Sport je bitan milionima ljudi širom svijeta, koji su uključeni u sportske aktivnosti na različite načine, od profesionalnog i amaterskog bavljenja sportom do osnivanja navijačkih grupa i pridavanja velikog značaja ovoj aktivnosti na druge načine. U Evropskoj uniji na početku evropskih integracijskih procesa sport nije bio obuhvaćen osnivačkim ugovorima, te nije ni bilo pravnog osnova za regulisanje sporta na nivou Unije. Ovo se promijenilo sa Lisabonskim ugovorom, koji je posebno regulisao pitanje sporta u EU. Prije Lisabona značajnu ulogu u regulisanju sporta imali su Sud EU i Evropska komisija koji su svojim odlukama uticali na pravno regulisanje sporta i položaja sportista u pravu EU putem odlučivanja u slučajevima zabrane diskriminacije na osnovu državljanstva, slobode kretanja, prava konkurencije i dr. Pored odluka Suda EU i EK značajni su bili i akti *soft law*-a koji su usvajani u oblasti sporta. Dakle, sport nije bio u potpunosti izuzet iz prava EU prije Lisabonskog ugovora, ali je tek sa njegovim stupanjem na snagu Unija dobila nadležnost da reguliše sport u pravu EU. U ovom radu bit će prikazan razvoj evropskog sportskog prava prije i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora s posebnim osvrtom na pravne izvore i odluke Suda EU koje regulišu položaj profesionalnih fudbalera kao sportista i radnika u EU i njihovo pravo na slobodno kretanje na unutrašnjem tržištu. S tim u vezi, posebno će biti analizirane dvije značajne presude u oblasti slobode kretanja radnika koje se odnose na prava profesionalnih sportista – presude *Bosman* i *Bernard*.

**Ključne riječi:** Evropska unija, sloboda kretanja radnika, unutrašnje tržište, sportsko pravo EU, Lisabonski ugovor, profesionalni sportisti, profesionalni fudbaleri, Sud EU, Evropska komisija.

### **1. Uvod**

Značaj i uloga sporta u savremenom društvu su veliki, to je poseban kulturni i društveni fenomen, koji je u posljednjim decenijama dobio i izuzetan ekonomski značaj. Sport je bitan milionima ljudi širom svijeta, koji su uključeni u sportske

aktivnosti na različite načine, od profesionalnog i amaterskog bavljenja sportom do osnivanja navijačkih grupa i pridavanja velikog značaja ovoj aktivnosti na druge načine. Sport je danas u fokusu medija, marketinga i televizije, i neminovno je povezan sa znatnim novčanim ulozima, i važan je njegov uticaj koji se realizuje u ekonomskoj sferi. U kontekstu evropskog sportskog prava, bitno je spomenuti definiciju sporta Vijeća Evrope sadržanu u Evropskoj povelji o sportu<sup>1</sup>, a koja je kasnije preuzeta od strane Evropske komisije u Bijelu knjigu o sportu<sup>2</sup>, a prema kojoj: "Sport predstavlja svaki oblik fizičke aktivnosti koja putem slučajnog ili organiziranog učestvovanja ima za cilj izraziti ili unaprijediti fizičku spremnost i mentalno blagostanje stvarajući socijalne odnose ili ostvarujući rezultate u takmičenjima na svim nivoima"<sup>3</sup>.

Sport predstavlja jedan od najvažnijih kulturnih fenomena u savremenom društvu, čemu svjedoče milioni ljudi koji učestvuju u brojnim oblicima sporta na razne načine.<sup>4</sup> Sport je značajan različitim slojevima društva i uživa univerzalnu popularnost među ljudima različitih profila.<sup>5</sup>

U Evropskoj uniji (u daljem tekstu EU, Unija) na početku integracijskih procesa sport nije bio obuhvaćen osnivačkim ugovorima, te nije ni bilo pravnog osnova za regulisanje sporta na nivou Unije. Ovo se promijenilo sa Lisabonskim ugovorom<sup>6</sup>, koji je posebno regulisao pitanje sporta u EU. Prije Lisabonskog ugovora značajnu ulogu u regulisanju sporta imali su Sud EU i Evropska komisija koji su svojim odlukama uticali na pravno regulisanje sporta i položaja sportista

1 European Sports Charter, Council of Europe, Recommendation R (92) 13 Rev, 24.9.1992., revidirana 16.5.2001., čl. 2., st. 1. tač. a., <https://rm.coe.int/16804c9dbb> (15. septembra 2021.).

2 COM (2007) 391 final, European Commission, White paper on sport, 11. 7. 2007.

3 European Sports Charter, op. cit., čl. 2., st. 1. tač. a.

4 Arsen, Bačić; Petar, Bačić, Lisabonski ugovor i novi start europskog sportskog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 4/2011., (681.-702), str. 681.

Teoretičari ukazuju na ekonomski značaj koji se pridaje sportu i njegovu povezanost s ekonomskim kretanjima i tržištem vrijednosnih papira što ilustruju primjerom događaja u fudbalskom klubu Lazio iz 1998. godine. Naime, ovaj klub je 1998. godine doveo talijanskog igrača Kristiana Vierija iz španskog fudbalskog kluba Atletico Madrida, te su platili 45 miliona eura na ime naknade štete za raskid ugovora, što je tada bila rekordna suma. Vlasnik Lacija, koji je također i vlasnik poznate talijanske prehrambene grupacije Cirio, a koja je bila i glavni sponzor ovog kluba, povećao je cijene svojih proizvoda u trgovinama s ciljem da ostvari veći prihod zbog marketinških ulaganja. Na kraju sezone Lazio je izgubio naslov prvaka od Milana u posljednjem kolu odigravši neriješeno u Firenzi. Istoga dana dionice fudbalskog kluba Lazio izgubile su na vrijednosti za 11%, čak 20 milijardi eura, što nam govori koliko je sport postao važan ekonomski faktor. Practical Regulation of the Mobility of Sportsmen in the EU Post Bosman, Kluwer Law International, The Hague, 2005., str. 4, prema: Vanja, Smokvina; Tea, Rubeša, Gospodarska sloboda kretanja profesionalnih sportaša kao radnika u Europskoj uniji s naglaskom na pravne izvore i odluku Bernard, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 64, (3) 393-423 (2014) str. 394, fn. 1.

5 Jednom prilikom je i jedan od istaknutih sudaca Vrhovnog suda SAD-a Mr. Justice Earl Warren u svojoj izjavi rekao da u novinama s "razlogom otvara najprije sportsku stranicu" navodeći da je razlog tome što "... sportske stranice bilježe ljudska postignuća, dok na prvim stranicama nema ničega osim ljudskih pogrešaka". Lewis, A., *The Quotable Quotation Book*, Crowell, New York, 1980., str. 262, prema: A., Bačić; P., Bačić, op. cit., str. 682.

6 Treaty of Lisbon, OJ C 306, 17.12.2007.



u pravu EU putem odlučivanja u slučajevima zabrane diskriminacije na osnovu državljanstva, slobode kretanja, prava konkurencije i dr. Pored odluka Suda EU i Evropske Komisije značajni su bili i akti *soft law*-a koji su usvajani u oblasti sporta. Dakle, sport nije bio u potpunosti izuzet iz prava EU prije Lisabonskog ugovora, ali je tek sa njegovim stupanjem na snagu Unija dobila nadležnost da reguliše sport u pravu EU. U ovom radu bit će prikazan razvoj evropskog sportskog prava prije i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora s posebnim osvrtom na pravne izvore koji regulišu položaj profesionalnih fudbalera kao sportista i radnika u EU i njihovom pravu na slobodno kretanje na unutrašnjem tržištu. S tim u vezi, posebno će biti analizirane dvije značajne presude u oblasti slobode kretanja radnika koje se odnose na prava profesionalnih sportista – presude *Bosman* i *Bernard*.

## **2. Regulisanje sportskog prava EU prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora**

U EU sve do usvajanja Lisabonskog ugovora u 2009. godini sport nije bio regulisan osnivačkim ugovorima, te je njegovo pravno regulisanje bilo ograničeno na odluke Suda EU i Evropske komisije, te na akte *soft law*-a. Ugovor iz Lisabona u svojim odredbama uspostavio je pravnu osnovu za djelovanje institucija EU u oblasti sporta u okviru prava EU, kada je EU izričito dodijeljena nadležnost u ovoj oblasti. Iako prije Lisabonskog ugovora nije postojalo posebno ovlaštenje EU za djelovanje u području sporta, ipak nije izostalo regulisanje sporta makar fragmentarno, putem različitih pravnih izvora. Poseban je doprinos dao Sud EU svojim odlukama koje su obuhvatile pitanja sporta. Tako je Sud već u presudi *Walrave i Koch*<sup>7</sup> odbio zauzeti stav prema kojem bi trebalo strogo razdvojiti upravljanje sportom od prava EZ.<sup>8</sup> Za profesionalni sport važnost ima autonomno pravo sportskih organizacija koje uspostavljaju sportska pravila, način djelovanja klubova, transfera i druga bitna pitanja. U vezi s tim, sportske organizacije koje upravljaju profesionalnim sportom smatrale su da sport ne treba ni biti obuhvaćen pravom EU, da je ‘sport specifičan i da ima društvenu i obrazovnu ulogu’.<sup>9</sup> Međutim, sama povezanost sporta sa slobodom kretanja, zabranom diskriminacije na osnovu državljanstva i pravom konkurencije EU implicirale su potrebu primjene prava EU u situacijama njegove povrede putem autonomnih pravila sportskih organizacija.

Iako je Zajednica bila uskraćena za decidnu zakonodavnu nadležnost u oblasti

---

<sup>7</sup> Odluka Evropskog suda C-36/74, *Walrave and Koch v Association Union Cycliste Internationale*, ECR [1974] 1405.

<sup>8</sup> S. Weatherill et al., *European Sports Law*, Asser International Sports Law Series, T.M.C. Asser. Press, The Hague, 2014., str. 508, prema: Ines, Medić, *Pravna zaštita maloljetnih sportaša u kontekstu prava EU*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 4/2015., (1105.-1138), str. 1113.

<sup>9</sup> Vidjeti više: C., Barnard, *The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms*, fourth edition, Oxford University Press, 2013., str. 266.

sporta, odredbe o slobodi kretanja, pravu konkurencije te zabrani diskriminacije na osnovu državljanstva davale su dovoljno prostora za izvršavanje takvih ovlaštenja.<sup>10</sup>

Evropska unija nije u početku pokazivala interes da pravno reguliše sport na nivou Unije, poimanje sporta kao mogućeg sredstva integracije i identifikacije evropskih naroda, kao i ekonomske djelatnosti, vremenom je dovela do pravne intervencije EU.<sup>11</sup> Sport nije bio regulisan osnivačkim ugovorima prije donošenja i stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, te EU nije imala izričita ovlaštenja da reguliše ovu problematiku na nivou Unije. Međutim, i prije Lisabonskog ugovora sport je bio obuhvaćen određenim izvorima prava EU i regulisan u skladu s tim. Tu su bile najvažnije odluke Suda EU i Evropske komisije, te pravni akti *soft law*-a. Prije svega na polju odnosa sporta i prava EU, odnosno domena do kojeg može pravo EU da reguliše sport, značajna je bila sudska praksa Suda EU. Sud je već u slučaju Walrave iz 1974. godine zauzeo stav da uzimajući u obzir ciljeve Zajednice, bavljenje sportom podliježe pravu Zajednice samo u onoj mjeri u kojoj predstavlja ekonomsku aktivnost u smislu člana 2. Ugovora, što je ponovio i kasnije u slučaju Dona v. Mantero<sup>12</sup>. Pored navedenih odluka, za razvoj evropskog sportskog prava značajne su bile i druge brojne odluke.<sup>13</sup> Sud je u ovim predmetima razmatrao postojanje povrede slobode kretanja ljudi/radnika i slobode pružanja usluga i time zauzeo stav o položaju sportista u pravu EU.

S obzirom na veliki broj pravnih akata mehkog prava u području sporta u EU, u ovom će radu biti dat kratki prikaz osnovnih dokumenata iz ove oblasti. Kao

---

10 Vidjeti: Case 36/74 *Walrave and Koch v. Association Union Cycliste Internationale and Others* (1974) ECR 1405. Weatherill, S. et al.: *European Sports Law*, Asser International Sports Law Series, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2014., str. 508, prema: Ines Medić, Pravni i ekonomski aspekti Pravila UEFA-e o licenciranju klubova i finansijskom fair playu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 2/2018., (331.- 351), str. 334.

11 I., Medić, Pravna zaštita maloljetnih sportaša u kontekstu prava EU, op. cit., str. 1109.

12 Slučaj *Gaetano Donà v Mario Mantero*, Judgment of the Court of 14 July 1976, str. 1340, par. 12.

13 C-222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v Georges Heylens and others*, ECR [1987] 4097; *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and other v Bosman*, ECR [1995] I-4921; C-176/96, *Jyri Lehtonen and Castors Canada Dry Namur-Braine v Fédération Royale Belge des Sociétés de Basketball*, ECR [2000] I-2681; C-51/96 i C-191/97 (spojeni predmeti), *Christelle Deliège v Ligue Francophone de Judo et Disciplines ASBL and Others*, ECR [2000] I-2549, C-264/98; *Tibor Balog v Royal Charleroi Sporting Club ASBL*, neobjavljen; C-438/00, *Deutscher Handballbund eV v Maros Kolpak*, [2003] ECR I-4135; C-265/03, *Igor Simutenkov v Ministerio de Educación y Cultura and Real Federación Española de Fútbol*, ECR [2005] I-2579; *Meca-Medina*, C-243/06, *SA Sporting du Pays de Charleroi*, G-14 *Groupement des clubs de football européens v Fédération internationale de football association (FIFA)*, neobjavljen; C-49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v Elliniko Dimosio*, ECR [2008] I-4863; C-152/08, *Real Sociedad de Fútbol SAD and Nihat Kahveci v Consejo Superior de Deportes and Real Federación Española de Fútbol*, ECR [2008] I-6291; C-403/08 i C-429/08, *Football Association Premier League and Karen Murphy and others*, ECR [2011] 0000; C-604/10 *Football Dataco and others*, ECR [2012] I-0000 odluka od 1.3.2012, neobjavljena; T-313/02, *Meca-Medina and Majcen v Commission*, ECR [2004] II-3291, T-193/03; *Piau v Commission*, ECR [2005] II-209. V., Smokvina; T., Rubeša, op. cit., str. 409., fn. 74.

najbitniji akti javljaju se sljedeći: Deklaracija iz Amsterdama iz 1997. godine<sup>14</sup> uz Ugovor iz Amsterdama<sup>15</sup>, Deklaracija iz Nice iz 2000. godine<sup>16</sup> uz Ugovor iz Nice<sup>17</sup>, i Deklaracija iz Aarhausa<sup>18</sup> iz 2003. godine.

*Deklaracija iz Amsterdama* predstavlja važan dokument u oblasti sporta, koji je usvojen kao ankes uz Ugovor iz Amsterdama. Ovom Deklaracijom je istaknuta socijalna važnost sporta, njegova uloga u povezivanju ljudi, te je ukazano na specifičnosti sporta, posebno amaterskog. U ovom periodu značajno je i usvajanje od strane Evropske komisije u 1998. godini dokumenta pod nazivom Evropski model sporta<sup>19</sup>. Ovdje je Komisija opisala organizaciju sporta u Evropi, njegove karakteristike, značaj i recentni razvoj, te ukazala na probleme u ovoj oblasti, zatim na odnos sporta i televizije, te sporta i socijalne politike. U navedenom dokumentu utvrđena je piramidalna struktura sporta. Bazu piramide čine klubovi, nakon toga dolaze regionalne sportske federacije, zatim nacionalne sportske federacije i na vrhu piramide su evropske sportske federacije.

Važan dokument u oblasti sporta u EU predstavlja i *Izveštaj iz Helsinkija o sportu* odnosno izvještaj koji je Komisija 1999. godine uputila Evropskom vijeću s ciljem zaštite trenutnih sportskih struktura i održavanja socijalne funkcije sporta u okviru Zajednice<sup>20</sup>. Ovim izvještajem Komisija daje upute za pomirenje ekonomske dimenzije sporta sa popularnom, obrazovnom, socijalnom i kulturnom dimenzijom.<sup>21</sup> Komisija u izvještaju utvrđuje da razvoj sporta u Evropi rizikuje slabljenje obrazovne i socijalne funkcije sporta, zatim ističe da Zajednica, njene države članice i sportski pokret trebaju potvrditi i ojačati obrazovnu i socijalnu funkciju sporta, te se na kraju izvještaja osvrće na obavezu da se pojasni pravno okruženje sporta. U kontekstu pravnog aspekta sporta Komisija naznačava da Zajednica mora da osigura da inicijative državnih vlasti ili sportskih organizacija

---

14 The Declaration on Sport, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (2. septembar 2021.).

15 Treaty of Amsterdam, OJ C 340, 10.11.1997.

16 Presidency Conclusions of the Nice European Council meeting, Annex IV: Declaration on the specific characteristics of sport and its social function in Europe, of which account should be taken in implementing common policies, 7.-9.12.2000., [http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2\\_en.htm#an4](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2_en.htm#an4) (17. septembra 2021.).

17 Treaty of Nice, OJ C 80, 10.3.2001.

18 The Aarhus Declaration on Voluntary Work in Sport, <http://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/2002/november/eu-sportsministerkonference-i-aarhus-21-22-november/the-aarhusdeclaration-on-voluntary-work-in-sport/> (17. septembra 2021.).

19 European Commission, The European model of sport consultation document of DG X, [https://www.sportaustria.at/fileadmin/Inhalte/Dokumente/Internationales/EU\\_European\\_Model\\_Sport.pdf](https://www.sportaustria.at/fileadmin/Inhalte/Dokumente/Internationales/EU_European_Model_Sport.pdf) (15. maja 2021.).

20 Commission of the European Communities Brussels, 10.12.1999 COM(1999) 644 final Report from the Commission to the European Council with a view to safeguarding current sports structures and maintaining the social function of sport within the Community framework - The Helsinki Report on Sport – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0644:FIN:EN:PDF> (15. marta 2021.).

21 Izvještaj iz Helsinkija o sportu, op. cit., str. 3.

budu u skladu sa komunitarnim pravom, uključujući pravo konkurencije, i posebno da poštuju principe unutrašnjeg tržišta (sloboda kretanja radnika, sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga itd.).<sup>22</sup>

“I Helsinško izvješće o sportu, kao i priopćenje za tisak koje je u veljači 1999. godine dala Komisija EZ, prihvaća razlikovanje između čisto sportskih pravila (dakle, pravila igre) koja ne podliježu pravu EU i gospodarskog aspekta sporta na koji se primjenjuju odredbe Ugovora o EZ. Ovo izvješće poslužilo je kao daljnji impuls svima onima koji su „navijali“ da se sport uključi u tekst osnivačkih ugovora, te uporište međuvladine konferencije na kojoj se pripremao i budući Ugovor iz Nice iz 2000. godine.”<sup>23</sup>

Uz Ugovor iz Nice u 2000. godini Komisija je objavila tzv. Deklaraciju iz Nice u Aneksu IV, punog naziva *Deklaracija o specifičnim karakteristikama sporta i njegovoj socijalnoj ulozi u Evropi, koji trebaju biti uzeti u obzir prilikom primjene zajedničke politike*, “koja je potvrdila socijalnu ulogu sporta, ali i naglasila potrebu za širom saradnjom između institucija zajednice i sportskog pokreta”<sup>24</sup>.

U Deklaraciji je već u paragrafu 1 naznačeno da sportske organizacije i države članice imaju primarnu odgovornost u vođenju sportskih poslova. Iako nema direktna ovlaštenja u ovoj oblasti, Zajednica mora u svom djelovanju u skladu s različitim odredbama Ugovora uzeti u obzir društvene, obrazovne i kulturne funkcije svojstvene sportu i učiniti ga posebnim, kako bi se etički kodeks i solidarnost neophodni za očuvanje njene društvene uloge mogli poštovati i njegovati. Zatim se naglašavaju vrijednosti na kojima počiva sport, navodeći da je sport ljudska aktivnost koja počiva na temeljnim društvenim, obrazovnim i kulturnim vrijednostima. To je faktor koji doprinosi integraciji, uključivanju u društveni život, toleranciji, prihvatanju različitosti i igranju po pravilima. Vrlo bitno je da se u ovoj Deklaraciji posvetila pažnja i ulozi sportskih federacija, ističući da Evropsko vijeće naglašava svoju podršku nezavisnosti sportskih organizacija i njihovom pravu da se organizuju putem odgovarajućih udruženih struktura. Priznaje da je, uz dužno poštovanje nacionalnog zakonodavstva i zakonodavstva Zajednice, te na temelju demokratskog i transparentnog načina rada, zadatak sportskih organizacija da organiziraju i promoviraju svoje sportove, posebno u pogledu konkretno primjenjivih sportskih pravila i sastav nacionalnih timova na način na koji smatraju da najbolje odražava njihove ciljeve.

“Međutim, središnja poruka Nicejske deklaracije zapravo je sadržana u paragrafu 7. (koji se odnosi na ulogu sportskih saveza), a gdje se navodi da će autonomija krovnih saveza u odnosu na pravo (tada) EZ ovisiti o tome u kojoj će se mjeri sport odvijati „u skladu s nacionalnim i zakonodavstvom Zajednice te demokratskim i transparentnim metodama djelovanja“.”<sup>25</sup>

22 Ibid., str. 6.

23 I., Medić, Pravna zaštita maloljetnih sportaša u kontekstu prava EU, op. cit., str. 1110.

24 V., Smokvina; T., Rubeša, op. cit., str. 406.

25 I., Medić, Pravna zaštita maloljetnih sportaša u kontekstu prava EU, op. cit., str. 1110.

U 2003. godini usvojena je Deklaracija o volonterskom radu u sportu, u kojoj je istaknuta važnost volonterskih sportskih klubova i volonterskog rada u društvenom i kulturnom životu Evrope te da je zato važno osigurati da se njihova uloga zadrži.<sup>26</sup> Komisija navodi da su predanost, odgovornost i aktivno učešće članova suština volonterskih sportskih klubova, te da je stoga učešće u volonterskim sportskim klubovima važan alat u integraciji i razumijevanju građana različitog porijekla.<sup>27</sup> Naznačeno je da volonterski sport može pomoći u razvoju kompetencija važnih za demokratsko razumijevanje, saradnju, ravnopravnost spolova, vođstvo i organizaciju.<sup>28</sup> Također se navodi da bi vlade trebale poticati različite volonterske organizacije da razvijaju mreže za rješavanje zajedničkih problema i jačanje njihovog glasa u društvu.<sup>29</sup>

Evropska Komisija je 2007. godine objavila *Bijelu knjigu o sportu*<sup>30</sup>. Ova Bijela knjiga analizira tri teme, a to su: 1. društvena uloga sporta, 2. ekonomska dimenzija sporta i 3. organizacija sporta. Komisija ističe kako je sport suočen sa novim prijetnjama i izazovima koji su nastali u evropskom društvu, kao što su komercijalni pritisak, eksploatacija mladih igrača, doping, rasizam, nasilje, korupcija i pranje novca. Ovom inicijativom Komisija po prvi put na sveobuhvatan način rješava pitanja vezana za sport, što je istaknuto i u samoj Bijeloj knjizi.<sup>31</sup> U uvodu Bijele knjige navodi se da je opći cilj ove inicijative dati stratešku orijentaciju ulozi sporta u Evropi, podstaći debatu o određenim problemima, poboljšati vidljivost sporta u kreiranju politika u EU i podizanje svijesti javnosti o potrebama i specifičnostima sektora. Inicijativa ima za cilj da ilustrira važna pitanja kao što je primjena prava EU na sport. Takođe nastoji iznijeti daljnje aktivnosti vezane za sport na nivou EU.<sup>32</sup> Zatim Komisija u ovom dokumentu priznaje autonomiju sportskih organizacija.<sup>33</sup> Nadalje u ovom dokumentu Komisija ističe da sportska aktivnost podliježe primjeni prava EU, kao i da se odredbe o pravu konkurencije i unutrašnjem tržištu primjenjuju na sport ukoliko predstavlja ekonomsku aktivnost. Zatim se navodi da je sport podložan i drugim važnim aspektima prava EU, poput zabrane diskriminacije na osnovu državljanstva, odredbe koje se odnose na građanstvo Unije i jednakost muškaraca

---

26 Deklaracija o volonterskom sportu, op. cit., paragraf 3, str. 1.

27 Ibid., paragraf 8, str. 1.

28 Ibid., paragraf 9, str. 2.

29 Ibid., paragraf 15, str. 2.

30 Commission of the European Communities, White Paper on sport, Brussels, 11.7.2007 COM(2007) 391 final.

31 Bijela knjiga o sportu, op. cit., str. 2.

32 Bijela knjiga o sportu, op. cit., str. 2.

33 Ibid., str. 13.

i žena u zapošljavanju.<sup>34</sup> Komisija naznačava i da sport ima određene specifične karakteristike, koje se često označavaju kao “specifičnost sporta”.<sup>35</sup>

### 3. Sportsko pravo EU nakon Lisabonskog ugovora

Tek je sa Lisabonskim ugovorom pravno uređeno pitanje i status sporta u okviru EU. To je učinjeno u članu 6. i članu 165. UFEU. Naime, članom 6. UFEU EU je dodijeljena nadležnost za poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica u području sporta.

U članu 165. UFEU (bivši član 149. UEZ) u okviru Glave XII pod nazivom *Obrazovanje, stručno usavršavanje, mladi i sport* naznačeno je sljedeće:

1. Unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje među državama članicama te, ako je to potrebno, podupiranjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti, pri čemu u potpunosti poštuje odgovornost država članica za nastavni sadržaj i ustroj obrazovnih sistema te njihovu kulturnu i jezičku različitost. Unija doprinosi promociji evropskog sporta, vodeći pritom računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnim aktivnostima te njegovoj društvenoj i obrazovnoj ulozi.

2. Ciljevi su djelovanja Unije: – razvoj evropske dimenzije u obrazovanju, posebno nastavom i popularizacijom jezika država članica, – poticanje mobilnosti studenata i nastavnika, između ostalog, poticanjem akademskog priznavanja istovrijednosti diploma i trajanja studija, – promicanje saradnje između obrazovnih ustanova, – razvoj razmjene informacija i iskustava u vezi s pitanjima koja su zajednička obrazovnim sistemima država članica, – poticanje razvoja razmjene mladih i razmjene društveno-pedagoških radnika te poticanje učestvovanja mladih u demokratskom životu Evrope, – poticanje razvoja obrazovanja na daljinu, – razvijanje evropske dimenzije u sportu promicanjem pravednosti i otvorenosti na sportskim takmičenjima i saradnje među tijelima odgovornima za sport te zaštitom tjelesnog i moralnog integriteta sportaša i sportašica, posebno najmlađih sportaša i sportašica.

3. Unija i države članice podupiru saradnju s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama nadležnima u području obrazovanja i sporta, posebno s Vijećem Evrope.

---

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Komisija naznačava da se specifičnosti evropskog sporta može pristupiti kroz dvije prizme:

- Specifičnost sportskih aktivnosti i sportskih pravila, kao što su odvojena takmičenja za muškarce i žene, ograničenja broja učesnika na takmičenjima ili potrebe da se osigura neizvjesnost u pogledu ishoda i da se očuva konkurentna ravnoteža između klubova koji učestvuju na istim takmičenjima;
- Specifičnost sportske strukture, uključujući posebno autonomiju i raznolikost sportskih organizacija, piramidalna struktura takmičenja od osnovnog do elitnog nivoa i organizovani mehanizmi solidarnosti između različitih nivoa i operatora, organizacija sporta na nacionalnoj osnovi i princip jedne federacije po sportu. Bijela knjiga o sportu, op. cit., str. 13.



4. Kako bi doprinijelo ostvarivanju ciljeva iz ovog člana: – Evropski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom i nakon savjetovanja s Ekonomskim i socijalnim odborom te Odborom regija, donosi poticajne mjere, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica, – Vijeće, na prijedlog Komisije, donosi preporuke.<sup>36</sup>

Ove odredbe predstavljaju važan iskorak na polju regulisanja sporta u okviru evropskog prava. Uključivanje odredbi o sportu u Ugovor daje pravni osnov EU za donošenje odgovarajućih propisa i mjera u oblasti sportskog prava. Umanjeni značaj ovog legislativnog dostignuća proizilazi iz pravne snage i djelovanja ovih odredbi. Naime, one EU daju ograničene mogućnosti s obzirom da se ne radi o mogućnosti za *hard law* djelovanje u ovoj oblasti. Karakter odredbi je prevashodno *soft law*, pošto je EU samo nadležna da daje podršku državama članicama u oblasti razvoja sporta, saraduje sa njima, te doprinosi promociji evropskog sporta, dok je izričito isključena mogućnost usklađivanja zakona i drugih propisa država članica. Mjere koje Unija može da donosi su poticajne mjere i preporuke u oblasti sportskog prava.

Ipak, ne treba umanjivati važnost ovih odredbi, koje joj daju ovlaštenje za razvijanje evropske dimenzije u sportu. Da sport nije tretiran kao bilo koje druge djelatnosti, ni u okviru *soft law* mehanizama, pokazuje to što je u Lisabonskom ugovoru istaknuta njegova posebna priroda gdje se navodi potreba da se ‘vodi računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnim aktivnostima te njegovoj društvenoj i obrazovnoj ulozi’.

Sport se smatra onim područjem na kojima će Unija biti nadležna realizirati akcije podrške, saradnje i nadopune akcija država članica. To su područja u kojima će države članice imati isključivu nadležnost, ali će Unija osiguravati podršku ili saradnju, te tako sada EU ima ovlast da koordinira sportske mjere.<sup>37</sup>

Bitnim nalazim pomenuti i reakcije iz sportskog svijeta na član 165. Lisabonskog ugovora. Naime, velika evropska fudbalska asocijacija UEFA osvrnula se u svom posebnom dokumentu na interpretaciju pomenutog člana, dajući određene preporuke za njegovu praktičnu implementaciju imajući u vidu ključne vrijednosti na kojima se zasniva sport u Evropi, te zaključuje da bi isti mogao biti od koristi za evropski sport. Prije svega, UEFA interpretira ovaj član kao situaciju gdje EU ima pomoćnu nadležnost u području sporta, što znači da su njene aktivnosti ograničene na koordinaciju, gdje je potrebno, sportskih inicijativa koje se poduzimaju na nivou država članica. EU također može usvojiti poticajne mjere, međutim, član 165 izričito isključuje bilo koje usklađujuće zakonodavstvo. Očigledno je da novi član nema namjeru da dovede u pitanje legitimnu autonomiju i diskreciono pravo odlučivanja sportskih saveza.<sup>38</sup>

36 Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Title XII: education, vocational training, youth and sport, Art. 165 (ex Article 149 TEC), *Official Journal of the European Union*, C 115/120,

37 A., Bačić; P. Bačić, op. cit., str. 689.

38 UEFA's position on Article 165 of the Lisbon Treaty, [https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/57/91/67/1579167\\_DOWNLOAD.pdf](https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/57/91/67/1579167_DOWNLOAD.pdf) (30. marta 2021.).



U kontekstu evropskih sportskih vrijednosti, UEFA ističe da ove vrijednosti, koje dijeli većina sportova u Evropi, predstavljaju pravi model, izraz evropskog građanstva, kulture i tradicije. Evropski sportski model, zasnovan na jednoj federaciji za svaki sport, odlikuje se demokratskom, teritorijalnom i piramidalnom strukturom. On je duboko ukorijenjen u životu zajednice i dobrovoljnom sektoru, a zasnovan je na mehanizmima sportske i finansijske solidarnosti, kao što je princip promocije i ispadanja; otvorena takmičenja s balansom između klubova i nacionalnih reprezentacija i simbiotskim odnosom između elitnog i amaterskog sporta. Putem ovog modela, UEFA ne samo da upravlja fudbalom na evropskom nivou, već i šire promoviše opšte interese fudbala na čitavom kontinentu.<sup>39</sup>

#### **4. Sudska praksa Suda Evropske unije u oblasti slobode kretanja sportaša – odluke *Bosman* i *Bernard***

Ako bi se prepustilo sudovima država članica da tumače i primjenjuju komunitarno (radno) pravo, to bi vodilo veoma različitim tumačenjima ugovora i sekundarnog zakonodavstva u istim ili sličnim stvarima. Neophodnost za ujednačenim tumačenjem i ujednačenom sudskom praksom nalagala je potrebu za osnivanjem suda na komunitarnom nivou, čije bi odluke obavezivale države članice.<sup>40</sup> Praksa Suda pravde EU uticala je na tumačenje i ostvarivanje odnosno na primjenu ograničenja slobode kretanja radnika na unutrašnjem tržištu EU.<sup>41</sup> Važna su obrazloženja odluka Suda pravde Evropske unije jer u sebi sadrže pravne pretpostavke, sudsko shvaćanje prava i društvenog konteksta, i druge važne činjenice koje Sud pravde Evropske unije smatra bitnima za donošenje odluke. Kada jednom Sud zauzme neko pravno shvaćanje o značenju određene pravne norme to će, u pravilu, učiniti u obrazloženju svoje odluke. Njegove kasnije odluke zasnivat će se na takvim pravnim shvaćanjima.<sup>42</sup> Države članice su obavezne poštovati i provoditi odluke Suda pravde Evropske unije. To je obaveza svih državnih tijela uključujući, u okvirima njihove nadležnosti, i nacionalne sudove. Nacionalni sud koji bi pak zanemario raniju praksu Suda bez obzira u kojoj je grani nadležnosti presuda nastala i bez obzira ko su stranke u postupku, smatralo bi se da je počinio dovoljno ozbiljnu povredu prava EU, te bi to uz ispunjavanje

---

39 Ibid.

40 Teyssié B., *Droit européen du travail*, Paris, 2001., str. 33; Vukadinović R., *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998, str. 271-273., prema: Lubarda B. A., *Evropsko radno pravo*, CID Podgorica, 2004., str. 119.

41 Ivo, Rozić; Emina, Hasanagić, *Sloboda kretanja radnika u pravu Evropske unije i obaveze Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija*, Revija za pravo i ekonomiju, radovi sa Treće međunarodne naučne konferencije "Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju", Godina 20, Broj 1., Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, 2019., Mostar, str. 149.

42 Dragan, Zlatović, *Temeljne odrednice evropskog radnog prava i praksa evropskih sudova o radnopravnim pitanjima*, *Radno pravo – stručni časopis*, Br. 05/12, 2012, (45-65) str. 53.

drugih pretpostavki, činilo osnovu za naknadu štete od strane države.<sup>43</sup>

ESP (Evropski sud) se javlja kao važan stvaralac dnevnog reda. Sudske presude imaju važnu ulogu u definisanju sadržaja sistemske agende EU kao i uslova pod kojima se neko pitanje prenosi na institucionalnu agendu za razvoj aktivne politike. Rezonovanje ESP-a u vezi sa sportom razvijeno je u kontekstu niza važnih institucionalnih odnosa. Kao takva, uloga Evropskog suda koju ima u postavljanju granica propisa EU u oblasti sporta nije deterministička.<sup>44</sup>

U *Walrave, Donà i Heylens*, ESP je uspostavio važne principe koji se tiču odnosa sporta i prava EU. Nedostatak provedbe od Komisije ograničilo je obim navedenih presuda. U slučaju *Bosman* principi iz prethodnih slučajeva su prošireni. Kako je i Komisija bila energičnija u provođenju presude *Bosman*, ista je imala veliki pravni značaj za sport. Presude u *Deliège* i *Lehtonen* koje su uvele i određena ograničenja u primjeni prava EU na sport, donesene su u vrijeme političke diskusije u EU o tome kako pomiriti pravo EU sa socijalnim značajem sporta. Dok su *Walrave, Donà, Heylens* i *Bosman* doneseni u vrijeme u kojem je izgradnja jedinstvenog tržišta bila najvažnija, *Deliège* i *Lehtonen* s druge strane odražavali su veću osjetljivost na socio-kulturnu dimenziju evropskih integracionih procesa. Zbog toga *Deliège* i *Lehtonen* predstavljaju doprinos koji je Evropski sud dao u stvaranju odvojenih teritorija.<sup>45</sup>

Presuda u slučaju *Bernard* je posebno interesantna jer je to prva presuda vezana za sportski slučaj koja je donesena nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Presuda daje dublji uvid u tumačenje Suda EU pitanja slobode kretanja profesionalnih sportaša. Presuda se tiče ograničenja slobode kretanja radnika iz člana 45. UFEU, koja proizilaze iz šema za naknade za treninge. Ova presuda potvrđuje većinu elemenata i pravno obrazloženje koji je Sud dao u presudi *Bosman* sa razmakom od 15 godina.<sup>46</sup>

#### **4.1. Odluka *Bosman***

Sloboda kretanja radnika predstavlja jednu od četiri osnovne slobode u okviru unutrašnjeg tržišta Evropske unije. Svrha joj je stvaranje okvira za olakšanu migraciju radne snage između država članica, uz garanciju zaštite od diskriminacije i osiguranja jednakih ekonomskih i socijalnih prava svih radnika migranata na cijelom teritoriju EU. Sloboda kretanja lica, i, posebno radnika, je jedan od kamena temeljaca EZ.<sup>47</sup>

---

43 Vidjeti: D., Zlatović, op. cit., str. 53.

44 Richard, Parrish, Sports law and policy in the European Union, Manchester University Press, Manchester, 2003., str. 80.

45 Ibid.

46 Robert, Siekmann, The specificity of sport: sporting exceptions in EU Law Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 4/2012., (697.- 725.) str. 712.

47 Roger, Blanpain, European Labour Law, Kluwer Law International, 2008., str. 270.

Ovo pravo je incijalno bilo rezervisano samo za ekonomski aktivne, ali sekundarno zakonodavstvo je proširilo njegovu primjenu na ulazak i boravak u drugoj državi članici i na 'ekonomski nezavisne'.<sup>48</sup> Rimski ugovor je uspostavio slobodu kretanja ljudi kao osnovni cilj Evropske ekonomske zajednice, ali ova odredba je izvorno primjenjivana samo na ekonomsku prekograničnu aktivnost.<sup>49</sup>

“Međutim, kretanje osoba nije samo pitanje ekonomske aktivnosti, a diskriminacija protiv određene osobe nije samo ekonomski štetna već implicira određena ljudska prava, dok je potpuno ukidanje prepreka kretanja ljudi nemoguće iz perspektive javne sigurnosti. Dolazimo do zaključka da je u pogledu osoba nemoguće odvojiti ekonomsku od socijalne paradigme, zato danas ne govorimo samo o slobodi kretanja radnika, nego o široj slobodi kretanja ljudi.”<sup>50</sup>

Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta o Evropskoj uniji, svako ispitivanje uticaja prava EU na ljude mora kako početi tako i završiti sa građanstvom Evropske unije.<sup>51</sup> Evropska unija je poduzela mjere i donijela propise kojima omogućava slobodu kretanja, nastanjivanja i prihvatanja ponuđenog zaposlenja na teritoriji bilo koje od njenih država članica.<sup>52</sup>

U početku je razvoj slobode kretanja lica bio sporiji od drugih ekonomskih sloboda utvrđenih Ugovorom. Ovo je vjerovatno zato jer su države članice željele da kontrolišu migraciju u njihove države i navodno nisu bile zainteresovane za preuzimanje obaveza vezanih za troškove za penzije i socijalnu sigurnost osim za svoje državljane. Priroda evropskih integracija bila je tada također pretežno ekonomska. Zbog toga sloboda kretanja osoba bila je prvo ograničena na radnike, tj. ekonomski aktivne osobe, ali je usvajanje sekundarnog zakonodavstva i široka interpretacija pojma 'radnik' od strane Suda dozvolilo i studentima i tražiocima zaposlenja i čak ekonomski neaktivnim osobama da se koriste slobodom kretanja. Ipak uvođenje građanstva Unije je bilo to koje je u konačnici stvorilo odvojeno pravo za sve građane EU, zadovoljavajući određene minimalne uslove, da se kreću i borave slobodno u okviru Evropske unije bez obzira da li postoji ili ne veza sa ekonomskom aktivnošću. Još je i pravo boravka prošireno na članove porodice građana Unije, bez obzira na njihovu nacionalnost.<sup>53</sup>

---

48 Vidjeti: Chalmers, Damian; Szyszczak, Erika, *European Union Law, Volume II: Towards a European Polity?*, Dartmouth Publishing Company Limited, Ashgate Publishing Limited, 1998, str. 101.

49 Vidjeti: Sajmon, Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, drugo izdanje, (prevod sa engleskog jezika), JP Službeni glasnik, Beograd, 2007., str. 326.

50 Edin, Rizvanović; Željko, Batinović, *Bosanskohercegovački integracijski put: izazovi u ispunjenju pravnog i ekonomskog kriterija*, Print Team, Mostar, 2020., str. 40.

51 Vidjeti: Stephen, Weatherill, *Cases & Materials on EC Law*, 5th edition, Blackstone Press Limited, 2000., str. 343.

52 Božo, Žepić, *Klasifikacija europskoga radnog i socijalnog prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XVII., 2004., (35-53), str. 43.

53 Vidjeti: Charlotte, Leskinen; Christian, Bulzomí, *Recent developments on the free movement of persons in the European Union*, Working Paper IE Law School, WPLS10-05, 2010., str. 15-16.

Svojom praksom Sud EU je značajno uticao na razvoj evropskog sportskog prava. Sud je donio nekoliko odluka, pa iako ne veliki broj odluka, iste su ostavile bitan trag u primjeni sportskog prava u EU. U ovom radu predmet analize bit će dvije odluke: *Bosman*<sup>54</sup> i *Bernard*<sup>55</sup>, s obzirom da se obje odnose na područje slobode kretanja radnika u EU, odnosno konkretnije na slobodu kretanja profesionalnih sportaša kao radnika u EU, te međusobne odnose profesionalnih sportaša i njihovih klubova kao poslodavaca. Odluka *Bosman* je starija odluka donesena 1995. godine, odnosno prije Lisabonskog ugovora, a odluka *Bernard* je iz 2010. godine, koju je Sud donio nakon Lisabonskog ugovora.

“Sudska praksa Suda EU-a svojom pravnostvaralačkom snagom utječe na kreiranje i reguliranje izvora evropskog sportskog prava, a oni pak u sinergiji utječu na autonomna pravila sportskih saveza, iako ne uvijek sa zadovoljavajućim učinkom.”<sup>56</sup>

Jedan od najpoznatijih slučajeva u oblasti sportskog prava u EU jeste slučaj u predmetu *Bosman* iz 1995. godine.

#### *Činjenično stanje:*

J.-M. Bosman, profesionalni fudbaler s belgijskim državljanstvom, bio je zaposlen u RCL-u, belgijskom prvoligaškom klubu. Nakon što mu je istekao ugovor sa ovim klubom, ponuđeno mu je produženje ugovora, ali uz nižu plaću. Bosman je odbio potpisati taj ugovor te je bio stavljen na transfernu listu. Budući da nijedan klub nije pokazao interes za prisilni transfer, J.-M. Bosman stupio je u kontakt s francuskim drugoligaškim klubom Dunkerque, koji ga je zaposlio. RCL i Dunkerque sklopili su 27. jula 1990. ugovor o privremenom transferu J.-M. Bosmana za razdoblje od jedne godine, uz naknadu koju Dunkerque mora platiti RCL-u pošto Francuski fudbalski savez (Fédération Française de Football) dobije od URBSFA-e (Belgijski fudbalski savez) certifikat o transferu. Budući da je RCL imao dvojbe glede solventnosti Dunkerquea, nije zahtijevao od URBSFA-e da dostavi FFF-u navedeni certifikat. Iz tog razloga nijedan od ugovora nije počeo proizvoditi učinke. RCL je 31. jula 1990. još i suspendovao J.-M. Bosmana, onemogućivši mu tako da igra tokom cijele sezone. J.-M. Bosman je 8. avgusta 1990. podnio tužbu protiv RCL-a pred Tribunal de première instance u Liègeu. Tužbeni zahtjev kasnije je proširio i protiv UEFA zbog njezine odgovornosti pri donošenju pravila zbog kojih je pretrpio štetu, te protiv URBSFA-a. U tim je postupcima zahtijevao da se pravila koja se odnose na transfere i klauzule državljanstva proglase neprimjenjivima u odnosu na njega i da mu RCL, URBSFA i UEFA, zbog njihovog pogrešnog postupanja prilikom njegovog neuspješnog transfera u Dunkerque, moraju isplatiti, s jedne strane, iznos od 11.368.350 BEF,

54 Bosman, op. cit., u bilj. 13.

55 C-325/08, Olympique Lyonnais SASP v Olivier Bernard, Newcastle United FC, ECR [2008] I-4139.

56 V., Smokvina; Tea, Rubeša, op. cit., str. 396.

na ime naknade štete koju je pretrpio u razdoblju između 1. avgusta 1990. do kraja svoje karijere i, s druge strane, iznos od 11.743.000 BEF, na ime izmakle dobiti od početka njegove karijere, zbog primjene pravila koja se odnose na transfere. Pored toga, zahtijevao je da se postavi prethodno pitanje Sudu.<sup>57</sup>

#### *Odluka Suda:*

1. Član 48. Ugovora protivi se primjeni pravila sportskih udruženja, u skladu sa kojima profesionalnog fudbalera, državljanina jedne države članice, po isteku ugovora s jednim klubom klub iz druge države članice može zaposliti samo ako starom klubu plati naknadu za transfer, trening ili razvoj.
2. Član 48. Ugovora protivi se primjeni pravila koja su donijela sportska udruženja, u skladu s kojima fudbalski klubovi mogu, za takmičarske utakmice koje ta udruženja organizuju, uvrstiti u momčad samo ograničen broj profesionalnih igrača, državljana drugih država članica.
3. Na direktan učinak člana 48. Ugovora nije se moguće pozivati u prilog zahtjevima koji se odnose na naknadu za transfer, trening ili razvoj koja je na dan donošenja ove presude već bila plaćena ili se još uvijek duguje radi izvršenja obaveze nastale prije tog datuma, uz izuzetak stranaka koje su prije tog datuma pokrenule sudski postupak ili podnijele istovrijedan zahtjev u skladu s nacionalnim pravom.<sup>58</sup>

U pitanju je veoma značajna presuda koja je dovela do značajnih promjena i u sportskim pravilima vezano za ključna pitanja kao što su fudbalski transferi, plaćanja naknada i slična pitanja.<sup>59</sup>

U judikaturi Evropskog suda nije bilo puno odluka koje su se odnosile na sport, ali ipak su u pitanju odluke koje su, kao odluka Bosman, značajno uticale na razvoj cjelokupnog sportskog sektora.<sup>60</sup>

Vezano za značaj ove presude i specifičan odnos Suda EU prema fudbalu akcentira i Geoff Pearson koji ističe, između ostalog, da je EU tretman sistema transfera već ukazao na to da EU posmatra fudbal kao 'poseban'.<sup>61</sup> Nadalje

---

<sup>57</sup> Bosman, op. cit.

<sup>58</sup> Bosman, op. cit., str. 5081.

<sup>59</sup> I., Rozić, E., Hasanagić, op. cit., str. 156.

O analizi odluke Bosman vidjeti detaljnije: Lee Andrew L., The Bosman Case: Protecting Freedom of Movement in European Football, Fordham International Law Journal, Volume 19, Issue 3, 1995., Article 12, str. 1253-1316; Ivan, Zeko-Pivač, Gospodarske slobode Europske unije promatrane sa stajališta sportskih organizacija u Republici Hrvatskoj, Pravni vjesnik god. 30 br. 2, 2014, (232-251), str. 237-238.

<sup>60</sup> Vidjeti: V., Smokvina, T., Rubeša, op. cit., str. 409.

<sup>61</sup> Vidjeti: Geoff, Pearson, Sporting Justifications under EU Free Movement and Competition Law: The Case of the Football 'Transfer System', European Law Journal, Volume 21, Issue 2 March 2015 (220-238), str. 232.

autor objašnjava pozivajući se na paragraf 106 u odluci Bosman, da „prije svega u *Bosman-u*, ESP je bio mišljenja da '[s] obzirom na znatan socijalni značaj sportskih aktivnosti a posebno fudbala u Zajednici, ciljevi održavanja ravnoteže između klubova očuvanjem određenog stepena jednakosti i nesigurnosti u rezultatima i ohrabrivanja regrutovanja i treninga mladih igrača moraju biti prihvaćeni kao legitimni'. Zaštita integriteta takmičenja, 'konkurentna ravnoteža' i 'trening i razvoj' mladih igrača bili su glavni stubovi u odnosu na koje su sportska upravljačka tijela nastojala da podrže propise, prakse i tradicije koje su *prima facie* kršenja prava EU".<sup>62</sup>

#### 4.2. Odluka *Bernard*

U predmetu *Bernard* Sud je odlučivao u Velikom vijeću radi značaja koji se pridaje pitanju ulaganja u ljudski kapital radnika tj. profesionalnih sportaša. Sve strane u sporu, suci i nezavisna advokatica bili su jednoglasni u tome da se ova odluka odnosi isključivo na sistem ulaganja u ljudski kapital u sportu, posebno u fudbalu, a ne i u drugim granama privrede. Iz spomenutog se može zaključiti da je u pitanju „specifičnost sporta“ u odnosu na druge oblasti radnih odnosa.<sup>63</sup>

“U svojoj je odluci Evropski sud istaknuo da čl. 45. UFEU-a ne isključuje pravila koja u cilju okupljanja i usavršavanja mladih igrača jamče naknadu klubu koji je igrača stvarao, ako na kraju razdoblja njegova razvoja, mladi igrač zaključi profesionalni ugovor s klubom druge države članice, pod uslovom da su takva pravila sposobna osigurati ostvarenje toga cilja i ne idu iznad onoga potrebnog za osiguranje toga cilja.”<sup>64</sup>

#### *Činjenično stanje:*

U 1997. godini, Olivier Bernard je potpisao ugovor 'joueur espoir' sa Olympique Lyonnais-om na tri sezone, sa važenjem od 1. jula te godine. Prije isteka tog ugovora Olympique Lyonnais mu je ponudio profesionalni ugovor na jednu godinu od 1. jula 2000. Gospodin Bernard je odbio potpisati taj ugovor i u avgustu 2000. je potpisao profesionalni ugovor sa Newcastle United-om FC. Saznavši za taj ugovor, Olympique Lyonnais tužio je gosp. Bernarda pred Conseil de prud'hommes (Tribunalom za zapošljavanje) u Lijonu tražeći naknadu štete zajedno od njega i Newcastle United FC. Potraženi iznos je iznosio 53 357,16 EUR - što je, prema uputstvu za izdavanje, ekvivalentno naknadi koju bi gospodin Bernard dobio tokom godinu dana da je potpisao ugovor koji je ponudio Olympique Lyonnais. Conseil de prud'hommes u Lijonu smatrao je da je g. Bernard jednostrano raskinuo ugovor i naredio njemu i FC Newcastle United da zajedno plate Olympique Lyonnais-u odštetu od 22 867,35 EUR. Cour

<sup>62</sup> Ibid., str. 232.

<sup>63</sup> V., Smokvina, T., Rubeša, op. cit., str. 412.

<sup>64</sup> Ibid., str. 412.

d'appel, Lyon, ukinuo je tu presudu. U suštini je smatrao da obaveza igrača da na kraju treninga potpiše profesionalni ugovor sa klubom koji je održavao trening takođe zabranjuje igraču da potpiše takav ugovor s klubom u drugoj državi članici i čime je prekršen član 39 EZ. Olympique Lyonnais žalio se na tu odluku Cour d'appel iz Lyona. Cour de cassation smatra da, iako član 23. Povelje formalno nije spriječio mladog igrača da sklopi profesionalni ugovor s klubom u drugoj državi članici, njegov je učinak bio sprečavanje ili obeshrabrivanje mladih igrača da potpišu takav ugovor, utoliko što kršenje predmetne odredbe moglo bi dovesti do dosuđivanja štete protiv njih. Cour de cassation ističe da spor u glavnom postupku postavlja problem tumačenja člana 39. EZ-a, jer postavlja pitanje može li se takvo ograničenje opravdati ciljem poticanja zapošljavanja i treninga mladih profesionalnih fudbalera u skladu s presudom u predmetu C-415/93 Bosman, 1995. ECR I-4921.<sup>65</sup>

#### *Odluka Suda:*

Član 45. UFEU-a ne isključuje šemu koja, da bi se postigao cilj podsticanja regrutovanja i treninga mladih igrača, garantira nadoknadu klubu koji je pružao trening ako na kraju perioda treniranja mladi igrač potpiše profesionalni ugovor s klubom u drugoj državi članici, pod uslovom da je šema pogodna za osiguravanje postizanja tog cilja i ne prelazi ono što je neophodno za njegovo postizanje. Šema poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, prema kojoj 'joueur espoir' koji potpiše profesionalni ugovor s klubom u drugoj državi članici na kraju njegovog perioda treniranja dužan je platiti odštetu izračunatu na način koji nije povezan sa stvarnim troškovima treninga, nije neophodna da bi se osiguralo postizanje tog cilja.<sup>66</sup>

U obrazloženju presude *Bernard* Evropski sud je potvrdio praksu utvrđenu u predmetu *Bosman*, bez obzira na drugačiji režim pravnog regulisanja sporta nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. U tom smislu u obrazloženju presude Sud navodi da sve odredbe koje sadrži UFEU koje se odnose na slobodu kretanja osoba imaju svrhu olakšati građanima potragu za zaposlenjem svake vrste unutar EU-a i isključuju mjere koje bi mogle državljanke jedne države članice staviti u nepovoljniji položaj kada oni žele ostvariti pravo na ekonomsku aktivnost na području druge države članice.<sup>67</sup> Pored toga, Sud je naznačio da se mjera koja predstavlja prepreku slobodi kretanja radnika može prihvatiti samo ako slijedi legitimni cilj kompatibilan s Ugovorom i opravdana je nužnim razlozima u javnom interesu. Čak i da je to tako, primjena te mjere i dalje bi trebala biti takva da osigura postizanje dotičnog cilja i da ne prelazi ono što je neophodno za tu svrhu.<sup>68</sup> Također, dalje u obrazloženju ove odluke navodi se da što se tiče profesionalnog

<sup>65</sup> Bernard, op. cit.

<sup>66</sup> Ibid., str. 2211-2212.

<sup>67</sup> Ibid., t. 33.

<sup>68</sup> Ibid., t. 38.



sporta, Sud je već imao prilike zaključiti da se, s obzirom na značajnu društvenu važnost sportskih aktivnosti, a posebno fudbala u Evropskoj uniji, cilj poticanja regrutacije i treninga mladih igrača mora prihvatiti kao legitimno.<sup>69</sup> Također, Sud navodi da mjere koje sadrže prepreke slobodi kretanja radnika mogu biti opravdane snažnim razlozima u javnom interesu. Osim toga Sud je još i naglasio da se u razmatranju da li sistem koji ograničava slobodu kretanja radnika ide iznad onoga što je nužno, moraju uzeti u obzir specifične karakteristike sporta općenito, a fudbala posebno, kao i njihov socijalni i obrazovni karakter, a o čemu se govori i u subparagrafu člana 165(1). UFEU-a.<sup>70</sup>

## **5. Osnivanje Evropske superlige u fudbalu i Pravo EU**

U aprilu 2021. godine 12 najbogatijih evropskih fudbalskih klubova osnovalo je Evropsku superligu, koja je, zahvaljujući pritiscima na klubove od strane UEFA i navijača uspjela da se održi jedva 48 sati, jer su klubovi vrlo brzo počeli da se povlače iz članstva u ovoj Ligi. Namjera je bila da se formira novo takmičenje izvan okrilja UEFA-e, između ostalog, s ciljem sticanja većih finansijskih resursa.

Nakon neuspjeha Superlige u evropskom fudbalu a s obzirom da se opet mogu javiti slične ideje, opravdano se postavljaju pitanja kao što je potreba izmjene načina upravljanja evropskim fudbalom, mogućnosti uticaja prava EU na sport, kao i eventualne neadekvatnosti važećeg prava u oblasti sporta.

Član 165. stav 1. UFEU -a, koji je unesen u Ugovor sa pravnom snagom od 2009., propisao je da će EU doprinijeti promicanju evropskih sportskih pitanja, uzimajući u obzir posebnu prirodu sporta, njegove strukture zasnovane na dobrovoljnim aktivnostima i njegovu društvenu i obrazovnu funkciju. Ipak i Sud i Komisija dugo su tumačili i primjenjivali prava unutrašnjeg tržišta EU-a tako da se prepoznaju legitimne brige koje se javljaju u sportu, a član 165. samo kodificira takav kontekst.<sup>71</sup>

“U prošlosti je UEFA, ljubomorna na svoju sportsku autonomiju, često dovodila u pitanje legitimnost intervencije EU. U presudi u predmetu Bosman zabilježeno je da je UEFA od Suda zatražila da odredi istražnu mjeru u skladu sa svojim Poslovnikom kako bi se dobile potpunije informacije o ulozi naknade za transfer u finansiranju igre, ali je Sud primjetivši da je UEFA propustila podnijeti ovaj zahtjev prije završetka usmene procedure, to odbio. Stvari su se promijenile. UEFA je shvatila stratešku prednost zadržavanja EU-a, ponajprije Komisije, na strani.”<sup>72</sup>

---

69 Ibid., t. 39.

70 Ibid., t. 40.

71 Stephen, Weatherill, Never let a good fiasco go to waste: why and how the governance of European football should be reformed after the demise of the ‘SuperLeague’ <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/04/never-let-good-fiasco-go-to-waste-why.html> (15. jula 2021.)

72 Ibid.

Profesor Weatherill je dobro pojasnio odnos između UEFE i EU, te primjene prava EU u kontekstu nedavnih događaja u vezi sa formiranjem Superlige i određivanja granica autonomije UEFE i mogućnosti za sankcije klubovima. Naime, profesor Weatherill navodi da trenutno, kao glavna tačka interesa ovdje je činjenica da upravljačko tijelo, UEFA, ima stvaran i direktan interes i to ne u osiguranju autonomije od prava EU, već primjeni istog za odbranu postojećeg modela upravljanja, prije svega, svog glavnog klupskog takmičenja, Lige prvaka. Nastojanje da se uspostavi bliskiji odnos sa EU može uključivati smanjenje autonomije od regulacije, i ujedno je to možda najbolji način za UEFA-u da zaštiti svoju autonomiju od moći najvećih klubova. Nadalje, EU se javlja kao nesavršen regulator sporta – jer joj nedostaje stručnost, nadležnosti koje ima nisu sveobuhvatne, a njene geografske granice ništa ne znače za fudbal. Dalje, profesor Weatherill ističe da će biti intrigantno posmatrati da li erupcija izazvana aprila 2021. potiče zahtjeve za asertivnijom EU, koja bi bila sposobna i voljna da se pomakne izvan ad hoc primjene propisa o pravu konkurencije i da umjesto toga preuzme ulogu koja bi bila proaktivnija, u nastojanju da uspostavi minimalne standarde dobrog upravljanja pri tome isključujući sportska takmičenja koja odstupaju od kriterija za prijem zasnovanih na zaslugama. To bi ujedno bila i prilika za EU da insistira na ozbiljnijoj predanosti ponovnoj raspodjeli bogatstva unutar evropskog fudbala. Također, profesor Weatherill podsjeća i da su najveći klubovi doveli do transformacije Lige prvaka u takmičenje u kojem samo mali broj klubova može težiti dolasku u kasniju fazu, a kamoli da pobijedi, a nesrazmjerne koristi koje su vezane uz samo učešće u Ligi prvaka nanijele su pustoš sa konkurentnim bilansom u manjim nacionalnim ligama u Evropi. Na kraju navodi da je UEFA-i potrebna podrška EU kako bi zaustavila te trendove i preokrenula ih, te bi se prema mišljenju profesora time „evropski model sporta“ pretvorio u nešto konkretno i normativno.<sup>73</sup>

## 6. Zaključna razmatranja

U Evropskoj uniji na početku evropskih integracijskih procesa sport nije bio obuhvaćen osnivačkim ugovorima, te nije ni bilo pravnog osnova za regulisanje sporta na nivou Unije. Ovo se promijenilo sa Lisabonskim ugovorom, koji je posebno regulisao pitanje sporta u EU. Prije toga značajnu ulogu imali su Sud EU i Evropska komisija koji su svojim odlukama uticali na pravno regulisanje sporta i položaja sportista u pravu EU putem odlučivanja u slučajevima zabrane diskriminacije na osnovu državljanstva, slobode kretanja, prava konkurencije i dr. Pored odluka Suda i Komisije značajni su bili i akti *soft law*-a koji su usvajani u oblasti sporta, jer iako nije postojalo posebno ovlaštenje EU za djelovanje u području sporta, ipak nije izostalo njegovo pravno uređenje makar fragmentarno, putem različitih pravnih izvora. Dakle, sport nije bio u potpunosti izuzet iz prava

---

73 Ibid.

EU prije Lisabonskog ugovora, ali je tek sa njegovim stupanjem na snagu Unija dobila nadležnost da reguliše sport u pravu EU.

Poseban je doprinos dao Sud EU svojim odlukama koje su obuhvatile pitanja sporta. Svojom praksom Sud EU je značajno uticao na razvoj evropskog sportskog prava, te je donio nekoliko odluka, pa iako ne veliki broj odluka, iste su ostavile bitan trag u primjeni sportskog prava u EU.

Jedan od najpoznatijih slučajeva u oblasti sportskog prava u EU jeste slučaj u predmetu *Bosman* iz 1995. godine. U pitanju je veoma značajna presuda koja je dovela do važnih promjena i u sportskim pravilima vezano za ključna pitanja kao što su fudbalski transferi, plaćanja naknada i slično. Sud je u ovoj presudi utvrdio da se član 48. Ugovora protivi primjeni pravila sportskih udruženja, u skladu sa kojima profesionalnog fudbalera, državljanina jedne države članice, po isteku ugovora s jednim klubom klub iz druge države članice može zaposliti samo ako starom klubu plati naknadu za transfer, trening ili razvoj. Nadalje, Sud konstatuje da se član 48. Ugovora protivi primjeni pravila koja su donijela sportska udruženja, u skladu s kojima fudbalski klubovi mogu, za takmičarske utakmice koje ta udruženja organizuju, uvrstiti u momčad samo ograničen broj profesionalnih igrača, državljana drugih država članica. Na kraju Sud je utvrdio da se na direktan učinak člana 48. Ugovora nije moguće pozivati u prilog zahtjevima koji se odnose na naknadu za transfer, trening ili razvoj koja je na dan donošenja ove presude već bila plaćena ili se još uvijek duguje radi izvršenja obaveze nastale prije tog datuma, uz izuzetak stranaka koje su prije tog datuma pokrenule sudski postupak ili podnijele istovrijedan zahtjev u skladu s nacionalnim pravom.

Druga značajna presuda jeste ona u slučaju *Bernard*. U obrazloženju presude *Bernard* Evropski sud je potvrdio praksu utvrđenu u predmetu *Bosman*, bez obzira na drugačiji režim pravnog regulisanja sporta nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. U tom smislu u obrazloženju presude Sud navodi da sve odredbe koje sadrži UFEU koje se odnose na slobodu kretanja osoba imaju svrhu olakšati građanima potragu za zaposlenjem svake vrste unutar EU-a i isključuju mjere koje bi mogle državljanu jedne države članice staviti u nepovoljniji položaj kada oni žele ostvariti pravo na ekonomsku aktivnost na području druge države članice. Pored toga, Sud je naznačio da se mjera koja predstavlja prepreku slobodi kretanja radnika može prihvatiti samo ako slijedi legitimni cilj kompatibilan s Ugovorom i opravdana je nužnim razlozima u javnom interesu. Čak i da je to tako, primjena te mjere i dalje bi trebala biti takva da osigura postizanje dotičnog cilja i da ne prelazi ono što je neophodno za tu svrhu.

Uključivanje odredbi o sportu u Lisabonski ugovor daje pravni osnov EU za donošenje odgovarajućih propisa i mjera u oblasti sportskog prava. Umanjeni značaj ovog legislativnog dostignuća proizilazi iz pravne snage i djelovanja ovih odredbi. Naime, one EU daju ograničene mogućnosti s obzirom da se ne radi o mogućnosti za *hard law* djelovanje u ovoj oblasti. Karakter odredbi je prevashodno *soft law*, pošto je EU samo nadležna da daje podršku državam članicama u oblasti razvoja sporta, sarađuje sa njima, te doprinosi promociji evropskog sporta,

dok je izričito isključena mogućnost usklađivanja zakona i drugih propisa država članica. Mjere koje Unija može da donosi su poticajne mjere i preporuke u oblasti sportskog prava. Ipak, ne treba umanjivati važnost ovih odredbi, koje joj daju ovlaštenje za razvijanje evropske dimenzije u sportu. Da sport nije tretiran kao bilo koje druge djelatnosti, ni u okviru *soft law* mehanizama, pokazuje to što je u Lisabonskom ugovoru istaknuta njegova posebna priroda gdje se navodi potreba da se ‘vodi računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnim aktivnostima te njegovoj društvenoj i obrazovnoj ulozi’.

## Literatura

Bačić, Arsen; Bačić, Petar, Lisabonski ugovor i novi start europskog sportskog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 4/2011., (681.-702).

Barnard, C., The Substantive Law of the EU, The Four Freedoms, fourth edition, Oxford University Press, 2013.

Blanpain, Roger, European Labour Law, Kluwer Law International, 2008.

Chalmers, Damian; Szyszczak, Erika, European Union Law, Volume II: Towards a European Polity?, Dartmouth Publishing Company Limited, Ashgate Publishing Limited, 1998.

Hiks, Politički sistem Evropske unije, drugo izdanje, (prevod sa engleskog jezika), JP Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Lee Andrew L., The Bosman Case: Protecting Freedom of Movement in European Football, Fordham International Law Journal, Volume 19, Issue 3, 1995., Article 12.

Leskinen, Charlote; Bulzomí, Christian, Recent developments on the free movement of persons in the European Union, Working Paper IE Law School, WPLS10-05, 2010.

Lubarda, B. A., Evropsko radno pravo, CID Podgorica, 2004.

Medić, Ines, Pravna zaštita maloljetnih sportaša u kontekstu prava EU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 52, 4/2015., (1105.-1138).

Medić, Ines, Pravni i ekonomski aspekti Pravila UEFA-e o licenciranju klubova i finansijskom fair playu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 55, 2/2018., (331.- 351).

Parrish, Richard, Sports law and policy in the European Union, Manchester University Press, Manchester, 2003.

Pearson, Geoff, Sporting Justifications under EU Free Movement and Competition Law: The Case of the Football ‘Transfer System’, European Law Journal, Volume 21, Issue 2 March 2015 (220–238).

Rizvanović, Edin; Batinović, Željko, Bosanskohercegovački integracijski put: izazovi u ispunjenju pravnog i ekonomskog kriterija, Print Team, Mostar, 2020.

Rozić, Ivo; Hasanagić, Emina, Sloboda kretanja radnika u pravu Evropske unije i obaveze Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija, Revija za pravo i ekonomiju, radovi sa Treće međunarodne naučne konferencije "Pravni i ekonomski aspekti procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju", Godina 20, Broj 1., Pravni fakultet Univerziteta „Džemal Bijedić“ u Mostaru, 2019., Mostar.

Siekmann, Robert, The specificity of sport: sporting exceptions in EU Law Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 4/2012., (697.- 725.).

Smokvina, Vanja, Tea, Rubeša, Gospodarska sloboda kretanja profesionalnih sportaša kao radnika u Europskoj uniji s naglaskom na pravne izvore i odluku *Bernard*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 64, (3) 393-423 (2014).

Weatherill, Stephen, Cases & Materials on EC Law, 5th edition, Blackstone Press Limited, 2000.

Weatherill, Stephen, Never let a good fiasco go to waste: why and how the governance of European football should be reformed after the demise of the 'SuperLeague' <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/04/never-let-good-fiasco-go-to-waste-why.html> (15. jula 2021.)

Zeko-Pivač, Ivan, Gospodarske slobode Europske unije promatrane sa stajališta sportskih organizacija u Republici Hrvatskoj, Pravni vjesnik god. 30 br. 2, 2014, (232-251).

Žepić, Božo, Klasifikacija europskoga radnog i socijalnog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Mostaru, br. XVII., 2004., (35-53).

Zlatović, Dragan, Temeljne odrednice europskog radnog prava i praksa europskih sudova o radnopravnim pitanjima, Radno pravo – stručni časopis, Br. 05/12, 2012, (45-65).

European Sports Charter, Council of Europe, Recommendation R (92) 13 Rev, 24.9.1992., revidirana 16.5.2001., <https://rm.coe.int/16804c9dbb> (15. septembra 2021.).

COM (2007) 391 final, European Commission, White paper on sport, 11. 7. 2007.

Treaty of Lisbon, OJ C 306, 17.12.2007.

The Declaration on Sport, <http://europa.eu.int/eurlex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> (2. septembar 2021.).

Treaty of Amsterdam, OJ C 340, 10.11.1997.

Presidency Conclusions of the Nice European Council meeting, Annex IV: Declaration on the specific characteristics of sport and its social function in Europe, of which account should be taken in implementing common policies,

7.-9.12.2000., [http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2\\_en.htm#an4](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice2_en.htm#an4) (17. septembra 2021.).

Treaty of Nice, OJ C 80, 10.3.2001.

The Aarhus Declaration on Voluntary Work in Sport, <http://kum.dk/nyheder-og-presse/pressemeddelelser/2002/november/eu-sportsministerkonference-i-aarhus-21-22-november/the-aarhusdeclaration-on-voluntary-work-in-sport/> (17. septembra 2021.).

European Commission, The European model of sport consultation document of DG X, [https://www.sportaustria.at/fileadmin/Inhalte/Dokumente/Internationales/EU\\_European\\_Model\\_Sport.pdf](https://www.sportaustria.at/fileadmin/Inhalte/Dokumente/Internationales/EU_European_Model_Sport.pdf) (15. maja 2021.).

Commission of the European Communities Brussels, 10.12.1999 COM(1999) 644 final Report from the Commission to the European Council with a view to safeguarding current sports structures and maintaining the social function of sport within the Community framework - The Helsinki Report on Sport – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1999:0644:FIN:EN:PDF> (15. marta 2021.).

Commission of the European Communities, White Paper on sport, Brussels, 11.7.2007 COM(2007) 391 final.

Consolidated version of the Treaty on the functioning of the European Union, Title XII: education, vocational training, youth and sport, Art. 165 (ex Article 149 TEC), *Official Journal of the European Union*, C 115/120,

UEFA's position on Article 165 of the Lisbon Treaty, [https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/57/91/67/1579167\\_DOWNLOAD.pdf](https://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/uefaorg/EuropeanUnion/01/57/91/67/1579167_DOWNLOAD.pdf) (30. marta 2021.).

Slučaj Gaetano Donà v Mario Mantero, Judgment of the Court of 14 July 1976.

Odluka Evropskog suda C-36/74, *Walrave and Koch v Association Union Cycliste Internationale*, ECR [1974] 1405.

Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and other v Bosman, ECR [1995] I-4921

C-325/08, *Olympique Lyonnais SASP v Olivier Bernard, Newcastle United FC*, ECR [2008] I-4139.

**Edin Rizvanović, PhD., Full Professor**

Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

**Emina Hasanagić, PhD., Assistant Professor,**

Faculty of Law, Dzemal Bijedic University of Mostar

## **THE POSITION OF PROFESSIONAL ATHLETES IN THE FRAMEWORK OF FREEDOM OF MOVEMENT OF WORKERS IN EUROPEAN UNION LAW**

**Abstract:** The significance and role of sports in modern society is great, it is a special cultural and social phenomenon, which has gained exceptional economic significance in recent decades. Sport is important to millions of people around the world, who are involved in sports activities in various ways, from professional and amateur sports to the establishment of fan groups and attaching great importance to this activity in other ways. In the European Union, at the beginning of the European integration processes, sport was not covered by the founding treaties, and there was no legal basis for regulating sport at the Union level. This changed with the Lisbon Treaty, which specifically regulated the issue of sport in the EU. Prior to Lisbon, the Court of Justice of the EU and the European Commission played a significant role in regulating sports whose decisions influenced the legal regulation of sports and the position of athletes in EU law by deciding in cases of prohibition of discrimination based on citizenship, freedom of movement, competition law, etc. In addition to the decisions of the Court, the EU and the EC, the acts of soft law adopted in the field of sports were also significant. Thus, sport was not completely excluded from EU law before the Lisbon Treaty, but it was only with its entry into force that the Union gained the competence to regulate sport in EU law. This paper will present the development of European sports law before and after the entry into force of the Lisbon Treaty with special reference to the legal sources and decisions of the EU Court of Justice regulating the position of professional footballers as athletes and workers in the EU and their right to free movement in the internal market. In this regard, two significant judgments in the area of freedom of movement of workers relating to the rights of professional athletes will be analyzed in particular - the Bosman and Bernard judgments.

**Keywords:** European Union, freedom of movement of workers, internal market, EU sports law, Lisbon Treaty, professional athletes, professional footballers, EU Court, European Commission.



**OSTVARENJE PRISTUPA PRAVDI PUTEM  
BESPLATNE PRAVNE POMOĆI -  
PRAVNI OKVIR I PRAKSA DJELOVANJA U BOSNI I  
HERCEGOVINI, SA ANALIZOM (NE)USKLAĐENOSTI PREMA  
MEĐUNARODNIM STANDARDIMA**

**Sažetak:** Iako je ostvaren znatan napredak donošenjem pravnih akata – zakona i uspostavljanjem zavoda, kancelarija, centara, ureda za besplatnu pravnu pomoć (na nivou Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i u većini kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine), oblast pružanja besplatne pravne pomoći još uvijek nije adekvatno, sveobuhvatno i ujednačeno normirana na području cijele Bosne i Hercegovine niti su usluge besplatne pravne pomoći jednako dostupne svih građanima koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć na cijelom području Bosne i Hercegovine. Materija besplatne pravne pomoći uređena je različito i odredbe pojedinih zakona o pružanju besplatne pravne pomoći različito normiraju opseg pravne materije i postupaka koji su obuhvaćeni besplatnom pravnom pomoći, ograničavaju uživanje prava na besplatnu pravnu pomoć s obzirom na prebivalište u određenom kantonu/entitetu, oslobađanje od plaćanja sudskih i administrativnih taksi, utvrđivanje statusa potrebnog da bi lice moglo ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć, određivanje rokova u kojem nadležno tijelo odlučuje o odobravanju besplatne pravne pomoći i rokova za žalbu na donesenu odluku, osnova za uskraćivanje besplatne pravne pomoći.

Usvojen je i na snazi je skup propisa o materiji besplatne pravne pomoći koji nije u dovoljnoj mjeri je međusobno povezan, nedovoljno je efikasan i djelotvoran i dovodi do različitog postupanja prema najugroženijim kategorijama stanovništva u istim ili bitno sličnim predmetima ili okolnostima tako kršeći temeljna ljudska prava, stvarajući pravnu nesigurnost i kršeći princip vladavine prava.

U ovom radu analizira se pravni okvir i praksa djelovanja u oblasti ostvarenja pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći od pružaoca besplatne pravne pomoći (zavoda, centara, kancelarija, nevladinih organizacija – udruženja građana) fokusirajući se na pozitivnopravni okvir kojim se uređuje pristup pravdi – ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć u Bosni i Hercegovini, preispitujući njegovu (ne)usaglašenost sa međunarodnim pravnim aktima i standardima i neharmoniziranost pravnog okvira važećeg na teritoriju Bosne i Hercegovine te se potom daje i rezimirana analiza stanja i preporuke za unaprijeđenje pravnog okvira i prakse djelovanja u navedenoj oblasti.

**Ključne riječi:** pristup pravdi – pravo na besplatnu pravnu pomoć, pružaoци besplatne pravne pomoći (vladini i nevladini), međunarodni standardi, pravni akti i unutrašnje pozitivno pravo u oblasti besplatne pravne pomoći

## Uvod

Pravo na besplatnu pravnu pomoć u BiH, kao oblik ostvarivanja jednakog pristupa pravdi za sve, bez obzira na bilo koji mogući osnov razlikovanja i sa ciljem pružanja profesionalne i blagovremene pravne pomoći osobama slabijeg imovnog stanja, svoje izvorіšte nalazi u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa pratećim protokolima (član 6. – pravo na pravično suđenje), najdjelotvornijem regionalnom dokumentu za zaštitu ljudskih prava, navedenom već u normativnom dijelu, u članu II Ustava Bosne i Hercegovine, sa posebnim ustavnim tretmanom i direktnom primjenom u Bosni i Hercegovini.

Mnogim međunarodnim pravnim dokumentima o ljudskim pravima, koji su inkorporirani u pravni sistem Bosne i Hercegovine, određuju se obaveze pružanja besplatne pravne pomoći od strane državnih organa državljanima, građanima i osobama koja se nađu na njenoj teritoriji (tražioci azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatridi, žrtve trgovine ljudima i dr).

Bosna i Hercegovina, kao država članica Vijeća Evrope, ima obavezu osigurati besplatnu pravnu pomoć, kada je to neophodno za efikasnu zaštitu građanskih prava i obaveza, neovisno o mogućnosti stranke da se sama zastupa.

„Zakonodavni okvir mehanizama pružanja besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini (BIH) korespondira njezinom složenom državnom uređenju, pa je i ovaj izuzetno važan instrument pristupa pravosuđu zasebno regulisan na nivou različitih administrativnih jedinica u BiH.“<sup>1</sup>

Međutim, iako je ostvaren znatan napredak donošenjem pravnih akata – zakona i uspostavljanjem zavoda, kancelarija, centara, ureda za besplatnu pravnu pomoć oblast pružanja besplatne pravne pomoći još uvijek nije adekvatno, sveobuhvatno i ujednačeno normirana na području cijele Bosne i Hercegovine niti su usluge besplatne pravne pomoći jednako dostupne svih građanima koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć na cijelom području Bosne i Hercegovine. Osim *lex specialis* propisa koji su uredili pitanje pružanje besplatne pravne pomoći na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, izuzev Srednjo-bosanskog kantona, gdje ova oblast nije uređena posebnim zakonom, izvore pravnih normi koje tretiraju oblast besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini nalazimo i u drugim zakonskim propisima: krivičnom zakonodavstvu, zakonima o zaštiti od nasilja u porodici, zakonima o parničnom postupku, zakonima o upravnom

---

1 Faruk Latifović, mr.iur., sudija Osnovnog suda Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Pravni okvir sistema besplatne pravne pomoći u građanskim postupcima u Brčko Distriktu BiH, str. 80, Anali Pravnog fakulteta u Zenici, <https://www.prf.unze.ba/Docs/Anali/Analibr15-16god8/4.pdf>

postupku, zakonima o advokaturi, zakonima o sudskim taksama, kodeksima advokatske etike.

„U pravilu, pravno – tehnički gledano, besplatna pravna pomoć podrazumijeva, zakonom uređen<sup>2</sup>, mehanizam pružanja pravne pomoći (radi ostvarivanja i/ili zaštite povrijeđenih i/ili ugroženih subjektivnih prava i/ili pravnih interesa), subjektu prava (državljaninu, strancu ili apatridu), pred organom državne ili naddržavne vlasti (primarno, sudskim i upravnim tijelima), kod kojega se državni trezor odriče svih ili dijela izvornih javnih prihoda (sudskih ili administrativnih taksi), preuzima teret snošenja (potpunog ili djelomičnog) troška preduzetih procesnih radnji (poglavito svjedočke naknade, nagrade i naknade za rad vještaka i tumača, etc.)<sup>3</sup>, potom osigurava pružanje pravnih savjeta i plaća stranci angažman kvalifikovanog pravnog savjetnika, katkada plaćajući i troškove izgubljene parnice, a sve kao sredstvo realizacije prava individua na jednak pristup pravosuđu i prava na pravično suđenje.

U ekonomskom smislu, pravna pomoć će predstavljati uslugu koja se kupuje na tržištu od lica licenciranog za pružanje specifičnog vida pravne pomoći (advokata, notara, poreskih savjetnika, etc.)

U suštinskom smislu, efikasan sistem besplatne pravne pomoći podrazumijeva izgradnju i učinkovito funkcionisanje, vladinog ili nevladinog, servisa kojima se poništava, u potpunosti ili djelomično, impakt negativnih parametara socijalnih okolnosti (urođenih ili stečenih) na ranjive društvene grupe, u pravnom savjetovanju, pokretanju i vođenju postupaka. Time se njihov položaj, u izvjesnoj, društveno prihvatljivoj mjeri, dovodi u rang prosječnih članova zajednice.“<sup>4</sup>

## **1. Međunarodni pravni okvir i standardi u oblasti pružanja besplatne pravne pomoći**

“Pružanje pravnih savjeta i pomoći, u okviru sistema pravne pomoći, od ključne je važnosti za obaveze i dužnosti koje države u članstvu Vijeća Evrope preuzimaju u vezi sa osiguravanjem prava svakog čovjeka na pošteno i javno suđenje, u razumnom roku, pred nezavisnim i nepristrasnim sudom osnovanim po zakonu prema članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.”<sup>5</sup>

Komitet ministara Vijeća Evrope također preporučuje državama postepeno primjenjivanje sistema pravne pomoći:

– na način koji obuhvata sve odgovarajuće osobe, što znači fizičke osobe

2 Predmet: Loizidou v. Turkey, odluka od 23. marta 1995.godine, broj aplikacije: 15318/89

3 Z. Jelinić, K. Radoja, „Analiza hrvatskoga sustava besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima u svjetlu dosadašnje prakse europskoga suda za ljudska prava“, Pravni vjesnik, god. 30 br. 2, Osijek, 2014, 190. str.

4 Faruk Latifović, nav. djelo, str. 82.

5 Preporuke za modificiranje i unaprjeđenje predloženog Prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Istraživački sektor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Broj: 03/10-50-3-96-9/10, Istraživanje broj 083, Sarajevo, 25.6.2010., str. 49.

državljanke bilo koje zemlje-članice i sve druge fizičke osobe s uobičajenim boravištem (npr. glavnim mjestom boravka) na teritoriju države-članice – to uključuje strane osobe i osobe bez državljanstva, kao i osobe bez finansijskih sredstava za plaćanje pravnih savjeta i pomoći;<sup>6</sup>

– na način koji obuhvata sve odgovarajuće predmete (tj. socijalne, porezne, građanske, upravne i trgovačke);<sup>7</sup>

– na način da pravne usluge pružaju neovisni advokati koje istodobno treba podsticati na pružanje pravne pomoći osobama u ekonomski lošem položaju uz podršku države i zajednice u cjelini, uključujući nevladine organizacije i advokatske komore. , a u skladu s propisanim postupkom (npr. omogućavanjem podnošenja zahtjeva za preispitivanje odluke ako je zahtjev za besplatnu pravnu pomoć odbijen);<sup>8</sup>

„Poznato je da pravni instrumenti univerzalnog sistema ljudskih prava uvijek afirmativno djeluju u korist manjinskih (i najčešće društveno isključenih) grupa. Njima je pravna pomoć dostupna pod istim uslovima kao i drugim licima. Još je veća zamjerka što se pravo na besplatnu pravnu pomoć, definisanjem uslova isključivo ekonomskog karaktera, svodi na ustanovu „siromaškog prava“. Još su, u poznatom slučaju ESLJP-a Airey v. Ireland<sup>9</sup>, etabrirani standardi koji obavezuju vlasti da osiguraju besplatnu pravnu pomoć (složenost samog predmeta<sup>10</sup>, značaj

---

6 Vidjeti Preporuku (93) 1 o djelotvornom pristupu pravdi na osnovu zakona i pravosuđu vrlo siromašnih građana.

7 U skladu s Rezolucijom (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetovanju.

8 Vidjeti Preporuku (2000) 21 o slobodi obavljanja odvjetništva.

9 ESLJP: Airey v. Ireland, odluka od 9. oktobra 1979. godine, broj aplikacije: 6289/73. Aplikantica je bila siromašna žrtva porodičnog nasilja (muž sa kojim je imala četvero djece je bio nasilni alkoholičar), pa je pred sudom pokrenula postupak za tzv. rastavu od stola i postelje (sudska separacija). Sa obzirom na uobičajenu praksu da stranke pred tamošnjim Višim sudom zastupaju advokati, ista je pokušala također angažovati advokata, ali bez uspjeha jer nije mogla da plati advokatske troškove zastupanja niti je tada bila osigurana besplatna pravna pomoć u ovim sudskim postupcima. Time je aplikantica bila faktički onemogućena u ostvarenju svog prava na pristup sudu. Sud je naglasio da, bez obzira na to što Konvencija ne sadrži izričitu odredbu, principi iz člana 6. 1. EKLJP-a nalažu državi da osigura pravnog zastupnika ako je pravna pomoć neophodna i u tim postupcima. Istovremeno, sud je stavio i rezervu: to nikako ne znači da se besplatna pravna pomoć mora osigurati u svakom civilnom sudskom postupku, nego je to samo jedan od načina osiguranja i realizacije djelotvornog prava na pristup pravosuđu, a države potpisnice trebaju same da izaberu sredstva za ostvarenje tog prava. Evropski sud je ponovio da cilj EKLJP nije garancija prava koja su teoretska i iluzorna, već prava koja su stvarna i djelotvorna. Ovom odlukom je pravo na pravnu pomoć postalo integralni dio ideje ljudskih prava i općenito prirodnih (naddržavnih) prava.

