



# LJUDSKA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI 2011

Pravo, praksa i međunarodni  
standardi ljudskih prava sa  
ispitivanjem javnog mnijenja

## Glavni urednici

Amra Mehmedić  
Midhat Izmirlija  
Saša Madacki

## Odgovorni urednik

Saša Madacki

## Redakcija rukopisa

Maja Kaljanac

## Priprema rukopisa za DTP

Aida Mehićević  
Saliha Ganić-Marković

## Autori

Ekspertni tim saradnika Centra za ljudska prava  
Univerziteta u Sarajevu

Šejla Brković Imamović  
Aida Hajro  
Edin Hodžić  
Dženana Husremović  
Lejla Ibranović  
Midhat Izmirlija  
Adnan Kadribašić  
Vedran Kolovrat  
Jasmina Kurbašić  
Anđela Lalović  
Davor Marko  
Amra Mehmedić  
Jasna Pećanac  
Mirjana Popović  
Ivana Teronić  
Asja Žujo  
*i saradnici*

Izmjene i dopune u Glavi II  
(građanska i politička prava) dostupne  
na <http://www.ljudskaprava.ba> priredili:

Elma Veledar Arifagić  
Adnan Kadribašić  
Rebeka Kotlo  
Lada Sadiković  
Božana Vasković

## Izdavač

Centar za ljudska prava  
Univerziteta u Sarajevu

## Za izdavača

Saša Madacki

## Priprema za štampu

Saliha Ganić-Marković

## Grafičko oblikovanje naslovnice

Saša Madacki

## Fotografija na naslovnici

Wolfgang Klotz

Ovaj projekat je finansiran od strane Američke  
ambasade u Sarajevu i svi stavovi, mišljenja i  
zaključci izneseni ovdje ne odražavaju nužno  
stav State Departmenta.



Projekat je izveden u suradnji sa Fondacijom  
Heinrich Böll, Ured za Bosnu i Hercegovinu.  
Svi stavovi, mišljenja i zaključci ne odražavaju  
nužno stav Fondacije nego isključivo autora.

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
BOSNA I HERCEGOVINA

Štampanje ovog izvještaja  
finansijski je pomogao  
Civil Rights Defenders.



Svi stavovi, mišljenja i zaključci izneseni ovdje  
ne odražavaju nužno stav Centra za ljudska  
prava Univerziteta u Sarajevu niti stavove Civil  
Rights Defenders-a nego isključivo autora.

CIP – Katalogizacija u publikaciji  
Nacionalna i univerzitetska biblioteka  
Bosne i Hercegovine

Zapis dostupan pod brojem  
COBISS.BH-ID 19657990

ISBN 978-9958-541-08-7



Slobodno smijete: dijeliti – umnožavati, distribuirati  
i javnosti priopćavati djelo, te remiksirati – prerađivati  
djelo.

# **LJUDSKA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI 2011**

**Pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava  
sa ispitivanjem javnog mnijenja**

Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu  
Sarajevo, 2012.



## SADRŽAJ

PREDGOVOR .....	11
<b><i>I Ljudska prava u pravnim propisima: ekonomska i socijalna prava</i></b> .....	13
1. OPŠTE .....	13
2. PRAVO NA RAD .....	15
2.1. Zakonski okvir u vezi sa pravom na rad .....	16
3. PRAVO NA UDRUŽIVANJE U SINDIKATE I PRAVO NA ŠTRAJK .....	24
3.1. Zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u pogledu prava na udruživanje u sindikate i prava na štrajk .....	27
4. PRAVO NA SOCIJALNU SIGURNOST .....	33
4.1. Pravo na socijalnu sigurnost u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine .....	38
4.1.1. Socijalna zaštita .....	40
4.1.2. Penzijsko-invalidsko osiguranje .....	43
4.1.3. Nezaposlenost .....	47
5. PRAVO NA ZAŠTITU PORODICE (ZAŠTITA MATERINSTVA I EKSPLOATACIJA DJECE) .....	47
5.1. Pravo na zaštitu porodice .....	48
5.1.1. Zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u pogledu prava na zaštitu porodice .....	48
5.1.1.1. Zaštita materinstva .....	48
5.1.1.2. Zabrana eksploatacije djece .....	53
<b><i>II Ljudska prava u pravnim propisima: građanska i politička prava</i></b> .....	57