10 U predmetu, Steel and Morris v. UK, odluka od 15. februara 2005. godine, broj aplikacije: 68416/01, ESLJP je zaključio da postoji povreda prava na pravično suđenje kada, zbog složenosti postupka i ličnih okolnosti, aplikanti nisu bili u stanju sami efektivno preduzimati radnje u postupku, a nije im omogućeno pravo na besplatnu pravnu pomoć.

predmeta za podnosioca zahtjeva, sposobnost tog lica za samostalno zastupanje)<sup>11</sup>, te troškovi postupka i mogućnost korisnika da ih plati.<sup>12</sup>

U Evropskoj uniji Poveljom o osnovnim pravima (Nica, 17. decembar 2000.) “reafirmišući, poštujući ovlaštenja i zadatke Zajednice i Unije i princip subsidijarnosti, prava koja proističu, naročito iz ustavnih tradicija i međunarodnih obaveza koje su zajedničke za države članice, iz Ugovora o Evropskoj Uniji, ugovora Zajednice, Evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, društvenih povelja koje je usvojila Zajednica i Vijeće Evrope i iz slučajeva iz sudske prakse Suda pravde Evropskih Zajednica i Evropskog suda za ljudska prava”, u Poglavlju VI – Pravda, članom 47. garantovano je pravo na efikasan pravni lijek i na pravično suđenje, na način da se normira sljedeće:

“Svako onaj čija se prava i slobode garantovane propisima Unije krše, ima pravo na efikasnu pravnu zaštitu pred sudovima u skladu sa uslovima koji su predviđeni u ovom članu. Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji je zakonski ustanovljen. Svakom treba pružiti mogućnost da bude savjetovan, branjen i zastupan. Onima koji nemaju dovoljno sredstava, mora se učiniti dostupnom pravna pomoć u tolikoj mjeri koja je neophodna da bi im se obezbijedio efikasan pristup pravdi.”

Član 48. Povelje – Pretpostavka nevinosti i pravo na odbranu, propisuje da će svaki optuženi biti smatran nevinim dok se u skladu sa zakonom ne dokaže da je kriv, te da svakom optuženom mora biti garantovano pravo na odbranu.

U svim zemljama Evropske unije uspostavljen je sistem pružanja besplatne pravne pomoći, sa jednakim ciljem svih da se osigura efikasan pristup pravdi građanima pojedine zemlje. Besplatna pravna pomoć predviđena je u nacionalnim zakonodavstvima zemalja članica i u međunarodnim konvencijama na osnovu

---

11 Ukazuje se, u ovom kontekstu, na predmet ESLJP: MC Vicar v. UK, odluka od 07. maja 2002. godine, broj aplikacije: 46311/99. U tom predmetu je aplikant bio novinar koji je optužen zbog klevete. Sud je zaključio da predmet nije bio pravno i činjenično kompleksan u mjeri da zahtijevalo i odobravanje besplatnog advokata. Naprotiv, sud je utvrdio da je aplikant visoko obrazovan, da je prije pokretanja sudskog postupka konsultovao kvalifikovanog punomoćnika (pa je bilo jasno da je aplikant dovoljno dobro upućen u pozitivne zakonske propise) kao i da nisu bila složena sporna pravna pitanja u konkretnom slučaju.

12 ESLJP je, u predmetu Pakelli v. Germany, odluka od 25. aprila 1983. godine, broj aplikacije: 8398/78, zaključio da utvrđivanje imovnog stanja okrivljenog ne smije biti podložno previše strogoj procjeni već će kriterij slabog lošeg materijalnog stanja biti ispunjen čak i ako u tom pravcu egzistiraju samo indicije. Relativno je česta situacija u praksi u kojoj stranka traži oslobađanje od obaveze predujmljivanja troškova postupka (primarno sudske takse) dok sa druge strana samostalno anagažuje advokata (pretpostavlja se, na naplatnim osnovama). Sudska praksa sudova u Distriktu Brčko nije još dala odgovor na ovo pitanje. Ipak, zanimljiv je predmet ESLJP u slučaju Santambrogio v. Italy, odluka od 21. decembra 2004. godine, broj aplikacije: 61945/00, kod kojeg su italijanske vlasti ocijenile da aplikant nije siromašan bez obzira što je nezaposlen kod stanja njegove imovine i činjenice da su njegovi roditelji plaćali advokatsko zastupanje. Srbijanski zakonodavac je, predlagao u članu 6. jedne od ranih verzija nacrtu ZBPP-a, takvo rješenje kojim se besplatna pravna pomoć ne bi dodijelila licu koje je već angažovalo advokata u tom predmetu osim ako se ne dokaže da su okolnosti i uslovi neophodni za dodjelu besplatne pravne pomoći, u međuvremenu, nastupili neočekivano i iznenada (ova verzija je dostupna na [arhiva.mpravde.gov.rs/images/2BPP,%20AKS,nact.doc](http://arhiva.mpravde.gov.rs/images/2BPP,%20AKS,nact.doc) datum zadnjeg pristupa 14.08.2015.godine).

kojih se prava mogu ostvariti i na teritoriji druge zemlje, ukoliko su ispunjeni specifični uslovi za korištenje besplatne pravne pomoći.

Sistemi pravne pomoći u Evropskoj uniji, pod određenim uslovima, omogućavaju: oslobađanje ili pomoć pri plaćanju sudskih troškova u cijelosti ili djelimično, asistenciju advokata koji pruža besplatnu pravnu pomoć prije pokretanja postupka i, ukoliko je to potrebno, zastupanje pred sudom bez naknade ili uz minimalnu naknadu.

Dokumenti Vijeća Evrope kojima se normira pitanje pružanja pravne pomoći u EU su i: Rezolucija (76) 5 o pružanju pravne pomoći u građanskim, komercijalnim i administrativnim stvarima, Rezolucija (78) 8 o pružanju pravne pomoći i savjeta, Preporuka (81) 7 Komiteta ministara državama članicama o mjerama koje omogućavaju pristup sudu, Preporuka (84) 5 Komiteta ministara državama članicama o načelima građanskog postupka za unaprijeđenje ostvarivanja pravde, Preporuka (93) 1 Komiteta ministara državama članicama o efektivnom pristupu pravdi za siromašne, Preporuka (2000) 21 o slobodi obavljanja advokature.<sup>13</sup>

U Evropskoj uniji pravo na pravnu pomoć van zemlje boravišta utvrđeno je Evropskim sporazumom o dostavljanju molbi za pravnu pomoć iz 1977. godine.<sup>14</sup> Sve članice Evropske unije, sa izuzetkom Njemačke, potpisnice su Sporazuma, a Bosna i Hercegovina je ratificirala ovaj sporazum, koji je na snazi u našoj zemlji od 31. 5. 2009. godine.

Ovaj sporazum normira da svaki pojedinac koji ima boravište na teritoriji jedne od zemalja potpisnica, a koji želi predati zahtjev za pravnu pomoć u građanskim, privrednim ili upravnim postupcima na teritoriji druge države potpisnice može predati zahtjev u zemlji u kojoj boravi, a obaveza je te zemlje da zahtjev proslijedi onoj državi u kojoj se pravo ostvaruje.

Konvencija o međunarodnom pristupu pravdi<sup>15</sup> koja je potpisana u Hagu 1980. godine, predviđa dostavu zahtjeva za pravnu pomoć između potpisnica u formi koja je među njima dogovorena, te da državljani i građani s boravištem u zemlji koja je potpisnica Konvencije imaju pravo na pravnu pomoć u drugoj državi potpisnici pod istim uvjetima kao da imaju boravište u toj zemlji. Konvenciju nisu ratificirale sve članice Unije, a Bosna i Hercegovina je preuzela ovu konvenciju 1993. godine.

Sa ciljem poboljšanja pristupa pravdi uspostavom minimalnih zajedničkih pravila koja se odnose na pravnu pomoć, a budući da se pristup sudu smatra osnovnim ljudskim pravom, Evropska komisija je dala prijedlog Direktive za pravnu pomoć koju je usvojilo Vijeće Evrope u januaru 2003.<sup>16</sup>

Odredbe ove direktive primjenjuju se na "cross-border" (prekogranične) građanske postupke, odnosno kada podnositelj zahtjeva za pravnu pomoć ne živi

13 [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/ListeRecRes\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/ListeRecRes_en.asp) (preuzeto 2.3.2018.)

14 <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm> (preuzeto 2.3.2018.)

15 <http://www.hcch.net/upload/conventions/txt29en.pdf> 11 (preuzeto 2.3.2018.)

16 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0008:EN:NOT> (preuzeto 2.3.2018.)



u državi koja je nadležna za odlučivanje u sporu. Direktiva sadrži princip prema kojem lica koja nemaju dovoljno sredstava da ostvaruju svoja prava, imaju pravo na odgovarajuću pravnu pomoć. Stoga Direktiva izričito utvrđuje: usluge koje moraju biti pružane kako bi se pravna pomoć mogla smatrati zadovoljavajućom (pristup savjetima prije pokretanja postupka, pravno zastupanje, oslobađanje ili asistencija s plaćanjem sudskih troškova, uključujući troškove koji su vezani za međunarodnu prirodu spora) i uslove koje podnosilac zahtjeva mora ispuniti u pogledu finansijskih mogućnosti ili prirode spora na osnovu kojih se dodjeljuje pravna pomoć.

Direktiva reguliše da pravna pomoći mora biti odobrena, pod određenim uslovima, i licima koja prihvate alternativne metode rješavanja sporova.

Evropska komisija predviđa dvije Direktive za pravnu pomoć:

1. Direktiva 2000/43 (o provođenju načela jednakog postupanja prema svim osobama neovisno o rasnom i etničkom porijeklu) u kojoj se određuje potreba dijaloga između država članica i nevladinih organizacija, odnosno civilnog sektora, kada država zbog nedovoljnih finansijskih i ljudskih kapaciteta nije u mogućnosti zadovoljiti potrebe građana za besplatnom pravnom pomoći<sup>17</sup> i
2. Direktiva 2002/8 (za olakšanje pristupa pravosuđu u međudržavnim sporovima uspostavljanjem minimalnih zajedničkih pravila za pravnu pomoć u takvim sporovima) koja se odnosi na slučajeve u kojima se pravo na besplatnu pravnu pomoć daje stranci koja ima prebivalište u jednoj državi članici, a parnični ili izvršni postupak vodi pred sudom u drugoj državi članici<sup>18</sup>.

Pored navedenih, i mnogim drugim međunarodnim pravnim dokumentima o ljudskim pravima, koji su inkorporirani u pravni sistem Bosne i Hercegovine, određuju se obaveze pružanja besplatne pravne pomoći od strane državnih organa državljanima, građanima i osobama koja se nađu na njenoj teritoriji (tražiocu azila, izbjeglice, lica pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatridi, žrtve trgovine ljudima i dr), poput:

Konvencije o pravima djeteta iz 1989. godine<sup>19</sup> koja promoviše pravo na posebnu zaštitu i pomoć države djetetu trajno lišenom porodične sredine, kao i mjere koje treba da preduzme vlast radi zaštite djeteta u sudskim i drugim postupcima, Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice

17 Council Directive 2000/43 of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin) objavljena u Official Journal of the European Communities, L 180/22 od 19.7.2000. (preuzeto 2.3.2018.)

18 Council Directive 2002/8 of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes) objavljen u Official Journal of the European Communities, L 26/41 od 31.1.2003. Vidi: Maršić, M., Pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim postupcima (de lege lata i de lege ferenda) <http://hrcak.srce.hr/13279> (preuzeto 2.3.2018.).

19 Ratificirana je u Bosni i Hercegovini i sastavni je dio Aneksa I Ustava BiH.



djece (Hag, 25.10.1980. godine)<sup>20</sup>, Konvencije o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu (Njujork, 20.6.1956. godine, <sup>21</sup> Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, sa pripadajućim međunarodnim Opcionim protokolima, kojima je predviđena jednakost svih pred sudovima i da svako ima pravo da zakonom određen nadležan, nezavisan i nepristrasan sud odluči o osnovanosti svake krivične optužbe koja je protiv njega podignuta ili o sporu o njegovim pravima i obavezama građanske prirode.<sup>22</sup>, Konvencije o nadležnosti izabranog foruma kod međunarodne kupoprodaje robe (1958), Konvencije o priznanju i izvršenju odluka koje se odnose na obavezu izdržavanja prema djeci (1958), Konvencije o ukidanju potrebe legalizacije stranih javnih isprava (1961),

Konvencije o dostavljanju sudskih i vansudskih akata u građanskim i trgovačkim stvarima (1965), Konvencije o priznavanju odluka o razvodu i rastavi (1970),

Konvencije o priznavanju i izvršenju stranih presuda u građanskoj i trgovačkoj materiji (1971), Konvencije o priznavanju i izvršenju odluka koje se odnose na izdržavanje (1973), Konvencije o zaštiti djece i saradnji u materiji međunarodnog usvojenja (1993),

Konvencija o nadležnosti, mjerodavnom pravu, priznanju i izvršenju odluka koje se odnose na odgovornost roditelja i mjere zaštite djece (1996).<sup>23</sup>

U Preporukama Vijeća Evrope o uspostavi sistema pravne pomoći u Bosni i Hercegovini<sup>24</sup> ističe se da “pravno zastupanje na sudu, da bi bilo djelotvorno, treba vršiti osoba koja je stručno kvalificirana da prakticira pravo u skladu sa zaknom, čime se, naravno, ne želi isključiti uloga NVO u pružanju pravnih usluga, te da bi se rad države na uspostavi i vođenju sistema pravne pomoći trebao odvijati, u bliskoj suradnji sa Advokatskom komorom, predstavnicima pravosuđa, kao i NVO i predstavnicim građanskog društva, kao i drugima koji posjeduju znanje okolnosti u kojima se nalaze osobe kojima je pravna pomoć potrebna, a u čemu bi trebao postojati integrirani zajednički pristup.

---

20 „Službeni list SFRJ“- međunarodni ugovori, broj 7/91

21 „Službeni list FNRJ“ – Dodatak, br. 2/60.

22 Čl. 14. (1) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Usvojen na skupštini Ujedinjenih naroda 16. 12. 1966. godine – rezolucija br. 2200 A/XXI, a stupio na snagu 23. 3. 1976. godine, dalje: Pakt ). SFRJ je ratifikovala Pakt zakonom od 30. 1. 1971. godine („Službeni list SFRJ“, br. 7/1971). Uz Pakt su usvojena i dva protokola: Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je stupio na snagu 23. 3. 1976. godine i Drugi opcionu protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima koji je stupio na snagu 11. 7. 1991. godine. SFRJ je oba protokola ratifikovala 2001. godine (“Službeni list SRJ“- Međunarodni ugovori, br. 4/2001).

23 Vidjeti: Muminović, E., Procesno međunarodno privatno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, str. 7.

24 Preporuke koje su pripremili, predstavili i diskutirali eksperti Vijeća Evrope David gladwell (Ujedinjeno Kraljevstvo) i Merja Muli (Finska) tokom seminara Vijeća Evrope organiziranog u saradnji sa Ministarstvom pravosuđa Bosne i Hercegovine, [http://www.coe.ba/web2/en/dokumenti/cat\\_view/56-judicial-system--sudstvopravosue/123-jptc-and-hjpc.html](http://www.coe.ba/web2/en/dokumenti/cat_view/56-judicial-system--sudstvopravosue/123-jptc-and-hjpc.html), (preuzeto: 25.4.2011.)

Važno je imati na umu da pravna pomoć treba obuhvatati pravne savjete, pomoć i zastupanje ne samo u krivičnim predmetima, nego i u parničnim i administrativnim sporovima. U razvijanju sistema pravne pomoći, države članice Vijeća Evrope moraju razmotriti i progresivno implementirati standarde i principe sadržane u Preporukama i Rezolucijama Komiteta ministara koje se odnose na: pravnu pomoć u građanskim, komercijalnim i administrativnim pitanjima (No. R (76)5), pravnu pomoć i savjet (No. R (78)8), mjere kojima se olakšava pristup pravdi (No. R (81)1), o djelotvornom pristupu zakonu i pravdi za vrlo siromašne (No. (93)1), i o slobodi bavljenja profesijom pravnika (No. R (2002)21), a dosta smjernica može se dobiti iz Plana akcije o sistemima pravne pomoći, koji je Vijeće Evrope usvojilo ranije 2003. godine.

## **2. Pristup pravdi – besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini**

Posljednih godina intenzivirano je sveobuhvatno normiranje i reforma propisa o pristupu pravdi - pružanju besplatne pravne pomoći, što je uslovljeno, prije svega, postupkom harmonizacije propisa sa propisima Evropske unije (temeljem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, v. čl. 70. i 78.), te činjenicom da je BiH članica Vijeća Evrope<sup>25</sup> i dužna je primjenjivati i odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, odnosno propisi koje donosi trebaju biti u skladu sa tom Konvencijom. Jedan od zahtjeva Evropske unije i Vijeća Evrope jeste i razvijanje sistema i strukture održivog pravnog savjetovanja i besplatne pravne pomoći, sa odgovarajućim prijedlogom i odgovorom zakonskog rješenja, pravnog okvira u ovoj oblasti, što predstavlja jednu od temeljnih odrednica zahtjeva Vijeća Evrope i obavezu koju smo prihvatili kao nužnu u području reforme pravosuđa.

U Bosni i Hercegovini oblast pružanja besplatne pravne pomoći od vladinih i nevladinih pružoca besplatne pravne pomoći regulisana je na nivou Bosne i Hercegovine, Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Dakle, pored toga što je pružanje besplatne pravne pomoći na određeni način uređeno i procesnim zakonima, usvojeni su i posebni zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći.

### **2.1. Besplatna pravna pomoć u Bosni i Hercegovini**

Cilj Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći<sup>26</sup> je da se svakom građaninu osigura djelotvoran i jednak pristup pravdi u postupku pred tijelima i institucijama

25 BiH je članica Vijeća Evrope od 24. januara 2002. godine.

26 Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službeni glasnik BiH“, broj 83/16. Pravo na besplatnu pravnu pomoć na osnovu statusa ostvaruje: osoba koja prima socijalnu pomoć, dijete u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta, osoba kojoj je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljela osoba, uživatelj mirovine koja je niža od prosječne plate ostvarene na nivou Bosne i

Bosne i Hercegovine pred kojima se ostvaruju ili štite pojedinačna prava, obaveze i interesi, a navedeni cilj Zakona provodi se kroz uspostavljanje efikasnog i održivog sustava besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini. Besplatna pravna pomoć ostvaruje se kao pravo na: opće informacije o pravima i obvezama, pomoć u popunjavanju obrazaca, pravne savjete, pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta podnesaka, zastupanje pred tijelima uprave i upravnim organizacijama i institucijama Bosne i Hercegovine, zastupanje pred Sudom Bosne i Hercegovine, sastavljanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija) i sastavljanje podnesaka koji se dostavljaju međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava.

Besplatna pravna pomoć pruža se korisnicima besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se ostvaruju i štite njihova prava i na zakonu zasnovani interesi: upravni postupak, upravni spor, parnični postupak, izvršni postupak, krivični postupak u skladu sa zakonima o krivičnom postupku. Pored toga, korisnici besplatne pravne pomoći ostvaruju pravo i u postupcima po izvanrednim pravnim lijekovima, postupcima pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine i Europskim sudom za ljudska prava, kao i postupcima pred drugim međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava, ako međunarodnim ugovorom nije drugačije regulisano.

## **2.2. Besplatna pravna pomoć u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine**

Kancelarija za pravnu pomoć je samostalan i nezavisan organ Brčko distrikta Bosne i Hercegovine koja je odgovorna za pružanje pravnih savjeta i zastupanje građana slabog imovnog stanja na teritoriji Brčko distrikta i preduzima sve radnje pred Osnovnim sudom Brčko distrikta BiH, Apelacionim sudom Brčko distrikta BiH i Tužilaštvom Brčko distrikta BiH. Kancelarija preduzima sve radnje i učestvuje u svim fazama postupka do pravosnažnog okončanja postupka. Pravna pomoć je oblik ostvarivanja prava građana Distrikta na jednak pristup pravdi i pravu na pravično suđenje. Pravna pomoć se pruža osobama po međunarodnim konvencijama koje obavezuju Bosnu i Hercegovinu. Kancelarija zastupa građane Distrikta slabog imovinskog stanja u sljedećim postupcima: krivičnom, parničnom, vanparničnom, izvršnom, prekršajnom, upravnom, upravnim sporovima i drugim postupcima propisanim posebnim zakonima. Pravna pomoć ostvaruje se kao pravo na: usmene savjete o svim pravima i obavezama, pomoć u popunjavanju obrazaca, pravnu pomoć u popunjavanju svih

Hercegovine, osoba koja je nezaposlena i nema drugih redovnih primanja i prihoda, žrtva nasilja u obitelji ili nasilja na temelju spola, tražitelji azila, osoba pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, osoba u postupku protjerivanja, apatridi, žrtve trgovine ljudima. Korisnik besplatne pravne pomoći može biti: državljanin Bosne i Hercegovine i druga fizička osoba koja ima boravište na teritoriju Bosne i Hercegovine, fizička osoba koja se nalazi na teritoriju Bosne i Hercegovine pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, a osobito tražitelji azila, izbjeglice, osoba pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, osoba u postupku protjerivanja, apatridi, žrtve trgovine ljudima, u skladu s obvezama koje Bosna i Hercegovina ima prema međunarodnim konvencijama, osoba čija su prava zaštićena odredbama Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacijskih zahtjeva u inozemstvu.

vrsta pismena, zastupanje pred organom uprave, zastupanje na sudu, sačinjavanje apelacija i pravnu pomoć u postupku medijacije. Građanin Distrikta ima pravo na pravnu pomoć: ako ne posjeduje dovoljno sredstava da plati advokata i troškove zastupanja i ako ispunjava finansijske kriterije za zastupanje.<sup>27</sup>

### **2.3. Besplatna pravna pomoć u Republici Srpskoj**

U Republici Srpskoj je 2008. godine usvojen Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>28</sup>, na osnovu kojeg je formiran Centar za pružanje besplatne pravne pomoći, sa osnovnim ciljem: pružanje besplatne pravne pomoći fizičkim licima, građanima Republike Srpske i drugim licima koja se nalaze na teritoriji Republike Srpske, identificiranim kao socijalno ugrožene kategorije, a koja nisu u situaciji da izmiruju troškove zastupanja u postupcima ostvarivanja svojih prava i na zakonu zasnovanih interesa pred sudovima. Svoju zakonom predviđenu nadležnost a u cilju približavanja potencijalnim korisnicima besplatne pravne pomoći, Centar obavlja u četiri kancelarije sa sjedištima na teritoriji okružnih sudova i to Trebinje, Bijeljina, Istočno Sarajevo i Doboj. Ovim Zakonom je utvrđeno da je besplatna pravna pomoć oblik ostvarivanja prava isključivo fizičkih lica na pravedno suđenje i jednak pristup pravdi pred sudom i drugim organima čije troškove u cijelosti ili djelimično plaćaju organi koji su nadležni za provođenje ovog zakona. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći garantuje minimum prava koji se drugim zakonima ne mogu umanjivati, da licu koje je ostvarilo pravo na besplatnu pravnu pomoć ne može biti uskraćeno bilo gdje na teritoriji Republike Srpske. Besplatna pravna pomoć podrazumijeva i pravo na oslobođanje od sudskih taksi.

Korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć ima pravo na: opšte informacije o pravima i obavezama, pravne savjete i pomoć u popunjavanju obrazaca, pravnu pomoć u sastavljanju svih vrsta pismena, zastupanje na sudu, sačinjavanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija), a pruža se u parničnom, vanparničnom, izvršnom postupku i upravnom sporu. Ovaj zakon izričito predviđa i u kojim postupcima Centar za pružanje pravne pomoći ne pruža pravnu pomoć. Da bi lice ostvarilo pravo na besplatnu mora ispunjavati finansijske uslove (nezaposlena lica, lica lošeg imovnog stanja, korisnici starosne

---

27 Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07. Pravo na pravnu pomoć po finansijskom kriteriju imaju građani koji ispunjavaju sljedeće uslove: lica koje prima socijalnu pomoć, nezaposleni, bez drugih redovnih primanja ili prihoda, lica lošeg imovinskog stanja, djeca bez roditeljskog staranja i lica lošeg zdravstvenog stanja bez prihoda. Prema Zakonu o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH djeca sami po sebi nisu kategorija lica koja direktno ostvaruje pravo na zastupanje besplatne pravne pomoći, nisu navedena u odredbama ovog zakona kao povlašćena kategorija, ali mogu da ostvare pravo na zastupanje iz besplatne pravne pomoći shodno odredbama članova 13., 14., 15. i 16. Zakona o Kancelariji za pravnu pomoć BD BiH, po kojima svako lice koje ispunjava uslove za ostvarivanje pravne pomoći može istu ostvariti. Dakle, po finansijskom kriteriju mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć, kao i po međunarodnim konvencijama koje obavezuju i Bosnu i Hercegovinu.

28 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 120/08, 89/13, 63/14 i 67/20

i invalidske penzije i žrtve nasilja u porodici čija primanja ne mogu biti viša od najniže prosječne neto plate ostvarene na nivou Republike Srpske u prethodnoj fiskalnoj godini) i uslove ličnog svojstva odnosno statusa pred državnim organom (korisnici socijalne zaštite), očigledne osnovanosti, i obaveznosti po drugim zakonima i međunarodnim konvencijama. Korisnici besplatne pravne pomoći ne smiju imati u vlasništvu ili suvlasništvu više od jedne stambene jedinice ili poslovni prostor. U Republici Srpskoj je donijet novi Zakon o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 67/20 od 22.7.2020. godine).<sup>29</sup>

## **2.4. Besplatna pravna pomoć u Federaciji Bosne i Hercegovine**

Pravni okvir i sistem besplatne pravne pomoći u FBiH nije uspostavljen na nivou FBiH.

Uspostavljen je na nivou kantona u FBiH (Unsko-sanski kanton, Posavski kanton, Tuzlanski kanton, Zeničko-dobojski kanton, Bosansko-podrinjski kanton, Hercegovačko-neretvanski kanton, Zapadnohercegovački kanton, Kanton Sarajevo, Kanton 10). U tri kantona još uvijek nisu počeli sa radom zavodi za pravnu pomoć. (Kanton 10 – Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je usvojen, Zavod za pravnu pomoć počeo je sa radom, u Srednjobosanskom kantonu nije usvojen ni Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći niti je uspostavljen Zavod za pravnu pomoć, u Hercegovačko-neretvanskom kantonu Zavod za pravnu pomoć još nije počeo sa radom, iako su prostorije za rad opremljene (kroz projekat i donaciju UNDP-a) u decembru 2014. godine.) Dvije nevladine organizacije: Vaša

---

29 Pravo na besplatnu pravnu pomoć imaju državljani i građani Republike i druga fizička lica koja se nalaze na teritoriji Republike Srpske, a koja se identifikuju kao ugrožene kategorije, fizička lica na teritoriji Republike Srpske pod međunarodnom zaštitom u skladu sa međunarodnim standardom, a naročito izbjeglice, lice pod privremenim prihvatom, žrtve trgovine ljudima, a nisu u stanju da izmiruju troškove zastupanja, lica iz jedinstvenog registra štete, koja su pretrpjela materijalnu štetu izazvanu u poplavama u Republici Srpskoj u maju 2014. godine, bez obzira na propisane uslove, ako je zbog poplave privremeno ili trajno ugrožena njihova egzistencija. Pravo na pravnu pomoć po finansijskom kriterijumu ostvaruju lica koja se identifikuju kao ugrožene kategorije, i to: lica koja primaju socijalnu pomoć, nezaposleni, bez drugih redovnih primanja ili prihoda, lica lošeg imovinskog stanja, korisnici prava na starosnu i invalidsku penziju, žrtve nasilja u porodici, lica kojima je prije kratkog vremena u drugom predmetu utvrđeno pravo na dodjelu pravne pomoći. Djeca, u skladu sa izmjenama i dopunama Porodičnog zakona Republike Srpske imaju pravo na zastupanje na sudu u sporovima izdržavanja.

U Republici Srpskoj je donijet novi Zakon o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 67/20 od 22.7.2020. godine), te član 35. propisuje:

Pravo na besplatnu pravnu pomoć po kriterijumu ličnog svojstva ili statusa pred nadležnim organom, bez obzira na utvrđene finansijske kriterijume imaju:

- 1) djeca u postupku ostvarivanja prava na zakonsko izdržavanje i djeca o čijim se pravima, obavezama ili interesima zasnovanim na zakonu odlučuje u postupku pred sudom, drugim državnim organom, odnosno javnom ustanovom,
- 2) djeca bez roditeljskog staranja.

prava BiH i Centar za ljudska prava u Mostaru pružaju besplatnu pravnu pomoć za sve socijalno ugrožene kategorije stanovništva.

## **2.4.1. Pružanje besplatne pravne pomoći od kantonalnih Zavoda za pravnu pomoć**

### **2.4.1.1. Tuzlanski kanton**

Skupština Tuzlanskog kantona je na sjednici dana 29.10.2008. godine donijela Zakon o pružanju pravne pomoći<sup>30</sup>, kojim je osnovan Zavod za pružanje pravne pomoći, nadležan za pružanje besplatne pravne pomoći. Korisnici koji u zakonom predviđenom postupku ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć imaju pravo na: davanje usmenih pravnih savjeta, sastavljanje različitih podnesaka (tužbe, žalbe, molbe, zahtjevi, prigovori, predstavke i dr.), sastavljanje različitih isprava, odbranu u krivičnom postupku i zastupanje stranaka-fizičkih osoba u zakonom obuhvaćenim postupcima, preduzimanje drugih radnji u cilju zaštite prava i pravnih interesa korisnika pravne zaštite.<sup>31</sup>

### **2.4.1.2. Srednjobosanski kanton**

U Srednjobosanskom kantonu nije donesen zakon koji regulišu oblast pružanja besplatne pravne pomoći.

### **2.4.1.3. Hercegovačko-neretvanski kanton**

Na osnovu člana 39. Ustava Hercegovačko-neretvanskog kantona ("Službene novine HNK", broj: 2/98, 4/00 i 7/04), Skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona je na sjednici održanoj 28.06.2013. godine, donijela Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći<sup>32</sup>.

U skladu sa navedenim zakonom, besplatna pravna pomoć je oblik ostvarivanja prava fizičkog lica na pravično suđenje i jednak pristup pravdi pred sudom i drugim organima, čije troškove u cjelosti ili djelimično snosi nadležni organ za pružanje besplatne pravne pomoći. Pravo na besplatnu pravnu pomoć obuhvata i pravo na oslobađanje od taksi, koje se ostvaruje u skladu s propisima o taksama. U odredbi o stupanju na snagu normirano je da Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenim novinama Hercegovačko-neretvanskog kantona“, a početak će se primjenjivati danom početka rada Zavoda. Zavod za pravnu pomoć još

---

30 „Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 10., godina 15, od 6.11.2008. godine.

31 Korisnik pravne pomoći je građanin sa prebivalištem na području Kantona, koji nema dovoljno imovine ili drugih sredstava da plati advokata i troškove zastupanja. U krivičnom postupku pravo na odbranu i zastupanje imaju lica koja nemaju prebivalište na području Tuzlanskog kantona pod uslovima da nemaju dovoljno imovine ili drugih sredstava da plate advokata i troškove zastupanja. Po osnovu statusa priznato je i licima bez imovine ako ostvaruju pravo na novčanu naknadu po osnovu socijalne zaštite, nezaposlena lica, penzionerima čija penzija ne prelazi iznos najniže penzije kao i djeci bez roditeljskog staranja.

32 Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, Hercegovačko-neretvanski kanton, broj: 02-01-XXV-185/13 od 28.06.2013. godine.



nije počeo sa radom. Besplatna pravna pomoć se ostvaruje kao pravo korisnika na: opće informacije o pravima i obavezama, pomoć pri popunjavanju obrazaca za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, pravne savjete, pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta pismena, zastupanje pred organima uprave i drugim organima i institucijama, zastupanje na sudu, sačinjavanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija), a ova pomoć se pruža u upravnom postupku, upravnom sporu, prekršajnom, parničnom, vanparničnom, izvršnom i krivičnom postupku.<sup>33</sup>

#### **2.4.1.4. Posavski kanton**

U Posavskom kantonu je 2010. godine donesen Zakon o pružanju pravne pomoći<sup>34</sup> kojim je osnovan Zavod za pružanje pravne pomoći u cilju osiguranja ostvarivanja prava garantiranih ustavom, zakonima i drugim propisima građanima slabog imovinskog stanja.

Pravo na pravnu pomoć ima svaki građanin slabog imovinskog stanja sa prebivalištem na području kantona, koji nema dovoljno imovine ili drugih sredstava da plati advokata i troškove zastupanja pod uslovom da ispunjava kriterije za zastupanje utvrđene ovim zakonom, pravo na obranu i zastupanje u krivičnom postupku kao i građani koji nemaju prebivalište na području kantona pod uslovom da su slabog imovinskog stanja.

Lice koje ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć ima sljedeća prava – oblike ostvarivanja besplatne pravne pomoći: davanje usmenih pravnih savjeta, sastavljanje različitih podnesaka (tužbe, žalbe, molbe, zahtjevi, prigovori, predstavke i dr.), odbrane u krivičnom postupku i zastupanja stranaka – fizičkih osoba u postupcima pred nadležnim organima, poduzimanje drugih radnji u cilju zaštite prava i pravnih interesa korisnika pravne zaštite. Pravo na pravnu pomoć, ne podrazumijeva pravo na oslobađanje od plaćanja sudskih i administrativnih taksi. Besplatna pravna pomoć se pruža u krivičnom, parničnom, prekršajnom, upravnom postupku, kao i u postupcima propisanim posebnim zakonima.

33 Besplatna pravna pomoć se pruža sljedećim licima, ukoliko ispunjavaju uslove: da su državljani BiH i imaju prebivalište na području kantona ili da imaju boravište na teritoriji BiH, da se to lice nalazi na teritoriji Bosne i Hercegovine pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, a naročito tražilac azila, izbjeglica, lice pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatrid, žrtva trgovine ljudima, u skladu s obavezama koje Bosna i Hercegovina ima prema međunarodnim konvencijama i da su lica čija su prava zaštićena odredbama Konvencije o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu. Pravo na besplatnu pravnu pomoć po osnovu statusa imaju: dijete bez roditeljskog staranja, lice kojem je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljelo lice, žrtva nasilja u porodici ili nasilja na osnovu spola, korisnik stalne novčane pomoći ostvarene prema kantonalnom propisu o socijalnoj zaštiti, užiwalac najniže penzije pod uslovom da nema drugih članova porodičnog domaćinstva, član porodice šehida poginulog borca, ratni vojni invalid i dobitnik ratnih priznanja i odlikovanja, u stvarima zaštite i ostvarivanja njegovih prava po tim osnovama. Nezaposleno lice na Zavodu za zapošljavanje HNK-a sa statusom prognanika, izbjeglice, povratnika i demobilisanog borca, a ispunjava uslove iz člana 13. ovog Zakona, i lice pod međunarodnom zaštitom iz člana 9. tačka b) ovog Zakona.

34 Zakon o pružanju pravne pomoći, „Narodne novine Županije Posavske”, br. 3/10



Prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji Županijskog zavoda za pružanje pravne pomoći (od lipnja 2011. godine), normirano je, pored ostalog, da u okviru posebne nadležnosti i ovlaštenja, Zavod osigurava pružanje pravnih savjeta, sastavljanje različitih podnesaka, odbrane i zastupanje građana slabog imovnog stanja te poduzima sve radnje u pojedinicim postupcima.<sup>35</sup>

Osim osoba slabog imovinskog stanja ovo pravo je zagarantovano, licima bez imovine (po osnovu statusa) ukoliko primaju stalnu novčanu socijalnu pomoć, ako su nezaposleni, ako su penzioneri sa najnižom penzijom i, ranije ako je dijete bez roditeljskog staranja, te bez obzira na imovinsko stanje, ratnim vojnim invalidima<sup>36</sup>, koji su status stekli do dana stupanja na snagu ovog Zakona, prema važećim propisima, u postupcima ostvarivanja odnosno zaštite stečenih prava, pred nadležnim tijelima uprave, odnosno sudovima na području Kantona, Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Bosne i Hercegovine.“

Posavski kanton je donio novi Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, objavljen u Narodnim novinama ŽP broj 6/20, u kojem se kao korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć u članu 11. st.1 tačka 1 pod h) navodi dijete u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta.

---

35 Županijskizavod za pružanje pravne pomoći u krivičnom i prekršajnom postupku - poduzima radnje pred Općinskim sudom Županije Posavske, pred Kantonalnim sudom u Odžaku, Kantonalnim tužiteljstvom u Orašju i drugim organima i učestvuje u svim fazama krivičnog i prekršajnog postupka te obavlja stručne poslove a koji se odnose na obranu licu slabog imovnog stanja lišenom slobode, odnosno osumnjičenom ili optuženom, na način i po postupku utvrđenom Zakonom o krivičnom postupku u Federaciji Bosne i Hercegovine i drugim propisima; te tokom krivičnog i prekršajnog postupka je dužan poduzimati sve neophodne radnje u cilju utvrđivanja činjenica i prikupljanja dokaza koje idu u korist lica koje se brane, kao i zaštite njihovih prava. U parničnom , vanparničnom i izvršnom postupku - vrši poslove koji se odnose na: postupanje pred Općinskim sudom, Kantonalnim sudom i drugim organima i učestvuje u svim fazama u skladu sa odredbama važećih zakona iz spomenutih oblasti a sve u okviru nadležnosti koju regulira Zakon o pružanju pravne pomoći Županije Posavske, to jest daje usmene pravne savjete, sastavlja različite podneske (tužbe, molbe, žalbe, predstavke, prigovore, zahtjeve i dr. ) i zastupa stranke – fizičke osobe to jest građane slabog imovnog stanja pred gore navedenim organima te poduzima druge radnje a sve u cilju zaštite prava i pravnih interesa korisnika pravne zaštite. U upravnom postupku i upravnom sporu – vrši poslove iz nadležnosti Zavoda sukladno Zakonu o pružanju pravne pomoći a koji se odnose na postupanje pred Kantonalnim sudom i ostalim tijelima uprave i upravnih organizacija Županije Posavske.

36 Zakon o dopuni zakona o pružanju pravne pomoći od 28.2.2012. godine. Prema odredbama Zakona o izmjenama i dopunama zakona o pružanju pravne pomoći (od 5.3.2013. godine) „Zavod je dužan pružati pravnu pomoć u smislu odredbi ovog Zakona, bez obzira na imovno stanje, braniteljima koji su status stekli do dana stupanja na snagu ovog Zakona prema važećim propisima u postupcima zaštite prava prema propisima iz oblasti braniteljsko-invalidske zaštite i povoljnijeg umirovljenja a čije korištenje podliježe kontroli zakonitosti temeljem Zakona o provođenju kontrole zakonitosti korištenja prava iz oblasti braniteljskoinvalidske zaštite pred nadležnim tijelima uprave, odnosno sudovima na području Županije, Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno Bosne i Hercegovine.” Zavod je dužan u smislu odredbi ovog Zakona, bez obzira na imovno stanje, pružati pravnu pomoć žrtvama nasilja u obitelji u zaštiti njihovog tjelesnog i duševnog integriteta, u vidu prijave počinjenog nasilja nadležnoj Policijskoj upravi, Centru za socijalnu skrb, Sudu i Tužiteljstvu te sastavljanjem pismenih podnesaka i zahtjeva za izricanjem zaštitnih mjera.”

#### **2.4.1.5. Unsko-sanski kanton**

Skupština Unsko-sanskog kantona je 18.7.2012. godine donijela Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći. Prema Zakonu o pružanju besplatne pravne pomoći u Unsko-sanskom kantonu korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć je svako fizičko lice, kojem je to pravo priznato po osnovu statusa ili imovinskog stanja. Pod osobom lošeg imovnog stanja smatra se osoba koja nema sredstava da plati punomoćnika ili njegove radnje, te same troškove postupka, bez štete za svoju porodicu.

Korisnik prava na besplatnu pravnu pomoć ima pravo na: opće informacije o pravima i obavezama, pomoć pri popunjavanju obrazaca za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, pravne savjete, pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta pismena, zastupanje pred organima uprave i drugim organima i institucijama, zastupanje na sudu, sačinjavanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija), a ova pomoć se pruža u upravnom postupku, upravnom sporu, prekršajnom, parničnom, vaparničnom, izvršnom i krivičnom postupku.<sup>37</sup>

#### **2.4.1.6. Zapadnohercegovački kanton**

Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć Zapadnohercegovačke županije donesen je 2008. godine a pojedine odredbe su izmijenjene i dopunjene donošenjem Zakona o izmjeni i dopuni zakona o zavodu za pravnu pomoć iz 2009. godine i 2013. godine.<sup>38</sup> Ovim zakonom osnovan je Zavod koji je nadležan za poduzimanje radnji u svim fazama postupka pred općinskim sudovima kantona, kantonalnim sudom, kantonalnim tužilaštvom i drugim tijelima.

Korisnik koji ostvari pravo na besplatnu pravnu pomoć ima sljedeća prava: na davanje pravnih savjeta; sastavljanje različitih podnesaka (tužbe, molbe, zahtjevi, predstavke, prigovori, prizivi i dr.); zastupanje stranaka – fizičkih osoba u svim parničnim, upravnim i ostalim postupcima pred sudovima i ostalim tijelima kantona, odbrana i zastupanje u krivičnom postupku; pravna pomoć u postupcima mirnog rješavanja sporova (medijacija) i pružanje i drugih oblika pravne pomoći fizičkim osobama kako bi se zaštitila njihova prava i interesi.

---

37 Po osnovu statusa besplatnu pravnu pomoć ostvaruju sljedeća lica: korisnici stalne novčane pomoći po osnovu propisa o socijalnoj zaštiti, djeca bez roditeljskog staranja, lice kome je oduzeta poslovna sposobnost, duševno oboljelo lice smješteno u zdravstvenu ustanovu, ustanovu socijalne zaštite ili drugu specijaliziranu ustanovu, penzioner sa minimalnom penzijom, žrtva nasilja u porodici ili nasilja po osnovu spola.

38 Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć, „Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke”, br. 05/08, 04/09 i 20/13. Prema Zakonu o Županijskom zavodu za pravnu pomoć, Zavod pruža usluge isključivo osobama lošeg imovnog stanja: korisnici stalne socijalne pomoći, djeca bez oba roditelja, bračni odnosno vanbračni drugovi u predmetima nasljeđivanja, a čija imovina ne prelazi visinu minimalne penzije, druge osobe za koje direktor zavoda procijeni da nisu u mogućnosti snositi troškove zastupanja i postupka, te osobe za koje sud zbog slabog imovnog stanja u krivičnom postupku odredi da nisu u stanju snositi troškove odbrane. Pravilnik o načinu i uslovima pružanja pravne pomoći, čl. 2.

U članku 30. stav 1. točka f) Zakona o dopunskim pravima branitelja i članova njihovih obitelji pod ostalim pravima branitelja i članova njihovih obitelji propisano je pravo na besplatnu pravnu pomoć, a u članku 45. spomenutog zakona je propisano da mogu ostvariti pravo na besplatnu pravnu pomoć kod Županijskog zavoda za pravnu pomoć („Narodne novine ŽZH“, broj: 3/20 i 17/20).

#### **2.4.1.7. Kanton Sarajevo**

Zakonom o pružanju besplatne pravne pomoći<sup>39</sup> je osnovan Zavod za pružanje besplatne pravne pomoći, kao organ koji je nadležan za pružanje besplatne pravne pomoći. Pravo na besplatnu pravnu pomoć obuhvata i pravo na oslobađanje od taksi.

Korisnik besplatne pravne pomoći ima pravo na: opće informacije o pravima i obavezama, pomoć pri popunjavanju obrazaca za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, pravne savjete, pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta pismena, zastupanje pred organima uprave i drugim organima i institucijama, zastupanje na sudu, sačinjavanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija) i sačinjavanje podnesaka međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava, a ova pomoć se pruža u upravnom postupku, upravnom sporu, prekršajnom, parničnom, vanparničnom, izvršnom i krivičnom postupku.

#### **2.4.1.8. Zeničko-dobojski kanton**

Na nivou Zeničko-dobojskog kantona, Zakonom o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave,<sup>40</sup> uspostavljen je Zavod za pravnu pomoć, kao samostalna upravna organizacija, nadležan da obavlja poslove pružanja besplatne pravne pomoći licima koja zbog svog imovnog stanja nisu u mogućnosti angažovati punomoćnika i plaćati troškove postupka. Besplatna pravna pomoć je oblik ostvarivanja prava fizičkog lica na pravično suđenje i

<sup>39</sup> Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/12 i 26/14.

Besplatna pravna pomoć se pruža sljedećim licima ukoliko ispunjavaju zakonom predviđene uslove: da su državljani BiH i imaju prebivalište ili boravište na području Kantona Sarajevo ili da imaju boravište na teritoriji BiH, da se to lice nalazi na teritoriji Bosne i Hercegovine pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, a naročito tražilac azila, izbjeglica, lice pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatrid, žrtva trgovine ljudima, u skladu s obavezama koje Bosna i Hercegovina ima prema međunarodnim konvencijama i da su lica čija su prava zaštićena odredbama Konvencije o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu.

Po osnovu statusa besplatna pravna pomoć se pruža: djeci, licima kojima je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljelim licima, žrtvama nasilja u porodici ili nasilja o osnovu spola, korisnicima stalne novčane pomoći po propisima o socijalnoj zaštiti, penzionerima sa minimalnom penzijom ukoliko nemaju drugih članova porodičnog domaćinstva, licima pod međunarodnom zaštitom, članovima porodice šehida-poginulog borca, ratnim vojnim invalidima, dobitnicima ratnih priznanja i odlikovanja u stvarima zaštite prava po tim osnovama i drugim licima sa invaliditetom u stvarima zaštite i ostvarivanja njegovih prava po osnovu invaliditeta, civilnim žrtvama rata, žrtvama ratnog seksualnog nasilja.

<sup>40</sup> Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave - Prečišćeni tekst, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj:13/08, 3/10, 6/12

jednak pristup pravdi pred sudom i drugim organima, čije troškove u cijelosti, ili djelimično snosi nadležni organ za pružanje besplatne pravne pomoći.

Besplatna pravna pomoć ostvaruje se kao pravo na: opće informacije o pravima i obavezama, pomoć pri popunjavanju obrazaca, pravne savjete, pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta podnesaka, zastupanje pred organima uprave i drugim organima i institucijama, zastupanje na sudu, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija). Prava na opće informacije o pravima, obavezama i pomoći u popunjavanju obrazaca za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć imaju sva lica bez obzira na ispunjavanje uslova propisanih ovim zakonom. Postupci u kojima se pruža pravna pomoć su: parnični postupak, vanparnični postupak, izvršni postupak, krivični postupak, u skladu sa zakonom o krivičnom postupku u FBiH, prekršajni postupak, upravni postupak i upravni spor.<sup>41</sup>

#### **2.4.1.9. Bosansko-podrinjski kanton**

Zakonom o pružanju besplatne pravne pomoći na području Bosansko-podrinjskog kantona iz 2013 godine<sup>42</sup> uspostavljen je Zavod za pravnu pomoć za obavljanje poslova pružanja besplatne pravne pomoći licima koja zbog svog imovnog stanja nisu u mogućnosti angažovati punomoćnika i plaćati troškove postupka.

Korisnik besplatne pravne pomoći ima pravo na: opće informacije o pravima i obavezama; pomoć u popunjavanju obrazaca; pravne savjete; pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta podnesaka; zastupanje pred organima uprave i drugim organima i institucijama; zastupanje na sudu; sačinjavanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija), a pruža se u parničnom, vanparničnom, izvršnom, krivičnom, prekršajnom i upravnom postupku, te upravnom sporu. Ovaj zakon izričito propisuje postupke za koje se ne pruža besplatne pravne pomoći.<sup>43</sup>

41 Korisnik besplatne pravne pomoći je fizičko lice kojem se pravna pomoć pruža prema uslovima, kriterijima i načinu ostvarivanja pravne pomoći propisanim navedenim zakonom i to: državljanin BiH koji ima prebivalište, odnosno boravište na teritoriji Kantona i drugo fizičko lice koje ima boravište na teritoriji BiH, fizičko lice koje se nalazi na teritoriji BiH pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, a naročito tražioc azila, izbjeglica, lice pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatrid, žrtva trgovine ljudima, u skladu sa obavezama koje BiH ima prema međunarodnim konvencijama.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć na osnovu statusa ostvaruje: korisnik stalne novčane pomoći ostvarene prema kantonalnom propisu o socijalnoj zaštiti, dijete, lice kojem je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljelo lice smješteno u zdravstvenu ustanovu, ustanovu socijalne zaštite ili drugu specijaliziranu ustanovu, penzioner koji prima najnižu penziju pod uslovom da nema drugih članova porodičnog domaćinstva koji ostvaruju redovna primanja i prihode, žrtva nasilja u porodici i nasilja u zajednici, žrtve silovanja tokom rata u BiH, član porodice šehida, poginulog borca, ratni vojni invalid i dobitnik ratnih priznanja i odlikovanja u stvarima zaštite i ostvarivanja njegovih prava po tim osnovama, lice pod međunarodnom zaštitom i civilne žrtve rata.

42 Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona“, broj 2/13

43 Besplatna pravna pomoć se pruža sljedećim licima ukoliko ispunjavaju uslove: da su državljani

#### **2.4.1.10. Kanton 10**

Zakonom o pružanju besplatne pravne pomoći, koji je usvojila Skupština Kantona 10, normirana je besplatna pravna pomoć kao oblik ostvarivanja prava fizičke osobe na pravično suđenje i jednak pristup pravdi pred sudom i drugim tijelima, čije troškove u cijelosti ili djelimično snosi tijelo nadležno za pružanje besplatne pravne pomoći. Pravo na besplatnu pravnu pomoć obuhvata i pravo na oslobođanje od taksi.

Korisnik besplatne pravne pomoći ima pravo na: opće informacije o pravima i obavezama; pomoć u popunjavanju obrazaca; pravne savjete; pravnu pomoć pri sastavljanju svih vrsta podnesaka; zastupanje pred organima uprave i drugim organima i institucijama; zastupanje na sudu; sačinjavanje apelacija, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora (medijacija), a pruža se u parničnom, vanparničnom, izvršnom, krivičnom, prekršajnom i upravnom postupku, te upravnom sporu. Zakon navodi i postupke u kojima se ne pruža besplatna pravna pomoć.<sup>44</sup>

---

BiH i imaju prebivalište ili boravište na području Bosansko-podrinjskog kantona ili da imaju boravište na teritoriji BiH, da se to lice nalazi na teritoriji Bosne i Hercegovine pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, a naročito tražilac azila, izbjeglica, lice pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatrid, žrtva trgovine ljudima, u skladu s obavezama koje Bosna i Hercegovina ima prema međunarodnim konvencijama i da su lica čija su prava zaštićena odredbama Konvencije o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu.

Po osnovu statusa besplatna pravna pomoć se pruža: djeci bez roditeljskog staranja, licima kojima je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljelim licima smještenim u zdravstvenim ustanovama, žrtvama nasilja u porodici ili nasilja po osnovu spola za vrijeme dok je smještena u sigurnu kuću, korisnicima stalne novčane pomoći po propisima o socijalnoj zaštiti, penzionerima sa minimalnom penzijom ukoliko nemaju drugih članova porodičnog domaćinstva koji ostvaruju dodatna primanja.

44 Besplatna pravna pomoć se pruža sljedećim licima ukoliko ispunjavaju uslove: da su državljani BiH i imaju prebivalište na području Kantona 10 i druga fizička osoba koja se nalazi na teritoriji kantona 10 i identifikuje se kao ugrožena kategorija, fizička osoba koja se nalazi na teritoriji BiH pod međunarodnom zaštitom u skladu s međunarodnim standardom, a naročito tražilac azila, izbjeglica, lice pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatrid, žrtva trgovine ljudima, u skladu s obavezama koje Bosna i Hercegovina ima prema međunarodnim konvencijama i lica čija su prava zaštićena odredbama Konvencije o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece i Konvencije o ostvarivanju alimentacionih zahtjeva u inostranstvu.

Po osnovu statusa besplatna pravna pomoć se pruža: djeci bez roditeljskog staranja, licima kojima je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljelim licima za vrijeme dok su smješteni u ustanovu socijalne zaštite, žrtvama nasilja u porodici ili nasilja po osnovu spola u postupcima regulisanja prava i obaveza iz tog svojstva, korisnicima stalne novčane socijalne pomoći, penzionerima sa minimalnom penzijom ukoliko nemaju drugih članova porodičnog domaćinstva niti imovine iz koje se mogu podmiriti troškovi tražene pravne pomoći, lice pod međunarodnom zaštitom (u skladu s međunarodnim standardom, a naročito tražilac azila, izbjeglica, lice pod supsidijarnom ili privremenom zaštitom, apatrid, žrtva trgovine ljudima, u skladu s obavezama koje Bosna i Hercegovina ima prema međunarodnim konvencijama).

#### **2.4.1.11. Pružanje besplatne pravne pomoći od strane nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini - članica Mreže za koordinaciju vladinih i nevladinih pružaoca besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini**

Značajnu ulogu u pružanju besplatne pravne pomoći svakako imaju organizacije civilnog društva (OCD).

Nevladine organizacije – članice Mreže za koordinaciju vladinih i nevladinih pružaoca besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini: Centar ženskih prava (Zenica, i kancelarije u Travniku, Jajcu, Gornjem Vakufu, Maglaju), Fondacija lokalne demokratije Sarajevo, Vaša prava BiH (Sarajevo, i kancelarije u Banja Luci, Bosanskom Petrovcu, Goraždu, Mostaru, Prijedoru, Srebrenici, Trebinju i Tuzli), Centar za ljudska prava u Mostaru, Centar informativno-pravne pomoći Zvornik (i kancelarija u Vlasenici) i Udruženje građana „Budućnost“ (Modriča).

### **3. Neusaglašenost zakona u oblasti besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini**

Da bi korisnici besplatne pravne pomoći bili u mogućnosti koristiti ovo pravo i da bi im isto bio odobreno moraju ispunjavati zakonom predviđene opšte uslove u pogledu državljanstva, prebivališta i boravišta, na području koji dati zakon reguliše, da su lica pod međunarodnom zaštitom i da su lica koja ostvaruju prava po osnovu međunarodnih konvencija koje je država BiH ratifikovala.

Većina zakona predviđa ove opšte uslove (zakoni o pružanju besplatne pravne pomoći Bosne i Hercegovine, Tuzlanskog kantona, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Kantona Sarajevo, Zeničko-dobojskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona, Kantona 10, Republike Srpske), pojedini zakoni među kojima su zakoni o pružanju besplatne pravne pomoći Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, Posavskog kantona, Unasko-sanskog kantona, Hercegovačko-neretvanskog kantona propisuju da pravo na besplatnu pravnu pomoć ostvaruju lica/grāđani koji su slabog imovnog stanja.

Pored navedenog, da bi lice ostvarilo pravo na besplatnu pravnu pomoć mora ispunjavati zakonom predviđene uslove u pogledu statusa ili lošeg imovinskog stanja.

Analizirajući pravne propise, zakone u oblasti pristupa pravdi – besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini može se zaključiti da pojedina lica nisu na isti način obuhvaćena svim zakonima te da nije isti imovinski cenzus na osnovu kojeg se procjenjuje loše (slabo) imovinsko stanje kako bi licu bilo odobreno pravo korištenja besplatne pravne pomoći.

Po osnovu statusa skoro svi zakoni predviđaju sljedeća lica: djeca (uglavnom djeca bez roditeljskog staranja), lica kojima je oduzeta poslovna sposobnost i duševno oboljela lica, žrtve nasilja u porodici ili nasilja o osnovu spola, korisnici stalne novčane pomoći po propisima o socijalnoj zaštiti, penzioneri sa minimalnom



penzijom ukoliko nemaju drugih članova porodičnog domaćinstva koji ostvaruju redovna primanja i prihode, lica pod međunarodnom zaštitom.

Članovi porodice šehida, poginulog borca, ratni vojni invalidi, dobitnici ratnih priznanja i odlikovanja u stvarima zaštite prava po tim osnovama su obuhvaćeni zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći Kantona Sarajevo, Posavskog kantona, Zeničko-dobojskog kantona i Hercegovačko-neretvanskog kantona.

Zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći Zeničko-dobojskog kantona i Kantona Sarajevo predviđaju pružanje besplatne pravne pomoći i licima koja su civilne žrtve rata i žrtve silovanja tokom rata.

U Kantonu Sarajevo i djeca, lica pod međunarodnom zaštitom i drugo lice sa invaliditetom u stvarima zaštite i ostvarivanja njegovih prava po osnovu invaliditeta imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Prema finansijskom kriteriju ili kriteriju lošeg (slabog) imovnog stanja zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći Bosne i Hercegovine i Kantona Sarajevo predviđaju primanja koja ne smiju biti viša od 40 %, zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Bosansko-podrinjskog kantona 35 %, zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Zeničko-dobojskog kantona 30%, zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći Tuzlanskog kantona, Hercegovačko-neretvanskog kantona, Posavskog kantona, Unsko-sanskog kantona, Kantona 10 %, prosječne neto plaće isplaćene na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine ili kantona u prethodnoj fiskalnoj godini po članu domaćinstva.

Polazna osnova prema kojoj se procjenjuje loše imovno stanje podnosioca zahtjeva prema zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći u Republici Srpskoj je najniža neto plata u Republici Srpskoj u prethodnoj fiskalnoj godini dok Zakonom o pružanju besplatne pravne pomoći Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine i Zapadnohercegovačke županije nije predviđen iznos koji podnosilac zahtjeva ne smije prelaziti.

Zakoni nisu usaglašeni ni u pogledu osnove prema kojoj se procjenjuje loše (slabo) imovno stanje podnosioca zahtjeva pa je tako u pojedinim kantonima viši cenzus u odnosu na kantone u kojima je ta polazna osnova znatno niža.

Prema zakonu o pružanju besplatne pravne pomoći na nivou Bosne i Hercegovine oblici ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć obuhvataju sljedeće pravne usluge i čine pravo korisnika besplatne pravne pomoći na: opće informacije o pravima i obavezama, pomoć u popunjavanju obrazaca, pravni savjeti, pravna pomoć pri sačinjavanju svih vrsta podnesaka, zastupanje pred organima uprave i upravni organizacijama BiH, zastupanje pred sudom, sastavljanje žalbi, pravnu pomoć u postupcima mirnog rješavanja spora-medijacija, te sastavljanje podnesaka koji se dostavljaju međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava, a pruža se u upravnom postupku, upravnom sporu, parničnom, izvršnom i krivičnom postupku u skladu sa relevantnim zakonima.

Analizom propisa u ovom dijelu pravne regulative, ustanovljeno je da pojedini zakoni među kojima su zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći HNK, USK, ZE-DO, BPK, K10, PK, ZHK, BD BiH i Republike Srpske ne propisuju uslugu



pravne pomoći pred međunarodnim tijelima za zaštitu ljudskih prava, dok Zakon o pravnoj pomoći Republike Srpske ne predviđa zastupanje pred organima uprave, niti uslugu pružanja pravne pomoći u upravnom postupku, čime su lica sa ovog dijela teritorija BiH koji ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć u znatno nepovoljnijem položaju u odnosu na državni, kantonalni i nivo Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Ono što je zajedničko, dakle, je da svi zakoni predviđaju pružanje usluga u parničnom, vanparničnom, izvršnom, krivičnom, prekršajnom, upravnom postupku i upravnom sporu, osim Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Srpske koji ne predviđa zastupanje u upravnom postupku, dok zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći na nivou Posavskog i Zapadnohercegovačkog kantona ne propisuju izričito u kojim postupcima se pruža besplatna pravna pomoć, već normiraju samo da se besplatna pravna pomoć pruža pred Općinskim i Kantonalnim sudom te Kantonalnim tužilaštvom u svim fazama postupka.

Osnovno pravo svakog pojedinaca je na efikasan i djelotvoran pravi lijek. Analizom zakona evidentno je da lica koje podnese zahtjev za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć nema u svakom dijelu BiH jednako pravo u pogledu žalbe na rješenje kojim je takav zahtjev odbijen.

U pojedinim zakonima uopće nije predviđeno pravo žalbe na to rješenje (zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Tuzlanskog kantona i Posavskog kantona), dok drugi zakoni propisuju različite žalbene rokove kao i vrijeme koje je potrebno da se po istim odluči. Također, različito su normirani i rokovi za izjavljivanje žalbe nakon prijema rješenja kojim je odlučeno po podnesenom zahtjevu za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć.

Korisnici besplatne pravne pomoći nisu u jednakom položaju u pogledu plaćanja taksi. Oslobođeni su taksi zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći Hercegovačko-neretvanskog kantona, Unsko-sanskog kantona, Kantona Sarajevo, Zeničko-dobojskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona, Kantona 10, Republike Srpske, na nivou Bosne i Hercegovine ostvarenje prava na besplatnu pravnu pomoć je pretpostavka za ostvarenje prava na oslobađanje od taksi, dok zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći Tuzlanskog kantona i Posavskog kantona propisuju da pravo na besplatnu pravnu pomoć ne obuhvata pravo na oslobađanje od plaćanja sudskih i administrativnih taksi, a zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Zapadno-hercegovačke županije ne propisuju da li ostvareno pravo na besplatnu pravnu pomoć obuhvata i oslobađanje od sudskih i administrativnih taksi.

Korisnici besplatne pravne pomoći su i u ovom pogledu u nejednakom položaju, jer propisi ne regulišu ovu oblast na jedinstven način te bi i ovu oblast bilo neophodno harmonizirati.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći predviđa angažovanje vještaka i sudskih tumača od strane pravnih zastupnika kada je to neophodno za dati predmet. Međutim, ni ovo procesno pitanje nije dosljedno niti jednako riješeno, jer se u pojedinim zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći (zakoni o besplatnoj pravnoj

pomoći Bosne i Hercegovine, Tuzlanskog kantona, Posavskog kantona, Unsko-sanskog kantona, Bosansko-podrinjskog kantona) traži saglasnost direktora zavoda, ureda, nadležnog organa za takvo angažovanje, dok se drugim zakonima o besplatnoj pravnoj pomoći (zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći Hercegovačko-neretvanskog kantona, Kantona Sarajevo, Kantona 10, Zapadno-hercegovačke županije) takvo odobrenje ne zahtijeva, čime je olakšan proces zastupanja ugroženih lica.

Prema zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odluku donosi direktor kancelarije, a zakoni o besplatnoj pravnoj pomoći Zeničko-dobojskog kantona i Republike Srpske ne regulišu ovu oblast.

Primjetno je i da je izvor finansiranja ovih zavoda različito regulisan pa tako pojedini uredi imaju samostalan budžet, drugi u sklopu resornog ministarstva pravosuđa, a neki se finansiraju iz sredstava kantona i općina.

Sve navedeno bi bilo potrebno u predstojećem periodu jedinstveno regulisati.

### **Zaključna razmatranja**

Iz provedene analize pravnih propisa iz oblasti pristupa pravdi - pružanja besplatne pravne pomoći u Bosni i Hercegovini uočavaju se brojene neusaglašenosti i nejednakosti u pogledu prava korisnika, obima pravne pomoći, pružaoca besplatne pravne pomoći te statusa i načina rada Zavoda, Ureda, Kancelarija i Centara - subjekata ovlaštenih za pružanje besplatne pravne pomoći.

Da bi se besplatna pravna pomoć pružala jednako, bez diskriminacije, profesionalno i transparentno na čitavoj teritoriji Bosne i Hercegovine, za sve građane koji ispunjavanju uslove za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, neophodno je, pored ostalog:

1. usaglasiti kako kategorije lica koja ostvaruju ovo pravo tako i imovinski cenzus na osnovu kojeg se procjenjuje da li je lice slabog imovnog stanja, kako bi ostvarilo ovo pravo;
2. usaglasiti zakone u pogledu statusa korisnika ovog prava, jer zakoni po osnovu statusa različito regulišu kategorije lica koje ostvaruju pravo na besplatnu pravnu pomoć;
3. da bi sva lica imala jednaka prava, pravne usluge koje se pružaju korisnicima ovog prava trebaju biti usaglašene, kao i jednako normirani postupci u kojima se pruža besplatna pravna pomoć, pravo na žalbu i pružaoci ovih usluga - pravni zastupnici;
4. usaglasiti zakone u pogledu uslova koje pružaoci besplatne pravne pomoći moraju ispunjavati kako bi bili imenovani ili izabrani za direktore zavoda, centara, ureda, kancelarija i za pravne zastupnike, jer su zakoni različito regulisali godine iskustva koje su potrebne za ispunjavanje uslova za rad u zavodima, centrima, uredima, kancelarijama;

5. izvršiti dalju harmonizaciju, usklađivanje i upotpunjavanje pravnog okvira i prakse djelovanja u oblasti pristupa pravdi i zaštite prava i interesa korisnika usluga besplatne pravne pomoći;
6. upotpuniti, harmonizirati i uskladiti zakone o besplatnoj pravnoj pomoći, u skladu sa međunarodnim dokumentima i standardima ;
7. donijeti zakon o besplatnoj pravnoj pomoći na nivou FBiH;
8. kontinuirno educirati profesionalce koji pružaju usluge i odlučuju o pravima i interesima korisnika usluga besplatne pravne pomoći;
9. jačati saradnju, razmjenu informacija, iskustava i dobrih praksi u radu, kao i unaprjeđivati i usklađivati pravni okvir u oblasti normiranja i uživanja prava i interesa korisnika usluga besplatne pravne pomoći, u raznim pravnim oblastima i postupcima;
10. razvijati i unaprjeđivati multisektorski referalni mehanizam upućivanja stranaka u oblasti ostvarenja pristupa pravdi;
11. unaprijediti evidentiranje, izvještavanje, praćenje i analiziranje u oblasti pružanja usluga besplatne pravne pomoći.

## Literatura

Council Directive 2000/43 of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin) objavljena u Official Journal of the European Communities, L 180/22 od 19.7.2000. (preuzeto 2.3.2018.)

Council Directive 2002/8 of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes) objavljen u Official Journal of the European Communities, L 26/41 od 31.1.2003. Vidi: Maršić, M., Pravo na besplatnu pravnu pomoć u građanskim postupcima (de lege lata i de lege ferenda) <http://hrcak.srce.hr/13279> (preuzeto 2.3.2018.).

ESLJP: Airey v. Ireland, odluka od 9. oktobra 1979. godine, broj aplikacije: 6289/73.

ESLJP: MC Vicar v. UK, odluka od 07. maja 2002. godine, broj aplikacije: 46311/99.

ESLJP: Pakelli v. Germany, odluka od 25. aprila 1983. godine, broj aplikacije: 8398/78,

ESLJP: Santambrogio v. Italy, odluka od 21. decembra 2004. godine, broj aplikacije: 61945/00,

ESLJP: Steel and Morris v. UK, odluka od 15. februara 2005. godine, broj aplikacije: 68416/01, Ukazuje se, u

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm> (preuzeto 2.3.2018.)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0008:EN:NOT> (preuzeto 2.3.2018.)

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/ListeRecRes\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/ListeRecRes_en.asp) (preuzeto 2.3.2018.)

<http://www.hcch.net/upload/conventions/txt29en.pdf> 11 (preuzeto 2.3.2018.)

Jelinić, Z. Radoja, K., „Analiza hrvatskoga sustava besplatne pravne pomoći u građanskim stvarima u svjetlu dosadašnje prakse europskoga suda za ljudska prava“, Pravni vjesnik, god. 30 br. 2, Osijek, 2014.

Latifović, F., „Pravni okvir sistema besplatne pravne pomoći u građanskim postupcima u Brčko Distriktu BiH“, Anali Pravnog fakulteta u Zenici, <https://www.prf.unze.ba/Docs/Anali/Analibr15-16god8/4.pdf>

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Usvojen na skupštini Ujedinjenih naroda 16. 12. 1966. godine – rezolucija br. 2200 A/XXI, a stupio na snagu 23. 3. 1976. godine, dalje: Pakt

Muminović, E., Procesno međunarodno privatno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo

Predmet: Loizidou v. Turkey, odluka od 23. marta 1995.godine, broj aplikacije: 15318/89

Preporuka (2000) 21 o slobodi obavljanja odvjetništva.

Preporuka (93) 1 o djelotvornom pristupu pravdi na osnovu zakona i pravosuđu vrlo siromašnih građana.

Preporuke koje su pripremili, predstavili i diskutirali eksperti Vijeća Evrope David Gladwell (Ujedinjeno Kraljevstvo) i Merja Muli (Finska) tokom seminara Vijeća Evrope organiziranog u saradnji sa Ministarstvom pravosuđa Bosne i Hercegovine, [http://www.coe.ba/web2/en/dokumenti/cat\\_view/56-judicial-system--sudstvopravosue/123-jptc-and-hjpc.html](http://www.coe.ba/web2/en/dokumenti/cat_view/56-judicial-system--sudstvopravosue/123-jptc-and-hjpc.html), (preuzeto: 25.4.2011.)

Preporuke za modificiranje i unaprjeđenje predloženog Prijedloga Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, Istraživački sektor Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, Broj: 03/10-50-3-96-9/10, Istraživanje broj 083, Sarajevo, 25.6.2010.

Rezolucija (78) 8 o pravnoj pomoći i savjetovanju.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 120/08, 89/13, 63/14 i 67/20

Zakon o Kancelariji za pravnu pomoć Brčko distrikta BiH, „Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“ broj 19/07.

Zakon o kantonalnim ministarstvima i drugim tijelima kantonalne uprave - Prečišćeni tekst, „Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“ broj: 13/08, 3/10, 6/12

Zakon o Kantonalnom zavodu za pravnu pomoć, „Narodne novine Županije Zapadno-hercegovačke“, br. 05/08, 04/09 i 20/13.

Zakon o ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć u Republici Srpskoj (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 67/20 od 22.7.2020. godine),

Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 1/12 i 26/14.

Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službeni glasnik BiH“, broj 83/16.

Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, Hercegovačko-neretvanski kanton, broj: 02-01-XXV-185/13 od 28.06.2013. godine.

Zakon o pružanju pravne pomoći, „Narodne novine Županije Posavske“, br. 3/10

Zakon o pružanju pravne pomoći, „Službene novine Tuzlanskog kantona“, broj 10., godina 15, od 6.11.2008. godine.

Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, „Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona“, broj 2/13

**ACHIEVING ACCESS TO JUSTICE THROUGH FREE LEGAL AID -  
LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICE IN BOSNIA AND  
HERZEGOVINA, WITH ANALYSIS OF (NON) COMPLIANCE WITH  
INTERNATIONAL STANDARDS**

**Abstract:** Although significant progress has been made in enacting legal acts - laws and establishing institutes, offices, centers, free legal aid offices (at the level of Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska and most cantons in the Federation of Bosnia and Herzegovina), the area of free legal aid is still not adequately, comprehensively and uniformly regulated throughout Bosnia and Herzegovina, nor are free legal aid services equally available to all citizens who are entitled to free legal aid throughout Bosnia and Herzegovina. The matter of free legal aid is regulated differently and the provisions of certain laws on the provision of free legal aid differently regulate the scope of legal matter and procedures covered by free legal aid, limit the enjoyment of the right to free legal aid with regard to residence in a particular canton / entity. court and administrative fees, determining the status required for a person to exercise the right to free legal aid, determining the deadlines within which the competent body decides on granting free legal aid and deadlines for appealing the decision, the basis for denying free legal aid.

A set of regulations on the matter of free legal aid has been adopted and is in force, which is not sufficiently interconnected, insufficiently efficient and effective and leads to different treatment of the most vulnerable categories of the population in the same or substantially similar cases or circumstances, thus violating fundamental human rights. creating legal uncertainty and violating the rule of law.

This paper analyzes the legal framework and practice in the field of access to justice - free legal aid from providers of free legal aid (institutes, centers, offices, NGOs - citizens' associations) focusing on the positive legal framework governing access to justice - exercise of rights on free legal aid in Bosnia and Herzegovina, reviewing its (in) compliance with international legal acts and standards and non-harmonization of the legal framework valid in the territory of Bosnia and Herzegovina, and then gives a summary analysis of the situation and recommendations for improving the legal framework and practice. areas.

**Keywords:** access to justice - the right to free legal aid, providers of free legal aid (governmental and non-governmental), international standards, legal acts and domestic positive law in the field of free legal aid

## **ULOGA NACIONALNIH PARLAMENATA U AKTIVNOSTIMA EVROPSKE UNIJE, SA POSEBNIM OSVRTOM NA NJIHOVU ULOGU U POŠTIVANJU NAČELA SUPSIDIJARNOSTI**

**Sažetak:** Nacionalni parlamenti u ranim fazama evropskih integracija nisu ostvarivali značajniji ulogu u aktivnostima Evropske unije. Nisu imali direktne informacije niti komunikaciju sa institucijama tadašnje zajednice i nisu bili uključeni u procese donošenja odluka. Pitanje evropskih integracija u državama članicama uglavnom je bilo u domenu nacionalnih vlada i administracija. Do značajnih promjena dolazi nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona kojim je uloga nacionalnih parlamenata na unijском nivou značajno ojačana. Nacionalni parlamenti u skladu sa članom 12. Ugovora iz Lisabona, stekli su nova prava i obaveze koji su uređeni i odredbama dva protokola uz Lisabonski ugovor i to Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata (protokol br. 1) i Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (Protokol br. 2.) U okviru ovog rada analizirat će se prava i obaveze nacionalnih parlamenata u skladu sa instrumentima kodifikovanim u članu 12, (pravo na informisanje, interparlamentarna saradnja, kontrolna funkcija u oblasti slobode, sigurnosti i pravde) s tim da će posebna pažnja biti posvećena analizi učešća nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu Evropske unije i primjeni mehanizma kontrole poštivanja načela supsidijarnosti u proteklom periodu.

**Ključne riječi:** Evropska unija, nacionalni parlamenti, Ugovor iz Lisabona, Protokol br. 1 i Protokol br. 2; načelo supsidijarnosti

### **UVOD**

U ranim fazama evropskih integracija, nacionalni parlamenti su u neznatnoj mjeri bili uključeni u zakonodavne i druge aktivnosti Zajednice. Nisu imali direktne informacije niti komunikaciju sa institucijama zajednice, te nisu bili uključeni u sam proces donošenja odluka na nivou Zajednice. Pitanje evropskih integraciju u državama članicama bilo je u domenu nacionalnih vlada i administracija država članica koje su preko Vijeća EU, u čiji sastav ulazi po jedan ministar iz vlade svake države članice, zastupale i štatile interese država koje predstavljaju, te učestvovala u kreiranju volje na nivou EU, odnosno u samom zakonodavnom postupku. Nacionalni parlamenti su sudjelovali u postupcima ratifikacije ugovora, kao i u procesu revizije ugovora u skladu sa nacionalnim ustavima, te



imali na raspolaganju različite mehanizme kontrole nad nacionalnim vladama koje u praksi nisu često realizovali. Najznačajniji oblik participacije nacionalnih parlamenata ostvarivao se kroz delegiranje predstavnika u Evropskim parlament. Međutim i ovaj oblik učešće je nakon uvođenja direktnih izbora okončan, tako da se uloga nacionalnih parlamenata svela na usaglašavanje nacionalnog prava sa aktima Zajednice, što ih je pretvorilo u administrativne produžetke Zajednice.<sup>1</sup> Položaj i status nacionalnih parlamenata u periodu koji je slijedio u značajnoj mjeri je promijenjen. Svi osnivački ugovori, počev od Ugovora iz Mastrihta predviđali su intenzivniju saradnju sa nacionalnim parlamentima. Ta saradnja, odnosno aktivnije učešće u evropskim aktivnostima ipak je uslijedila tek nakon usvajanja Lisabonskog ugovora kojim je prvi put eksplicitno definisan položaj i status nacionalnih parlamenata u aktivnostima Unije. U okviru ovog rada, nakon kratkog osvrta na historijski kontekst razvoja prava i obaveza nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji, analizirat će se prava i obaveze nacionalnih parlamenata u skladu sa instrumentima kodifikovanim u članu 12 Lisabonskog ugovora, s tim da će posebna pažnja biti posvećena analizi učešća nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu Evropske unije s posebnim osvrtom na načelo supsidijarnosti.

## **1. Mjesto i uloga nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU-historijski osvrt**

Uloga nacionalnih parlamenata u aktivnosti Evropske unije u ranim fazama evropskih integracija je bila minorna. Kreiranje politike je bilo u rukama izvršne vlasti, a nacionalni parlamenti su bili skoro u potpunosti isključeni iz bilo kakvih a, a pogotovo zakonodavnih aktivnosti Zajednice. Sredinom 80-tih godina, razvija se svijest o neophodnosti jačanja uloge Evropskog parlamenta, a paralelno sa tih aktivnostima razvijaju se ideje i o potrebi aktivnijeg uključivanja nacionalnih parlamenata u aktivnost same zajednice. U vezi sa tim, pri nacionalnim parlamentima osnivani su odbori za evropske integracije koji su pripremali posebne izvještaje i preporuke u cilju uspostavljanja mehanizama kontrole nad djelovanjem nacionalnih predstavnika u institucijama Unije. U ovom periodu počinje se postepeno mijenjati razumijevanje uloge koju bi nacionalni parlamenti trebali imati u evropskim integracijama, te kao rezultat tih promišljanja dolazi do značajnijih promjena u odnosu između nacionalnih parlamenata i evropskih institucija. Te promjene institucionalizovane se kroz osnivačke ugovore tako da ćemo u nastavku ovog djela rada dati kratki osvrt na promjene u položaju nacionalnih parlamenata koje su predviđali Ugovor iz Maastrichta kao i ostali ugovori doneseni prije Ugovora iz Lisabona.

---

<sup>1</sup> Vidjeti više Lejla Balic, Evropska unija- Parlament i demokratizacija, Pravni fakultet Univerziteteta u Sarajevu, 2020 godine, str. 140.

Do prvih značajnijih promjena u odnosu između nacionalnih parlamenata i evropskih institucija dolazi nakon potpisivanja Ugovora iz Maastrichta<sup>2</sup> kojim je prvi put nacionalni parlament uveden u pravni sistem Evropske unije i to Deklaracijom br. 13 o ulozi nacionalnih parlamenata i Deklaracijom br.14 o konferenciji parlamenata. Deklaracija br.13 o ulozi nacionalnih parlamenata<sup>3</sup> naglasila je da je važno ohrabriti uključivanje nacionalnih parlamenata u aktivnosti Evropske unije. U tom smislu, Deklaracija br. 13 je posebno istakla potrebu da se ojača razmjena informacija između nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta, kao i potrebu intenziviranja njihovih odnosa, pa se u tom kontekstu predlažu sastanci članova parlamenata koji su zainteresovani za ista pitanja. Također, ovom Deklaracijom je predviđeno da vlade država članica trebaju osigurati da nacionalni parlamenti na vrijeme dobiju prijedloge legislativnih akata kako bi ih na vrijeme mogli pregledati i analizirati. Druga deklaracija, Deklaracija br.14 o konferenciji parlamenata<sup>4</sup>, predviđela je, odnosno preporučila da se formira „konferencija parlamenata“, koju bi kao konsultativno tijelo činili Evropski parlament i nacionalni parlamenti. Ovo tijelo bi se sastajalo po potrebi i pred njim bi predsjednik Evropskog savjeta i predsjednik Komisije podnosili izvještaje o stanju Unije. Navedene deklaracije predviđele su značajnije učešće nacionalnih parlamenta u aktivnostima EU, prvenstveno kroz pojačanu razmjenu informacija između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata, te kroz formiranje konferencije parlamenata koja bi bila konsultativno tijelo pred kojim bi predsjednik Evropskog savjeta i predsjednik Komisije podnosili izvještaje o stanju unije. No, predviđene inovacije u praksi nisu zaživjele. Deklaracije nisu imale pravno obavezujući karakter<sup>5</sup> te stoga nisu značajnije utjecale na samu promjenu položaja i statusa nacionalnih parlamenata.

Novi, dodatni poticaj ka jačanju uloge nacionalnih parlamenata dao je Amsterdamski ugovor,<sup>6</sup> odnosno njegov Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata, kojim je ponovo ukazano na neophodnost intenzivnijeg uključivanja nacionalnih parlamenata u aktivnosti EU. Navedeni Protokol u preambuli ističe da se težilo „poticanju većeg sudjelovanja nacionalnih parlamenata u aktivnostima Evropske unije i poboljšanju njihove sposobnosti izražavanja svojih stavova o pitanjima koja bi ih mogla zanimati“<sup>7</sup>. Sam protokol se fokusirao na dva pitanja. Prvo pitanje tiče se samih informacija, njihove dostupnosti i protoka, te je u tom kontekstu utvrđena obaveza Komisije da nacionalnim parlamentima dostavlja svu dokumentaciju

---

2 Ugovor iz Maastrichta, Ugovor o Evropskoj uniji potpisan 1992 godine, a stupio na snagu 1. novembra 1993. godine, tekst ugovora dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> (5.9.2021)

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A11992M%2FTXT>, (5.9.2021.)

4 Ibid., Deklaracija br.14.

5 Nevenko Misita, Evropska unija; osnivanje i razvoj, Revicon, Sarajevo, 2010., str.281.

6 [http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D\\_Ugovor\\_iz\\_Amsterdama\\_hrv.pdf](http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11997D_Ugovor_iz_Amsterdama_hrv.pdf) (5.9.2021).

7 Ibid

iz procesa konsultacija<sup>8</sup> kao i obaveza dostavljanja nacrtu legislativnih akata najmanje 6 sedmica prije nego što dođu na dnevni red Savjeta.<sup>9</sup> Drugo pitanje tiče se odnosa, odnosno jačanja veza između Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata putem uspostave Konferencije evropskih poslova ( COSAC- Conference of European Affairs Commitees) koja je kao vid institucionalizirane saradnje uspostavljena 1989 godine.<sup>10</sup> COSAC se sastaje dva puta godišnje, te u njenom radu učestvuje po šest predstavnika svakog nacionalnog parlamenta te šest evropskih parlamentaraca. Amsterdamski protokol, za razliku od deklaracija br.13 i br.14 ima obavezujući karakter. U cjelini gledano Amsterdamski protokol je povećao obavezu polaganja računa vlada država članica svojim parlamentima. Pravila o informisanju parlamenata kao i nadzor nad djelatnošću vlade u poslovima EZ/EU, koja su se do tada razvila Amsterdamskim protokolom su ugovorno priznata što svakako predstavlja značajan korak kao jačanju uloge nacionalnih parlamenata koji su dobili mogućnost da iznesu svoje stavove o pitanjima od posebnog interesa. Međutim u vrijeme stupanja na snagu samog Ugovora, nacionalni parlamenti još uvijek nisu prepoznati kao partneri u punom smislu riječi. Ugovorom iz Nice<sup>11</sup> je također istaknuto da je neophodno utvrditi „Ulogu nacionalnih parlamenata u institucionalnoj strukturi Evropske unije“, s tim da se očekivalo da će ovo pitanje urediti Ustavnim ugovorom. Ustavni ugovor, kao što znamo nije usvojen, te je stoga uloga nacionalnih parlamenata u konačnici definisana Ugovorom iz Lisabona, odnosno Protokolom broj 1. i Protokolom br.2.koji su usvojeni uz ovaj ugovor. Navedeni ugovor i njegovi protokoli u značajnoj mjeri su izmijenili položaj i status nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU o čemu će i biti riječi u nastavku ovog rada.

---

8 Zelene i bijele knjige i komunikacije.

9 Od dana kada Komisija Evropskom parlamentu i Vijeću stavi na raspolaganje na svim službenim jezicima zakonodavni prijedlog ili prijedlog za usvajanje mjere na temelju glave VI Ugovora o Evropskoj uniji i dana na koji se stavlja dnevni red Vijeća za odlučivanje za donošenje akta ili za usvajanje zajedničkog stajališta na temelju člana 189.b. ili člana 189.c Ugovora o osnivanju Evropske zajednice mora proći šest sedmica, a sve sa ciljem kako bi se nacionalni parlamenti mogli informisati i izjasniti o istima. Izuzeci su mogući samo u hitnim slučajevima, pri čemu se razlozi za hitnost moraju navesti u aktu ili zajedničkom stajalištu.

10 Središnja uloga COSAC-a definisana na prvom sastanku 1989 godine je sljedeća: Organi specijalizirani za evropske poslove donose odluku da poboljšaju svoje uzajamno informisanje sustavnom razmjenoj tekstova koje usvajaju, komuniciranjem svih korisnih obavijesti o svojim aktivnostima i razvoju međusobnim odnosa. U istom se duhu sastaju, u načelu svakih pola godine, u zemlji koja presjedava Vijećem Zajednice radi zajedničkog razmatranja aktualnih tema koje su važne za Zajednicu i radi odlučivanja u skladu sa svojim retrospektivnim ovlastima. Vidjeti više, Andreas Maurer, Doprinos parlamenta u procesu približavanja EU, Politička misao, Vol XL, (2003.) br.2. str. 68.

11 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/4/ugovor-iz-nice-i-konvencija-o-buducnosti-europe> (7.9.2021)

## **2. Mjesto i uloga nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU-Lisabonski ugovor**

Ugovor iz Lisabona<sup>12</sup> je u značajnoj mjeri izmjenio pravni i institucionalni okvir u kojem djeluje Evropska unija. Njime su izmjenjeni dosadašnji osnivački ugovori na kojima se Unija temeljila na „stari način“ odnosno putem amandmana na postojeći tekst Ugovora, pri čemu je ipak došlo i do izmjene naziva današnjih ugovora na kojima počiva Evropska unija. Ugovor o Evropskoj uniji i dalje nosi isti naziv, s tim da je Ugovor o evropskoj zajednici preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Evropske unije. Navedeni ugovori, pored brojnih izmjena u samoj institucionalnoj strukturi Evropske unije u značajnoj mjeri su izmijenili položaj i status nacionalnih parlamenata u aktivnostima Unije<sup>13</sup>.

Učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima Evropske unije eksplicitno je po prvi put regulisano članom 12. Ugovora o Evropskoj uniji.<sup>14</sup> Ovaj član, zajedno sa dva protokola usvojena uz Ugovor iz Lisabona, Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Protokolom o primjeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti predviđa niz instrumenata putem kojih se obezbjeđuje ne samo značajnija informiranost i saradnja nacionalnih parlamenata sa institucijama evropske unije već i značajnije učešće nacionalnih parlamenata u zakonodavnim aktivnostima EU.

Član 12 Ugovora iz Lisabona nacionalnim parlamentima dodjeljuje aktivnu ulogu u dobrom funkcionisanju unije kroz niz instrumenta koji uključuju: informisanje nacionalnih parlamenata od strane svih institucija o zakonodavnim aktivnostima, njihovu ulogu u očuvanju načela supsidijarnosti, kontrolnu funkciju u oblasti slobode, sigurnosti i pravde, učešće u promjeni ugovora, ulogu u vezi sa prijemom novih država u članstvo EU, kao i interparlamentarnu saradnju o čemu će više riječi biti u nastavku rada.

### **2.1. Informisanje nacionalnih parlamenata o zakonodavnim aktivnostima EU i pravo da im se prosljeđuju nacrti zakonodavnih akata**

Aktivnije učestvovanje nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU nije moguće bez redovnog obavješćavanja, odnosno informiranja nacionalnih parlamenta u aktivnostima EU. Upravo iz tog razloga, član 12. daje pravo

---

12 Ugovor iz Lisabona stupio na snagu 1.12.2009. godine dostupan na [http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-\(prociscena-inacica\)..\(11.9.2021.\)](http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-(prociscena-inacica)..(11.9.2021.))

13 O samom Ugovoru iz Lisabona vidjeti više, Tamara Čapeta, Evropska unija po Lisabonskom ugovoru, Hrvatska javna uprava, god.10. (2020.) br.1., str.35-47

14 Odredbe člana 12 UEU su potpuno nove i nisu bile predviđene čak ni u propalom Ustavnom ugovoru, a njihovo unošenje u tekst Ugovora odražava potrebu da se smanji demokratski deficit sa kojim se EU suočavala. Vidjeti višo o ovome, M. Pajvančić, Lj. Đorđević, Učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima Evropske unije, Zbornik radova, „Odnos prava u regionu i prava Evropske unije“, Ist .Sarajevo, 2015, str. 211-222.

nacionalnim parlamentima da ih organi EU informišu i da im dostavljaju prijedloge zakonodavnih EU. Sam način i obim ostvarivanja ovog prava definisan je Protokolom broj 1. o ulozi nacionalnih parlamenta.<sup>15</sup> U tom smislu Protokolom br.1. je definisano da se nacionalnim parlamentima dostavljaju sva dokumenta Komisije koja su konsultativnog karaktera (zelene knjige, bijele knjige i komunikacije), godišnji plan zakonodavnih aktivnosti i drugi instrumenti zakonodavnog planiranja i politike.<sup>16</sup> Također, dostavljaju se prijedlozi zakonodavnih akata koji su dostavljeni Evropskom parlamentu i Vijeću,<sup>17</sup> dnevni red i rezultati zasjedanja Vijeća. kao i zapisnici sa zasjedanja na kojima Vijeće raspravlja o prijedlozima zakonodavnih akata<sup>18</sup> te godišnji izvještaji Revizorskog suda.<sup>19</sup> Protokolom je također utvrđena obaveza Evropskog vijeća da u roku od 6 mjeseci obavijesti nacionalne parlamente ukoliko namjerava da donese odluku u skladu sa ovlaštenjima u vezi sa pojednostavljenim revizionim postupkom na osnovu člana 48. st.7, podstav 1 i 2 UEU.

## **2.2. Interparlamentarna saradnja**

Drugi instrument putem kojeg se obezbjeđuje aktivnije učešće nacionalnih parlamenata je interparlamentarna saradnja nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta. Ovaj instrument je također predviđen članom 12, te dodatno regulisan čl. 9. Protokola br.1. U skladu sa navedenim, nacionalni parlamenti i Evropski parlament zajedno utvrđuju organizaciju i unaprijeđenje efektivne i redovne međuparlamentarne saradnje u okviru EU. Član 10 navedenog Protokola propisuje da Konferencija parlamentarnih odbora za evropske poslove može dostaviti svaku inicijativu koju smatra svrsishodnom Evropskom parlamentu, Vijeću ili Komisiji. Navedena Konferencija ima zadataka da unaprijeđuje razmjenu informacija i najboljih praksi između nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta.<sup>20</sup> Također, može organizovati međuparlamentarne konferencije na posebne teme.<sup>21</sup> Interparlamentarna saradnja promovise razmjenu informacija ali i praksi nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta i rezultira snaženjem horizontalne saradnje u slojevitom sistemu Evropske unije.

---

15 Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata dostupno na . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F01> (11.9.2021.)

16 Član 1. Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata

17 Prijedlozi Komisije, inicijative grupe države članica, inicijative Evropskog parlamenta, zahtjevi Suda pravde, prporuke Evropske centralne banke ili zahtjevi Evropske investicione banke za usvajanje zakonodavnog akta- član 2.st.1 i st.2 Protokola

18 Član 5. Protokola br.1.

19 Član 7. Protokola br.1.

20 Uključujući i njihove odbore

21 U oblasti vanjske i sigurnosne politike, uključujući zajedničku sigurnosnu i odbrambenu politiku.

### **2.3. Kontrolna uloga nacionalnih parlamenta u oblasti slobode, sigurnosti i pravde**

Lisabonskim ugovorom, nacionalnim parlamentima je dodijeljena posebna uloga i u području slobode, sigurnosti i pravde. Član 12. UEU, predviđa da nacionalni parlamenti učestvuju u mehanizmima za ocjenjivanje sprovođenja politika EU u ovoj oblasti, u političkoj kontroli Europolu i u ocjeni aktivnosti Eurojusta. Ugovor o funkcionisanju EU (UFEU) u nizu članova konkretizuje ovu ulogu te im daje pravo da vrše nadzor nad poštivanjem principa supsidijarnosti<sup>22</sup> pravo da budu obavješteni o sadržaju i rezultatima ocjene sprovođenja politika u oblasti slobode, sigurnosti i pravde,<sup>23</sup> pravo da budu obavješteni o radu stalnog komiteta u okviru savjeta koji obezbjeđuje operativnu saradnju u oblasti unutrašnje bezbjednosti<sup>24</sup>, pravo da budu obavješteni o odluci Vijeća kojom se utvrđuju oni aspekti porodičnog prava sa prekograničnim dejstvom, koji mogu biti predmet akata usvojenih u redovnom zakonodavnom postupku.<sup>25</sup> Konkretna uloga nacionalnih parlamenata u ovoj oblasti regulisana je također i uredbama Evropskog parlamenta i Savjeta o strukturi, načinu funkcionisanja, djelokrugu rada i zadacima Eurojusta i Europolu.<sup>26</sup>

### **2.4. Prijem u članstvo novih država**

Nacionalni parlamenti u skladu sa članom 12. UEU i članom 49, st.1. se obavještavaju o zahtjevima za pristupanje Evropskoj uniji. Pravo da budu obavješteni o zahtjevu države za prijem u članstvo EU obuhvata i obavještavanje o toku i statusu pristupnog procesa, posebno u pogledu ispunjenosti uslova za članstvo. Ugovori o pristupanju svake nove države članice moraju biti ratifikovani u svakoj državi članici EU, što podrazumijeva potvrdu od strane nacionalnih parlamenata.

### **2.5. Nacionalni parlamenti i promjena ugovora**

Promjena Ugovora je također oblast u kojoj je Lisabonski ugovor predvidio značajnu ulogu nacionalnih parlamenata. Nacionalni parlamenti nemaju ovlaštenje da predlažu priomjenu Ugovora. Međutim u skladu sa već spominjanim čl. 12 UEU, te članom 48. UEU nacionalni parlamenti moraju biti obavješteni o svakom prijedlogu izmjene ugovora koji Vijeće dobije od strane ovlaštenih predlagača, a to su vlade svake države članice, Evropski parlament i Komsija.<sup>27</sup>

---

22 Član 69. UFEU

23 Član 70. navedenog ugovora

24 Član 71. Ibid

25 Član 81. stav 3

26 Član 85. stav 1, postav 3 i član 88, stav.2. podstav 2. UFEU

27 Član 48.st.2. UEU

Daljnja uloga nacionalnih parlamenata ovisi od načina na koji se mijenja Ugovor. Ukoliko se revizija vrši putem Konventa, koji saziva Evropsko vijeće, koji usvajaju preporuku Konferencije predstavnika vlada država članica, nacionalni parlamenti mogu učestvovati i u pripremi promjene Ugovora, jer Konvent, čine i predstavnici nacionalnih parlamenata. U suprotnom, kada se ne saziva Konvent, nacionalni parlamenti ne učestvuju u pripremi teksta izmjena, što ne znači da su isključeni iz revizionog postupka. Naime, kao i kod prijema novih država u članstvo, i kod revizije ugovora, neophodno je da se prije njihovog stupanja na snagu izvrši ratifikacija u svim državama članicama, u skladu sa njihovim ustavnim odredbama, što u biti podrazumijeva saglasnost nacionalnih parlamenata.

U pojednostavljenom revizionom postupku<sup>28</sup> u okviru kojeg Evropsko vijeće može mijenjati sve ili samo nek odredbe Trećeg dijela UFEU postupak se vrši na način koji u značajnoj mjeri podsjeća na ustavne promjene, a ne na promjene međunarodnih ugovora. Kod pojednostavljenog postupka revizije vlada bilo koje države članice, Evropski parlament ili Komisija mogu Evropskom vijeću podnijeti prijedloge revizije. Evropsko vijeće u tom slučaju odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja sa Evropskim parlamentom i Komisijom te Evropskom centralnom bankom u slučaju institucionalnih promjena u monetarnom području. I ova odluka stupa na snagu tek nakon što je države članice odobre u skladu sa svojim ustavnim odredbama, dakle potvrdom od strane nacionalnih parlamenata.

Član 48. stav 7. dopušta još jedan vid izmjene Ugovora na nivou organa EU. Naime u skladu sa navedenim članom, Evropsko vijeće svojom odlukom može izmijeniti UFEU ili Glavu V UEU u pogledu načina odlučivanja Vijeća, tako što može promijeniti da se sve odluke Vijeća u nekoj oblasti ili u nekom slučaju umjesto jednoglasno donose kvalificiranom većinom<sup>29</sup> Također, Evropsko vijeće može izmijeniti i proceduru donošenja zakonodavnih akata na način da odobri da se umjesto u posebnom zakonodavni akt donose u redovnom zakonodavnom postupku. Ove promjene Ugovora ne zahtijevaju posebnu ratifikaciju ili odobrenje država članica, već je jedini uslov da se nacionalni parlamenti ne protive usvajanju ovakvih izmjena.<sup>30</sup> Nacionalni parlamenti raspolažu svojevrsnim pravom veta. ukoliko žele da spriječe donošenje odluke, moraju izraziti svoje protivljenje. Njihova izričita saglasnost nije neophodna za usvajanje odluke.<sup>31</sup>

---

28 Pored redovnog postupka, član 48. UEU propisuje i pojednostavljeni reviziono postupak u kome se izmjena određenih odredbi UFEU može vršiti odlukom Evropskog savjeta.

29 Ova odredba se ne primjenjuje na odluke koje se donose u području vojske ili odbrane

30 O svakoj od navedenih promjena se obavještavaju nacionalni parlamenti. Ako se nacionalni parlament usprotivi u roku od šest mjeseci od dana takve obavijesti, odluka se ne donosi. Ako protivljenje izostane, Evropsko vijeće može donijeti odluku. Ovu odluku Evropsko vijeće donosi jednoglasno, uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta koju treba dati većina njegovih članova..

31 Vidjeti više: M. Pajvančić, Lj. Đorđević, Učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima Evropske unije, Zbornik radova, „Odnos prava u regionu i prava Evropske unije“, Ist .Sarajevo 2015, str. 218.



### **3. Uloga nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu EU, nadzor nad poštivanjem načela supsidijarnosti.**

Najznačajnija novina koju je donio Lisabonski ugovor jeste pravo nacionalnih parlamenata da nadziru poštivanje načela supsidijarnosti. Već spomenutim čl. 12 UEU, nacionalni parlamenti su stekli pravo nadzora nad poštivanjem ovog izuzetno važnog načela. Samo načelo supsidijarnosti definisano je članom 5. st.3. Ugovora o EU u kojem se jasno navodi da „u područjima koja nisu u njenoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dovoljno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini unije“ U oblasti podijeljenih nadležnosti između EU i država članica, načelo supsidijarnosti obezbjeđuje pretpostavku nadležnosti na nivou država članica, pri čemu su za djelovanje EU neophodni posebno opravdanje i obrazloženje. Suština načela supsidijarnosti je da se spriječi prekomjerni prenos nadležnosti na EU i njenu centralizaciju.<sup>32</sup>

Pravo nadzora vrše u skladu sa već spomenutim članom 12. Lisabonskog ugovora u kojem je propisano da nacionalni parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcionisanju Unije na način da se brinu da se poštuje načelo supsidijarnosti u skladu sa postupcima predviđenim Protokolom o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti ( Protokol br.2.) Navedeni protokol uspostavlja svojevrsan kontrolni mehanizam poštivanja ovog načela za sve institucije EU, a sve u cilju postizanja ravnoteže u vršenju podijeljenih nadležnosti između EU i država članica. Članom 6. Protokola br 2. propisano je da svaki nacionalni parlament može u roku od 8 sedmica od dana prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta uputiti predsjednicima Evropskog parlamenta, Vijeća i Komisije obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da predmetni nacrt nije u skladu sa načelom supsidijarnosti.<sup>33</sup> Budući da se ova revizija događa u ranim fazama zakonodavstva, postupak se naziva sistem ranog upozorenja ( engl. Early Warning System, EWS). Putem ovog mehanizma nacionalni parlamenti upućivanjem svojih obrazložnih mišljenja ustvari upozoravaju na nepoštivanje načela supsidijarnosti u samim nacrtima zakonodavnih akata koji im se dostavljaju. Svaki nacionalni parlament ima dva glasa podijeljena na osnovu nacionalnog parlamentarnog sistema. Ukoliko je parlament bikameralan, svaki od domova ima jedan glas, dok se u slučaju unikameralnog parlamenta ima dva glasa.<sup>34</sup> Na nivou Evropske unije nacionalni

32 O načelu supsidijarnosti vidjeti više. D Petrić, The principle Of Subsidiarity In The European Union, Gobbeledygook, Entrapped between Justiciability And Political Scutiny?, The Way Forward, Zagrebačka pravna revija 3/2017, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/204377> (7.9.2021.)

33 U ovom roku koji nacionalni parlamenti imaju na raspolaganju Vijeće ne može predmetni akt staviti na dnevni red. Izuzetak od ovog pravila normiran je Protokolom 1, član 4. kojim je predviđen izuzetak za hitne slučajeve kada Vijeće ne mora da poštuje rok od 8 sedmica

34 Npr. Hrvatski sabor je unikameralan i raspolaze sa dva glasa.

parlamenti raspolažu sa ukupno 56 glasova.<sup>35</sup> Ovaj broj je bitan jer u skladu sa navedenim Protokolom ukoliko obrazložena mišljenja o pojedinom prijedlogu zakonodavnog akta predstavljaju 1/3 svih glasova dodijeljenih nacionalnim parlamentima, odnosno 1/4 kada je riječ o zakonodavnih prijedlozima iz oblasti slobode, sigurnosti i pravde, predlagači nacrtu zakonodavnih akata moraju preispitati nacrt.<sup>36</sup> Predlagač akta, uz obrazloženje može zadržati, povući akt ili isti izmijeniti i dopuniti shodno prigovorima, Ovaj mehanizam ranog upozorenja naziva se „žuti karton“

Drugi „narandžasti karton“, odnosno drugi instrument u okviru mehanizma ranog upozorenja primjenjuje se u redovnom zakonodavnom postupku, i to u onim slučajevima kada obrazloženo mišljenje/primjedbe dostavi prosta većina glasova kojima raspolažu nacionalnim parlamenti. U tom slučaju Komsija ima obavezu da preispita svoj prijedlog akta u svjetlu dostavljenih primjedbi/mišljenja, ali nije obaveza da akt promijeni u skladu sa njima. Ukoliko odluči da ostane pri svom prijedlogu, Komisija mora svoj stav obrazložiti te isti zajedno sa obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata dostaviti na razmatranje Vijeću i Evropskom parlamentu. Zakonodavac EU ( Vijeće i Evropski parlament) će razmotriti prijedlog akta, pri čemu prije okončanja prvog čitanja prijedloga mora da razmotri da li je u skladu sa načelom supsidijarnosti vodeći računa o argumentima većine nacionalnih parlamenata kao i obrazloženom mišljenju Komisije. Ako Vijeće i Evropski parlament, odnosno većina od 55 odsto članova Vijeća ili većina u Evropskom parlamentu odluče da je došlo do kršenja načela supsidijarnosti, prijedlog zakonodavnog akta se povlači iz procedure i zakonodavni postupak se obustavlja.

Bez obzira što je ovim instrumentom kroz svojevrsno indirektno pravo veta, data mogućnost nacionalnim parlamentima da ukažu na povredu načela supsidijarnosti ipak konačnu odluka o sudbini akta ovisi od samog zakonodavca, dakle i dalje je u rukama institucija EU.

Nacionalni parlamenti nemaju daljnjih ovlasti u okviru same procedure donošenja zakonodavnih akata EU. U procesima pregovaranja i donošenja prijedloga kao opcija se pojavio i tzv. „crveni karton“, koji bi nacionalnim parlamentima dao pravo veta na donošenje zakonodavnih akata. Međutim, taj prijedlog je odbačen, tako da nacionalni parlamenti, mogu samo po okončanju zakonodavne procedure, dakle tek nakon što je akt usvojen, tražiti očitovanje od strane Suda EU, u smislu da li usvojeni akt krši načelo supsidijarnosti.<sup>37</sup>

---

35 28 država članica čiji parlamenti raspolažu sa po 2 glasa

36 Član 7. Protokola br 2.

37 Poštivanje načela dodijeljenih ovlasti, supsidijarnosti i proporcionalnosti podliježe sudskoj kontroli pred Evropskim sudom. Od Suda se može tražiti da poništi ili proglasi nevaljanim akt EU koji je donesen suprotno ovim načelima. Sudski nadzor nad aktom EU mogu pokrenuti države članice, institucije EU, ali i pojedinci.

#### 4. Primjena nadzornog mehanizma u praksi.

Nakon uspostave mehanizma ranog upozorenja, nacionalni parlamenti su počeli sa korištenjem instrumenta normiranih Protokolom br 2. te počeli dostavljati podneske u cilju realizacije mehanizma kontrole poštovanja načela supsidijarnosti. Sve podnesake koji se upućuju od strane nacionalnih parlamenta možemo razvrstati u dvije kategorije:

1. Obrazložena mišljenja - podnesci kojima se ukazuje na neusklađenost prijedloga zakonodavnog akta s načelom supsidijarnosti i o kojima se Evropski parlament obavještava u roku od 8 sedmica u skladu sa članom 6. Protokla br.2. Ugovoru iz Lisabona
2. Doprinosi – svi drugi podnesci kojima se ne ispunjavaju spomenuti kriteriji za obrazložena mišljenja<sup>38</sup>

Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, na osnovu Protokola br.2. nacionalni parlamenti su uputili veliki broj podnesaka Evropskom parlamentu i Komisiji.<sup>39</sup> Podaci objavljenim u Godišnjem izvještaju o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te o odnosima s nacionalnim parlamentima za 2020. godinu,<sup>40</sup> pokazuju da je Evropski parlament 2020. godine službeno zaprimio 134 podneska nacionalnih parlamenata, od kojih je 13 obrazloženih mišljenja i 121 doprinos. Godinu dana ranije, 2019, godine zaprimljena su 62 podneska, među kojima nije bilo obrazloženih mišljenja. U 2018. godini, 473 podneska od kojih je obrazloženih mišljenja bilo 46. Od 2009. godine, nacionalni parlamenti su uputili negdje oko 3272 podneska., s tim da je negdje oko 15 % podnesaka ustvari predstavljalo obrazložena mišljenja kojima se upozorava na kršenje načela supsidijarnosti.<sup>41</sup> Ostalo su bili doprinosi putem kojih su isnošena stajališta o sadržajima prijedloga akata.

Iako je upućeno dosta obrazloženih mišljenja, do sada nije bilo mnogo uspješnih pokretanja mehanizma ranog upozorenja. Samo u tri slučaja nacionalni parlamenti su uspjeli aktivirati „žuti“ a niti jednom „narandžasti“ karton.

Mehanizam „žutog kartona“ prvi put je upotrebljen 2012. godine vezano za prijedlog Uredbe o ostvarivanju prava na pokretanje kolektivnih radnih sporova u

38 Vidjeti više Tunjica Petrašević, Romana Ćosić, Mehanizam ranog upozorenja – uloga nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu Evropske unije s posebnim osvrtom na načelo supsidijarnosti, str. 488, dostupno na : <https://www.harmonius.org/wp-content/uploads/2020/01/Pages-from-Harmonius-2019-26.pdf> (8.9.2021.)

39 Evropski parlament i Komisija različito broje obrazložena mišljenja. Komisija obrazloženo mišljenje koje se odnosi na više prijedloga Komisije računa kao samo jedno obrazloženo mišljenje za statističke svrhe, a za određivanje toga je li za određeni prijedlog Komisije dosegnut preg za pokretanje postupka žutog/narandžestog kartona računa se kao jedno obrazloženo mišljenje za svaki od prijedloga na koje se mišljenje odnosi. Međutim Evropski parlament računa onoliko obrazloženih mišljenja koliko je prdmetnih prijedloga.

40 [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-subsidiarity-proportionality-national-parliaments\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-subsidiarity-proportionality-national-parliaments_hr.pdf) (8.9.2021.)

41 Tunjica Petrašević, Romana Ćosić, Ibid, str. 489.

kontekstu slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga - Inicijativa Monti II.<sup>42</sup> Na dostavljeni prijedlog Komisije upućeno je 12 obrazloženih mišljenja (ukupno 19 glasova), nakon čega je Komisija preispitala svoj prijedlog.<sup>43</sup> Komisija je bila stanovišta da se njenim prijedlogom ne krši načelo supsidijarnosti, ali je isti ipak povukla jer je procijenila da u Evropskom parlamentu i Vijeću prijedlog uredbe neće dobiti potrebnu podršku za usvajanje.<sup>44</sup>

Drugi put mehanizam ranog upozorenja, odnosno žuti karton pokrenut je već sljedeće 2013. godine protiv prijedloga Komisije o osnivanju Ureda evropskog javnog tužioca.<sup>45</sup> Nacionalni parlamenti/domovi su uputili 13 obrazloženih mišljenja, predstavljajući 18 glasova od mogućih 56, čime je pređen prag potreban za nacrt zakonodavnih akata koji pripadaju području, slobode, sigurnosti i pravde.<sup>46</sup> Nakon provedene analize Komisija je odlučila zadržati svoj prijedlog smatrajući da je isti u skladu sa načelom supsidijarnosti.

Žuti karton je ponovo upotrebljen 2016. godine vezano za prijedlog revizije Direktive o upućivanju radnika.<sup>47</sup> Nacionalni parlamenti su uložili obrazložena mišljenja, zadovoljen je traženi prag (22 glasa od ukupno 56 glasova), čime je pokrenut postupak. Nacionalni parlamenti su tvrdili da su postojeće pravila dovoljna i primjerena, da nivo Unije nije primjereni nivo na kojem treba djelovati, te da je obrazloženje prijedloga u pogledu načela supsidijarnosti previše jezgrovito. Nakon provedenog postupka, Komisija je također zaključila da je prijedlog usklađen sa načelom supsidijarnosti, da ga ne treba mijenjati i isti zadržala.

Dakle od ukupno tri uložena „žuta kartona“ samo jedan je rezultirao povlačenjem prijedloga.

Podaci izneseni u godišnjim izvještajima Komisije o primijeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, kao i izvještaji Evropskog parlamenta o saradnji sa nacionalnim parlamentima pokazuju da su se nacionalni parlamenti aktivno uključili u proces razmatranja prijedloga zakonodavnih akata. Procentualno

---

42 Cilj prijedloga Komisije bio je pojasniti vezu između ostvarivanja socijalnih prava i slobode poslovnog nastana i pružanja usluga sadržanih u ugovoru.

43 Primjedbe nacionalnih parlamenata odnosile su se uglavnom na pitanje pravnog osnova. Većina je smatrala da upotreba navedene pravne osnove nije dovoljno opravdana- Vidjeti više, Tunjica Petrašević, Romana Čosić, Ibid, str. 492

44 Ibid,

45 Prijedlog je predvidio osnivanje Ureda evropskog javnog tužioca za istrage i krivični progon počinitelja krivičnih djela protiv finansijskih interesa EU. Ovo novo tijelo EU bi imalo decentraliziranu strukturu koja bi se u većini svojih aktivnosti oslanjala na nacionalna istražna tijela i tijela za krivični progon te na nacionalno zakonodavstvo.

46 U obrazloženim mišljenjima nacionalni parlamenti su u najvećoj mjeri isticali da Komisija nije u dovoljnoj mjeri objasnila pravnu osnovu ovog prijedloga ni kako je isti usklađen sa načelom supsidijarnosti.

47 Osnovni cilj ovog prijedloga Komisije bio je da se putem revizije osigura provedba slobode pružanja usluga u Uniji pod uslovima kojima se garantuju ravnopravni uslovi za preduzeća i poštovanje prava radnika. Predložene su promjene u tri područja. Prijedlogom se posebno osigurava da se prisilni propisi o naknadama države članice domaćina primjenjuju na radnike upućene u tu državu članicu.

gledano, uložili su puno više „doprinosa“ nego „obrazloženih mišljenja“ u kojima se upozorava na kršenja načela supsidijarnosti, što može upućivati na njihovu želju da u okviru samog zakonodavnog postupka budu intenzivnije uključeni u samo formiranje prijedloga i u pogledu sadržaja, a ne samo da ulažu prigovore/obrazložena mišljenja na već formulisane prijedloge.

Obrazložena mišljenja su također više puta ulagana protiv brojnih prijedloga evropskih zakonodavaca. Iako je upućeno dosta obrazloženih mišljenja, do sada nije bilo mnogo uspješnih pokretanja mehanizma ranog upozorenja. Samo u tri slučaja nacionalni parlamenti su uspjeli aktivirati „žuti“ a niti jednom „narandžasti“ karton. Glasovi nacionalnih parlamenata su često bili „bačeni glasovi“, jer nacionalni parlamenti nisu u dovoljnoj mjeri komunicirali, nisu radili zajedno, što je u konačnici i rezultiralo ne postizanjem traženo kvote glasova, a samim tim nije ni dovelo do upotrebe žutog, odnosno narandžastog kartona.

## ZAKLJUČAK

Lisabonski ugovor je izmjenio pravni osnov djelovanja nacionalnih parlamenta u aktivnostima EU kao i njihova ovlaštenja. Nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona, pravni osnov njihovog djelovanja nisu više samo nacionalni ustavi, već pravo EU, odnosno član 12 UEU, koji je nacionalnim parlamentima dodijelio brojne nadležnosti i ojačao poziciju nacionalnih parlamenata u svih aktivnostima EU. Nacionalni parlamenti su identifikovani kao aktivni učesnici brojnih procesa, te se u tom kontekstu ovim Ugovorom predviđa njihova bolja informiranost, upoznavanje sa svim aktivnostim Evropske unije, intenzivnija međuparlamentarna saradnja, kontrolna uloga u oblasti slobode, sigurnosti i pravde, te određena ovlaštenja u procesima prijema novih država u članost, kao i nadležnosti u vezi sa promjenom samih ugovora.

Ipak najznačajnija novina koju je ovaj Ugovor donio u kontekstu uključivanja nacionalnih pralamenta u aktivnosti EU jeste postupak kontrole poštivanja načela supsidijarnosti, koji se u skladu sa Protokolom br. 2, provodi u ranim fazama zakonodavnog postupka. Ovim Protokolom nacionalni parlamenti su po prvi put dobili pravo da iznesu svoje mišljenje o svakom prijedlogu zakonodavnog akta, te da ukažu na povredu načela supsidijarnosti ukoliko po njihovom mišljenju prijedlog nije usklađen sa tim načelom. U skladu sa Protokolom br.2. nacionalni parlamenti mogu u roku od 8 sedmica od dana prosljeđivanja nacrtu zakonodavnog akta uputiti predsjednicima Evropskog parlamenta, Vijeća i Komsije obrazloženo mišljenje u kojem navodi zašto smatra da predmetni nacrt nije u skladu sa načelom supsidijarnosti. Obrazložena mišljenja uzimaju se u obzir ukoliko pređu traženi prag, te dovode do prispitivanja prijedloga akta Nacionalni parlamenti su putem ovog kontrolnog mehanizma dobili značajno ovlaštenje, koje je ipak ograničenog dometa, na što ukazuje i samo primjena mehanizma ranog upozorenja od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora do danas. Razlozi su dvojaki. U prvom redu treba

imati u vidu da u proceduralnom smislu pravo pokretanja nadzornog mehanizma ovisi ne samo od jedne države članice, odnosno njenog nacionalnog parlamenta, već od nekoliko država članica, što zahtijeva njihovu bližu saradnju, informiranost, horizontalno povezivanje, bez kojeg nije moguće aktivirati ovaj mehanizam. Nacionalni parlamenti jesu dobili mogućnost da izraze svoja mišljenja, međutim ukoliko ne rade zajedno, to može biti bačen glas, na što ukazuju i podaci iz izvještaja. Drugo ograničenje tiče se samog sadržaja ovlaštenja. Nacionalni parlamenti mogu ukazati na ne poštivanje načela supsidijarnosti, međutim ne raspolažu pravom veta, nemaju moć da odbace prijedlog zakonodavnoga akta EU, jer odluku u konačnici i dalje donose institucije EU koje mogu i pored uloženi primjedbi ostati pri svom prijedlogu i donijeti sam akt.

Kontrolni mehanizama dodijeljen nacionalnim parlamentima, bez obzira na njegov ograničeni domet, u značajnoj mjeri je utjecao kako na nacionalne parlamente, tako i na predlagače zakonodavnih akata. Nacionalni parlamenti su se aktivno uključili u zakonodavni proces Evropske unije te putem svojih obrazloženih mišljenja i doprinosa vrlo često iznosili svoja mišljenja kako o poštivanju načela supsidijarnosti, tako i o sadržaju samih akata, čime sigurno preventivno djeluju na predlagače u fazama pripreme prijedloga zakonodavnih akata. S druge strane, predlagači akata, upoznati sa mogućnošću primjene mehanizma ranog upozorenja, sigurno sada više vode računa o poštovanju načela supsidijarnosti upravo da bi izbjegli aktivaciju ovog kontrolnog mehanizma. Upravo taj preventivni učinak možda predstavlja najznačajniji i najveći doprinos ovog mehanizma u proteklom periodu. Daljnja primjena, preventivni ali i korektivni efekat ovog mehanizma u značajnoj mjeri ovisit će od samih nacionalnih parlamenta, njihove međusobne saradnje i horizontalnog povezivanja. Bez toga, ova izuzetno značajna nadzorna uloga nacionalnih parlamenata neće imati velikog utjecaja na zakonodavnu aktivnost Evropske unije, odnosno na poštivanje načela supsidijarnosti..

## Literatura

Balic Lejla, Evropska unija- Parlament i demokratizacija, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2020. godine.

Čapeta Tamara, Evropska unija po Lisabonskom ugovoru, Hrvatska javna uprava, god.10. (2020.) br.1., str.35-47

Nevenko Misita, Evropska unija; osnivanje i razvoj, Revicon, Sarajevo, 2010.

Andreas Maurer, Doprinos parlamenta u procesu približavanja EU, Politička misao, Vol XL, 2003.

M. Pajvančić, Lj. Đorđević, Učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima Evropske unije, Zbornik radova, „Odnos prava u regionu i prava Evropske unije“, Ist .Sarajevo, 2015.

D. Petrić, The principle Of Subsidiarity In The European Union, Gobbeledygook, Entrapped between Justicability And Political Scutiny?, The Way Forward, Zagrebačka pravna revija 3/2017, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/204377>

Tunjica Petrašević, Romana Ćosić, Mehanizam ranog upozorenja – uloga nacionalnih parlamenata u zakonodavnom procesu Evropske unije s posebnim osvrtom na načelo supsidijarnosti, str. 488, dostupno na : <https://www.harmonius.org/wp-content/uploads/2020/01/Pages-from-Harmonius-2019-26.pdf>

Ugovor iz Lisabona stupio na snagu 1.12.2009. godine dostupan na [http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-\(prociscena-inacica\)..](http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/ugovori/ugovor-iz-lisabona-(prociscena-inacica)..)

Ugovor iz Maastrichta, Ugovor o Evropskoj uniji potpisan 1992 godine, a stupio na snagu 1. novembra 1993. godine, tekst ugovora dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Ugovor iz Amsterdama,

Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata dostupno na . <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F01>

Godišnji izvještaju o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te o odnosima s nacionalnim parlamentima za 2020. godinu [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-subsidiarity-proportionality-national-parliaments\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-annual-report-subsidiarity-proportionality-national-parliaments_hr.pdf)

Odnosi europskog parlamenta sa nacionalnim parlamentima EU-a, Godišnje izvješće za 2019, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226167/L020206\\_-\\_DG\\_PRES\\_-\\_BROCH\\_A4\\_-\\_RelNatParl\\_annual\\_report\\_2019\\_HR\\_WEB.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226167/L020206_-_DG_PRES_-_BROCH_A4_-_RelNatParl_annual_report_2019_HR_WEB.pdf)



**THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE ACTIVITIES OF  
THE EUROPEAN UNION, WITH SPECIAL REFERENCE TO THEIR  
ROLE IN RESPECTING THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY**

**Abstract:** In the early stages of European integration, national parliaments did not play a significant role in the activities of the European Union. They did not have direct information or communication with the institutions of the community in that time and were not involved in decision-making processes. The issue of European integration in the member states was mainly in the domain of national governments and administrations. Significant changes have taken place since the adoption of the Lisbon Treaty, which has significantly strengthened the role of national parliaments at the Union level. In accordance with Article 12 of the Lisbon Treaty, national parliaments have acquired new rights and obligations governed by the provisions of the two protocols to the Lisbon Treaty, namely the Protocol on the Role of National Parliaments (Protocol No. 1) and the Protocol on the Application of Subsidiarity and Proportionality (Protocol No. 2) This paper will analyze the rights and obligations of national parliaments in accordance with the instruments codified in Article 12 (right to information, interparliamentary cooperation, control function in the field of freedom, security and justice) and particular attention shall be paid to the analysis of the participation of national parliaments in the legislative process of the European Union and the application of the mechanism for monitoring compliance with the principle of subsidiarity in the past period.

**Keywords:** European Union, national parliaments, Lisbon Treaty, Protocol no. 1 and Protocol no. 2, the principle of subsidiarity

**Dr. sc. Aida Mulalić, vanredna profesorica**

Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

**Dr. sc. Maša Alijević, vanredna profesorica**

Pravni fakultet Univerziteta u Zenici

## **FISKALNI SUVERENITET U KONTEKSTU NOVIH FORMI OPOREZIVANJA**

**Sažetak:** Novi oblici poslovanja koji su se pojavili u digitalnoj eri postavili su izazove fiskalnim vlastima u pogledu normativnog određenja nekih od najvažnijih elementa poresko-pravnog odnosa. Iako nije nepoznanica da poreski obveznici nastoje umanjiti, ako ne i potpuno izbjeći poreske obaveze, ambijent poslovanja koji omogućava digitalno doba navedeni problem podiže na novu razinu. Tako je jedan od najupečatljivijih paradoksa onaj koji je polučilo odsustvo geografske poveznice između dobiti ostvarene kroz neki oblik digitalnog poslovanja (najčešće pružanja digitalnih usluga) i oporezivanja tako ostvarene dobiti. Davaoci digitalnih usluga dovode u pitanje tradicionalno poimanje carinskog sistema, poreza na dodanu vrijednost i poreza na dobit. Ovo ih, s druge strane čini primarno prijemčivim za uspostavljanje novih fiskalnih agendi kojima bi se izbalansirali cilljevi fiskalnih politika sa ciljevima savremenog digitalnog poslovanja. Može li se takvo što postići, a da se pri tom ne tangiraju prerogative suverenih država u domenu oporezivanja, ključno je pitanje kojim se ovaj rad bavi.

**Ključne riječi:** fiskalni suverenitet, digitano poslovanje, digitalne usluge, OECD

### **O fiskalnom suverenitetu**

Porezna/fiskalna politika tradicionalno se smatra prerogativom države i u tom smislu ima posebno mjesto u segmentu državnog suvereniteta poznatog kao fiskalni suverenitet.<sup>1</sup> Ako se zanemari naglašeni jednostrani obligatorni aspekt porezno-pravnog odnosa u smislu da fiskalna vlast nastupa autoritativno i da porezni subjekti nemaju autonoman prostor za inkludiranje u ovu vrstu odnosa, oporezivanje predstavlja i ključni segment fiskalnog suvereniteta ali sada u smislu manifestacije kolektivne volje poreznih subjekata ili indikaciju njihove podrške fiskalnom suverenu, osjećaja pripadnosti političkoj zajednici, te manifestaciju

---

<sup>1</sup> Fiskalni suverenitet shvaćen u smislu određenih ustavnih i zakonskih ovlaštenja datih određenim organima vlasti u domenu uvođenja, razreza i naplate javnih prihoda s ciljem obezbjeđenja sredstava za alimenitiranje javnih potreba. Vid. I. Dautbašić, *Finansije i finansijsko pravo*, Magistrat, Sarajevo, 2004., 57.

njihove solidarnosti u nastojanju ostvarivanja općeg interesa koji prevazilazi one partikularne.

Međutim, savremene globalne tendencije *de facto* nameću drugačiji diskurs u funkcioniranju države kao fiskalnog suverena. Ovo posebno kada država djeluje u međunarodnom tržišnom ambijentu i kada se izlaže poreznoj konkurenciji u investiranju, u širenju baze poreskih obveznika, a time i dijapazona javnih prihoda. U takvim prilikama smanjuje se, ako ne i potpuno ukida vakum za kreiranje nacionalnih poreskih politika. Naime, porezna konkurencija omogućava poreznim obveznicima slobodu premiještanja kapitala, promjene rezidenstva ili državljanstva.<sup>2</sup>

Zato bi se pravo fiskalnog suverena na oporezivanje moglo smatrati ne isključivim nego vezanim (uslovljenim) pravom. Dokaz ovomu su u finansijsko-pravnoj teoriji općepriznata načela ograničene i neograničene porezne obaveze. Prvo načelo kombinira dva druga porezna načela, načelo državljanstva i rezidentnosti. Prema načelu državljanstva porezni obveznici, državljani jedne države plaćaju porez na sva oporeziva dobra ostvarena na području bilo koje države, dok prema načelu rezidentnosti oprezivo dobro utvrđuje se kao dohodak ili dobit koje porezni obveznik-rezident ostvari u zemlji svoje fiskalne rezidentnosti i u inostranstvu. Prema drugom načelu, država utvrđuje poreznu obavezu i za one subjekte bez svojstva državljanstva ili fiskalne rezidentnosti, a čiji su dohodak ili dobit vezani za područje te države, odnosno koji imaju izvor na području te države.<sup>3</sup> Ovime ne samo da se izražava međusobno respektiranje fiskalnog suvereniteta među državama, već se manifestira i ograničenost fiskalnog suvereniteta jedne države u pomenutoj konstelaciji odnosa.

Održivost koncepta fiskalnog suvereniteta uslovljena je pozicijom države u međunarodnim odnosima. Svojevrsna rekonstrukcija ovog koncepta započela je prije više od dvadeset godina idejom da će države biti suočene s potrebom promjene njihovih poreznih baza zbog efekta prelijevanja, a da se bolji učinak može postići intenziviranjem međunarodne saradnje. Ideja originira u angažmanu OECD da ukaže i spriječi štetnu poreznu konkurenciju.<sup>4</sup> Efekat prelijevanja je ekonomski pojam koji objašnjava međuslovljenost mjera (fiskalnih) politika država u smislu da jedna država može, dizajniranjem vlastite fiskalne politike potkopati fiskalnu autonomiju druge države i tako ugroziti njezin fiskalni suverenitet. Čitav proces internacionalizacije fiskalnih pravila intenziviran je projektom BEPS (Base Erosion and Profit Shifting, u slobodnom prevodu Izvještaj o sprečavanju erozije porezne baze i bjekstava kapitala) u aranžmanu iste međunarodne organizacije.<sup>5</sup>

Prirodno se nameće pitanje legitimiteta mjera koje su poduzete, te se i dalje

2 T. Dagan, „Tax Sovereignty in an Era of Tax Multilateralism“, u D. Weber (ed.), *EU Law and the Building of Global Supranational Tax Law: EU BEPS and State Aid*, IBFD, Amsterdam, 2017, 37.

3 H. Arbutina, „Opća zajednička pitanja oprezivanja dohotka i dobiti“, u B. Jelčić/H. Lončarić/J. Šimović et al., *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne Novine, Zagreb, 2008., 290-291.

4 Izvještaj OECD, „Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue“ (1998), <https://www.oecd.org/ctp/harmful/1904176.pdf>

5 OECD International collaboration to end tax avoidance, <https://www.oecd.org/tax/beps/>

poduzimaju od strane OECD u gornjem kontekstu. Ako se uzme u obzir da OECD broji svega 38 država članica, te da je pomenute projekte podržalo ukupno 139 država bez neke tradicionalne forme koja bi svoj izvor imala u međunarodnom pravu, pitanje legitimiteta izaziva podijeljena mišljenja. Jedni su na fonu da OECD u svojim projektima ne definira jasne principe po kojima bi određene države bile pozvane determinirati granice fiskalne suverenosti drugih država.<sup>6</sup> Ovakav argument, pravno gledano, sam po sebi je oksimoron, s obzirom da se izvor nadležnosti u određenju fiskalnog suvereniteta ne može tražiti u bilo čemu izvan suverena ili nekog legitimnog oblika manifestacije demokratske volje (kao što je slučaj sa prenosom nadležnosti sa država članica u domenu monetarnog suvereniteta na Europsku uniju),<sup>7</sup> te kao takav je neodrživ. Međutim valja obratiti pažnju na razradu ovakvog argumenta. Nepostojanje jasnih principa u gornjem kontekstu vodi zaključku da države članice OECD čiji je fiskalni suverenitet ugrožen mjerama fiskalne politike država nečlanica imaju određena ovlaštenja koja države nečlanice moraju poštivati u cilju očuvanja fiskalnog suvereniteta ovih prvih.<sup>8</sup> Ovakav *ratio* bio bi održiv, da BEPS zapravo ne predstavlja platformu za uvođenje međunarodnih standarda koji bi se imali univazalno primjenjivati što bi na koncu moglo značiti da je fiskalni suverenitet svake države pod rizikom, čime bi se legitimizirale sve protumjere u cilju zaštite fiskalnog suvereniteta. Zato je potez OECD da sebe nominira instancom za mjerenje i monitoring stepena ugroženosti fiskalnog suvereniteta bez ispitivanja normativne osnove suvereniteta u najmanju ruku slobodan.<sup>9</sup> Moramo se složiti s tačnošću ovakve tvrdnje s obzirom na posljedice koje ovakva međunarodna praksa može izazvati pri tom ne dovodeći u pitanje cilj koji se želio postići. Problemi koji deriviraju iz štetne porezne konkurencije, smanjenja porezne baze i odljeva kapitala ne mogu *per se* biti razlozi koji će opravdati nepostojanje legitimiteta mjera koje se poduzimaju radi njihova rješavanja, niti ekonomski efekat prelijevanja može supsidirati odsustvo eksplicitnog nepristajanja na ograničenje fiskalnog suvereniteta.

Prema drugom tumačenju, OECD projekti targetiraju neku vrstu artikulirane verzije suvereniteta koja bi prioritet davala odgovornosti prema međunarodnoj zajednici naspram individualne autonomije nacija. Pri tome OECD ne koristi tradicionalne forme međunarodne saradnje poput međunarodnih konvencija, već takve forme koje se baziraju na dobrovoljnom i unilateralnom pristanku država

6 Vid. A. Christians, *Spillovers and Tax Sovereignty, The Big Picture, Tax Notes International*, 832, 2017, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php>?

7 Primjer dodijeljenih nadležnosti EU u domenu samo monetarnog suvereniteta još je jedna potvrda svojevrsnoj nefleksibilnosti država (članica EU) da se *de iure* odreknu fiskalnog suvereniteta u korist nečega što nema epitet države. Takvo opredjeljenje država članica EU jasno je sadržano u Lisabonskom sporazumu eksplicitnom numeracijom dodijeljenih nadležnosti EU, dok se usklađivanje prava država članica u domenu fiskalne politike ostvaruje na mnogo posredniji i kontroliraniji način kroz koordinaciju ekonomskih politika. Jsno je da i u ovakvim pravnim okvirima države članice samoodređuju granice vlastitog fiskalnog suvereniteta ali se pri tom ne dovodi u pitanje legitimitet **izvora** takvog ograničavanja.

8 A. Christians, 832.

9 Ibid.

da ne provode poreznu politiku koja bi bila protivna viziji OECD o primjerenoj poreznoj konkurenciji. Pomenuta ideja saradnje zasniva se na postojanju implicitnog globalnog društvenog ugovora, te je pozicija OECD konzistentna sa poznatim filozofskim stavovima *Hobbs*-a, *Locke*-a i *Rousseau*-a o državi kao takvoj.<sup>10</sup>

Ovakvu tvrdnju držimo nepotvrđenom jer sam međunarodni koncenzus o nekom pitanju bez odgovarajuće normativne strukture nije u dugom roku održiv iz više razloga.<sup>11</sup> Neki od njih su, na primjer, pomenuto nepostojanje jasnih principa odgovornosti u slučaju provođenja nekonzistentnih fiskalnih politika, principa mjerljivosti štete, sankcija i slično.<sup>12</sup>

Logičan je stoga i potez OECD u vidu predlaganja Multilateralne konvencije o implementaciji mjera vezanih za porezne sporazume u cilju sprečavanja erozije porezne osnove i bjekstva kapitala (MLI). Konvenciju je ratificiralo više od 90 zemalja, a stupila je na snagu 1 jula 2018. godine, a primjenjuje se u svakoj državi potpisnici u ovisnosti datuma zaključenog poreznog sporazuma nakon stupanja na snagu Konvencije, a za postojeće sporazume države potpisnice imaju obavezu notifikacije koje postojeće sporazume žele podvrgnuti primjeni odredbi Konvencije. Bosna i Hercegovina je također ratificirala Konvenciju.<sup>13</sup> Tako politika OECD više ne koegzistira sa interesima država u nekom međunarodno-pravnom limbu, već je dobila jasnu normativnu strukturu.

U nastavku se referiramo na projekat BEPS kao jedan dominantan strukturni okvir u polju oporezivanja digitalnih djelatnosti i usluga.

## **BEPS-okvirne odrednice**

Ovaj projekat za svoj predmet ima probleme vezane za određene oblike porezne evazije koju porezni subjekti koriste kako bi profit premjestili u neporezne ili niskoporezne lokacije ili umanjili poreznu osnovu kroz određene porezne odbitke. Neke od ovih strategija poreznih subjekata su zabranjene u nacionalnim zakonodavstvima, ali većina njih spada u legalne oblike izbjegavanja plaćanja poreza. Ovakva praksa potkopava pravičnost i integritet poreznih sistema, bilo da porezni subjekti koji posluju na međunarodnom nivou tako stiču nepravednu

---

10 A. Christians, *Sovereignty, Taxation and Social Contract*, 3, 2008, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1259975](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1259975)

11 Kao primjer može se navesti sporazum GATT koji je bio zamišljen kao neformalni ugovor o carinama i trgovini i kao takav egzistirao dok se nije ukazala stvarna potreba uspostavljanja ozbiljne institucionalno-pravne strukture, danas WTO sa svim odlikama jedne tradicionalne međunarodne organizacije.

12 Radi usporedbe vid. A. Mulalić/E. Omerović, „Materijalno-pravni i procesno-pravni aspekti korelativnog djelovanja Svjetske trgovinske organizacije i Međunarodnog monetarnog fonda kao međunarodnih organizacija,“ *Anali Pravnog fakulteta u Zenici*, 27/20, 13-36.

13 <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf>

konkurentnu prednost nad nacionalnim kompanijama, bilo da pomenuta praksa u bitnome umanjuje porezni moral domaćih poreznih obveznika.<sup>14</sup> Projekat inače obuhvata 15 faza, a za potrebe rada najreferentnija je ona koja se odnosi na porezne izazove povezane sa digitalnim poslovanjem.

Digitalna ekonomija je rezultat transformativnog procesa kojeg je polučio razvoj informacionih i komunikacijskih tehnologija, što je iste učinilo jeftinijim, efikasnijim i usklađenijim, na koji način su se poslovni procesi uveliko poboljšali i tako ohrabрили investiranje u sve sektore privrede. Jedna od posljedica ovakvog razvoja je i činjenica da digitalna ekonomija poprima odlike ekonomije za sebe, to je onda gotovo nemoguće istu izuzeti iz domena oporezivanja budući da sadrži određene ključne elemente koji su relevantni iz poreznog aspekta. Ti elementi uključuju mobilnost, oslanjanje na podatke, mrežne efekte, višestranost poslovnih modela, tendenciju ka razvoju monopola ili oligopola. Forme poslovnih modela uključuju različite varijacije e-trgovine, trgovanja aplikacijama, onlajn oglašavanja, usluge onlajn plaćanja, brzu trgovinu i slično.<sup>15</sup>

Ono što je prepoznato kao nužnost u domenu digitalnog poslovanja, a koja bi mogla spriječiti generiranje erozije porezne baze i bjekstvo kapitala može se svesti na sljedeće:

1. Definiranje izuzetaka u okviru instituta stalne poslovne jedinice.<sup>16</sup> U tom je smislu usaglašeno da se svaki izuzetak mora suziti na aktivnosti koje su u okviru poslovanja okarakterizirane kao pripremne ili pomoćne aktivnosti. Uvedeno je i tzv. anti-fragmentacijsko pravilo kako bi se spriječilo postizanje koristi od pomenutih izuzetaka kroz fragmentaciju poslovnih aktivnosti između povezanih društava.

Također je naglašena potreba redefiniranja pojma stalne poslovne jedinice u skladu sa pravilima o određivanju transfernih cijena između povezanih društava. Prema OECD smjernicama, (*Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*), transferne cijene su cijene po kojima jedno povezano društvo prenosi drugom materijalna dobra, nematerijalnu imovinu ili pruža usluge, dok je određivanje dobiti između povezanih društava propisano članom 9. OECD-ovog Modela ugovora o dvostrukom oporezivanju. Osnovno načelo prema kojem se transferne cijene određuju naziva se *arm's length principle*, odnosno načelo nepristrane transakcije. Prema tom načelu, cijene koje se određuju

---

14 OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy ACTION 1: 2015 Final Report, <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>

15 Ibid.

16 Definiciju stalne poslovne jedinice sadrži član 5 Model konvencije OECD, prema kojoj je to fiksno mjesto poslovanja posredstvom kojeg se poslovanje povezanog privrednog društva u cjelosti ili djelomično odvija. Stalnom poslovnom jedinicom posebno se smatra: mjesto upravljanja, ispostava, ured, tvornica, radionica i rudnik, naftni ili gasni izvor, te bilo koje mjesto ekstrakcije prirodnih bogatstava. OECD, *Model Tax Convention on Income and on Capital*, 2017, [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version\\_g2g972ee-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version_g2g972ee-en#page3)

između povezanih društava trebaju se odrediti na isti onaj način na koje bi se odredile da je do transakcije došlo između nepovezanih društava.<sup>17</sup> Prema autoriziranoj radnoj hipotezi OECD, temeljenoj na izvještaju iz 2008. godine (*Report on the attribution of profits to permanent establishments*) fingira se da je stalna poslovna jedinica samostalno poduzeće u odnosu na društvo kojeg je član, ali i svake druge pravne osobe, što znači da se njena dobit mora odrediti u skladu sa načelom nepristrasne transakcije.<sup>18</sup>

2. Pitanja povrata poreza za ona povezana društva unutar multinacionalne grupacije koja su bitna za funkcioniranje grupacije, imaju značajnu imovinu i snose značajan rizik poslovanja.
3. Pitanja definiranja dobiti stranih kontroliranih kompanija ostvarene digitalnim poslovanjem, a koja dobit bi se uvrstila u oporezivu dobit pod poreznom jurisdikcijom matične kompanije.<sup>19</sup>
4. Druga pitanja bitna s aspekta direktnih poreza, kao i poreza na dodanu vrijednost posebno u okolnostima kada se dobra, usluge ili nematerijalna imovinu stiču od inostranih prodavaca ili pružalaca usluga.<sup>20</sup>

### **Regionalne inicijative u domenu digitalnog oporezivanja (EU)**

U kontekstu poreznog sistema Europske unije, generalno se može reći da je proces usklađivanja indirektnih poreza mnogo progresivniji u odnosu na domen direktnih poreza. Tako je usklađivanje glavnih elemenata oporezivanja dodane vrijednosti započelo 70.-ih godina prošlog stoljeća, rezultirajući brojnim direktivama (osnovna je tzv. Šesta Direktiva) i jednom uredbom.<sup>21</sup> Također su usklađeni i najvažniji aspekti akciza, te djelomično poreza na kapital.<sup>22</sup>

U domenu direktnih poreza harmonizacija je imala vrlo ograničen domet, te je bila usmjerena na određene elemente koji su od značaja za prekogranične transakcije. Značajan napredak u eliminiranju nacionalnih odredbi o direktnim porezima koje nisu u skladu sa ciljevima EU nije postignut posredstvom harmonizacije nego kroz praksu Suda pravde EU u vezi sa temeljnim slobodama

---

17 Prema N. Čičin-Šain, „Novi pristup u određenju dobiti stalne poslovne jedinice“, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka 2016/3, 1238-1239.

18 Ibid., 1240.

19 OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy ACTION 1: 2015 Final Report.

20 Ibid.

21 Council Directive 2006/112/EC, OJ L 347/1, Council Implementing Regulation (EU) No 282/2011, OJ L 77/1;

22 Council Directive 2011/64/EU, OJ L 176/24; Council Directive 2008/118/EC, OJ L 9/12; Council Directive 2003/96/EC, OJ L 283/51; Council Directive 92/84/EEC, OJ L 316/29; Council Directive 92/83/EEC, OJ L 316/21. Council Directive 2008/7/EC, OJ L 46/11.



garantiranim Ugovorom o funkcioniranju EU.<sup>23</sup> Odredbe UFEU su izvor različitosti u dostignutom nivou harmonizacije, ali predstavljaju pravnu osnovu za usklađivanje nacionalnih odredbi o porezu na promet, akciza i drugih indirektnih poreza.<sup>24</sup>

U kontekstu digitalnog poslovanja bitno se osvrnuti na dvije inicijative, Prijedlog Direktive Vijeća o utvrđivanju pravila o oporezivanju dobiti trgovačkih društava od znatne digitalne prisutnosti od 21.3.2018. i Prijedlog Direktive Vijeća o zajedničkom sustavu poreza na digitalne usluge kojim se oporezuju prihodi od pružanja određenih digitalnih usluga od 21.3.2018.

Prema Prijedlogu Direktive Vijeća o utvrđivanju pravila o oporezivanju dobiti trgovačkih društava od znatne digitalne prisutnosti, Direktiva utvrđuje pravila kojima se proširuje pojam stalne poslovne jedinice jer bi se ista primjenivala za potrebe poreza na dobit trgovačkih društava u svim državama članicama kako bi taj porez uključivao znatnu digitalnu prisutnost s pomoću koje se u cijelosti ili djelomično odvija poslovanje. Također utvrđuje i određena načela za pripisivanje dobiti znatnoj digitalnoj prisutnosti ili povezivanje s njome za potrebe poreza na dobit.<sup>25</sup>

Vidimo da se pojam stalne poslovne jedinice proširuje uz kumulativno ispunjenje nekoliko uslova. Prvi je uslov utvrđivanje postojanja znatne digitalne prisutnosti korištenjem određenih indikatora (prihodi od pružanja digitalnih usluga, broj korisnika digitalnih usluga ili broj ugovora za digitalnu uslugu), drugi uslov je utvrđivanje porezne sposobnosti za određivanje, razrez i naplatu poreza na dobit trgovačkih društava. Ono što eventualno može biti sporno nakon što bi se Direktiva implementirala u nacionalna zakonodavstva jeste ovaj drugi uslov, čemu u prilog ide i definicija poreza na dobit trgovačkog društva sadržana u članu 3. Prijedloga Direktive: „*porez na dobit trgovačkih društava znači jedan od poreza na dobit trgovačkih društava navedenih u Prilogu I. ili sličan porez koji je naknadno uveden*“ Dok se ovakvom formulacijom, a s obzirom na pravnu prirodu normativnog akta u pitanju nesumnjivo podržava fiskalni suverenitet država članica, dotle se ostavlja dosta elastičan prostor nacionalnom zakonodavcu da pod ovu vrstu poreza podvede neke porezne objekte koji po svojoj porezno-pravnoj prirodi to nisu. Time bi se doveo u pitanje cilj Direktive (zaštita tržišnog natjecanja i sprečavanje negativnih efekata na javne prihode).<sup>26</sup>

Nadalje, za proširenje pojma stalne poslovne jedinice neophodno je da se poslovanje koje se odvija putem znatne digitalne prisutnosti sastoji u cijelosti ili

23 Vid. F.A.G. Prats, „Revisiting “Schumacker”: Source, Residence and Citizenship in the ECJ Case Law on Direct Taxation“, K.A. Konrad/W. Schön/E. Traversa (eds.), *Allocating Taxing Powers within the European Union*, MPI Studies in Tax Law and Public Finance 2/2012, 1-42.

24 K.L. Sulecki, „Unjust Enrichment in European Union, Tax Law In Search of Balance between the Views of the Court of Justice, the General Principles of EU Law and the Constitutional Principles of EU Member States“, INTERTAX, 1/2014, 2-3-

25 Član 1 Prijedloga Direktive, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3d33c84c-327b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3d33c84c-327b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF)

26 Ibid., Obrazloženje, Kontekst Prijedloga, Razlozi i ciljevi Prijedloga.

djelomično od pružanja digitalnih usluga putem digitalnog sučelja i, uzimajući u obzir ukupno pružanje tih usluga od strane subjekta koji obavlja tu djelatnost i pružanje tih usluga putem digitalnog sučelja od strane svakog od povezanih društava tog subjekta, ispunjava najmanje jedan od sljedećih uslova:

(a) udio ukupnih prihoda ostvarenih u tom poreznom razdoblju kao rezultat pružanja tih digitalnih usluga korisnicima koji se nalaze u toj jurisdikciji u tom poreznom razdoblju premašuje 7 000 000 EUR;

(b) broj korisnika najmanje jedne od tih digitalnih usluga koji se nalaze u toj državi članici u tom poreznom razdoblju premašuje 100 000;

(c) broj poslovnih ugovora za pružanje svih takvih digitalnih usluga koje su korisnici koji se nalaze u toj jurisdikciji sklopili u tom poreznom razdoblju premašuje 3 000.<sup>27</sup>

Prema Prijedlogu Direktive Vijeća o zajedničkom sistemu poreza na digitalne usluge kojim se oporezuju prihodi od pružanja određenih digitalnih usluga od 22.3.2018. godine utvrđuje se zajednički sistem poreza na digitalne usluge kojim se oporezuju prihodi koji proizlaze iz pružanja određenih digitalnih usluga. Oporezivim prihodima smatraju se prihodi subjekta koji proizlaze iz pružanja usluga stavljanja na softver/internetsku stranicu, aplikaciju ili mobilnu aplikaciju oglašavanja usmjerenog na korisnike istih, stavljanja na raspolaganje korisnicima softvera/internetskih stranica, aplikacija i mobilnih aplikacija kojim se korisnicima omogućuje pronalaženje drugih korisnika i njihova međusobna interakcija te kojim se usto može omogućiti pružanje odnosnih isporuka robe ili usluga direktno među korisnicima, prenosa prikupljenih podataka o korisnicima i podataka nastalih aktivnostima korisnika na internetu.<sup>28</sup>

Poreznim obveznikom smatra se svaka pravna osoba ili pravni aranžman koji posluje putem trgovačkog društva ili strukture koja je transparentna u svrhu oporezivanja uz kumulativno ispunjenje dva uslova: da je ukupni iznos prihoda na svjetskom nivou koje je subjekt prijavio za relevantnu finansijsku godinu veći od 750 000 000 EUR i da je ukupni iznos oporezivih prihoda koje je subjekt ostvario unutar Unije tokom relevantne finansijske godine veći od 50 000 000 EUR.<sup>29</sup> U pogledu mjesta oporezivanja predloženo je da se oporezivi prihodi koje subjekt ostvari u poreznom razdoblju smatraju ostvarenima u državi članici u tom poreznom razdoblju ako se korisnici u odnosu na tu oporezivu uslugu nalaze u toj državi članici u tom poreznom razdoblju uz propisivanje posebnih uslova za pojedine vrste digitalnih usluga. Predložena stopa poreza na digitalne usluge bila bi 3%.<sup>30</sup> Prijedlogom Direktive su obuhvaćene i obaveze u pogledu osoba odgovornih za plaćanje, identifikacije poreskog obveznika, prijave poreza, načina plaćanja

27 Član 4, st. 3 Prijedloga Direktive od 21.3.2018.

28 Član 3., st. 1. Prijedloga Direktive od 22.3.2018.

29 Ibid., član 4., st.1.

30 Ibid., čl. 5. i 8.

poreza, mjere u pogledu računovodstva, vođenja evidencije i sprječavanja prijevare te provedbene mjere i mjere nadzora, te postupak administrativne saradnje.<sup>31</sup>

Iako ovi prijedlozi nisu zaživjeli, to nije spriječilo neke od država članica da počnu sa primjenom poreza na digitalne usluge u nacionalnim okvirima. Na nivou EU još uvijek se radi na prihvatljivom normativnom okviru oporezivanja digitalnog poslovanja.<sup>32</sup>

## **Normativna rješenja u Republici Srbiji**

Normativni okvir digitalnog poslovanja u Republici Srbiji sastoji se od nekoliko zakonskih akata: Zakona o digitalnoj imovini,<sup>33</sup> Zakona o porezu na dohodak građana,<sup>34</sup> Zakona o porezu na dobit pravnih lica,<sup>35</sup> te Zakona o porezu na dodanu vrijednost.<sup>36</sup>

Zakonom o digitalnoj imovini uređuju se izdavanje digitalne imovine i sekundarno trgovanje digitalnom imovinom, pružanje usluga povezanih s digitalnom imovinom, založno i fiducijarno pravo na digitalnoj imovini, nadležnost Komisije za hartije od vrijednosti i Narodne banke Srbije.<sup>37</sup> Posebno su zakonom normirane dvije vrste digitalne imovine: virtuelna valuta i digitalni token. Posebno se referiramo na pojam virtuelne valute. Pod virtuelnom valutom podrazumijeva se vrsta digitalne imovine koju nije izdala i za čiju vrijednost ne garantuje centralna banka, niti drugi organ javne vlasti, koja nije nužno vezana za zakonsko sredstvo plaćanja i nema pravni status novca ili valute, ali je fizička ili pravna lica prihvataju kao sredstvo razmjene i može se kupovati, prodavati, razmjenjivati, prenositi i čuvati elektronski.<sup>38</sup>

---

31 Ibid., poglavlja 3 i 4.

32 Vid. Statement of the Members of the European Council, 25 March.2021.

33 „Sl. glasnik RS“, br. 153/2020.

34 „Sl. glasnik RS“, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - ispr., 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011 - odluka US, 7/2012 - usklađeni din. izn., 93/2012, 114/2012 - odluka US, 8/2013 - usklađeni din. izn., 47/2013, 48/2013 - ispr., 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 57/2014, 68/2014 - dr. zakon, 5/2015 - usklađeni din. izn., 112/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 7/2018 - usklađeni din. izn., 95/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 86/2019, 5/2020 - usklađeni din. izn., 153/2020, 156/2020 - usklađeni din. izn., 6/2021 - usklađeni din. izn. i 44/2021.

35 „Sl. glasnik RS“, br. 25/2001, 80/2002, 80/2002 - dr. zakon, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 91/2015 - autentično tumačenje, 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019 i 153/2020)

36 „Sl. glasnik RS“, br. 84/2004, 86/2004 - ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 5/2015 - usklađeni din. izn., 83/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 108/2016, 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 13/2018 - usklađeni din. izn., 30/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 72/2019, 8/2020 - usklađeni din. izn. i 153/2020.

37 Član 1. Zakona o digitalnoj imovini RS.

38 Ibid., čl. 2.

Pomenuta distinkcija smatramo da je potvrda svojevrsnog odmaka od teorijskih koncepcija koje javnoj vlasti daju apsolutnu slobodu u monetarnim pitanjima budući da takve koncepcije ne prihvataju nikakav vid pravno tolerirajućeg ograničenja države u smislu ekonomske konkurentnosti. Monetarni sistem nije, naime, neovisan i odvojen od drugih društvenih podsistema, posebno ekonomskog sistema u kojem vladaju ekonomske zakonitosti, a posljedice čijeg djelovanja se ne daju sa sigurnošću predvidjeti. Ako se uzme u obzir i činjenica da su monetarne mjere države nerijetko uzrok ekonomskih poremećaja, to se neke od postavki suprotstavljajućih stanovišta ne bi trebale *a priori* odbaciti. Obrazloženje navedenog daje i Hayek. Državni monopol u određenju zakonskog sredstva plaćanja ima smisla samo u domenu poreza, vanugovornih obaveza i ugovornih monetarnih obaveza ukoliko je novčana obaveza već ugovorena u zakonskom sredstvu plaćanja, te se njeno izvršenje može zahtijevati jedino u tom sredstvu. Prema Hayek-u ne postoji razlog da se ugovornim stranama ne dozvoli sloboda da svoje novčane obaveze izražavaju u sredstvu plaćanja različitim od zakonskog. Na ovaj način bi se stvorila prirodna barijera svakom pokušaju manipulacije novcem od strane monetarne vlasti, budući da bi subjekti pravnih odnosa bili slobodni ne prihvatiti novac u koji nemaju povjerenje, a s druge strane monetarna stabilnost ostvarivala bi se kroz održavanje ponude novca-zakonskog sredstva plaćanja na nivou nižem od tražnje, što bi posljedično uzrokovalo rast iste. U ovakvoj konstelaciji odnosa, ne djeluje Gresham-ov zakon prema kojem loš novac istiskuje dobar novac, jer se isti operacionalizira u uslovima kada postoji zakonska obaveza prihvatanja dvije vrste novca po propisanom kursu.<sup>39</sup> Stvarna opasnost leži, ne u ingerencijama države na emisiju novca, već u isključivosti tog prava, te njenoj moći da prinudi na njegovo prihvatanje po određenoj vrijednosti.<sup>40</sup>

Ostala tri pomenuta zakona slijede *ratio* Zakona o digitalnoj imovini. Zakon o porezu na dobit pravnih lica reguliše plaćanje poreza na kapitalnu dobit na razliku između nabavne i prodajne cijene digitalne imovine. Kod pravnih lica tako utvrđena kapitalna dobit ulazi u oporezivu dobit koja će kasnije biti oporezovana porezom na dobit pravnih lica. Prema Zakonu o porezu na dohodak građana fizička lica i preduzetnici dužni su da plate porez na ostvarenu kapitalnu dobit po realizaciji iste (podnošenjem poreske prijave u roku od 30 dana od realizacije kapitalne dobiti). Obveznik nije dužan platiti porez na kapitalnu dobit ukoliko ima dozvolu za pružanje usluga povezanih sa digitalnom imovinom i koji je digitalnu imovinu nabavio isključivo radi dalje prodaje u okviru obavljanja usluga povezanih sa digitalnom imovinom. Prema Zakonu o porezu na dodatu vrijednost, porez na dodanu vrijednost ne plaća se kod prenosa virtuelnih valuta i zamjene virtuelnih valuta za novčana sredstva.<sup>41</sup>

39 Šire u F.A. Hayek, *Choice in Currency A Way to Stop Inflation*, The Institute of Economic Affairs, London, 1976., 117-118.

40 Ibid., 16.

41 Vid. B. Vujović, „Oporezivanje digitalne imovine kod pravnih lica“, [https://www.linkedin.com/pulse/oporezivanje-digitalne-imovine-kod-pravnih-lica-vujovi%C4%87-ll-m-m-a-?trk=read\\_related\\_article-card\\_title](https://www.linkedin.com/pulse/oporezivanje-digitalne-imovine-kod-pravnih-lica-vujovi%C4%87-ll-m-m-a-?trk=read_related_article-card_title)

Ozbiljnije reforme poreznog sistema u Bosni i Hercegovini započete su 2005. te su uspješno i završene (mislimo na uvođenje poreza na dodanu vrijednost), ali još uvijek ne postoje ozbiljnije inicijative u pravcu obuhvatanja novih poreznih objekata kakav digitalne usluge i imovina jesu. Implikacije ovakve, uslovno rečeno, normativne praznine, ne moraju nužno biti negativne ako se u obzir uzme veličina tržišta Bosne i Hercegovine i njeno mjesto u uslovima globalne konkurencije. Međutim, iz aspekta fiskalnog suvereniteta u smislu svojevrzne obaveze države da alimentira nove oblike kolektivnih potreba bilo bi od iznimnog značaja pristupiti ozbiljnoj *cost-benefit* analizi efekata kojima bi nove vrste oporezivanja polučile.

## **Zaključak**

Digitalno poslovanje nameće novi pravni diskurs u odnosu na klasično poimanje fiskalnog suvereniteta. Takve promjene, stava smo, su nužne i ne treba ih shvatiti kao sužavanje obima ingerencija države u domenu fiskalne politike. Naprotiv, one predstavljaju (uz valjanu projekciju kolektivnih potreba) šansu za povećanje porezne baze, novu kvalifikaciju poreznih objekata, povećanje poreznog morala, dakle šansu za jačanje originarnih elemenata porezne sposobnosti ili porezno-pravnog odnosa. Njihovo proširenje i prekompozicija dakako da nose i određene pravne i političke rizike, ali dugoročno doprinose regresiji ekonomskih rizika. Na koncu, smisao fiskalnog suvereniteta nije u sopstvenoj dovoljnosti niti se ovaj aspekt državnog suvereniteta može analizirati u vakumu. Naprotiv, njegov smisao se neminovno iskušava u kompleksnoj mreži međunarodnih ekonomskih odnosa, te samo fleksibilan pristup države u tom kontekstu može ojačati i njene ingerencije u ovom domenu.

## **Izvori i literatura:**

1. A. Christians, *Sovereignty, Taxation and Social Contract*, 3, 2008, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1259975](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1259975)
2. A. Christians, *Spillovers and Tax Sovereignty, The Big Picture, Tax Notes International*, 832, 2017, <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?>
3. A. Mulalić/E. Omerović, „Materijalno-pravni i procesno-pravni aspekti korelativnog djelovanja Svjetske trgovinske organizacije i Međunarodnog monetarnog fonda kao međunarodnih organizacija,“ *Analiza Pravnog fakulteta u Zenici*, 27/20
4. Council Directive 2006/112/EC, OJ L 347/1, Council Implementing Regulation (EU) No 282/2011, OJ L 77/1;
5. Council Directive 2011/64/EU, OJ L 176/24; Council Directive 2008/118/EC, OJ L 9/12; Council Directive 2003/96/EC, OJ L 283/51; Council Directive 92/84/EEC, OJ L 316/29; Council Directive 92/83/EEC, OJ L

- 316/21. Council Directive 2008/7/EC, OJ L 46/11.
6. Dautbašić, *Finansije i finansijsko pravo*, Magistrat, Sarajevo, 2004.
  7. F.A. Hayek, *Choice in Currency A Way to Stop Inflation*, The Institute of Economic Affairs, London, 1976
  8. F.A.G. Prats, „Revisiting “Schumacker”: Source, Residence and Citizenship in the ECJ Case Law on Direct Taxation“, K.A. Konrad/W. Schön/E. Traversa (eds.), *Allocating Taxing Powers within the European Union*, MPI Studies in Tax Law and Public Finance 2/2012
  9. H. Arbutina, „Opća zajednička pitanja oprezivanja dohotka i dobiti“, u B. Jelčić/H. Lončarić/J. Šimović et al., *Financijsko pravo i finansijska znanost*, Narodne Novine, Zagreb, 2008.
  10. Izvještaj OECD, “Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue” (1998), <https://www.oecd.org/ctp/harmful/1904176.pdf>
  11. K.L. Sulecki, „Unjust Enrichment in European Union, Tax Law In Search of Balance between the Views of the Court of Justice, the General Principles of EU Law and the Constitutional Principles of EU Member States“, *INTERTAX*, 1/2014
  12. N. Čičin-Šain, „Novi pristup u određenju dobiti stalne poslovne jedinice“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka* 2016/3
  13. OECD International collaboration to end tax avoidance, <https://www.oecd.org/tax/beps/>
  14. OECD, *Model Tax Convention on Income and on Capital*, 2017, [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version\\_g2g972ee-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2017-full-version_g2g972ee-en#page3)
  15. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy ACTION 1: 2015 Final Report, <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>
  16. Statement of the Members of the European Council, 25 March.2021.
  17. T. Dagan, „Tax Sovereignty in an Era of Tax Multilateralism“, u D. Weber (ed.), *EU Law and the Building of Global Supranational Tax Law: EU BEPS and State Aid*, IBFD, Amsterdam, 2017
  18. Zakon o digitalnoj imovini „Sl. glasnik RS“, br. 153/2020
  19. Zakon o porezu na dobit pravnih lica „Sl. glasnik RS“, br. 25/2001, 80/2002, 80/2002; 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014; 142/2014, 91/2015; 112/2015, 113/2017, 95/2018, 86/2019 i 153/2020
  20. Zakon o porezu na dodanu vrednost, “Sl. glasnik RS”, br. 84/2004, 86/2004 - ispr., 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014 - usklađeni din. izn., 68/2014 - dr. zakon, 142/2014, 5/2015 - usklađeni din. izn., 83/2015, 5/2016 - usklađeni din. izn., 108/2016, 7/2017 - usklađeni din. izn., 113/2017, 13/2018 - usklađeni din. izn., 30/2018, 4/2019 - usklađeni din. izn., 72/2019, 8/2020 - usklađeni din. izn. i 153/2020

21. Zakon o porezu na dohodak građana, „Sl. glasnik RS”, br. 24/2001, 80/2002, 80/2002; 135/2004, 62/2006, 65/2006; 31/2009, 44/2009, 18/2010, 50/2011, 91/2011; 7/2012; 93/2012, 114/2012; 8/2013; 47/2013, 48/2013; 108/2013, 6/2014; 57/2014, 68/2014; 5/2015; 112/2015, 5/2016; 7/2017; 113/2017, 7/2018; 95/2018, 4/2019; 86/2019, 5/2020; 153/2020, 156/2020; 6/2021; 44/2021.
22. <https://www.oecd.org/tax/treaties/multilateral-convention-to-implement-tax-treaty-related-measures-to-prevent-BEPS.pdf>
23. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3d33c84c-327b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0021.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3d33c84c-327b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF)



**Aida Mulalić, Ph.D., Associate Professor**

Faculty of Law, University of Zenica

**Maša Alijević, Ph.D., Associate Professor**

Faculty of Law, University of Zenica

## **FISCAL SOVEREIGNTY WITHIN THE NEW FORMS OF TAXATION**

**Abstract:** Digital era emerged new forms of business challenging fiscal authorities to legitimize some of the most important tax elements in a new and updated fashion. Although taxpayers have always been keen to reducing or avoiding tax liabilities new business environment raises this problem to a new level. One of the most striking paradoxes derives from the absence of a geographical link between the profits generated through some form of digital business (namely digital services) and the taxation of such profits. In this sense digital service providers put to the test traditional customs system, value added tax and profit tax. This, in turn, makes them primarily receptive to the establishment of new fiscal agendas that would balance fiscal policy goals with the goals of modern digital business. Whether this can be achieved without too much meddling with the fiscal prerogatives of sovereign states is a key question of our research.

**Key words:** fiscal sovereignty, digital business, digital services, OECD

## **POČECI RAZVOJA OBLIGACIONIH ODNOSA I NJIHOV UTICAJ NA PRAVNE SISTEME SPECIFIČNIH KULTURNO- CIVILIZACIJSKIH KRUGOVA**

**Sažetak:** Od razvoja proizvodnih odnosa i snaga, načina prometa dobara i usluga, razvoja robne razmjene i trgovine, bankarstva i svih oblika novčarskog poslovanja, zavisio je i razvoj obligacionih odnosa kroz historiju. A obligacioni odnosi, su opet, na različite načine tretirani i podvođeni pod odgovarajuće pravne norme u specifičnim evropskim i svjetskim društvenopolitičkim tradicijama. U radu se upravo nastoji dati analiza evolucije obligacionog odnosa i njegovog uticaja na cjelokupan pravni sistem u određenom historijskom ambijentu. Naravno, od prelaska sa zatvorene prirodne proizvodnje na robnu proizvodnju za tržište, proteklo je mnogo vijekova siromašnog i primitivnog društvenopolitičkog sistema. Tek robna proizvodnja, razmjena i trgovina, uslovljavaju nastanak i razvoj obligacije, kao pravne veze među dvjema strankama. Subjekti obaveznog odnosa, korelativnost između povjerioca i dužnika, sadržaj obaveznog odnosa, predmet u obliku dare, facere i praestare, pravne činjenice koje su dovele do njegovog zasnivanja, predstavljaju dinamiku imovinskog prava, osnovu cjelokupnog evropskog privatnog prava. Obaveze nastale iz kontrakata i delikata, kao i one iz kvazikontrakata i kvazidelikata, obojit će tako, postepeno, odgovarajuće pravne sisteme, uticati na njihovu šarolikost, postati osnova nacionalnih kodifikacija devetnaestog i dvadesetog vijeka, i bogatstvo privatnopravne tradicije uopšte.

**Ključne riječi:** obligacioni odnos, robna razmjena, društvenopolitička tradicija, pravni poslovi, kontrakti, sadržaj obligacije.

### **UVOD**

Sve dok je privreda siromašna, razmjena dobara i usluga nerazvijena, nema naravno ni pravnog prometa, odnosno potrebe da se poslovni odnosi pravno uobliče i podvedu pod odgovarajuće pravne norme. Uglavnom, odnos prema svojini, prema njenim oblicima, određivao je i opšte odnose u društvu u određenim društvenopolitičkim zajednicama i kulturnocivilizacijskim pravnim tradicijama. Pojavom prvih oblika privatne svojine, nakon kolektivne, lične i porodične, koja se najprije razvila na novcu, zanatskim i trgovačkim proizvodima, a kasnije i na gradskom zemljištu i zgradama, javljaju se i mogućnosti raspolaganja, kao najvažnijeg segmenta prava vlasništva. Tako se postepeno i otvaraju putevi ka

razmjeni dobara i usluga i naravno ka mogućnosti i slobodi ugovaranja, što će opet stvoriti pretpostavke za razvoj prvih oblika obligaciono pravnih normi. Prva tržišta u historiji ljudskog roda, pojavljuju se još u periodu višeg stupnja varvarstva, čemu je naročito doprinijela pojava metalnog novca. Postepeno će se odvojiti trgovina od ostalih privrednih grana, trgovci postaju poseban društveni sloj, a uveliko se počinju razvijati i prvi gradovi. Nastaju i određene imovinskopravne institucije u prvim oblicima državnih uređenja. Kakva će ta uređenja biti, zavisilo je od niza faktora, kao što su geografski, pedološki, klimatski uslovi nastanka samih država, pa je tako prihvaćeno opštepoznato izdvajanje dvije velike grupe država u prvom njihovom robovlasničkom obliku, dakle, istočne i zapadne. Dok su istočne orijentalne despotije nastale u dolinama velikih rijeka, gdje civilizacija nije moguća bez navodnjavanja, pa je država morala organizovati javne irigacione radove i angažovati jak birokratski aparat, zapadne države su nastajale u blagom mediteranskom podneblju, uloga državnog aparata nije bila takoneophodna, mogla se više razviti privatna inicijativa u ekonomskim privrednim odnosima, a ujedno i postepeno razviti posebna politička struktura sa elementima demokratizma. Sve će to pružiti mogućnost i dati različite preduslove za nastanak, a kasnije i modifikovanje obligacionog odnosa. Negdje će ti odnosi ipak ostati prilično siromašni, nerazvijeni, a negdje će se razviti do najsavršenijih oblika. Recimo, obligacioni odnosi rimske pravne tradicije, uz odgovarajuće modifikovanje koje će omogućiti opšti društvenopolitički uslovi, ostaju osnova evropskih pozitivnopravnih sistema. Inače se uglavnom u nauci prate sistemi država Starog Istoka-Egipata i Babilona, Grčkog svijeta-Atine i Sparte, Rimskog carstva, Bizantije, država Arapsko-islamskog kruga, te država Evro-atlanskog regiona-Engleska, Sjedinjene američke države, Francuska.

## **2. Obligacioni odnosi u zemljama Starog Istoka**

Na Starom Istoku, uz etničku šarolikost više različitih država sa svojim običajima, kulturom i tradicijom, postepenom transformacijom iz svojih plemensko-klanskih uređenja i stvaranjem prvih kulturno-političkih sistema, stvara se i civilizacija. Ono što će odrediti njihove pravne sisteme u povelju, jesu određene zajedničke karakteristike, dakle, mnogobrojni relikti prvobitne zajednice, kao što su ostaci kolektivne i slab razvoj privatne svojine, kolektivno posjedovanje robova koji su uglavnom bili državni, te uveliko ostaci patrijarhalnih oblika života. U Egiptu će se još dugo zadržati i oblici matrijarhata.

Pravo se postepeno stvaralo u državama koje odlikuje apsolutna vlast pojedinog starješine, dakle preovladavaju despotije, koje su nastajale kao srazmjerno male gradske države, postepeno formirajući svoj plemenski, politički i kulturni centar, sa naturalnom privredom i državnim centralizmom. U takvim uslovima, sa već pomenutim reliktima prvobitne zajednice, dakle sa dominirajućom kolektivnom svojinom, gdje uglavnom sva zemlja pripada faraonu koji je dodjeljuje hramovima

i državnim službenicima, a privatna svojina na pokretninama se uočavala još u periodu Starog carstva, postepeno su se nazirali oblici obligacionih odnosa.

Može se reći da je obligaciono pravo u Egiptu bilo prilično razvijeno, u uslovima centralizovane i birokratizovane uprave, mada se, u odnosu na ostale sisteme prava, ipak, najsporije razvijalo. Već u ranim fazama države, razvilo se nekoliko vrsta ugovora, tako da se ovo pravo nazivalo i pravo prometa. Naravno, u početku su se preplitale sa svjetovnim i duhovne norme, ugovori su, dakle, imali sakralni karakter i bili su formalistički, bilo je obavezno davanje svečane zakletve, a sklapali su se pred sveštenicima. Uglavnom je dominirao najprostiji ugovor o trampu, a sve do faraona Bokhorisa zaključivani su usmeno, postepeno ipak dolazi do laiciziranja, premda je i kasnije zadržano dosta simbolike i formalizma. Od X i IX dinastije, zakletva gubi značaj. Inače, Bokhoris je navodno ograničio kamate na 30% godišnje kod zajma u novcu, i na 33,33% kod naturalnog zajma, dok Herodot navodi da je za faraona Menesa, kao zalog kod zajma, služila i očeva mumija<sup>1</sup>.