**III Ljudska prava – Posebne teme**

<b>PROBLEMI USTAVNO-PRAVNOG OKVIRA U BiH I NJEGOVE (NE)PRIMJENE</b> .....	59
1. UVOD .....	59
2. KARAKTERISTIKE USTAVNO-PRAVNOG SISTEMA BiH .....	60
2.1 Struktura institucija vlasti i način biranja prema Ustavu BiH .....	61
2.1.1 Funkcionisanje institucija vlasti u BiH i zaštita kolektivnih interesa .....	62
2.2 Formiranje zakonodavne i izvršne vlasti u BiH .....	66
2.2.1 Formiranje vlasti u FBiH .....	66
2.2.2 Uspostava vlasti na državnom nivou .....	68
2.3 Uticaj ustavnopravnog okvira na nezavisnost pravosuđa .....	70
2.3.1 Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH .....	72
2.3.2 Finansiranje .....	73
2.3.3 Ustavno sudstvo .....	74
2.3.3.1 Ustavni sud BiH .....	74
2.3.3.2 Ustavni sudovi entiteta .....	75
2.3.4 Oспорavanje legitimnosti i legalnosti pojedinih pravosudnih institucija na državnom nivou .....	76
3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	78
<b>USTAVNO SUDOVANJE U BiH – PROBLEMI I PERSPEKTIVE</b> .....	79
1. UVOD .....	79
2. NAČIN IZBORA SUDIJA I PROPISANE NADLEŽNOSTI USTAVNOG SUDA BiH .....	80
2.1. Ustavno sudstvo kao pretpostavljeni nosilac zaštite ustavnosti .....	80
2.2. Apelaciona nadležnost Ustavnog suda .....	84
2.3. (Ne)aktivna uloga redovnih sudova u prosljeđivanju zahtjeva Ustavnom sudu BiH .....	88
2.4. Izbor sudija – norma i praksa .....	89
3. PROVOĐENJE ODLUKA USTAVNOG SUDA BiH .....	92
4. KONKURENCIJA OVLAŠTI USTAVNOG SUDA BiH I VISOKOG PREDSTAVNIKA .....	97
5. ULOGA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U SISTEMU USTAVNOG SUDOVANJA BiH .....	100
6. ZAKLJUČNA ZAPAŽANJA .....	102

<b>JAVNA UPRAVA I LJUDSKA PRAVA</b> .....	104
1. UVOD .....	104
2. ULOGA JAVNE UPRAVE U OSTVARIVANJU LJUDSKIH PRAVA .....	105
2.1 Demokratske institucije .....	106
2.1.1 Izazovi depolitizacije javne uprave .....	106
2.1.1.1 Zabrana djelovanja državnih službenika u političkim strankama .....	107
2.1.1.2 Popunjavanje upražnjenih mjesta državnih službenika u organima javne uprave .....	108
2.1.1.3 Presuda Ustavnog suda FBiH u predmetu U-29/09 ...	110
2.1.1.4 Nacionalna zastupljenost državnih službenika .....	110
2.1.2 Reforma javne uprave .....	112
2.2 Učešće javnosti u donošenju odluka javne uprave .....	113
2.2.1 Informisanje .....	113
2.2.2 Konsultacije .....	114
2.2.3 Dijalog .....	115
2.2.4 Partnerstvo .....	116
2.3 Vladavina prava .....	117
2.4 Borba protiv korupcije .....	119
3. ZAKLJUČAK .....	120
<b>KORUPCIJA U BOSNI I HERCEGOVINI – ANALIZA STANJA</b> .....	122
1. UVOD .....	122
2. KORUPCIJA U BOSNI I HERCEGOVINI .....	123
2.1. Borba protiv korupcije u BiH i međunarodne obaveze .....	124
2.2. Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014. ....	125
3. PROVOĐENJE ANTIKORUPCIJSKIH REFORMI U BIH .....	127
3.1. Procesuiranje korupcije .....	127
3.2. Javne nabavke .....	130
3.3. Sprečavanje sukoba interesa .....	131
3.4. Institucije za reviziju javnog sektora .....	131
3.5. Finansiranje političkih stranaka .....	133
4. MEĐUNARODNE OBAVEZE BOSNE I HERCEGOVINE NA POLJU BORBE PROTIV KORUPCIJE .....	134
4.1. Promovisanje integriteta u javnom i privatnom sektoru i integritet javnih zvaničnika i službenika .....	134
4.2. Inkriminisanje pojedinih pojava oblika korupcije .....	135
4.3. Uspostavljanje posebnog tijela za borbu protiv korupcije .....	136
4.4. Oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom .....	136
4.5. Zaštita svjedoka .....	137
5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	138