U početku su se, upravo zbog naturalne privrede, čak i porezi davali u naturi. Kasno se razvilo i jamstvo, a samo bogatima, koji su bez intervencije trećeg mogli sami vratiti dug, davali su se lični krediti. Uslovi za razvoj obligacionog prava nastaju posebno razvojem zanastva kao i mogućnošću razvoja međunarodne trgovine. Nastali su razni oblici zanastva u gradovima, kovači, stolari, draguljari, tkai, a njihovu su robu trgovci izvozili van granica. Karavani su opremani za razne trgovačke ekspedicije u unutrašnjost Afrike, razmjenjujući svoje proizvode za slonovaču, zlato, panterku kožu, tamjan, abonos. Posebno je bila razvijena trgovina sa Sirijom, pošto su uvozili kedrovo drvo za gradnju kuća i brodova. Kako je već napomenuto, zbog siromašne naturalne privrede, unutrašnja trgovina nije bila razvijena. Postepeno će početi da preovladavaju ugovori u pisanoj formi, a javlja se i kauzalnost u odnosu na apstraktnost. Prvo se razvijaju trampa i kupoprodaja, pa postepeno zajam i zakup. U razmjeni robe učestvuje i država koja putem svojih organa obavlja razmjenu sa strancima. Pored države, i trgovačka klasa se uključuje u takve procese. Zemlja je bila imobilna i jedino se mogla otuđiti uz saglasnost faraona. Registre prodaje i oporezivanja nekretnina, vodili su džatiji, vlast je vršila popise u cilju prikupljanja poreza na nekretnine. Inače su Egipćani priznavali pravo korištenja tuđim vlasništvom. Od VIII vijeka p.n.e., zemlju su mogli otuđivati i seljaci. Prodavac je prenosio pravo na zemlju na kupca, a kupac je bio obavezan plaćati kupovinu. Kupac je trebao i formalno ući u posjed, sve obaveze su se potvrđivale zakletvom, da bi kasnije formalizam iščezavao, pa se tako i pravo na nepokretnostima prenosilo prostom predajom stvari.

Potrošne stvari, novac, žito i razna roba, mogle su biti predmet zajma. Plaćala se kamata uz naknadu za trošenje pozajmljenih stvari, premda je egipatski moral preporučivao zajam bez kamate. Zanimljivo je da je faraon Bokhoris zabranio pretvaranje dužnika u roba u slučaju nevraćanja duga, smatrajući da, tijela

---

<sup>1</sup> Dževad Drino, Komparativna pravna historija, Zenica 2016. str. 45.

podanika pripadaju državi koja je mogla da se služi njima za potrebe održavanja kanala i rata<sup>2</sup>.

Što se tiče zakupa, uglavnom se odnosio na zemlju i određivao se vremenski na jednu godinu, a ako se radilo o zakupu zgrada, rokovi su određivani prema dogovoru stranaka. Zakupnina se češće davala u određenoj količini prihoda sa zemljišta, ali, određivana je i u novcu. Oni koji nisu imali zemlju, ili su imali nedovoljno zemlje, u zakup su uzimali tuđe parcele, tako daje taj zakup u stvari imao stvarnopravno dejstvo, dakle, promjena vlasnika nije uticala na njegovo trajanje i na prava i obaveze stranaka. Postepeno su se ugovori zaključivali na sve duže periode, dok nisu postali doživotni, ili se čak zaključuju na dva života, što znači da se ugovorno dejstvo produžuje i na nasljednike<sup>3</sup>. Primjenjivana je i ostava i smatrala se dužnošću svakog susjeda, najčešće je bila besplatna, ovdje je prilično sačuvan religiozni karakter ugovora. Egipćani su već rano počeli da sklapaju i ortakluk, kao ugovor o udruživanju sredstava i rada više lica radi postizanja određenog cilja, zaključivao se u pismenoj formi.

Inače, što se tiče sudskog postupka uopšte, treba napomenuti da propisi materijalnog prava nisu bili jasno odvojeni od procesualnih prava, niti su bili odvojeni građanski, upravni i krivični postupak, nego se sudilo po sličnoj proceduri.

Dakle, koliko god da su obligacioni odnosi uticali na razvoj pravnog sistema Egipta, taj uticaj se ipak odvijao u skućenim mogućnostima sveopšteg konzervativizma i slabe dinamike društva, s obzirom da su Egipćani imali, odmah nakon stvaranja države, veoma visok civilizacijski skok, koji je onda nekako ostajao na tom davno postignutom nivou, kojem je doprinijela i činjenica postojanja egipatskog vjerovanja, da je vladar samo božanstvo i da on, kada govori, kreira zakon<sup>4</sup>.

Što se tiče obligacionih odnosa u Mesopotamiji, treba naglasiti da su bili znatno razvijeniji od onih u Egiptu, uslovi života su vrlo rano potaknuli razvoj trgovine, i to za razliku od Egipta, unutrašnje trgovine. Došlo je do razvoja robnovčanice privrede, postojali su s jedne strane visoki poljoprivredni prinosi, ali s druge strane nedostatak drveta, kamena, kovine, što će naravno potaknuti razmjenu. No pored trampe, te drugih jednostavnijih ugovora, kao što su zajam, poklon, razvili su se i složeniji oblici kupoprodaje, pa čak i evikcija (odgovornost za pravne nedostatke stvari), dosjelost (uzukapija), kao način sticanja vlasništva, postojale su standardne mjere i vrijednosti za plemenite metale, zatim, poznavali su i osiguranje, recimo protiv poplava, te niz drugih složenih pravnih instituta koji su u dobroj mjeri imali i sličnost sa institutima rimskog prava. Međutim, nije postojala, unutar obaveznopravnih instituta, ona rimska razlika između formalnih, realnih i konsenzualnih ugovora. Najrazličitije vrste obaveznih ugovora su se često međusobno slagale, kao i slagale sa drugim vrstama odnosa,

2 Raifa Festić, *Opća historija države i prava*, Sarajevo 1998. str.54.

3 Isto

4 Fikret Karčić, *Komparativna pravna historija predavanja i pravni tekstovi*, Sarajevo 2007. str.32.

mada su već primjenjivani obavezno-pravni ugovori u čistom obliku, i mnogi su sadržani u samom Hamurabijevom zakoniku. Za mnoge ugovore su postojale stalne forme, formulari, u cilju što lakšeg dokazivanja u slučaju eventualnog izbijanja spora. Najviše je stoga i bilo pisanih ugovora, sa bitnim odrednicama sadržaja, imena svjedoka, pečate stranaka, bili su zatvoreni u glinenu ovojnicu sa sažetim sadržajem samog ugovora. Znači, tako se čak sadržaj mogao saznati, a da se sam ugovor ne otpečakuje<sup>5</sup>. Forma ugovora u ranom periodu, sastojala se od izgovaranja određenih riječi i izvršavanja određenih radnji, a svaka greška je za posljedicu imala ništavost pravnog posla. I vrijeme i mjesto sklapanja ugovora, bilo je tačno određeno, ako je predmet bila pokretna stvar, vršila se njena predaja, a ako se radilo o nepokretnosti, onda simbolična predaja. Pošto je ova simbolika i formalizam postala neminovno preprekom i kočnicom pravnom prometu, postepeno dolazi do oslobađanja ugovora i sve manjeg obavezivanja na strogo određenu formu.

Iz trampe, dakle razmijene stvari za stvar, razvio se ugovor o kupoprodaji, koja je uvijek obavljana uz predaju stvari i isplatu kupoprodajne cijene, što je bila neminovnost za prijenos vlasništva. Međutim, postojala je i prodaja na poček, koja je obavljana tako da su se stranke međusobno dogovorile kao da je kupac cijenu isplatio, a zatim odmah prodavac istu vrijednost kupcu pozajmio, tako da se radilo o istovremenom zaključenju i kupoprodaje i zajma. Platežno sredstvo je najčešće bilo srebro. Postojala je i kreditna kupovina. Predmet kupoprodaje su bile i pokretne i nepokretne stvari, pa čak i robovi i slobodni ljudi. Praktikovala se i samoprodaja, pa i mogućnost da domaćin prodaje članove svoje porodice<sup>6</sup>. Poznavali su i etažnu svojinu, odnosno promet i vlasništvo dijela kuće. Neke su stvari bile isključene iz prometa, *res extra commercium*, bilo trajno (ilku imovina), ili privremeno (miraz, udovički dio). Kategorija tzv. damkara-trgovaca, profesionalno se bavila prometom nekih dobara kao što su recimo robovi, nekretnine, žito, oruđe, i td. Među ovim profesionalcima, nerijetko su bili i državni službenici, kao državni agenti, te sveštenici, kao agenti hrama. Po Hamurabijevom zakoniku, bila je predviđena smrtna kazna za nesavjesnog prodavca i kupca, a za samo sklapanje ugovora o kupoprodaji bilo je potrebno prisustvo svjedoka i zakletva kupca. U Babilonu se često, prilikom sklapanja kupoprodajnog ugovora, navodila i pravna osnova, *iustus titulus* vlasništva prodavca, tako da se u ugovorima znao naći i čitav niz ranijih vlasnika. Također se često, kao jamstvo navodilo pored imovinskog obeštećenja i lično jamstvo, znači dugovinsko ropstvo. Jamčilo se i za kakvoću. Inače je bilo vrlo ograničeno pravo na promet, odnosno, otuđenje nepokretnosti, pogotovo ako se radilo o zemljištu u vlasništvu vladara ili hrama.

Jedan od najrasprostranjenijih ugovora koji su se u Babilonu sklapali, bio je zajam. O njemu govori čak desetak članova Hamurabijevog zakonika, 48.-52. i 113.-118.. Predmet su bile potrošne, zamjenjive i generičke stvari, kao što su žito,

5 Bliže o tome: Šefko Kurtović, *Opća povijest prava i države I knjiga, Stari i srednji vijek*, Zagreb, 1994. str. 60.

6 Isto, str. 61

ulje, novac i druge. Ugovarao se određeni vremenski period za vraćanje glavnice kao i kamate na tu glavicu. Često se vraćanje duga osiguravalo zalogom, a predmet zaloge su mogle biti pokretne i nepokretne stvari, ali i sva dužnikova imovina. Ako bi došlo do nevraćanja duga, vjerovnik je namirivao svoje potraživanje iz prihoda imovine koja je založena, ili, jednostavno, iz njene prodaje. Najčešće se zalagala parcela zemljišta hipotekom. Ako nije došlo do namirenja hipotekom, dužnik je gubio svoju slobodu i postajao dužnički rob. Ovim ugovorom, dakle, dolazilo je do klasnog raslojavanja, pretvaranja slobodnih ljudi u robove. Zato se, Hamurabijevim zakonikom, dužničko ropstvo ograničava na tri godine i time se utiče i na veličinu zajma. Kasnije se ukida dugovinsko ropstvo i uvodi se institut „odrade“ duga, predviđene na tri godine. Osim dužnika, na odradu su mogli ići i članovi njegove porodice, pa čak i rob, s obzirom da su i siromašniji stanovnici mogli jeftino kupiti roba na tržištu i poslati ga na odradu. Lica na odradi duga su bila zaštićena sa *lex talionis*.

Što se tiče zakupa, predmet su mogle biti i pokretnosti i nepokretnosti, mada se najčešće odnosio na zemlju. I zakup se u Hamurabijevom zakoniku tretira sa nizom odredbi, članovi 42.-47; 60.-65.. I stan je mogao biti predmet zakupa. Najčešća naknada je bila u naturi, dio plodine, a rjeđe u novcu. Uglavnom je zakupnina iznosila polovinu ili trećinu prinosa, a ako se radilo o zakupu vrtova, iznosila je dvije trećine. Zanimljivo je da je i služnost prolaza imala oblik zakupa. Ako je predmet zakupa bila zemlja, rok korištenja je bila jedna godina.

Često se primjenjivao i ugovor o ličnom najmu, predmet je ustvari bila radna snaga slobodnih ljudi i robova. Različite vrste radnika su zaključivale ove ugovore (zidari, tesari, ciglari, kamenoresci, kožari, brodograditelji, pastiri itd.). Izvođači radova su odgovarali za stručnost i kakvoću određenog posla. Po Hamurabijevom zakoniku, kazne su određivane zavisno od veličine štete, kao posljedice nestručnosti, tako da je obeštećenje uglavnom imovinsko, ali su bile predviđene i tjelesne kazne, pa čak i smrtna kazna.

Ostava je bila formalna, sklapala se pred svjedocima, u pisanoj formi, a ugovor je bio realan jer je nastajao predajom stvari. Predmet su mogle biti pokretne stvari, potrošne i nepotrošne. Sličnost sa zajmom nalazimo kod ovog ugovora čiji su predmet generičke stvari (novac, žito, ulje...). U tom slučaju se ne mora vratiti ostavljeno, nego druge stvari iste vrste i količine. U članovima Hamurabijevog zakonika 120. i 121., predviđene su nagrade za čuvanje stvari, a čuvar stvari je odgovarao za umanjenju vrijednost i krađu stvari, pa čak ako su pri tom bile ukradene i njegove stvari. Zanimljivo je da je posebno tretirana ostava koju čini putnik na putu, uz nalog kome da se predaju ostavljene stvari, ovdje se utaja kažnjavala naknadom peterostruke vrijednosti<sup>7</sup>.

U primjeni je bio i nalog, s tim da je Hamurabijevim zakonom tretirana samo posebna vrsta ovog ugovora između trgovaca i njihovih izvršitelja. Premda neki autori ove ugovore smatraju ugovorima *sui generis* i ne podvode ih pod nalog, profesor Kurtović smatra da ipak najviše tu spadaju, tim prije što strogo određen

---

7 Isto, str.63



ugovor o nalogu, sa svojim posebnostima i različitostima od ovih između dagmara i šamala, ne postoje, a ovi su, s druge strane, najčešći i Hamurabijev zakon jedino o njima ima odredbe(čl.100-107)<sup>8</sup>. Inače, sredstva potrebna za izvršenje naloga davana su nalogoprimcu u obliku zajma.

Još puno prije Hasmurabijevog zakonika, primjenjivao se ortakluk, ugovor o društvu, koji sklapa više lica radi obavljanja zajedničkog posla. Cilj udruživanja je mogao biti različit, recimo zajedničko davanje ili uzimanje zajma, zajedničko vođenje nekog posla, kao što je kupoprodaja i slično. Ulozi su mogli također biti različiti, neko je mogao uložiti novac, neko rad, imovinu, s tim da se dobit, kao i gubitak, dijelio na jednake dijelove, pa su onda i ovi ulози bili jednake vrijednosti. Svi udruženi su zajedno i svaki udruženi posebno, jamčili za obaveze iz zajedničkog posla.

Također su postojale i obaveze koje su nastajale iz odgovornosti za štetu koja je mogla biti učinjena i deliktним radnjama. Obaveze iz ugovorai delikata, su Hamurabijevim zakonikom skupa regulisane, ukoliko se tiču istog objekta, pa je granica između krivičnog i građanskog prava bila nejasna. Inače se nije uzimala u obzir vinost, subjektivna krivica, nego se po principu taliona uzimalo u obzir i kažnjavalo objektivno zlo.

Dakle, na ovaj način razvijani obligacioni odnosi, imali su veliki uticaj na sami sistem prava, s obzirom da su zahtjevali pravno oblikovanje i regulisanje, a sve se to odvijalo u uslovima monarhije despotskog tipa, vladar je imao jedini u državi zakonodavnu vlast, s tim da je ujedno vršio i upravnu i sudsku vlast. Država je bila strogo unitarna i centralizovana, tako da nisu bile ni odvojene izvršna i sudska vlast, niti je razdvajan građanski od krivičnog postupka. Inače je skupština građana bila najstarija ustanova za suđenje u staroj Mesopotamiji, svi su se stanovnici grada sastajali i izricali presudu kada bi to okolnosti zahtjevale. Pred sudom su korištena i racionalna i iracionalna dokazna sredstva. Inače, sistem samog Hamurabijevog zakonika, po predmetu regulisanja, bio je osnov svih kasnijih starovjekovnih, pa i modernih zakonika.

Države koje su nastajale na Zapadu (Sredozemlje osim sasvim istočnog dijela- Levanta), javile su se mnogo kasnije. Ovdje su bili znatno nepovoljniji uslovi za poljoprivredu, što je tražilo i znatno viši razvoj proizvodnje da bi se došlo do viška proizvoda koji bi doveo do trajnog naseljenja. S druge strane, kako su nastajale u blagom mediteranskom podneblju, nisu bili potrebni irigacioni sistemi za navodnjavanje zemljišta, dakle uslovi tla i klime su bili potpuno drugačiji u odnosu na zemlje Starog Istoka, što će uticati i na dinamiku obligacionog odnosa i samog pravnog sistema. Ovdje je privatna svojina činila osnovu nad sredstvima za proizvodnju, privredna uloga državnog aparata je bila neznatna. Inače su mahom republike, da bi se tek pred kraj svog razvitka pretvarale u monarhije, mada je ovdje izostao u potpunosti kruti unitarizam i centralizam. Postepenim raspadom rodovsko-plemenskih organizacija, stvaraju se specifične tvorevine država-gradova, polisa, sa posebnim varijantama državnopravnih sistema.

8 Isto

Upravo tim unutrašnjim raslojavanjem i raspadom rodovsko-plemenskog društva, nastala je atinska država. Što se tiče obligacionih odnosa, treba prethodno napomenuti da se prvi oblici privatnog vlasništva javljaju na pokretnim stvarima, uključujući i robove, koji su ipak imali zaštitu od strane države. Nije bilo jasnog razgraničenja između obaveza iz ugovora i onih nastalih iz delikata. Ali se ovdje doslovno poštovalo pravilo *pacta sunt servanda*, i jednom uspostavljene obaveze, postajale su za stranke zakon, vodilo se računa o poslovnom poštenju i sigurnosti pravnog prometa. Premda se ugovor zasnivao na samoj saglasnosti stranaka, ipak, uglavnom radi dokazivanja, često su se koristili pisani ugovori, najčešće tipski. S obzirom da su se brzo razvili robonovčani odnosi, razvojem zanatstva i trgovine, razvilo se i priličan broj vrsta ugovora. Kako smo već istakli, nije bila potrebna neka posebna simbolika i izgovaranje određenih formula, prilikom zaključivanja ugovora, već je bila dovoljna saglasnost stranaka o bitnim elementima ugovora. Njihovo izvršenje je bilo osiguravano hipotekom, kaparom, jamstvom, zalogom. Kapara je omogućavala odustanak od ugovora, naravno uz gubitak iznosa kapare. Do Solonovih reformi, čak se moglo garantovati i ličnošću, kasnije je došlo do ukidanja dužničkog ropstva. I zalog pokretnih stvari, kao osiguranje za izvršenje ugovora, također je poznat od najstarijih vremena. Ništavim su smatrani i ugovori koji se protive moralu i dobrim običajima. Što se tiče kupoprodaje, sklapala se neformalno, predmet su mogle biti i pokretne i nepokretne stvari. Prodavac je ostajao vlasnik sve dok se ne isplati puna cijena, pa makar već kupac bio u posjedu stvari, a rizik slučajne propasti stvari, od momenta zaključenja ugovora, prelazi na kupca. Atinjani su praktikovali i evikciju kao i odgovornost za kakvoću stvari. Uglavnom se, radi lakšeg dokazivanja, praktikovala pismena forma ugovora. Šire rasprostranjen je bio i zakup, često kao najam kuća, brodova, zemljišta. Nije bila potrebna naročita forma za sklapanje ugovora, mada se uobičajila pismena forma kod zakupa nekretnina. Zakupnina se mogla plaćati i u naturi i u novcu. Ako se radilo o zakupu zemlje, ugovor je zaključivan na deset godina, a uobičajen iznos zakupnine bio je sedam do osam posto. Primjenjivao se i ugovor o ličnom najmu, što odgovara današnjem ugovoru o radu. Poslodavac je mogao biti i pojedinac i država, tako da su mnogi Atinjani mogli sticati za život radeći kao poljoprivredni, građevinski, brodograditeljski, zanatski radnici. Ugovorom o djelu, jedna se strana obavezivala da će nešto načiniti za drugoga uz plaćanje određene cijene. Vrlo rasprostranjen je bio ugovor o zajmu. „Zajam je najčešće praćen obezbjeđenjem putem zalogu i u tom pogledu grčko pravo nadmašuje druga antička prava, jer poznaje tri vrste zaloge na stvarima, od kojih je jedino hipoteka (staviti pod, položiti) preko rimskog prava prodrla do savremenih prava”<sup>9</sup>. Iako je Solonovim reformama ukinuto dužničko ropstvo, zelenaštvo nije bilo iskorijenjeno. Predmet zajma su bile generičke stvari. Mada je postojao besplatni zajam, njegovo glavno obilježje je upravo bila kamata, koja, pored protivljenja nekih čuvenih filozofa, kao što su Aristotel i Platon, nije smatrana nemoralnom. Postojali su pojedinci koji su se profesionalno bavili davanjem zajmova, a time su se bavili čak i hramovi.

9 Raifa Festić, n.dj. str.93

Kamata nije bila ograničena, obično je iznosila deset posto, mada su neke iznosile čak i dvadeset posto, obračunavala se i kamata na kamatu. Uobičavao se i ugovor o posudbi i ostavi. Kao poseban oblik ostave primjenjivao se ugovor između bankara i ulagača-vlasnika novca. Ulagač predaje bankaru novac na čuvanje, a bankar se može tim novcem koristiti i vratiti drugi novac. Premda je ovaj ugovor sličan zajmu, Grci su ga podvodili pod ostavu (parakatatheke)<sup>10</sup>. Vrlo često se koristio i ugovor o ortakluku. Forma je bila pismena, a dobici i štete su određivani srazmjerno ulozima. Tako su se osnivala društva brodara, bankara, trgovaca i td. Naravno, postojale su i mnoge druge vrste ugovora, naročito iz područja pomorskog prava, kao što je pomorski zajam, ugovor o najmu broda i ostali.

Ovakvi obligacioni odnosi su se odvijali u državnom uređenju koje je prema obliku vladavine uvijek bilo republika. Prvo je to bila aristokratska, a od Solonovih reformi, demokratska republika. Atina je bila jedan od najvažnijih polisa u helenskom svijetu, u kojem je dominirala ideja o pravnoj jednakosti građana. Građanin je mogao da učestvuje u radu narodne skupštine, te da bira i bude biran u različite organe atinske uprave. Tako je svaki građanin koji se koristio i izvršavao ova prava, imao čast (time), a oni koji bi počinili određeno krivično djelo, mogli su izgubiti časti i taj gubitak se nazivao atimia. Pored vojne obaveze koju su imali svi atinski građani od osamnaeste do šezdesete godine života, bogati su imali i obavezu liturgije, odnosno vršenja raznih službi ili materijalnih davanja u korist države. Inače, upravno sudski organ Aeropag, vršio je kontrolu nad društvenim životom, kao i suđenje najtežih delikata.

### **Obligacije rimske privatno-pravne tradicije**

Dok su rimljani nasljedno pravo ubrajali u načine za pribavljanje vlasništva, već u klasičnom periodu su obligaciono pravo smatrali posebnom granom u okviru prava koje se odnosi na stvari. Što se tiče same riječi *obligare*, ona znači vezati i u doslovnom i u prenesenom smislu<sup>11</sup>. Profesor Stanojević ističe i činjenicu kako nijedna grana rimskog prava nije u toj mjeri uticala na savremeno pravo kao što je slučaj sa obligacijama, naglašavajući istovremeno da to predstavlja i izvjestan rizik s obzirom da se dešava da se savremeno i rimsko obligaciono pravo miješaju, pa se neke kategorije savremenog obligacionog prava opisuju kao rimske<sup>12</sup>. Kako je već ranije istaknuto, bez razvoja robnonovčanih odnosa, bez razmjene dobara i usluga, ne zasniva se niti razvija obligacioni odnos. Prije svega to je pravni odnos među dvjema strankama, čiji su osnovni elementi sami subjekti, sadržaj obaveznog odnosa, predmet obaveznog odnosa, te pravno relevantne činjenice koje su dovele do zasnivanja obaveznog odnosa. Te pravno relevantne činjenice, dakle taj izvor obaveze, može nastati samo u ambijentu

<sup>10</sup> Šefko Kurtović, n. dj. str.110

<sup>11</sup> Obrad Stanojević, Rimsko pravo, Sarajevo 2000. Str.269

<sup>12</sup> Isto

robne razmjene. Dakle, na osnovu takvog odnosa, povjerilac ima ovlaštenje da od dužnika zahtjeva da učini ono na šta je obavezan, inače može putem suda tražiti naknadu štete ili platež novčane kazne. Znači obligacija predstavlja cio taj odnos iz kojeg se izvodi ovlaštenje za pojedinačnu radnju. Često se upotrebljava izraz i tražbenopravni ili dugovinski. "Obligacija u širem smislu može biti uzrok nastanka više obligacija u užem smislu, tj. više pojedinačnih dugova i tražbina između istih lica. Pri tome, najčešće, svako od njih ima obavezu i pravo prema drugome, u kom slučaju se govori o obostrano obavezujućem obligacionom odnosu."<sup>13</sup> Upravo ovakvu obligaciju, u užem i širem smislu, rimski pravници su razradili i iznjedrili institute koji su i danas osnova evropskih pozitivnih prava. Dok su se Grci bavili umjetnošću i filozofijom, i pozitivno pravo raznih grčkih država nije bilo visoko razvijeno, rimski pravници su bili praktičari u pravom smislu te riječi, analizirali su i rješavali slučajeve i pokušavali iznaći pravila koja su uređivala privatno vlasništvo i pravni postupak kojim će se moći primorati druga osoba na određenu činidbu." Već i sama tehnička savršenost rimskog pravnog mišljenja, što ga je vjekovima činilo tako privlačnim profesionalnim pravnicima, imala je za posljedicu da rimsko pravo nije tako lako dostupno laicima. Njegove vrijednosti nisu tako očito privlačne kao umjetnička djela ili ceste. Ali rimsko pravo je tijekom mnogih stoljeća igralo važnu ulogu u stvaranju ideje o zajedničkoj europskoj kulturi"<sup>14</sup>. Recepcijom rimskog prava, čiji je proces otpočeo u Italiji kao središtu njegovog proučavanja, pravna nauka pruža nove podsticaje prilagođavanja rimskih pravnih instituta novonostalim društvenopolitičkim potrebama i njihovom uključivanju u pozitivnopravne institute koji posebno prate razvoj prekomorske trgovine. Početak rimskog prava kakvog danas poznajemo, našao se već u Zakoniku XII ploča, 451. i 450. godine p.n.e., koji je regulisao cijelu oblast društvenih odnosa starog civilnog prava nastalog u najstarijem razdoblju. Zakonik nije puno pažnje posvećivao onim pravilima običajnog prava koje je svako znao i prihvatao kao važeće pravo, nego je tretirao pravila običajnog prava koja su izazivala različita tumačenja i mogla dovesti do eventualnih sporova. Zakonikom su plebejci nastojali da se pravo popiše i objavi, ali je on ujedno i posljedica osnivanja i utvđivanja državne vlasti, odnosno konačnog izlaska iz gentilne organizacije i prelaska na državne oblike vlasti, te mijenjanja starih običaja religijskog karaktera, svjetovnim državnim pravom. Sama činjenica da se radi o počecima državnih oblika vlasti, upućuje i na činjenicu da je privreda bila još nerazvijena, uglavnom naturalna, te je tako, logično, više pažnje posvećeno stvarnopravnim propisima, posebno pitanju vlasništva na nekretninama, koje se tek formira i učvršćuje, te susjedovnim i međašnim odnosima. Znatno manje je tretirana oblast obaveznog prava, upravo radi opštih društvenopolitičkih okolnosti, siromašne naturalne privrede, nerazvijene razmjene dobara, što je, znači prouzrokovalo i slab pravni promet<sup>15</sup>. Regulisali su se instituti kupoprodaje, zajma u obliku *nexuma*, te neke

13 Jakov Radišić, *Obligaciono pravo opšti deo*, Beograd, 1979

14 Peter Stein, *Rimsko pravo i europa povijest jedne pravne kulture*, Zagreb, 2007. Str.9

15 Više o tome: Obrad Stanojević, n.dj. str.52.-55; Mirela Šarac-Zdravko Lučić, *Rimsko privatno*

obaveze nastale iz protivpravnih radnji, u vrlo skućenom obliku. Ugovori su morali biti zaključeni u storgo propisanoj formi, uz prisustvo svjedoka ili pred magistratom, inače je obavezne odnose karakterisala javnost i formalizam, a samo obavezno pravo, još uvijek nije bilo u potpunosti izdiferencirano od ostalih grana prava. U većoj mjeri su regulisane obaveze iz privatnih delikata, gdje se Zakonikom propisivao način obeštećenja oštećenog. Recimo kod krađe (*furtum*), kradljivac koji nije uhvaćen na djelu, morao je platiti dvostruki iznos, onaj kod koga bi bila nađena ukradena stvar, osuđivan je na trostruki iznos, kao i onaj ko je drugom podmetnuo ukradenu stvar (Tab. VIII, 14). Za nehatnu paljevinu, kod oštećenja stvari, morala se platiti naknada (Tab. VIII, 9), kao i za sječu tuđeg drveća, za koju je bila predviđena kazna od 25 asa za svako stablo (Tab. VIII, 10)<sup>16</sup>. Posebno treba istaknuti osnovne postulate na kojima počivaju rimskopravni instituti, a koji su već Zakonikom istaknuti, prije svega načelo tzv. privatne autonomije volje, odnosno sloboda ugovaranja, dakle, dopušteno je slobodno ugovaranje i udruživanje uz uslov da se ne povrijedi pravni poredak, a sklopljeni ugovori su se morali poštovati ("kako izgovore riječi, neka to bude zakon") (Tab. VI, 1; VIII, 27)<sup>17</sup>. Načelo neprikosnovenosti i zaštite privatne svojine, te sloboda oporučnog raspolaganja, također su istaknuti Zakonikom, dakle, ovi principi su pravna podloga daljnjoj nadogradnji privatnopravnih instituta rimskog prava. S obzirom da su mnoge obaveze nastajale iz protivpravnih radnji, ovdje treba naglasiti i postojanje subjektivne odgovornosti prilikom utvrđivanja vinosti, krivice, te načelo legaliteta koje se primjenjivalo u izvršenju smrtne kazne, čime je zabranjeno da se usmrti čovjek kome prethodno nije bilo suđeno. Ova načela su poštovali svi kasniji propisi, a sam Zakonik nije nikada ukinut i vrijedio je sve do Justinijanove kodifikacije. Naravno, to je moglo biti postignuto s obzirom da su se odredbe Zakonika elastično primjenjivale i prilagođavale potrebama vremena i okolnostima prakse, zastarjele pravne institucije su se mijenjale novim, ili su se odredbe šire interpretirale, primjenjujući analogiju i fikcije u skladu sa promjenama u privredi, porodici i društvu. Da bi došlo do nastanka obaveznog odnosa, morale su se dogoditi određene pravno relevantne činjenice koje služe kao izvor samog obaveznog odnosa, te su tako Gajevim Institucijama navode kontrakti i delikti. Međutim, krajem klasičnog razdoblja, počinju se primjećivati i obaveze koje proizlaze iz "*ex variis causarum figuris*", koje nisu proizašle ni iz kontrakata, ni iz delikata, ali su bile njima slične. Tako su se iskristalisala četiri tipa izvora obaveza: kontrakti i kvazikontrakti, te delikti i kvazidelikti. Inače, rimski pravници su odvajali obavezno od stvarnog prava na osnovu procesa, načina zaštite stvarnog i obaveznog odnosa. Naime, stvarnopravni odnos se štitio sa *actiones in rem*, tužbama koje djeluju prema svima, a obaveznopravni odnos s *actiones in personam*, koje djeluju samo protiv određene osobe, s obzirom na to da se štiti

---

pravo, Sarajevo 2006, str. 19.-22; Peter Stein, n.dj. str. 11.-16; Marijan Horvat, Rimsko pravo, Zagreb 1977. str. 19.-21

16 Mirela Šarac-Zdravko Lučić, n.dj. str. 20

17 Isto, str. 21

odnos između određenog dužnika i određenog vjerovnika, dakle *inter partes*. Utuživa obaveza-*obligatio civilis*, može se ostvariti prinudnim, sudskim putem, za razliku od naravne obaveze (*obligatio naturalis*), koja se nije mogla ostvarivati procesnim sredstvima. Ovaj pojam obaveznopravnog odnosa nastao je kasnije nego pojam vlasništva, s obzirom da je on pretpostavljao postojanje većeg stupnja razvoja ekonomsko-društvenih odnosa, obavezni odnos je nastajao uglavnom iz činjenica koje zavise od ljudske volje, iz pravnih radnji, kao i iz protivpravnih, nedopuštenih radnji, kako je ranije istaknuto. Gledajući na ove pravne radnje koje proizlaze iz ljudske volje, naravno, najvažniji su obavezni ugovori. Prema pozitivnom pravu, obavezni ugovor(kontrakt), nastaje samom saglasnošću volja, pa se pojmovi kontrakt i konsensus uglavnom poklapaju. Međutim, u rimskom pravu, u periodu samog nastajanja obaveza, nije bilo tako, jer iz pukog sporazuma nije nastajala obaveza-”*ex nudo pacto obligatio non nascitur*”<sup>18</sup>. Samo ugovori koji su sklapani u određenoj formi i sa unaprijed predviđenom tužbom za zaštitu ugovornog odnosa, smatrani su kontraktima. U počecima je forma bila neophodna da bi kontrakt uopšte postojao, a tokom kasnijeg razvoja, pod uticajem *iuris gentium* i pretorovim djelovanjima, kada pravo postaje šire, elastičnije, oslobođeno od konzervativizma, formalizma i simbolike, došlo je do sve jačeg isticanja subjektivnog elementa saglasnosti volja, te su se kontraktima počeli smatrati i neki neformalni poslovi. U postklasičnom i Justinijanovom pravu, najzad, proširuje se krug neformalnih i na sporazumu volja zasnovanih obaveznih ugovora, tako da se približilo današnjem shvatanju slobode ugovaranja. Ipak, što se tiče klasifikacije samih kontrakata, ona je izvršena s obzirom na način zaključivanja, upravo zbog velikog značaja forme u rimskom pravu, te su se tako izdvojili verbalni, literalni, realni i konsenzualni, kontrakti.

Što se tiče verbalnih kontrakata istakli bi stipulaciju, *dotis dictio* i *insiurandum liberti*, te *nexum*. *Nexum* je zaključivan u formi *per aes et libram* i služio je osnivanju zajamske obaveze u obliku svečanog odvagnuća zajamske svote pred petoricom svjedoka uz izgovaranje odgovarajuće formule. Dužnik je kao garanciju za vraćanje zajma davao samog sebe ili člana svoje porodice u vjerovnikovu vlast. Zato je to dakle *nexus*, jer je svojom osobom bio odgovoran za ispunjenje obaveze. Vjerovnik je čak mogao i usmrtiti dužnika, u slučaju nevraćanja duga, pa je zbog ovako teških posljedica, *nexum* zabranjen 326. godine p.n.e. sa *lex Poetelia Papiria de nexis*, te su se od tada vjerovnici namirivali samo iz dužnikove imovine. Stipulacija je bila formalistički obavezni ugovor, apstraktni, nastajao je usmenim pitanjem i neposrednim saglasnim odgovorom budućeg dužnika. Upravo zbog svoje apstraktnosti, često je primjenjivan, s obzirom da *causa* zaključenja posla nije bila vidljiva, tako su se zaključivali posebno oni poslovi koji još nisu bili zaštićeni posebnim tužbama. Sticajem okolnosti, i zbog potreba vremena, postepeno je stipulacija od verbalnog postala literarni, a od apstraktnog kauzalni pravni posao. Od literarnih su se primjenjivali *expensilatio*, te za *peregrine chirographa* i *syngraphae*. U realne kontrakte, kod kojih je forma bila sama

---

18 Isto, str.224



predaja stvari, spadali su *fiducia*, zajam(*mutuum*), posudba (*commodatum*), ostava (*depositum*), ručno-založna pogodba(*pignus*). Za zajam nisu bile potrebne nikakve posebne formalnosti, on je zaključivan prostom predajom (*traditio*) stvari, s obzirom da su predmet zajma bile generičke stvari. U načelu je bio besplatan, strogi i jednostrano obavezujući ugovor. Posudba je nepotpuno dvostrano obavezujući kontrakt, i predmet je nepotrošna stvar koja se predaje na besplatnu upotrebu, a ostava je također nepotpuni dvostrano obavezujući kontrakt, ali predmet su pokretne stvari koje se predaju na besplatno čuvanje, obadva ugovora su *bonae fidei*. Kod depozita treba naglasiti da deponent ne mora biti vlasnik stvari koju je ostavio na čuvanje, a depozitar na stvari stiče detenciju. I *pignus* je nepotpuno dvostrano obavezujući kontrakt, i on se sklapa po načelima dobre vjere(*bonae fidei*), predmet su i pokretne i nepokretne stvari, a potrebno je istaknuti da se založena stvar založnom vjerovniku predaje u posjed, dok se kod *fiducije* predavala u vlasništvo. Ovdje zalogoprimac na založenoj stvari stiče detenciju koja se štitila interdiktnom zaštitom kao da je posjed u pitanju, te je također uživao i ostala posjedovna prava, s obzirom na posebne osobine njihovih ovlaštenja i na činjenicu da im se na drugačiji način nije mogla pružiti zaštita, pošto *pignus* u početku nije bio priznat za stvarno pravo, pa je bila izostala mogućnost podizanja tužbe *in rem*. Konsenzualni ugovori u suštini odudaraju od izvorne definicije kontrakta, prema kojoj kontrakt mora imati tačno određenu formu, s obzirom da su se oni zaključivali prostom saglasnošću volja. Dakle, forma nije bila potrebna kao uslov da bi se ugovor zaključio, a niti kao dokazno sredstvo, s tim da su stranke, naravno, mogle upotrijebiti i pisanu formu prilikom zaključivanja ugovora, ali ta forma nije bila neophodna. Ove ugovore su iznjedrile potrebe vremena i ubrzanog poslovnog prometa, s obzirom da je krajem razdoblja republike dolazilo do sve jačeg razvoja privrede, ona više nije naturalna, uveliko i sve frekventnija je bila robna razmjena, trgovina se ubrzano razvijala, a trgovina je upravo zahtijevala što jednostavniji i efikasniji poslovni promet. U početku su se ovi ugovori zasnivali isključivo na principima *bonae fidei*, dakle, stranke su ih zaključivale rukovodeći se poštenjem i povjerenjem, *negotia* ili *iudicia bonae fidei*, javljaju se upravo u kasno republikansko doba, ranije, u periodu važenja starog civilnog prava, poslovi su se razvijali po principu *stricti iuris*. Dakle, kod ovih ugovora, obaveznost i utuživost se postizavala pozivanjem na fidem, odnosno na rimsku *fidem bonam*, pozivanjem na ispunjenje zadane riječi.”No ovdje je sada pozivanjem na *fidem bonam* dobilo novu funkciju: nije se više odnosilo na dužnost ispunjenja i držanje zadane riječi, nego na način ispunjenja obveze. Tako se pozivanjem na *fidem bonam* počela vršiti represija doli mali, jer je *dolus malus* izravna opreka *fidei bonae*.<sup>19</sup> Formalistični strogi poslovi su postepeno, u klasičnom dobu, zamijenjeni sa *iudicia bonae fidei*. Konsenzualni ugovori su relativno rano postali osnova najvažnijih transakcija svakog pravnog sistema<sup>20</sup>. Saglasnost volja je mogla biti izražena na različite načine, od izričitog preko

19 Marijan Horvat, n.dj.str.216.

20 Obrad Stanojević, n.dj. str.311



prećutnog, konkludentnim radnjama, pismeno, a saglasnost je trebala postojati o bitnim elementima ugovora. Kod kupoprodaje su to naravno predmet i cijena. Pored kupoprodaje(*emptio-venditio*), u konsenzualne ugovore su se ubrajali još i najam-zakup-ugovor o djelu(*locatio-conductio*); ortakluk(*societas*); i zastupništvo(*mandatum*). U savremenom pravu iz običnog konsenzusa najstaju najrazličitije obligacije, dok su u rimskom pravu ovu privilegiju imala samo upravo ova četiri kontrakta, zbog njihove izuzetno često primjene i važnosti u privrednom i poslovnom prometu.Svi ovi kontrakti, osim mandata, su sinalagmatički-potpuno dvostrano obavezujući, dok je mandat nepotpuno dvostrano obavezujući. Dakle, ova sinalagma nam govori o tome da su sve stranke vezane za neku činidbu, svaka je stranka i vjerovnik i dužnik.Nijedna stranka nije mogla tražiti od druge ispunjenje, ako nije spremna da i sama ispuni svoju činidbu, pošto bi u tom slučaju bila odbijena prigovorom protustranke, poznatom u pandektnoj nauci kao „*exceptio non adimpleti contractus*.”Kao što se sklapaju *nudo consensu*, mogu se konsenzualni kontrakti i dokidati neformalnim sporazumom(*contrarius consensus ili mutuus dissensus*), ali samo dotle dok ih još nijedna stranka nije sa svoje strane ispunila (*red adhuc integra*)”<sup>21</sup>. Kupoprodaja je bila najznačajniji konsenzualni kontrakt, i uopšte kontrakt rimske pravne tradicije.Dakle, kako je već spomenuto, prilikom zaključenja je bila neophodno potrebna saglasnost volja o bitnim elementima, predmetu i cijeni, stranke su se međusobno obavezivale da će...a ne kao kod realnih ugovora gdje je jedna stranka drugoj bukvalno predavala stvar koja je bila predmet ugovora(kod zajma generičke stvari, kod posudbe nepotrošne, kod ostave pokretne, kod zaloga pokretne ili nepokretne). Prodavac se kod kupoprodaje obavezivao da će kupcu prepustiti mirno uživanje neke stvari, a kupac se obavezuje da će platiti kupovnu cijenu. Predmet je mogla biti i pokretna i nepokretna stvar, pa čak vrlo često i stvar koja ne postoji u trenutku zaključenja ugovora.Dakle, moguća je bila prodaja nade na dobitak(*emptio spei*), recimo da za određenu sumu novca neko proda budući ulov ribe. Ovdje kupac snosi rizik postanka stvari, jer on ustvari kupuje nadu na dobitak, on plaća kupovninu pa makar i da ništa ne bude ulovljeno, tako se ovi ugovori koji nose taj rizik, nazivaju aleatorni(*alea-kocka*).Također je postojala mogućnost uslovne kupnje(*emptio rei speratae*), kod kojih je kupac dužan platiti cijenu samo ako stvari uopšte nastanu i u onoj količini u kojoj nastanu(kupi se buduće žito sa njive). Izvjestan rizik i ovdje postoji, ali on je znatno manji te postoji bar relativna ekvivalencija između prestacija<sup>22</sup>.Zaključenje kupoprodaje ima samo obligatorni, a ne i stvarnopravni učinak, nastaju samo obaveze za stranke, ne prenosi se vlasništvo samim zaključenjem ugovora, nego ona predstavlja pravni osnov (*causa*) za tradiciju. Da bi se vlasništvo prenijelo, bio je potreban i način sticanja (*modus acquirendi*), dakle tradicija kod tjelesnih stvari, a ustupanje (*cessio*) kod prava. Prodavac je samim zaključenjem ugovora preuzimao odgovornost za

21 Marijan Horvat, n.dj. str.268

22 Bliže o tome: Obrad Stanojević, n.dj.str 313; Marijan Horvat, n.dj.str.269; M.Šarac-Z. Lučić, n.dj.str.242

pravne(evikcija) i faktičke nedostatke stvari, dakle to se podrazumijevalo po samoj prirodi pravnog posla(*naturalia negoti*). Što se tiče najma(*locatio conductio*), javljao se u tri vida, (*locatio conducti rei*), gdje se jedna stranka, obavezivala prepustiti drugoj stvar na upotrebu, (*locatio conductio operarum*), gdje se stranka obavezuje staviti drugoj na raspolaganje svoju radnu snagu, te *locatio conductio operis*, gdje se obavezuje izvršiti neko djelo. U prvom slučaju dakle, predmet su pokretne i nepokretne stvari, kao i neka prava, u drugom predmet ugovora je rad, a u trećem samo djelo, odnosno izvršenje nekog tačno određenog fizičkog posla. Kod ortaštva(*societas*), stranke se obavezuju međusobno da zajedničkim sredstvima i radom ostvare imovinsku dobit. Bitno je napomenuti da *societas* nije pravna osoba, ostvarena imovina ne pripada društvu kao cjelini, nego pojedinim članovima koji na njoj stiču suvlasništvo. Svako udruživanje ipak nije ortakluk. U slučaju da recimo dva ili više lica kupe zgradu ili roba radi zajedničkog korištenja, onda se tu radi o običnom suvlasništvu. Da bi se radilo o ortakluku, neophodna je bila namjera da se ostvari dobit<sup>23</sup>. Samim ugovorom je određivana dioba dobiti i gubitka, a ako nije ništa ugovoreno, dijelilo se na jednake dijelove bez obzira na njihovu visinu. Ako bi se ugovorom neko isključio iz diobe dobiti, taj bi ugovor bio ništav pošto se radi o lavovskom ortaštvu (*societas leonina*). Kako je već istaknuto, jedini od konsenzualnih ugovora koji nije bio sinalagmatički- dvostrano obavezujući, je ugovor o nalogu(*mandatum*). Ovaj ugovor je nepotpuno dvostrano obavezujući, jedna stranka je nalagala drugoj da u svoje ime, a za račun mandanta, obavi neki posao. Mandatar se obavezivao to besplatno izvršiti, a predmet je moglo biti obavljanje i faktičkih i pravnih poslova<sup>24</sup>. Ako je posao bio isključivo u mandatarevom interesu, ugovor o nalogu je bio ništav, jer se tada radilo samo o savjetu(*consilium*). Pored ovih analiziranih ugovora, društvene okolnosti su iznjedrile i poslove koji se nisu mogli svrstati u bilo koju od ovih kategorija kontrakata. Radi se o bezimenim ugovorima (*contractus innominati*). Ovi kontrakti dugo nisu imali mogućnost zaštite, pa su stranke pribjegavale već spomenutoj stipulaciji. Imaju sličnost sa realnim ugovorima, jer i ovdje sam sporazum ne obavezuje, potrebno je da jedna strana izvrši svoju činidbu, pa onda može tražiti izvršenje protučinidbe, tako su ih često nazivali i neimenovani realni kontrakti. Međutim, iz bezimenih kontrakata nastaju obaveze koje međusobno nemaju nikakve veze, osim što služe jedna drugoj kao osnov(jedno lice će davati časove stranog jezika, a ovo drugo će mu održavati vrt)<sup>25</sup>. Stranka dakle može tražiti ispunjenje obaveze tek kada izvrši svoju prestaciju. Kao posebne izvore obaveza, rimsko pravo je poznavalo i kvazikontrakte, sama riječ *quasi* mogla bi se prevesti kao tobožnji, nepravi, i koliko je god ova latinska riječ teška za pravilan prevod, ona dovoljno govori o kakvim se institutima radi. Recimo za isplatu nedugovanog, rimski pravnici kažu da se radi o nepravom zajmu, neovlašteno obavljanje tuđih poslova porede sa

23 Obrad Stanojević, n.dj.str.318.

24 Bliže o tome Mirela Šarac, Mandatum u rimskom pravu, Zagreb, 2011, str.70. – 78.

25 Bliže o tome: Obrad Stanojević, n.dj. str.321. i 322.

mandatom, a slučajnu smjesu stvari sa ortaklukom. Tako se vremenom iskristalisalo pet obligacionih odnosa koji spadaju u ovu kategoriju: pravno neosnovano obogaćenje(*condiciones sine causa*), neovlašteno obavljanje tuđih poslova(*negotiorum gestio*), slučajna imovinska zajednica(*communio incidens*), tutorstvo i legati koji stvaraju obligacije(*per damnationem* i *sini in bono*). Ova kategorija obaveznih odnosa u velikoj mjeri predstavlja dokaz da postoji veza između prava i morala, odnosno, da iako pravo i pravda nisu isto, postoji težnja društva i države da se umnogome približe. Naravno, bogati obligacioni odnosi rimskog prava, poznavali su i obaveze koje su proistakle iz protivpravnih radnji, delikata i kvazidelikata. Za delikte rimljani još upotrebljavaju i naziv *maleficium* (doslovno-zlodjelo), znači radi se o prekršaju pravne norme, nedozvoljenom aktu. Ako se deliktom ugrožava javni interes, radi se o javnim deliktima-*delicta publica*, te s obzirom da imaju elemente društvene opasnosti, izazivaju javnu represiju, nazivaju se još i *crimina*-krivična djela. I neki napadi na pojedinca spadaju u krivično djelo, kao što je na primjer ubistvo. Ova protivpravna djela progoni država u javnom krivičnom postupku, bez obzira da li postoji eventualni prijedlog ili zahtjev oštećenog pojedinca. *Delicta privata* su ona koja ne predstavljaju društvenu opasnost, ovdje tužbu pokreće oštećeni pojedinac, i uglavnom dovode do nastajanja obligacije, do imovinske odgovornosti, tako da je onaj ko je deliktom oštećen- vjerovnik, a počinitelj delikta- dužnik. Dok su deliktne zahtjevi na pasivnoj strani nenasljedivi, znači delikventovom smrću se deliktne zahtjeve gasi, deliktne zahtjevi na aktivnoj strani su nasljedivi, nasljednici oštećenog imaju pravo na utjerivanje novčane kazne i nakon smrti oštećenika<sup>26</sup>. Obaveze iz kontrakata u rimskom pravu, prestajale su najčešće onako kako su nastajale, *solucio* (ispunjenje) je redovan način prestanka obaveza *ipso iure*, s obzirom na naprijed analizirane okolnosti u kojima su obaveze nastajale, nije teško ni pretpostaviti da već od razdoblja republike nisu više tražene nikakve formalnosti vezane za ispunjenje obaveze. Tako su se obaveze ispunjavale onako kako je ugovorom bilo predviđeno. Pretorovom aktivnošću, uvrštavanjem prigovora u formulu, omogućavalo se tuženom da odbije zahtjev tužitelja, iako je obaveza po civilnom pravu postojala i vjerovnik imao pravo zahtijevati isplatu duga. Prigovorom je tuženi isticao određene činjenice ili razloge koji su mu davali pravo da ne isplati postojeći dug, pa je tako rimsko pravo poznavalo i prestanak obaveza *ope exceptionis*. Ovdje su, moglo bi se reći, samo dotaknuti osnovni instituti obligacionog prava koje su rimljani doveli do takvih oblika da su postali osnovom pozitivnih evropskih pravnih sistema. Njihova analiza zahtjeva mnogo iscrpnija i detaljnija istraživanja i elaboraciju u mnogobrojnim istraživačkim pravcima.

26 Bliže o tome: M. Šarac-Z. Lučić, n.dj.str.269.-270; Obrad Stanojević, n.dj. str.332.-333, Marijan Horvat, n.dj.str.297.-300

## Osvrt na obligacije bizantskog pravnog sistema

Što se tiče obligacionog prava Bizanta, može se reći da je ostalo na snazi rimsko pravo, s najmanje izmjena u odnosu na ostale oblasti<sup>27</sup>. U osnovi su se kontrakti sveli na realne i konsenzualne, ugovori su uglavnom pismeni i sklapaju se u prisustvu pet do sedam svjedoka. U Eklogi se govori o kupoprodaji i kaparama samo u dva člana i to rezimirajući rimsko pravo<sup>28</sup>. Inače se Eklogom u pravo uvode kršćanska načela. Ukratko su regulisani zajam i i zaloga. Nalazi se da je postojala praksa da zajmodavac preuzima djecu dužnika te ih koristi za ropski rad. U tom slučaju zajmodavac gubi potraživanje i treba da plati naknadu onome koga drži ili njegovim roditeljima<sup>29</sup>. Crkveni uticaj je prisutan u kamatama na zajam gdje je uobičajena kamata 4% godišnje sa maksimalnom od 12% uz zabranu anatoicizma(kamate na kamatu), bizantski novac je uživao ulogu univerzalnog sredstva razmjene i bio je cijenjen svuda.<sup>30</sup> Što se tiče minimalnih promjena u odnosu na Justinijanovo pravo, može se napomenuti odustajanje od upisa poklona u javne knjige.

## Arapsko-islamski krug i obligacije

Pravo u arapsko-islamskom kulturnom krugu isključivo se treba pratiti u vezi sa bitnim duhovnim faktorom-pojavom islama. Šerijat kao sistem normi objavljenih od Boga je put koji muslimani trebaju da slijede i koji obuhvata vjerske, moralne i pravne norme,,te na taj način, nadilazi pojam pozitivnog prava"<sup>31</sup>. S obzirom da je pravo autoritativno dato u objavljenoj Božijoj riječi i sunnetu, normativnoj praksi poslanika Muhammeda, tumači tog prava su kompetentni učenjaci, a država je imala zadatak da primjenjuje tako formulisano pravo<sup>32</sup>. U takvim okolnostima, a u uslovima ranog razvoja robonovčane privrede, razvijali su se obligacioni odnosi. Obligacije su nastajale na osnovu ugovora, neosnovanog bogaćenja, nezvanog vršenja tuđih poslova i delikata. Obaveze su se dijelile na one bez uslova i obaveze koje su bile vezane uz određeni uslov, na one za koje je bilo zainteresovano jedno ili više lica, na proste i alternativne, djeljive i nedjeljive, jednostrane i višestranne. Razlikovale su se obaveze iz ugovora i one koje potiču iz pričinjene štete. Za punovažnost ugovora su postojali uslovi prisustva obiju ugovornih strana, dobrovoljni pristanak na sklapanje ugovora i pogodbeni predmet<sup>33</sup>. Inače, razvoju obligacionog odnosa, uveliko je doprinosio razvoj trgovine, koji je ubrzano

27 Više o tome: Georgije Ostrogorski, *Istorija Vizantije*, Beograd, 1983.

28 Fikret Karčić, n.dj. str.91

29 Isto

30 Dževad Drino, n.dj. str.126

31 Fikret Karčić, n.dj. str.113

32 Fikret Karčić, *Moderne pravne kodifikacije*, Sarajevo 2006. str.21.

33 Raifa Festić, n.dj. str. 141

tekao uslijed prirodnih bogatstava muslimanskog svijeta, posebnog sistema transporta koji se kopnenim putem odvijao pomoću ogromnih karavana kamila, natovarenih robom, a pomorskim putem preko jedrenjaka sa trouglastim jedrima, sposobnih muslimanskih trgovaca među kojima je bilo dosta i Jevreja, te dobro organizovanog bankarskog i kreditnog sistema<sup>34</sup>. Osnov obligacionih odnosa su bili ugovori, neosnovano obogaćenje, nezvano vršenje tuđih poslova, te delikti. Uglavnom su ugovori u šerijatskom pravu bili konsenzualni i sklapali su se ponudom(idžab) i prihvatanjem(kabul), tokom istog sastanka ugovornih strana<sup>35</sup>. Moguće je bilo i odustajanje od ponude prije njenog prihvatanja kao i stipulisanje prava na odustajanje.Kamata je bila zabranjena, a postojala je obaveza izvršenja ugovora.Ukoliko je došlo do neosnovanog obogaćenja, lice koje se okoristilo imalo je obavezu da taj iznos da siromašnima kao poklon.Ako vlasnik odobri djela koja je vršio neko ko nije bio ovlašten, šerijatsko pravo onda te poslove smatra izvorom obaveze.U pogledu protivpravnih radnji, koje su prouzrokovale štetu ili oštećenja tuđe imovine, šerijatsko pravo je nalogalo da se imovina morala nadoknaditi, odnosno šteta, ako se radilo o nezamjenljivim stvarima.Inače su bili rasprostranjeni ugovori sa ciljem davanja i dobivanja ekvivalenta, kao što su trampa, razmjena novca, poravnanje, najam, nabavka, zajam i brak<sup>36</sup>.Uglavnom su obaveze prestajale samim izvršenjem sklopljenih ugovora, ili njegovim poništenjem, zatim oslobađanjem dužnika od obaveza, ili prijateljskom nagodbom.

## ZAKLJUČNE NAPOMENE

Razvoj robnonovčanih odnosa, prelazak sa zatvorene naturalne proizvodnje na proizvodnju za tržište, razvoj trgovine, bankarskih i inače novčarskih poslovanja i obrta, uslovili su mogućnost nastajanja obligacionog odnosa u prvim kulturno-civilizacijskim tradicijama.Kako će se ti odnosi odvijati, zavisilo je od mnogobrojnih društvenopolitičkih faktora, prije svega od geografskih i klimatskih uslova, te uslova samog tla na kojem su prve civilizacije nastajale.Razmjena robne proizvodnje i trgovine, ponegdje se tako ubrzano odvijala, da je prilično rano omogućila nastajanje bogatih obligacionih odnosa, te s tim u vezi i detaljnu i preciznu analizu i regulisanje osnovnih pravnih instituta.Obligacioni odnosi u državama Starog Istoka su se odvijali u uslovima koje odlikuje apsolutna vlast vladara, te centralizovana i birokratizovana uprava, a uz to i mnogobrojni relikti prvobitne zajednice od kojih je odlučujuće bilo još uvijek postojanje kolektivne svojine i slabo nastajanje i proboj privatne svojine.Društvo je bilo odlikovano sveopštim konzervativizmom i slabom dinamikom razvoja, vladar je imao i zakonodavnu i sudsku i izvršnu vlast, a pred sudom su korištena čak i iracionalna dokazna sredstva. U državama koje su nastajale na Zapadu i koje su mahom

34 Mustafa Imamović, n.dj. str. 100

35 Fikret Karčić,Komparativna pravna historija...str.116.

36 Raifa Festić, n.dj. str.142

bile republike, došlo je do bržeg proboja privatne svojine, koja je činila osnov nad sredstvima za proizvodnju, s tim je i privredna uloga državnog aparata bila neznatna. Nije postojalo jasno razgraničenje između obaveza nastalih iz ugovora i onih nastalih iz delikata, ali se pravilo *pacta sunt servanda* doslovno poštovalo i jednom uspostavljene obaveze, postajale su za stranke zakon. Bitno je naglasiti da je Solonovim reformama došlo do ukidanja dugovinskog ropstva, što je značilo ogroman napredak u obligacionom odnosu u smislu zaštite ličnosti dužnika, pošto se mogućnost namirenja povjerilaca svela na imovinu, a ne na čovjeka kao osobu. Obligacioni odnosi rimske pravne tradicije, predstavljaju najvažniju tekovinu starog Rima, koja je postala podlogom evropskog pozitivnog prava i temelj građanskih pravnih kodifikacija. Dok su se Grci bavili umjetnošću i filozofijom, rimski pravници su analizirali i rješavali konkretne pravne slučajeve, te pokušavali iznaći najpravednija i najpraktičnija pravila za mnogobrojne situacije koje je iznjedrilo vrijeme procvata robonovčanih odnosa i trgovine. Tako su, upravo iz materije koja tretira obligacioni odnos, nastali mnogobrojni pojmovi, definicije, klasifikacije pravnih ustanova, a terminologija koju su rimski pravници koristili postala je univerzalnom naučnom terminologijom. U početku je obligacione odnose karakterisala javnost i formalizam, pretjerana simbolika i konzervativizam, da bi se postepeno ugovori oslobađali forme i pravni poslovi postajali što jednostavniji. Osnovni principi na kojima je rimsko pravo počivalo, jesu principi autonomije volje, tako da se razvila sloboda ugovaranja, neprikosnovenost i zaštita privatne svojine, te sloboda oporučnog raspolaganja. Ovo su temelji mnogobrojnih evropskih građanskih kodifikacija, Francuskog građanskog zakonika, Austrijskog građanskog zakonika, Njemačkog građanskog zakonika, Švajcarskog građanskog zakonika, te također, na osnovama romanističke pravne tradicije počivaju i zakonici Italije, Španije, Japana. Na rimsku pravnu tradiciju se naslanjala i Bizantijaska, a karakteristika obligacionih odnosa u zemljama Arapsko-islamskog kulturnog kruga je potpuna zabrana ugovaranje kamate, što je naravno bilo u skladu sa propisima novog idejnog faktora-islama.

## Literatura:

1. Avramović, Sima, Stanimirović, Vojislav, *Uporedna pravna tradicija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2012.
2. Boras, Mile, Margetić, Lujo, *Rimsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1980.
3. Danilović, Jelena, Stanojević, Obrad, *Tekstovi iz rimskog prava, praktikum za vežbe*, Službeni list Srbije, Beograd, 1970.
4. Drino, Dževad, *Komparativna pravna historija*, vlastito autorsko izdanje, Zenica, 2016.
5. Festić, Raifa, *Common Law i druge pravno-historijske teme*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008.



6. Festić, Raifa, *Stari kodeksi*, Magistrat, Sarajevo, 1998.
7. Festić, Raifa, *Opća historija države i prava*, Studentska štamparija Sarajevo, Sarajevo, 1998.
8. Horvat, Marjan, *Rimsko pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1977.
9. Imamović, Mustafa, *Predavanja iz opće povijesti prava i političkih institucija*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005.
10. Kale, Eduard, *Povijest civilizacija*, Školska knjiga, Zagreb, 1991.
11. Karčić, Fikret, *Pravni tekstovi*, „Štamparija Fojnica“ d.o.o. Fojnica, Sarajevo, 2004.
12. Karčić, Fikret, *Moderne pravne kodifikacije, predavanja i zakonski tekstovi*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006.
13. Karčić, Fikret, *Komparativna pravna historija, drugo dopunjeno i izmijenjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2012.
14. Kranjc, Janez, *Primeri iz rimskog prava*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2009.
15. Kurtović, Šefko, *Opća povijest prava i države*, autor i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1994.
16. Lučić, Zdravko, Šarac, Mirela, *Rimsko privatno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006.
17. Margetić, Lujo, *Opća povijest prava i države*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1983.
18. Mousourakis, George, *The Historical and Institutional Context of Roman Law*, Laws of The Nations Series, Routledge, 2003.
19. Ostrogorski, Georgije, *Istorija Vizantije*, Prosveta, Beograd, 1983.
20. *Oxford Dictionary of Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2001.
21. Padoa-Schioppa, Antonio, *A History of Law in Europe: From the Early Middle Ages to the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
22. Radić, Zrinka, „Uzroci heterogenosti besposjedovnih osiguranja tražbina na pokretninama i pravima“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, god. 52, 4/2015.
23. Samardžić, Đorđo, *Opšta istorija države i prava*, Univerzitet u Sarajevu, Sarajevo, 1978.
24. Schiller, A. Arthur, *Roman law: mechanisms of development*, Walter de Gruyter, The Hague – Paris – New York, 1978.
25. Stanojević, Obrad, *Rimsko pravo*, Magistrat, Sarajevo, 2000.
26. Stein, Peter, *Rimsko pravo i Europa – Povijest jedne pravne kulture*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2007.
27. Šarac, Mirela, *Mandatum u rimskom pravo*, HPK d.o.o. Zagreb, 2011.
28. Wieacker, Franz, „Foundations of European Legal Cultrue“, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 38, No. 1, 1990.



**THE BEGINNINGS OF THE DEVELOPMENT OF OBLIGATIONS AND  
THEIR IMPACT ON LEGAL SYSTEMS SPECIFIC CULTURAL AND  
CIVILIZATIONAL CIRCLES**

**Abstract:** The development of obligatory relations throughout history also depended on the development of production relations and forces, the manner of trade in goods and services, the development of trade and commerce, banking and all forms of monetary business. And obligatory relations, again, are treated in different ways and brought under the appropriate legal norms in specific European and world socio-political traditions. The paper tries to analyze the evolution of the obligatory relationship and its impact on the entire legal system in a certain historical environment. Of course, many centuries of poor and primitive socio-political system have passed from the transition from closed natural production to commodity production for the market. Only commodity production, exchange and trade condition the emergence and development of the obligation, as legal ties between the two parties. The subjects of the obligatory relationship, the correlation between the creditor and the debtor, the content of the obligatory relationship, the subject in the form of a gift, *facera* and *praestara*, the legal facts that led to its establishment, represent the dynamics of property law, the basis of European private law. Obligations arising from contracts and torts, as well as those from quasi-contracts and quasi-delicts, will gradually color the appropriate legal systems, affect their diversity, become the basis of national codifications of the nineteenth and twentieth centuries, and the richness of private law tradition in general.

**Keywords:** obligatory relationship, trade, socio-political tradition, legal affairs, contracts, content of the obligation.

## **AKTIVNE POLITIKE NA TRŽIŠTU RADA U EVROPSKOJ UNIJI**

**Sažetak:** Tržište rada EU kao i većina tržišta rada zemalja industrijskog svijeta izloženo je ekonomskim, socijalnim i globalizacijskim pritiscima koji dolaze sa različitih strana, uz ubrzanu modernizaciju procesa rada, izmjene koncepta radnog odnosa, kao i problemima socijalne isključenosti i starenja njenog stanovništva, ali i najnovijeg problema sa pandemijom COVID-19 i njenim posljedicama na radni odnos miliona radnika širom svijeta. Sve su to faktori koji utiču na destabilizaciju tržišta rada, povećanje nezaposlenosti, veliki broj dugotrajno nezaposlenih, siromašenje stanovništva, socijalnu nesigurnost, odnosno socijalne napetosti. Mjere zapošljavanja odnosno politike na tržištu rada predstavljaju jedan od glavnih metoda za rješavanje problema na tržištu rada. U Evropskoj uniji u okviru metodologije Eurostata unutar statistike politika na tržištu rada data je klasifikacija vrsta odnosno oblika politika na tržištu rada tj. mjera zapošljavanja. Klasična podjela mjera zapošljavanja ima u vidu dvije vrste ovih mjera – aktivne i pasivne. Aktivne mjere zapošljavanja, nakon uvođenja u pojedinim državama, počinju da budu isticane kao važne politike od strane raznih međunarodnih organizacija, u prvom redu OECD-a, a zatim i Evropske unije što je izloženo kroz sadržaj i ciljeve Evropske strategije zapošljavanja. U ovom radu autorica analizira značaj i ciljeve aktivnih politika na tržištu rada u Evropskoj uniji, te njihov uticaj na stanje na tržištu rada.

**Ključne riječi:** tržište rada, Evropska unija, aktivne politike na tržištu rada, zaposlenost, nezaposlenost.

### **1. Uvod**

Tržište rada EU kao i većina tržišta rada zemalja industrijskog svijeta izloženo je ekonomskim, socijalnim i globalizacijskim pritiscima koji dolaze sa različitih strana, uz ubrzanu modernizaciju procesa rada, izmjene koncepta radnog odnosa, kao i problemima socijalne isključenosti i starenja njenog stanovništva, ali i najnovijeg problema sa pandemijom COVID-19 i njenim posljedicama na radni odnos miliona radnika širom svijeta. Sve su to faktori koji utiču na destabilizaciju tržišta rada, povećanje nezaposlenosti, veliki broj dugotrajno nezaposlenih, siromašenje stanovništva, socijalnu nesigurnost, odnosno socijalne napetosti. Mjere zapošljavanja odnosno politike na tržištu rada predstavljaju jedan od glavnih metoda za rješavanje problema na tržištu rada. U Evropskoj uniji u okviru

metodologije Eurostata unutar statistike politika na tržištu rada data je klasifikacija vrsta odnosno oblika politika na tržištu rada tj. mjera zapošljavanja. U posebnom dokumentu o metodologiji utvrđeno je da su statistike politika na tržištu rada (PTR) jedan od izvora podataka za monitoring EU Smjernica za zapošljavanje kroz Evropa 2020 Zajednički okvir za procjene (ZOP). Kao tri osnovne ciljne grupe su prepoznati: nezaposleni, zaposleni pod rizikom i neaktivni. Klasična podjela mjera zapošljavanja ima u vidu dvije vrste ovih mjera – aktivne i pasivne. U okviru Eurostatove metodologije klasifikacijska šema identificira jednu kategoriju politika na tržištu rada kao *usluge*, pet kategorija politika na tržištu rada kao *mjere* i dvije kategorije politika na tržištu rada kao *potpore*, od kojih većina ima dvije ili više podkategorija. Prve dvije grupe intervencija (usluge i mjere) zajedno zapravo odgovaraju onome što se smatra aktivnim mjerama zapošljavanja, dok treća grupa intervencija (potpore) predstavlja pasivne mjere zapošljavanja. Aktivne mjere zapošljavanja, nakon uvođenja u pojedinim državama, počinju da budu isticanе kao važne politike od strane raznih međunarodnih organizacija, u prvom redu OECD-a, a zatim i Evropske unije, što je izloženo kroz sadržaj i ciljeve Evropske strategije zapošljavanja. U radu se analiziraju aktivne politike na tržištu rada/mjere zapošljavanja, njihova uloga na tržištu rada, značaj, ciljevi i koristi od primjene istih u prevazilaženju različitih problema koji nastaju na tržištu rada u EU.

## **2. Politike na tržištu rada**

Zaposlenost i nezaposlenost su pojave usko zavisne od odnosa koji se ispoljavaju na tržištu rada, uslovljene ukupnim ekonomskim i socijalnim događanjima u datom okruženju u kojem je uspostavljeno tržište. Naime, nastanak diskrepancije u odnosima ponude i potražnje radne snage usljed nedovoljne ponude ili manjka potražnje određene radne snage ili viška ponude odnosno pada potražnje radnika sa određenim kvalifikacijama, ima za posljedicu da se osobe određenih kvalifikacija ne mogu zaposliti ili gube dotadašnji posao. Loše ekonomsko stanje u državi ili pad proizvodnje i tražnje za određenom robom u određenim sektorima utiče na položaj poslodavaca na tržištu rada i njihove mogućnosti za zapošljavanje. U ovakvim i sličnim situacijama tržište rada nije sposobno da samostalno uspostavlja i održava ravnotežu između ponude i potražnje za radom, zato je potrebna odgovarajuća državna intervencija radi ispravljanja tržišnih nedostataka koji se ispoljavaju u okviru djelovanja tržišta rada. Da li je zaista neminovno da u teškim ekonomskim situacijama dođe do masovnih otpuštanja ili pada stope zapošljavanja, ili postoje drugi načini da se prevaziđu ovi problemi? Potrebno je da se aktiviraju svi učesnici na tržištu rada i da zajedno prate i provode programe zapošljavanja koje kreira država. To su situacije kada se usvajaju određene mjere odnosno politike usmjerene prema tržištu rada s ciljem poboljšanja njegovih performansi u pogledu povećanja odnosno poboljšanja zaposlenosti, smanjenja nezaposlenosti, posebno nezaposlenosti marginaliziranih

grupa na tržištu rada. Ove mjere označavaju se kao mjere zapošljavanja, te su još u literaturi poznate i kao politike na tržištu rada i dijele se na aktivne i pasivne. Pomenute mjere primjenjuju se prema svim učesnicima na tržištu rada, odnosno i prema poslodavcima i prema nezaposlenim licima. Mjere zapošljavanja koriste se i u državama članicama EU, a njihovo korištenje počiva na primjeni odgovarajućih strategija na nivou EU.

„Revidirana Lisabonska strategija, ali i Strategija Evropa 2020, po kojoj bi Evropska unija trebalo da postane najkonkurentnija i najdinamičnija ekonomija svijeta zasnovana na znanju, te sposobna za održivi ekonomski rast s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom ekonomskom i socijalnom kohezijom, promovira proaktivni odgovor na izazove koje postavlja globalizacija, prije svega oslanjajući se na napredne obuke i stručno osposobljavanje i usavršavanje radne snage usklađene sa zahtjevima poslovnih subjekata.“<sup>1</sup>

„U literaturi, ‘aktivne’ politike tržišta rada se razlikuju od ‘pasivnih’ politika tržišta rada. ‘Pasivne’ politike se bave pružanjem zamjenskog prihoda tokom razdoblja nezaposlenosti ili traženja posla, dok ‘aktivne’ politike naglašavaju (re)-integriranje tržišta rada. Pasivne politike uključuju osiguranje za nezaposlenost i pomoć, i mjere ranog penzionisanja; aktivne mjere uključuju obuku na tržištu rada, mjere otvaranja novih radnih mjesta, podršku za aktivno traženje posla, subvencije za zapošljavanje, podršku za stvaranje preduzeća među nezaposlenima itd. APTR (aktivne politike na tržištu rada op.a. E.H.) pojavile su se u velikom obimu u poslijeratnom periodu inicijalno u Skandinaviji.“<sup>2</sup>

Primjena mjera zapošljavanja potaknuta je nastankom ekonomskih kriza, pa se u takvim okolnostima najviše i koriste. Iako se u takvim slučajevima najprije poseže za tzv. pasivnim mjerama zapošljavanja kao što su najčešće naknade za nezaposlenost, kako bi se pomoglo korisnicima ovih prava da osiguraju ispunjenje minimalnih životnih potreba, ipak, akcenat bi trebao biti na primjeni aktivnih mjera. Razlog za to nalazi se u činjenici što bi se time stvarale veće mogućnosti za vraćanje nezaposlenih na tržište rada. Dakle, nezaposleni putem aktivnih mjera dobivaju mogućnost za konkretniju pomoć u zapošljavanju putem različitih programa što im daje više šansi za zapošljavanje, ali im pruža i određenu socijalnu satisfakciju te dodatnu motivaciju. Ne treba zanemariti ni značaj pasivnih mjera zapošljavanja i ulogu koju imaju za nezaposlene prije povratka na tržište rada, pa je svojevrsni kombinovani način zajedničkog korištenja ovih mjera mogući odgovor na probleme u zaposlenosti.

U pogledu ciljeva koji se žele postići ovim mjerama/politikama na tržištu rada, u literaturi se navodi da su „osnovni ciljevi politika i institucija na tržištu rada najčešće (i) smanjivanje nezaposlenosti, (ii) smanjivanje segmentacije na tržištu rada i smanjivanje nepovoljnog položaja rizičnih grupa u zemlji, (iii)

---

1 Korjenić Omer, Globalizacija i tržište rada, IC Štamparija Mostar, Mostar, 2015., str. 37-38.

2 Meager Nigel, The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies, IES Working Paper: WP15, april 2008., str. 3.

promoviranje regionalne, kvalifikacijske i sektorske mobilnosti, te (iv) porast produktivnosti rada<sup>3</sup>.

„Naravno, u razdobljima (relativno) visoke nezaposlenosti češći su specijalni programi za poticanje zapošljavanja, jer u doba recesije ni poslodavci niti radnici nisu voljni podnijeti troškove stručnog osposobljavanja, prostorne pokretljivosti, pokretljivosti radnih mjesta i tako ukloniti manjkavosti na tržištu rada. Strukturna neusklađenost tada još više dolazi do izražaja te stoga ostaje na vladi da posebnim mjerama pokuša smanjiti nezaposlenost.“<sup>4</sup>

„Politike na tržištu rada obuhvaćaju skup raznolikih mjera, ali njihov je temeljni cilj poboljšanje *matching* procesa, npr. mjerama poput javnog posredovanja u zapošljavanju ili distribucijskih aspekata na tržištu rada, koji se ostvaruju mjerama za obučavanje dugotrajno nezaposlenih osoba za poslove koje su mogle popuniti nezaposlene osobe s većom razinom kvalifikacija.“<sup>5</sup>

Pojam *matching* može se objasniti kao postojanje usklađenosti ili ravnoteže na tržištu rada u odnosu između potražnje i ponude rada.

„Povećanje zaposlenosti i smanjenje socijalnih izdataka predstavlja dio strategije razvijenih zemalja i država članica EU pojedinačno. Saglasno preporukama relevantnih međunarodnih organizacija (OECD, ILO) predviđeno je formulisanje mjera zaštite nezaposlenih usmjerenih na zapošljavanje na poslovima sa minimalnim zaradama, fleksibilno radno vrijeme i beneficije na radnom mjestu.“<sup>6</sup>

U Evropskoj uniji u okviru metodologije Eurostata unutar statistike politika na tržištu rada data je klasifikacija vrsta odnosno oblika politika na tržištu rada tj. mjera zapošljavanja. U posebnom dokumentu o metodologiji utvrđeno je da su statistike politika na tržištu rada (PTR) jedan od izvora podataka za monitoring EU Smjernica za zapošljavanje kroz Evropa 2020 Zajednički okvir za procjene (ZOP). ZOP je sistem koji se bazira na indikatoru procjene, koji je razvijen i korišten od strane Evropske komisije, Komiteta za zapošljavanje i Komiteta za socijalnu zaštitu. Zatim se navodi da je niz pokazatelja za mjerenje trenutne situacije i trendova kroz vrijeme organizovan u vidu područja politika, a pokazatelji koji se tiču PTR spadaju u područje politika, i to su aktivne politike na tržištu rada i područje politika, te adekvatni i ka zapošljavanju orijentisani sistemi socijalne sigurnosti. Statistike politika na tržištu rada odnose se na intervencije na tržištu rada koje su javne intervencije na tržištu rada usmjerene na postizanje njegovog efikasnog funkcionisanja i ispravljanja neravnoteže. Intervencije PTR razlikuju se od drugih općih intervencija politike zapošljavanja po tome što su selektivnog

3 Obadić Alka, Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada, Financijska teorija i praksa, 27 (4) (529-546) str. 529.

4 Kerovec Nada, Mjere za poticanje zapošljavanja u Republici Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku, Vol. 1, No. 2, 1994, (125-133) str. 125.

5 Obadić A., op. cit., str. 532.

6 Vuković Drenka, Socijalna politika Evropske unije, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011., str. 182.

karaktera s ciljem favoriziranja pojedinih grupa na tržištu rada. Kao tri osnovne ciljne grupe su prepoznati: nezaposleni, zaposleni pod rizikom i neaktivni. Nadalje se navodi da su primarne ciljne grupe u većini zemalja oni ljudi koji su registrovani kao nezaposleni od strane javnih službi za zapošljavanje (JSZ) ili koji su trenutno zaposleni ali pod rizikom od nevoljnog gubitka posla zbog teških ekonomskih okolnosti za njihovog poslodavca. Ali, dalje, ciljevi politika na evropskom i nacionalnim nivoima su fokusirani ne samo na ove grupe nego i na širi krug ljudi koji se suočavaju sa nedostacima i barijerama koje bi ih mogle spriječiti od pridruživanja ili ponovnog pridruživanja radnoj snazi – a kao primjer se navode, žene koje ponovo ulaze u rad nakon porodične pauze, mladi ljudi koji traže svoj prvi posao, stariji radnici i radnici sa invaliditetom. U vezi s tim, ljudi koji se trenutno smatraju neaktivnim, ali koji bi htjeli ući na tržište rada također se tretiraju kao važna ciljna grupa PTR. Ističe se da razumljiva metodologija definira područje prikupljanja podataka o PTR, statističku jedinicu i pokrivenost, opisuje sistem klasifikacije intervencija PTR, i daje precizne smjernice za podatke koje treba osigurati.<sup>7</sup>

Navodi se da se podaci o politikama na tržištu rada baziraju na administrativnim izvorima, a države članice kompiliraju podatke o politikama na tržištu rada prema pravilima i smjernicama uspostavljenim u metodologiji o politikama na tržištu rada; i sve države su prošle obuku o ovoj metodologiji. Nakon što se dostave podaci Evropskoj komisiji preduzima se nekoliko validacija na tim podacima. Dodatno se stalno provode detaljni kvalitativni pregledi za svaku kategoriju i za vremenske serije, a sa ciljem da se dodatno poboljša ukupna kvaliteta baze podataka o politikama na tržištu rada.<sup>8</sup>

Eurostat je razvio, te održavao baze podataka o politikama tržišta rada (PTR) do 2013. godine, a zatim, od 2014. godine, ovu bazu podataka razvija i održava Generalni direktorat Evropske komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i inkluziju, a podatke o njima diseminira Eurostat.<sup>9</sup> Tako se u ovoj Metodologiji u okviru klasifikacije najprije pojašnjava da su sve intervencije politika na tržištu rada klasificirane prema vrsti radnje, što se odnosi na način kako intervencija djeluje na postizanju njenih ciljeva (npr. obuka ili poticaji za zapošljavanje). Navodi se dalje da klasifikacijska šema identificira jednu kategoriju politika na tržištu rada kao *usluge*, pet kategorija politika na tržištu rada kao *mjere* i dvije kategorije politika na tržištu rada kao *potpore*, od kojih većina ima dvije ili više podkategorija.<sup>10</sup>

---

7 Vidjeti: European Commission, Labour market policy statistics: Methodology 2018, str. 5.

8 Vidjeti: [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lmp\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lmp_esms.htm) Pristupljeno: 14.9.2021.

9 Vidjeti: [http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/FR/lmp\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/FR/lmp_esms.htm) Pristupljeno: 14.9.2021.

10 Vidjeti: European Commission, Labour market policy statistics: Methodology 2018, op. cit., str. 13.

Utvrđuje se sljedeća klasifikacija intervencija prema vrsti radnje:

**PTR Usluge**

1. Usluge na tržištu rada

**PTR Mjere**

2. Obuka
3. Poticaji za zapošljavanje
4. Zaštićeno i potpomognuto zapošljavanje i rehabilitacija
5. Direktno stvaranje posla
6. Poticaji za pokretanje biznisa

**PTR Potpore**

7. Održavanje prihoda za nezaposlene i podrška
8. Prijevremeno penzionisanje

Ranije su posebnu grupu u okviru mjera PTR činile *rotacija posla i dijeljenje posla*, ali su sada prebačene u grupu poticaja za zapošljavanje u sastavu ovih mjera, tako da se više ne govori o podjeli intervencija na kategorije od 1-9, već je to faktički od 1-8.<sup>11</sup> Međutim, u različitim tabelama i drugim statistikama Eurostata još se koristi oznaka klasifikacije od 1-9, što će se kasnije vidjeti u tabelarnim prikazima mjera zapošljavanja.

U okviru svake od ove tri grupe napravljene su dodatne klasifikacije na različite podgrupe.

U daljem radu razmatrat će se detaljnije aktivne mjere zapošljavanja odnosno politike na tržištu rada, prikazujući njihove ciljeve, oblike odnosno vrste, te značaj i ulogu u poboljšanju efikasnosti u funkcionisanju tržišta rada.

U okviru OECD-a slijedi se ista kategorizacija mjera zapošljavanja kao što je gore navedena podjela Eurostata. Na osnovu posljednjih podataka iz 2015. godine daje se ista klasifikacija mjera, samo sa određenim razlikama u terminologiji u okviru prve kategorije intervencija (Eurostat - usluge na tržištu rada) koje su u okviru OECD označene kao Javne službe za zapošljavanje i administracija, ali koje obuhvataju, okvirno, isti sadržaj aktivnosti kao i usluge u okviru Eurostatove podjele.<sup>12</sup>

### **3. Aktivne politike na tržištu rada – pojam i ciljevi**

Pojava aktivnih mjera zapošljavanja vezuje se za Švedsku, koja ih je uvela u svoj pravni sistem i počela primjenjivati 1950-ih godina.<sup>13</sup> Većina eksperata se slaže da su AMTR (aktivne mjere tržišta rada op.a. E.H.) začete u Švedskoj, sa uvođenjem Ren-Majdnerovog modela, ova strategija je imala nekoliko ciljeva:

---

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Vidjeti: <https://www.oecd.org/employment/Coverage-and-classification-of-OECD-data-2015.pdf> Pristupljeno: 22.09.2021.

<sup>13</sup> Vidjeti: Vuković Drenka, Arandarenko Mihail (ured.), Socijalne reforme – sadržaj i rezultati, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011., str. 155.



ravnopravna distribucija zarada, održiva puna zaposlenost i modernizacija švedske industrije.<sup>14</sup> Osim Švedske i druge nordijske zemlje su prihvatile ovaj oblik politika na tržištu rada, što ne iznenađuje s obzirom na model socijalne politike koji te države njeguju (socijalno-demokratski model, odnosno model države socijalnog blagostanja). Ove mjere zapošljavanja vezuju se za aktivaciju odnosno aktivno djelovanje učesnika tržišta rada, u cilju rješavanja problema nezaposlenosti poduzimanjem konkretnih akcija i programa. Njima se podstiču nezaposlena lica da poduzimaju određene aktivnosti, i da kroz odgovarajuće programe poboljšaju svoje mogućnosti za sticanje statusa zaposlenog lica.<sup>15</sup>

Važno pitanje kod analize mjera zapošljavanja jeste ono koje referira na ciljeve koji se žele postići primjenom ovih mjera. Da bi se predvidjele ovakve mjere zapošljavanja i odvojila budžetska sredstva za njihovo korištenje, mora se znati koji su njihovi ciljevi i da li u datom trenutku na tržištu rada postoje uslovi za primjenu određenih vrsta odnosno oblika aktivnih mjera zapošljavanja. O ciljevima mjera zapošljavanja dosta se istraživalo i postoje brojni radovi koji govore o njihovim osnovnim ciljevima. Tako npr. autor Peter Robinson razlikuje četiri vrste ciljeva aktivnih politika na tržištu rada: „(1) povećanje potražnje za radom, ili barem zapošljavanje u korist ciljnih grupa, kroz subvencije zapošljavanja i programa rada (...), (2) pružanje usluga/infrastrukture koji inače ne bi bili osigurani, zajednicama (...), (3) u zemljama OECD-a primarni cilj politika tržišta rada je da se poboljša efikasna ponuda radne snage, povećanjem šanse učesnika za dobivanje redovnog posla, kroz traženje posla, programa profesionalne obuke ili radnog iskustva (u privatnom ili javnom poslu), (...), (4) pored ovih ciljeva, u OECD-u svi programi su dio sistema koji provjerava da li učesnici ispunjavaju uvjete za primanje naknada (...)<sup>16</sup>, koje autor u radu detaljnije objašnjava.

Osim toga i Bonoli se u okviru svog istraživanja u dijelu u kojem prikazuje razvoj aktivnih mjera tržišta rada u zemljama OECD, osvrće i na ciljeve koji se žele postići njihovom primjenom, na način da razlikuje tri faze u njihovom razvoju kojima odgovaraju različiti ciljevi s obzirom na potrebe tržišta rada u tom vremenu. U vezi s tim Bonoli navodi: „analiza razvoja AMTR (aktivne mjere na tržištu rada op. a. E.H.) tokom posljednjih dvadeset godina ukazuje da je ovo područje socijalne politike bilo izloženo značajnim promjenama, na šta ukazuju podaci OECD koji

14 Ibid.

15 Tako i Kerovec Nada navodi da je „vrlo važno kako će programi aktivne politike tržišta rada biti definirani i kakav će imati obim, kako bi se postigao maksimalan efekt na zapošljavanje. Pri tom treba voditi računa o četiri značajke programa: - nivou novčane kompenzacije koja se daje učesnicima; - obimu ciljanja; - tipu programa; - trajanju programa i koordinaciji sa sistemom novčane naknade za vrijeme nezaposlenosti“. Kerovec Nada, Uloga i dometi aktivne politike u reguliranju tržišta rada, u: Prašo Murat ur., Uticaj transformacije vlasništva na nezaposlenost i zapošljavanje, Sarajevo: Programski odbor projekta Bosna i Hercegovina – mogućnost i perspektive razvoja, 2000. Biblioteka Bosna i Hercegovina mogućnosti i perspektive razvoja, (245-284) str. 246.

16 Robinson, P. (1998) Beyond Workfare: Active Labour?Market Policies. IDS Bulletin 29(1): 86-93, str. 90-91. Preuzeto sa: [https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9176/IDSB\\_29\\_1\\_10.1111-j.1759-5436.1998.mp29001010.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9176/IDSB_29_1_10.1111-j.1759-5436.1998.mp29001010.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Pristupljeno: 20.6.2021.

se mogu pratiti još od 1985. godine. (...) Možemo razlikovati tri faze u razvoju AMTR u zemljama OECD. Prvi period obuhvata 1950-e i 1960-e godine, kada su u kontekstu nedostataka tržišta rada, države počele da razvijaju aktivne mjere kako bi obezbijedile radnu snagu sa potrebnim kvalifikacijama, koje će odgovoriti potrebama industrijskih ekonomija u povoju. Glavni cilj implementiranih mjera u ovom periodu je bio ulaganje u ljudski kapital. Drugu fazu prati naftni šok iz 1970-ih godina. AMTR su suočene sa znatno otežanim okolnostima, čija je centralna karakteristika dugotrajno visoka stopa nezaposlenosti. U ovom periodu, glavni cilj AMTR jeste upošljavanje. Konačno, od sredine 1990-ih godina, glavni cilj AMTR jeste da obezbijede ponovno uključivanje na tržište rada nezaposlenih lica. Da bi se realizovao ovaj cilj, usvojen je čitav niz podsticajnih mjera i mjera koje bi trebalo da pruže pomoć licima prilikom zapošljavanja<sup>17</sup>.

Tržište rada je osjetljivo na razne vanjske uticaje koji vode ka njegovim čestim promjenama i oscilacijama sa ponudom i potražnjom radne snage. Konstantno praćenje stanja na tržištu rada i prilagođavanje tržišnih subjekata datim okolnostima nerijetko je povezano sa teškoćama. U početku postojao je jedan program mjera tzv. pasivne mjere zapošljavanja ili pasivne politike na tržištu rada (naknada za nezaposlenost, prijevremeno penzionisanje, kompenzacije za radnike u stečaju i sl.) putem kojeg su države nastojale da korigiraju tržišne nedostatke i pomognu nezaposlenim odnosno onima koji su usljed tih promjena stekli status nezaposlenih osoba, te da povećaju stopu zaposlenosti. Pokazalo se, ipak, da ove mjere nisu dovoljne u suzbijanju nezaposlenosti i povećanju zaposlenosti, te se javila ideja o njihovom dopunjavanju uvođenjem druge vrste mjera – aktivnih mjera zapošljavanja (aktivnih politika na tržištu rada).

„Aktivne politike tržišta rada (APTR) su politike intervencije na tržište rada koje država blagostanja koristi da ‘aktivno’ poveća vjerovatnoću zapošljavanja tražioca posla i da smanji agregatnu nezaposlenost. Glavni cilj APTR-a je stoga da poveća pojedinačne šanse za zapošljavanje učesnika programa. Drugi ciljevi mogu biti fokusirani na pojedinačnu produktivnost i zarade. U Sjedinjenim Američkim državama (SAD), programi se često fokusiraju na zarade kao ključni ishod, s obzirom da su APTR usmjerene prema hendikepiranim pojedincima i nastoje da ublaže siromaštvo. U Evropi, ishodi zapošljavanja su dobili najviše pažnje, uz pronalaženje posla. Kvalitet posla i trajanje posla također mogu igrati ulogu. Posljednjih godina, ishod u vidu „zapošljivosti“ poprimio je povećanu pažnju kao jedan od ciljeva APTR. ‘Zapošljivost’ približno opisuje potencijalnu sklonost pojedinca da nađe posao ili bude zaposlen. Jedan od ciljeva APTR, stoga, može biti da smanji udaljenost pojedinačnih tražioca zaposlenja od tržišta rada. Drugi mogući ciljevi APTR uključuju: stvaranje novih radnih mjesta; poboljšanje usklađenosti ponude i potražnje na tržištu rada; povećanje blagostanja učesnika APTR (a moguće zajedno i socijalne zaštite); i smanjenje troškova vlade. Ujednačavanje potrošnje kroz pružanje alternativnih opcija za zapošljavanje može

---

17 Bonoli Đulijano, Politička ekonomija aktivnih mjera na tržištu rada, u: Vuković D., Arandarenko M. (uredili), op. cit., str. 155.

također predstavljati cilj. Generalno, međutim, vjerovatnost zapošljavanja igra centralnu ulogu i kao ključni cilj programa i kao ishod mjera najčešće analiziran u evaluacijama programa.<sup>18</sup>

Najbolje rješenje bi predstavljala kombinacija aktivnih i pasivnih mjera zapošljavanja pažljivo planiranih za određene oblike nezaposlenosti, posebno dugotrajne nezaposlenosti ili nezaposlenosti teško zapošljivih kategorija osoba (žene, stariji radnici, invalidi, mladi...). Potrebno je da se uspostavi adekvatan odnos između ovih dviju vrsta mjera zapošljavanja, s ciljem da njihova kombinovana primjena osigura veću efektivnost u povećanju stope zaposlenosti na tržištu rada. Primjenom samo jedne vrste mjera zapošljavanja, bilo pasivnih ili aktivnih, ili preovladavajuća primjena samo jednih ili drugih, ne može biti dobar način za rješavanje problema na tržištu rada. To se može ilustrovati primjerom gdje u slučaju da je naknada za nezaposlenost visoka odnosno jednaka ili približna iznosu prosječnog dohotka i uključuje dugoročniji period ostvarivanja ovog prava, to bi mogao biti razlog destimulacije tražnje zaposlenja i pada motivacije nezaposlenih da aktivno traže zaposlenje. Isto tako ukoliko bi uključenost u aktivne mjere zapošljavanja isključivala pravo na primanje naknade za nezaposlenost, time bi i ove mjere izgubile svoju svrhu i ne bi bilo dovoljno korisnika uključenih u programe. Naime, vrlo je bitno kako će se uspostaviti odnos između primjene aktivnih i pasivnih mjera zapošljavanja. Pasivne mjere zapošljavanja bi trebale biti svojevrsno dopunsko i pomoćno sredstvo nezaposlenim licima dok oni aktivnim angažmanom pokušavaju da se vrate na tržište rada ili da se prvi put uključe na tržište rada. Aktivne mjere zapošljavanja kao što je npr. provođenje obrazovnih programa, profesionalne obuke i treninga ali i druge vrste ovih mjera u koje je uključeno nezaposleno lice, ne bi trebale da isključuju primjenu pasivnih mjera, posebno naknada za nezaposlenost, a koje ne bi trebale da budu visoke niti da traju duži period ili neodređeno vrijeme. Iako, i aktivne mjere zapošljavanja mogu učesnicima programa da osiguravaju primanje naknade uz učešće u određenom programu u sklopu aktivnih mjera, uz isključenje primjene naknada na osnovu pasivnih mjera. To je još jedan način za rješavanje ovog problema. U suprotnom, nezaposleni ne bi imali većeg motiva za korišćenje stečenih znanja i vještina u traženju posla. Naknada za nezaposlenost kao najčešća pasivna mjera zapošljavanja ne bi trebala da bude trajno ili dugotrajno rješenje za probleme nezaposlenih osoba, jer to nije u interesu ni tog pojedinca, ali nije prihvatljivo ni za ekonomski i socijalni sistem države, s obzirom na budžetska opterećenja i visinu uplata doprinosa koje osiguranici uplaćuju kod osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

O ovim pitanjima odnosa između aktivnih i pasivnih mjera zapošljavanja detaljniju i argumentovanu analizu daje John P. Martin, polazeći od postojećih istraživanja OECD o interakciji između aktivnih i pasivnih politika tržišta rada, navodeći da „nedavna istraživanja OECD-a također predlažu da je od vitalnog značaja fokusirati se na interakcije između aktivnih i pasivnih politika

---

18 Kluve Jochen, Active labour market policies with a focus on youth, European Training Foundation, 2014, str. 10.

tržišta rada ako se nastoji poboljšati efektivnost aktivnih politika tržišta rada. (...) Nezaposlenost i povezana socijalna davanja pružaju podršku za prihod nezaposlenima dok traže poslove. Dobro je poznato da takve beneficije mogu imati značajne efekte na poticaje za rad za nezaposlene i na ponašanje radnika i poslodavaca kod utvrđivanja plaća. Aktivne mjere zapošljavanja imaju za cilj da pomognu nezaposlenom da se vrati na posao i poveća njihove prospekte buduće zarade pružajući im niz usluga za zapošljavanje. Ali one također pružaju podršku za prihod nezaposlenim dok oni učestvuju u aktivnom programu i takvo učešće može uticati na buduće ostvarivanje prava na naknade za nezaposlene, time utičući na ponašanje učesnika na tržištu rada. Iz ovog razloga, važno je obratiti pažnju na interakcije između aktivnih mjera i sistema naknada za nezaposlene<sup>19</sup>.

Autor jasno ukazuje u čemu se ogleda važnost razmatranja odnosa između aktivnih i pasivnih mjera zapošljavanja, a u analizi koristi istraživanje OECD koje uključuje 17 država, te zaključuje da „sveukupno, dostupni dokazi sugerisu da zamjenske stope, bilo da su osigurane kroz nezaposlenost i povezane sisteme socijalnih naknada ili kroz aktivne programe, dovoljno su velike da bi imale potencijalno značajne efekte na poticaje za rad i na ponašanje pri utvrđivanju plaća<sup>20</sup>.

Isti autor nakon ove analize, iznosi određene procjene, navodeći da „u novijoj historiji aktivne i pasivne politike na tržištu rada u 17 OECD zemalja koje su pregledane predlažu sljedećih osam lekcija za dizajn budućih politika kako bi bile efektivnije: prvo, integrirati upućivanje na aktivne programe što bliže sa naknadom i zapošljavanjem. Idealno, sve tri osnovne funkcije trebaju biti pružene od strane istog glavnog (front-line) javnog biroa za zapošljavanje (tzv. „one-stop“ biro i za zapošljavanje). Drugo, koristiti „profiliranje“ za nove podnosiocima zahtjeva za beneficije kako bi se identificirali oni koji su pod rizikom da postanu dugotrajno nezaposleni; osigurati odmah ovima (ali ne i drugima) pomoć u vidu savjetovanja i traženja posla. Treće, učiniti pasivnu podršku prihoda „aktivnom“ koliko je god moguće koristeći instrumente kao što su bonusi za ponovno zapošljavanje, beneficije za rad, redovni kontakti podnosioca zahtjeva sa javnom službom za zapošljavanje, klubovima za traženje posla itd. Četvrto, koristiti „dostupnost za posao“ (da bude kontrolisan putem testova za rad) i „inicijativa za traženje posla“ (da budu potvrđeni od strane poslodavaca) kao nezavisnih kriterija koji moraju biti ispunjeni da bi se osoba kvalifikovala za nastavak primanja beneficija (npr. oba kriterija moraju biti ispunjena u Švicarskoj). Peto, učiniti da nastavak primanja podrške prihodu bude uslovljeno prihvatanjem učešća u aktivnim programima nakon određenog minimalnog trajanja nezaposlenosti (recimo nakon šest ili osam mjeseci); međutim, bez garantovanja praznih mjesta u programu do tog vremena, već rukovati fleksibilno sa upućivanjem u skladu sa dostupnošću praznih mjesta koji odgovaraju potrebama tražioca posla u pitanju. Šesto, osigurati da

19 Martin John P., What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, OECD Economic Studies No. 30, 2000/I, (79-113) str. 99-100.

20 Ibid., str. 100-102.

učesnici u programima profesionalnog osposobljavanja i zapošljavanja u javnom sektoru i dalje budu na raspolaganju za rad na otvorenom tržištu rada; ohrabriti ih da se aktivno uključe u traženje posla. Sedmo, osigurati da učestvovanje u programima profesionalnog osposobljavanja i zapošljavanja u javnom sektoru ne služi uglavnom za uspostavljanje novih prava na beneficije. Jedan način za osiguranje ovog jeste činjenje trajanja subvencije za zapošljavanje u privatnom sektoru kraćim od perioda minimalnog doprinosa koji se zahtijeva za ostvarivanje prava na beneficije. Ovi koraci će minimizirati takozvani „carousel efekat“, pri čemu se znatan broj dugotrajno nezaposlenih kreće između perioda primanja beneficija i učešća u programu. Istraživanje OECD-a je pokazalo da je carousel efekat značajan problem u mnogim evropskim zemljama. Neke zemlje, npr. Danska, Finska, Norveška i Švicarska, nedavno su preduzele korake za suzbijanje te mogućnosti. Konačno, istražiti načine kako bi se javne službe za zapošljavanje učinile efikasnijim dajući veću ulogu ulozi tržišnih signala. Na primjer, mnoge aktivne mjere, posebno programe profesionalne obuke, pruža javni sektor i ovo možda i nije najefikasniji oblik njihovog osiguranja. Neke zemlje počinju da eksperimentišu u ovoj oblasti sa nizom inicijativa dizajniranih da daju veću ulogu agencijama iz privatnog sektora u pružanju aktivnih mjera<sup>21</sup>.

„Aktivna politika tržišta rada (APTR) može pomoći u ublažavanju (smanjivanju) strukturnoga (frikcijskog) nesklada između ponude i potražnje, u prvom redu smanjivanjem profesionalnog i prostornog nesklada između ponude i potražnje te povećanjem transparentnosti tržišta rada.“<sup>22</sup>

Aktivne mjere zapošljavanja, nakon uvođenja u pojedinim državama, počinju da budu isticane kao važne politike od strane raznih međunarodnih organizacija, u prvom redu OECD-a, a zatim i Evropske unije što je izloženo kroz sadržaj i ciljeve Evropske strategije zapošljavanja.

„OECD je dugo zagovarao aktivne politike tržišta rada (APTR) i redovno reafirmira ovu preporuku, kao na primjer u OECD Jobs Study iz 1994. godine. Reforma zakonodavstva države blagostanja u SAD-u 1996. godine i Luksemburške smjernice za zapošljavanje usvojene od strane EU 1997. godine bili su ključni događaji koji su definirali viziju aktivne politike tržišta rada bazirane na principima *aktivacije*, kada se očekuje od primaoca beneficija da aktivno traže posao ili da učestvuju u programu kako bi promovirali svoje izgleda za posao - takozvani pristup “međusobnih obaveza”. U Sjedinjenim Američkim Državama, veliki pad u broju predmeta dogodio se nakon reforme države blagostanja koja je utjelovila ove principe. Unutar EU, stvarna implementacija principa aktivacije je bila promjenjiva a takvi su bili i ishodi: nezaposlenost je pala u nekim zemljama, ali je i dalje ostala na visokim nivoima u drugim.“<sup>23</sup>

21 Ibid., str. 105-106.

22 Bejaković Predrag, Opasnost od dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj, Radno pravo – stručni časopis, septembar 2013, Br. 09/13., (72-81) str. 74.

23 OECD Employment Outlook, Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts, OECD 2005, str. 174.

Uz pojam aktivnih mjera zapošljavanja (aktivne politike na tržištu rada) autori ističu pojavu i korištenje i pojmova (instituta) koji se označavaju kao aktivacija, *workfare* (obaveza obavljanja rada) i *to make work pay* (da posao bude isplativ). Tako npr. Ballester objašnjava pojam 'aktivacija' na sljedeći način: „ativacija u suštini znači proces kretanja iz pasivne situacije u aktivnu i povezan je sa širokim krugom politika (ciljeva i instrumenata) usmjerene ka ljudima koji primaju javne beneficije i/ili koji su isključeni sa tržišta rada. Karakteriše ga mješavina stimulativnosti i nestimulativnosti (incentives and disincentives), i zasnovan je na pretpostavci da se građani ponašaju racionalno, reaguju na odgovarajući način na vanjske stimulacije i uvijek pokušavaju maksimizirati prihode“<sup>24</sup>.

Isti autor, Ballester, smatra da je „aktivacija povezana sa dva važna pojma: *workfare* i *to make work pay*“, te, između ostalog, ističe da „*workfare* znači uvođenje zahtjeva rada za ljude koji traže podršku putem javnih prihoda“, odnosno autor smatra da „to implicira da onima koji imaju određena prava njihove beneficije mogu biti redukovane ili čak i povučene ako oni ne učestvuju u određenoj vrsti radnih ili profesionalnih obuka (...)“, a s druge strane, on smatra da „isplativ posao (*to make work pay*) znači da država mora da osigura da je rad uvijek interesantnija opcija od primanja socijalnih beneficija“<sup>25</sup>.

O pojmu 'workfare' istraživao je i pisao i Peter Robinson, koji ovaj pojam razmatra u vezi sa aktivnim politikama tržišta rada, te on smatra da je *workfare* „pojam sjevernoameričkog porijekla korišten da opiše režim u kojem postoji zahtjev da korisnici socijalnih naknada preduzimaju rad sponzorisan od strane države kao uslov za primanje tih naknada“<sup>26</sup>.

„Sredinom 1990-ih godina, u zemljama OECD polako je počeo da se nazire preokret u pogledu AMTR. Ekonomski kontekst je bio izmijenjen. Prvo, nakon sredine 1990-ih godina, uslovi na tržištu rada su počeli da se poboljšavaju. Drugo, nezaposlenost je u suštini nastala kao posljedica povećane ponude nisko kvalifikovanih radnika koji imaju poteškoća da zarađuju više od visine beneficija na koje ostvaruju pravo. Ovakve okolnosti su rezultirale razvijanjem nove uloge AMTR, sa snažnim naglaskom na mjere koje će podsticati zapošljavanje i pomoć prilikom zapošljavanja. Ova promjena je bila praćena i promjenama u preovlađujućoj terminologiji, sa sve učestalijom upotrebom pojma „aktivacija“. Nesporno je da su se članice OECD kretale u ovom pravcu, ali prema sasvim iznenađujućem redoslijedu. Pioniri u ovoj fazi razvoja nisu bile države koje su inicirale uvođenje AMTR u prethodnim periodima. Prema jednom broju autora, prisustvo ranijih oblika AMTR je čak usporilo razvoj koncepta „aktivacije“.“<sup>27</sup>

---

24 Ballester Ramon, *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, Jornadas de Economía Laboral, str. 7. Dostupno na: <https://web.ua.es/jelalicante/Ballester-EES-labour-market-policies-Spain.pdf> Pristupljeno: 15.7.2021.

25 Ibid., str. 8.

26 Robinson P., op. cit., str. 87.

27 Bonoli D., op. cit., str.160-161.



#### 4. Aktivne politike na tržištu rada u Evropskoj uniji

U Evropskoj uniji utvrđena je posebna klasifikacija politika na tržištu rada (PTR), u skladu sa Eurostatovom metodologijom, prema kojoj postoje tri grupe intervencija na tržištu rada sa različitim podgrupama unutar ove podjele. Prva grupa intervencija na tržištu rada obuhvata usluge na tržištu rada (PTR usluge), a druga grupa obuhvata mjere koje suštinski predstavljaju aktivacijske mjere (PTR mjere). Treću grupu intervencija na tržištu rada čine potpore (PTR potpore), koje najčešće obuhvataju naknadu za nezaposlenost ili prijevremeno penzionisanje.

„Smjernice za zapošljavanje se posebno odnose na pružanje aktivnih politika na tržištu rada, koje pokrivaju PTR mjere i PTR usluge, i adekvatne sisteme socijalne sigurnosti, koji uključuju PTR potpore.“<sup>28</sup>

Prve dvije grupe intervencija u okviru Eurostatove metodologije zajedno zapravo odgovaraju onome što se smatra aktivnim mjerama zapošljavanja, dok treća grupa intervencija predstavlja pasivne mjere zapošljavanja.

U okviru prve grupe politika na tržištu rada koje čine usluge nabrajaju se sljedeće podgrupe:<sup>29</sup>

##### 1. Usluge na tržištu rada

###### 1.1. Usluge klijentima

- a. Usluge informisanja
- b. Upravljanje pojedinačnim slučajevima

###### 1.2. Druge aktivnosti javnih službi za zapošljavanje

- c. Upravljanje mjerama politika na tržištu rada
- d. Upravljanje potporama politika na tržištu rada
- e. Ostale usluge/aktivnosti

Usluge na tržištu rada (kategorija 1) čine sve usluge i aktivnosti preduzete od strane javnih službi zapošljavanja zajedno sa uslugama osiguranim od strane drugih javnih agencija ili bilo kojih drugih tijela ugovorenih u okviru javnih finansija, koje olakšavaju integraciju nezaposlenih i drugih tražioca zaposlenja na tržištu rada ili koji pomažu poslodavcima u regrutovanju ili odabiru osoblja. Usluge klijentima su usluge osigurane od strane javnih službi za zapošljavanje ili drugih tijela, koji olakšavaju integraciju nezaposlenih i drugih tražioca zaposlenja na tržištu rada ili koji pomažu poslodavcima u regrutovanju ili odabiru osoblja.

Usluge informisanja su otvorene usluge za tražioce zaposlenja koje osiguravaju ad hoc informacije i upućivanja ka mogućnostima za posao, obuku i druge oblike pomoći, zajedno sa službama za posredovanje u zapošljavanju za poslodavce. Usluge upravljanja pojedinačnim slučajevima su usluge individualizirane pomoći (npr. intenzivno savjetovanje i vođenje, pomoć u traženju posla) i praćenje za nezaposlene osobe predviđeno kao dio planiranog puta prema trajnom zaposlenju

28 Preuzeto sa: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy> Pristupljeno: 22.01.2021.

29 Podjela i objašnjenje mjera unutar prve grupe politika preuzeto iz: European Commission, Labour market policy statistics, op. cit., str. 13-15.



ili ponovnom zaposlenju. Ovdje su uključeni finansijska pomoć za nezaposlene u slučaju troškova putovanja na intervju, drugi troškovi povezani sa traženjem zaposlenja i slični slučajevi. Druge aktivnosti JSZ (javnih službi za zapošljavanje) - ova kategorija pokriva sve ostale usluge i aktivnosti preduzete od strane JSZ kao što je definirano gore i koji nisu pokriveni ni u jednoj drugoj kategoriji. Slične usluge i aktivnosti preduzete od organizacija koje nisu JSZ nisu uključene. Upravljanje mjerama politika na tržištu rada pokriva aktivnosti JSZ povezane sa implementacijom PTR mjera. Upravljanje PTR potporama pokriva aktivnosti JSZ povezane sa upravljanjem i plaćanjem PTR potpora i/ili superviziju od strane JSZ drugih tijela koji vrše funkciju plaćanja/upravljanja. Druge usluge/aktivnosti je kategorija koja pokriva sve druge usluge, aktivnosti i opće troškove JSZ i koji nisu pokriveni niti u jednoj drugoj kategoriji baze podataka politika na tržištu rada.

Drugu grupu čine mjere politika na tržištu rada (aktivacijske mjere) u koje spadaju sljedeće podgrupe:<sup>30</sup>

### **1. Osposobljavanje**

- a. Institucionalno osposobljavanje
- b. Osposobljavanje na radnom mjestu
- c. Naizmjenično osposobljavanje
- d. Specijalna podrška za pripravnništvo

### **2. Poticaji za zapošljavanje**

- a. Poticaji za angažman (recruitment)
  - i. Trajni
  - ii. Privremeni
- b. Poticaji za održavanje zaposlenosti
- c. Rotacija posla i dijeljenje posla
  - i. Rotacija posla (job rotation)
  - ii. Dijeljenje posla (job sharing)
- d. Zaštićeno i potpomognuto zapošljavanje i rehabilitacija
  - i. Zaštićeno i potpomognuto zapošljavanje
  - ii. Rehabilitacija
- e. Direktno stvaranje posla
- f. Poticaji za pokretanje biznisa

Osposobljavanje pokriva mjere usmjerene da poboljšaju zapošljivost ciljnih grupa politika na tržištu rada kroz obuku, i koje su finansirane od strane javnih tijela. Institucionalno osposobljavanje pokriva mjere gdje se većina vremena za osposobljavanje (75% i više) potroši u instituciji za osposobljavanje (škola/koledž, centar za osposobljavanje ili slično). Osposobljavanje na radnom mjestu pokriva mjere gdje se većina vremena za osposobljavanje (75% i više) potroši na radnom mjestu. Naizmjenično osposobljavanje pokriva mjere gdje je vrijeme za osposobljavanje jednako podijeljeno između institucije za osposobljavanje i radnog mjesta.

---

30 Podjela i objašnjenje mjera unutar druge grupe politika preuzeto iz: Eurostat, Labour market policy statistics, op. cit., str. 15-20.

Specijalna podrška za pripravnništvo pokriva mjere koje pružaju posebnu podršku za pripravnicičke šeme putem:

- Poticaja poslodavcima da angažuju pripravnike, ili
- Naknade za osposobljavanje za posebne ugrožene grupe.

Rotacija posla i dijeljenje posla više se ne koristi. Mjere ove vrste su sada uključene u podkategoriju (poticaji za zapošljavanje). Poticaji za zapošljavanje pokrivaju mjere koje olakšavaju angažovanje nezaposlenih osoba i drugih ciljnih grupa, ili pomažu u osiguranju kontinuirane zaposlenosti ljudi u riziku od nevoljnog gubitka posla. Poticaji za zapošljavanje se odnose na subvencije za poslove na otvorenom tržištu koji mogu postojati ili biti kreirani bez javnih subvencija u nadi da će biti održive nakon završetka perioda subvencioniranja. Poticaji za angažman (recruitment) su mjere koje pružaju poticaje za stvaranje i uzimanje novih poslova ili koje promovišu prilike za poboljšanje zapošljivosti kroz radno iskustvo, i koje su plative samo za ograničeni period. Trajni poticaji za angažman (recruitment) su mjere koje pružaju poticaje povezane sa stalnim poslovima (ugovori na neodređeno). Privremeni poticaji za angažman (recruitment) su mjere koje pružaju poticaje povezane sa privremenim poslovima (ugovori na određeno). Poticaji za održavanje zaposlenosti su mjere koje pružaju poticaje za zadržavanje zaposlenosti ljudi u riziku od nevoljnog gubitka posla zbog restrukturiranja ili drugih ekonomskih teškoća. Rotacija posla i dijeljenje posla (job rotation i job sharing) pokrivaju mjere koje olakšavaju umetanje nezaposlene osobe ili osobe iz druge ciljne grupe na radno mjesto zamijenjujući sate koje je radio postojeći zaposlenik. Rotacija posla (job rotation) pokriva punu zamjenu zaposlenika od strane nezaposlene osobe ili osobe iz druge ciljne grupe na određeno vrijeme. Dijeljenje posla (job sharing) pokriva parcijalnu zamjenu zaposlene osobe od strane nezaposlene osobe ili osobe iz druge ciljne grupe. Zaštićeno i podržano zapošljavanje i rehabilitacija je kategorija koja pokriva mjere koje su usmjerene na promovisanje integracije na tržištu rada osoba sa smanjenom radnom sposobnošću putem zaštićenog ili podržanog zapošljavanja ili putem rehabilitacije. Zaštićeno i podržano zapošljavanje pokriva mjere koje osiguravaju subvencije za produktivno zapošljavanje ljudi sa trajno (ili dugotrajno) smanjenom sposobnošću za rad. Zaštićeno zapošljavanje odnosi se na zapošljavanje u preduzeću koje djeluje na komercijalnom tržištu, sa ili bez javne podrške, i uspostavljeno posebno za zapošljavanje ljudi sa invaliditetom ili drugim radnim ograničenjima, ali koje isto mogu zapošljavati i zdrave ljude (bez invaliditeta) u ograničenom omjeru. Podržano zapošljavanje odnosi se na zapošljavanje u redovnom radnom okruženju gdje su ljudi sa invaliditetom ili drugim radnim ograničenjima osposobljeni putem javne podrške (finansijske ili druge) da rade pored zdravih zaposlenika (bez invaliditeta). Rehabilitacija pokriva mjere koje osiguravaju rehabilitaciju za osobe sa smanjenom radnom sposobnošću (privremenom ili trajnom) i koji ciljaju da pomognu učesnicima da se prilagode svojoj nesposobnosti ili stanju i razviju kompetencije koje ih pripremaju da pređu na posao ili (uključujući zaklonjeno i podržano zapošljavanje) redovnu obuku. Direktno stvaranje posla pokriva mjere

koje kreiraju dodatne poslove, obično od interesa zajednice ili društveno korisno s ciljem da se nađe zaposlenje za dugotrajno nezaposlene ili osobe koje je na drugi način teško plasirati. Poticaji za pokretanje biznisa (Start-up incentives) pokrivaju mjere koje promovišu preduzetništvo ohrabrujući nezaposlene i druge ciljne grupe da započnu svoj vlastiti biznis ili da postanu samozaposleni.

Treću grupu intervencija na tržištu rada u okviru EU, kako je predviđeno Metodologijom iz 2018., predstavljaju pasivne mjere zapošljavanja, koje nisu predmet analize u ovom radu.

„U mnogim slučajevima, razvoj AMTR je bio fokusiran na utvrđivanje u kojoj mjeri postojeće mjere na tržištu rada mogu biti kombinovane sa aktivnim pristupom. Bizmarkovski model socijalnog osiguranja se smatra posebno teškim za „preusmjeravanje“ ka aktivnim mjerama na tržištu rada. U Njemačkoj, na primjer, princip socijalnog osiguranja, koji podrazumijeva ostvarivanje prava putem uplaćivanja doprinosa, ne može se lako pomiriti sa principima uslovljavanja i obaveznosti, koji su uobičajeni u većini sistema koji počivaju na aktivnim mjerama na tržištu rada.“<sup>31</sup>

Često se u različitim istraživanjima ističe značaj mjera zapošljavanja koje su usmjerene na ulaganje u radnu snagu odnosno obrazovanje, obuku, treninge nezaposlenih. Iz prethodno navedenih EU i OECD klasifikacija jasno je da se aktivne mjere zapošljavanja najvećim dijelom odnose na razne oblike osposobljavanja nezaposlenih, pored postojanja i drugih oblika ovih mjera već gore nabrojanih. Mjere koje se tiču osposobljavanja nezaposlenih obuhvataju profesionalne obuke nezaposlenih općenito, zatim posebno obuke za starije radnike, za mlade osobe, te osobe sa invaliditetom. Očigledno je prepoznat značaj obrazovanja i osposobljavanja u širem smislu, kao važnog koraka na putu prevazilaženja deficita na tržištu rada i povećanju mogućnosti za ponovno zapošljavanje ili prvo zapošljavanje.

„Konkurentski položaj određene nacionalne ekonomije ili preduzeća ovisi prvenstveno o kvaliteti raspoloživih ljudskih resursa. Korištenje tih resursa i ulaganje u njihovu kvalitetu glavni su čimbenici ekonomskog i socijalnog napretka. Ulaganjima u obrazovanje omogućava se stjecanje novih znanja i vještina, potrebnih za očuvanje postojećih radnih mjesta, ali i oblikovanje i otvaranje novih radnih mjesta.“<sup>32</sup>

U državama članicama EU primjenjuju se odgovarajući programi zapošljavanja odnosno mjere zapošljavanja, koje, naravno, obuhvataju i mjere profesionalnog osposobljavanja odnosno obuke. U tom smislu je važna djelatnost koju provodi Evropski socijalni fond.

„Borba protiv visoke nezaposlenosti (...) započinje aktivnostima na prevazilaženju kvalifikacionog deficita na strani ponude. Konkretan program

---

31 Clasen J., *Motives, Means and Opportunities: reforming Unemployment Compensation in the 1990s*. West European Politics, 23, 89-112., navedeno prema: Bonoli Đ., op. cit., str. 150.

32 Begović Vitomir, *Obrazovanje u funkciji prevencije nezaposlenosti u uvjetima viška radnika, Radno pravo – stručni časopis*, juli/avgust 2011, Br. 7-8/11, (80-85) str. 80.

mjera usvajaju i sprovode zemlje članice. Bitno je da se ostvaruju ciljevi Evropske strategije zapošljavanja. Značajnu ulogu u tome ima Evropski Socijalni Fond (ESF). To je jedan od četiri strukturna Fonda čija je namjena investiranje u humani kapital. Zapravo putem ovog Fonda EU potpomaže programe obrazovanja i obuke kako bi ljudi mogli lakše naći posao ili ga sačuvati (...) Nove vještine daju ljudima veće izgleda da pronađu bolji posao na tržištu rada, a firmama da koristeći te okolnosti ostvare veću konkurentnost i rast naročito u novim sektorima (...) Zapošljavanje je najbolji način socijalne integracije koju Evropa uzdiže na sam vrh prioriteta koje će rješavati na početku 21. vijeka.<sup>33</sup>

Aktivne politike tržišta rada uvedene su kao novo sredstvo za borbu protiv nezaposlenosti i veće aktiviranje tržišnih subjekata. Pokazale su se kao mjere u koje vrijedi ulagati, te su nakon njihovog uvođenja u nordijskim zemljama kao pionirima, one počele da privlače pažnju i drugih zemalja, te se sve više ulaže sredstava u njihovu primjenu. Različite vrste ovih mjera i njihove kombinacije vodile su ka pozitivnim efektima na tržištu rada. Ali, njihova primjena nije uvijek garancija afirmacije na tržištu rada. Ovo su bitne mjere, ali ujedno i one posjeduju određene nedostatke, odnosno određeni negativni aspekti njihove primjene dolaze do izražaja, kao što i pasivne mjere zapošljavanja imaju svoje negativne efekte. Bitno je voditi računa o takvim svojstvima prilikom primjene aktivnih mjera, te ih prilagoditi postojećem stanju na tržištu rada.

Strategije EU daju smjerove državama članicama za odgovarajuća prilagođavanja u okviru njihovih ekonomskih i socijalnih politika, a smjernice koje se donose u okviru strategija preciznije utvrđuju pravce za države članice u reguliranju politike zapošljavanja. Države trebaju da u svojim nacionalnim sistemima usvajaju strategije za primjenu mjera zapošljavanja, a koje moraju biti jasne i precizne. U EU je uspostavljena precizna metodologija mjera zapošljavanja, na osnovu koje sve države članice dostavljaju izvještaje koji prate klasifikaciju određenu navedenom metodologijom i tako se dobiva jedinstveni prikaz preduzetih mjera zapošljavanja (za sve tri kategorije intervencija: usluge na tržištu rada, mjere i potpore) izloženih prema jednakim principima za svaku pojedinu državu članicu.

Politika tržišta rada je bitan segment šire i sveobuhvatnije politike zapošljavanja. EU je primijenila različite mjere i programe sa ciljem provođenja reformi na tržištu rada u uslovima nastale ekonomske krize, ispravljajući nastale tržišne poremećaje. Svakako da je u tom smislu najbitnije bilo usvajanje u 2010. godini Strategije Evropa 2020 za *pametnan, održiv i uključiv rast*<sup>34</sup>, sa odgovarajućim ciljevima, te vodećim inicijativama i smjernicama.

---

33 Radić Jova, Politika tržišta rada i strategija zapošljavanja, Privredna izgradnja (2005) XLVIII, 1-2, (81-92) str. 87-88.

34 Strategija je predstavljena u Komunikaciji Evropske komisije od 03. marta 2010. godine. European Commission, Communication from the Commission, Europa 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels 3.3. 2010 COM(2010)2020 final.

U okviru postavljenih ciljeva Strategije države članice ostvaruju odgovarajuće nacionalne ciljeve prilagođene svakoj konkretnoj nacionalnoj situaciji, te su dužne da postupaju u skladu sa osnovnim smjernicama iz oblasti zapošljavanja i ekonomskih politika. Ali i države su obavezne da redovno izvještavaju Evropsku komisiju o napretku putem Nacionalnih reformskih programa i Programa stabilizacije odnosno konvergencije i sl., na osnovu kojih izvještaja se pokazuje koliko su države članice napredovale u regulisanju ekonomskih i socijalnih politika odnosno stanja na tržištu rada, te da li su postupile u skladu sa eventualnim preporukama Vijeća EU. Države članice dobivaju odgovarajuću ocjenu svojih nacionalnih programa kroz izvještaje Komisije, te na osnovu preporuka Vijeća mogu da saniraju propuste i učine nove korake za popravljjanje situacije na tržištu rada.

## **5. Aktivne politike na tržištu rada prema klasifikaciji OECD-a**

OECD se u svom istraživanju bavi pitanjem aktivacije na tržištu rada, odnosno aktiviranjem tražioca zaposlenja i generalno već dugo vremena podstiče države članice da primjenjuju aktivacijske mjere.

„Tokom tri posljednje decenije vlade su u mnogim državama članicama OECD nastojale aktivirati njihove države blagostanja (welfare states). Ne postoji opća definicija aktivacije ali osnovni ciljevi su da se dovede više ljudi u efektivnu radnu snagu, da se neutrališu potencijalni negativni efekti nezaposlenosti i povezanih beneficija na radne poticaje provođenjem njihove uvjetovanosti na aktivno traženje posla i učešća u mjerama radi poboljšanja zapošljivosti, i da se upravlja službama zapošljavanja i drugim mjerama tržišta rada tako da one efektivno promovišu i pomažu povratak na posao.“<sup>35</sup>

Također, OECD u svojoj analizi iz 2006. godine razmatra aktivne politike tržišta rada kao komponentu ‘aktivacijske strategije’, te navodi da „aktivacijski programi mogu imati veliki uticaj na ishode zaposlenosti i nezaposlenosti, i primanje beneficija, posebno gdje su prava na beneficije dugog ili neodređenog trajanja“<sup>36</sup>.

„Aktivne mjere na tržištu rada su različitog porijekla i forme.“<sup>37</sup> „Jedan broj autora je pokušao da razriješi ovu ambivalentnost razlikujući dvije vrste aktivnih mjera na tržištu rada ili aktivacije: mjere koje bi trebalo da unaprijede ljudski kapital i mjere koje bi trebalo da korisnike socijalne pomoći uključe u tržište rada.“<sup>38</sup>

35 OECD, OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, 2013., str. 132.

Dostupno na: [http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013\\_empl\\_outlook-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013_empl_outlook-2013-en) Pristupljeno: 5.5.2021.

36 OECD Employment Outlook 2006, Boosting Jobs and Incomes: Boosting Jobs and Incomes, OECD, 2006., str. 74.

37 Bonoli, op. cit., str. 151.

38 Ibid.

Na osnovu analize i istraživanja aktivnih mjera zapošljavanja, uočava se da se autori najviše pozivaju na kategorizaciju ovih mjera koju daje OECD.

„OECD-ova baza podataka pokriva pet osnovnih kategorija ‘aktivnih programa tržišta rada’“ (APTR) kako slijedi:

- **Javne službe zapošljavanja i administracija.** Ovo uključuje aktivnosti plasiranja slobodnih radnih mjesta, upravljanje naknadama za nezaposlene i upućivanje tražilaca posla na odgovarajuće programe na tržištu rada.

- **Obuka na tržištu rada** podijeljena je na dvije kategorije: a) trošenje na profesionalne i dopunske obuke za nezaposlene; i b) obuka za starije zaposlenike zbog razloga tržišta rada.

- **Mjere za mlade** uključuju: a) obuke i programe zapošljavanja usmjerene na mlade nezaposlene; b) pripravnička obuka, koja je većinom određena za one koji napuste školovanje, a ne za nezaposlene.

- **Potpore za zapošljavanje** podijeljene su u tri kategorije: a) potpore za zapošljavanje novih radnika, npr. potpore isplaćene privatnim poslodavcima da bi se time oni ohrabрили da zaposle nezaposlene radnike; b) pomoć nezaposlenim osobama koje žele da pokrenu svoj vlastiti biznis; i c) direktno stvaranje novih radnih mjesta za nezaposlene u javnim ili neprofitnim sektorima.

- **Mjere za osobe sa invaliditetom** uključuju profesionalnu rehabilitaciju – obuku i srodne mjere kako bi osobe sa invaliditetom učinile zapošljivijima – i zaštićene radne programe koji direktno zapošljavaju osobe sa invaliditetom.<sup>39</sup>

„OECD sarađuje sa Eurostat-om i GD V (Generalni direktorat V op.a. E.H.) Evropske komisije u nastojanju da proširi obim informacija dostupnih o javnom trošenju za APTR i učesnicima programa i da poboljša njihovu uporedivost.“<sup>40</sup>

## 6. Zaključak

Situacije kao što je pojava recesije i specifični problem kao što je nastanak pandemije COVID-19 dovele su u pitanje sposobnost tržišta rada za samoregulatorno djelovanje, te stvorile potrebu za državnim intervencionizmom. Putem socijalne politike i politike zapošljavanja može se djelovati na tržište rada tako da se negativne posljedice koje nastaju kao rezultat slobodne tržišne utakmice otklone državnim intervencijom. Posljedice finansijske i ekonomske krize, a kasnije i posljedice proglašenja pandemije COVID-19 pokazale su nemogućnost tržišta da otkloni nastale nedostatke, koji se sastoje u padu stope zaposlenosti, odnosno povećanju stope nezaposlenosti, te pogoršanju položaja posebno ranjivih grupa na tržištu rada (mladi, žene, osobe sa invaliditetom, stariji radnici, dugotrajno nezaposleni i sl.). Ovi događaji su vratili u fokus pitanje primjene mjera zapošljavanja kao načina za prevazilaženje tržišnih nedostataka. Uvođenje i primjena mjera zapošljavanja odnosno politika na tržištu rada (aktivnih

39 Martin J.P., op. cit., str. 82.

40 Ibid., str. 82.



i pasivnih politika) došlo je kao rezultat nastojanja da se njihovim korištenjem isprave nedostaci na tržištu rada i omogućiti normalno funkcionisanje tržišta rada, te da se uspostave pozitivni trendovi u njegovom razvoju. Usvajanje mjera zapošljavanja ima za cilj da se njihovom primjenom na tržištu rada poboljšaju njegove performanse u pogledu stabilizacije i povećanja zaposlenosti, smanjenja nezaposlenosti, posebno nezaposlenosti marginaliziranih grupa. Aktivne i pasivne mjere na tržištu rada odnosno politike na tržištu rada čine veliku grupu različitih mjera, instrumenata i aktivnosti putem kojih se nastoji pomoći nezaposlenim osobama da se uključe na tržište rada. Primjena mjera zapošljavanja potaknuta je nastankom ekonomskih kriza, pa se u takvim okolnostima najviše i koriste. Iako se u takvim slučajevima najprije poseže za tzv. pasivnim mjerama zapošljavanja kao što su najčešće naknade za nezaposlenost, kako bi se pomoglo korisnicima ovih prava da osiguraju ispunjenje minimalnih životnih potreba, ipak, akcenat bi trebao biti na primjeni aktivnih mjera. Aktivnim mjerama zapošljavanja želi se dugoročno pomoći nezaposlenim licima da se uključe na tržište rada odnosno da se ponovo vrate na tržište. To su razni oblici ulaganja u radnu snagu, njenog osposobljavanja odnosno dokvalifikacije i prekvalifikacije za obavljanje određenih poslova, ili su to mjere usmjerene ka posebno ranjivim grupama na tržištu rada: mladima, ženama, osobama sa invaliditetom, starim osobama, dugotrajno nezaposlenim. Ove mjere imaju različite podkategorije koje se odnose na slučajeve posredovanja u zapošljavanju (rad službi za zapošljavanje), ulaganja u osposobljavanje nezaposlenih osoba, sufinansiranja zapošljavanja, direktnog stvaranja posla, potpomognutog zapošljavanja i rehabilitacije, davanja poticaja za samozapošljavanje i dr.

Ukoliko se analiza mjera zapošljavanja vrši uz primjenu konkretnih pokazatelja kao što je iznos BDP-a usmjerenog na trošenje za ove mjere, promjena stope zaposlenosti i nezaposlenosti, i slični parametri, mogu se utvrditi konkretni rezultati u efektivnosti sprovođenja mjera zapošljavanja na tržištu rada. Mjere zapošljavanja predstavljaju korektivni instrument kojim države reaguju na eskalaciju tržišnih imperfekcija što je posebno izraženo u uslovima nastanka ekonomske krize. Tržište rada samoregulirajućim djelovanjem nije sposobno samostalno da povрати ravnotežu osnovnih odnosa koji se u njegovim okvirima odigravaju, a poremećeni su periodima kriza. Potrebno je da se u takvim situacijama uključi država kombinovanim pristupom, primjenjujući i uvezujući politiku tržišta rada, odnosno samo tržište rada sa drugim segmentima i aspektima ekonomije, ali i socijalne politike, čime se efikasno može uticati na povećavanje zaposlenosti ili eliminisanje nezaposlenosti. Pokazalo se, na primjeru korištenja mjera zapošljavanja odnosno politika na tržištu rada, da države članice propisuju određene vidove djelovanja putem ovih mjera, a što predstavlja sastavni dio planiranja usvajanja ekonomskih i socijalnih politika država članica, a preko toga i politika zapošljavanja.

Na osnovu dosadašnje analize može se zaključiti da su aktivne mjere zapošljavanja značajan faktor u borbi protiv nezaposlenosti, iako nisu savršen



instrument tržišta rada niti jedini bitan element u rješavanju tržišnih nedostataka. Njihovoj primjeni mora prethoditi cjelovita analiza tržišta rada i plan za njihovo pravilno usmjeravanje, čije korištenje treba da se kombinuje sa pasivnim mjerama zapošljavanja, vodeći računa o pravom trenutku za njihovu primjenu, ali ne zanemarujući ni značaj ostalih institucija na tržištu rada koje moraju biti prilagođene postojećoj situaciji na tržištu i prema potrebi reformisane u skladu sa njihovim zahtjevima.

## Literatura

Ballester Ramon, European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies, Jornadas de Economía Laboral, <https://web.ua.es/jelalicante/Ballester-EES-labour-market-policies-Spain.pdf>

<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy>

Begović Vitomir, Obrazovanje u funkciji prevencije nezaposlenosti u uvjetima viška radnika, Radno pravo – stručni časopis, juli/avgust 2011, Br. 7-8/11, (80-85).

Bejaković Predrag, Opasnost od dugotrajne nezaposlenosti u Hrvatskoj, Radno pravo – stručni časopis, septembar 2013, Br. 09/13., (72-81).

Bonoli Đulijano, Politička ekonomija aktivnih mjera na tržištu rada, u: Vuković D., Arandarenko M. (uredili).

Clasen J., Motives, Means and Opportunities: reforming Unemployment Compensation in the 1990s. West European Politics, 23, 89-112., navedeno prema: Bonoli Đ.

European Commission, Communication from the Commission, Europa 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brussels 3.3. 2010 COM(2010)2020 final.

European Commission, Labour market policy statistics: Methodology 2018.

Kerovec Nada, Mjere za poticanje zapošljavanja u Republici Hrvatskoj, Revija za socijalnu politiku, Vol. 1, No. 2, 1994, (125-133).

Kluve Jochen, Active labour market policies with a focus on youth, European Training Foundation, 2014.

Korjenić Omer, Globalizacija i tržište rada, IC Štamparija Mostar, Mostar, 2015.

Martin John P., What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences, OECD Economic Studies No. 30, 2000/I, (79-113).

Meager Nigel, The Role of Training and Skills Development in Active Labour Market Policies, IES Working Paper: WP15, april 2008.

Obadić Alka, Utjecaj aktivnih i pasivnih politika na tržište rada, Financijska teorija i praksa, 27 (4) (529-546).

OECD Employment Outlook 2006, Boosting Jobs and Incomes: Boosting Jobs and Incomes, OECD, 2006.

OECD Employment Outlook, Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts, OECD 2005.

OECD, OECD Employment Outlook 2013, OECD Publishing, 2013.

[http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013\\_ empl\\_outlook-2013-en](http://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2013 empl_outlook-2013-en)

Prašo Murat ur., Uticaj transformacije vlasništva na nezaposlenost i zapošljavanje, Sarajevo: Programski odbor projekta Bosna i Hercegovina – mogućnost i perspektive razvoja, 2000. Biblioteka Bosna i Hercegovina mogućnosti i perspektive razvoja, (245-284).

Radić Jova, Politika tržišta rada i strategija zapošljavanja, Privredna izgradnja (2005) XLVIII, 1-2, (81-92).

Robinson, P. (1998) Beyond Workfare: Active Labour?Market Policies. IDS Bulletin 29(1): 86-93.

[https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9176/IDSB\\_29\\_1\\_10.1111-j.1759-5436.1998.mp29001010.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/9176/IDSB_29_1_10.1111-j.1759-5436.1998.mp29001010.x.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vuković Drenka, Arandarenko Mihail (ured.), Socijalne reforme – sadržaj i rezultati, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.

Vuković Drenka, Socijalna politika Evropske unije, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2011.

[http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lmp\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/lmp_esms.htm)

[http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/FR/lmp\\_esms.htm](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/FR/lmp_esms.htm)

<https://www.oecd.org/employment/Coverage-and-classification-of-OECD-data-2015.pdf>

## **ACTIVE LABOR MARKET POLICIES IN THE EUROPEAN UNION**

**Abstract:** The EU labor market, like most labor markets in the industrialized world, is exposed to economic, social and globalization pressures coming from different sides, with accelerated modernization of the labor process, changes in the concept of employment, as well as social exclusion and aging, and the latest problems with the COVID-19 pandemic and its implications for the employment of millions of workers worldwide. These are all factors that affect the destabilization of the labor market, increasing of the unemployment, a large number of long-term unemployed, impoverishment of the population, ie. social insecurity, social tensions. Employment measures or labor market policies are one of the main methods for solving labor market problems. In the European Union, within the Eurostat methodology, within the statistics of labor market policies, a classification of types or forms of labor market policies is given, ie. employment measure. The classic division of employment measures has in mind two types of these measures - active and passive. Active employment measures, after their introduction in some countries, are beginning to be emphasized as important policies by various international organizations, primarily the OECD, and then the European Union, which is exposed through the content and objectives of the European Employment Strategy. In this paper, the author analyzes the importance and goals of active labor market policies in the European Union, and their impact on the labor market.

**Key words:** labor market, European Union, active labor market policies, employment, unemployment.

**Dr. sc. iur. Sanja Kavaz Hukić**

Javna ustanova Bosanski kulturni centar Tuzlanskog kantona

Direktor

## **REFORMA POSLOVANJA JAVNIH PREDUZEĆA – POVEĆANJE ODGOVORNOSTI I TRANSPARENTNOSTI KAO SUŠTINSKI ISKORACI U SKLOPU INTEGRACIONOG PROCESA BOSNE I HERCEGOVINE U EUROPSKU UNIJU**

**Sažetak:** U posljednjem izvještaju Europske komisije o Bosni i Hercegovini, kao faktor koji udaljava Bosnu i Hercegovinu od funkcionalne tržišne ekonomije i čini je trenutno nekonkurentnom na tržištu Europske unije, navodi se i oblast javnih preduzeća, ukazujući eksplicitno da reformske napore treba usmjeriti na upravljanje javnim preduzećima, odnosno na povećanje transparentnosti u njihovom radu, njihovu fiskalnu održivost i efikasnost. Imajući u vidu značaj koji javna preduzeća u Bosni i Hercegovini imaju, te činjenicu da neefikasno poslovanje i ekonomski neuspjesi godinama nepovoljno utiču na nacionalnu privredu, uključujući i tržište rada i konkurentnost, ispunjavanje kompleksnih ekonomskih zahtjeva postavljenih pred Bosnu i Hercegovinu u procesu pridruživanja Europskoj uniji, usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnom stečevinom Europske unije i korjenite reforme u ovoj oblasti, imat će za rezultat ne samo iskorak ka ravnopravnom partnerstvu bosanskohercegovačke privrede na jedinstvenom europskom tržištu, nego i dugoročne pozitivne efekte na cjelokupno bosanskohercegovačko društvo. S tim u vezi, u radu će se analizirati postojeće prakse, institucionalni i regulatorni okvir u oblasti javnih preduzeća, precizirati prioriteti i pravci u kojima treba da idu poboljšanja vezana za transparentnost i odgovornost u radu javnih preduzeća, zatim predložiti i inicirati promjene u legislativnom okviru o javnim preduzećima, kao i razmotriti najbolje prakse u europskim državama i mogućnosti njihove adekvatne primjene u kontekstu povećanja transparentnosti i odgovornosti u radu javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi:** javna preduzeća, transparentnost, odgovornost, reforme, europske integracije

### **Uvod**

Bosna i Hercegovina u odnosu na zemlje Zapadnog Balkana, pa i na zemlje Europe, odnosno Europske unije, spada u kategoriju onih zemalja u kojima javna preduzeća imaju izrazito visok uticaj i na privredu zemlje i na društvo u cjelini. Naime, imajući u vidu značaj koji javna preduzeća imaju u Bosni i Hercegovini,

a koji se ogleda u djelatnostima koje obavljaju, izazovima u kojima postoje i posluju, posebno sa aspekta potrebe za kontinuiranim obezbjeđenjem uslova za isporuku specifičnih proizvoda i usluga koji su od općeg/javnog interesa, postojanje i implementacija adekvatnog legislativnog i institucionalnog okvira nameće se kao nulti prioritet, ne samo u kontekstu ispunjavanja kriterija za pristup Europskoj uniji i ravnopravnog učešća u savremenim tržišnim tokovima i europskim integracionim procesima, nego i u kontekstu unaprjeđenja sistema upravljanja i poslovanja u javnim preduzećima u skladu sa najboljim praksama, najboljim interesima bosanskohercegovačke privrede, i, u konačnici, najboljim interesima samih građana-potrošača.

Javna preduzeća u Bosni i Hercegovini prisutna su u gotovo svim oblastima privrede, obuhvataju široki spektar subjekata čija je zajednička osobina da se nalaze pod kontrolom države, te da obavljaju različite djelatnosti na tržištu. Nivo njihove uključenosti u nacionalne privrede razlikuje se od zemlje do zemlje, ali ono što je nesporno i zajedničko svim javnim preduzećima jeste prednost u kojoj se ona mogu naći u odnosu na privatna preduzeća, odnosno, mogućnost postojanja negativnih učinaka na tržište. Sam broj javnih preduzeća se mijenja u ovisnosti od prevladavajućeg javnog mnijenja, zatim potreba, kao i od ciljeva vlasti, a ista postoje u svim privrednim sektorima od proizvodnje i distribucije električne energije, vodoprivrede, telekomunikacija, transporta, saobraćaja i sl., zatim proizvodnje baznih industrijskih proizvoda poput uglja, čelika, hemijske industrije, do pružanja neophodnih usluga u sektoru obrazovanja, osiguranja, bankarstva, zdravstva i sl.<sup>1</sup> Ukupno gledano, na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, postoji preko 550 preduzeća u javnom vlasništvu koja zapošljavaju oko 80.000 radnika u zemlji, trećina procijenjenih ukupnih poreznih dugovanja su dugovi javnih preduzeća, i to uglavnom u vidu neplaćenih doprinosa za penzione i zdravstvene fondove, dok je većina javnih preduzeća u neizvjesnoj finansijskoj situaciji.

Ovakvo stanje uzrokuje distorzije na tržištu i neadekvatnu raspodjelu privrednih resursa, produktivnost u javnom sektoru u većini slučajeva nije na zadovoljavajućem nivou, a troškovi podrške javnim preduzećima često znaju prerasti u značajne nepredviđene obaveze i kao takvi postati opterećenje za javne finansije. U isto vrijeme, nisu dovoljno transparentne niti dostupne javnosti detaljnije informacije iz registara preduzeća u javnom vlasništvu, finansijski izvještaji nisu dovoljno detaljni i ne pružaju potpun uvid u sve segmente finansijskog poslovanja, a menadžment najvećim dijelom nije odgovoran za uspjehe odnosno neuspjehe poslovanja javnih preduzeća.<sup>2</sup>

1 Argumenti zbog kojih se javna preduzeća osnivaju, odnosno razlozi osnivanja istih, su također različiti, a obuhvataju i nezainteresovanost privatnog sektora za proizvodnju određenih dobara, velika kapitalna ulaganja i skupu specijaliziranu opremu potrebnu za njihovo osnivanje, socijalne razloge poput očuvanja radnih mjesta i borbe sa nezaposlenošću, odbrambene, sigurnosne i strateške razloge, itd.;

2 Zajedničke socioekonomske reforme za period 2019 - 2022. godine, dostupno na [http://www.fbihvlada.gov.ba/file/zbhs-converted\(1\).pdf](http://www.fbihvlada.gov.ba/file/zbhs-converted(1).pdf);

S tim u vezi, adekvatna reforma i modernizacija poslovanja javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini je neophodna, a ista može dogoditi samo ukoliko ima dobru osnovu u sveobuhvatnosti rješenja koja određuju legislativni i institucionalni okvir, njihovom konstantnom unaprijeđenju i usklađivanju sa pravnim naslijeđem Europske unije u tom domenu. Profesionalizacijom i pružanjem bržih i pouzdanijih javnih usluga ekonomski se jača zemlja, stvaraju pretpostavke za osiguranje boljeg standarda svih građana, unapređuje poduzetnička okolina i ostvaruje vizija modernog tržišta, koje će omogućiti uključivanje bosanskohercegovačke privrede u europski ekonomski prostor. A kao ključni cilj navedenih reformi u Bosni i Hercegovini nameće se povećanje odgovornosti i transparentnosti u radu javnih preduzeća, kao bezuslovnih pretpostavki većeg privrednog razvoja.

### **1. Transparentnost i odgovornost: savremeni standardi u upravljanju javnim preduzećima**

Uvođenje tržišnih mehanizama u javni sektor uvijek podrazumijeva potrebu primjene temeljnih načela poput transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti, kvalitete, postupanja u dobroj vjeri i u skladu sa zakonima i javnim interesom, poštivanja dobrih poslovnih običaja, a posebno kada je riječ o obavljanju poslova odnosno pružanju usluga, gdje su uspostava fer konkurencije na tržištu između subjekata koji se nadmeću cijenom i kvalitetom i striktno pridržavanje zakonske regulative ključni za ekonomski prosperitet i privredni razvoj svake zemlje. Takve usluge moraju biti ponuđene na društveno odgovoran način, uz garanciju kvalitete za isporučenu uslugu, te uz posjedovanje, prihvatanje i primjenu međunarodno priznatih normi u poslovanju.

Nova paradigma javnog upravljanja upravo polazi od transparentnosti i otvorenosti, a sama transparentnost se, u danas dominantnoj viziji dobrog upravljanja,<sup>3</sup> smatra preduslovom za odgovornost, te u konačnici za efikasnost i učinkovitost u poslovanju javnih preduzeća. Koristi transparentnosti i otvorenosti u radu javnih preduzeća, te omogućavanje građanima ne samo da dođu do informacija koje su javnog karaktera, nego i da aktivno sudjeluju u nekom od procesa, jasno utiču na povećanje odgovornosti u radu, smanjenje korupcije, a posljedično i na bolju kvalitetu pruženih javnih usluga. Povećana transparentnost i odgovornost javnih institucija, a samim time i javnih preduzeća sastavni je dio zahtijeva koje Europska unija postavlja pred Bosnu i Hercegovinu na putu ka europskim integracijama, a povećanje transparentnosti i odgovornosti su predviđeni i aktivnostima u Reformskoj agendi što bi svakako trebao biti prioritet za Bosnu i Hercegovinu, bez obzira reflektuju li se na lokalni, entitetski

---

3 Više o korporativnom upravljanju u javnim preduzećima u Račić, D., Cvijanović, V., Stanje i perspektive korporativnog upravljanja u Republici Hrvatskoj: primjer javnih dioničkih društava, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 4, 2006., str. 206. i dalje;

ili državni nivo.<sup>4</sup> Država bi trebala djelovati kao informirani i aktivni vlasnik javnih preduzeća, uspostavljajući jasne i dosljedne politike, te osiguravajući da se upravljanje državnim vlasništvom u javnim preduzećima provodi na transparentan i odgovoran način s potrebnim stepenom profesionalnosti i učinkovitosti.<sup>5</sup>

Ono što je, također, doprinijelo ovom novom konceptu odgovornosti i upravljanja javnim preduzećima, te napuštanju do sada tradicionalnog elitističkog pristupa,<sup>6</sup> jeste i informatizacija društva, odnosno postojanje mogućnosti da se na internetu pohranjuje i objavljuje veliki broj informacija, koje se tako čine dostupnima širokoj javnosti. Uslijed takvih okolnosti i razvoja svojevrsne ere transparentnosti, počeli su se donositi zakoni, izrađivati podzakonski akti, osnivati razne međunarodne organizacije i pokretati globalne inicijative. Jedna od takvih inicijativa je Partnerstvo za otvorenu vlast<sup>7</sup> (dalje: Partnerstvo), kao globalna multilateralna inicijativa za transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti, čije se države učesnice članstvom u Partnerstvu obavezuju na konkretne mjere i djelovanje u oblastima transparentnosti, osnaživanja učešća građana u vlasti, borbe protiv korupcije i uvođenja novih tehnologija koje čine javnu upravu što efikasnijom. U navedenoj inicijativi, kao globalni izazovi za sve države članice Partnerstva istaknuto je pet kategorija, odnosno pet grupa izazova od kojih su, sa aspekta ovog rada, najvažnije jačanje odgovornosti preduzeća, efikasnije upravljanje javnim resursima i poboljšanje pružanja javnih usluga.

Svaka država koja pristupi Partnerstvu ima obavezu da odabere barem jedan od navedenih izazova, razvije konkretne mjere i aktivnosti (predviđene na

---

4 Na tragu ranije usvojene Reformske agende, te potvrđujući da je pristupanje Europskoj uniji zajednički strateški cilj, a u odgovoru na Mišljenje Evropske komisije, enitetske vlade su u oktobru 2019. godine usvojile dokument pod nazivom „Zajedničke socioekonomske reforme za period 2019.-2022. godine“ ili kako se još zove „Reformska agenda II“. Vlade su se, i u ovom reformskom dokumentu, obavezale, a u sferi svojih nadležnosti da će poboljšati poslovno okruženje, stimulirati rast i konkurentnost, depolitizirati javna preduzeća, i sl.;

5 U svrhu obavljanja svoje funkcije vlasništva, država bi se trebala osloniti na najbolje standarde korporativnog upravljanja koji se primjenjuju u privatnom sektoru. Pored toga, postoje određeni aspekti upravljanja državnim poduzećima koji zaslužuju posebnu pozornost i koje treba detaljnije razraditi kako bi uprave državnih poduzeća kao i državno tijelo odgovorno za upravljanje državnim poduzećima mogli obavljati svoje uloge učinkovito. Crnković, B., Požega, Ž., Karačić, D., Izazovi korporativnog upravljanja u državnim poduzećima – Hrvatske perspektive, Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business and Economic Issues, Vol. XXIV No. 2, 2011. str. 283.;

6 Više o tradicionalnom pristupu upravljanju, društvenoj odgovornosti i menadžmentu u Rupčić, N., Suvremeni menadžment – teorija i praksa, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, maj 2018.;

7 Engl. Open Government Partnership – OGP ideju o osnivanju Partnerstva prvi put je iznio predsjednik Sjedinjenih Američkih Država, Barack Obama, tokom svog govora u Skupštini Ujedinjenih Nacija u septembru 2010. godine, a iduće godine je potpisana Deklaracija o otvorenoj vlasti od strane 8 država, koje su postale članice Upravnog odbora OGP inicijative (Brazil, Filipini, Indonezija, Južnoafrička Republika, Meksiko, Norveška, SAD i Velika Britanija). Dvije godine kasnije, OGP inicijativa broji 63 države-članice, a broj novih članica je u porastu svake godine. Bosna i Hercegovina je 24. septembra 2014. godine zvanično pristupila multilateralnoj globalnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast. Istoj su pristupile i ostale države regiona. Više o Partnerstvu za otvorenu vlast Bosna i Hercegovina na <https://ogp.ba/>;



nivoima gdje je to najpotrebnije), te ih objedini u akcionom planu koji izrađuje. Stoga je Bosna i Hercegovina usvojila Akcioni plan koji je usmjeren na jačanje integriteta institucija, efikasnije upravljanje javnim resursima, poboljšanje javnih usluga primjenom otvorenih podataka, povećanje transparentnosti institucija, te poboljšanje saradnje i veće učešće civilnog društva u kreiranju javnih politika.<sup>8</sup> Imajući u vidu navedeno, i činjenicu da niti Bosnu i Hercegovinu nije zaobišao globalni trend razvoja transparentnog društva, donesen je Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni Hercegovini<sup>9</sup>, no sam zakon je bio nedovoljan da bi se postigla transparentnost i otvorenost, a samim time i odgovornost u radu javnih preduzeća.<sup>10</sup> Naime, niz istraživanja je pokazalo da su Bosna i Hercegovina, ali i druge zemlje Zapadnog Balkana, još daleko od postizanja transparentnosti, ostvarenja integriteta i djelovanja u interesu javnih preduzeća.<sup>11</sup> U BiH-u ne postoji institucionalna transparentnost, obzirom da ne postoji niti jedinstveni registar javnih preduzeća pri jednoj instituciji gdje bi se mogle dobiti informacije o javnim preduzećima, a, premda je uspostavljen zakonski okvir, transparentnost rada javnog preduzeća najviše zavisi od organa upravljanja u tom javnom preduzeću, i njihove spremnosti da informacije o svom poslovanju učine dostupnim javnosti. U ovom smislu, građani, korisnici usluga, odnosno šira javnost, nemaju mnogo mogućnosti da analiziraju rezultate poslovanja javnih preduzeća. U interesu je svih građana, odnosno opšte javnosti, da javna preduzeća izvještavaju javnost o svom poslovanju, da objavljuju vjerodostojne finansijske i nefinansijske informacije, te da budu transparentna i otvorena, bez obzira na njihov pravni status, odnosno vlasničku strukturu. To je još i značajnije za ona preduzeća koja provode važne javne politike i pružaju najvažnije javne usluge, koja imaju širok društveni uticaj i koja značajno utiču na državni budžet (pozitivno ili negativno u zavisnosti upravo od rezultata poslovanja).<sup>12</sup>

Javna preduzeća u Bosni i Hercegovini nemaju praksu da budu otvorena u vezi sa svojim upravljanjem i vlasničkom strukturom, svojim odnosima prema drugim stranama koje su u državnom vlasništvu, svojim obavezama

8 Vijeće ministara BiH na sjednici održanoj 04.04.2019. godine, a na prijedlog Ministarstva pravde, je usvojilo Akcioni plan Vijeća ministara BiH za provođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast za period 2019 – 2021. Riječ je o prvom Akcionom planu, nakon što je Bosna i Hercegovina 2014. godine službeno pristupila multilateralnoj globalnoj inicijativi za transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti Partnerstvo za otvorenu vlast (OGP). Više o BH Akcionom planu za OGP na <https://parco.gov.ba/hr/ogp/>;

9 Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13);

10 Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine usvojen je također Zakon o slobodnom pristupu informacijama („Službene novine FBiH“, br. 32/01, 48/11), kao i na nivou Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 20/01);

11 Više u Draganić, A., Ibranić, L., Dukić, S., Bogunović, S., Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području Europske unije i Zapadnog balkana – Komparativna studija, Agencija za razvoj preduzeća – EDA, Banja Luka, 2017., str 107. i dalje;

12 Kavaz Hukić, S., Analiza legislativnog i institucionalnog okvira javnih preduzeća u Bosni i Hercegovini, Udruženje Centri civilnih inicijativa, projekt „FER“, maj 2020.;

pružanja javnih usluga i u vezi sa bilo kojim dobijenim državnim grantovima ili garancijama. Transparentnost u objavljivanju poslovnih rezultata je ograničena, posebno po pitanju poslovnih indikatora, planova i rezultata. Poslovni rezultati se obično razmatraju na sastancima skupština i nadzornih odbora, samo sa ograničenim učešćem javnosti i građana. Izvještavanje o indikatorima učinka je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje poslovne planove i godišnje izvještaje, koji nisu odmah dostupni javnosti. Transparentnost nekog javnog preduzeća u potpunosti zavisi samo od stava upravljačkih struktura (nadzornog odbora i uprave-direktorā) prema ovom segmentu rada javnog preduzeća – kako u smislu svakodnevnog rada tako i u smislu izvještavanja.<sup>13</sup>

## **2. Normativni okvir – propisi o dostupnosti informacija, kontroli i nadzoru rada javnih preduzeća**

Kako je Bosna i Hercegovina složena država, sa kompleksnim državnim uređenjem, rad, upravljanje i poslovanje javnih preduzeća je regulisano velikim brojem propisa, zakona i podzakonskih akata, koji svi skupa čine normativni okvir i pravni osnov organizovanja javnih preduzeća. Pitanja rada javnih preduzeća, posebno sa aspekta dostupnosti informacija i otvorenosti u vezi sa poslovanjem, upravljanjem, finansiranjem i ostalim relevantnim podacima u velikoj mjeri su ujednačeno regulisana propisima Federacije Bosne i Hercegovine (dalje: FBiH), Republike Srpske (dalje: RS) i Brčko Distrikta (dalje: BD). Kad je riječ o propisima koji se odnose na transparentnost finansijskih odnosa svih nivoa vlasti sa javnim preduzećima, njihova usklađenost je rezultat usklađivanja bosanskohercegovačkog zakonodavstva sa pravnom stečevinom Europske unije, a pravoshodno sa Direktivom Komisije 2006/111/EZ<sup>14</sup>, tzv. Direktivom o transparentnosti.

Na entitetskim nivoima javna preduzeća regulisana su, prije svega, entitetskim zakonima o javnim preduzećima,<sup>15</sup> ali se odredbe koje se odnose i primjenjuju mogu naći i u drugim zakonima poput zakona o privrednim društvima (propisu kojim se uređuje oblast privrednih društava),<sup>16</sup> zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima (čijim odredbama se utvrđuju otvoreni postupci izbora kojim se vrši konačno imenovanje na položaje u organe vlasti, ustanove i

13 Draganić, A, Ibranović, L., Dukić, S., Bogunović, S., op. cit., str 108.;

14 Direktiva Komisije 2006/111/EZ od 16. novembra 2006. o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća;

15 Zakon o javnim preduzećima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 08/05, 81/08, 22/09 i 109/12) i Zakon o javnim preduzećima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, broj 78/11);

16 Zakon o privrednim društvima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 81/15) i Zakon o privrednim društvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17 i 82/19);

institucije koje vrše javna ovlaštenja),<sup>17</sup> zatim u raznim uredbama, poput Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i FBiH sa javnim preduzećima<sup>18</sup>, odnosno Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa između RS, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća<sup>19</sup>, koje su i najznačajnije upravo kada se analiziraju propisi koji se odnose na transparentnost i odgovornost u poslovanju javnih preduzeća.<sup>20</sup>

Stoga, u oba entiteta, i u FBiH-u i RS-u, javna preduzeća, u skladu sa odgovarajućim podzakonskim aktima, uredbama o transparentnosti, bi trebala da, između ostalog, obezbijede nesmetan pristup javnosti odgovarajućim informacijama o njihovoj finansijskoj i organizacionoj strukturi; osiguraju javnost informacija o sredstvima koja su im direktno dodijeljena od strane RS-a, FBiH-a, odnosno jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS) ili kantona, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći uključujući otpis obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo; uspostave i vode posebne (interne) račune, odnosno odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračune, na način da osiguraju jasno razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavljaju; uspostave odgovarajući sistem internog i eksternog finansijskog izvještavanja; uspostave efikasan sistem interne kontrole i internog nadzora, posebno u odnosu na aktivnosti koje su povezane sa finansijskim transakcijama sa RS-om, FBiH-om, JLS-

---

17 Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 12/03, 34/03 i 65/13) i Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 41/03);

18 Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim preduzećima („Službene novine FBiH“, broj 41/13);

19 Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća, („Službeni glasnik RS“, broj 114/11);

20 Naime, obje ove uredbe propisuju principe od značaja za obezbjeđenje transparentnosti finansijskih odnosa, a posebno pravo pristupa informacijama u vezi sa finansijskom i organizacionom strukturom javnih preduzeća, obavezu vođenja knjigovodstvene i druge evidencije, obavezu objavljivanja određenih podataka i obavezu vođenja evidencije putem javnog registra podataka. S tim u vezi, javna preduzeća su obavezna, u obimu koji se traži navedenim uredbama, da obezbijede javnosti nesmetan pristup odgovarajućim informacijama o svojoj finansijskoj i organizacionoj strukturi; da obezbijede javnost informacija o finansijskim sredstvima koja su im direktno dodijeljena od strane jedinica lokalne samouprave, kantona, FBiH-a ili RS-a, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući otpis potraživanja po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo; da uspostave i vode posebne (interne) račune, odnosno odgovarajuće knjigovodstvene i druge evidencije i obračune na način da obezbijede jasno razgraničenje rashoda i prihoda povezanih sa različitim djelatnostima koje obavljaju; da uspostave odgovarajući sistem internog i eksternog finansijskog izvještavanja; da uspostave efikasan sistem interne kontrole i internog nadzora, posebno u odnosu na aktivnosti koje su povezane sa finansijskim transakcijama sa jedinicama lokalne samouprave, kantonima, FBiH-om i RS-om; da obezbijede neophodne pretpostavke za efikasan eksterni nadzor. Transparentnost finansijskih odnosa podrazumijeva obavezno objavljivanje informacija o javnim sredstvima koja su javnom preduzeću dodijeljena direktno od strane RS-a, FBiH-a, kantona ili jedinica lokalne samouprave, ili koja su im dodijeljena u obliku pomoći, uključujući oprost obaveza po osnovu javnih prihoda, socijalnih davanja i drugo; javnim sredstvima koja su javnim preduzećima dodijeljena posredstvom drugih finansijskih institucija; ostvarenoj ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti pri korištenju dodijeljenih javnih sredstava.

ovima i kantonima; osiguraju neophodne pretpostavke za efikasan eksterni nadzor.<sup>21</sup>

No, sama transparentnost je ograničena i često nedovoljna, a posebno u pogledu objavljivanja rezultata poslovanja koji nisu lako dostupni javnosti. Ako su i planovi poslovanja dostupni, odnosno ako sadrže mnoštvo detaljnih informacija, veoma malo se pažnje posvećuje evaluaciji ostvarenih rezultata, jer nedostaje koherentan okvir za evaluaciju istih. Navedeni podaci, uključujući i podatke o upravljačkoj i vlasničkoj strukturi javnih preduzeća, se rijetko mogu dobiti na bazi principa proaktivne transparentnosti, nego se uglavnom mogu dobiti na način da se, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama BiH, podnese pisani zahtjev.

Također, imajući u vidu obavezu javnih preduzeća da imaju vlastitu web stranicu, putem koje bi relevantne informacije činili dostupnim javnosti, na izabranom mikro-uzorku (FBiH – Kanton Sarajevo) od četrnaest javnih preduzeća u Kantonu Sarajevo, trinaest javnih preduzeća ima web stranicu, dok jedno javno preduzeće nema, s tim da u dva javna preduzeća web stranica nije u funkciji. Ako se poveća uzorak, odnosno analiza proširi i na ostale nivoe, generalna slika o postojanju web stranica javnih preduzeća postaje mnogo lošija. Uz to, i kod javnih preduzeća koja imaju vlastite web stranice, informacije o poslovanju se objavljuju vrlo selektivno, a iste se uglavnom odnose na tekuće aktivnosti, raznorazna obavještenja za korisnike usluga, aktuelnosti, kontakte i sl. Tako na navedenom uzorku u većini javnih preduzeća u KS-u, na postojećim web stranicama, postoje, ali vrlo parcijalne i neažurirane, informacije o planovima poslovanja i finansijskim izvještajima, organizacionim strukturama, revizorskim izvještajima, pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ranih mjesta, zapošljavanju i javnim pozivima za popunu radnih mjesta, javnim nabavkama i sl. A ako se uzme u obzir navedeno, te da javna preduzeća nemaju dovoljan nivo svijesti o korištenju web stranice za objavljivanje informacija, kao i to da određeni broj javnih preduzeća ni nemaju vlastite web stranice, potrebno je zakonsku odredbu koja ovo propisuje razmotriti ili je redefinisati, ili brisati iz zakona ako se ne može uspostaviti svrsishodan način komunikacije po ovom pitanju. U kontekstu transparentnosti interesantno je navesti da najveći broj onih javnih preduzeća koja imaju vlastite web stranice (u oba entiteta), objavljuju daleko najveći broj informacija iz oblasti javnih nabavki u odnosu na bilo koje druge informacije koje bi se po propisima mogle okarakterisati kao suštinske za transparentnost. Mogući razlozi za ovakvu pojavu navedeni su kod obrazloženih rezultata u oba entiteta: viši nivo svijesti, pritisak javnosti, žalbeni postupci i sl.<sup>22</sup>

---

21 Ujednačen pravni okvir u pogledu transparentnosti finansijskih odnosa državnih vlasti sa javnim preduzećima rezultat je usklađivanja sa pravnom stečevinom Evropske unije i to Direktivom Komisije 2006/111/EZ o transparentnosti odnosa između članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006 L0111&from=HR>;

22 Kavaz Hukić, S., op. cit. str. 70-71.

Generalno, transparentnost u pogledu organizacione strukture, informacija o ukupnom poslovanju javnih preduzeća, vlasničke i upravljačke strukture je na veoma niskom nivou. Čak i gdje postoje dostupni planovi poslovanja i finansijski i drugi izvještaji, ocjena je da sadržaj istih ne omogućava kvalitetan uvid u uspješnost poslovanja, stepen ostvarenja postavljenih poslovnih rezultata i na kraju, ostvarivanje javnog interesa, što navodi na zaključak da bi prvi korak u unapređenju transparentnosti/dostupnosti informacija javnosti, trebala biti neka vrsta tehničke podrške u izradi i korištenju web stranice, kao vida komunikacije.

### **3. Direktiva Komisije 2006/111/EZ o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih preduzeća**

Kako su transparentnost i otvorenost glavna briga savremenih demokratskih sistema, podjednako na nacionalnom i subnacionalnom nivou, tako su pristup javnosti informacijama i povećanje transparentnosti temeljni principi otvorene vlasti, čija provedba jača povjerenje građana u njen rad.<sup>23</sup> Mehanizmi ostvarivanja ovakvih temeljnih principa su različiti, a u praksi su to najčešće ili ustavi ili zakoni. Kako je ranije u radu navedeno Bosna i Hercegovina je jedna od prvih država u regionu Zapadnog Balkana koja je usvojila Zakon o slobodi pristupa informacijama, kojim je ustanovljeno da informacije pod kontrolom javnog organa predstavljaju javno dobro od vrijednosti,<sup>24</sup> a usvojila je i Uredbe o transparentnosti temeljene na Direktivi o transparentnosti koja pripada pravnoj stečevini Europske unije (dalje: EU) i koja je na snazi za sve države članice EU-a još od 2006. godine. Sadržaj ove Direktive usmjeren je na finansijska i računovodstvena pravila koja se odnose na osiguranje transparentnih finansijskih odnosa država članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj transparentnosti unutar određenih javnih preduzeća.<sup>25</sup>

---

23 Pravo javnosti da zna izvedeno je iz člana 19. Opće deklaracije o ljudskim pravima, koji precizira da „svako ima pravo na slobodu mišljenja i izražavanja; u to pravo spada pravo na mišljenje bez miješanja i pravo na traženje, primanje i davanje informacija i ideja kroz bilo koji medij bez obzira na granice“. Opća deklaracija o ljudskim pravima usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 10. decembra 1948. godine (rezolucija br. 217 /III/), vidjeti na [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2013041003050667cro.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf);

24 Iako navodi da je cilj promocija veće transparentnosti javnih organa, ovaj zakon ne propisuje obavezu proaktivnog objavljivanja informacija o radu institucije, već se ograničava na pravo građana da svaku informaciju, uz izuzetke utvrđene zakonom, potražuje u upravnom postupku na propisanom obrascu. Time sam zakon ne promoviše veću transparentnost omogućavanjem pristupa informacijama, jer one, osim za tražioca, i dalje ostaju javno nedostupne;

25 Primjerice, u zakonodavstvu Republike Hrvatske (dalje: RH) Direktiva je bila transponirana u obliku usvojene Odluke o objavljivanju pravila o potporama u obliku finansijskih transfera javnim preduzećima („Narodne novine RH“ broj 58/08), a Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava, ova materija je definisana i posebnim propisom („Narodne novine RH“ br. 72/13 i 47/14). Ovim Zakonom, osim što se osigurava ispravan prijenos akta pravne stečevine u hrvatsko zakonodavstvo, uređuje se i područje do sada „nepokriveno“ drugim propisima. Uređuju

Razlozi regulisanja transparentnosti javnih i finansijskih odnosa na nivou EU-a se mogu pronaći u značaju koji javna preduzeća imaju u nacionalnim privredama država članica, obzirom da države članice ponekad daju posebna ili isključiva prava određenim preduzećima, ili obavljaju plaćanja ili daju određenu vrstu nadoknade određenim preduzećima kojima je povjereno pružanje usluga od općega privrednog/društvenog interesa, a ta su preduzeća često konkurentna drugim preduzećima na tržištu. Ugovor o funkcioniranju Europske unije<sup>26</sup> zahtijeva da Europska komisija osigura da države članice ne dodjeljuju preduzećima, bio javnim bilo privatnim, pomoć koja nije u skladu sa zajedničkim tržištem. Obzirom na složenost finansijskih odnosa između nacionalnih javnih tijela i javnih preduzeća, pravična i učinkovita primjena tih pravila je moguća samo ako takvi finansijski odnosi postanu transparentni. S tim u vezi, transparentnost, a koja se primjenjuje na javna preduzeća mora omogućiti jasno razlikovanje uloge države kao javnog tijela od njene uloge kao vlasnika. Kako bi Europska komisija osigurala primjenu odredbi iz Ugovora koje se odnose na javna preduzeća, mora imati potrebne podatke, što upravo uključuje postizanje transparentnosti koja se odnosi na posjedovanje detaljnih podataka o unutrašnjoj, finansijskoj i organizacijskoj strukturi javnih preduzeća, te posebno podataka o zasebnim i pouzdanim računima koji se odnose na različite djelatnosti koje obavlja isto preduzeće.<sup>27</sup>

se, naime, finansijski odnosi između određene skupine preduzeća i tijela javne vlasti, osiguravajući njihovu transparentnost. U centru pažnje ovog Zakona su javna sredstva koja država (kroz razna tijela javne vlasti) stavlja na raspolaganje javnim preduzećima odnosno u fokusu je poslovanje preduzeća (ne samo javnih) kojima država daje neka isključiva ili posebna prava, stvarajući im time određene prednosti na tržištu. Radi osiguranja poštivanja pravila tržišne konkurencije, u okvirima prava državnih potpora, o tim sredstvima i takvom poslovanju potrebno je uvijek imati na raspolaganju tačne i ažurirane informacije. Važećim pravilima o računovodstvu nije osigurano posebno praćenje takvih sredstava i poslovanja, kao niti pravilima o budžetskom računovodstvu, te je stoga bilo potrebno osigurati ostvarenje svrhe Direktive u novom, posebnom zakonu, koji će izričito propisati obveze njime obuhvaćenih subjekata, i ovlasti države, kao i odgovornost prema Europskoj uniji. Zakonom su jasno propisani podatci koje preduzeća moraju evidentirati, kao i obveza njihove dostave Ministarstvu finansija radi potrebe izvještavanja Europske komisije. Prva obaveza tih preduzeća, zapravo primarnih obveznika primjene ovo Zakona, je dostava podataka Ministarstvu finansija o njihovoj djelatnosti prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti iz 2007. godine i njihovom poslovnom prihodu u 2013. godini radi izrade liste preduzeća koji će na temelju Zakona biti obavezna redovno dostavljati podatke. To znači da će Ministarstvo finansija raspolagati tačnim podacima nakon navedenog datuma. Zakonom su predviđene i prekršajne odredbe - novčane kazne javnim preduzećima koji ne vode zasebne račune u skladu s odredbama Zakona, te koji ne čuvaju i ne dostavljaju u roku podatke Ministarstvu finansija. Vidjeti više u Švigir, M., Novi Zakon o transparentnosti finansijskih tijekova između države i javnih poduzetnika, Aktualnosti i propisi u pripremi, Tim4pin Magazin, 6/2013., str. 10-13. i na web stranici Ministarstva finansija RH, Finansijska transparentnost <https://mf.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/financijska-transparentnost/452>

26 Ugovor o funkcioniranju Europske unije „Službeni list Europske unije“, SL C 202, 7.6.2016;

27 Obveza razdvajanja računa ne bi se morala primjenjivati na preduzeća čije su djelatnosti ograničene na pružanje usluga od općeg privrednog/društvenog interesa, te koja se ne bave djelatnostima koje su izvan tih usluga od općeg interesa. Čini se nepotrebnim zahtijevati razdvajanje računa unutar područja usluga od općega društvenog interesa odnosno unutar područja posebnih ili isključivih prava, ako to nije neophodno za raspodjelu troškova i prihoda između tih usluga i proizvoda i onih izvan usluga od općega društvenog interesa odnosno posebnih ili isključivih prava.