<b>KRIVIČNA DJELA POČINJENA IZ MRŽNJE:</b>	
<b>REGULATIVA I PRAKSA U BIH</b> .....	140
1. UVOD .....	140
2. DEFINICIJA I RAZGRANIČENJE U ODNOSU NA SRODNE KONCEPTE .....	141
3. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI .....	144
4. MEHANIZMI KRIVIČNOPRAVNOG REGULISANJA MRŽNJE I MJERE USMJERENE NA NJENO ELIMINISANJE U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI .....	147
5. KRIVIČNA DJELA POČINJENA IZ MRŽNJE U ZAKONIMA U BIH .....	149
5.1. Uvodna razmatranja .....	149
5.2. Mržnja kao zasebno krivično djelo .....	150
5.3. Mržnja kao otežavajuća okolnost za sva krivična djela .....	153
5.4. Odredbe o povećanoj sankciji za specifična krivična djela motivisana mržnjom .....	154
6. PROBLEMI U PROVOĐENJU ZAKONSKIH ODREDBI I DRUGI FAKTORI U SUZBIJANJU MRŽNJE U BIH .....	155
6.1. Zakoni i praksa .....	155
6.1.1. Problem prepoznavanja .....	156
6.1.2. Problem pragmatizma .....	157
6.2. Problem nepostojanja statistike .....	158
6.3. Problem neadekvatne prevencije i promocije .....	159
7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	160
 <b>PRAVO NA PRIVATNOST I ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA U BOSNI I HERCEGOVINI</b> .....	 162
1. DA LI BOSNA I HERCEGOVINA IMA RAZLOGA DA SLAVI 28. JANUAR – DAN ZAŠTITE LIČNIH PODATAKA? .....	162
2. ZAKONSKI OKVIR ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA U BOSNI I HERCEGOVINI .....	164
3. NEZAVISNOST AGENCIJE ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA .....	168
4. ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA NA RADNOM MJESTU I PRILIKOM ZAPOŠLJAVANJA .....	169
5. PRAVO NA PRIVATNOST I SLOBODA PRISTUPA JAVNIM INFORMACIJAMA .....	174
6. ZAŠTITA TAJNIH PODATAKA .....	179
7. ZAVRŠNE NAPOMENE .....	181



<b>MLADI U SUKOBU SA ZAKONOM: DA LI JE SÂMO USVAJANJE NOVOG ZAKONODAVSTVA DOVOLJAN ODGOVOR NA PROBLEM MALOLJETNIČKOG PRESTUPNIŠTVA U BIH ...</b>	<b>182</b>
1. UVOD .....	182
2. STRATEGIJA PROTIV MALOLJETNIČKOG PRESTUPNIŠTVA ZA BOSNU I HERCEGOVINU (2006 – 2010) .....	183
3. MEĐUNARODNI DOKUMENTI / STANDARDI .....	185
4. ZAKON O ZAŠTITI I POSTUPANJU SA DJECOM I MALOLJETNICIMA U KRIVIČNOM POSTUPKU .....	187
4.1. Nova ovlaštenja tužioca .....	188
4.2. Problemi u primjeni .....	192
5. ODGOJNE PREPORUKE .....	193
5.1. Problemi u praksi .....	196
5.2. Preporuke .....	197
6. LIŠENJE SLOBODE, PRITVOR, IZDRŽAVANJE KAZNE MALOLJETNIČKOG ZATVORA .....	198
6.1. Primjena međunarodnih dokumenata / standarda .....	198
6.2. Preporuke .....	199
7. GENERALNI ZAKLJUČAK I PREPORUKA .....	200

#### ***IV Ljudska prava u medijima***

<b>PRIKAZ I ANALIZA ODABRANIH TEMATSKIH CJELINA U MEDIJIMA BIH TOKOM 2011. GODINE .....</b>	<b>203</b>
1. UVOD .....	203
2. METODOLOŠKI PRISTUP .....	205
3. DISKRIMINACIJA .....	206
4. PRAVA MANJINA .....	210
5. PRAVO NA ŽIVOT I LJUDSKO DOSTOJANSTVO .....	214
6. SUDSKI PROCESI I STANJE U PRAVOSUĐU .....	220
7. SLOBODA MISLI, SAVJESTI I VJEROISPOVJESTI .....	225
8. SLOBODA IZRAŽAVANJA / MEDIJSKE SLOBODE .....	230
8.1. Medijske slobode .....	230
8.2. Napadi na novinare .....	233

9. POLITIČKA PRAVDA .....	235
10. PORODIČNO NASILJE I NASILJE NAD ŽENAMA .....	240
11. PRAVA DJECE .....	243
12. EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA .....	247

## ***V Ljudska prava u svijesti građana/ki Bosne i Hercegovine***

### **ISTRAŽIVANJE JAVNOG MNIJENJA**

#### **O STANJU LJUDSKIH PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI:**

<b>UPOREDNI PODACI ZA 2008. I 2011. GODINU .....</b>	<b>251</b>
1. UVOD .....	251
2. METODOLOGIJA .....	253

## ***VI Ratifikacije i potpisi međunarodnih ugovora za zaštitu ljudskih prava***

### **MEĐUNARODNI DOKUMENTI I KONVENCIJE**

<b>KOJE JE POTPISALA BOSNA I HERCEGOVINA .....</b>	<b>293</b>
--	------------

## PREDGOVOR

Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu objavljuje svoj drugi sintetički **izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, koji ima za cilj da prikaže i ocijeni stepen uživanja ljudskih prava. Poseban naglasak ove godine je stavljen na ekonomska i socijalna prava.** Analiza je bila usmjerena na utvrđivanje obima u kojem je domaće zakonodavstvo usaglašeno sa ključnim međunarodnim i regionalnim standardima utvrđenim u okviru Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Vijeća Evrope, te unutar Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima Ujedinjenih nacija. S obzirom na ograničeno finansiranje, samo su izvršene izmjene i dopune u setu građanskih i političkih prava, dočim je detaljna pažnja posvećena setu ekonomskih i socijalnih prava.

Izvještaj se sastoji od šest dijelova: *Ljudska prava u pravnim propisima* – dopune u setu *građanskih i političkih prava*, koje će biti prezentirane u elektronskoj verziji i čitat će se zajedno sa izvještajem iz 2008. godine, dostupno na [www.ljudskaprava.ba](http://www.ljudskaprava.ba); *Ekonomska i socijalna prava*; *Ljudska prava u medijima*; *Ljudska prava u svijesti građana i građanki Bosne i Hercegovine* i *Posebne teme*, za koje je uredništvo smatralo da su od izuzetnog značaja za posmatranje u 2011., te *Lista potpisanih i ratificiranih međunarodnih ugovora koji se odnose na ljudska prava*.

Izvještaj formalno prati strukturu Izvještaja iz 2008. godine s tim da su promijenjene metodologije kada je u pitanju praćenje medija (umjesto cjelogodišnjeg svakodnevnog praćenja medija, određen je uzorak vremenskih perioda i izolirano je deset tema). Iako smo prepoznali manjkavosti upitnika iz 2008. godine, zadržali smo ga u istom obliku i sadržaju sa istim varijablama, kako bi mogli izvršiti uporednu analizu 2008. sa 2011. godinom.