Stoga, Direktiva 2006/111/EZ zahtijeva od država članica da provedu mjere transparentnosti u slučaju svakog javnog preduzeća kojem su dodijeljena posebna ili ekskluzivna prava, ili mu je povjereno obavljanje usluge od općeg interesa, te prima naknadu za obavljanje javne usluge u bilo kojem obliku u vezi s takvom uslugom, a koji obavlja i druge djelatnosti, to jest djelatnosti nejavnih usluga. Zahtjevi transparentnosti su da unutarnje računovodstvo koje odgovara različitim djelatnostima, to jest javne i nejavne djelatnosti, moraju biti odvojene; da svi troškovi i prihodi moraju biti pravilno dodijeljeni ili razdijeljeni na temelju dosljedno primijenjenih i objektivno opravdanih načela računovodstva; i da je potrebno jasno ustanoviti načela računovodstva prema kojima se vode odvojeni računi. Računovodstveno razdvajanje djelatnosti javnih usluga i djelatnosti nejavnih usluga obično je već obvezno na nacionalnom nivou država članica, budući da je iznimno važno osigurati transparentnost i odgovornost pri upotrebi javnih sredstava. Računovodstveno razdvajanje osigurava alat za ocjenu navodnog prekomjernog finansiranja i za odbranu opravdanih plaćanja naknade za poslove od općeg interesa. Samo se na temelju tačne podjele troškova i prihoda može odrediti je li javno finansiranje zapravo ograničeno na neto troškove funkcije javnih usluga, pa time i prihvatljivo. Bitno je zaključno spomenuti, da je radi osiguranja poštivanja pravila tržišne konkurencije, u okvirima prava državnih pomoći, o tim sredstvima i takvom poslovanju potrebno uvijek imati na raspolaganju tačne i ažurirane informacije. Širenje javnih informacija je preduslov da bi građani mogli ostvariti svoja pojedinačna prava, a otvorenost javnih vlasti dijalogu s građanima je ključni sastojak demokratskog procesa, u kojem i građani postaju akteri sposobni preuzeti dio odgovornosti za odluke javnih vlasti.

#### **4. Napredna iskustva u pogledu transparentnosti rada i odgovornosti javnih preduzeća – prakse zemalja Europske unije**

Državno vlasništvo u javnim preduzećima u Europskoj uniji ima različita značenja za privredu država članica i predstavlja snažan pokazatelj privredne klime države. Naime, otvorene, tržišne ekonomije sa niskom sudjelovanjem države na tržištu (poput Velike Britanije i Holandije) karakterišu nizak udio javnih preduzeća u bruto društvenom proizvodu (dalje: BDP) i vlasnički portfolio države koncentrisan u nekoliko privrednih sektora. S druge strane, socijalno osjetljive države poput Finske, Švedske i većine post-tranzicijskih zemalja pridaju veći značaj državnom vlasništvu, te u njima država sudjeluje u velikom broju različitih privrednih sektora i svojevrsni je pokretač privrede. Između te dvije krajnosti je ostatak članica EU-a u kojima država ima značajnu ulogu ali samo u odabranim privrednim sektorima.<sup>28</sup>

---

28 Bajo, A., Zuber, L., Poslovanje javnih trgovačkih društava u državama članicama Europske unije, Financije-teorija i suvremena pitanja, Osijek, Ekonomski fakultet, 2018. str. 20-21.;



Od post-tranzicijskih zemalja država članica Europske unije sa sličnim institucionalnim i legislativnim naslijeđem poput ovog u Bosni i Hercegovini, može se istaknuti Slovenija koja je uz efikasnu primjenu standarda Europske unije, uspjela doseći napredni nivo transparentnosti u radu i u odgovornom poslovanju javnih preduzeća, ne samo prema osnivačima, odnosno vlasnicima kapitala, nego i prema javnosti i građanima-krajnjim korisnicima. Slovenija je zemlja koja je najbrže i najlakše provela tranziciju društveno-političkog sistema što je svakako vidljivo i u oblasti javnih preduzeća. Tako javna preduzeća više nisu samo oblast u kojima država interveniše već su predmet jako kvalitetnog upravljanja u cilju pružanja što kvalitetnijih usluga svojim građanima. U 90-tim godinama prošlog vijeka, sektor javnih preduzeća je doživio značajnu transformaciju sa zakonodavnog sistema, uspostavljanja novih institucionalnih oblika upravljanjem državnom imovinom, sređivanju registara državne imovine, uvođenju principa korporativnog upravljanja. Tako se postigla i značajna otvorenost prema građanima i javnosti. Interesantno je da se tek u pojedinim incidentima naslućuje uticaj politike na rad i funkcionisanje javnih preduzeća u Sloveniji. Za razliku od Slovenije, analizirajući Republiku Hrvatsku, može se reći da se ona još uvijek nalazi na pola puta ka punoj transparentnosti i odgovornosti javnih preduzeća. Iako je već nekoliko godina u Europskoj uniji, činjenica je da se tek sad dešavaju značajne promjene sa stanovišta funkcionisanja javnog sektora. Tako se donose nova zakonska rješenja u vezi sa načinom funkcionisanja javnih preduzeća, ali se osjećaju i pozitivne posljedice uvođenja nove političke kulture kojom se nastoji uvesti profesionalizacija u javna preduzeća i napraviti otklon od politizacije. Država nastoji da što bolje valorizuje efekte upravljanja svojom imovinom, s tim da su rezultati još uvijek dosta skromni imajući u vidu da se radi o procesu koji je tek nedavno započeo. Veoma je teško utvrditi u kojoj je mjeri ovo rezultat ulaska zemlje u Europsku uniju, ali je svakako djelomično posljedica toga imajući u vidu „snagu“ kojom ova zajednica oblikuje političku kulturu i rješenja u svim sferama života. Hrvatska upravlja velikim portfoliom javnih preduzeća<sup>29</sup>, ista su od posebnog interesa za javnost, i premda javnost očekuje da se javna imovina koristi racionalno, transparentno i odgovorno za ostvarivanje društvenih ciljeva i maksimalnu zaštitu dobara građana, prevladava mišljenje da sistem upravljanja javnim resursima i javnim preduzećima još nije na zadovoljavajućem nivou.<sup>30</sup> Naime, proteklih godina, najviše uslijed pritisa i

29 Država je većinski vlasnik približno 85 preduzeća, te manjinski udio, veći od 25%, ima u približno 50 preduzeća. Više od 600 ostalih preduzeća su pod kontrolom države, a uglavnom su u vlasništvu lokalne uprave, na regionalnoj ili općinskoj razini. Preduzeća kojima upravlja središnja država definisana su kao preduzeća od posebnog interesa ili od strateškog interesa. Preduzeća od strateškog interesa nisu kandidati za privatizaciju, dok su preduzeća od posebnog interesa kandidati za restrukturiranje ili privatizaciju. Više u Draganić, A, Ibranović, L., Dukić, S., Bogunović, S., op. cit. str. 58;

30 Iako su u proteklih nekoliko godina poduzeti određeni koraci ka unapređenju sistema upravljanja javnim preduzećima u Hrvatskoj, i dalje u javnosti preovladava opšte mišljenje da sistem upravljanja javnim preduzećima veoma loše funkcionise i da je korporativno upravljanje na nezavidnom nivou. Kao glavni razlozi za ovakvo stanje ističu se nedostatak adekvatnih analitičkih i stručnih kapaciteta

zahtijeva Europske unije učinjeni su određeni naponi ka poboljšanju upravljanja u javnim preduzećima i transparentnosti u radu javnih preduzeća, pravoshodno uspostavljajući i čineći dostupnim javnosti „Registar državne imovine“, koji daje uvid u obim i strukturu imovine u vlasništvu Hrvatske, omogućava nadzor nad stanjem imovine, i uspostavu mehanizama kvalitetnijeg i bržeg donošenja odluka o upravljanju, omogućava praćenje koristi i učinaka upravljanjem državnom imovinom. Uz to, u skladu sa pozitivnom legislativom, javna preduzeća u Republici Hrvatskoj su dužna objavljivati finansijske izvještaje i na svojim internet stranicama, a pojedinačni finansijski izvještaji javnih preduzeća javno su dostupni i na web-stranici Ministarstva finansija RH. Također, javno su dostupni i „Planovi upravljanja državnom imovinom“ koji sadrže detaljnu analizu stanja i razrađene planirane aktivnosti u upravljanju pojedinim oblicima imovine u vlasništvu RH, kao i podatke o vlasničkoj strukturi. Planovi sadrže nerevidirane i nekonsolidovane godišnje izvještaje o poslovanju javnih preduzeća sa finansijskim pokazateljima, ukupnim prihodima, bruto dobiti, ostvarenim poslovnim rezultatima, brojem zaposlenih, i sl.<sup>31</sup> Imajući u vidu navedeno, vidljivo je da se i zemlje članice Europske unije sa Zapadnog Balkana još uvijek bore sa pojedinim nedostacima institucionalizovane transparentnosti i odgovornosti sa aspekta pune primjene principa korporativnog upravljanja, dok su ostale zemlje Zapadnog Balkana daleko i od te faze, posebno stavljajući akcenat na Bosnu i Hercegovinu, koja, iako ima uspostavljene zakonske okvire, nema čak niti jedinstveni registar u okviru određene institucije koji bi bio odgovoran za rad i funkcionisanje javnih preduzeća.<sup>32</sup> Dostizanje visoko postavljenih standarda i ciljeva, te dosadašnje

u upravljačkim organima javnih preduzeća i izražena politizacija. Više u Petrović, S., Šonje, V., Je li privatizacija državnih preduzeća nužan uvjet njihovog uspješnog poslovanja u Hrvatskoj?, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Privredna kretanja i ekonomska politika, Vol. 25 No. 1, 2016. str. 37-88.;

31 Više o državama članicama Europske unije sa Zapadnog Balkana u Draganić, A., Ibranić, L., Dukić, S., Bogunović, S., op. cit. str. 63-64, 160-166;

32 U Republici Srpskoj je, donošenjem Uredbe o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća, uspostavljen Registar javnih preduzeća. Na temelju Uredbe Agencija za posredničke, informatičke i finansijske usluge je obavezna i ovlašten da uspostavi i vodi pomenuti Registar (čl. 4, 5, 10 i dalje). Poslovanje i upravljanje javnih preduzeća, organi preduzeća i druga pitanja od značaja za rad ovih preduzeća regulisana su Zakonom o javnim preduzećima. Registar je javan, te sadrži slijedeće podatke o javnim preduzećima: poslovno ime (firma), tačna adresa i sjedište, datum osnivanja, datum i osnov svake promjene upisane u sudski registar, lice ili lica ovlaštena za zastupanje, ostvareni ukupni prihod u toku dvije posljednje poslovne godine, ostvareni ukupni prihod u toku dvije posljednje poslovne godine po osnovu proizvodnih, djelatnosti javnog preduzeća koje posluje u proizvodnom sektoru, druge podatke od značaja za vođenje Registra u skladu sa Uredbom. Registru je relativno jednostavno pristupiti, registracijom, ali isti nije ažuriran, niti su podaci koje javna preduzeća dostavljaju potpuni. U Federaciji Bosne i Hercegovine je, Zakonom o finansijsko-informatičkoj agenciji („Sl. novine FBiH“ br. 80/11) osnovana Finansijsko-informatička agencija (dalje: FIA) koja, između ostalog, uspostavlja i vodi registar obveznika podnošenja finansijskih izvještaja u skladu sa Zakonom o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i Hercegovine, te uspostavlja i vodi registar finansijskih izvještaja pravnih lica u Federaciji Bosne i Hercegovine (dalje: Registar), čl. 4, 5 i dalje. Registar je, u skladu sa navedenim zakonom središnji izvor informacija o uspješnosti poslovanja i o finansijskom položaju pravnih lica. Javan je i svako lice može bez dokazivanja pravnog interesa dobiti podatke

prakse slovenačkih javnih preduzeća u pogledu njihove transparentnosti i odgovornosti mogu poslužiti kao primjeri dobre prakse za sličnu grupu preduzeća u Bosni i Hercegovini. Zahvaljujući sveobuhvatnom procesu pridruživanja, Slovenija je temeljito izmijenila pravni i institucionalni okvir i unaprijedila ga u pravcu povećanja transparentnosti i odgovornosti javnog sektora, uključujući i smanjenje korupcije i povećanje nivoa integriteta. Naime, javna preduzeća koja pripadaju korporativnom sektoru, tj. ona koja su izložena tržišnoj konkurenciji i ne vrše javnu funkciju (banke, osiguravajuća preduzeća i ostala preduzeća iz proizvodnog i uslužnog sektora), u potpunosti su obuhvaćena legislativom koja se odnosi na privredna društva općenito, bez favorizovanja ili izuzetaka u odnosu na preduzeća iz privatnog sektora. Ona imaju obavezu da finansijske izvještaje dostave na reviziju eksternim, nezavisnim revizorima i da objavljuju godišnje izvještaje. Standardi prezentovanja finansijskih rezultata su prilagođeni međunarodnim računovodstvenim standardima. To, između ostalog, znači i obavezu preduzeća da svoje poslovne knjige podvrgnu eksternoj, nezavisnoj reviziji te javno objave godišnje finansijske izvještaje, ukoliko se svojom veličinom i ostalim parametrima nalaze u grupi privrednih društava za koje se takva obaveza propisuje. Slovenija se i striktno pridržava principa korporativnog upravljanja<sup>33</sup> i smjernica za državna preduzeća, što znači da primjenjuje „princip objelodanjivanja i transparentnosti“ koji obavezuje na objelodanjivanje svih ključnih područja poslovanja, kao što su finansijske i operativni rezultat, ciljevi kompanije, vlasnička struktura (najveći pojedinačni vlasnici), politika nagrađivanja, transakcije sa povezanim licima, faktori rizika, članovi upravljačkih tijela itd.<sup>34</sup> U konačnici, kad su u pitanju javna preduzeća u Sloveniji i Republici Hrvatskoj, može se reci da u Hrvatskoj postoji još uvijek potreba za značajnim aktivnostima u pogledu unaprjeđenja odgovornosti i transparentnosti u poslovanju javnih preduzeća, ali, ipak mnogo manja od one u ostalim post-tranzicijskim zemljama.

---

iz Registra. Početkom 2021. godine, donešen je Zakon o registru finansijskih izvještaja („Sl. novine FBiH“ 7/21) a kojim se, između ostalog, upravo uređuje uspostava, sadržaj i vođenje Registra finansijskih izvještaja (dalje: Registar), čl. 2, 3, 5, 6, i dalje. Registar je, kao i u skladu sa gore navedenim zakonom, središnji izvor informacija o uspješnosti poslovanja i finansijskom položaju pravnih osoba u FBiH, obveznika predaje finansijskih izvještaja FIA-i. Registar obveznika predaje finansijskih izvještaja uspostavlja i vodi FIA preuzimanjem podataka upisanih u sudski registar, registar Federalnog ministarstva pravde i registar Federalnog ministarstva finansija - Porezne uprave. Registar se vodi u elektronskom obliku, sadrži finansijske izvještaje, statističke izvještaje i dokumente uz finansijske izvještaje u skladu sa ovim zakonom. Sadrži informacije koje se odnose na naziv i tip privrednog društva, sjedište djelatnosti, stalna sredstva i dugoročne plasmane, tekuća sredstva, poslovnu aktivu, kapital, dugoročne i kratkoročne obaveze, poslovne prihode, dobit/gubitak od poslovnih aktivnosti, neto dobit/gubitak, broj zaposlenih. Imajući u vidu gore navedeni „unificirani set podataka“ koji bi bio osnova za transparentnost poslovanja javnih preduzeća, može se doći do zaključka da je i ovaj registar nepotpun, odnosno da ne pruža sve informacije o javnim preduzećima, kao privrednim društvima čije bi poslovanje trebalo biti javno, te da su moguća i potrebna unaprjeđenja zakonskih odredbi u oba entiteta.

33 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, OECD smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, dostupno na <https://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf>;

34 Draganić, A., Ibranović, L., Dukić, S., Bogunović, S., op. cit. str. 41-42.;

## **5. Bosna i Hercegovina i zahtjevi Europske unije: poboljšanje efikasnosti i transparentnosti javnih preduzeća – prijedlozi de lege ferenda**

Zahtjev za članstvo u Europskoj uniji, Bosna i Hercegovina podnijela je februara 2016. godine, a septembra iste godine Europsko vijeće je pozvalo Europsku komisiju da dostavi mišljenje o utemeljenosti tog zahtjeva. Upravo u usvojenom Mišljenju iz maja 2019. godine ističe se da je Bosna i Hercegovina, kada su u pitanju ekonomski kriteriji, postigla određeni stepen makroekonomske stabilnosti, no, ujedno, da bi krenula ka uspostavljanju funkcionalne tržišne ekonomije, u čijoj ranoj fazi se nalazi, potrebno je da posebnu pažnju posveti poboljšanju poslovnog okruženja, kao i efikasnosti i transparentnosti javnog sektora, konkretno javnih preduzeća.<sup>35</sup> Uz navedeno, na značaj transparentnosti i odgovornosti u javnim preduzećima, ukazao je i posljednji Izvještaj o Bosni i Hercegovini iz 2020 godine,<sup>36</sup> u kojem je, kao jedan od izazova reformskih napora, identifikovano upravljanje u javnim preduzećima, a sa ciljem povećanja transparentnosti, fiskalne održivosti i efikasnosti u javnom sektoru.<sup>37</sup> Nedostatak transparentnosti ogleda se u neadekvatnom i nepotpunom pristupu javnim informacijama koje se odnose na poslovanje javnih preduzeća, a zbog nedostataka u zakonskim rokovima na odgovore na zahtjev za pristup informacijama, nepotpunosti informacija koje obezbjeđuju javna preduzeća i javne vlasti, informacija teško dostupnih javnosti i lošeg korištenja javnog interesa kako bi se upravo opravdalo odbijanje pristupa informacijama, ali i uslijed nedostataka efikasnog institucionalnog mehanizma za nadzor nad provedbom zakona ili sankcionisanjem prekršaja.<sup>38</sup> Bosna i Hercegovina se suočava sa nedostatkom odgovornosti i transparentnosti unutar javnog sektora na svim nivoima vlasti, a jedno od najvećih pitanja, koje je većinom zanemareno, odnosi se na transparentnost i odgovornost javnih preduzeća. Interna dokumenta i pravilnici javnih preduzeća podržavaju principe legalnosti, transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti, profesionalizma i nepristranosti, no međutim, javna preduzeća u Bosni i Hercegovini nemaju praksu da budu otvorena u vezi sa svojim upravljanjem i vlasničkom strukturom, svojim odnosima prema drugim stranama koje su u državnom vlasništvu, svojim obavezama pružanja javnih usluga i u vezi sa bilo kojim dobijenim državnim grantovima ili garancijama. Transparentnost u objavljivanju poslovnih rezultata je ograničena, posebno po pitanju poslovnih indikatora, planova i rezultata. Poslovni rezultati se obično razmatraju na

35 Europska komisija, Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine o članstvu u Europskoj uniji, Brisel, 2019., dostupno na <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>;

36 Europska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, Brisel, 2020., vidjeti na [https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj\\_z\\_BiH\\_za\\_2020\\_godinu.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj_z_BiH_za_2020_godinu.pdf);

37 Pravne tekovine Europske unije – pregled pregovaračkih poglavlja, vidjeti poglavlje 5 i poglavlje 32 na <https://eupregovori.bos.rs/pregovaracka-poglavlja.html>;

38 Idem., vidjeti poglavlje 23 na <https://eupregovori.bos.rs/pregovaracka-poglavlja.html>;

sastancima skupština i nadzornih odbora, samo sa ograničenim učešćem javnosti i građana. Izvještavanje o indikatorima učinka je skoro u potpunosti ograničeno na godišnje poslovne planove i godišnje izvještaje, koji nisu odmah dostupni javnosti. Transparentnost nekog javnog preduzeća u potpunosti zavisi samo od stava nadzornog odbora i izvršnih direktora prema ovom segmentu rada javnog preduzeća – kako u smislu svakodnevnog rada, tako i u smislu izvještavanja. Kao rezultat svega toga imamo državu koja apsorbuje značajna sredstva za finansiranje neefikasnih javnih preduzeća, javna preduzeća koja ne posluju u skladu sa savremenim principima korporativnog upravljanja kao niti zahtjevima i smjernicama Europske unije, neefikasan sistem i nezainteresovane upravljačke strukture, te, u konačnici, neinformisane građane-zainteresovanu javnost o osnovnim rezultatima njihovog rada.

Stoga se može izdvojiti nekoliko preporuka i potrebnih unaprjeđenja zakonskih rješenja, a koja bi bila nulti prioritet za povećanje stepena i transparentnosti, a samim time i odgovornosti u radu javnih preduzeća u oba entiteta, odnosno na nivou Bosne i Hercegovine. Tako je, a u skladu sa OECD smjernicama, potrebno unaprijediti korporativno upravljanje u javnim preduzećima, kako bi ista svoje poslovanje temeljila na principima transparentnog, ekonomičnog, efikasnog i efektivnog upravljanja javnim resursima i javnim sredstvima, zatim uspostaviti mehanizme jednostavnog i efikasnog praćenja ostvarenje godišnjih ciljeva i rezultata poslovanja svakog javnog preduzeća, te podrediti poslovanje javnih preduzeća postizanju zacrtanih misija, vizija i strategija, uključujući obavezu ispunjenja smjernica i politika vezanih za pružanje javnih usluga i osiguranje javnog interesa. Uz to, jasno definisati jedinstvenu proceduru izvještavanja nadležnih tijela javne vlasti o izvršenim poslovnim aktivnostima u skladu sa planovima rada, definisati metodologiju određivanja uspješnosti poslovanja javnih preduzeća, i obavljati nadzor i praćenje rezultata poslovanja. Takav izvještaj o poslovanju javnih preduzeća treba biti sastavljen na jasan i pregledan način, uključivati sve aspekte poslovnih aktivnosti tokom prethodne godine, te predstaviti plan budućeg poslovanja za narednu godinu, a izvještaj o obavljenoj reviziji finansijskih izvještaja treba izražavati tačan i potpun prikaz imovine i obaveza, prihoda i rashoda, te ukupnog finansijskog položaja javnog preduzeća. Kad je riječ o povećanju stepena otvorenosti prema javnosti, potrebno je obavezati sva javna preduzeća da na svojoj web stranici objavljuju i kalendar važnih događaja koji se očekuju u narednoj poslovnoj godini, naročito uključujući okvirno predviđeni period objave periodičnih finansijskih rezultata i izvještaja, okvirno predviđeni period održavanja skupštine društva radi usvajanja godišnjeg izvještaja, i sl. Uspostaviti jedinstven registar svih javnih preduzeća na nivou Bosne i Hercegovine, u elektronskoj formi, a koji bi sadržavao izvještaje društava, podatke o vlasništvu i osnivačke dokumente za javna dionička društva u oba entiteta, strukture odbora, i sve ostale informacije od značaja za javna preduzeća i jačati direktno objavljivanje informacija putem centralnih registara. U skladu sa Direktivom o transparentnosti EU-a osigurati lak pristup jedinstvenom registru

javnih preduzeća i time poboljšati pristup informacijama o javnim preduzećima, a istovremeno obezbijediti blagovremeno objavljivanje i javnost informacija o svim pitanjima vezanim za javno preduzeća, pri čemu pristup informacijama treba da bude krajnje pojednostavljen. Informacije koje bi trebale da budu objavljenje na web stranici javnog preduzeća, pored obaveznih propisanih zakonom, minimalno treba da uključuju osnovne podatke o javnom preduzeću, statut, spisak članova uprave i nadzornog odbora sa njihovim biografijama, finansijske izvještaji (najmanje za prethodne tri godine), materijale sa sjednica skupštine, podatke o eksternom revizoru, i sve druge informacije koje su bitne za poslovanje. Na kraju, raditi i monitoring izvršavanja obaveze javnog preduzeća o objavljivanju svih informacija na vlastitoj web stranici, odnosno osiguranje pristupa zainteresiranoj javnosti pouzdanim, aktuelnim i konzistentnim informacijama na redovan, pravovremen i ujednačen način, uz istovremeno dostavljanje istih nadležnim institucijama. Ukoliko društvo ne posjeduje vlastitu web stranicu, moguće je informacije objavljivati i putem web stranice osnivača.

## **Zaključak**

I pored koherentnosti entitetskih zakona o javnim preduzećima, te ostalih propisa kojima se uređuje ova oblast, novi društveni odnosi nameću stalnu potrebu za daljnjim usklađivanjem, kao i daljnu rekonstrukciju javnih preduzeća koja se nalaze direktno ili indirektno pod kontrolom države, obzirom na njihov broj i na činjenicu da se veliko učešće u bruto društvenom proizvodu, društvenom bogatstvu i zaposlenosti negativno odražava na ekonomsku efikasnost, konkurentnost na tržištu, i sl. S tim u vezi, uz kontinuirano usklađivanje bosanskohercegovačkog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije u ovoj oblasti, te sa ozbiljnijim programom reformi, u Bosni i Hercegovini bi se osigurao i transparentniji, i odgovorniji, a i efikasniji rad javnih preduzeća, što bi u konačnici dovelo do ukupnog povećanja efikasnosti domaće privrede. U interesu je svih građana, odnosno opšte javnosti, da javna preduzeća izvještavaju javnost o svom poslovanju, da objavljuju vjerodostojne finansijske i nefinansijske informacije, te da budu transparentna i otvorena, bez obzira na njihov pravni status, odnosno vlasničku strukturu. To je još i značajnije za ona preduzeća koja provode važne javne politike i pružaju najvažnije javne usluge, koja imaju širok društveni uticaj i koja značajno utiču na državni budžet (pozitivno ili negativno u zavisnosti od rezultata poslovanja). U Bosni i Hercegovini ne postoji institucionalna transparentnost, ne postoji jedinstveni registar javnih preduzeća pri jednoj instituciji gdje bi se mogle dobiti informacije o javnim preduzećima, te su građani, korisnici usluga, odnosno šira javnost, onemogućeni ne samo u spoznaji o načinu rada javnih preduzeća, nego i u mogućnosti da analiziraju rad javnih preduzeća i aktivno učestvuju u njemu, što je, sa aspekta eurointegracija i evropskog puta Bosne i Hercegovine, zahtjev koji se mora postići i standard koji se mora dostići.



## Literatura

- Bajo, A., Zuber, L., Poslovanje javnih trgovačkih društava u državama članicama Europske unije, Financije-teorija i suvremena pitanja, Osijek: Ekonomski fakultet, 2018;
- BH Akcionom planu za OGP, n na <https://parco.gov.ba/hr/ogp/>;
- Crnković, B., Požega, Ž., Karačić, D., Izazovi korporativnog upravljanja u državnim poduzećima – Hrvatske perspektive, Ekonomski vjesnik: Review of Contemporary Entrepreneurship, Business and Economic Issues, Vol. XXIV No. 2, 2011. str.;
- Direktiva Komisije 2006/111/EZ od 16. novembra 2006. o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća, kao i o finansijskoj ztransparentnosti unutar određenih preduzeća;
- Draganić, A., Ibranović, L., Dukić, S., Bogunović, S., Transparentnost i odgovornost javnih preduzeća na području EU i Zapadnog balkana – Komparativna studija, Agencija za razvoj preduzeća – EDA, Banja Luka, 2017.;
- Europska komisija, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020. godinu, Brisel, 2020., dostupno na [https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj\\_z\\_BiH\\_za\\_2020\\_godinu.pdf](https://europa.ba/wp-content/uploads/2020/10/Izvjestaj_z_BiH_za_2020_godinu.pdf);
- Europska komisija, Mišljenje o zahtjevu Bosne i Hercegovine o članstvu u Europskoj uniji, Brisel, 2019., dostupno na <https://europa.ba/wp-content/uploads/2019/06/Misljenje-Komisije-o-zahtjevu-Bosne-i-Hercegovina-za-%C4%8Dlanstvo-u-Evropskoj-uniji.pdf>;
- Kavaz Hukić, S., Analiza legislativnog i institucionalnog okvira javnih preduzeća u Bosni i ercegovini, Udruženje Centri civilnih inicijativa, projekt „FER“, maj 2020.;
- Odluka o objavljivanju pravila o potporama u obliku finansijskih transfera javnim poduzećima „Narodne novine Republike Hrvatske“ broj 58/08;
- Opća deklaracija o ljudskim pravima, usvojena i proglašena na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda, 10. decembra 1948. godine (rezolucija br. 217 / III/), vidjeti na [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2013041003050667cro.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2013041003050667cro.pdf);
- Partnerstvo za otvorenu vlast Bosna i Hercegovina, dostupno na <https://ogp.ba/>;
- Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, OECD smjernice za korporativno upravljanje u državnim preduzećima, dostupno na <https://www.oecd.org/daf/ca/41814777.pdf>;
- Petrović, S., Šonje, V., Je li privatizacija državnih preduzeća nužan uvjet njihovog uspješnog poslovanja u Hrvatskoj?, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Privredna kretanja i ekonomska politika, Vol. 25 No. 1, 2016.;



- Pravne tekovine Europske unije – pregled pregovaračkih poglavlja, dostupno na <https://eupregovori.bos.rs/pregovaracka-poglavlja.html>;
- Račić, D., Cvijanović, V., Stanje i perspektive korporativnog upravljanja u Republici Hrvatskoj: primjer javnih dioničkih društava, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 4, 2006.;
- Rupčić, N., Suvremeni menadžment – teorija i praksa, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, maj 2018.;
- Ugovor o funkcioniranju Europske unije, („Službeni list Europske unije“, SL C 202, 7.6.2016.);
- Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa između Republike Srpske, odnosno jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća („Službeni glasnik RS“, broj 114/11);
- Uredba o transparentnosti finansijskih odnosa jedinica lokalne samouprave, kantona i Federacije Bosne i Hercegovine sa javnim preduzećima („Službene novine FBiH“, broj 41/13);
- Zajedničke socioekonomske reforme za period 2019 - 2022. godine, dostupno na [http://www.fbihvlada.gov.ba/file/zbhs-converted\(1\).pdf](http://www.fbihvlada.gov.ba/file/zbhs-converted(1).pdf);
- Zakon o finansijsko-informatičkoj agenciji Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“ 80/11);
- Zakon o javnim preduzećima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 08/05, 81/08, 22/09 i 109/12);
- Zakon o javnim preduzećima Republike srpske („Službeni glasnik RS“, broj 78/11);
- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 12/03, 34/03 i 65/13);
- Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ broj 41/03);
- Zakon o privrednim društvima Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, broj 81/15);
- Zakon o privrednim društvima Republike Srpske („Službeni glasnik RS“ br. 127/08, 58/09, 100/11, 67/13, 100/17 i 82/19);
- Zakon o registru finansijskih izvještaja Federacije Bosne i Hercegovine („Sl. novine FBiH“ 7/21);
- Zakon o slobodi pristupa informacijama u Bosni Hercegovini („Službeni glasnik BiH“, br. 28/00, 45/06, 102/09, 62/11, 100/13);
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 32/01, 48/11);
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama Republike Srpske („Službeni glasnik RS“, br. 20/01);
- Zakonom o transparentnosti tokova javnih sredstava Republike Hrvatske („Narodne novine RH“ br. 72/13 i 47/14).

**Sanja Kavaz Hukić, Ph.D.,**

Public Institution Bosnian Cultural Centre of Tuzla Canton

Director

## **REFORM OF STATE-OWNED ENTERPRISES – INCREASEMENT OF RESPONSIBILITY AND TRANSPARENCY AS ESSENTIAL STEPS WITHIN THE INTEGRATION PROCESS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA INTO THE EUROPEAN UNION**

**Abstract:** In the latest report of the European Commission on Bosnia and Herzegovina, as a factor that distances Bosnia and Herzegovina from a functioning market economy and makes country currently uncompetitive in the European Union market, is the area of State-Owned Enterprises, pointing out explicitly that reform efforts should focus on the management of the State-Owned Enterprises, increase of transparency in their work, their fiscal sustainability and efficiency. Having in mind importance of State-Owned Enterprises in Bosnia and Herzegovina, and the fact that their inefficient business activities and economic failures have negatively affected the national economy for years, including the labour market and competitiveness, fulfilment of the complex economic requirements of Bosnia and Herzegovina in the EU accession process, harmonization of national legislation with the EU acquis and radical reforms in this area will result not only in a step towards an equal partnership of the B&H economy in the single European market, but also in long-term positive effects on the entire B&H society. Regarding this, the paper will analyse the existing practices, institutional and regulatory framework in the field of State-Owned Enterprises, will specify the priorities and directions in which improvements related to transparency and accountability in the work of State-Owned Enterprises should go, then will suggest and initiate the changes in the legislative framework on State-Owned Enterprises, as well as consider the best practices in European countries and the possibilities of their appropriate application in the context of increasing transparency and accountability in the work of State-Owned Enterprises in Bosnia and Herzegovina.

**Keywords:** State-Owned Enterprises, Bosnia and Herzegovina, transparency, responsibility, European integration

***PREGLEDNI NAUČNI RADOVI***



**Doc.dr.sc. Maja Pilić, docentica, vanjska suradnica**

Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Sveučilišni odjel za forenzične znanosti  
Sveučilišta u Splitu

**Marko Pilić, mag.forens., asistent**

Sveučilišni odjel za forenzične znanosti Sveučilišta u Splitu

## **KAZNENOPRAVNI IZAZOVI U PODRUČJU KIBERNETIČKE SIGURNOSTI NA PUTU BOSNE I HERCEGOVINE K EUROPSKOJ UNIJI**

**Sažetak:** Pristupanje Bosne i Hercegovine Europskoj uniji dugotrajan je proces koji zahtijeva sustavne zakonodavne intervencije na svim razinama. Jedna takva povezana je s područjem kibernetičke sigurnosti koja predstavlja globalni izazov. Premda ispred Bosne i Hercegovine stoji niz kriterija koje treba ispuniti na svom europskom putu, tehnologija i tehnološki razvoj jednako se brzo razvija kao i u državama članicama Europske unije. Kibernetičke prijetnje u stalnom su porastu, a modaliteti počinjenja kibernetičkih kaznenih djela sve su sofisticiraniji i složeniji. Stoga je u procesu usklađivanja i prilagodbe europskim vrijednostima potrebno osigurati (kazneno)pravnu zaštitu kibernetičkog prostora što podrazumijeva intervencije u kazneno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine. Autori se, u ovom radu, bave pregledom kibernetičkih kaznenih djela u kaznenopravnom sustavu Bosne i Hercegovine s osvrtom na ista u nekim državama članicama Europske unije te pravnim okvirom za zaštitu kibernetičkog prostora. Cilj je analizom stanja u ovom području utvrditi u kojoj mjeri Bosna i Hercegovina ima spremne odgovore na kibernetičke izazove s kojima se susreću države članice Europske unije.

**Glavne riječi:** kibernetička kaznena djela, kibernetička sigurnost, zaštita kibernetičkog prostora, računalna prijevarena

### **I. UVOD**

Jedan od temeljnih ciljeva Europske unije (dalje u tekstu: EU) jeste osiguranje prostora slobode, sigurnosti i pravde za svoje građane.<sup>1</sup> To znači osigurati okruženje u kojem će se poštovati temeljna prava i slobode pojedinaca bez obzira na različitost pravnih sustava i tradicija država članica, te prostor u kojem se nastoji osigurati visoka razina sigurnosti putem mjera za sprječavanje i suzbijanje

---

<sup>1</sup> Čl. 3. st. 2. Ugovora o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije C 202/13 od 7.6.2016. (dalje u tekstu: UEU)

različitih oblika kriminaliteta.<sup>2</sup> U procesu osiguranja što učinkovitijeg pravnog okvira za suzbijanje različitih oblika kriminaliteta, poseban izazov predstavlja kibernetički prostor. Prema definiciji Hrvatske enciklopedije, kibernetički prostor predstavlja „virtualni prostor stvoren pomoću globalno umreženih računala, tj. svijet interneta s njegovim okruženjem“.<sup>3</sup> Virtualni prostor omogućava korisnicima slobodno komuniciranje, druženje, razvijanje i ostvarivanje različitih ideja, online trgovinu i sl. Međutim, kibernetički prostor nije oslobođen negativnih posljedica krajnjih korisnika koji virtualnu stvarnost koriste za počinjenje različitih oblika nedopuštenih ponašanja. Upravo zbog načina i modaliteta počinjenja takvih prijestupa, kibernetički prostor postaje globalni izazov koji zahtijeva, u prvom redu, zakonodavne intervencije s ciljem stvaranja što učinkovitijeg pravnog okvira za suzbijanje istih. Bosna i Hercegovina (dalje u tekstu: BiH) kao država kojoj predstoji put pristupanja i punopravnog članstva EU također mora odgovoriti na prijetnje koje nastaju u takvom virtualnom okruženju. Zahtjev za članstvo EU BiH je podnijela u veljači 2016. godine. Prema Izvješću Europske komisije iz 2020. godine, uzimajući u obzir i doba pandemije korona virusa, BiH nije ostvarila značajne reforme u području pravosuđa i borbe protiv kriminaliteta.<sup>4</sup> Kad je riječ o kibernetičkom prostoru, BiH je usvojila Smjernice za strateški okvir *cyber* sigurnosti u listopadu 2019. godine (dalje u tekstu: Smjernice)<sup>5</sup> o kojima će više biti riječi u nastavku rada. U Smjernicama se kibernetički prostor objašnjava kao „prostor koji je široko rasprostranjen i međupovezan digitalnim tehnologijama, uspostavljen uz pomoć i posredovanje kompjutersko-digitalne tehnologije. Pojam kibernetički prostor se danas koristi za sve što je na Internetu, no više o ovom pojmu slijedi u nastavku rada.

## II. PRETHODNA RAZMATRANJA

### II.1. Kibernetička sigurnost i kibernetički prostor

Moderno društvo koristi niz tehnologija i inovacija u svakodnevnom životu kako bi brže, jednostavnije i uz veću točnost došlo do različitih informacija, usluga i ostalih potreba. S obzirom na napredak tehnologije u informacijskom svijetu i značajan broj korisnika različitih tehnoloških platformi jasno je kako

2 Čl. 67. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202/1 od 7.6.2016.

3 Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021., dostupno na <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=68098>

4 Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020., uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2020., SWD (2020) 350 final, 6.10.2020. (dalje u tekstu: Izvješće)

5 OSCE, Smjernice za strateški okvir cyber sigurnosti u Bosni i Hercegovini, 2019., dostupno na <https://www.osce.org/bs/mission-to-bosnia-and-herzegovina/438386>

korisnici bivaju sve više izloženi potencijalnim manipulacijama vlastitih uređaja što rezultira različitim protupravnim djelima protiv korisnika poput krađe podataka i sl. Također, naprednu tehnologiju koriste i tvrtke kako u privatnom tako i u javnom sektoru. Potencijalni napadi na određene sektore mogu ugroziti i nacionalnu sigurnost što dovodi do elementa prevencije takvih kaznenih djela. U tom kontekstu koristi se i termin „kibernetička sigurnost“. Točnije, može smatrati da je kibernetička sigurnost skup mjera, akcija i pravila kojima je uloga spriječiti nepravilan rad različitih, a međusobno povezanih računalnih sustava kroz jedan ili više gospodarskih sektora.<sup>6</sup> Izvornost pojma „kibernetika“ datira još od sredine 20. stoljeća, kao pojam povezan s radom na računalu i korištenjem interneta.

Na globalnoj razini ne postoji jedinstvena definicija pojma kibernetičkog prostora (engl. *cyberspace*), već više njih, koje se znatno razlikuju. Najčešći sinonim za kibernetički prostor koji koristi šira javnost je Internet. Iako je Internet lako definirati i identificirati, kibernetički prostor je širi i virtualniji. Za neke *cyber* prostor predstavlja nematerijalizirani, bez granica i anonimni virtualni svijet slobode, razmjene i komunikacije. Drugima predstavlja opasan i maglovit "prostor" u kojem se oslobađaju ponašanja potisnuta u društvu. Neki ga vide kao vektor demokracije, ekonomskog napretka i mira, dok ga drugi vide kao sredstvo masovnog nadzora i oruđa za kontrolu i manipulaciju masama. Bez obzira na mnoštvo različitih shvaćanja ovog pojma, moguće je identificirati niz zajedničkih elemenata. Prvi je Internet, jer generira svjetsku međusobnu povezanost mreža o kojima kibernetički prostor ovisi i bez kojih ne bi mogao postojati. Drugo, većina definicija uključuje prostorne reference poput "prostora", "svijeta", "miljea" ili "okoliša" što kibernetičkom prostoru daje i geografsku dimenziju.<sup>7</sup> Međutim, iako često kibernetičkom prostoru možemo dodijeliti geografsku oznaku, važno je istaknuti kako kibernetički prostor (u ovom primjeru Internet) možemo podijeliti u tri ključne kategorije kao što su: vidljivi Internet,<sup>8</sup> duboki Internet<sup>9</sup> i mračni Internet.<sup>10</sup> Sve navedene kategorije mogu omogućiti svojim korisnicima legalne usluge, ali neke ipak više od drugih predstavljaju prostor pogodan za protupravno djelovanje odnosno kibernetički kriminalitet.

6 Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti (Narodne Novine br. 108/2015), str. 3.

7 Desforges, A. (2014). Representations of Cyberspace: A Geopolitical Tool, *Herodote*, Vol 152-153, Issue 1-2, str. 67-81.

8 Engl. *Surface Web*, odnosno vidljivi Internet omogućava dostupnost web stranica putem nekog od web pretraživača kao što su Google, Yahoo, Bing i sl. Više o tome na: <https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/deep-web>

9 Engl. *Deep Web*. Sadrži približno 90% svih internetskih stranica. Kao takav, duboki Internet se, između ostalog,

sastoji od znanstvenih baza i časopisa, privatnih baza podataka, internih vladinih mreža i sl., te jednim dijelom nedopuštenih stranica kao „predsoblje“ mračnog Interneta. Više o tome na: <https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/deep-web>

10 Engl. „*Dark Web*“ se sastoji od sadržaja kojem se može pristupiti isključivo korištenjem određenih internetskih pretraživača poput *Tor-a* gdje se omogućava velika doza anonimnosti putem „tunela za virtualni promet“ što čini idealan kibernetički prostor za protupravne radnje. Više o tome na: <https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/deep-web>



## 2.2. Općenito o kibernetičkom kriminalitetu

Razvojem tehnologije i računalnom revolucijom došlo je do nastanka različitih oblika protupravnih ponašanja koja se događaju u jednoj virtualnoj, nama na prvi pogled neopipljivoj stvarnosti. Radi se, dakle, o jednom jedinstvenom elektroničkom okruženju koje postaje mjesto počinjenja različitih oblika kaznenih djela.<sup>11</sup>

Postoje različite definicije kibernetičkog kriminaliteta (*cyber* kriminalitet, visokotehnološki kriminalitet, računalni kriminalitet, elektronički kriminalitet, digitalni kriminalitet).<sup>12</sup> Tako neki smatraju da je kibernetički kriminalitet, koji se naziva i računalni kriminalitet, uporaba računala kao instrumenta za daljnje protuzakonite svrhe, poput prijevare, trgovine dječjom pornografijom i intelektualnim vlasništvom, krađe identiteta ili kršenja privatnosti.<sup>13</sup> Drugi navode da se tu radi o računalno posredovanim aktivnostima koje određene stranke smatraju nezakonitima i koje se mogu provoditi putem globalnih elektroničkih mreža.<sup>14</sup> Ovaj pojam neki domaći autori definiraju kao "ukupnost kaznenih djela koja su kroz određeno vrijeme počinjena unutar kibernetičkog prostora ili uz njegovu pomoć korištenjem ili zlorabljenjem resursa ili servisa kibernetičkog prostora ili usluga uz pomoć informacijskih tehnologija koje čine njegovu infrastrukturu".<sup>15</sup> Prema nekim ranijim shvaćanjima kibernetički kriminal definiran je kao zlouporaba računala u smislu bilo koje aktivnosti povezane s uporabom računalne tehnologije u kojoj žrtva trpi gubitak ili je mogla izgubiti, a počinitelj djeluje s namjerom da dobije ili bi mogao dobiti.<sup>16</sup> S druge strane, kibernetički kriminal se definira kao počinjenje kaznenih djela u kojima se računalno pojavljuje kao sredstvo ili objekt zaštite, tj. kao korištenje računala za prijevaru, izbjegavanje ili zlouporabu s ciljem pronevjere novca ili usluga ili obavljanja političkih ili poslovnih manipulacija koje uključuje radnje usmjerene računalom.<sup>17</sup>

Premda ne postoji unificirana definicija kibernetičkog kriminaliteta, može se kazati da ovaj pojam predstavlja zajednički naziv za počinjenje kaznenih djela pomoću računala i računalnih mreža. Proučavanje kibernetičkog kriminaliteta trebalo bi započeti s Internetom, s obzirom da je Internet taj koji pruža ključno

11 Yar, M. (2006). *Cybercrime and society*, SAGE Publishing, London, str. 5., dostupno na <https://epdf.pub/cybercrime-and-society.html>

12 Moise, A.C. (2014). Some considerations on the phenomenon of cybercrime. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 5(1), 38-43.

13 Dennis, M.A. (2016). *Cybercrime*, dostupno na <https://www.britannica.com/topic/cybercrime/Identity-theft-and-invasion-of-privacy>

14 Loader, T., Loader, B.D. (2000). *Cybercrime : law enforcement, security and surveillance in the information age*, Routledge, London, New York, str. 3.

15 Dragičević, D. (2004). *Kompjuterski kriminalitet i informacijski sustavi*, IBS, Zagreb, str. 13.

16 Parker, D. (1973). *Computer abuse*. Menlo Park, Springfield: Stanford Research Institute; National Technical Information Service

17 Bequai, A. (1978). *Computer crime*, New York: Lexington Book

elektronički generirano okruženje u kojem se događa kibernetički kriminalitet.<sup>18</sup>

Spektar kibernetičkih kaznenih djela je širok. Tako u kibernetička kaznena djela spadaju krađa identiteta, različiti oblici Internet prijevara, prijevara na bankomatima, prijevara putem žice, piratstvo nad autorskim pravima i dr.<sup>19</sup> U nedostatku pravne definicije pojma kibernetičkog kriminaliteta, kao dobar temelj može biti tipologija ovih inkriminacija sadržana u Konvenciji o kibernetičkom kriminalu (dalje u tekstu: Konvencija).<sup>20</sup>

### **III. OSVRT NA PRAVNI OKVIR ZA SUZBIJANJE KIBERNETIČKIH KAZNENIH DJELA**

Temeljni međunarodni pravni akt za suzbijanje kibernetičkih kaznenih djela predstavlja Konvencija koja propisuje mjere koje države stranke trebaju poduzeti glede normiranja kibernetičkih kaznenih djela, klasificirajući ih u četiri djela: kaznena djela protiv tajnosti, cjelovitosti i dostupnosti računalnih podataka i sustava (nezakoniti pristup, nezakonito presretanje, ometanje podataka, ometanje sustava, zlouporaba naprava); računalna kaznena djela (računalno krivotvorenje, i računalna prijevara); kaznena djela u svezi sa sadržajem (kaznena djela vezana uz dječju pornografiju); te kaznena djela povrede autorskih i srodnih prava. Navedena kaznena djela iz Konvencije postala su sastavni dio entitetskih kaznenih zakonodavstava i prije nego ju je BiH ratificirala, s tim da kaznena djela iz Konvencije nisu sadržana u državnom Kaznenom zakonu (dalje u tekstu: KZ BiH).<sup>21</sup> Uz Konvenciju donesen je i Dodatni protokol koji predviđa obvezu za države članice da u svoje nacionalno kazneno zakonodavstvo uvedu još jednu grupu kaznenih djela kojim bi bili obuhvaćeni različiti akti rasizma i ksenofobije počinjeni putem računalnih sustava, kao što su širenje materijala rasističkog i ksenofobičnog sadržaja preko računalnih sustava, rasistički i ksenofobični motivirane prijetnje i uvrede, te osporavanje, znatno minimiziranje ili odobravanje genocida ili drugih kaznenih djela protiv čovječnosti.<sup>22</sup>

18 *Ibid*, str. 6.

19 Vidjeti: Buhovac, M. (2020). Moderni oblici prijevara i krivotvorenja bezgotovinskih instrumenata plaćanja prema Direktivi 2019/713/EU, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol 27. br. 2/2020, Zagreb, str. 879-805.

20 Convention on Cybercrime, Budapest, 23. studenog 2001. godine, stupila na snagu 1. srpnja 2004. godine, stupila na snagu u odnosu na BiH 1. rujna 2006. („Službeni glasnik BiH“ – Međunarodni ugovori broj: 06/2006). Dodatni protokol uz Konvenciju o kibernetičkom kriminalu, o inkriminiranju djela rasističke i ksenofobne naravi počinjenih pomoću računalnih sustava (engl. Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, Concerning the Criminalisation of Acts of a Racist and Xenophobic Nature Committed through Computer Systems) Strasbourg, 28.01.2003. godine, stupio na snagu 1. ožujka 2006. g. stupio na snagu u odnosu na BiH 1. rujna 2006. godine („Službeni glasnik BiH“ - Međunarodni ugovori broj: 06/2006).

21 Kazneni zakon Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015 i 35/2018)

22 Tomić, Z., Krivično pravo II posebni dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007., str. 398.

Drugi pravni izvor za suzbijanje kibernetičkog kriminaliteta, a koji je sastavni dio pravne stečevine EU jeste Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća o napadima na informatičke sustave i o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2005/222/PUP (dalje u tekstu: Direktiva).<sup>23</sup> Direktiva, nadovezujući se na Konvenciju, daje smjernice pri definiranju kaznenih djela i sankcija u području napada na informacijske sustave, poput nezakonitog pristupa informacijskim sustavima, nezakonito ometanje sustava, nezakonito ometanje podataka te nezakonito presretanje. Pored toga, Direktiva propisuje i sankcije za ova djela<sup>24</sup> te odgovornost<sup>25</sup> i sankcije za pravne osobe,<sup>26</sup> kao i određena procesna pravila poput pitanja nadležnosti za ova djela,<sup>27</sup> postojanje nacionalne kontaktne točke za razmjenu informacija<sup>28</sup> te praćenje i vođenje statističkih podataka o kibernetičkim kaznenim djelima.<sup>29</sup>

Za razliku od prethodna dva izvora koja se bave pravilima za kaznenopravno normiranje kibernetičkih kaznenih djela, na razini EU donesena je i Direktiva o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije (dalje u tekstu: NIS direktiva)<sup>30</sup>, kojoj je cilj osigurati određenu razinu *cyber* sigurnosti. U NIS direktivi također se navodi da svaka država članica donosi svoju strategiju za sigurnost informacijsko-komunikacijskih sustava. U tom smjeru u BiH je donesena Strategija za uspostavu CERT-a u BiH<sup>31</sup> što je na neki način suprotno praksi država članica EU koje su najprije usvojile nacionalne strategije za borbu protiv kibernetičkog kriminaliteta, a tek onda osnovale CERT.<sup>32</sup> S druge pak strane, BiH je donijela Smjernice koje na sveobuhvatan način navode područja u kojima je potrebna intervencija za donošenje budućih sigurnosnih strategija za BiH. Prvi korak koji se navodi u Smjernicama je harmonizacija i izrada zakonodavstva u oblasti *cyber* sigurnosti što obuhvaća pregled postojećih zakonskih rješenja glede suzbijanja kibernetičkih kaznenih djela, kao i njihovo

---

23 Direktiva 2013/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. kolovoza 2013. o napadima na informacijske sustave i o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2005/222/PUP, OJ L 218, str. 8-14.

24 Čl. 9. Direktive

25 Čl. 10. Direktive

26 Čl. 11. Direktive

27 Čl. 12. Direktive

28 Čl. 13. Direktive

29 Čl. 14. Direktive

30 Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije, OJ L 194, str. 1-30.

31 Strategija uspostave CERT-a u Bosni i Hercegovini, dostupno na [www.msb.gov.ba/docs/Strategija\\_z CERT.doc](http://www.msb.gov.ba/docs/Strategija_z CERT.doc)

32 CERT EU (engl. *Computer Emergency Response Team* EU) je stalni računalni tim za hitne intervencije za institucije, agencije i tijela EU-a. Tim čine stručnjaci za IT sigurnost iz glavnih institucija EU -a (Europska komisija, Glavno tajništvo Vijeća, Europski parlament, Odbor regija, Ekonomski i socijalni odbor). Usko surađuje s drugim CERT-ovima u državama članicama i šire, kao i sa specijaliziranim tvrtkama za IT zaštitu. Više o CERT-u dostupno na: <https://www.cybersecurityintelligence.com/cert-eu-1925.html>

usklađivanje s relevantnim međunarodnim propisima i obvezama. Osobito je važno raditi na podizanju razine svijesti i znanja o kibernetičkoj sigurnosti što uključuje organiziranje programa obučavanja i obrazovanja te zapošljavanje IT kadra u javnom sektoru. Da bi se vodila učinkovita borba protiv kibernetičkih prijetnji potrebno je imati tijela zadužena za sigurnost informacijsko-komunikacijskih sustava, poput nacionalnih kontaktnih točaka i CERT-a. Nadalje, potrebno je osigurati zaštitu informacijsko-komunikacijskih sustava za pružanje ključnih usluga, pri čemu se skup ključnih usluga i baza podataka od kritičnog značaja, spisak operatora ključnih usluga i baza podataka i kritična informacijsko-komunikacijska infrastruktura trebaju zakonski definirati. Pored njih, važno je osigurati i zaštitu javne informacijsko-komunikacijske infrastrukture. Na koncu, jedan od ključnih ciljeva je i jačanje kapaciteta za borbu protiv *cyber* kriminaliteta što podrazumijeva educirano osoblje u institucijama za provođenje zakona, unaprjeđenje kapaciteta za digitalnu forenziku, osposobljavanje posebnih odjela za *cyber* kriminalitet unutar sudova i tužiteljstava i sl.<sup>33</sup>

U izvještaju *Cybersecurity the Western Balkans*<sup>34</sup> ocjenjuje se da BiH nije dovoljno napredovala u borbi protiv ovog oblika kriminaliteta. Jedan od problema je neusklađenost zakonodavstva između entiteta i državne razine. Osim toga, BiH još uvijek nema sveobuhvatan strateški pristup u borbi protiv kibernetičkog kriminaliteta. Neusklađenost propisa iz oblasti kibernetičke sigurnosti ogledaju se i na entitetskoj razini. Tako je u RS usvojen Nacrt Strategije za borbu protiv *cyber* kriminaliteta 2019. - 2023., čiji je cilj postizanje proaktivne prevencije i učinkovitog odgovora na rizik koji predstavlja kibernetički kriminalitet. Osim toga, Ministarstvo unutarnjih poslova RS formiralo je Jedinicu za operativnu i tehničku podršku, a u okviru nje i posebno Odjeljenje za sprječavanje visokotehnološkog kriminaliteta.<sup>35</sup> Također, RS je usvojila Zakon o informacijskoj sigurnosti<sup>36</sup>, dok isti ne postoji na državnoj razini niti u FBiH<sup>37</sup> i BD BiH. RS ima i Uredbu o mjerama informacijske sigurnosti,<sup>38</sup> te osnovano Odjeljenje za informacijsku sigurnost koja vrši funkciju CERT-a u RS.

---

33 Smjernice, str. 9.

34 Minović, A. et.al., *Cybersecurity in the Western Balkans: Policy gaps and cooperation opportunities* Research report under the project "Cybersecurity Capacity Building and Research Programme for South-Eastern Europe" implemented with the support of the Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2016, dostupno na [https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Cybersecurity%20in%20Western%20Balkans\\_0.pdf](https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Cybersecurity%20in%20Western%20Balkans_0.pdf)

35 Zaključci Međunarodne naučne konferencije „Suzbijanje kriminala i evropske integracije, s osvrtom na visokotehnološki kriminal“, dostupno na <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=7348&vrsta=>

36 Zakon o informacionoj bezbjednosti ("Službeni glasnik RS", br. 70/2011)

37 Federalno ministarstvo prometa i komunikacija je kao predlagač pripremio tekst prednacrtu Zakona o informacionoj sigurnosti i sigurnosti mrežnih i informacionih sistema Federacije BiH od 5. listopada 2020. godine. Dostupno na: <http://fmpik.gov.ba/bh/dokumenti/prijedlozi-i-nacrti/prednacrt-zakona-o-informacionoj-sigurnosti-i-sigurnosti-mreznih-i-informacionih-sistema.html>

38 Uredba o mjerama informacione bezbjednosti ("Službeni glasnik RS", br. 91/2012)

Od regulative koja je u BiH na snazi u vezi s područjem kibernetičke sigurnosti mogu se istaknuti: Zakon o zaštiti tajnih podataka<sup>39</sup>, Zakon o zaštiti osobnih/ličnih podataka<sup>40</sup>, Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka<sup>41</sup>, Zakon o komunikacijama<sup>42</sup>, Odluka - Politika upravljanja informacijskom sigurnošću u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017. - 2022. godine.<sup>43</sup> Osim toga, u Parlamentu BiH je još od listopada 2008. godine u proceduri Zakon o Agenciji za razvoj informacijskog društva, koji do danas nije donesen.<sup>44</sup>

S druge pak strane, u Republici Hrvatskoj postoji sustavan zakonodavni okvir glede zaštite kibernetičkog prostora. Tako se važnost prevencije kibernetičkih kaznenih djela očituje u Odluci o mjerama i aktivnostima za podizanje nacionalnih sposobnosti pravovremenog otkrivanja i zaštite od državno sponzoriranih kibernetičkih napada na području Republike Hrvatske<sup>45</sup> kao i ostalih kibernetičkih ugroza i kampanja. Sukladno navedenoj Odluci za provedbu mjera i aktivnosti navedenih u dokumentu nadležna je Sigurnosno-obavještajna agencija Republike Hrvatske<sup>46</sup> (dalje u tekstu: SOA) i zasigurno predstavlja jedan od ključnih akata u području prevencije kibernetičkog kriminaliteta. U kontekstu RH, kao države u bliskom susjedstvu BiH, nacionalna regulativa u području kibernetičke sigurnosti sastoji se od sljedećih pravnih akata:<sup>47</sup>

- Odluka o donošenju Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti i Akcijskog plana za provedbu Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti (NN, br. 108/15)
- Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti (NN, br. 108/15)
- Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti (NN, br. 108/15)
- Odluka o osnivanju Nacionalnog vijeća za kibernetičku sigurnost i Operativno-tehničke koordinacije za kibernetičku sigurnost (NN, br. 61/16, 28/18, 110/18, 79/19, 136/20)
- Zakon o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga (NN, br. 64/18)

---

39 Zakon o zaštiti tajnih podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 54/05., 12/09)

40 Zakon o zaštiti osobnih/ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01, 49/06, 76/11, 89/11)

41 Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01, 16/02, 32/07, 44/07)

42 Zakon o komunikacijama („Službeni glasnik BiH“, br. 31/03, 75/06, 32/10, 98/12)

43 Odluka - Politika upravljanja informacijskom sigurnošću u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017 - 2022. godine („Službeni glasnik BiH“, br. 38/17)

44 Mijić, B. (2019). Informacijska sigurnost u BiH, FBIM Transactions Vol. 7 No. 1, str. 96.

45 Odluka dostupna na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/O%C5%BEujak%51%20sjednica%20VRH%51%20-%2015.docx>

46 Čl. 2. Odluke

47 Više o navedenom vidjeti na web stranicama Ureda Vijeća za nacionalnu sigurnost, dostupno na: <https://www.uvns.hr/hr/normativni-akti/informacijska-sigurnost/kiberneticka-sigurnost>

- Uredba o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga (NN, br. 68/18)
- Smjernice o sadržaju obavijesti, načinu i rokovima informiranja Jedinственe nacionalne kontaktne točke o identificiranim operatorima ključnih usluga (listopad 2018.)
- Smjernice o sadržaju evidencija o incidentima sa znatnim učinkom i dostavi podataka iz evidencija Jedinственоj nacionalnoj kontaktnoj točki (listopad 2018.)
- Provedbena Uredba Komisije (EU) 2018/151 od 30. siječnja 2018. o utvrđivanju pravila za primjenu Direktive (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća u odnosu na dodatne specifikacije elemenata koje pružatelji digitalnih usluga moraju uzeti u obzir u upravljanju rizicima kojima je izložena sigurnost njihovih mrežnih i informacijskih sustava i parametara za utvrđivanje ima li incident znatan učinak.

Takva pravna regulativa predstavlja temelj u borbi protiv kibernetičkih ugroza kako stvarnom tako i u kibernetičkom prostoru.

#### IV. AKTUALNO NORMATIVNO UREĐENJE KIBERNETIČKIH KAZNENIH DJELA U BIH

Reforma kaznenog zakonodavstva BiH 2003. godine donijela je značajne promjene glede normiranja pojedinih skupina kaznenih djela, što uključuje i *cyber* kriminalitet. Tako entitetski kazneni zakoni<sup>48</sup> i Kazneni zakon Brčko Distrikta BiH (dalje u tekstu: KZ BD BiH)<sup>49</sup> sadrže posebne glave kaznenih djela koja reguliraju određena kibernetička kaznena djela, dok ista nisu sastavni dio KZ BiH. U Glavi XXXII KZ FBiH i KZ BD BiH propisana su kaznena djela protiv sustava elektronske obrade podataka u koja spadaju: oštećenje računalnih podataka i programa, računalno krivotvorenje, računalna prijevarena, ometanje rada sustava i mreže elektronske obrade podataka, neovlašteni pristup zaštićenom sustavu i mreži elektronske obrade podataka te računalna sabotaza. U KZ RS ova se djela nalaze u Glavi XXXII kao kaznena djela protiv sigurnosti računalnih podataka u koja, osim onih iz KZ FBiH, spada i izrada i unošenje računalnih virusa, ali ne i kazneno djelo računalnog krivotvorenja. Ova kaznena djela zakonodavac je nazvao kaznenim djelima protiv sustava elektronske obrade podataka, iako se ta djela uobičajeno nazivaju računalnim kriminalitetom. Razlog tomu je što su neka od njih usmjerena izravno protiv računalnih podataka, programa, sustava ili kommunikacija, dok su druga po svojoj prirodi takva da su računalni podaci, programi

48 Kazneni zakon Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017) dalje u tekstu: KZ FBiH; Kazneni zakon Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 64/2017, 104/2018 - odluka US i 15/2021) dalje u tekstu: KZ RS

49 Kazneni zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 19/2020 – prečišćeni tekst)



ili sustavi samo sredstvo ili način počinjenja kaznenog djela, poput računalnog krivotvorenja, računalne prijevare te računalne sabotaze. Objekt kaznenopravne zaštite kod ovih kaznenih djela jeste sigurnost računalnih sustava, podataka i programa, kao i sigurnost i neometani postupak elektronske obrade podataka te njihovo nesmetano korištenje od strane vlasnika ili ovlaštenih korisnika. U teoriji ova kaznena djela može počiniti svatko. Međutim, s obzirom na prirodu ovih djela kao počinitelj se najčešće javlja osoba koja raspolaže određenim specijalnim znanjima i vještinama iz oblasti informatičke i računalne tehnologije i kojima su računala kao tehnološka sredstva dostupni u fizičkom obliku. Osim toga, radi se o namjernim kaznenim djelima, što znači da nije predviđena kaznena odgovornost za njihovo nehajno počinjenje.<sup>50</sup>

Analizirajući kaznena djela iz Konvencije i Direktive, vidljivo je kako je bosanskohercegovačko kazneno zakonodavstvo uvelike usklađeno s istima. Neka kaznena djela predviđena Konvencijom nisu implementirana u entitetskim kaznenim zakonodavstvima i KZ BD BiH poput kaznenog djela zlouporabe naprava, dok su kaznena djela vezana uz dječju pornografiju sastavni dio istih.<sup>51</sup> Kad je riječ o kaznenim djelima protiv autorskih i srodnih prava, ta su djela sastavni dio KZ BiH,<sup>52</sup> dok ih nema u entitetskim kaznenim zakonima i KZ BD BiH.

## 4.2. Kratki pregled pojedinih kibernetičkih kaznenih djela u BiH

S obzirom da KZ BiH ne regulira kibernetička kaznena djela, u ovom dijelu autori analiziraju postojeće inkriminacije u KZ FBiH, KZ RS te KZ BD BiH.

### 4.2.1. Oštećenje računalnih podataka i programa<sup>53</sup>

Ovom inkriminacijom se štiti sigurnost računalnih podataka i programa tako što se kažnjava svatko tko ošteti, izmijeni, izbriše, uništi ili na drugi način učini neuporabljivim ili nepristupačnim tuđe računalne podatke ili računalne programe.<sup>54</sup> Predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Radi se o *delicta communia* kojeg može počiniti svaka osoba, pri čemu za postojanje djela nije

<sup>50</sup> Tomić, Z., *op.cit.*, str. 398-399.

<sup>51</sup> Neovlašteno optičko snimanje (čl. 189. KZ FBiH, čl. 186. KZ BD BiH), iskorištavanje djeteta ili maloljetnika radi pornografija (čl. 211. KZ FBiH, čl. 208. KZ BD BiH, čl. 175. KZ RS), upoznavanje djeteta s pornografijom (čl. 212. KZ FBiH, čl. 209. KZ BD BiH, čl. 177. KZ RS), iskorištavanje kompjuterske mreže ili komunikacije drugim tehničkim sredstvima za izvršenje krivičnih djela seksualnog zlostavljanja ili iskorištavanja djeteta (čl. 178. KZ RS)

<sup>52</sup> Glava XXI. Kaznena djela povrede autorskih prava

<sup>53</sup> U Republici Hrvatskoj ovo kazneno djelo se nalazi u Kaznenom zakonu (NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21), dalje u tekstu: KZ RH, u Glavi XXV. Kaznenih djela protiv računalnih sustava, programa i podataka pod nazivom oštećenje računalnih podataka (čl. 268.), ometanje rada računalnog sustava (čl. 267.), neovlašteno presretanje računalnih podataka (čl. 269.)

<sup>54</sup> Međunarodnopravna osnova ove inkriminacije nalazi se u odredbi čl. 4. Konvencije.



bitno je li počinitelj bio ovlašten pristupiti takvim podacima ili programima. Drugi oblik ovog djela čini onaj tko unatoč zaštitnim mjerama neovlašteno pristupi računalnim podacima ili programima ili neovlašteno presreće njihov prijenos. Treći oblik ovog djela čini onaj tko onemogućiti ili oteža rad ili korištenje računalnog sustava, računalnih podataka programa ili računalnu komunikaciju. Za drugi i treći oblik djela propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine. KZ FBiH i KZ BD BiH propisuju kvalificirane oblike prethodnih kaznenih djela. Teži oblici ovog djela postojat će ako je neko od prethodnih oblika kaznenog djela počinjeno u odnosu na računalni sustav, podatak ili program organa vlasti, javne službe, javne ustanove ili gospodarskog društva od posebnog javnog interesa, ili je prouzročena znatna šteta.<sup>55</sup> Za ove kvalificirane oblike djela propisana je kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina. Poseban oblik ovog kaznenog djela čini onaj tko neovlašteno izrađuje, nabavlja, prodaje, posjeduje ili čini drugom dostupne posebne naprave, sredstva, računalne programe ili računalne podatke stvorene ili prilagođene radi počinjenja nekog od prva tri oblika ovog kaznenog djela. Za ovaj oblik djela propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.<sup>56</sup>

Ovo djelo u KZ RS je nešto drukčije normirano te ga čini onaj tko neovlašteno izbriše, izmijeni, ošteti, prikrije ili na drugi način učini neupotrebljivim kompjuterski podatak ili program. Predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Ako je ovim djelom prouzročena šteta u iznosu koji prelazi 10.000 KM, predviđena je kazna zatvora od šest mjeseci do tri godine, a ako je ovim djelom prouzročena šteta u iznosu koji prelazi 50.000 KM, predviđena je kazna zatvora od jedne do pet godina.<sup>57</sup>

#### **4.2.2. Računalno krivotvorenje<sup>58</sup>**

Temeljni oblik ovog kaznenog djela čini onaj tko neovlašteno izradi, unese, izmijeni, izbriše ili učini neupotrebljivim računalne podatke ili programe koji imaju vrijednost za pravne odnose, s ciljem da se upotrijebe kao pravi ili sam upotrijebi takve podatke ili program. Predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. Teži oblik postoji ako je ovo kazneno djelo počinjeno u odnosu na računalne podatke ili programe organa javne službe, javne ustanove ili gospodarskog društva od posebnog javnog interesa, ili je prouzročena znatna šteta. Za ovaj oblik propisana je kazna zatvora od tri mjeseca do pet godina. Treći poseban oblik ovog djela čini onaj tko neovlašteno izrađuje, nabavlja, prodaje, posjeduje ili čini drugom pristupačnim posebne naprave, sredstva, računalne programe ili računalne podatke stvorene ili prilagođene radi počinjenja prva dva

---

55 Prema pravnom shvaćanju Kaznenog odjela Vrhovnog suda FBiH znatna šteta postoji kad vrijednost prouzročene imovinske štete prelazi 15.000 KM.

56 Tomić, Z., *op.cit.*, str. 399-403. Čl. 393. KZ FBiH, čl. 387. KZ BD BiH

57 Čl. 407. KZ RS

58 Čl. 270. KZ propisuje kaznu za pokušaj.

oblika ovog kaznenog djela.<sup>59</sup> Za ovaj oblik propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.

Ovo kazneno djelo nije inkriminirano u KZ RS.

#### **4.2.3. Računalna prijevara<sup>60</sup>**

Osnovni oblik ovog djela čini onaj tko neovlašteno unese, ošteti, izmijeni ili prikrije računalni podatak ili program ili na drugi način utječe na ishod elektronske obrade podataka s ciljem da sebi ili drugom pribavi protupravnu imovinsku korist i time drugom prouzroči imovinsku štetu.<sup>61</sup> Propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina. Ako je ovim kaznenim djelom pribavljena imovinska korist koja prelazi 10.000 KM, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od dvije do deset godina, a ako je ovim djelom pribavljena imovinska korist koja prelazi 50.000 KM, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora od dvije do dvanaest godina. Onaj tko ovo djelo čini samo s ciljem da drugog ošteti, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.<sup>62</sup> U odnosu na KZ RS, razlika je u propisanoj sankciji za temeljni oblik djela za koji je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora od tri godine. Ako je ovim djelom pribavljena imovinska korist koja prelazi iznos od 10.000 KM, propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina, a za pribavljenu imovinska korist koja prelazi iznos od 30.000 KM, propisana je kazna zatvora od dvije do deset godina. Također je razlika i u slučaju počinjenja ovog djela samo s namjerom da drugog ošteti, za koji je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do šest mjeseci.<sup>63</sup>

#### **4.2.4. Ometanje rada sustava i mreže elektronske obrade podataka**

Ovo djelo čini onaj tko neovlaštenim pristupom u sustav ili mrežu elektronske obrade podataka izazove zastoj ili poremeti rad tog sustava ili mreže. Predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.<sup>64</sup> Slično kazneno djelo propisano je u KZ RS a nosi naziv sprječavanje i ograničavanje pristupa javnoj kompjuterskoj mreži. Ovo djelo čini onaj tko neovlašteno sprječava ili ometa pristup javnoj kompjuterskoj mreži. Za ovaj oblik djela propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine, a ako ovo djelo počini službena osoba u vršenju službe, sankcija je novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine.<sup>65</sup>

---

<sup>59</sup> Čl. 394. KZ FBiH, čl. 388. KZ BD BiH

<sup>60</sup> Čl. 271. KZ RH

<sup>61</sup> Ovo kazneno djelo u skladu je s čl. 8. Konvencije.

<sup>62</sup> Čl. 395. KZ FBiH, čl. 389. KZ BD BiH

<sup>63</sup> Čl. 410. KZ RS

<sup>64</sup> Čl. 396. KZ FBiH, čl. 390. KZ BD BiH

<sup>65</sup> Čl. 412. KZ RS

#### **4.2.5. Neovlašteni pristup zaštićenom sustavu i mreži elektronske obrade podataka<sup>66</sup>**

Ovo djelo čini onaj tko se neovlašteno uključi u sustav ili mrežu elektronske obrade podataka kršenjem mjera zaštite. Predviđena kazna je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine. U slučaju da počinitelj upotrijebi podatak dobiven na prethodno opisani način, kaznit će se kaznom zatvora do tri godine. Teži oblik djela postoji ako su drugom prouzročene teže posljedice, za koji je propisana kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.<sup>67</sup> U RS ovo djelo je drugačije formulirano te nosi naziv neovlašteni pristup zaštićenom kompjuteru, kompjuterskoj mreži, telekomunikacijskoj mreži i elektronskoj obradi podataka. Ovo djelo čini onaj tko se, kršeći mjere zaštite, neovlašteno uključi u kompjuter ili kompjutersku mrežu ili neovlašteno pristupi elektronskoj obradi podataka. Za ovaj oblik je predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do šest mjeseci. U slučaju da netko snimi ili upotrijebi tako dobiven podatak kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do dvije godine. Ako je uslijed ovog djela došlo do zastoja ili ozbiljnog poremećaja funkcioniranja elektronske obrade i prijenosa podataka ili mreže ili su nastupile druge teške posljedice, počinitelj će se kazniti kaznom zatvora do tri godine. Tko izradi, pribavi, proda ili da na korištenje uputu ili sredstvo koje je namijenjeno za ulaganje u kompjuterski sistem kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do šest mjeseci.<sup>68</sup>

#### **4.2.6. Računalna sabotaža**

Ovo djelo čini onaj tko unese, izmijeni, izbriše ili prikrije računalni podatak ili program ili se na drugi način umiješa u računalni sustav, ili uništi ili ošteti naprave za elektronsku obradu podataka s ciljem da onemogući ili znatno omete postupak elektronske obrade podataka značajnim organima vlasti, javnim službama, javnim ustanovama, trgovačkim društvima ili drugim pravnim osobama od posebnog javnog interesa, pa time prouzroči štetu u iznosu većem od 500.00 KM. Za ovo kazneno djelo propisana je kazna zatvora od jedne do osam godina.<sup>69</sup> U odnosu na RS za isto ovo djelo propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina.<sup>70</sup>

#### **4.2.7. Izrada i unošenje kompjuterskih virusa**

Ovo djelo propisano je samo u KZ RS, a čini ga onaj tko napravi računalni virus<sup>71</sup> u namjeri njegovog unošenja u tuđi kompjuter ili kompjutersku ili

---

<sup>66</sup> Čl. 266. KZ RH

<sup>67</sup> Čl. 397. KZ FBiH, čl. 391. KZ BD BiH

<sup>68</sup> Čl. 411. KZ RS

<sup>69</sup> Čl. 398. KZ FBiH, čl. 392. KZ BD BiH

<sup>70</sup> Čl. 408. KZ RS

<sup>71</sup> Namjerno unošenje štetnih računalnih virusa jedna je vrsta kibernetičkog kriminala. Zapravo, prvi puta u Sjedinjenim Američkim Državama je osoba osuđena prema Zakonu o računalnoj prijeviri i zlouporabi iz 1986. Radi se o studentu računalstva na Sveučilištu Cornell po imenu Robert Morris koji je 2. studenog 1988. objavio softver "crv" na internet s MIT -a (kao gost u kampusu nadao se

telekomunikacijsku mrežu. Za ovaj oblik djela propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do šest mjeseci. Drugi oblik djela čini onaj tko unese računalni virus u tuđi kompjuter ili kompjutersku mrežu i time prouzroči štetu. Za ovaj oblik djela propisana je novčana kazna ili kazna zatvora do dvije godine.<sup>72</sup>

#### **4.2.8. Neovlašteno korištenje računala ili računalne mreže**

Ovo kazneno djelo sastavni je dio KZ RS, dok ga nema u druga dva kaznena zakona (KZ FBiH i KZ BD BiH). Djelo čini onaj tko neovlašteno koristi računalne usluge ili računalnu mrežu u namjeri da sebi ili drugom pribavi protupravnu imovinsku korist. Propisana kaznenopravna sankcija je novčana kazna ili kazna zatvora do šest mjeseci. Kazneni progon za ovo kazneno djelo poduzima se po prijedlogu.<sup>73</sup>

### **4.3. Statistički pokazatelji i tipologija kibernetičkih kaznenih djela u BiH**

Istraživanja o stanju i kretanju kibernetičkog kriminaliteta ukazuju na postojanje "tamnih brojki" neotkrivenog i neprijavljenog kriminala, ali i prijavljenih kibernetičkih kaznenih djela u kojima su počinitelji neotkriveni ili nedostupni. Problem je složen zbog postojanja sve većeg broja računalnih društvenih mreža i velikog broja njihovih korisnika, što olakšava počinjenje zločina i skrivanje počinitelja. Prema službenim statistikama kriminalističke policije u svijetu FBI -a, manje od 1% kibernetičkog kriminala otkriveno je od prijavljenih 12%. FBI ima specijaliziranu Jedinicu za računalni kriminal<sup>74</sup> koja surađuje s Interpolom, Europolom i drugim specijaliziranim agencijama poput CERT -a.<sup>75</sup> Da je potreban sveobuhvatan strateški pristup u borbi protiv kibernetičkog kriminaliteta govori i posljednje dostupna Informacija o stanju sigurnosti u BiH za 2018. i 2019. godinu.<sup>76</sup> Tako je u FBiH u 2019. godini zabilježeno 57 kaznenih djela protiv sustava elektronske obrade podataka (računalna prijevarena i neovlašteni pristup zaštićenom sustavu i mreži elektronske obrade podataka). U 2018. godini

---

da će ostati anoniman). Crv je bio eksperimentalni računalni program koji se samorazmnožavao i umnožavao i koji je iskoristio nedostatke u određenim protokolima e-pošte. Zbog pogreške u programiranju, umjesto da samo šalje svoje kopije na druga računala, ovaj se softver stalno replicirao na svakom zaraženom sustavu, ispunjavajući svu raspoloživu memoriju računala. Prije nego što je pronađeno rješenje, crv je zaustavio oko 6000 računala (jednu desetinu Interneta). Iako je Morrisov crv koštao vrijeme i milijune dolara da se popravi, događaj je imao malo komercijalnih posljedica, jer Internet još nije postao stalni dio ekonomskih poslova. Dennis, M.A., *op.cit.*

72 Čl. 409. KZ RS

73 Čl. 413. KZ RS

74 Engl. *Cyber Action Team - CAR*

75 Nikoloska, S., Gjsoheva, M. (2020). Criminal investigation of cyber crime, Kriminalistička teorija i praksa, Vol. 7, No. 2/2020, str. 76.

76 Informacija o stanju sigurnosti u BiH za 2018. i 2019. godinu, dostupno na <http://msb.gov.ba/PDF/250220211.pdf>

evidentiran je nešto manji broj ovih kaznenih djela, 21 kazneno djelo od kojih je najzastupljenija računalna prijevarena.

U BD BiH u 2019. godini iz grupe kaznenih djela protiv sistema elektronske obrade podataka evidentirana su dva slučaja kaznenog djela; računalna sabotaza i računalna prijevarena. U 2018. godine nije evidentiran niti jedan slučaj.

U RS je zabilježeno najviše kibernetičkih kaznenih djela za navedeno razdoblje. Tako je u 2019. godini otkriveno 117 kibernetičkih kaznenih djela, što je za 67 više u odnosu na 2018. godinu. Najzastupljenija kaznena djela su: neovlašten pristup zaštićenom računalu, računalnoj mreži, telekomunikacijskoj mreži i elektronskoj obradi podataka; prijevarena; iskorištavanje djece za pornografiju; upoznavanje djece s pornografijom i ugrožavanje sigurnosti.

Najčešći oblici načina počinjenja kaznenih djela iz oblasti kibernetičkog kriminaliteta su:

- neovlašten pristup lozinki i korištenje istih bez dozvole stvarnih vlasnika u cilju pribavljanja protupravne materijalne koristi ili drugih koristi (zloupotreba informacija u cilju diskreditacije vlasnika ili sakrivanja stvarnog autora informacija preko drugih IP adresa...)

- neovlašteno sprječavanje ili ometanje pristupa javnoj mreži,

- izrada i unošenje računalnih virusa u namjeri njegovog unošenja u tuđe računalo ili računalnu

- mrežu ili telekomunikacijsku mrežu,

- unos netočnih ili propuštanje unosa točnih podataka ili na drugi način utjecaj na rezultat elektronske obrade i prijenosa podataka u namjeri pribavljanja protupravne imovinske koristi,

- zloupotreba audio-vizualnih sadržaja.

Osim navedenih, na teritoriju cijele BiH registrirana su ilegalna emitiranja TV programa i naplaćivanje tih usluga izvan okvira legalnih financijskih tijekova. Ovaj oblik djela čini se tako što se signal legalnih TV kuća presreće, te se usmjerava na servere koji su u posjedu kriminalne grupe, a zatim se internetom šalje krajnjim korisnicima na njihove *Smart TV* ili *receivere* koji običan TV pretvaraju u *Smart TV*. Ono što otežava otkrivanje ovih kaznenih djela jeste teško pronalaženje počinitelja, odnosno njihove lokacije zbog korištenja sofisticirane tehnologije. Također, otežavajuća okolnost kod otkrivanja ovih kaznenih djela u BiH jeste što se plaćanje ovih usluga vrši i kriptovalutama *Bitcoin*, te putem *Pay Pal*-a čime je omogućeno prikrivanje iznosa ilegalno stečene zarade kao i izbjegavanje plaćanja poreza. Tako je zabilježeno da je tijekom 2019. godine više osoba vršilo trgovinu kriptovalutama, a navedene aktivnosti se odvijaju u tzv. sivoj zakonskoj zoni jer u BiH ne postoji jasna regulativa koja se odnosi na poslove tzv. "rudarenja kriptovaluta".<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> *Ibid*, str. 63, 64.

## 5. IZAZOVI BIH U BORBI PROTIV KIBERNETIČKIH KAZNENIH DJELA

Izazovi s kojima će se BiH susresti na svom europskom putu glede borbe protiv kibernetičkih kaznenih djela mogu se klasificirati u nekoliko kategorija. Oni su tako klasificirani i u Deklaraciji ministara i visokih dužnosnika o strateškim prioritetima u borbi protiv kibernetičkog kriminaliteta, usvojenoj na regionalnoj Konferenciji o strateškim prioritetima u vezi s kibernetičkim kriminalom, održanoj u Dubrovniku od 13. do 15. veljače 2013. godine, u suradnji s Vijećem Europe i EU (dalje u tekstu: Deklaracija).<sup>78</sup> Prvi strateški prioritet je usvajanje nacionalne strategije za borbu protiv kibernetičkog kriminaliteta s ciljem osiguravanja učinkovitog kaznenopravnog odgovora na kaznena djela protiv i pomoću računala. Kako se navodi u Izvješću, BiH je ratificirala Konvenciju, ali se ista sporo provodi.<sup>79</sup> U ovom Izvješću se navodi i potreba usklađivanja zakona o kibernetičkom kriminalitetu s *acquisom* EU.<sup>80</sup> U tom pogledu, potrebna je i harmonizacija postojećih inkriminacija unutar kaznenog zakonodavstva, s obzirom da na državnoj razini KZ BiH ne regulira ova kaznena djela. Osim toga, potrebno je ujednačiti zakonske opise kaznenih djela u entitetskim kaznenim zakonima i KZ BD BiH radi lakšeg otkrivanja i procesuiranja kibernetičkih kaznenih djela bez obzira na mjesto njihova počinjenja. Nadalje, u Izvješću se navodi da su i dalje neodgovarajući kapaciteti institucija za borbu protiv kibernetičkog kriminaliteta.<sup>81</sup> Učinkovita borba protiv ove vrste kaznenih djela osobito zahtijeva educiranost i osposobljenost kadra koji će vršiti provedbu zakona, što je ujedno i jedan od strateških prioriteta usvojenih u Deklaraciji. To uključuje obuku policije, specijalizaciju tužitelja u ovoj oblasti, osposobljavanje sudaca i tužitelja za ovaj oblik kriminaliteta, uspostavu specijaliziranih jedinica za kibernetički kriminalitet u okviru kriminalističke policije i sl. To zahtijeva, sukladno Konvenciji i Direktivi, imenovanje tijela koje će biti nadležno za provođenje istraga protiv ovih kaznenih djela. Pristupanjem Konvenciji BiH je imenovala Državnu agenciju za istrage i zaštitu za pružanje međunarodne pravne pomoći, a kao nacionalnu kontaktnu točku koja je dostupna 24 sata dnevno Direkciju za koordinaciju policijskih tijela u BiH.<sup>82</sup> Po uzoru na Republiku Hrvatsku, svaka bi policijska uprava u BiH trebala imati odjel za kibernetički kriminalitet koju će činiti kadar posebno educiran za ovu sofisticiranu vrstu kaznenih djela.

---

<sup>78</sup> Strateški prioriteti suradnje u borbi protiv kibernetičkog kriminala, CyberCrime@IPA, Zajednički projekt EU/VE /Vijeća Europe/ o Regionalnoj suradnji u borbi protiv kibernetičkog kriminala, Dubrovnik, 15.2.2013.

<sup>79</sup> *Ibid*, str. 31.

<sup>80</sup> *Ibid*, str. 36.

<sup>81</sup> *Ibid*, str. 38.

<sup>82</sup> Pleh, H., Krivičnopravni aspekti zaštite kompjuterskih sistema, analiza stanja i de lege ferenda prijedlozi, Kriminalističke teme – Godina XX, broj 5, 2019., str. 70.