Uredništvo je odabralo ključne teme koje su posmatrane, kako iz ugla pravne norme tako i implementaciju norme u praksi, odnosno analize nekoliko fenomena u našem društvu. Odabrane teme su:

- problemi ustavno pravnog okvira u BiH i njegove (ne)primjene,
- ustavno sudovanje u BiH – problemi i perspektive,

- javna uprava i ljudska prava,
- korupcija u BiH – analiza stanja,
- krivična djela počinjena iz mržnje: regulativa i praksa u BiH,
- pravo na privatnost i zaštita ličnih podataka u BiH i
- mladi u sukobu sa zakonom.

Bilo je potrebno na jednom mjestu okupiti sve dokumente koji se tiču zaštite ljudskih prava, kada su ratificirani i gdje su objavljeni, te na jednom mjestu imati uvid u sve obaveze Bosne i Hercegovine kada su u pitanju ljudska prava.

Također smo uspostavili i Opservatoriju ljudskih prava u BiH dostupnu na [www.ljudskaprava.ba](http://www.ljudskaprava.ba) na kojoj je moguće pronaći više od 90 izvještaja i analiza koji su se originalno pojavljivali u izvještaju iz 2008. i ovog iz 2011. koji je sada pred Vama.

Priprema Izvještaja i elektronsko izdanje ne bi bili mogući bez finansijske podrške Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Bosni i Hercegovini i Fondacije Heinrich Böll, Ured za Bosnu i Hercegovinu, a štampu su podržali Civil Rights Defenders.

Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu zahvaljuje se svim autorima i autoricama koji su radili na Izvještaju, timu koji je pripremio publikaciju za štampu i izdavanje, te svim prijateljima i prijateljicama Centra za ljudska prava koji su svojim savjetom i sugestijama pomogli u izradi Izvještaja.

Uredništvo

# I

## **Ljudska prava u pravnim propisima: Ekonomska i socijalna prava<sup>1</sup>**

### **1. OPŠTE**

Bosna i Hercegovina ratifikovala je brojne međunarodne dokumente koji se bave zaštitom ekonomskih i socijalnih prava: Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK) sa Dodatnim protokolom, Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama, Konvenciju o pravima djeteta, Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom sa Dodatnim protokolom. Bosna i Hercegovina je 2008. godine ratifikovala i revidiranu Evropsku socijalnu povelju. Osim pomenutih dokumenata, Bosna i Hercegovina prihvatila je i 77 konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO) među kojima i temeljne konvencije poput:

- Konvencija br. 87 i 98 o slobodi udruživanja, kolektivnog pregovaranja i slobode organizovanja;
- Konvencija br. 29 i 105 o eliminaciji prinudnog ili obaveznog rada;
- Konvencija br. 100 i 111 o eliminaciji diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja;
- Konvencija br. 138 i 182 o ukidanju dječijeg rada;
- Konvencije br. 177 o regulaciji rada u kući.

Ekonomska i socijalna prava zagarantovana su Ustavom Bosne i Hercegovine djelimično kroz član II/3. Ustava koji navodi direktnu primjenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te Aneksom I Ustava u kojem je sadržana lista međunarodnih dokumenata koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Aneks I Ustava BiH uključuje primjenu Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, te konvencije koje sadrže kombinaciju građanskih, ekonomskih i socijalnih prava poput Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama, Konvencije o pravima djeteta, Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica.

<sup>1</sup> Ovo poglavlje predstavlja izbor pojedinih prava u okviru grupacije ekonomskih i socijalnih prava, te predstavlja prerađenu i dopunjenu verziju publikacije *Ekonomska i socijalna prava u Bosni i Hercegovini: izvještaj* autorica G. Mlinarević i A. Lalović.

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, u članu II/A.2 obezbjeđuje širok spektar prava uključujući i ekonomska i socijalna prava poput prava na socijalnu zaštitu, zdravstvenu zaštitu, prehranu, utočište i zaštitu manjina, te potencijalno ugroženih grupa. Ustavom Republike Srpske detaljnije je obuhvaćena zaštita ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Tako na primjer Ustav Republike Srpske garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na obrazovanje, pravo na rad i slobodu rada, sloboda sindikalnog organizovanja i udruživanja, pravo na štrajk, te pravo na socijalnu sigurnost.<sup>2</sup> Kako bi se osigurala usklađenost Ustava Republike Srpske sa Ustavom Bosne i Hercegovine izvršena je izmjena člana 49, tačkama 1 do 3 Amandmana LVII naglašavajući primjenu onih odredbi koje su za pojedinca povoljnije u slučaju različitosti između entitetskog i državnog ustava.

Distrikt Brčko BiH kao posebna administrativna jedinica, svojim Statutom obezbjeđuje usaglašenost i direktnu primjenjivost važećih zakona i odluka na nivou Bosne i Hercegovine i na teritoriji Distrikta.<sup>3</sup> Članom 8 Statuta, definišu se funkcije i ovlasti Distrikta putem kojih se ostvaruju i ekonomska i socijalna prava.

U kontekstu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i omogućavanju jednakog pristupa pravima značajni su Zakon o zabrani diskriminacije<sup>4</sup> i Zakon o ravnopravnosti polova<sup>5</sup> BiH. Zakon o zabrani diskriminacije utvrđuje odgovornosti i obaveze svih nivoa vlasti, te pravnih lica i pojedinaca koji vrše javna ovlaštenja da svojim djelovanjem omoguće zaštitu, promovisanje i stvaranje uslova za jednako postupanje.<sup>6</sup> Vezano za ekonomska, socijalna i kulturna prava, značaj ovog Zakona je u tome što izričito zabranjuje diskriminaciju u javnom i privatnom sektoru kada je u pitanju zaposlenje, članstvo u profesionalnim organizacijama, obrazovanje, obuka, stanovanje, zdravstvena i socijalna zaštita itd.<sup>7</sup> Zakon o ravnopravnosti polova u BiH značajan je za realizaciju ESK prava obzirom da reguliše ravnopravnost polova kako u javnoj tako i u privatnoj sferi, te uređuje zaštitu od diskriminacije po osnovu pola uključujući i oblast obrazovanja, ekonomije, zapošljavanja i rada, socijalne i zdravstvene zaštite bez obzira na bračno i porodično stanje.

<sup>2</sup> Članovi 37, 38, 39, 41, 42 i 43 Ustava Republike Srpske.

<sup>3</sup> Statut Brčko Distrikta-prečišćeni tekst, čl.1 stav 4.

<sup>4</sup> Zakon o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik BiH" broj: 59/09.

<sup>5</sup> Zakon o ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst, "Službeni glasnik BiH" broj: 32/10.

<sup>6</sup> Član 1 stav 2 Zakona o zabrani diskriminacije, "Službeni glasnik BiH" broj: 59/09.

<sup>7</sup> Član 2 stav 2 i član 6, ibidem.

## 2. PRAVO NA RAD

### Član 6 PESK:

1. *Države članice ovoga Pakta priznaju pravo na rad koje uključuje pravo svakoga na mogućnost da živi od slobodno izabranog ili prihvaćenog rada, i poduzet će odgovarajuće mjere kako bi zaštitile to pravo.*
2. *Mjere koje neka država članica ovoga Pakta primjenjuje radi punog ostvarenja ovoga prava moraju uključivati programe, politike i postupke tehničkog i stručnog usmjerenja i obuke, kako bi se postigao stalan ekonomski, socijalni i kulturni razvoj te puna i korisna zaposlenost u uvjetima u kojima se pojedincu/ki jamče temeljne političke i ekonomske slobode.*

### Član 7 PESK:

*Države članice ovoga Pakta priznaju svakome pravo da uživa pravedne i povoljne uvjete rada kojima se naročito osigurava:*

- a) *naknada koja svim radnicima omogućuje barem:*
  - (i) *pravedne plaće i jednaku naknadu za rad iste vrijednosti bez ikakvog razlikovanja i osobito ženama jamči radne uvjete jednake onima koje uživaju muškarci, uz jednaku naknadu za isti rad;*
  - (ii) *pristojan život za njih i njihove porodice u skladu s odredbama ovoga Pakta;*
- b) *sigurni i zdravi radni uvjeti;*
- c) *svakome jednaka mogućnost unaprjeđenja u zaposlenju na odgovarajući viši nivo, uzimajući u obzir samo navršene godine službe i sposobnosti;*
- d) *odmor, slobodno vrijeme, razumno smanjenje radnih sati i povremeni plaćeni neradni dani, kao i naknada za državne praznike.*