Izazovi u borbi protiv kriminaliteta visoke tehnologije su i određene aktivnosti procesnopravne naravi. Kibernetički kriminalitet je specifičan oblik kriminala s brojnim pojavnim oblicima u kojima se računalo pojavljuje kao sredstvo ili objekt napada. Stoga, poseban izazov glede procesuiranja kibernetičkih kaznenih djela predstavlja korištenje elektroničkih dokaza<sup>83</sup> u kaznenom postupku i njihova pohrana. Elektronički dokazi ključni su za dokazivanje svih oblika računalnog kriminala, a njihova je sigurnost podložna kriminalističkom istraživanju primjenom zakonskih mjera i radnji te poštivanjem pravila i tehnika digitalne forenzike.<sup>84</sup> Zakoni o kaznenom postupku u BiH ne poznaju pojam elektronički dokaz, ali propisuju pojam elektronički spis ili zabilješka kao „slova, riječi ili brojke ili njihov ekvivalent zapisane rukopisom, otkucane pisaćom mašinom, odštampane, fotokopirane, fotografirane, zabilježene magnetskim impulsima“.<sup>85</sup> Za razliku od BiH, hrvatski Zakon o kaznenom postupku propisuje da je elektronički (digitalni) dokaz podatak koji je kao dokaz u elektroničkom (digitalnom) obliku pribavljen prema tom Zakonu.<sup>86</sup> Kao sinonim ovog izraza koristi se pojam računalni podatak koji predstavlja „svako iskazivanje činjenica, informacija ili koncepata u obliku prikladnom za obradu u računalnom sustavu, uključujući i program koji je u stanju prouzrokovati da računalni sustav izvrši određenu funkciju“.<sup>87</sup> Međutim, računalni podatak sam po sebi ne može biti dokaz u kaznenom postupku, nego ga je potrebno prikupiti, obraditi i analizirati u skladu s pravilima digitalne forenzike, a u okviru pravila kaznenog postupka kako bi se koristio kao elektronički dokaz.<sup>88</sup> U usporedbi s „tradicionalnim“ dokazima, elektronički dokazi predstavljaju jedinstvene izazove autentifikacije zbog količine dostupnih podataka, njihove

83 Digitalni dokaz je svaka informacija ili podatak vrijedan istrage koji se pohranjuje, prima ili prenosi putem elektroničkog uređaja. Tekstualne poruke, e -poruke, slike i videozapisi te internetsko pretraživanje neke su od najčešćih vrsta digitalnih dokaza. Dostupno na: <https://www.iacpybercenter.org/officers/cyber-crime-investigations/digital-evidence/>

84 Nikoloska, S., Gjosheva, M. (2018). Electronic evidence and its significance in investigations, str. 232. dostupno na: <https://uklo.edu.mk/filemanager/HORIZONTI%202018/Serijska%20A/konecen%20trud%20p20.pdf>

85 Čl. 20. toč. n) Zakona o kaznenom postupku BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018), dalje u tekstu: ZKP BiH; čl. 21. toč. n) Zakona o kaznenom postupku FBiH ("Službene novine FBiH", br. 35/2003, 56/2003 - ispr., 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020), dalje u tekstu: ZKP FBiH; čl. 20. toč. lj) Zakona o kaznenom postupku Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", 53/2012, 91/2017, 66/2018 i 15/2021), dalje u tekstu: ZKP RS; čl. 20. toč. n) Zakona o kaznenom postupku Brčko Distrikta BiH ("Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH", br. 34/2013 - prečišćen tekst, 27/2014, 3/2019 i 16/2020), dalje u tekstu: ZKP BD BiH.

86 Čl. 202. st. 33. Zakona o kaznenom postupku (NN, br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19)

87 Čl. 20. toč. v) ZKP BiH; čl. 21. toč. v) ZKP FBiH; čl. 20. toč. s) ZKP RS; čl. 20. toč. v) ZKP BD BiH

88 Pisarić, M. (2020). Prikupljanje elektronskih dokaza iz mobilnog telefona u praksi Vrhovnog Kasacionog suda Republike Srbije, Pravni fakultet u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu, str. 40.



brzine (tj. brzine s kojom se stvaraju i prenose), nestabilnosti (tj. mogu brzo nestati brisanjem) i njihove krhkosti (tj. lako se može njima manipulirati, mijenjati ili oštetiti). Dok su neke zemlje primijenile pravila dokazivanja sa zahtjevima za provjeru autentičnosti koji se posebno odnose na digitalne dokaze, druge imaju slične zahtjeve za provjeru autentičnosti za tradicionalne dokaze i digitalne dokaze. U Francuskoj, na primjer, i tradicionalni i elektronički dokazi moraju biti ovjereni provjerom identiteta tvorca dokaza i integriteta dokaza. Ovo posljednje ne odnosi se samo na njegovu točnost, već i na sposobnost održavanja točnosti, tj. dosljednosti tijekom vremena. Štoviše, u nastojanju da se tradicionalni i digitalni dokazi tretiraju na isti način, Singapur je izmijenio svoja pravila dokazivanja singapurskim Zakonom o dokazima<sup>89</sup> kako bi osigurao istu praksu provjere autentičnosti za ne-digitalne i digitalne dokaze.<sup>90</sup>

Zbog prirode djela koje se odvija u virtualnoj, a ne fizičkoj stvarnosti, izazov je otkriti ovakvu vrstu kriminaliteta. Međutim, razvojem tehnologija i različite međunarodne institucije<sup>91</sup> su vremenom razvijale nove pristupe u prikupljanju takve vrste dokaza, pa se tako razvio pojam „istraga u virtualnoj stvarnosti“. Za provođenje istraga u virtualnoj stvarnosti potrebno je posegnuti za digitalnom forenzikom<sup>92</sup> koja obuhvaća identificiranje aktivnosti koje zahtijevaju istraživanje (uključujući utvrđivanje relevantnih digitalnih izvora), prikupljanje informacija, čuvanje informacija od nenamjernih promjena, analizu informacija i izvještavanje o rezultatima ispitivanja.<sup>93</sup>

Također, kako bi donijeli informirane i pravilne odluke o prihvatljivosti izvora digitalnih dokaza i svjedočenja vještaka, suci i sudska vijeća moraju biti upoznati s različitim područjima informacijske i komunikacijske tehnologije. Međutim, prečesto se to znanje ne temelji na formalnom osposobljavanju i obrazovanju,

---

89 Evidence (Amendment) Act 2012 (No. 4 of 2012), dostupno na: <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/4-2012/Published/20120416?DocDate=20120416>

90 Dostupno na: <https://www.unodc.org/e4j/en/cybercrime/module-4/key-issues/digital-evidence.html>

91 Međunarodna organizacija za kompjuterske dokaze (engl. International Organization on Computer Evidence- IOCE), Nacionalni institut za standardizaciju i tehnologiju (engl. National Institute for Standardization and Technologies - NIST) i američko Ministarstvo pravosuđa (US Department of Justice – USDJ) u ožujku 1996. godine propisali su opće principe i procedure koji se odnose na digitalne dokaze, metode za usuglašavanje praktičnih rješenja među državama, koje jamče međunarodnu razmjenu digitalnih dokaza, odnosno prihvatljivost digitalnih dokaza u jednoj zemlji iako su isti prikupljeni u nekoj drugoj zemlji. Pisarić, M. (2009). Elektronski zapisi kao dokazi u krivičnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu br. 2/2009, str. 520., bilj. 3.

92 Digitalna forenzika je znanost o prezentiranju, dokumentiranju, analiziranju, čuvanju i identificiranju informacija i dokaza s elektroničkih i digitalnih uređaja uz zaštitu privatnosti korisnika. Alghamdi, A.I. (2020). Digital forensics in cyber security - recent trends, threats, and opportunities, Periodicals of Engineering and Natural Sciences ISSN 2303-4521 Vol. 8, No. 3, str. 1321.

93 Casey, E. (2011). Digital evidence and computer crime: Forensics science, computers and the Internet (3rd ed.). Amsterdam, The Netherlands: Elsevier Academic Press

već na osobnim iskustvima koja uključuju korištenje računala i mreža kao što je Internet.<sup>94</sup> Kako bi pošteno i pravedno ocijenili vrijednost digitalnih dokaza, suci bi trebali razumjeti temeljne tehnologije i aplikacije iz kojih se izvode digitalni dokazi poput računala, interneta i e-pošte.<sup>95</sup> U odnosu na BiH navedeno bi značilo sustavnu reformu pravosuđa glede navedenih strateških prioriteta u borbi protiv kibernetičkih prijetnji s ciljem osiguranja sigurnog kibernetičkog prostora.

## 6. ZAKLJUČAK

Kibernetički kriminalitet globalna je pojava koja predstavlja sigurnosnu prijetnju i kaznenopravni izazov. Specifičnost ovog oblika kriminaliteta je prostor u kojem se odvija, a koji kolokvijalno zovemo virtualna stvarnost. U takvom virtualnom okruženju teško je pronaći i identificirati počinitelja koji su sposobni počiniti čitav niz različitih kibernetičkih kaznenih djela. Ovaj oblik kriminaliteta se naročito brzo razvija zbog razvoja i dostignuća tehnologija, što dodatno otežava njihovo otkrivanje i procesuiranje. Takva sigurnosna ugroza izazov je i za BiH koja se nalazi na putu k EU, te kojoj predstoji čitav niz kriterija i obveza koje mora ispuniti na tom putu. Tako je i borba protiv kibernetičkog kriminaliteta vrlo važno područje koje zahtijeva sustavne intervencije zakonodavca i izvršne vlasti u BiH. Analizom kibernetičkog kriminaliteta u BiH uočeno je kako je najprije potrebno uskladiti postojeće zakonodavstvo vezano za ovu oblast na državnoj i entitetskoj razini, s obzirom da državni KZ BiH ne sadrži kibernetička kaznena djela, dok su ista dio kaznenopravnih sustava entitetskih kaznenih zakona i KZ BD BiH. Osim toga, BiH mora usvojiti nacionalnu strategiju za borbu protiv kibernetičkog kriminaliteta s obzirom da se radi o sigurnosnoj prijetnji globalnih razmjera. Također, BiH mora imenovati tijelo koje će biti nadležno za provođenje istraga protiv ovih kaznenih djela. I tu se uočavaju određene neusklađenosti glede imenovanja CERT-a. Tako je na državnoj razini donesena Strategija za uspostavu CERT-a, u RS funkciju CERT-a obavlja Odjeljenje za informacijsku sigurnost, dok u FBiH i BD BiH isto nije osnovano.

Borba protiv kibernetičkog kriminaliteta zahtijeva i posebna stručna znanja sudske vlasti (tužitelja, sudaca, policije), te posebne odjele za ovaj oblik kriminaliteta unutar policijskih uprava diljem BiH. Potrebno je uspostaviti sustav

---

94 Kessler, G.C. (2010). Judges' Awareness, Understanding, and Application of Digital Evidence, Nova Southeastern University, str. 3.

95 U jednom istraživanju iz 2010. godine utvrđeno je da suci općenito prepoznaju važnost dokaza koji potječu iz digitalnih izvora, iako nisu nužno svjesni što bi svi ti izvori mogli biti. Većina sudaca izrazila je potrebu za dodatnom obukom i obrazovanjem o digitalnim dokazima, navodeći nedostatak takve obuke. Smatraju da digitalni dokazi, iako se razlikuju od drugih oblika dokaza, trebaju biti ovjereni, baš kao i sve vrste dokaza koji se iznose pred sudom, te da je uloga odvjetnika, a ne sudaca, osporavanja tih dokaza. Suci se, u stvari, oslanjaju na odvjetnike i vještake da objasne sudu značenje digitalnih dokaza, a ne da se oslanjaju na inherentno znanje onih koji utvrđuju činjenice. *Ibid*, str. 146-148.

online prijava kaznenih djela iz virtualnog okruženja kao i korištenje elektroničkih dokaza u kaznenom postupku. Kvalitetna nacionalna zakonodavna regulativa te pravilne praktične implikacije istih osigurati će BiH mirniji put k integraciji u EU i omogućiti zaštitu građana, ali i države od potencijalnih malicioznih kibernetičkih napada.

## LITERATURA

Akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti (NN br. 108/15)

Alghamdi, A.I. (2020). Digital forensics in cyber security - recent trends, threats, and opportunities, Periodicals of Engineering and Natural Sciences ISSN 2303-4521 Vol. 8, No. 3

Bequai, A. (1978). Computer crime, New York: Lexington Book

Buhovac, M. (2020). Moderni oblici prijevara i krivotvorenja bezgotovinskih instrumenata plaćanja prema Direktivi 2019/713/EU, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, vol 27. br. 2/2020, Zagreb

Casey, E. (2011). Digital evidence and computer crime: Forensics science, computers and the Internet (3rd ed.). Amsterdam, The Netherlands: Elsevier Academic Press

Convention on Cybercrime, Budapest, 23. studenog 2001. godine („Službeni glasnik BiH“ – Međunarodni ugovori broj: 06/2006)

Dennis, M.A. (2016). Cybercrime, dostupno na <https://www.britannica.com/topic/cybercrime/Identity-theft-and-invasion-of-privacy>

Desforjes, A. (2014). Representations of Cyberspace: A Geopolitical Tool, Herodote, Vol 152-153, Issue 1-2

Direktiva (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. srpnja 2016. o mjerama za visoku zajedničku razinu sigurnosti mrežnih i informacijskih sustava širom Unije, OJ L 194, str. 1-30.

Direktiva 2013/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. kolovoza 2013. o napadima na informacijske sustave i o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2005/222/PUP, OJ L 218, str. 8-14.

Dodatni protokol uz Konvenciju o kibernetičkom kriminalu, o inkriminiranju djela rasističke i ksenofobne naravi počinjenih pomoću računalnih sustava (engl. Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, Concerning the Criminalisation of Acts of a Racist and Xenophobic Nature Committed through Computer Systems) Strasbourg, 28.01.2003. godine („Službeni glasnik BiH“ - Međunarodni ugovori broj: 06/2006)

Dragičević, D. (2004). Kompjuterski kriminalitet i informacijski sustavi, IBS, Zagreb

Evidence (Amendment) Act 2012 (No. 4 of 2012), dostupno na: <https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/4-2012/Published/20120416?DocDate=20120416>

Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021, dostupno na <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=68098>

Informacija o stanju sigurnosti u BiH za 2018. i 2019. godinu, dostupno na <http://msb.gov.ba/PDF/250220211.pdf>

Kazneni zakon (NN, br. 125/11, 144/12, 56/15, 61/15, 101/17, 118/18, 126/19, 84/21)

Kazneni zakon Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 37/2003, 54/2004, 61/2004, 30/2005, 53/2006, 55/2006, 8/2010, 47/2014, 22/2015, 40/2015 i 35/2018)

Kazneni zakon Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH“, br. 19/2020 – prečišćeni tekst)

Kazneni zakon Federacije BiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 36/2003, 21/2004 - ispr., 69/2004, 18/2005, 42/2010, 42/2011, 59/2014, 76/2014, 46/2016 i 75/2017) dalje u tekstu: KZ FBiH; Krivični zakon Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", br. 64/2017, 104/2018 - odluka US i 15/2021) dalje u tekstu: KZ RS

Kessler, G.C. (2010). Judges' Awareness, Understanding, and Application of Digital Evidence, Nova Southeastern University,

Loader, T., Loader, B.D. (2000). Cybercrime : law enforcement, security and surveillance in the information age, Routledge, London, New York

Mijić, B. (2019). Informacijska sigurnost u BiH, FBIM Transactions Vol. 7 No. 1

Minović, A. et.al., Cybersecurity in the Western Balkans: Policy gaps and cooperation opportunities

Moise, A.C. (2014). Some considerations on the phenomenon of cybercrime. Journal od Advanced Research in Law and Economics, 5(1)

Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti (NN, br. 108/15)

Nikoloska, S., Gjoseheva, M. (2018). Electronic evidence and its significance in investigations, dostupno na: <https://uklo.edu.mk/filemanager/HORIZONTI%202018/Seriya%20A/konecen%20trud%20p20.pdf>

Nikoloska, S., Gjoseheva, M. (2020). Criminal investigation of cyber crime, Kriminalistička teorija i praksa, Vol. 7, No. 2/2020,

Odluka - Politika upravljanja informacijskom sigurnošću u institucijama Bosne i Hercegovine za razdoblje 2017 - 2022. godine („Službeni glasnik BiH“, br. 38/17)

Odluka o donošenju Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti i Akcijskog plana za provedbu Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti (NN, br. 108/15)

Odluka o osnivanju Nacionalnog vijeća za kibernetičku sigurnost i Operativno-tehničke koordinacije za kibernetičku sigurnost (NN, br. 61/16, 28/18, 110/18, 79/19, 136/20)

OSCE, Smjernice za strateški okvir cyber sigurnosti u Bosni i Hercegovini, 2019., dostupno na <https://www.osce.org/bs/mission-to-bosnia-and-herzegovina/438386>

Parker, D. (1973). Computer abuse, Menlo Park, Springfield: Stanford Research Institute; National Technical Information Service

Pisarić, M. (2009). Elektronski zapisi kao dokazi u krivičnom postupku, Zbornik Pravnog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu br. 2/2009

Pisarić, M. (2020). Prikupljanje elektronskih dokaza iz mobilnog telefona u praksi Vrhovnog Kasacionog suda Republike Srbije, Pravni fakultet u Novom Sadu, Univerzitet u Novom Sadu

Pleh, H., Krivičnopravni aspekti zaštite kompjuterskih sistema, analiza stanja i de lege ferenda prijedlozi, Kriminalističke teme – Godina XX, broj 5, 2019.

Provedbena Uredba Komisije (EU) 2018/151 od 30. siječnja 2018. o utvrđivanju pravila za primjenu Direktive (EU) 2016/1148 Europskog parlamenta i Vijeća u odnosu na dodatne specifikacije elemenata koje pružatelji digitalnih usluga moraju uzeti u obzir u upravljanju rizicima kojima je izložena sigurnost njihovih mrežnih i informacijskih sustava i parametara za utvrđivanje ima li incident znatan učinak, L 26/48

Radni dokument osoblja Komisije, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2020., uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2020., Brisel, 6.10.2020.

Research report under the project "Cybersecurity Capacity Building and Research Programme for South-Eastern Europe" implemented with the support of the Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland, 2016, dostupno na [https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Cybersecurity%20in%20Western%20Balkans\\_0.pdf](https://www.diplomacy.edu/sites/default/files/Cybersecurity%20in%20Western%20Balkans_0.pdf)

Smjernice o sadržaju evidencija o incidentima sa znatnim učinkom i dostavi podataka iz evidencija Jedinствenoj nacionalnoj kontaktnoj točki (listopad 2018.)

Smjernice o sadržaju obavijesti, načinu i rokovima informiranja Jedinствене nacionalne kontaktne točke o identificiranim operatorima ključnih usluga (listopad 2018.)

Strategija uspostave CERT-a u Bosni i Hercegovini, dostupno na [www.msb.gov.ba/docs/Strategija\\_z\\_CERT.doc](http://www.msb.gov.ba/docs/Strategija_z_CERT.doc)

Strateški prioriteti suradnje u borbi protiv kibernetičkog kriminala, CyberCrime@IPA, Zajednički projekt EU/VE /Vijeća Europe/ o Regionalnoj suradnji u borbi protiv kibernetičkog kriminala, Dubrovnik, 15.2.2013.

Tomić, Z., Krivično pravo II posebni dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007., str. 398.

Ugovor o Europskoj uniji, Službeni list Europske unije C 202/13 od 7.6.2016. (dalje u tekstu: UEU)

Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202/1 od 7.6.2016.

Uredba o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga (NN br. 68/18)

Uredba o mjerama informacione bezbjednosti ("Službeni glasnik RS", br. 91/2012)

Yar, M. (2006). Cybercrime and society, SAGE Publishing, London, dostupno na <https://epdf.pub/cybercrime-and-society.html>

Zaključci Međunarodne naučne konferencije „Suzbijanje kriminala i evropske integracije, s osvrtom na visokotehnološki kriminal“, dostupno na <https://mup.vladars.net/lat/index.php?vijest=7348&vrsta=>

Zakon o centralnoj evidenciji i razmjeni podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01, 16/02, 32/07, 44/07)

Zakon o informacionoj bezbjednosti ("Službeni glasnik RS", br. 70/2011)

Zakona o kaznenom postupku (NN br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12, 143/12, 56/13, 145/13, 152/14, 70/17, 126/19, 126/19)

Zakon o kaznenom postupku BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 3/2003, 32/2003 - ispr., 36/2003, 26/2004, 63/2004, 13/2005, 48/2005, 46/2006, 29/2007, 53/2007, 58/2008, 12/2009, 16/2009, 53/2009 - dr. zakon, 93/2009, 72/2013 i 65/2018)

Zakon o kaznenom postupku Brčko Distrikta BiH ("Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH", br. 34/2013 - prečišćen tekst, 27/2014, 3/2019 i 16/2020)

Zakon o kaznenom postupku FBiH ("Službene novine FBiH", br. 35/2003, 56/2003 - ispr., 78/2004, 28/2005, 55/2006, 27/2007, 53/2007, 9/2009, 12/2010, 8/2013, 59/2014 i 74/2020)

Zakon o kaznenom postupku Republike Srpske ("Službeni glasnik RS", 53/2012, 91/2017, 66/2018 i 15/2021)

Zakon o kibernetičkoj sigurnosti operatora ključnih usluga i davatelja digitalnih usluga (NN, br. 64/18)

Zakon o komunikacijama („Službeni glasnik BiH“, br. 31/03, 75/06, 32/10, 98/12)

Zakon o zaštiti osobnih/ličnih podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 32/01, 49/06, 76/11, 89/11)

Zakon o zaštiti tajnih podataka („Službeni glasnik BiH“, br. 54/05, 12/09)

<http://fmpik.gov.ba/bh/dokumenti/prijedlozi-i-nacrti/prednacrt-zakona-o-informacionoj-sigurnosti-i-sigurnosti-mrežnih-i-informacionih-sistema.html>

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/O%C5%BEujak/51%20sjednica%20VRH/51%20-%2015.docxf>

<https://www.cybersecurityintelligence.com/cert-eu-1925.html>

<https://www.iacpcybercenter.org/officers/cyber-crime-investigations/digital-evidence/>

<https://www.uvns.hr/hr/normativni-akti/informacijska-sigurnost/kiberneticka-sigurnost>

<https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/deep-web>

<https://www.unodc.org/e4j/en/cybercrime/module-4/key-issues/digital-evidence.html>

**PhD Maja Pilić, Assistant Professor, external associate**

Faculty of Law, University of Mostar, University Department of Forensic Sciences, University of Split

**Marko Pilić, mag.forens., Assistant**

University Department of Forensic Sciences, University of Split

## **CRIMINAL LAW CHALLENGES OF CYBER SECURITY ON THE ROAD OF BOSNIA AND HERZEGOVINA TO THE EUROPEAN UNION**

**Abstract:** Bosnia and Herzegovina's accession to the European Union is a long-term process that requires systematic legislative interventions at all levels. One such is related to the area of cyber security, which is a global challenge. Although Bosnia and Herzegovina face several criteria that need to be met on its European path, technology and technological development are developing just as fast as in the Member States of the European Union. Cyber threats are on the rise, and the modalities of committing cybercrimes are becoming more sophisticated and complex. Therefore, in the process of harmonization and adjustment to European values, it is necessary to ensure (criminal) legal protection of cyberspace, which implies interventions in the criminal legislation of Bosnia and Herzegovina. In this paper, the authors deal with an overview of cybercrime in the criminal justice system of Bosnia and Herzegovina with a review of the same in some EU Member States and the legal framework for the protection of cyberspace. The aim of the analysis of the situation in this area is to determine the extent to which Bosnia and Herzegovina is ready to respond to the cyber challenges facing the Member States of the European Union.

**Keywords:** *cybercrime, cybersecurity, cyberspace protection, computer fraud*



**Amila Koso, mr. iur**

Direktorica JU "Centar za kulturu, sport i informisanje" Visoko  
Kandidatkinja na doktorskom studiju Evropskog prava, Bosna i Hercegovina  
Pravni fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru

## **LJUDSKI POTENCIJAL KAO VRIJEDNOSNI FAKTOR U EVROPSKOM SISTEMU REFORME JAVNE UPRAVE U BIH**

**Sažetak:** Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini je neujednačena i tradicionalna, te se zasniva na kadrovskoj administraciji i pravnoj podršci kadrovskim odlukama rukovodioca. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi ima u principu iste karakteristike kao u organizacijama privatnog sektora, ali ima i brojne specifičnosti. U ovom radu se ukazuje na činjenicu da su ljudi najznačajniji potencijal i ključni faktor konkurentnosti, te da moraju postojati kriteriji kakvi službenici trebaju biti, čime će se doprinijeti postepenom razvoju savremenog upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi BiH. Istraživanjem se želi pokazati da uspješne evropske savremene organizacije upravljanje ljudskim resursima integrišu u proces strateškog upravljanja organizacijom, te prezentirati proces modernizacije i evropeizacije službeničkog zakonodavstva BiH i komparativnih zakonodavstava, a sve s ciljem unaprjeđenja postupka reforme javne uprave u BiH.

**Ključne riječi:** reforma, javna uprava, ljudski potencijali, evropski standardi, upravljanje, efikasnost, državni službenici, građani.

### **Uvod**

U reformi javne uprave na nivou Bosni i Hercegovini postoje poteškoće koje su u osnovi iste kao kod mnogih drugih reformi i oblasti u Bosni i Hercegovini, a u suštini se odnose na poštivanje ili nepoštivanje Ustava, odnosno, okvira i nadležnosti datih BiH i njenim entitetima samim Dejtonskim sporazumom. Kad su veće svjetske sile započele reformske procese, naročito u oblasti javne uprave, postojalo je mišljenje da što je manja vlada, to je bolje stanje u državi, dok je zaključak koji se može izvući iz akumuliranog dosadašnjeg iskustva takav da što je vlada bolja i učinkovitija, to je i bolje stanje u cijeloj državi. U brojnim istraživačkim radovima, analizama i procjenama koje su preduzimale međunarodne organizacije, univerziteti i naučni instituti za društvena istraživanja, akcentirano je da su depolitizacija i kadrovska politika, a posebno merit sistem zapošljavanja i napredovanja u službi, ključni za vlade visokog kvaliteta i učinkovitosti u modernom sistemu upravljanja. U praksi se pokazalo da je upravljanje ljudskim

resursima u državnoj službi i javnoj upravi uopće, značajno doprinjelo smanjenju korupcije u javnom sektoru, unaprijedilo upravljanje programima javnih politika i povećalo povjerenje javnosti u vladu, što je pogodovalo boljem poslovnom okruženju i ekonomskom rastu. Jednako, depolitizacija se smatra od mnogih kao najvažniji element reforme javne uprave u smjeru jačanja demokratije.<sup>1</sup> Planiranje ljudskih resursa kao funkcija i proces strateškog upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi je bitan preduvjet za uspostavu i razvoj depolitizirane i profesionalne javne uprave. Međutim taj zadatak se čini kompleksnim kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, država sa složenom unutrašnjom političko-administrativnom strukturom koja obuhvata tri upravna nivoa, (državni, dva entitetska i Distrikt Brčko), od kojih svaki samostalno uređuje svoju administrativnu strukturu i organizaciju javnih službi koje su mu ustavom povjerene. Ali, postavlja se nezaobilazno pitanje svjesnosti i važnosti ljudskih potencijala u javnoj upravi, njihove edukacije, upravljanja i samog razvoja uspješnosti poslovanja. Da li reformski procesi u Bosni Hercegovini imaju strateško opredjeljenje u reformi upravljanja ljudskim potencijalima? Da li bosanskohercegovački državni aparat može podnijeti sve reformske procese i sačuvati kvalitet ljudskog potencijala? Sve su to pitanja koja se već godinama postavljaju kroz mnoga istraživanja, diskusije i elaborate, međutim adekvatnih odgovora i strateških opredjeljenja nema.

Svaka kompanija, organizacija ili sistem javne uprave, koji ima za cilj dugoročno i uspješno poslovanje na sve konkurentnijem i zahtjevnijem tržištu, prisiljena je raditi na svom razvijanju i unaprjeđenju, kako cjelokupnog poslovnog sistema, tako i samih ljudskih resursa. U današnje vrijeme različitih svjetskih kriza (poslovnih, zdravstvenih i finansijskih), reorganizacija, otkaza i promjena, većini zaposlenika pada moral, raste osjećaj nesigurnosti, pada motivacija i slabi osjećaj pripadnosti organizaciji. Kako bi se taj problem prevazišao u oblasti ljudskih potencijala u organizacijskim vrijednostima, nužno je kreirati i implementirati reforme koje će vrednovati čovjeka kao poslovnu jedinku koja timskim radom podiže kvalitet određene organizacije i direktno vrši evaluaciju reformskih procesa u praktičnom smislu. U samom radu povremeno će se koristiti naziv “potencijali”, a povremeno “resursi”, ovisno o autoru kojeg se citira, jer navedene riječi najčešće imaju isto ili vrlo slično značenje.

## **1. Pojam i značenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi**

Oduvijek su znanstvenici, a naročito teoretičari govorili da je dobra država, odnosno dobra uprava samo ona koja je dobra za građane. Sam pojam “dobrog upravljanja” nalazimo već kod Aristotela i njegova opisa države kojom upravlja etičan i pravedan vladar. Pojam oživljuje u novije doba kada se koristi u kontekstu

---

1 Nicu, Badalau; Mirela, Dogaru; Dan-Marin, Boaja. International Multidisciplinary Scientific GeoConference: SGEM; Sofia Vol. 4, : 891-896. Sofia: Surveying Geology & Mining Ecology Management (SGEM). (2012)

donošenja odluka i njihovog provođenja na međunarodnom, nacionalnom i lokalnom nivou.<sup>2</sup> Moderna uprava nastala je paralelno sa afirmacijom upravnih organizacija kao glavnih nositelja javnih poslova, profesionalizacijom statusa službenika-zaposlenika u upravnim organizacijama. Izraz "ljudski resursi" pretpostavljaju se širim pojmom od pojma ljudskog kapitala i instrumentalno usmjerenijim.<sup>3</sup> Iako su faktori koji određuju pojam upravljanja ljudskim potencijalima starijeg datuma (prva polovina 20.stoljeća), taj se pojam sve više spominje u raznim naučnim, stručnim i drugim publikacijama, a najviše u proteklih 10 do 15 godina kada su i započeli reformski procesi u različitim sferama. Mnogo godina je trebalo da je čovjek sam po sebi unaprjeđujući svoje sposobnosti znanja, kreativnosti i informiranosti prepoznao važnost i benefit strateške prednosti vrednovanja i očuvanja ljudskih potencijala. Danas taj pojam ima četiri značenja:

1. Znanstvena disciplina;
2. Menadžerska funkcija;
3. Posebna poslovna funkcija u organizaciji;
4. Specifična filozofija menadžmenta (upravljanja).<sup>4</sup>

Upravljanje ljudskim resursima kao upravljačka i strateška funkcija organizacije općenito obuhvata postupke i mjere strateško-operativnog i instrumentalnog karaktera koji omogućuju sistemsko i plansko provođenje aktivnosti u odnosu na zaposlene radi efikasnog funkcioniranja organizacije kao cjeline. Upravljanje ljudskim resursima definira se kao strategijski i koherentan pristup upravljanju najvrjednijim sredstvima organizacije, a čine ga međusobno povezane aktivnosti koje se odnose na planiranje ponude poslova, objavljivanje otvorenih radnih mjesta, traženje ljudskih resursa, analizu poslova, regrutiranje potencijalnih kandidata za zapošljavanje, selekciju prijavljenih kandidata, socijalizaciju novih zaposlenika, obuku zaposlenika, razvoj zaposlenih, upravljanje učinkom, upravljanje ponašanjem, motiviranje, poštovanje zakonskih propisa i otpuštanje.<sup>5</sup> Osnovne aktivnosti na području upravljanja ljudskim resursima u organizaciji su: planiranje, zapošljavanje, obuka, ocjenjivanje i nagrađivanje osoblja, kao i na kreiranje sigurnog, etički prihvatljivog i pravičnog radnog okruženja za zaposlene. Funkcija upravljanja ljudskim resursima sastoji se, dakle, od niza aktivnosti od kojih svaka ima cilj, odnosno različit aspekt upravljanja zaposlenima, ali koje sve zajedno vode ka što boljem i efikasnijem vršenju poslova koji su predviđeni za određenu organizaciju. Proces upravljanja ljudskim resursima ima važnu operativnu i upravljačku funkciju koju obavlja centralna jedinica

---

2 V. Dokument Evropske komisije za demokraciju putem prava (tzv. Venecijanska komisija) CDL-AD (2011.) 009 m Strasbourg, 8.aprila 2011. godine, pod naslovom Bilan sur les nations de „bonne gouvernance“ et de „bonne administrative“.

3 G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Doktorska disertacija, Zagreb, 2006, str.67.

4 F. Bahtijarević-Šiber, Informacijska tehnologija i upravljanje ljudskim potencijalima, Slobodno poduzetništvo, Zagreb, 7/98, str.43.

5 Cook, M., Cripps, B.: Psihološko procjenjivanje na radnome mjestu, Zagreb,Školska knjiga, 2009., str. 71.

za upravljanje resursima, odnosno služba za upravljanje ljudskim resursima u konkretnoj organizaciji.<sup>6</sup> Moderna uprava nastala je paralelno s afirmacijom upravnih organizacija kao glavnih nositelja javnih poslova i profesionalizacijom statusa službenika-zaposlenika u upravnim organizacijama. Profesionalizacija je proces koji nejednako i postupno zahvaća različite dijelove javne uprave. Profesionalizam znači da su se službenici specifično obrazovali za rad na poslovima u javnoj upravi, da im je rad u upravi njihovo glavno zanimanje, da im je plaća za taj rad temelj vlastitog uzdržavanja, te da im je pravni položaj obično reguliran specifičnim pravnim pravilima službeničkog prava. Profesionalizam, stručnost i upravno obrazovanje upravnog osoblja važan su dio sposobnosti uprave da efikasno obavlja svoje zadatke. Iglesias je naveo slučaj Sjedinjenih Država, gdje je zaokupljenost smanjenjem veličine ustupa mjesto drugom, usprkos povećanju zahtijeva da vlada djeluje inteligentno kako bi regulirala tržišta i osigurala bitne uvjete usluga, a postoji i premala ponuda talenta u državnim institucijama i priznat nedostatak državnih službenika. Pravilo da što je vlada manja, da je to bolje, može se reći da se javni sektor temeljio na dvije pretpostavke, jednoj financijskoj, a drugoj administrativnoj.

Sa financijske strane, reforme su počele od dijagnoza da je vladin aparat napuhan osobljem koje košta mnogo i koje radi malo, a dok su sa administrativne strane smatrali da je birokratski stil javna uprava, favorizirana osebujnom kulturom svog osoblja, te bi trebala biti zamijenjena stilom upravljanja sličnim privatnom poduzeću. Postojale su značajne razlike među zemljama u mješavini internih ugovaranja (između državnih tijela), vanjsko ugovaranje (privatnim subjektima), izravno privatizacija i jednostavna zamjena otpuštenog osoblja (sa i bez poticaja za prijevremenu penziju). No svaka je reforma na ovaj ili onaj način dovela do istog rezultata: smanjenje ponude kvalitetnih i motiviranih državnih službenika.

U upravi pored službenika rade i neke druge kategorije ljudi, ali u značajno manjem broju. Riječ je ponajprije o političkim dužnosnicima koji na svoje pozicije dolaze političkim izborima ili političkim imenovanjem.<sup>7</sup> Prema Pržulju, upravljanje ljudskim resursima (potencijalima) ima svoje osnove u:

- 1. Psihologiji:** Kada se govori o čovjeku, njegovoj ličnosti, ponašanju, motivaciji, ambicijama, procesima učenja, odnosima u grupi (timu),

---

6 SIGMA dokument, 2012. godina -Temeljne vrijednosti mogu biti upotunjene novim/ tehničkim vrijednostima državne službe, npr. vrijednost za novac, transparentnost, usmjerenost na uslugu, kako bi se stvorila veza sa ciljevima organizacija javne uprave u pogledu učinka i sa osjetljivošću vlade prema potrebama društva općenito. Faktori koji utiču na sve aspekte upravljanja ljudskim resursima su interni i eksterni. Interni faktori su vezani za karakteristike organizacije (strategija, organizaciona struktura, organizaciona kultura, veličina organizacije), osobina zaposlenih (lične karakteristike, interesi, motivacije, stavovi, sposobnosti) i karakteristika radnih aktivnosti (priroda poslova i zadataka, zahtjevi koje to postavlja zaposlenima, zadovoljstvo poslom). Eksterni faktori se odnose na: normativni okvir (zakoni i podzakonski propisi), trendove na tržištu rada, karakteristike i zahtjeve okruženja.

7 Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet, str.2

međusobnim odnosima među zaposlenicima, međusobnim odnosima zaposlenika i nadređenih, međusobnim odnosima između službenika u javnom sektoru i građanima kao korisnicima usluga, onda se proučavanja moraju temeljiti na nekim osnovnim tezama koje je u vezi sa navedenim postavila psihologija.

2. **Teoriji upravljanja i organizaciji:** Teorije upravljanja i organizacije predstavljaju okvir i oslonac za razvoj upravljanja ljudskim resursima, pogotovo što se tiče pitanja sistema, strukture i vodstva.
3. **Ergonomiji:** Kao znanost o odnosima čovjeka i rada te prilagođavanju rada čovjeku, ergonomija je od neprocjenjive vrijednosti za upravljanje ljudskim resursima.
4. **Ekonomiji:** Koncept upravljanja ljudskim resursima, nastao je u okviru ekonomskih teorija, sa svrhom povećanja učinkovitosti, efektivnosti i konkurentnosti gospodarskih organizacija. Isti se također može primijeniti
5. **Sociologiji:** Organizacija, kao socijalni sistem predstavlja “društvo u malom”. Tako u razumijevanju mnogih oblika bitnih za upravljanje ljudskim resursima koriste se spoznaje koje pruža sociologija, primjerice: grupe, ponašanje pojedinca u malim i velikim grupama, teorije socijalizacije i drugo.
6. **Antropologiji:** Antropologija, kao znanost koja proučava fizičke osobine čovjeka, i njezine su spoznaje posebno aktuelne u zadnje vrijeme u okviru usredotočenosti organizacione teorije na kulturu organizacije, kao jednu od temeljnih determinanti ponašanja u organizaciji.
7. **Andragogiji:** Obrazovanje odraslih postaje također aktuelno, ne samo kao obrazovanje, već i kao usavršavanje ili prekvalifikacija, zbog ubrzanih promjena i turbulentnosti društva i vremena u kojem živimo. U konceptu organizacije koja se stalno razvija, svaki pojedinac, odnosno zaposlenik ima potrebu za vlastitim razvojem kroz procese obrazovanja i obuke, pri čemu se spoznaje andragogije koriste u integraciji individualnog obrazovanja u procesu organizacionog učenja i razvoja.
8. **Medicini rada:** Za ostvarivanje ciljeva bilo koje organizacije potrebni su fizički i psihički zdravi ljudi. Utjecaj radne sredine i vanjskih faktora na fizičko i psihičko zdravlje ljudi, zaštita na radu i profesionalne bolesti predmet su medicine rada, pa na taj način predstavljaju neizostavan sadržaj u okviru aktivnosti i pažnje upravljanja ljudskim resursima.
9. **Pravu:** Odnosi poslodavaca i zaposlenika regulirani su zakonskim propisima radnog prava, pa na taj način pravo i njegove odredbe predstavljaju polazište u mnogim procesima kao što su zapošljavanje, plaće, beneficije, a naposljetku i otpuštanje, što je sve dio procesa upravljanja ljudskim resursima.<sup>8</sup>

---

8 Pržulj, Ž., Menadžment ljudskih resursa, Institut za razvoj malih i srednjih preduzeća, Beograd, 2002., str. 2

Važnost ljudskih resursa prilikom ostvarenja ciljeva bilo koje organizacije je velika. Zaposlenici svojim sposobnostima i vještinama mogu ostvariti zadane ciljeve organizacije. S tim u vezi svakodnevno je potrebno ulagati u ljudske resurse, te razvijati i implementirati optimalne strategije koje će omogućiti uspješno upravljanje kroz motivaciju i nagrađivanje zaposlenika. Mc Court i Eldridge definiraju upravljanje ljudskim resursima kao “način na koji organizacije upravljaju svojim osobljem i utječu na njihov razvoj i usavršavanje<sup>9</sup>. Sve uspješne organizacije pokazuju inovativnost, fleksibilnu strukturu, učinkovitost i konstantno teže razvoju novih kompetencija i vještina u svojim organizacijama, a naročito u dijelu upravljanja ljudskim potencijalima.

## **2. Planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi BiH (kadrovska politika)**

U Bosni i Hercegovini je na svim upravnim nivoima prisutna nedovoljna politička podrška procesima reformskih aktivnosti i jačanju institucionalnih kapaciteta. U tako složenom političkom i upravnom okruženju nastaju brojni izazovi ne samo u pogledu koordiniranja aktivnosti koje se odnose na reformu javne uprave nego se postavlja i suštinsko pitanje održavanja funkcionalnosti sistema državne službe pred aktuelnim trendovima njegove politizacije, posebno na području upravljanja ljudskim resursima, koje je tradicionalno u posebnom fokusu političkog interesovanja.<sup>10</sup> Reformska opredjeljenja u reformskom području upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi jasno akcentiraju neodložnu potrebu uspostavljanja sistema za upravljanje ljudskim resursima koji podržava strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi, što obuhvata i uspostavljanje profesionalnih jedinica za upravljanje ljudskim resursima, bilo kao posebne organizacijske jedinice ili radna mjesta specijaliste za ljudske resurse, ovisno o veličini i brojnosti organa državne službe i njihovo jasno pozicioniranje u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji, odnosno sistematizaciji radnih mjesta.<sup>11</sup> Praksa planiranja ljudskih

9 McCourt, W., Eldridge, D., Global Human Resource Management, UK: Edward Elgar, Cheltenham, 2003., str. 2. Torrington, Hall i Taylor, rade razliku između “human” i “personal”, pri čemu objašnjavaju različiti pristup upravljanju ljudima, uzevši u obzir je li se radi o “human” ili “personal”. S obzirom na to da dublja rasprava prelazi okvire ovog rada, koristi se stajalište većine drugih autora. Torrington, D., Hall, L. i Taylor, S., Menadžment ljudskih resursa, Data status, Beograd, 2002.

10 Dr.sc Sead Maslo, Planiranje i organizacija upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, Stručni članak, str.4

11 SIGMA - Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe. (Princip 2.8. Postoji sistem za upravljanje ljudskim potencijalima kojim se podržava strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi, uključujući ispravne i potpune podatke na nivou cjelokupne državne službe, organizacije i državnih službenika kao pojedinaca, koji su obavezni prema zakonu i kojima se omogućava prikupljanje statističkih podataka na određeni datum. Ovaj sistem vrši elektronsku interakciju sa drugim nacionalnim



potencijala predstavlja kontinuirani proces koji ima za cilj da osigura efikasno korištenje najvažnijeg resursa svake organizacije – ljudi. Sistem planiranja kadrova u BiH zasnovan je na nastojanju da se održi postojeći broj zaposlenih. U praksi, to znači da broj onih koji odlaze biva zamjenjen istim brojem onih koji se primaju u službu. Na taj način praksa planiranja ljudskih potencijala svodi se isključivo na kvantitativni aspekt čime je u potpunosti zanemareno kakav profil ljudi je potreban (odnosno prioritetan) gledano sa aspekta budućih potreba institucije.<sup>12</sup> U upravnim strukturama u BiH, radna mjesta nikad nisu na pravi način klasifikovana tako da se u praksi vrlo često susreće situacija gdje se ista radna mjesta u različitim institucijama ozbiljno razlikuju, a klasifikovana su u istu grupu poslova (npr. stručni savjetnici ili saradnici). Međutim, u kontekstu BiH, svrha praćenja i ocjenjivanja učinka svodi se skoro isključivo na nagrađivanje odnosno sankcionisanje pojedinca, što ne predstavlja dobar i kvalitetan metodološki pristup. Planiranje ljudskih resursa predstavlja sistemsko definiranje svih aktivnosti koje treba poduzeti da bi se osigurao adekvatan broj i struktura zaposlenika potrebnih za ostvarenje organizacijskih ciljeva. Ciljevi planiranja ljudskih resursa zasnivaju se na:

1. uspostavljanju jasne i neposredne veze između strategije i planova poslovanja i ljudskih resursa koji će maksimalno pridonijeti uspješnom ostvarenju strateških ciljeva.
2. povezivanju svih potreba za ljudskim resursima sa ukupnim poslovnim aktivnostima i ciljevima organizacije.
3. utvrđivanju dugoročnih potreba za ljudskim resursima u globalu i po specifičnim kategorijama.
4. zaštiti organizacijskih ulaganja i osiguranju maksimalnog povrata na ulaganja u ljudske resurse.
5. omogućavanju organizaciji da se uspješno nosi s konkurencijom i dugoročno postiže konkurentsku sposobnost i prednost.<sup>13</sup>

Budući da zbog hroničnih budžetskih restrikcija nije moguće izdvojiti sredstva za materijalno nagrađivanje, kompletna održivost sistema je dovedena u pitanje. Procedure se provode pro forma i uz naglašeno opredjeljenje rukovodilaca da se nikom ne zamjeraju. Konačni rezultat takvog pristupa je izuzetno visok broj zaposlenih koji su ocijenjeni najvećom ocjenom. Očigledno, trebaju se uložiti dodatni naponi da postojeće menadžerske strukture u upravnim strukturama u BiH shvate pravu svrhu ovog alata i da prihvate činjenicu da je u pitanju praksa koja pruža šansu rukovodiocima da maksimiziraju učinak ljudi kojima upravljaju. Tek u tom smislu će se vidjeti kvalitet i sama vrijednost zaposlenika u upravnim

---

bazama podataka, kako bi se izbjeglo dupliciranje prikupljanja podataka; Princip 2.9. U cjelokupnoj državnoj službi su osigurane profesionalne i dosljedne službe za upravljanje ljudskim potencijalima, s dovoljno kapaciteta za upravljanje radnom snagom i provedbu propisa o državnoj službi).

12 Finalni izvještaj Transparency Internationala, Praćenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u 2015. godini

13 Sherman, A. W. i Bohlander, G. W.: *Managing Human Resources*, Cincinnati, South-Western Publishing Co., 1992., str.114.



strukturama, kao nosiocima promjena u javnoj upravi Bosne i Hercegovine.

Planiranje kadrova u osnovi obuhvata procese regrutiranja kvalificiranih kandidata, njihovu selekciju, mobilnost u organizaciji i izvan nje i uspostavljanje i vođenje precizne i ažurne kadrovske evidencije-registra zaposlenih.<sup>14</sup>

1. Regrutacija potencijalnih kandidata je proces privlačenja dovoljnog broja kvalificiranih kandidata s ciljem da se omogući izbor najkompetentnijih i popune upratnjena radna mjesta;
2. Izbor/selekcija kandidata je proces odabira kandidata prijavljenih za određeno radno mjesto primjenom odgovarajućih metoda provjere funkcionalnih znanja i vještina i donošenja odluke o zapošljavanju ili odbijanju kandidata;
3. Upravljanje fluktuacijom je proces planiranja i primjena programa za racionalizaciju broja zaposlenih, što obuhvata ograničenje ili obustavu prijema novih zaposlenika, ukidanje nekih radnih mjesta i reduciranje broja izvršitelja što ima za posljedicu otpuštanje zaposlenih, dobrovoljno napuštanje službe (otkaz zaposlenog), penzionisanje itd.;
4. Kadrovska evidencija sadrži jedinstvenu bazu podataka službenika sa svim bitnim informacijama, koja omogućuje kadrovsko planiranje, analiziranje, internu mobilnost, pojednostavljivanje konkursnih postupaka, planiranje obuka, itd.

Iako je kod pojedinih upravnih resora izražena tendencija ka decentraliziranom pristupu upravljanja ljudskim resursima, odnosno da autonomno uređuju ovu oblast, još nemaju dovoljno izgrađene organizacijske, kadrovske i materijalno-finansijske kapacitete za samostalno upravljanje ljudskim resursima. Decentralizirano upravljanje ljudskim resursima vodilo bi, u sadašnjim okolnostima nedovoljno razvijenog standardiziranog pristupa do fragmentacije sistema državne službe i nejednakim standardima u procedurama zapošljavanja, sistema plaća, karijernog napredovanja, obuke i drugim elementima upravljanja ljudskim resursima.<sup>15</sup> Reformska opredjeljenja u reformskom području upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi jasno akcentiraju neodložnu potrebu uspostavljanja sistema za upravljanje ljudskim resursima koji podržava strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi, što obuhvata i uspostavljanje profesionalnih jedinica za upravljanje ljudskim resursima, bilo kao posebne organizacijske jedinice ili radna mjesta specijaliste za ljudske resurse, ovisno o veličini i brojnosti organa državne službe i njihovo jasno pozicioniranje u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji,

---

14 Dr.sc Sead Maslo, Planiranje i organizacija upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, Stručni članak, str.7 i 8.

15 Decentralizirani sistem upravljanja ljudskim resursima je prisutan u mnogim evropskim državama, pa tako i u Bosni i Hercegovini. Međutim, u ovoj fazi tranzicije državne uprave, odnosno zahtjevnih reformskih aktivnosti, uz uvažavanje specifičnosti službe vanjskih poslova i nekih drugih posebnih upravnih resora, centralizirani pristup je na nivou institucija Bosne i Hercegovine primjereniji model upravljanja.

odnosno sistematizaciji radnih mjesta.<sup>16</sup> U velikim organizacijama upravljanje ljudskim resursima znači koordinirati zapošljavanje, otpuštanje, trening i ostale poslove vezane uz osoblje.<sup>17</sup> Osnovne funkcije sistema za upravljanje ljudskim resursima su: ažuriranje podataka o zaposlenima, održavanje organizacijske sheme preduzeća, integracija sa drugim relevantnim sistemima, analiza i izrada opisa poslova, odnosno njihove strukture, izrada statističkih izvještaja i analiza, regrutiranje, analiza potreba za dodatnim obukama i školovanjem, izrada planova obuka i školovanja, ocjenjivanje rezultata rada i analiza rezultata rada zaposlenih, te planiranje karijere<sup>18</sup>. Ovakvim metodološkim pristupom moraju biti definirani jasni strateški reformski procesi, naročito u cilju podizanja kvalitete rada. Kreirati, instucionalizirati, razvijati i usavršavati postojeće ljudske potencijale u upravnim strukturama ili bilo kojoj organizaciji ima višestruke prednosti, kako za samog poslodavca, tako i za sve zaposlenike. Prednosti se preventivno zasnivaju na zaposlenicima kao pojedincima koji imaju višegodišnje iskustvo u radu, koji dobro poznaju procese rada, organizacijsku kulturu, te im je, zbog toga, potrebno kratko vrijeme u kojem novostečena znanja, kvalitet rada, umijeća i vještine mogu neposredno implementirati u procese rada. Sa druge strane, sami zaposlenici, osim što razvijaju svoje lične kompetencije i tako postaju učinkovitiji na radnom mjestu, stječu radnu sigurnost i povećavaju svoju motivaciju za napredovanjem. U ovoj sprezi povećanja vrijednosti ljudskog potencijala i lojalnosti poslodavcu stvara se čvrsti okvir za strateški, reformski i procesni napredak, gdje javna uprava u Bosni i Hercegovini zasigurno treba tražiti svoje sigurno mjesto.

### **3. Nedostaci stare javne uprave i prednosti novog javnog menadžmenta**

Novi javni menadžment donosi povećanje standarda kvalitete i veću slobodu upravljanja u odnosu na politiku i administraciju. Takav novi sistem javnog upravljanja se oslanja na decentraliziraniju kontrolu svih resursa i pojačano istraživanje drugih modela pružanja usluga kako bi se postigli bolji rezultati uključujući tržišnu strukturu u kojoj su javni i privatni pružaoci usluga. Na jedan

---

16 SIGMA - Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe. (Princip 2.8. Postoji sistem za upravljanje ljudskim potencijalima kojim se podržava strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi, uključujući ispravne i potpune podatke na nivou cjelokupne državne službe, organizacije i državnih službenika kao pojedinaca, koji su obavezni prema zakonu i kojima se omogućava prikupljanje statističkih podataka na određeni datum. Ovaj sistem vrši elektronsku interakciju sa drugim nacionalnim bazama podataka, kako bi se izbjeglo dupliciranje prikupljanja podataka; Princip 2.9. U cjelokupnoj državnoj službi su osigurane profesionalne i dosljedne službe za upravljanje ljudskim potencijalima, s dovoljno kapaciteta za upravljanje radnom snagom i provedbu propisa o državnoj službi).

17 Jurčević, J.: Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u unapređenju sustava kvalitete, Poslovna izvrsnost, Vol.1., No.2., 2007., str. 101.

18 Goić, S., Tadić, I., Bakotić, D.: Management ljudskih resursa, [www.moodle.efst.hr](http://www.moodle.efst.hr)

poseban način se pokušava napraviti poveznica između javnog i privatnog sektora u cilju boljeg, efikasnijeg i efektivnijeg funkcioniranja. Ono je što je sigurno, građani žele učinkovite javne službe i veoma niske poreze, ali u isto vrijeme žele zaštitu svojih prava, priliku da se njihov glas čuje, a njihove vrijednosti i preferencije poštuju. Na kojem nivou je javna uprava Bosne i Hercegovine? Kako i na koji način se novi javni menadžment može inkorporirati u evropske standarde javne uprave? Da li je privatni sektor efikasan zbog dobre upravljačke politike, te koliko je snažan utjecaj stare javne uprave? Ovo su sve pitanja koja će biti inkorporirana u reformske procese javne uprave u Bosni i Hercegovini, naročito zbog činjenice da moderna javna uprava mora biti utemeljena na kvalitetnom pružanju usluga korisnicima (građanima) od strane obrazovanih, sposobnih i kompetentnih državnih službenika pri čemu se posebno mora voditi računa o transparentnosti podataka o javnoj upravi i unutar nje. Karakteristike sistema novog javnog menadžmenta u javnom sektoru zapravo su jačanje konkurentnosti na tržištu i tržišnih politika, objektivnost promocije, fokus na planiranje i vrednovanje osnovnih rezultata. Ključne osobine se odnose na dobro menadžerstvo, konkurenciju, ugovaranje, mjerenje i ocjenu uspješnosti, nove informacione i komunikacione tehnologije, te saradnički rad i konzumerizam. Ova vrsta upravljanja se služi konceptima projektnog upravljanja i menadžerstva, usmjerenosti na klijenta, totalnoj depolitizaciji i cjelovitosti upravljanja kvalitetom, vrednujući kompetencije pojedinca. Koncept novi javni menadžment je heterogen tako da obuhvata više ideja i mjera pa se ne može reći da postoji jedinstven model koncepta novoga javnog menadžmenta, niti su sve države u svojim reformama inspirirane konceptom novog javnog menadžmenta to provele na jednak način. Ipak, kao neke od temeljnih ideja ove doktrine koje se mogu naći u većini njezinih modela (odnose se na:<sup>19</sup>

- razbijanje tradicionalne hijerarhijske strukture javnog sektora formiranjem većeg broja organizacija koje su orijentirane na obavljanje samo jednog zadatka uz obvezno razdvajanje policijskih poslova od izvršnih poslova,
- davanje veće slobode djelovanja i odlučivanje javnim menadžerima, orijentaciju na rezultat, a ne na proceduru djelovanja,
- jačanje utakmice unutar javnog sektora, stvaranje internog kvazitržišta koje treba dovesti do veće ekonomičnosti usluga javnog sektora,
- veću disciplinu i štedljivost u upotrebi sredstava („učiniti više sa manje“), što se ostvaruje i smanjenjem prava javnih službenika i većom elastičnošću pri zapošljavanju i nagrađivanju,
- orijentaciju na korisnike i na ostvarivanje veće vrijednosti za novac.

Šta čini uređen pravni sistem jedne države u segment javne uprave? Definitivno to je visok stepen profesionalnosti, stručnosti i individualizirana odgovornost, lojalnost službenika u javnoj upravi, a ne političkom subjektu ili interesnoj grupi. U savremenom dobu u javnoj upravi uklanjaju se zaposlenici koji

19 R. Manojlović, Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava, god. 2010., br. 4, str. 961- 996. Zagreb.

su sposobni i koji rade za širu društvenu zajednicu. Traže se i postavljaju poslušnici, diskutabilne moralnosti i koji podvlađuju jednom licu ili interesnoj skupini, najčešće političkom subjektu na vlasti. Takav način djelovanja je karakterističan za sve države Zapadnog Balkana. Reformisana javna uprava kakvu želimo podrazumijeva uz reorganizaciju i široki proces reobrazovanja, kao i promjene u sistemu nagrađivanja kako bi se korupcija smanjila i omogućila selekcija kvalitetnih kadrova. Kadrovsku politiku je neophodno izmijeniti, te osloboditi od nepotizma, rodbinskog, tazbinskog i političkog utjecaja, kao i drugih pojava koje predstavljaju prepreke u radu javne uprave u Bosni i Hercegovini. Našoj javnoj upravi su potrebni stručni, autonomni, moralni, sposobni, profesionalni i ljudski kadrovi. Evropski sud pravde je svojim presudama utvrdio sljedeća načela: zakonitost, proporcionalnost, nediskriminaciju, saslušanje stranaka, dostupnost upravnih sudova i materijalnu odgovornost javne uprave.<sup>20</sup> Građani su definitivno na svim novijima u državi uskraćeni u potpunom i efikasnom ostvarivanju njihovih prava i nisu uključeni u proces donošenja odluka. Zbog toga je povjerenje građana u rad javne uprave na veoma niskom nivou, te mnogobrojni investitori izbjegavaju rad na navedenim područjima. Politizacija javne uprave dovodi do neprofesionalnosti i niske motivacije službenika jer je javna tajna način prijema u službu i ubrzano napredovanje poslušnih i politički priveligovanih ljudi, te do raširenog javnog uvjerenja da obrazovanje i kompetencije nisu temeljni kriteriji zapošljavanja i napredovanja. Građani moraju prvo imati povjerenja u javnu upravu, te je potrebna odgovornost javne uprave prema široj društvenoj zajednici, a naročito službenici koji služe (profesionalno i odgovorno) građanima i cjelokupnoj zajednici. Javna uprava i javni sektor jednostavno ne bi trebali biti vođeni isključivo finansijskim imperativom ili imperativom učinkovitosti zbog činjenice da se to isto sukobljava sa rezultatima javnog dobra i dovodi do odluka koje novcu daju prednost nad ljudima. Da li je to upravo činjenica koju nosi menadžment u javnoj upravi? Da li se mogu uzeti samo one pozitivne stvari koje se odnose na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost? Iako zasigurno postoje stvari koje javni sektor može naučiti od privatnog sektora, javni sektori su različiti i ne bi trebali slijepo kopirati prakse privatnog sektora jer su uloge, odgovornosti, poticaji i svrha mnogo drugačiji, te se teško inkorporiraju u pravne sisteme i upravne strukture. Koncept novog javnog menadžmenta će u zastarjelu i nefunkcionalnu javnu upravu uvesti relevantna načela i reforme kako bi im se službenici u javnoj upravi što prije adaptirali i efikasno obavljali svoje radne zadatke. Kada posmatramo bosanskohercegovačku javnu upravu, najbliže istraživanje koje je komplementarno sa ovom javnom upravom je napravio Rosta koji je u svom radu istraživao koji faktori utječu na uspješno uvođenje reformskih modela koncepta novog javnog menadžmenta. U svom radu isti autor naglašava da je za uspješnu provedbu koncepta novog javnog menadžmenta nužno provesti organizacijsko restrukturiranje, postaviti instrumente menadžmenta (orijentaciju

20 M.Selimić, Upravno djelovanje Evropskog suda pravde, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu-pridružena članica str.19

prema outputu i efikasnosti), provesti reformu budžeta, omogućiti sudjelovanje građana u radu javne uprave, primijeniti orijentaciju na korisnika i upravljanje kvalitetom, te provesti privatizaciju i tržišnu orijentaciju. Autor je u ovom radu također definirao model nazvan „Ekonomija institucija“, koji je podijelio na četiri nivoa, gdje je u prvom nivou definirao faktore koji utječu na uspješnu primjenu koncepta novog javnog menadžmenta. U te faktore spadaju socijalni standardi, tradicija i običaji koje je nazvao „neformalnim institucijama“. Uz taj tip faktora, autor u radu naglašava i faktore poznate kao „formalne institucije“ u koje spadaju pravna regulativa i pravno uređenje javne uprave.<sup>21</sup> Upoređujući staru javnu upravu i novi javni menadžment sa radom javne uprave u BiH, možemo konstatirati evidentan jaz između nedostataka finansijskih i materijalnih sredstava, prevelikog broja poslova koji nisu funkcionalno raspoređeni, neadekvatne kvalifikacijske strukture i učinkovitosti javne uprave. Definitivno, kapaciteti javne uprave u BiH su povećali tokom posljednjih desetak godina i javna uprava pored zastupljenosti u određenom stepenu savremenih tendencija postala je sposobnija za ispunjavanje ostalih odgovornosti.<sup>22</sup> Nesporna je činjenica da na povećanje uprave ima utjecaja i razvoj društveno proizvodnih potencijala. U tehničkom smislu, taj proces znači poboljšanje i proširenje tehnološke osnove u smislu proizvodnog rada, ali i svih drugih ljudskih djelatnosti. U ekonomskom smislu razvoj proizvodnih potencijala oslobađa ljudsku radnu snagu za društveno korisnije djelatnosti koje ne znače neposrednu proizvodnju, a to su, među ostalim, javni upravni poslovi. S tim u vezi, upravljanje ljudima, odnosno ljudskim potencijalima predstavlja najznačajniji i ključni faktor konkurentnosti bilo koje organizacije ili upravne strukture, a naročito državne službe i javne uprave u cjelini. Također, mora se provesti proces smanjivanja broja zaposlenih, naročito kadrova koji nemaju adekvatne kompetencije, reorganizaciju funkcioniranja odjela/službi javne uprave i primjenu outsourcinga. Međutim, smanjivanje broja zaposlenih moguće je tek nakon analize postojećega kadrovskog stanja, izvršnih aktivnosti i organizacijskog modela, što zahtijeva detaljniju provedbu reformskih procesa u javnoj upravi na svim nivoima.

## **Zaključak**

Specifičnost ustavnog sistema, kadrovska politizacija i neodgovornost nadležnih institucija u vođenju reformskih procesa Bosne i Hercegovine predstavlja glavni razlog što BiH nema uređen jedinstven sistem javne uprave. Konačno je došlo vrijeme za primjenu pozitivnih činjenica novog javnog menadžmenta, kao

---

21 M.Rosta, 2011. What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. An introductory essay. Corvinus University of Budapest. Budapest, No.9-12S

22 Strategija reforme javne uprave u BiH: [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba); Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH, str.15

i dobrih evropskih praksi za uspostavu pravnog okvira i okvira politika koji će doprinijeti razvoju modernih praksi upravljanja ljudskim potencijalima. Također, ključne državne odluke moraju biti ka smanjenju troškova javne uprave temeljeno na minimalnom finansiranju od države.

Javna uprava mora biti samoodrživa, naročito u internom upravljanju ljudskih potencijala i njihovom razvoju, kao vitalnom interesu, ne samo razvoja i uspješnosti poslovanja, nego i samog opstanka upravnih struktura. Ljudski kadrovi u javnoj upravi moraju biti specifično obrazovani za rad na poslovima u javnoj upravi, prihvatiti da im je rad u upravi glavno zanimanje, te da im je plaća za izvršeni rad temelj vlastitog održavanja uz jasno regulirana pravila rada u državnoj službi i javnom sektoru. Vrednovanjem ljudskih potencijala i ovakvim načinom rada doprinosi se većim uštedama u javnoj upravi, smanjenju sive ekonomije i pojava oblika korupcije.

## Literatura

1. Cook, M., Cripps, B.: Psihološko procjenjivanje na radnome mjestu, Zagreb, Školska knjiga, 2009.
2. Dr.sc Sead Maslo, Planiranje i organizacija upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, Stručni članak
3. F. Bahtijarević-Šiber, Informacijska tehnologija i upravljanje ljudskim potencijalima, Slobodno poduzetništvo, Zagreb, 7/98
4. G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Doktorska disertacija, Zagreb, 2006.
5. Goić, S., Tadić, I., Bakotić, D.: Management ljudskih resursa, [www.moodle.efst.hr](http://www.moodle.efst.hr)
6. Jurčević, J.: Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u unapređenju sustava kvalitete, Poslovna izvrsnost, Vol.1., No.2., 2007.
7. Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić, Goranka Lalić Novak (2014) Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet
8. M.Rosta, 2011. What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis. An introductory essay. Corvinus University of Budapest. Budapest, No.9-12
9. M.Selimić, Upravno djelovanje Evropskog suda pravde, „Stručni časopis „Uprava“, br.3/2011, Fakultet za javnu upravu-pridružena članica
10. McCourt, W., Eldridge, D., Global Human Resource Management, UK: Edward Elgar, Cheltenham, 2003.,
11. Torrington, D., Hall, L. i Taylor, S., Menadžment ljudskih resursa, Data status, Beograd, 2002.
12. Nicu, Badalau; Mirela, Dogaru; Dan-Marin, Boaja. International Multidisciplinary Scientific GeoConference: SGEM; Sofia Vol. 4, :

- 891-896. Sofia: Surveying Geology & Mining Ecology Management (SGEM). (2012)
13. Pržulj, Ž., Menadžment ljudskih resursa, Institut za razvoj malih i srednjih preduzeća, Beograd, 2002.
  14. R. Manojlović, Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava, god. 2010., br. 4, Zagreb.
  15. Sherman, A. W. i Bohlander, G. W.: Managing Human Resources, Cincinnati, South-Western Publishing Co., 1992.,
  16. Strategija reforme javne uprave u BiH: [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba); Ured koordinatora za reformu javne uprave i Akcioni plan 1 uz Strategiju reforme javne uprave u BiH
  17. V. Dokument Evropske komisije za demokratiju putem prava (tzv. Venecijanska komisija) CDL-AD (2011.) 009 m Strasbourg, 8. aprila 2011.godine, pod naslovom Bilan sur les nations de „bonne gouvernance“ et de „bonne administrative“.



**Amila Koso, LL.M.,**

Director of Public Institution “Center for Culture, Sports and Information”

Visoko

Doctoral candidate in European Law studies, Bosnia and Herzegovina, Faculty of Law, Džemal Bijedić University of Mostar

## **HUMAN RESOURCES AS A VALUE FACTOR IN THE EUROPEAN SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**Abstract:** The function of human resource management at all levels of government in Bosnia and Herzegovina is uneven and traditional, and it is based on personnel administration and providing legal support for management decisions regarding personnel. Human resource management in public administration, in principle, has the same characteristics as in private sector organizations, but it also has a number of specificities. This work points out the fact that people are the most important resource and the key factor of competitiveness, and that there must be criteria regarding what public officers should be like, which will contribute to gradual development of modern human resource management in Bosnia and Herzegovina public administration. The research aims to show that successful European modern organizations integrate human resource management into the process of strategic management of the organization, and to present the process of modernization and Europeanization of Bosnia and Herzegovina civil service legislation and comparative legislations, all with the objective of improving the public administration reform in Bosnia and Herzegovina.

**Keywords:** reform, public administration, human resources, European standards, management, efficiency, civil servants, citizens.

## **UZROČNA VEZA IZMEĐU PROTIVPRAVNE RADNJE I ŠTETE S POSEBNIM OSVRTOM NA SUDSKU PRAKSU EUROPSKE UNIJE**

**Sažetak:** Naš pravni sistem kao primaran cilj i funkciju odgovornosti obligacionog odnosa zasniva na pravnim činjenicama kod prouzrokovanja odnosno nastanka štete, a sastoji se u potrebi da se otkloni nastala štetna posljedica, koju je oštećeni doživio na svojoj ličnosti ili svojoj imovini. Utvrđivanje uzročne veze između protivpravne radnje i štete predstavlja faktičko pitanje tako da se uzročnost, u svakom konkretnom slučaju, ustanovljava od strane nadležnih sudova na temelju dovođenja u vezu svih relevantnih elemenata i okolnosti konkretnog slučaja kod prouzrokovanja štete. To ujedno predstavlja jedan od najtežih zadataka od kojeg zavisi zakonitost, ali i pravičnost donošenja sudskih odluka u nacionalnim pravnim sistemima. U ovom radu autor analizira pored prikaza različitih mišljenja u pravnoj teoriji, posebno pojedine sudske odluke radi lakšeg uvida u neujednačenost sudske prakse sa istom ili sličnom činjeničnopravnom osnovom, a koja dovode do različitih ishoda tokom primjene navedenih instituta, radi njihova lakšeg razlikovanja te posljedično odgovarajuće primjene.

**Ključne riječi:** šteta, odgovornost za štetu, uzročna veza, stvarna uzročnost, pravna uzročnost i protupravna radnja.

### **UVOD**

Živimo u vremenu, u kome se rizici šteta povećavaju, zbog enormnog razvoja tehnike i tehnologije u vremenu u kome su štete po svojoj količini i obimu sve veće, da ponekad prelaze materijalne mogućnosti štetnika ili osobe koja za njega odgovara. Imajući u vidu da se u modernim uslovima života znatno porasli rizici prouzrokovanja štete, a njen obim je u mnogim slučajevima daleko prevazišao mogućnosti naknade ne samo bogatih pojedinaca već i pojedinih velikih osiguravajućih društava, izrazila se želja i potreba da se kroz stručan pristup elaboraciji materije, ovaj institut i njegovi pojedini oblici u različitim životnim situacijama regulišu pravom. Zakon o obligacionim odnosima<sup>1</sup> je, izuzetak u definisanju pojma štete, obzirom na činjenicu da veći broj građanskih zakona uopšte ne tretiraju pojam štete, međutim ni on ne sadrži sveobuhvatnu definiciju pojma štete, već samo reguliše vrste štete

<sup>1</sup> Zakon o obligacionim odnosima „Službeni glasnik SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, 2/92, 13/93, 13/94, 29/03, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 17/93, 3/96, 37/01, 39/03, 74/04 (dalje: ZOOFBiH).

propisujući „da je šteta umanjeње nečije imovine (obična šteta) i sprečavanje njenog povećanja (izmakla korist), kao i poremećaj koji je stvorio štetni događaj u imovini oštećenika (materijalna-imovinska šteta) te nanošenje drugome fizičkog ili psihičkog bola ili straha (nematerijalna šteta). Šteta u stvari predstavlja samo onaj gubitak koji je u uzročnoj vezi s konkretnom protupravnošću, a uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti za štetu postoji samo između ostvarene protupravnosti na strani odgovorne osobe i pravnog gubitka (štete).<sup>2</sup> Prouzrokovanje štete drugome je nedopuštena radnja i za nju, kao životnu činjenicu, pravni sistem veže pravne posljedice i tako je oblikujući transformiše u pravnu činjenicu. Na taj način prouzrokovanje štete postaje odlučujuća pravna činjenica sa čijim nastankom zakon obavezuje uspostavljanje obligacije.

Da bi se uspostavio obligaciono pravni odnos ili da bi nastupila odgovornost zbog prouzrokovane štete, tj. pravno obavezivanje štetnika da oštećenom nadoknadi nastalu štetu, ZOOFBiH je propisao nekoliko procesnih pretpostavki da bi se utvrdio „lanac“ odgovornosti.<sup>3</sup> Međutim, u nastalom lancu prirodnog kretanja gdje jedna pojava uslovljava drugu, nije lako odmah odrediti je li neka radnja zaista sama i jedina uzrok nastale štete kao posljedice. Pored toga, u nastalom krugu odgovornosti, na prvom mjestu potrebno je ustanoviti da li je nekom licu nastala šteta i šta je njen stvarni uzrok da li ljudska radnja ili djelovanje opasne stvari ili opasne djelatnosti ili životinje, treba utvrditi štetnika, tj. lice koje je preduzelo oštećujuću radnju kojom je drugome nastala šteta. Kako bi se to lice dovelo u vezu sa odgovornim licem, mora se utvrditi njegova deliktna sposobnost i protivpravnost njegove oštećujuće radnje. Prije svega, mora se ustanoviti uzročno, posljedični odnos, uzročna veza nastala između protivpravne radnje štetnika i štete na strani oštećenog lica. Na kraju, da bi neko lice odgovaralo za nastalu štetu, između njegove radnje i štete treba da postoji uzročna veza, analogno tome, šteta treba da bude rezultat ponašanja lica kome se ona stavlja na teret. Pitanje uzročne veze jeste prije svega praktično pitanje koje rješavaju sudovi po svakom ponaosob slučaju kada donose odluku o zahtjevu za nadoknadu štete. Prema tome, kada se govori o dokazivanju postojanja uzročne veze, misli se na dokazivanje određenih pravnih činjenica i procesa, njihovog međusobnog odnosa i slijeda okolnosti, karakteristika redovitosti ili izvanrednosti i sl. Nesporno je da oni, s većim ili manjim stepenu vjerovatnoće, upućuju na moguću uzročnu povezanost konkretne štetne radnje odnosno ostvarenog rizika sa nastalom štetom. U pravu, uzročna veza je samo ona povezanost koja, sa stanovišta odgovornosti,

---

2 Petar Klarić, i Martin Vedriš, *Građansko pravo*, 9. IZD. (Zagreb: NARODNE NOVINE, 2006), str.583. Uzročnost kao pretpostavka odgovornosti za štetu predstavlja veza između štetne radnje kao uzroka i nastale štete kao posljedice. Zbog toga se uzročnost naziva i kauzalni nesus (uzročna veza). Bez postojanja uzročne veze između štetne radnje i štete nema ni štetnikove odgovornosti za štetu. Međutim, u neprekidnom lancu prirodnog kretanja gdje jedna pojava postavlja uslov drugoj, međutim nije lako odmah odrediti je li neka radnja doista sama i jedina uzrok nastale štetne posljedice.

3 Vidi odredbe člana 154-169.ZOOFBiH.

opravdava vezivanje u obligacioni odnos štetne radnje i štete.<sup>4</sup> U svakom slučaju prouzrokovanja štete moraju postojati najmanje dva opšta uslova: šteta i uzročna veza, iz navedenih razloga ih pravni teoretičari i nazivaju opšti (stalni, obavezni) uslovi, jer se zakonomjerno javljaju kod svih slučajeva prouzrokovanja štete.

## **1. Teoretski pristup uzročnosti u uporednopravnim sistemima**

Unatoč različitim teorijama u pristupu uzročnoj vezi kao pretpostavci odgovornosti za štetu osnovno pravilo europskih odštetnopravnih sistema kao i našeg zakonodavstva da bez uzročne veze nema odgovornosti za nastalu štetu. O navedenom problemu zastupljene su mnogobrojne teorije, od mnogih teorija najzastupljenija je teorija adekvatne uzročnosti, prema kojoj se između različitih događaja koji se mogu smatrati uzrokom nastale posljedice (jer prolaze test stvarne ili prirodne uzročnosti) kao uzrok uzima samo onaj kojem je nastala posljedica adekvatna, tj. onaj koji svakodnevno dovodi do takve štetne posljedice.<sup>5</sup> Međutim pojam uzročne veze u svim europskim pravnim sistemima, koristi se samo kao termin a zapravo se nigdje precizno ne definiše jer svi zakonodavci to pokušavaju izbjeći.<sup>6</sup> S obzirom da uzročna veza nije nešto čije postojanje nije vidljivo i kao takvo dokazivo, sama uzročna veza se i ne može neposredno dokazivati, radi se zapravo o pronalaženju pravno relevantne povezanosti nečije štetne radnje ili opasne stvari ili opasne djelatnosti od koje je potekla šteta za koju je odgovorno neko lice sa štetom kao posljedicom nastalom nekom drugom licu. Da bi neka radnja štetnika bila kvalifikovana kao uzrok štete, ona mora biti takva da bez nje ta šteta ne može nastati, to je stvarna uzročnost, koja se naziva i faktičnom odnosno prirodnom uzročnošću, ali ona kao objektivna i od naše svijesti nezavisna veza između uzroka i posljedice nije pretpostavka odgovornosti, nego je pretpostavka odgovornosti pravna uzročnost. U teorijskom pogledu mnoge europske zemlje, kao i naš zakonodavac odštetnopravni sistem razlikuje pomoću dva oblika ili razine uzročnosti – stvarnu i

4 Branko Morait, Obligaciono pravo knjiga II, Pravni fakultet, Banja Luka, 2007., str. 29.

5 Prema adekvacijskoj teoriji, treba isključiti sve one više-manje slučajne događaje koji se upliću u redovne životne događaje, koji su ušli u kompleks uzroka koji su prethodili šteti, ali ti uzroci nisu za štetan uspjeh tipični. Adekvacijska teorija ne pruža uvijek neki apsolutni i nepogrešivi kriterij kod pronalaženja stvarnog uzroka nastale određene štete. Međutim, o svom zahtjevu tipičnosti pomaže kod pitanja prilikom odabira uzroka. Naime, šteta redovno nikad ne nastupa kao posljedica jednog jedinog uzroka.

6 U konkretnom slučaju ni naše zakonodavstvo nije izuzeto, pa ZOOFBiH ne sadržava definiciju uzročne veze i zapravo je navodi kroz opštu odredbu člana 173. gdje propisuje pretpostavku uzročnosti kod odgovornosti za štetu od opasne stvari i opasne djelatnosti, u konkretnom slučaju nije izuzeto ni hrvatsko zakonodavstvo, Zakon o obveznim odnosima Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 53/1991, 73/1991, 3/1994, 7/1996 i 112/1999 – dalje: ZOORH) je navodi samo dva puta u smislu odredbe člana 1063. šteta nastala u vezi s opasnom stvari odnosno opasnom djelatnošću smatra se da potječe od te stvari odnosno djelatnosti, osim ako se dokaže da one nisu bile uzrok štete, smisao oborive pretpostavke je da se pokuša olakšati položaj oštećenika time što se teret dokaza prebacuje na štetnika, te kroz odredbu čl. 1073., st. 8. gdje propisuje da je oštećenik, između ostalog, dužan dokazati uzročnu vezu između neispravnosti proizvoda i štete.

pravnu, problem stvarne uzročnosti daje odgovor na pitanje da li bi šteta nastupila i bez toga konkretnog događaja koji oštećenik navodi kao uzrok štete koju je pretrpio. Adekvacijska teorija svoju primjenu zastupa u mnogim zakonodavstvima njemačke, švicarske kao što je prihvaćena i u našoj teoriji i praksi.<sup>7</sup> Prema adekvacijskoj teoriji, među različitim događajima koji se mogu smatrati uzrocima nastale posljedice, kao uzrok se uzima samo onaj koji je tipičan za postanak određenog štetnog uspjeha. Tipičan je, pak, onaj uzrok koji redovno dovodi do određene štete.<sup>8</sup> To je onaj događaj za koji nam životno iskustvo pokazuje da se redovno uz njegovu pojavu može očekivati nastup određene štetne posljedice. To znači da djelovanju takvog događaja upravo odgovara, adekvatna mu je, određena štetna posljedica. U Francuskom zakonodavstvu sudci ne prihvaćaju kriterije i teorije uzročnosti koji se upotrebljavaju u drugim državama. *Cour de cassation* nikada se nije izričito pozivao na adekvacijsku teoriju, utvrđivao je da odgovornost postoji ili ne postoji zato što je uzrok direktan ili indirektan, a ne zato što je adekvatan ili neadekvatan. Upravo zbog toga francuski teoretičari i advokati nezadovoljni pristupom sudske prakse uzročnosti, i to ponajprije zbog nepredvidivosti kojoj vodi slobodna primjena različitih metoda njezina utvrđivanja od sudija, zbog koje se često u slučajevima vrlo slična činjeničnog stanja donose suprotne odluke koju dužnik naknade duuguje poveriocu i koja je pravno sankcionisana i koja se može prinudno izvršiti.

### 1.1. Konkurencija uzroka

Uzročna veza jedna je jedna onih pretpostavki koja se u pravilu ne može pretpostaviti, ako bi se uzročnost automatski podrazumijevala, to bi značilo da bi oštećeni dokazavši štetnu radnju i štetu mogao za svaku štetnu radnju pozivati štetnika na odgovornost. Izuzetno, ako je šteta nastala dejstvom opasne stvari ili obavljanjem opasne djelatnosti, tada se uzročna veza pretpostavlja, onako kako se, kod prouzrokovanja štete ličnim činjenjem, pretpostavlja postojanje krivice.

Od nastale jedne štete radnje može nastati više samostalnih događaja koji su u stanju da budu njeni stvarni uzroci, gdje tek tada možemo navesti konkurenciju uzroka. S tim u vezi, sve slučajeve konkurencije možemo podijeliti u dvije grupe: jedno su oni u kojima je šteta zaista posljedica dva ili više događaja, a drugo oni slučajevi u kojima je ona izazvana samo jednim događajem, dok se dejstvo drugih, potpuno ili djelimično, može posmatrati samo hipotetički. S obzirom na to, razlikujemo tri vrste uzroka : kumulativne, alternativne i hipotetičke<sup>9</sup>. Kumulativni uzroci postoje kada dva ili više događaja izazovu određenu štetnu radnju, odnosno, šteta je rezultat više uzroka za koje je odgovorno više lica, u tom slučaju važno je da nijedan od uzroka ponaosob ne bi bio dovoljan da izazove ukupnu štetu. Najbolji

7 Maja Bukovac Puvača, Gabrijela Mihelčić i Maša Marochini Zrinski, *Uzročna veza kao pretpostavka odgovornosti za štetu u europskim nacionalnim pravnim sustavima, praksi suda Europske unije i Euroskog suda za ljudska prava*, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. X, 1/2019 str.25-32.

8 Klarić-Vedriš GP NS 9. izd. 2006. str.583-603 + 627-643.

9 Jakov Radišić , Obligaciono pravo, Savremena administracija, Beograd, 1982. , str. 191

primjer prikaza naprijed navedenog uzroka možemo vidjeti kroz primjer, slučaja, kada lica A i B, neovisno jedan od drugog, konstantno potkradaju lice C. Ako se ne mogu utvrditi njihovi pojedinačni udjeli u prouzrokovanoj šteti, oni u smislu odredbe člana 206. stav 3. ZOOFBiH. odgovaraju solidarno.<sup>10</sup> Alternativni uzroci nastaju u slučaju kada se šteta pojavljuje kao rezultat ponašanja dva ili više lica, ali je ponašanje svakog od njih ponaosob bilo u stanju da štetu u cjelini prouzrokuje, jer je neizvjesno, koji je od potencijalnih uzroka štetu stvarno izazvao, gdje može biti jedan ili drugi odnosno svi zajedno. Sigurno je jedino da bez djelovanja makar jednog od njih šteta ne bi nastala. Možemo navesti kao primjer, gdje dva prijatelja, šetajući relaksirano kroz šumu, nesmotreno bace neugašene opuške cigarete pa neki od njih izazove šumski požar. S obzirom na činjenicu da se ne može ustanoviti ko je od njih stvarno štetu prouzrokovao, pravičnost zahtijeva da oštećeni bude obeštećen na način da od tvoraca alternativnih uzroka koji se smatraju solidarnim dužnicima naknade shodno odredbi člana 206. st. 4. ZOOFBiH.<sup>11</sup>

Kao konkurenciju uzroka možemo navesti i hipotetički slučaj uzroka, gdje se radi o najmanje dva uzroka od kojih jedan djeluje ranije, a drugi, s istim ili većim intenzitetom djeluje naknadno. U ovom primjeru specifično je, da nakon što neko lice razbije prozore na garaži, drugi podmetne požar i garaža izgori potpuno, postavlja se sasvim logično pitanje da li je uzrok pravno relevantan s aspekta odgovornosti počinioca drugog događaja, tj. da li se drugi prouzrokovatelj može samo djelimično (kao u navedenom primjeru) ili potpuno osloboditi odgovornosti, pozivajući se zvanično da je njegovo djelovanje samo hipotetički, latentni, rezervni ili istisnuti uzrok štete.<sup>12</sup> Pod konkurenciju uzroka možemo definisati i sam prekid uzročne veze, gdje se podrazumijeva nastupanje novog uzroka, koji utiče na obim građansko-pravne odgovornosti štetnika, od pravne činjenice koja prekida uzročnu vezu, načelno, odgovornost se prekida i završava. S tim da odgovornost drugoga počinje teći ili se dešava da se odgovornost potpuno prekida, takav prekid uzročne veze može da izazove radnja trećeg lica ili radnja samog oštećenog, a moguć je i presudan uticaj dejstva slučaja ili više sile. Sve naprijed navedene okolnosti utiču i na obim odgovornosti, jer one mogu dovesti do isključenja štetnikove odgovornosti ili oslobađanja štetnika od odgovornosti.

## **2. Protivpravnost štetne radnje**

Među propisanim pretpostavkama odgovornosti za štetu nalazi se i protupravnost, u temeljnom smislu protivpravnost štetne radnje predstavlja negaciju prava, dok u obligacionom pravu se označava kao ponašanje kojim se krše norme koje, direktno ili indirektno, treba da spriječe nanošenje štetne radnje drugome.

---

<sup>10</sup> Vidi odredbu člana 206. stav 3. ZOOFBiH.

<sup>11</sup> Vidi odredbu člana 206. stav 4. ZOOFBiH.