U Generalnom komentaru 18, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a naglasio je da se pod pravom na rad podrazumijeva "pravo svakog ljudskog bića da slobodno prihvati ili izabere posao (...) da ne bude primoran/a na bilo koji način da radi ili bude zaposlen/a, te pravo pristupa sistemu zaštite koji garantira svakom/oj radniku/ci pristup zaposlenju<sup>8</sup> (...), kao i pravo da im posao ne smije biti nepravedno oduzet.<sup>9</sup> U tački 7 Komentara, Komitet naglašava da rad mora biti *pristojan rad* (što je u skladu i sa odredbama konvencija Međunarodne organizacije rada). Pod pristojnim radom podrazumijeva se poštivanje osnovnih prava svake osobe, kao i prava radnika/ca na sigurne uvjete rada i adekvatnu naknadu za rad koja omogućava radniku/ci da izdržavaju sebe i svoju porodicu.<sup>10</sup> U tački 12 Komentara, Komitet naglašava obaveze države i elemente koji su neophodni da se pravo na rad realizuje u potpunosti: (1) raspoloživost – postojanje specijalizovanih servisa za zapošljavanje, (2) dostupnost – tržište rada otvoreno svima koji se nalaze pod jurisdikcijom države članice, (3)

<sup>8</sup> Tačka 6, Generalni komentar 18, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?do cid=4415453b4&page=search>, (pristupljeno 01.12.2011. godine).

<sup>9</sup> Tačka 6, Generalni komentar 18.

<sup>10</sup> Tačka 7, Generalni komentar 18.

prihvatljivost i kvalitet – pravo radnika na pravedne i povoljne uslove rada naročito na sigurne radne uslove, pravo na formiranje sindikata, pravo da slobodno izabere i prihvati posao.<sup>11</sup>

U Generalnom komentaru 18, tačka 31, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a određuje minimalne i osnovne obaveze koje država ima u pogledu osiguranja prava na rad, a to je osiguranje nediskriminacije i jednake zaštite pri zapošljavanju. U tom kontekstu, država je obavezna i da osigura pravo na zapošljavanje, te da izbjegava one mjere koje će rezultirati diskriminacijom i nejednakim tretmanom u privatnom i javnom sektoru naročito za osobe koje pripadaju ranjivim i marginalizovanim grupama. Takođe, država je dužna da usvoji i primijeni državnu strategiju i akcioni plan za zapošljavanje.<sup>12</sup>

U kontekstu osiguranja minimalnih i osnovnih obaveza, Bosna i Hercegovina ih još uvijek nije ispunila. U pogledu osiguranja prava na rad, država Bosna i Hercegovina ne ispunjava ni minimum standarda u implementaciji iako je zakonodavni okvir prilično prihvatljiv – ali samo na papiru.

Kao što je već napomenuto u opštem dijelu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Bosna i Hercegovina je ratifikovala revidiranu Evropsku socijalnu povelju ali uz određene rezervacije. Bosna i Hercegovina nije ratifikovala član 3 i većinu člana 4 (samo je ratifikovala paragraf 3) od prvih 8 članova Povelje koji se tiču prava na rad. Ovim je Bosna i Hercegovina praktično priznala samo dio prava na rad i to onaj dio koji se odnosi na pravo na zapošljavanje, dok je onaj dio koji se odnosi na dostojanstveno zaposlenje izostavila. Odbijajući da prizna radnicima pravo na jednaku platu za jednak rad, pravo radnika na naknadu koja će njima i njihovim porodicama osigurati pristojan životni standard, pravo radnika na povećan koeficijent naknade za prekovremeni rad, pravo svih radnika da budu unaprijed obaviješteni o prekidanju zaposlenja, te da zakonski reguliše odbijanja od plata država Bosna i Hercegovina je umanjila svoju ulogu zaštitnika prava.