<sup>12</sup> Profesor Jakov Radišić predlaže najprihvatljivije rješenje, po kojem iz rješavanja ovog pitanja otklanja problem uzročnosti i rješenje nalazi kroz formulu pripisivanja štete.

Ljudska radnja (činjenje ili nečinjenje) je protivpravna u smislu kada se njome krše određene pravne zabrane ili zapovjesti, neovisno od toga da li su sadržane u pravilima ponašanja građanskog, krivičnog, radnog ili neke druge grane prava.<sup>13</sup> Dovoljno je da je prekršena pravna norma kojom se štite imovinski interesi pravnih subjekata ili neimovinski interesi koji su zaštićeni imovinskim sankcijama. Takođe protivpravnim se smatraju i ponašanja koja su suprotna pravilima umješnosti određenog poziva (na primjer, pravila medicinske struke i profesije). Protupravnost se može odnositi samo na štetnu radnju, ona se faktički najčešće podudara sa povredom nečijeg subjektivnog prava ili pravno zaštićenog interesa, ali to nije njena pojmovna pretpostavka. Protivpravno je, naime, i ponašanje kojim se ne prouzrokuje šteta drugome, nego se svodi isključivo na kršenje pravne zabrane ili zapovjesti (iniuria sine damno), s tim što ono nije od interesa za obligaciono pravo, jer da bi nečija radnja dovela do građanskopravne odgovornosti ona neminovno mora proizvesti posljedicu, tj. štetu.<sup>14</sup> Nema protivpravnosti u građanskopravnom smislu, ako pored povrede norme pravnog poretka nije povrijeđeno i nečije subjektivno pravo.<sup>15</sup> Kao primjer možemo navesti, učestovanje automobila vožnjom kroz naseljeno mjesto preko maksimalne brzine koja je propisana zabranom je protivpravno ponašanje, s tim da nije od interesa za obligaciono pravni odnos, ako navedenim ponašanjem vozač nikome nije prouzrokovao štetu.<sup>16</sup>

## 2.1. Činjenice koje isključuju protivpravnost štetne radnje

Mnoge ljudske radnje nemaju obilježje protivpravnosti, iako je njima prouzrokovana šteta drugome, to su najčešće slučajevi u kojima je, zbog prisustva određenih činjenica, isključena protivpravnost štetne radnje. Pravne činjenice koje isključuju protivpravnost štetne radnje isključuju automatski i krivicu, jer je protivpravnost štetne radnje pretpostavka krivice. Činjenice koje isključuju protivpravnost štetne radnje su: vršenje javne dužnosti, vršenje prava pristanak oštećenog, nužna odbrana, stanje nužde i dozvoljena samopomoć.<sup>17</sup>

13 Klarić-Vedriš GP NS 9. Izd.2006.str.597.

14 Ibid, op.cit, protupravnost, pak, ima svoje objektivne elemente (štetna je radnja protivna nekom pravnom pravilu) i svoje subjektivne elemente (štetna je radnja počinjena krivnjom štetnika). Navedene pretpostavke podudaraju se s onima koje se zahtijevaju za *subjektivnu odgovornost* koja je tradicionalna i već godinama dominira u pravima europskih država. Raniji ZOO-78 i ZOO razlikovala su se tri stepena namjere: obična namjera, zla namjera i zloradost. Ako je štetnik uz to znao da mu je radnja protupravna, tada je to bila zla namjera. Za zloradost se zahtjevalo da štetnik hoće uzrok i posljedicu, da zna za protupravnost radnje i da je, nanoseći štetu, iskazao stanovitu radost ili objijest.

15 Pravno je pravilo objektivnog prava da ugovorne obveze treba uredno ispuniti, navedenom normom zaštićeno je vjerovnikovo subjektivno pravo koje mu pripada u određenom obligacionopravnom odnosu. Ako dužnik ne ispuni svoju ugovornu obavezu, ta njegova radnja (neispunjenje obveze) jest protivpravna, jer je protivna pravnom pravilu objektivnog obligacionog prava, ali je istovremeno i štetna radnja jer je izazvala povredu subjektivnog obligacionog prava vjerovnika.

16 Klarić-Vedriš GP NS 9. Izd.2006. str.598,

17 Ibid, op.cit.



### 3. Postupak i odluke suda nacionalnih pravnih sistema

Sa aspekta primjene pravila tokom donošenja odluka o priznavanju određene štete, sve okolnosti i pravne činjenice koje sudovi uzimaju u obzir kao posljedice konkretne štetne radnje nije moguće taksativno nabrojati niti praviti poređenje po težini odnosno značenju jer ih je za svaki konkretni slučaj potrebno ponovno odmjeriti i procijeniti. Navedena faza u procjeni postojanja uzročnosti znatno je manje slična u teorijskom pristupu nacionalnih pravnih sistema, uzročna veza je jedna od onih pretpostavki koja se u pravilu ne pretpostavlja, ako bi se uzročnost podrazumijevala, to bi značilo da bi oštećeni dokazavši štetnu radnju i štetu mogao za svaku štetnu radnju zahtijevati na odgovornosti štetnika. Izuzetno, ako je šteta nastala dejstvom opasne stvari ili obavljanjem opasne djelatnosti, tada se uzročna veza pretpostavlja, na način, kad se kod prouzrokovanja štete ličnim činjenjem, pretpostavlja postojanje krivice. Prema tome, u tom slučaju radi se, o relativnoj pretpostavci uzročnosti koju može obarati imalac opasne stvari ili vršilac opasne djelatnosti. Primjena različitih metoda njezina utvrđivanja od strane nadležnih sudova, zbog koje se često u slučajevima vrlo slična činjeničnog stanja donose suprotne odluke. U njemačkom pravnom sistemu tužitelj u postupku mora dokazati vezu između ponašanja štetnika i povrede prava i vezu između povrede prava i konačne štete koju je pretrpio. Prva veza na kojoj se odgovornost temelji, između ponašanja štetnika i povrede prava mora biti dokazana u stepenu stvarne sigurnosti da je ponašanje štetnika prouzročilo određenu povredu<sup>18</sup>.

Suprotno tome, englesko pravo na objema vezama primjenjuje test veće vjerovatnoće (more likely than not test), prema kojem uzročna veza postoji ako je vjerovatnost iznad 50 %.<sup>19</sup> Na prvi pogled može se donijeti zaključak da zbog naprijed navedenih činjenica da je u pitanju dokazivanja samo uzročne veze, njemački pravni sistem u odnosu na engleski dosta je strožiji prema tužitelju, ali njemački sudovi primjenjuju zakonska pravila za oslobađanje tužitelja tereta dokazivanja (res ipsa loquitur i prima facie dokaz), dok englesko pravo ne poznaje pravilo o prebacivanju tereta dokaza kao načelno pravilo<sup>20</sup>. Uprkos nepostojanju takvih pravila nadležni sudovi su u brojnim slučajevima zapravo prebacili teret dokaza na tuženika. Francusko zakonodavstvo za uzročnu vezu zahtjeva da bude sigurna i neposredna (*certain et directe*), što u praksi stvara dosta poteškoća u kvalifikovanju potencijalnih uzroka kao takvih, odnosno razlikovanju sigurnih od

18 njem: *haftungsbegründende Kausalität /odgovornost koja opravdava uzročnost*

19 engleska sudska praksa kao prvi test uzročnosti upotrebljava *condicio sine qua non*, za koji se koristi termin *but for* jer odgovara na hipotetsko pitanje bi li šteta nastala i bez tog uzroka. Najviše polemike i diskusije izazivaju situacije s višestruko mogućim uzrocima kod kojih primjena *but for* testa ne daje nikakav rezultat. Tada se priznaje postojanje uzročnosti jer je štetnik učinio stvarni doprinos (*material contribution*) oštećenikovoj povredi

20 S obzirom na činjenicu da uzročnost mora voditi šteti, moguće je da zahtjevu uzročnosti bude udovoljeno u odnosu na jednu vrstu gubitka, ali ne i za sve nastale gubitke.

nesigurnih i neposrednih od posrednih. Neujednačenost sudske prakse u pogledu primjene navedenog instituta ne predstavlja samo teret na najvišoj instanci sudova, već se javlja i u odlukama prvostepenih i drugostepenih sudova. Najbolji prikaz naprijed navedenog, bio bi primjer iz regije (sudska praksa u Republici Hrvatskoj) u presudi Gžn-430/13-2 od 28. siječnja 2014.<sup>21</sup> isti sud donosi zaključak da se “prema odredbi čl. 192. ZOOHR<sup>22</sup> o podijeljenoj odgovornosti mora raditi o događaju u kojem je oštećeni sudjelovao u svojoj vlastitoj šteti, odnosno mora postojati uzročna veza između radnje oštećenog i određenog dijela vlastite štete kao posljedice zajedničkog djelovanja. Prema tome, iz utvrđenog činjeničnog stanja po ocjeni i mišljenju drugostepenog suda, za nastalu štetu isključivo je odgovoran tuženi, te je u obavezi naknaditi štetu tužitelju shodno odredbi čl. 154. st. 1. ZOOHR<sup>23</sup>, dok za utvrđenje tužiteljeve krivnje nema temelja.” Upravo navedene nejasnoće u primjeni instituta doprinosa oštećenika vlastitoj šteti i podijeljene odgovornosti u pravnoj literaturi i praksi te nekonzistentnost u korištenju navedenih termina upućuju na potrebu aktualiziranja ove teme te jasnije i detaljnije obrade spomenutih instituta. U drugom slučaju oštećeniku je nastala imovinska šteta na parkiranoj vozilu padom prozorskog stakla sa zgrade, u ovom predmetu sud je zaključio da nema uzročne veze između radnje oštećenika koji se nepropisno parkirao ispred zgrade na nogostupu na kojem je bio postavljen znak zabrane zaustavljanja i parkiranja i nastale štete do koje je došlo zbog odvajanja stakla od prozorskog okvira uslijed lošeg održavanja i pada na vozilo oštećenika. U navedenom predmetu oštećenik svojom radnjom, parkiranjem ispred zgrade, svakako nije doprinio nastanku štetnog događaja koji se očituje u odvajanju stakla od prozorskog okvira i padanju, jer je do toga došlo isključivo zbog neodržavanja zgrade. Međutim, da se oštećenik nije parkirao na kritičnom mjestu, odnosno da je postupio u skladu s propisima i znakom zabrane parkiranja, njemu šteta ne bi nastala.<sup>24</sup> Prema tome, u ovom predmetu ipak ne možemo negirati postojanje uzročne veze između radnje oštećenika i nastanka vlastite štete.

---

21 Vidi presudu Republike Hrvatske Gžn-430/13-2 od 28. siječnja 2014.g.

22 Vidi odredbu čl.192.ZOOHR.

23 Vidi odredbu čl. 154. st. 1. ZOOHR.

24 Klarić-Vedriš GP NS 9. Izd.2006. str.596, ako pri nastupu nekog štetnog uspjeha koincidiraju (istodobno se javljaju) kao uzroci ljudska radnja i prirodni događaj, uzima se u obzir samo ljudska radnja. Kao primjer navodimo, ako se teškom bolesniku koji boluje od raka (karcinoma) namjerno da prevelika doza morfija, pa zbog toga nastupi trenutna smrt, uzrok smrti bolesnika bit će davanje morfija, mada je sasvim sigurno da bi bolesnik umro, najkasnije za tri dana, ili neko lice zapali tuđu kuću i istodobno u nju udari grom. Uzrok je propasti kuće palež, a ne grom.Ako djeluje više uzroka, a svi potiču od ljudske radnje, kao uzrok uzima se ona koja je štetnom uspjehu najbliža i za određeni štetni uspjeh tipična. Kao primjer možemo istaći, lice A. se sprema na godišnji odmor, te rezerviše u hotelu sobu od 1. VII. Međutim, krojač lice B. ne dogovori A-u odijelo pa on umjesto 31. VII. otpuťuje 6. VIII. Ali toga se dana dogodi sudar vozova i A. bude povrijeđen. Krojač B. neće biti odgovoran za tjelesnu povredu, jer tjelesna povreda nije normalna, tipična i redovna posljedica neispornice odijela u ugovorenom roku. Krojač će biti odgovoran samo za neispunjenje obaveze, a to znači da će morati eventualno platiti 4 dana rezervacije u hotelu.

### 3.1. Dokazivanje uzročne veze

Uzročna veza između štetne radnje i štete nužna je pretpostavka odgovornosti za nastalu štetu, međutim, ne samo to, oštećena strana, naime, mora dokazati postojanje uzročne veze. Za uzročnu vezu kao pretpostavku odgovornosti za štetu, bilo je potrebno tražiti u uporište u načelu dokazivanja, analogno tome, nerazmjerno bi ograničila promet, komunikaciju i ličnu slobodu kretanja robe i ljudi. Kod uzročnosti u slučaju sudskog spora potrebno je utvrđivati u svakom konkretnom slučaju, posebno vodeći računa o njenom kontinuitetu ili o njenom eventualnom prekidu, kao i o tome, da li je u konkretnom slučaju štetna radnja bila takva, da bi od nje mogla nastupiti nastala šteta kao posljedica date štetne radnje.

U mnogim pravnih sistemima prije svega zastupljeno je tradicija da je na oštećeniku teret da dokazuje postojanje uzročne veze, odnosno elemenata koji pokazuju da je šteta koju je pretrpio rezultat štetne radnje ili rizika na strani štetnika. Neka posebna pravila primjenjuju se kako bi u određenim situacijama olakšala položaj oštećenika prebacivanjem tereta dokaza s oštećenika na štetnika. U tom slučaju, da bi se oslobodio odgovornosti, štetnik mora dokazati da je šteta posljedica kojega drugog uzroka ili da je došlo do njezina prekida.<sup>25</sup> Iako im je zajedničko pravilo da je teret dokaza uzročne veze na tužitelju, važno je istaći da se nacionalni pravni sistemi ipak dosta razlikuju po uređenju što to zapravo tužitelj treba dokazati da bi se uzročna veza smatrala dokazanom. DCFR<sup>26</sup> ne sadržava posebno pravilo o teretu dokaza uzročne veze ni njegovu prebacivanju u posebnim situacijama. U pravnoj teoriji se ističe da, nakon što se razmotre sve relevantne okolnosti svakoga individualnog slučaja, odluku o tome treba li konkretnu štetu smatrati posljedicom određene radnje ili rizika treba temeljiti na pravnoj procjeni. Nadležni sudovi imaju određen stepen diskrecijske slobode koju su obavezni i moraju koristiti, a činjenice na kojima će se presuda temeljiti u općem pravilu mora dokazati tužitelj. Sudovi u susjednoj Republici Hrvatskoj ne upuštaju se u detaljnije obrazlaganje kriterija kojima se vode tokom utvrđivanju postojanja uzročne veze. Otpor prihvaćanju prebacivanja tereta dokaza kao općeg pravila svodi se ukratko na shvaćanje da sama činjenica da je neko povrijedio obavezu dužne pažnje nije sama po sebi dovoljna da mu se nametne odgovornost jer nije uloga odštetnog prava da kažnjava nemarno postupanje. Kao najbolji primjer iz regije, u tom smislu, može se navesti pravno stajalište (Sentenca) putem Odluke

---

25 Osim za štetu prouzrokovanu vlastitom štetnom radnjom pravna lica upšteno mogu biti odgovorni za štetu nastalu ostvarenjem rizika za koji su oni odgovorni. Pripisivanje rizika nastanka štete pojedinomu pravnom licu temelji se na određenoj povezanosti tog subjekta i izvora opasnosti. Najopćenitije govoreći, ovdje se svrstavaju odgovornost za drugoga (npr. odgovornost roditelja, odgovornost poslodavca...), odgovornost za štetu koju prouzroče životinje ili stvari (npr. odgovornost za opasne stvari i opasne djelatnosti), odnosno svi slučajevi u kojima se odgovara za štetu iako ona nije neposredna posljedica radnje ili propusta same odgovorne osobe.

26 DCFR 2009,3567.

Vrhovnog suda Republike Hrvatske Rev 562/2013 od 19.03.2014.g.<sup>27</sup> „gdje pretpostavku za odštetnu odgovornost tuženog bila dužna tužiteljica dokazati, u konkretnom slučaju oštećenica, a tuženi nije bio dužan dokazivati da ne postoji uzročno-posljedična veza između štetne radnje tuženog i nastale štete, jer bi to bilo dokazivanje prouzrokovalo negativne činjenice“.

Kod takve pretpostavke za odštetnu odgovornost tuženog je bila dužna dokazati tužiteljica, a tuženi nije bio dužan dokazivati da ne postoji uzročno-posljedična veza između štetne radnje tuženog i nastale štetne radnje, jer bi to predstavljalo dokazivanje negativne činjenice. Prema tumačenju suda tačno je da rok ispunjenja ugovora, predaje stana tužiteljici od strane tuženika nije bio bitan sastojak ugovora, te da je tužiteljica imala pravo i nakon isteka tog roka tražiti predaju stana u posjed. Uostalom ista je i preuzela stan 3. srpnja 2007.g. U smislu odredbe čl. 1046. ZOORH<sup>28</sup> šteta je umanj enje nečije imovine (obična šteta), sprječavanje njezina povećanja (izmakla korist) i povreda prava osobnosti (neimovinska šteta). U konkretnom slučaju tužiteljica potražuje naknadu štete u vidu izmakle koristi zbog povrede ugovorne obaveze u smislu odredbe čl. 346. st. 1. ZOORH<sup>29</sup> prema kojoj vjerovnik ima pravo na naknadu obične štete i izmakle korist te pravičnu naknadu neimovinske štete, koje je dužnik u vrijeme zaključenja ugovora morao predvidjeti kao moguće posljedice povrede ugovora, a s obzirom na činjenice koje su mu tada bile poznate ili morale biti poznate. Shodno odredbi čl. 1089. st. 3. ZOORH<sup>30</sup> tokom ocjene visine izmakle koristi uzima se u obzir dobitak koji se mogao osnovano očekivati prema redovnom toku stvari ili prema posebnim okolnostima, a čije je realizacija spriječena štetnikovom radnjom ili propuštanjem. Drugostupanjski sud zauzeo je pravilan stav i mišljenje da ne postoji uzročno-posljedična veza između radnje tuženika, neisporuke stana do 31. januara 2007. i odustanka kupca N. N. od kupnje predmetnog stana, jer dužnik takve posljedice nije niti mogao predvidjeti u vrijeme zaključenja ugovora, a osim toga do zaključenja predugovora je došlo u vrijeme kada je bilo potpuno jasno da tuženik nije na vrijeme ispunio svoju obavezu, tj. nije na vrijeme predao stan tužiteljici.“

U donijetim presudama u kojima otklanjaju mogućnost njezina postojanja zaustavljaju se na tumačenju da uzročna veza ne postoji, što se odnosi na nepostojanje prirodne uzročnosti i one pravne. Kao pravilo ostaje ono da tužitelj mora dokazati uzročnu vezu, a ako ne bude uspješan u tome, jedino se može pouzdati u mogućnost da će nadležni sud kao dokazne činjenice prihvatiti kao *prima facie* dokaz, odnosno na temelju tih činjenica zaključiti da je uzročna veza toliko vjerojatna da se presumira ako tuženi ne dokaže suprotno. Naš pravni

27 Vidi Odluku Vrhovnog suda u Republici Hrvatskoj Rev 562/2013 od 19.03.2014.g., prethodne odluke Osg Zg P 11314/2007 (17.04.2009.), ŽS Z g Gž 1697/2010-2(06.03.2012.), Uzročna veza (naknada štete) Odvjetnički ured Bazina.

28 Vidi odredbu člana 1046.ZOORH

29 Vidi odredbu člana čl. 346. st. 1. ZOORH

30 Vidi odredbu člana 1089.ZOORH

sistem teret dokazivanja postojanja uzročne veze između štetne radnje i štete koju je pretrpio u pravilu stavlja teret na oštećenika. U tom slučaju izuzetak su posebna pravila u nekim slučajevima odgovornosti za koja je propisano suprotno, podrazumjeva se da uzročna veza postoji, a na štetnika je stavljen teret dokazivanja da nije tako, odnosno da uzročna veza ne postoji.

#### 4. Uzročna veza između protivpravne radnje i štete u praksi suda EU-a

Tokom pristupa uzročnoj vezi kao pretpostavci odgovornosti za štetu najviše sličnosti nacionalni pravni sistemi država članica Europske unije pokazuju u prvoj fazi njezina utvrđivanja, odnosno prirodnoj ili stvarnoj uzročnosti. U vezi s protupravnošću važno je istaći nekoliko aktuelnih pitanja koja mogu prikazati i rasvijetliti važnu pretpostavku odgovornosti za štetu, s obzirom da se za njen nastanak zahtijeva na odgovornosti za štetu, da postoji, i štetna radnja, ali u tom slučaju radnja je štetna samo onda ako je izazvala štetu kao posljedicu, upravo zbog toga svaka radnja koja je protupravna nije istovremeno i štetna radnja. Pojedine koncepte iz nacionalnih sistema država članica možemo uočiti u obrazloženjima donijetih odluka suda, a posebno su u tom smislu korisne analize uzročne veze u mišljenjima nezavisnih advokatskih društava. U svezi s uzročnom vezom odnosno nacionalnim pravilima o uzročnoj vezi i s njima u vezi postavljenim zahtjevima za tumačenje europskog prava, smatramo potrebnim istaknuti stajališta Suda EU-a u predmetu *Kone*<sup>31</sup> u području odgovornosti za štetu prouzročenu povredom tržišnog natjecanja, te u predmetu *N. W i dr. protiv Sanofi Pasteur MSD SNC i dr.*<sup>32</sup> u području odgovornosti za štetu za neispravne proizvode. Presuda u predmetu *N. W i dr. protiv Sanofi Pasteur MSD SNC i dr.*<sup>33</sup> donesena je u povodu zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio francuski *Cour de cassation* u okviru spora o odgovornosti za štetu zbog neispravnosti cjepiva. Zatraženo je tumačenje čl. 4. Direktive 85/374/EEZ<sup>34</sup> koji glasi: *Oštećena osoba mora dokazati štetu, neispravnost i uzročnu vezu između neispravnosti i štete*. Francuski je sud postavio pitanja o načinu dokazivanja neispravnosti proizvoda i uzročne veze. Na pitanje je li u suprotnosti s citiranom odredbom način dokazivanja prema kojem sudac u okviru diskrecijskih ovlasti može smatrati da su činjenice na koje se poziva tužitelj ozbiljne, precizne i dosljedne indicije koje mogu dokazati neispravnost cjepiva i postojanje uzročne veze između cjepiva i bolesti, bez obzira na to što medicinsko istraživanje nije dokazalo tu vezu, Sud EU-a odgovorio je negativno. Iako se o nekim karakteristikama uzročne veze između protivpravne

31 Vidi presudu od 5. lipnja 2014., *Kone AG i dr/ ÖBBInfrastruktur AG*, C-557/12, ECLI:EU:C:2014:1317.

32 Vidi presuda od 21. lipnja 2017., *N. W i dr./Sanofi Pasteur MSD SNC i dr.*, C-621/15, ECLI: ECLI:EU:C:2017:484.

33 Ibid.484.

34 Vidi odredbu čl. 4. Direktive 85/374/EEZ84.

radnje i štete Sud EU-a već mnogo puta očitovao, teško da se može govoriti o postojanju koncepta uzročnosti u europskom pravu. Pravilo o pravnoj uzročnosti karakteristično za common law sistem teorija je bliskog uzroka (proximate cause). Nijedan štetnik ne odgovara za sve posljedice svoje štetne radnje, nego samo za one koje nisu preudaljene. Osnovni elementi teorije bliskog uzroka predvidivosti i neposrednost (direktnost) štete. Namjeravane posljedice nisu nikad preudaljene ni nepredvidive. Jednom uspostavljena uzročna veza može biti prekinuta intervencijom određena prirodnog događaja, neke treće strane ili samog oštećenika. Shodno naprijed navedenom „prilagođavanje“ procjene postojanja uzročne veze svim okolnostima konkretnog slučaja, ni od Suda EU-a nije se mogao očekivati bitno različit pristup toj pretpostavci odgovornosti za štetu. Navedeni sud, kao ni nacionalni sudovi, nema jedinstvenu formulu za uzročnu vezu, u navedenim primjera može se zaključiti da je prihvatio jedan vrlo generalan, načelan pristup uzročnoj vezi, prema kojem ona mora biti „izravna“, bez detaljnih obrazloženja i naznaka što to zapravo znači, najbliži onom francuskih i talijanskih sudova. Taj pristup ostavlja mogućnost da se ovisno o području odgovornosti o kojem je riječ i okolnostima konkretnog slučaja ta izravnost kvalificira i odluči o odgovornosti potencijalnog štetnika. Načelno, čini se da će odluka o postojanju takve veze kod odgovornosti za štetu zbog povreda europskog prava puno teže biti donesena kada se kao potencijalni štetnik javljaju države članice i sama Unija, u odnosu na slučajeve odgovornosti za štetu kod privatne provedbe europskog prava. Zato se o nekome neposrednom i načelnom utjecaju prakse Suda EU-a na nacionalne sudove teško mogu donositi zaključci. Taj isti sud pokušava pojam uzročne veze i njezinih karakteristika prilagoditi potrebama konkretnih slučajeva odgovornosti za štetu dajući neku vrstu „maske“ odluci o (ne) postojanju odgovornosti za štetu. Zatim se, u većoj mjeri iz mišljenja nezavisnih advokatskih društava u pojedinim predmetima nego iz samih presuda, uočava kombinacija pristupa različitih pravnih sistema, ali u naglašenju funkciji ostvarivanja cilja pojedinoga europskog propisa, a ne nalaženja jedinstvena pristupa uzročnosti na europskoj razini.

## ZAKLJUČAK

Kroz ovaj rad autor je ukratko analizirano pravno pitanje u vezi promjena koje novo vrijeme neminovno donosi a koje su često praćene i zakonskom regulativom, ali se uvijek opravdano postavlja pitanje da li su važeći propisi u potpunosti obuhvatili sve aspekte i posljedice ovih promjena i da li se u tom pogledu moglo učiniti nešto više. S obzirom, da je pravo uzročnost kao faktičnu prirodnu činjenicu stavilo na ljestvicu pretpostavke potrebne da bi se zasnovao odnos odgovornosti za štetu, neophodno se moralo odstupiti od potpunog preuzimanja prirodne uzročnosti u pravnu sferu. Uzročna veza koja treba postojati između štetne radnje i štete mora biti neprekinuta, tako dugo dok takva veza postoji, štetnik je odgovoran za posljedice štetne radnje, čim se ta veza prekida bilo



slučajem, radnjom treće osobe ili samog oštećenika, štetnik ne odgovara za dalje posljedice. Prema tome, pravo je na jedan način postavilo donju mjeru uzročnosti, jer polazi od činjenice štetnika i njegove štetne radnje, te kad bi se išlo još niżej granici, tek bi, štetna radnja kao što je tjelesna povreda prouzrokovana pucanjem iz vatrenog oružja mogla biti uzrok štetne posljedice, ali bi i sama posljedica bila dosta niža od drugih uzroka (da štetnik uopće postoji, da je neko ukrao vatreno oružje, da ga je štetnik mogao nabaviti itd.). U navedenom u nizu pojava i događaja treba među mnogobrojnim uzrocima i posljedicama pronaći jedan događaj koji je pravno relevantan i koji se u pravu uzima kao uzrok određene posljedice. Pitanje uzročnosti ne postavlja se samo u pravu kao problem iznalaženja uzroka nego, naročito kao izražen problem prilikom odabira postojećih uzroka. Međutim na pitanje koji je događaj ključan odnosno odlučujući, ne postoji u pravnoj teoriji zastupljena jednoobraznost. O predmetnom problemu istakli smo više različitih teorija, međutim, vidljivo je da svaka štetna radnja koja se upliće u kompleks uzročnosti još ne mora pravno biti doista i uzrok određene štete. Pak, s druge strane, dokazivanje uzročnosti nije ipak pravno nemoguć posao, jer u pravu postoji donja i gornja mjera uzročnosti, u tim mjerama treba pronaći onaj uzrok koji je specifičan. Stoji činjenica, da na prvom mjestu među uzrocima koji su doveli do određene štetne posljedice mora biti ljudska radnja, no pak ljudska radnja ne znači samo aktivitet nego se može sastojati i u određenom propustu.

## LITERATURA

### a) Knjige, članci, studije i komentari

1. Antić, O., *Obligaciono pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
2. Babić I., *Leksikon obligacionog prava*, JP Službeni list SRJ, Beograd 2001.
3. Barbić, J., Crnić, I., Dika, M., Klarić, P., Radolović, A., *Naknada štete u primjeni novog Zakona o obveznim odnosima*, izdanje Narodnih novina d.d., Zagreb, 2005.
4. Bikić A., *Obligaciono pravo - Opći dio*, Univerzitetska knjiga Sarajevo, 2004;
5. Bikić A., *Obligaciono pravo*, Opći dio, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008;
6. Bikić, A., E.Bikić., A.Šabić, *Praktikum za obligaciono pravo*, Sarajevo, 2011.
7. Bikić, A., *Naknada štete*, Sarajevo, 2010.
8. Bikić, A., *Obligaciono pravo*, Opći dio, Sarajevo, 2013.
9. Bikić, A., Morait, B., *Komentar nacrta Zakona o obligacionim odnosima*, Sarajevo 2006.
10. Bukovac Puvača, M., Mihelčić G., Marochini, Zrinski M., „*Uzročna veza*



- kao pretpostavka odgovornosti za štetu u Europskim nacionalnim pravnim sistemima, praksi suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol. X, 1/2019.*
11. Bukovac Puvača, M., Slakoper, Z., Belanić, L., *Obvezno pravo, Posebni dio II., Izvanugovorni obvezni odnosi.* Zagreb. Novi informator, 2015.
  12. Crnić, I., *Zakon o obveznim odnosima, I III., bitno izmijenjeno i dopunjeno izdanje,* Organizator d.o.o., biblioteka Pravo 51, Zagreb, 2006.
  13. Crnić, I., *Naknada štete,* izdanje Organizator, biblioteka Pravo 1, Zagreb, 1995.
  14. Crnić, I., *Zakon o obveznim odnosima s opsežnom sudskom praksom,* 2 IV. izdanje, Organizator d.o.o., biblioteka Pravo 35, Zagreb, 2002.
  15. Crnić, I., *Odštetno pravo, Zbirka sudskih rješidbi o naknadi i popravljaju štete s napomenama i propisima, Drugo bitno izmijenjeno i dopunjeno izdanje,* Zgombić partneri d.o.o. nakladništvo i informatika d.o.o.
  16. Direktive 85/374/EEZ84.
  17. Đorđević S., Stanković, Ž., S., Vladan, *Obligaciono pravo,* izdanje Naučne knjige, Beograd, 1986.
  18. Gorenc, V., Belanić, L., Momčinović, H., Perkušić, A., Pešutić, A., Slakoper, Z., Vukelić, M.,
  19. Klarić, P., Vedriš M., *Građansko pravo,* 9. IZD. (Zagreb: NARODNE NOVINE, 2006),
  20. Klarić, P., *Odštetno pravo,* 4. izdanje, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003
  21. Loza B., *Obligaciono pravo,* Opšti dio, „Službenin glasnik“, Beograd 2000;
  22. Nikolić, Đ., *Obligaciono pravo, Priručnik za polaganje pravosudnog ispita,* Beograd
  23. Perović S., *Obligaciono pravo I, Opšta teorija ugovora,* Beograd, 1968.
  24. Perović S., *Obligaciono pravo,* knjiga prva, Beograd, 1981.
  25. Radišić J., *Obligaciono pravo, Savremena administracija,* Beograd, 1982.
  26. Romac A., *Rimsko pravo,* Zagreb, 1987;
  27. Vizner B., *Komentar Zakona o obveznim odnosima,* Zagreb, 1978;
  28. Vukmir, B., „*Komentar zakona o obveznim odnosima*“, Narodne novine, Zagreb, 2014.
  29. Vuković, M., *Obvezno pravo,* knj. I, Školska knjiga, Zagreb, 1956.

## **b) Zakoni**

1. *Zakon o obligacionim odnosima, Federacije Bosne i Hercegovine, BiH,* „Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Sl. list R BiH 2/92, 13/93, 13/94.

2. *Zakon o obligacionim odnosima, Republika Srpska, BiH*, „Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Sl. glasnik RS“ 17/93, 3/96.
3. *Zakon o obligacionim odnosima, Republike Srbije*, „Sl. List SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89 – odluka USJ i 57/89, „Sl. List SRJ“, br. 31/93 i „Sl. List SCG“, br. 1/2003 – Ustavna povelja.
4. *Zakon o obveznim odnosima, Republike Hrvatske*, NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15.

### **c) Sudska praksa**

1. Presuda od 5. lipnja 2014., *Kone AG i dr./ÖBBInfrastruktur AG*, C-557/12, ECLI:EU:C:2014:1317.
2. Presuda od 21. lipnja 2017., *N. W i dr./Sanofi Pasteur MSD SNC i dr.*, C-621/15, ECLI: ECLI:EU:C:2017:484.
3. Presuda Republike Hrvatske Gžn-430/13-2 od 28. siječnja 2014.g
4. Odluka Vrhovnog suda u Republici Hrvatskoj Rev 562/2013 od 19.03.2014.g., prethodne odluke Osg Zg P 11314/2007 (17.04.2009.), ŽS Z g Gž 1697/2010-2(06.03.2012.)

**Dženana Skomorac-Kos, LL.M., Head of Internal Control Service**  
JP EP BiH Sarajevo- Branch "Elektrodistribucija", Zenica

**CAUSAL RELATIONSHIP BETWEEN ILLEGAL ACTION  
AND DAMAGES WITH SPECIAL REFERENCE TO JUDICIAL  
PRACTICE OF THE EUROPEAN UNION**

**Abstract:** Our legal system, as the primary goal and function of the liability of obligation relationship, is based on legal facts in causing damage, and consists in the need to eliminate the harmful consequence which injured party experienced personally or property. Determining the causal link between the wrongful act and damage is a factual issue establishing causality, in each case, by the competent courts by linking all relevant elements and circumstances of the damage causing case. This is also one of the most difficult tasks on which legality and fairness of court decisions in national legal systems depend. In this paper, the author analyzes, in addition to presenting different opinions in legal theory, especially individual court decisions to facilitate insight into the inconsistency of case law with the same or similar factual basis, leading to different outcomes during the application of these institutes, to facilitate their differentiation and consequently appropriate applications.

**Keywords:** damage, liability for damage, causal link, actual causality, legal causality and unlawful action

## **POVIJEST I PRAVNI OBLICI LEASING-a**

**Sažetak:** Leasing je specifičan pravni posao, ugovorni odnos, koji omogućava korisniku leasinga, korištenje nekog dobra (predmeta leasinga), koji se nalazi u vlasništvu davatelja leasinga, u zamjenu za ugovorena periodična plaćanja. Kao financijski proizvod supstitut je kreditu i svoje temelje postavlja na odvajanju vlasništva od korištenja sredstava i dobiti koja iz toga nastaje. U članku su opisane karakteristike operativnog i financijskog leasinga, prava i obveze davatelja, primatelja i dobavljača iz leasing odnosa, zatim ostali oblici kratkoročnog, dugoročnog financiranja i načela na kojima se temelje. Leasing kao pojava, seže daleko u prošlost, ne koristeći taj naziv, ali odražavajući takav oblik poslovanja kroz različite vrste, u tom vremenu poznatih, ugovornih odnosa, te je starija od danas priznatih i poznatih financijskih institucija. Prilikom razvrstavanja leasing poslova najbitniji kriteriji su prijenos rizika i koristi vezanih uz vlasništvo. Najčešće su uključene tri osobe i to: davatelj leasinga, dobavljač i korisnik leasing-a. Karakteristika tog odnosa je sklapanje dvaju odvojenih ugovora i to: ugovor o prodaji – zaključuju ga proizvođač i leasing društvo i ugovor o leasingu – zaključuju ga leasing društvo i korisnik leasinga. Postoje i slučajevi kad imamo samo dvije osobe, primatelj i davatelj leasinga. U tom slučaju primatelj leasinga naprije kupi imovinu koja mu je potrebna, a potom je kao dobavljač objekta leasinga, putem davatelja leasinga, vraća uz određenu naknadu.

**Ključne riječi:** Leasing, povijest, leasing oblici, ugovorni odnos, predmet leasinga

### **1. POVIJEST LEASING-a**

Povijest leasinga seže daleko u prošlost, te je starija od danas poznatih i priznatih financijskih institucija. Prema egipatskom profesoru M. el. Mokhtar Benu prve operacije s leasingom započele još prije 3.100 godina u starom Egiptu za vrijeme vladavine faraona Thinites.<sup>1</sup> Iz vremena vladavine faraona Menesa bilježi se česta uporaba rudimentarnog oblika u poslovima iznajmljivanja ratarskih alata i opreme poljoprivrednicima<sup>2</sup>. Drugi pak povjesničari i istraživači arheolozi

1 [www.leasing.addventure.bg/en/all-about-leasing-history](http://www.leasing.addventure.bg/en/all-about-leasing-history)

2 Puškarić K., (2008), [www.poslovni.hr](http://www.poslovni.hr) - Od faraona do financijskog i operativnog leasinga

smatraju da je povijest leasinga čak i starija. Naime, sredinom osamdesetih godina prošlog stoljeća otkrivene su glinene pločice kao opipljivi dokaz o leasingu, u drevnom gradu Uru, u Mezopotamiji, oko 300 kilometara od današnjeg Bagdada. Svećenici koji su upravljali gradom poljoprivrednicima su iznajmljivali plugove, lopate, ali i zemlju. Zabilježeno je u jednom od najstarijih pisanih dokumenata iz 1754 g.p.ne., da je babilonski kralj Hammurabi pod leasing davao cijeli niz predmeta i alata kao i osobnu imovinu. U zakonu kralja Hammurabija koji je imao 282 poglavlja, u 47,48 i 49., detaljno se opisivala ponašanja u različitim leasing transakcijama. U poglavljima 64 i 65, određuje točan opseg obaveza i plaćanja obroka, kod iznajmljivanja obradivih oranica. Takvu su praksu, također, poslije koristili i Rimljani i Grci. U antičkoj Grčkoj, u Sparti, leasing transakcije, su osim iznajmljivanja zemlje i alata, uključivala i iznajmljivanje ljudi. Postojala je kategorija ljudi, tzv. Helots-i, koji su bili jedna vrsta srednje klase između slobodnih ljudi i robova. Bili su vezani za zemlju, tako da bi iznajmljivanje zemlje uključivalo i ljude koji su radili na njoj. Plutarch opisuje relacije Helota, precizno naznačujući koliko prilikom proizvodnje ječma moraju doprinijeti vlasniku, a koliko smiju zadržati za sebe. Heloti nisu samo održavali i obrađivali zemlju, već su, što se u Sparti i očekivalo, bili uključeni u vojne operacije i ratove. Herodotus opisuje, da su u bitci kod Plateau-a, svaki od 5.000 Spartanaca bio čuvan sa 7 helota, opremljenih lakom vojnom opremom. U ratovima koji su se kroz ta doba odvijali, Xerxes I, kralj Perzije, je odlučio koristiti se leasingom, kao najbržim izvorom financiranja za izgradnju brodova, tj. povećanja flote. Perzijance možemo smatrati prvim, koju su uključili brodove, na listu sredstava koji se iznajmljuju.

Antički Rim je postao zemlja sa najvećim doprinosom legalizaciji različitih vrsta leasing odnosa. Kako je Rimsko pravo, bazično za većinu zakondavstava u svijetu, tako je i danas sačuvano mnogo zakona koji se primjenjuju i danas. Rimsko pravo je, prvi put u povijesti, razdvojilo vlasništvo dobara, na dvije komponente i to: *Dominium Directum* – pravo vlasnika, i *Dominium Utile* – pravo na upotrebu npr. pravo zakupodavca.

Između 529. i 534. godine, naredbom cara Justiniana, završen je Justinianov Zakon. To je bio zbir svih zakona koji su regulirali život u Carstvu. U četvrtoj knjizi, poglavlje 65, „leasing and renting“ opisuju se različiti legalni aspekti od iznajmljivanja zemlje, zgrada i skladišta, kao i upute za probleme koji bi se mogli pojaviti između sudionika leasinga. Prvi put se u tom Zakonu, pravi razlika između financijskog leasinga i iznajmljivanja na kraći period.

U srednjem vijeku forma leasinga se zadržala, prvenstveno kroz iznajmljivanje zemlje, proširujući se na sve više zemalja, postajući osnovica feudalne organizacije društva. Zemlja je bila u vlasništvu zemljoposjednika ili gospodara iste. Seljaci su bili vezani za zemlju i zvali su se „serfs“ tj. kmetovi. Nisu imali pravo napustiti regiju niti promijeniti zanimanje. Kmetovima je bilo dozvoljeno da zadrže dio svoje proizvodnje, nakon što bi podmirili plaćanje i traženu zakupninu zemljoposjedniku ili vlasniku zemlje.

Od Antike do 19-tog stoljeća, leasing / iznajmljivanje je uglavnom korišteno za iznajmljivanje predmeta / stvari koji su bili usko vezani za proizvodnju, kao što su: zemlja, alati, zgrade, skladišta, životinje i sredstva. Početkom 19-tog stoljeća, leasing se primjenjuje na potrošačka dobra u SAD-u i Velikoj Britaniji. U to vrijeme se to nazivalo „iznajmljivanje na otplatu“, što je u biti točno definiralo pojam leasing-a, sa naknadnom opcijom kupnje.

Cowperthwaite & Sons, su, u New York-u 1807., počeli prodavati namještaj koristeći iznajmljivanje na otplatu. U Londonu 1846., proizvođač klavira Henry Moore je prihvatio isti model prodaje. Osoba koja je doprinijela većem razvoju ovog modela prodaje je bio Edward Clark, odvjetnik iz New York-a. On je 1848. postao savjetnik mladog Isaaca Singer-a, prilikom registracije svog patenta – šivaće mašine, a 1851. i partner u I.M. Singer & Co.. 1856. Singer je proizveo prvu šivaću mašinu za kućne potrebe. Kako je cijena takve mašine bila prevelika za većinu domaćinstava, (125 \$, što je u to doba bilo 25 % godišnje zarade obitelji) Clark je prihvatio shemu iznajmljivanja na otplatu, kroz mjesečne obroke i time proizvod napravio pristupačnim. Početni obrok je bio između 3 i 5 \$, uključujući kamatu. Ubrzo je ovaj način prodaje šivaćih mašina utrostručio prodaju u 1857., a već 1860. postao najveći proizvođač šivaćih mašina na svijetu. Moramo naglasiti, da Singer šivaća mašina, nije bila ni prva, ni najbolja, ni najjeftinija, ali je način prodaje glavni razlog za preuzimanje liderstva na svjetskom tržištu istih.

Na sličan način je leasing pomogao i u širenju telefona. 30.01.1877. Alexander Bell je primio rješenje o patentu koji je zatražio za „govorni telegraf“, danas poznat kao telefon. Želja njega i njegovih partnera je bila, prodati patent Western Union Telegraph Company – monopolistu na tadašnjem tržištu SAD-a<sup>3</sup>. Nisu se uspjeli dogovoriti. Bell i njegov partner Gardiner Hubbart, osnivaju, u srpnju iste godine, točnije 09.07.1877. tvrtku Bell Telephone Company u Bostonu, želeći komercijalizirati svoj patent. Zaključili su da je teško prodavati telefone, a budući da ih je trebalo uzimati u paru, plaćajući gotovinom, već da iskoriste pogodnosti leasing-a. S obzirom na patent, lako su mogli kontrolirati prodaju, te su zadržavali pravo vlasništva na istim. Na kraju 1877. tvrtka je počela iznajmljivati telefone fizičkim osobama za 20 \$, a pravnim za 40 \$.

Početak korištenje leasinga u prodaji vozila se javlja 1908., prodajući FORD model T. Samo 10 godina, je trebalo tržištu da prepozna potencijal novog prijevoznog sredstva. Prvi auto-leasing ugovor je napravljen 1918-te, kao današnji ugovor o rent-a-car leasing-u, a napravio ga je tada 22 godišnji Walter L. Jacobs. Startao je sa 12 vozila, model FORD T. Odmah je započeo uspješno, i u roku osam mjeseci povećao flotu na 20 vozila. U sljedećih pet godina tvrtka je narasla na gotovo 600 vozila, generirajući godišnji prihod od 1 milion USD.

Rent-a-car se dalje razvijao preko drugog poduzetnika i inovatora – John Hertz. Njegov san je bio napraviti prijevoznicke usluge dostupne „običnom“ čovjeku. Osnovao je tvrtke za taxi usluge, prijevoz autobusom i tvrtku za popravak auta i autobusa. John Herz je prodao, 1923., svoj posao tvrtki General Motors i

3 [www.executivecaliber.ws/sys-tup/historyofleasingpartI](http://www.executivecaliber.ws/sys-tup/historyofleasingpartI)

postao član uprave iste. Danas je tvrtka Hertz svjetski poznata i posluje u preko 145 država, sa flotom od preko 600.000 vozila. Možemo reći, da su Walter L. Jacobs i John Herz ostali zapisani u povijesti, kao osobe koje su započele leasing vozila, a posebno za rent-a-car-a vozila.

Najveće leasing transakcije, u povijesti, tzv. land-lease program, su se dogodile za vrijeme drugog svjetskog rata. Kad bi ga klasificirali, nazvali bi taj vid leasinga „međuvladina leasing kategorija“. Od početka II svjetskog rata, Britanija je prihvaćala opskrbu SAD-a, kroz „cash and carry“ plaćajući za to, većinom zlatom. U to doba, SAD su bile formalno neutralne, te imale ugovorne restrikcije na prodaju oružja putem zajma, zemljama u ratu. Predsjednik Roosevelt je 11.03.1941., potpisao Land-lease akt, prema kojem bi mogao transferirati, iznajmljivati i dodijeliti vojnu opremu zemljama, koje su od važnosti u zaštiti interesa SAD-a. Čim je taj akt usvojen od strane Britanije, i Kina i Sovjetski Savez su dodani listi „povlašćenih“ zemalja, a kasnije i mnoge druge. Program je trajao cijeli ratni period, a završio kapitulacijom Japana krajem 1945. Kroz taj program SAD su opskrbljivale zemlje potpisnice različitom vojnom opremom kao što su: tenkovi, brodovi, avioni, bombarderi, i civilnom kao što su: lokomotive, vagoni i kamioni, te razne zalihe robe od hrane do goriva. Land-lease program je predviđao povrat opreme po završetku rata, ali je u praksi to rijetko iskorišteno. Uglavnom su države plaćale zlatom, kromom i drugim vrijednim sirovinama, dok se dio i kompenzirao kroz opskrbu američke vojske. Kroz bilateralne sporazume taj iznos obaveza se drastično smanjivao, do čak 90 - 95 % iznosa.

U zemljama istočne Europe, za vrijeme „hladnog rata“ leasing tržište je bilo slabo razvijeno. Glavni razlog je preferiranje privatnog vlasništva kroz leasing, dok su zemlje istočne Europe kroz politiku socijalizma i državnog (društvenog) vlasništva isto isključivale.

Razvoj leasinga u Republici Hrvatskoj započinje tek sedamdesetih godina. Razlog za to je relativna neelastičnost pravnih, carinskih i poreznih propisa. Naime, Carinski zakon (1976. - 1988. godine) je usporio razvoj leasinga budući da se leasing s opcijom kupnje smatrao kupoprodajom. Donošenjem Zakona o poduzećima<sup>4</sup>, 1988., pojavljuju se individualni pokušaji pokretanja leasing poslova – najviše od strane inozemnih tvrtki robe široke potrošnje (prodaja uz odgodu plaćanja, a leasing je predstavljao garanciju plaćanja). Donošenjem Zakona o trgovačkih društvima<sup>5</sup> i njegova primjena od 1. siječnja 1995. godine, te donošenjem novih carinskih i poreznih zakona; stvorena je povoljnija poduzetnička klima za razvoj leasinga i inozemna ulaganja.

Zbog posebnosti socijalističkog gospodarstva nije ujedno došlo i do značajnijeg prihvaćanja i razvoja posla leasinga u tadašnjoj jugoslavenskoj poslovnoj praksi. Tržište leasinga se u neovisnoj Hrvatskoj počelo razvijati tek sredinom devedesetih godina 20. stoljeća kada su osnovana prva leasing društva. Poslovi leasinga doživjeli su na hrvatskom tržištu ekspanziju od 1999. do 2006.

4 Službeni list SFRJ, 77/88

5 Narodne novine 111/93



godine, u kojemu je do iznimnog rasta djelatnosti leasinga došlo i u drugim tranzicijskim državama srednje i jugoistočne Europe. U Republici Hrvatskoj leasing poslovi su uređeni Zakonom o leasingu<sup>6</sup> od 05.12.2013. i danas aktivno posluje 15 leasing društava.

## 2. PRAVNI OBLICI LEASING-a

Prilikom razmatranja leasing poslova bitno je definirati dva oblika vlasništva:

- Pravno vlasništvo – nositelj prava je vlasnik objekta leasinga (uvijek davatelj leasinga)
- Gospodarsko vlasništvo – nositelj tog prava je pravna ili fizička osoba koja uglavnom snosi sve koristi i rizike u svezi s predmetom leasinga (kod financijskog leasinga to je korisnik leasinga, a kod operativnog leasinga davatelj leasinga)

Prilikom razvrstavanja leasing poslova najbitniji kriteriji su prijenos rizika i koristi vezanih uz vlasništvo. Rizici se ogledaju kroz mogućnosti gubitka od neiskorištenih kapaciteta, tehnološke zastarjelosti i variranja prihoda slijedom promjene ekonomskih uvjeta. S druge strane, moguće koristi proizlaze iz očekivane profitabilnosti poslova tijekom ekonomskog vijeka trajanja sredstava, dobitaka od povećanja vrijednosti i realizacije ostatka vrijednosti predmeta leasinga.<sup>7</sup>

Danas u svijetu postoje različite vrste leasinga, koje su proizašle iz različitih ugovornih odnosa između strana u poslu. Tako se danas leasing pojavljuje u različitim oblicima na koje se nadovezuju i brojni kriteriji prema kojima se oni klasificiraju.<sup>8</sup> Prema mom sudu, u najvažnije oblike iskazivanja leasing poslova treba razlikovati sljedeće klasifikacije leasing odnosa:

S obzirom na broj i položaj subjekata u poslu leasinga razlikujemo:

- Financijski leasing
- Operativni leasing

S obzirom na položaj i broj subjekata na poslu leasinga postoji:<sup>9</sup>

- Izravni leasing
- Neizravni leasing

S obzirom na predmet leasinga on može biti:<sup>10</sup>

- leasing investicijske opreme, – vrsta dugoročnog leasinga u kojemu davatelj leasinga ustupa primatelju leasinga na korištenje pokretna investicijska dobra (automobile, buldožere, kompjutere, građevinarske strojeve...). Ovu vrstu leasinga obilježavaju usklađenost roka korištenja predmeta leasinga i fiskalnog roka njegove amortizacije.

---

6 Narodne novine 141/13

7 Urukalo, D., Briški, D., Terek D., Cutvarić M. (2003.): Leasing Financiranje, oporezivanje, računovodstvo, pravo, H.Z.T.F., Zagreb, str. 56-59

8 Matijević, B., (2001.): Ugovor o leasingu, Zagreb: Svijet osiguranja, Narodne novine, str. 47-54

9 Ibidem

10 Zakon o leasingu, Narodne novine br. 141/13

- leasing kompletnih postrojenja (nekretnina) – vrsta kratkoročnog leasing ugovora putem kojeg se ugovara iznajmljivanje nepokretnih investicijskih dobara; kao što su: zemljišta, bolnice, športske dvorane, poslovne zgrade...
- leasing potrošne robe i sl. – iznajmljuju se dobra trajnije vrijednosti (televizori, osobni automobili, teretna vozila) koji uglavnom uključuju njihovo održavanje od strane davatelja leasinga.

S obzirom na vrstu učešća u literaturi se spominju:<sup>11</sup>

- Leasing s avansnim plaćanjem (akontacija) – koristi se kod leasinga s punom i djelomičnom amortizacijom gdje korisnik leasinga uplatom akontacije sudjeluje u financiranju; pri čemu ona smije iznositi maksimalno 30% ukupnih troškova nabave. Davatelj leasinga za iznos primljene akontacije umanjuje iznos financiranja i proporcionalno mjesečno umanjuje iznos uplaćene akontacije s dospijecom leasing naknade.
- Leasing s plaćanjem jamčevine (depozita) – poseban oblik leasinga s ostatkom vrijednosti koja predstavlja buduću vrijednost predmeta leasinga na kraju ugovornog razdoblja. Postotak ostatka vrijednosti orijentiran je na prosječni pad vrijednosti predmeta leasinga na tržištu (ovisno o vrsti predmeta leasinga i trajanju leasing ugovora). Iznos depozita se po isteku leasing ugovora vraća korisniku leasinga. Iz tog dijela se za vrijeme trajanja leasing ugovora pokrivaju eventualno nastale štete ili nenaplaćena potraživanja. Da bi se ovaj leasing smatrao operativnim potrebno je da sadašnja vrijednost budućih minimalnih plaćanja najma bude maksimalno u iznosu od 90% fer vrijednosti predmeta leasinga Naime, ukoliko je korisnik leasinga spreman platiti 100%, odnosno 90% sadašnje vrijednosti predmeta leasinga nije realno očekivati da korisnik ne planira daljnje korištenje tog predmeta.
- Leasing s plaćanjem učešća – leasing kod kojeg korisnik leasinga smanjuje iznos financiranja sudjelovanjem s plaćanjem učešća (čiji iznos ne smije premašiti 50% ukupnih troškova nabave predmeta leasinga) prilikom kupnje predmeta leasinga. Kod ovog leasinga, davatelj leasinga u iznos mjesečne najamnine uključuje i uslugu financiranja servisa vozila.

S obzirom na amortizaciju razlikujemo:

- Leasing s punom amortizacijom se uobičajeno se koristi kao varijanta financijskog leasinga i ne koristi se kod leasinga vozila. Tijekom osnovnog trajanja leasinga amortiziraju se svi troškovi nabave; to jest korisnik leasinga otplaćuje cjelovito dugovanje uključujući i kamate. Ova vrsta leasinga omogućava njegovom davatelju povrat ukupnih troškova nabave opreme plus kamate bez oslonca na ostatak vrijednosti opreme.

11 Urukalović, D., Briški, D., Terek D., Cutvarić M. (2003.): Leasing..op.cit.str.17

- Leasing s djelomičnom amortizacijom (leasing s ostatkom vrijednosti) je leasing prilikom čijeg se sklapanja ugovora dogovora određeni fiksni iznos koji se za vrijeme osnovnog trajanja leasinga ne otpisuje. Nakon isteka ugovora o leasingu korisnik ima mogućnost otplatom ostatka vrijednosti postati vlasnikom predmeta leasinga. Zaključak je da je kod leasinga s djelomičnom amortizacijom mjesečna leasing rata (razlika između neto kupovne cijene i ostatka vrijednosti plus kamata) niža, ali je ukupno zaduženje za vrijeme trajanja ugovora veće budući da se fiksirani ostatak vrijednosti ne amortizira.

S obzirom na dužinu trajanja leasinga postoji<sup>12</sup>:

- Kratkoročni – ugovor o leasingu je zaključen na razdoblje od jedne do tri godine
- Srednjoročni – ugovor o leasingu traje od tri do sedam godina
- Dugoročni – ugovor o leasingu traje dulje od sedam godina

Leasing se dijeli s obzirom na održavanje predmeta leasinga na:<sup>13</sup>

- neto leasing – ugovor o leasingu prema kojem je primatelj leasinga odgovoran za održavanje, servisiranje i osiguranje objekta leasinga od rizika nastanka mogućih šteta tijekom ugovorenog razdoblja.
- bruto leasing – kod ovog oblika sve obveze za održavanje, servisiranje i osiguranje objekta leasinga nosi davatelj leasinga

Kada se govori o nekim drugim specifičnostima leasing ugovora to može biti:<sup>14</sup>

- mogućnost ili nemogućnost otkaza leasinga,
- leasing s pravom opcije – ugovor u kojemu primatelj leasinga odlučuje o povratku korištenog objekta ili produžavanju njegovog korištenja nakon isteka ugovorenog roka.
- Ugovor o leasingu s pravom kupnje (otkupa) – ugovor kod kojeg primatelj leasinga ima pravo otkupa investicijskog dobra nakon isteka ugovora o leasingu.

Posebne dvije vrste leasinga koje se javljaju prema Braovcu<sup>15</sup> i Urukaloviću<sup>16</sup> su:

- Sale and lease back – prodaja i povratni leasing se javlja u SAD-u 60-ih godina. Obilježava ga prvotna prodaja investicijskog dobra, a nakon toga uzimanje od strane bivšeg vlasnika u leasing od leasing društva. Na takav način je moguće djelomično ili u potpunosti vratiti uložena

12 Martišković Ž., (2017), Financijski menadžment, Veleučilište u Karlovcu, str. 27-36

13 Andrijanić, I. (1993): Kako, zašto i kada, koristiti lizing u vanjskotrgovačkoj praksi, Zagreb: Računovodstvo, revizija i financije, str. 131-164

14 Potnik – Galić K.(2004): Komparativna analiza financiranja leasingom. Magistarski rad. Zagreb: Ekonomski fakultet

15 Braovac, I., Jurić, M. (2009.): Leasing u teoriji i praksi, Zagreb: Centar za računovodstvo i financije, str. 42-49

16 Urukalović, D., Briški, D., Terek D., Cutvarić M. (2003.): Leasing..op.cit. str.21

sredstva u određeno dobro i ostvariti dodatnu likvidnost. Kupoprodajna cijena predmeta leasinga bi prilikom toga trebala odgovarati tržišnoj cijeni, a najčešće ju utvrđuje sudski vještak.

- Leveraged leasing- najam uz korištenje financijske poluge je oblik najma koji se koristi pri financiranju imovinskih objekata koji zahtijevaju velike financijske izdatke i čiji je ekonomski vijek trajanja do 30 i više godina. Kod ovog najma mogu sudjelovati: dobavljač leasinga, korisnik leasinga, davatelj leasinga te kreditor. Specifičnost ovog najma je u tome što najmodavatelj (zajmoprimac) stječe imovinu od dobavljača investiranjem u dionice u visini primjerice 20%, dok preostalih 80% vrijednosti financiranja osigurava jedan ili više dugoročnih kreditora. Kredit je osiguran hipotekom na sredstvo, prijenosom najma i njegova plaćanja. Najmodavac ima pravo odbitka svih troškova otplate zajma povezanih s financiranom imovinom. Novčani tijekom najmodavca uobičajeno uključuje odljev novca nastalog stjecanjem imovine i odljev novca plaćanjem otplate duga zajma, te razdoblje čistog odljeva novca za vrijeme u kojem slijedom smanjenja poreznih olakšica zbroj najamnine i poreznih olakšica pada ispod obveze plaćanja duga. Priljeve najmodavca predstavljaju otplate najamnine i poreznih olakšica te eventualni ostatak vrijednosti imovine.

## **2.1. Financijski leasing**

Najčešća podjela leasinga je na financijski i operativni. Njihove razlike mogu se promatrati s ekonomskog, poreznog i računovodstvenog aspekta.

Financijski leasing<sup>17</sup> podrazumijeva pravni posao u kojem primatelj leasinga u razdoblju korištenja objekta leasinga plaća davatelju leasinga naknadu koja uzima u obzir cjelokupnu vrijednost objekta leasinga, snosi troškove amortizacije tog objekta leasinga i opcijom kupnje može steći pravo vlasništva nad tim objektom leasinga po određenoj cijeni koja je u trenutku izvršenja te opcije manja od stvarne vrijednosti objekta leasinga u tom trenutku, a rizici i koristi povezani s vlasništvom na objektu leasinga većim dijelom prenose se na primatelja leasinga.<sup>18</sup>

Kod financijskog leasinga svi rizici i koristi povezani sa vlasništvom nad predmetom leasinga prenose se sa davatelja leasinga na primatelja leasinga. Pri tome se pod rizicima smatra mogućnost gubitaka zbog neiskorištenosti kapaciteta ili tehnološke zastarjelosti kao i variranje prihoda zbog promjena ekonomskih uvjeta.

Primatelj leasinga, iako s početkom korištenja predmeta leasinga ne postaje njegovim formalnopravnim vlasnikom, s obzirom na to da je prihvatio obvezu plaćanja iznosa koji je otprilike jednak fer vrijednosti sredstava, ima pravo

17 Vukadinović D.R. (2009): Međunarodno poslovno pravo, Institut za društvene nauke, Kragujevac, str. 397-413

18 Zakon o leasingu, Narodne novine br. 141/13

na ekonomske koristi od tog sredstva tijekom većeg dijela njegova korisnog vijeka trajanja. Zato je u ekonomskom smislu financijski leasing izjednačen s kupoprodajom. Zbog toga davatelj leasinga ustupanje sredstava na korištenje primatelju leasinga evidentira kao prodaju na kredit, a primatelj kao kupnju.

Financijski leasing se razlikuje od prodaje na kredit po tome što kod financijskog leasinga formalno-pravno vlasništvo nad predmetom leasinga prelazi na primatelja tek nakon otplate posljednje leasing rate, a kod prodaje na kredit odmah kod isporuke dobra. Zbog toga trgovci često koriste financijski leasing, kao sredstvo osiguranja naplate svojih potraživanja.

Osnovne karakteristike financijskog leasinga mogu se sažeti u slijedećem:

- vlasništvo nad predmetom leasinga po završetku ugovora o leasingu prenosi se sa davatelja na korisnika leasinga
- trajanje leasinga odnosi se na veći dio ekonomskog vijeka trajanja samog predmeta leasinga
- korisnik leasinga ima opciju kupiti predmet leasinga po cijeni za koju se predviđa da će biti dosta niža od fer vrijednosti za vrijeme trajanja same opcije, tako da je na početku najma dosta izvjesno da će se ta opcija izvršiti
- predmet leasinga je posebne vrste tako da ga samo korisnik leasinga može koristiti bez većih modifikacija
- na početku najma sadašnja vrijednost minimalnih plaćanja veća je ili jednaka cjelokupnoj ili fer vrijednosti predmeta najma.

Što se tiče poreznog tretmana financijskog leasinga priznaje se pretporez po ulaznom računu za leasing, osim na posebne skupine imovine, te je taj pretporez priznat. U slučaju da najmoprimac odluči prodati imovinu prije nego što je istu u potpunosti amortizirao, radi ispravak pretporeza.

S računovodstvenog aspekta, imovina se evidentira u bilanci kao dugotrajna imovina te se amortizira, što kao posljedicu ima povećanje troškova, a ujedno smanjuje i osnovicu za obračun poreza na dobit. Po ugovoru o leasingu nastaje i dugoročna obveza koja opterećuje bilancu poduzeća. Otplaćivanjem rata leasinga, obveza se smanjuje, dok se kamate priznaju kao trošak.

Troškovi koji nastaju prilikom pregovaranja i osiguravanja ugovora o leasingu, kao što su to troškovi konzultacije, odvjetnički troškovi, troškovi transporta, jednokratna naknada za obradu predmeta najma i sl., jesu izravni troškovi koji povećavaju vrijednost troškova nabave unajmljenog sredstva.

## **2.2. Operativni leasing**

Operativni leasing najčešće se povezuje s najmom. Operativni leasing podrazumijeva pravni posao u kojem primatelj leasinga u razdoblju korištenja objekta leasinga plaća davatelju leasinga određenu naknadu koja ne mora uzimati u obzir cjelokupnu vrijednost objekta leasinga, davatelj leasinga snosi troškove amortizacije tog objekta leasinga i primatelj leasinga nema ugovorenu opciju

kupnje, a rizici i koristi povezani s vlasništvom na objektu leasinga većim dijelom ostaju na davatelju leasinga, odnosno ne prenose se na primatelja leasinga.<sup>19</sup>

Najčešći predmet leasinga, kod ove vrste ugovora, je oprema čiji je vijek amortizacije duži od trajanja leasinga, a to znači da se puna amortizacija može ostvariti tek ukoliko davatelj leasinga uzastopno obnavlja ugovor o leasingu. Upravo zbog povećanja oni koji daju sredstva u leasing obično nastoje smanjiti vrijeme trajanja leasinga na kratke ugovore, što je posebno vidljivo kod davanja u leasing sredstava uredske opreme. Također je ovakav tip ugovora istaknut kod davanja u zakup kamiona, autobusa i aviona, gdje davatelj leasinga očekuje povećanu profitabilnost kao rezultat obnavljanja ugovora i isplata po istima.

Kao rizik kod operativnog leasinga javlja se zastarjelost ili gubitak opreme jer sve ide na trošak davatelja leasinga. Ti troškovi su troškovi poreza, osiguranja, održavanja i servisiranja, što je uračunato primatelju leasinga u obročnu otplatu leasinga. Dakle, najčešći predmeti operativnog leasinga su računala, fotokopirni strojevi te prijevozna sredstva koja se koriste u gospodarske svrhe.

Operativni leasing se u računovodstvu tretira kao klasični najam, odnosno obveza plaćanja PDV-a nastaje sukladno ratama i obračunskim razdobljima kada ti obroci dospijevaju. Kod operativnog leasinga pri potpisivanju ugovora uplaćuje se jamčevina i akontacija. Akontacija predstavlja dio najamnine, a jamčevina sredstvo osiguranja, u slučaju da se akontacija nakon završetka ugovora o najmu neće vratiti korisniku leasinga, na nju se mora platiti porez na dodanu vrijednost.<sup>20</sup>

U računovodstvenom tretmanu leasinga imovina se ne evidentira u bilanci, te se istodobno ne iskazuje dugoročna obveza što u konačnici ima utjecaja na pokazatelje zaduženosti poduzeća. Obveza nastaje samo po primitku računa za leasing (mjesečno ili u nekim drugim intervalima, ovisno o ugovoru o leasingu). Najmoprimac ima bolji kreditni rejting u odnosu na najmoprimca kod financijskog leasinga. Ne obračunava se amortizacija, nego je obračunava najmodavac. S poreznog aspekta, najamnina se priznaje kao trošak te se smanjuje osnovicu za obračun poreza na dobit.<sup>21</sup>

Između financijskog i operativnog leasinga postoje značajne razlike. Financijski leasing je dugotrajniji i nema mogućnost otkazivanja. Korisnik leasinga je dužan plaćati rate leasinga, do isteka ugovorenog razdoblja trajanja leasinga, što uglavnom odgovara ekonomskom vijeku trajanja imovine, predmeta leasinga. Te uplate ne samo da amortiziraju trošak imovine već davatelju leasinga omogućuju kamatu na uloženo. Konačno, ugovor o leasingu<sup>22</sup> korisniku leasinga pruža jednu ili više mogućnosti po isteku leasinga. Prva mogućnost je da korisnik leasinga, predmet leasinga po isteku ugovora o leasingu vrati davatelju leasinga.

19 Vidjeti: Zakon o leasingu, Narodne novine 141/13

20 Zakon o porezu na dodanu vrijednost, Narodne novine: 49/95 i 94/09

21 Krznar, M.,(2015.): Računovodstveni porezni tretman leasinga – zakonska regulativa. Diplomski rad. Zagreb: Ekonomski fakultet

22 Rizvanović E. (2011): Osnovi poslovnog prava, Ekonomski fakultet Univerziteta Đemal Bijedić, Mostar, str. 307-309

Druga mogućnost je da obnovi ugovor o leasingu za buduće razdoblje, uz obično nižu rentu, dok je pak treća mogućnost kupnja predmeta leasinga, po isteku razdoblja leasinga. Iz poreznih razloga, kupovna cijena imovine ne smije biti veća od njezine fer tržišne vrijednosti.

Za razliku od financijskog leasinga, operativni leasing je relativno kratkog vijeka i korisnik leasinga ga može otkazati uz pravovremenu najavu. Trajanje ove vrste zakupa je najčešće kraće od ekonomskog vijeka trajanja predmeta leasinga. Kod operativnog leasinga davatelj leasinga jedino kontinuiranim davanjem u zakup može vratiti uloženo, bilo davanjem u zakup istoj strani, ili drugim korisnicima leasinga. Primjeri operativnog leasinga uključuju davanje u zakup nekretnina, fotokopirnih strojeva, računalnih hardvera, automobila i sl.<sup>23</sup>

Leasing investicijske opreme (pokretnine) je vrsta dugoročnog leasinga u kojemu davatelj leasinga ustupa primatelju leasinga na korištenje pokretna investicijska dobra (automobile, buldožere, kompjutere, građevinarske strojeve...). Ovu vrstu leasinga obilježavaju usklađenost roka korištenja predmeta leasinga i fiskalnog roka njegove amortizacije. Leasing kompletnih postrojenja (nekretnina) – vrsta kratkoročnog leasing ugovora putem kojeg se ugovara iznajmljivanje nepokretnih investicijskih dobara; kao što su: zemljišta, bolnice, športske dvorane, poslovne zgrade, itd. Leasing robe široke potrošnje – iznajmljuju se dobra trajnije vrijednosti (televizori, osobni automobili, teretna vozila) koji uglavnom uključuju njihovo održavanje od strane davatelja leasinga.

### **2.3. Izravan leasing**

Kod izravnog leasinga pojavljuju se dva subjekta<sup>24</sup>, to su davatelj leasinga koji je kod ovakvog tipa leasinga i dobavljač samog objekta leasinga, te primatelj leasinga (vidi sliku 1.). Odnosno kod izravnog leasinga se ne pojavljuje leasing društvo. Kod izravnog leasinga davatelj leasinga izravno kupuje imovinu koja je predmet leasinga i daje je u leasing primatelju leasinga na unaprijed dogovoreno vrijeme korištenja. Nakon isteka leasinga oprema se vraća davatelju leasinga. Davatelj leasinga sam angažira novac koji mu je potreban za nabavu leasing objekta.

Proizvođač – isporučilac opreme, kod izravnog leasinga, ostvaruje prihod tako da izravno daje određena sredstva u leasing (zakup) korisniku i s njim sklapa ugovor o leasingu. Primatelj – korisnik leasinga je slobodan u izboru najpovoljnijeg proizvođača nekog dobra i s njim utvrđuje sve uvjete ugovora, tehničke pojedinosti, nabavnu cijenu dobra, način i rok isporuke, ukupan iznos i dinamiku plaćanja leasing naknade, valutu plaćanja i dr., te nabavlja garanciju svoje poslovne banke. I nakon zaključenja ugovora s korisnikom leasinga proizvođač zadržava pravo vlasništva na predmetu leasing ugovora.

Polazeći od činjenice da u ovom izravnom leasingu ne sudjeluje leasing poduzeće, to se proizvođač da bi osigurao vlastito financiranje daljnje proizvodnje

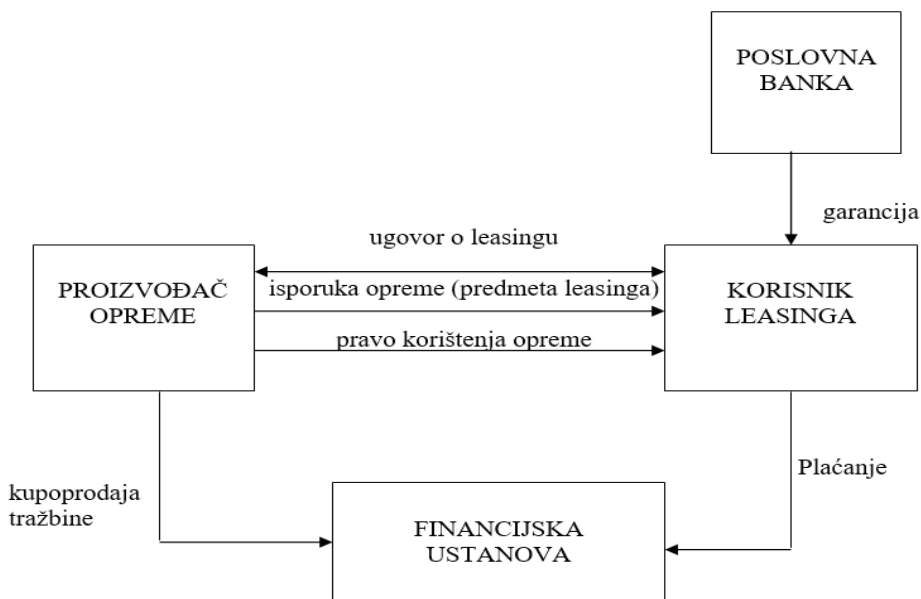
23 Van, Horne, J. C. i Wachowicz, J. M. Jr. (2014.): Osnove financijskog managementa. Trinaesto izdanje. Zagreb: Mate d.o.o.

24 Zakon o leasing-u, Narodne novine 141/13



sve do dospijeća sredstava od leasing naknade, obraća nekoj nezavisnoj financijskoj, odnosno kreditnoj ustanovi – investitoru (banka, factoring društvo, osiguravajuće društvo, mirovinski fond i sl.) s kojom sklapa ugovor o financiranju najčešće cjelokupnog leasing odnosa, te se tako *de facto* izravni leasing posredstvom ugovora o financiranju (factoring, diskont, i sl.) pretvara u posredni leasing odnos.

**Slika 1: Izravni leasing**



Izvor: Marković, M. (2000), Međunarodni marketing, LOGOS, Split

Nakon ugovorenog financiranja proizvođač – davatelj leasinga cedira potraživanje u korist financijske institucije koja sada kao cesionar (novi vjerovnik) naplaćuje leasing naknade, periodično, onako kako je ugovorom o leasingu dogovoreno, te se tako sama namiruje – refinancira za unaprijed isplaćeni diskontni iznos. Uz rečeno valja još istaći da proizvođač i dalje ostaje prema financijskoj ustanovi regresnim dužnikom sve dok korisnik leasinga ne isplati cjelokupnu naknadu. Izravni leasing u hrvatskoj poslovnoj praksi i judikaturi ne postoji.

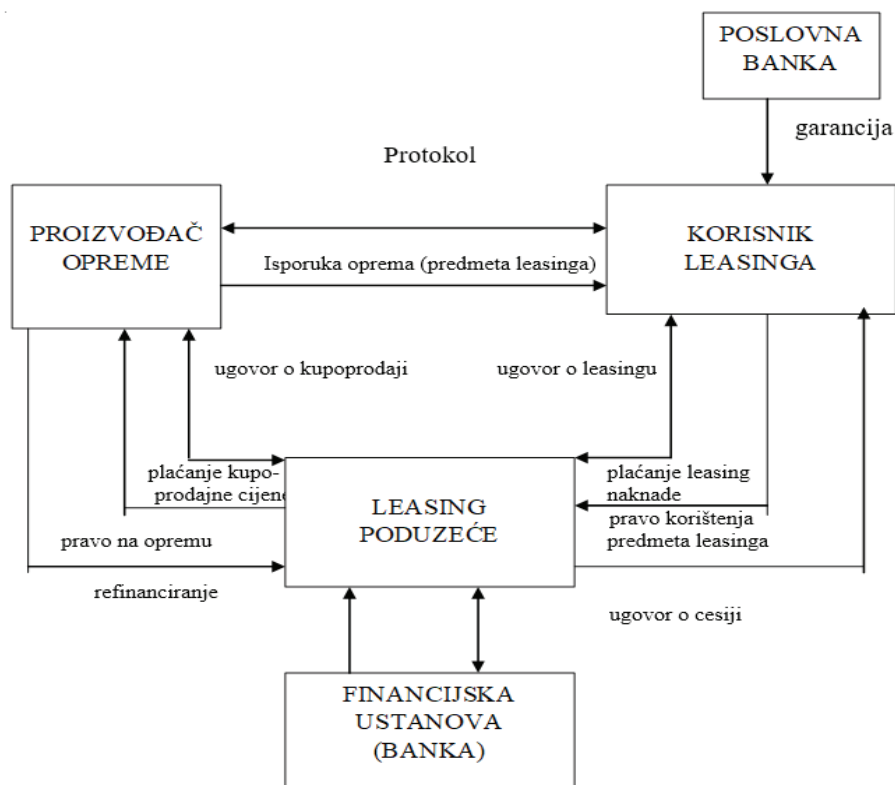
## 2.4. Neizravan leasing

Kod neizravnog leasinga pojavljuju se tri subjekta<sup>25</sup>, to su dobavljač objekta leasinga, leasing društvo (najmodavac) te primatelj leasinga (najmoprimac), gdje se javljaju dva ugovorna odnosa (vidi sliku 2.). Dobavljač i leasing društvo zasnivaju kupoprodajni ugovor, gdje je to izravni ugovorni odnos u kojemu

<sup>25</sup> Zakon o leasing-u, Narodne novine 141/13, čl. 5. st.6

dobavljač prodaje objekt leasing ugovora leasing društvu, a ono javlja kao kupac. Za navedeni objekt leasinga, leasing društvo mora platiti dobavljaču cijenu konkretnog objekta leasinga ugovora. Drugi ugovorni odnos zasniva se između leasing društva i primatelja leasinga. Navedeni ugovor je ugovor o leasingu. Naime, leasing društvo je vlasnik investicijskog dobra, te ga ono daje primatelju leasinga u zakup ili najam. Po tom ugovoru primatelj leasinga je obavezan platiti leasing društvu određenu novčanu naknadu za vrijeme trajanja ugovornog odnosa. Zakupnina ili najamnina se može dogovoriti kao mjesečna, tromjesečna, kvartalna, polugodišnja, a rijeđe kao jednogodišnja. Po svojoj pravnoj kvalifikaciji ugovorni odnos između dobavljača i leasing društva jest kupoprodajni ugovor ili ugovor o isporuci, odnosno dobavni ugovor o djelu.<sup>26</sup>

**Slika 2: Neizravni leasing**



Izvor: Marković, M. (2000), Međunarodni marketing, LOGOS, Split

Za razliku od izravnog, za neizravni leasing (pravi leasing) je svojstveno da u poslovnom odnosu sudjeluju barem tri sudionika, i *de facto* i *de iure*, a to su proizvođač ili isporučitelj neke stvari, korisnik ili primatelj leasinga i davatelj

<sup>26</sup> Kaleb, Z. (2005.): Pravni i ekonomski aspekti ugovora o leasingu u hrvatskom trgovačkom pravu. Pravo u gospodarstvu, br. 44/05, str. 57-72

leasinga ili leasing trgovačko društvo. Za financiranje putem pravog leasinga je osobito sklapanje dvaju odvojenih ugovora i to ugovora o prodaji što ga zaključuju proizvođač i leasing trgovačko društvo i ugovor o leasingu što ga zaključuju leasinga društvo i korisnik leasinga. Temeljem prvog ugovora o prodaji proizvođač leasing opreme – stvari, opremu i slično predaje leasing trgovačkom društvu, a ono za tu opremu proizvođaču isplaćuje ugovorenu kupovnu cijenu. Potom leasing društvo zaključuje sa primateljem leasinga ugovor o leasingu, te mu s tim u svezi stavlja opremu na korištenje. Korisnik leasinga je prema leasing odnosu dužan leasing tvrtki plaćati naknadu. Znači da kod pravog leasing odnosa leasing društvo kupuje opremu i druge stvari, isplaćuje za to kupovnu cijenu, te tu istu opremu i stvari predaje na uporabu korisniku leasinga, s tim što korisnik leasinga plaća leasing tvrtki naknadu u redovitim obrocima. Iz svega navedenog se zaključuje, da je centar cjelokupne financijske transakcije leasing društvo, koje se javlja i u ulozi financijera, mada nije isključeno, da se u taj proces mogu uključiti i mnogi drugi financijski čimbenici.

Povratni leasing je vrsta leasinga kod kojeg se pojavljuju samo dva subjekta: primatelj leasinga i davatelj leasinga. Primatelj leasinga najprije kupuje imovinu koja mu je potrebna, a nakon toga je u svojstvu dobavljača objekta leasinga prodaje davatelju leasinga koji mu je potom vraća u leasing na ugovorom određeno vrijeme uz određenu naknadu. Ovakav oblik leasinga je čest kod poslovnih nekretnina kao što su skladišta, hoteli itd.

### 3. ZAKLJUČAK

Iako povijest leasinga seže daleko u prošlost, razvoj tog oblika financiranja daleko je od dovršenog, kako u pravnom tako i u ekonomskom smislu. Učešće leasing poslova u ukupnim investicijama u gospodarstvu svijeta posljednjih se desetljeća snažno uvećava, tako da danas u SAD ono iznosi preko 30%, u Velikoj Britaniji i Irskoj oko 34%, u Italiji oko 15%, u Europskoj Uniji u prosjeku od 17-18%. Gospodarski odnosi u svijetu se sve više i više internacionaliziraju dobivajući, kako sa ekonomskog tako isto i sa pravno-političkog gledišta opće svjetska svojstva, tako da ta svojstva suradnje, tolerancije, transparentnosti i *bona fides* odnosa sve više jačaju, stvarajući globalno gospodarstvo i globalnu međunarodnu razmjenu, dok antagonizam i suparništvo iščezavaju i sve više gube na značaju.

Prilikom razmatranja leasing poslova s pravnog aspekta tj. pravnih oblika ispoljavanja, bitno je definirati dva oblika vlasništva. To su pravno vlasništvo gdje je nositelj prava vlasnik objekta leasinga (uvijek davatelj leasinga), te gospodarsko vlasništvo u kojem je nositelj tog prava pravna ili fizička osoba koja uglavnom snosi sve koristi i rizike u svezi s predmetom leasinga (kod financijskog leasinga to je korisnik leasinga, a kod operativnog leasinga davatelj leasinga). Ovdje svakako treba uzeti u obzir prijenos rizika i koristi vezanih uz vlasništvo. Rizici se ogledaju

kroz mogućnosti gubitka od neiskorištenih kapaciteta, tehnološke zastarjelosti i variranja prihoda slijedom promjene ekonomskih uvjeta, dok moguće koristi proizlaze iz očekivane profitabilnosti poslova tijekom ekonomskog vijeka trajanja sredstava, dobitaka od povećanja vrijednosti i realizacije ostatka vrijednosti predmeta leasinga.

## LITERATURA

1. Andrijanić I. (1993), Kako, zašto i kada koristiti leasing u vanskotrgovačkoj praksi, Računovodstvo, revizija i financije, Zagreb
2. Braovac, I., Jurić, M. (2009.): Leasing u teoriji i praksi, Centar za računovodstvo i financije, Zagreb
3. Kaleb Z. (2005), Pravni i ekonomski aspekti ugovora o leasingu u hrvatskom trgovačkom pravu, Pravo u gospodarstvu, Zagreb
4. Krznar M.(2015), Računovodstveni porezni tretman leasinga – zakonska regulativa, diplomski rad, Sveučilište u Zagrebu, Zagreb
5. Martišković Ž., (2017), Financijski menadžment, Veleučilište u Karlovcu, str. 27-36
6. Matijević B.(2001), Ugovor o leasingu, Svijet osiguranja, Zagreb
7. Potnik – Galić K. (2004), Komparativna analiza financiranja leasingom, Zagreb, (mag. rad)
8. Puškarić K., (2008), Od faraona do financijskog i operativnog leasinga, [www. Poslovni.hr](http://www.Poslovni.hr); Zagreb
9. Rizvanović E.(2011), Osnovi poslovnog prava, Ekonomski fakultet Univerziteta Đemal Bijedić, Mostar
10. Urukalo D., Briški D., Terek D., Cutvarić M., (2003), Leasing financiranje, oporezivanje, računovodstvo, pravo, Zagreb
11. Van Horne J.C., Washowicz J.M. (2014), Osnove financijskog menadžmenta, 2014, Mate d.o.o., Neum
12. Vukadinović D.R., Međunarodno poslovno pravo, (2009), Institut za društvene nauke, Kragujevac
13. [www.executivecaliber.ws/sys-tup/historyofleasingpartI](http://www.executivecaliber.ws/sys-tup/historyofleasingpartI)
14. [www.leasingadventure.bg/en/all-about-leasing-history](http://www.leasingadventure.bg/en/all-about-leasing-history)
15. Zakon o leasingu, Narodne novine 141/13
16. Zakon o porezu na dodanu vrijednost, NN 49/95 i 94/09
17. Zakon o poduzećima, Službeni list SFRJ, 77/88
18. Zakon o trgovačkim društvima, Narodne novine 111/93

**Božo Koprivica, LL.M.,**  
EUROHERC insurance d.d.  
Dubrovnik branch  
Sales manager

## **HISTORY AND LEGAL FORMS OF LEASING**

**Abstract:** Leasing is a specific legal business, contractual relationship, which allows lessee the use of goods (subject to leasing), which is in the ownership of lessor, in exchange to contractual periodic payments. As financial product it is a substitute to loan and it sets its grounds on separation of ownership from the usage of funds and profit from which it arises. In article are described characteristics of operative and financial leasing, rights and obligations of lessor, lessee and supplier from leasing relationship, as well as other forms of short-term, long-term financing and principals that they are based upon. Leasing reaches back into the past not under this name, but reflecting that form of business through different kinds of contractual relationships known for that particular time in the past, and as such is older than some today known and familiar financial institutions. When classifying leasing businesses the most important criterias are transfer of risk and benefit for the lessee. Most frequently there are three persons included: lessor, supplier and lessee. Characteristic of that relationship is making two separate contracts as follows: sales contract – concluded by manufacturer and leasing company and leasing contract – concluded by leasing company and lessee. There are also cases where parties are two persons, lessor and lessee. In that particular case the lessee buys needed asset and later, as lessor of leasing object, as lessor returns it with a certain fee.

**Key words:** leasing, history, leasing form, contractual agreement, leasing subject