## 2.1. Zakonski okvir u vezi sa pravom na rad

U opštem dijelu istaknut je značaj Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o ravnopravnosti polova u BiH u vezi sa ostvarivanjem jednakog pristupa ekonomskim i socijalnim pravima, pa samim time i pravu na rad. Peti dio Zakona o ravnopravnosti polova u BiH<sup>13</sup> odnosi se direktno na pitanja zapošljavanja, rad i pristupa svim oblicima resursa. Član 13 Zakona pruža sveobuhvatnu listu postupaka koji se smatraju diskriminatornim po osnovu spola u radu i radnim odnosima poput jednakih plata

<sup>11</sup> Tačka 12, Generalni komentar 18.

<sup>12</sup> Tačka 31, Generalni komentar 18.

<sup>13</sup> Odnosno članovi 12-15.



i beneficija za rad jednake vrijednosti,<sup>14</sup> jednakih uslova za napredovanje u poslu,<sup>15</sup> obrazovanja, osposobljavanja i stručnog usavršavanja,<sup>16</sup> isti status bez obzira na pol ili bračni status prilikom organizovanja posla, podjele zadataka ili na drugi način određivanja uslova rada, te otkazivanja radnog odnosa.<sup>17</sup> U istom članu zabranjuje se različit tretman zbog trudnoće, porođaja ili korištenja prava na porodiljsko odsustvo, različit tretman muškarca i žena u vezi sa donošenjem odluke o korištenju odsustva nakon rođenja djeteta,<sup>18</sup> te bilo koji nepovoljni tretman roditelja ili staratelja u usklađivanju obaveza iz porodičnog i profesionalnog života.<sup>19</sup> Zakon zahtijeva od poslodavca/kinja da osigura sve efikasne mjere radi sprječavanja uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja i diskriminacije zasnovane na spolu u radu i radnim odnosima.<sup>20</sup> Zakon nalaže usklađivanje svih opštih i posebnih kolektivnih ugovora sa odredbama ovog Zakona, te ističe važnu ulogu sindikata i udruženja poslodavaca/kinja u osiguranju jednake zaštite prava na rad bez obzira na pol.<sup>21</sup>

Zakonodavstvo iz oblasti radnih odnosa je gotovo isključivo u nadležnosti entiteta, odnosno Brčko Distrikta. Izuzetak su pitanja imigracije i izbjeglica,<sup>22</sup> te regulisanje radnih odnosa za uposlenike unutar institucija Bosne i Hercegovine. Na državnom nivou oblast radnih odnosa je regulisana Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>23</sup> i Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.<sup>24</sup> Članom 6. Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, te članom 23. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine zabranjena je diskriminacija prilikom zapošljavanja po različitim osnovama. Tako su tjelesne poteškoće, odnosno invalidnost direktno nabrojani kao osnov po kojem je zabranjena diskriminacija u oba zakona. Starosna dob, kao osnov po kojem je zabranjena diskriminacija, navedena je u Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine određeno je da osoba koja ima navršenih 18 godina se može zaposliti u institucijama BiH.<sup>25</sup> Zakon o radu u

<sup>14</sup> Alineja (a), član 13, Zakon o ravnopravnosti polova-prečišćeni tekst, "Sl. glasnik BiH" broj: 32/10.

<sup>15</sup> Alineja (b), član 13, ibidem.

<sup>16</sup> Alineja (c), član 13, ibidem.

<sup>17</sup> Alineja (g), član 13, ibidem.

<sup>18</sup> Alineja (e), član 13, ibidem.

<sup>19</sup> Alineja (f), član 13, ibidem.

<sup>20</sup> Stav (2), član 13, ibidem.

<sup>21</sup> Član 14, ibidem.

<sup>22</sup> Član III/1.f, Ustava BiH.

<sup>23</sup> "Službeni glasnik BiH" broj: 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 i 60/10.

<sup>24</sup> "Službeni glasnik BiH" broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10.

<sup>25</sup> Član 10, stav 1, alineja a), Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik

institucijama Bosne i Hercegovine<sup>26</sup> posebno zabranjuje poslodavcu/kinji da traži od žene koja se prijavljuje na raspisani javni oglas poslodavca/kinje ili je već zaposlena kod poslodavca/kinje da uradi test za utvrđivanje trudnoće. Također, poslodavcu/kinji je zabranjeno odbiti da zaposli ženu zbog njene trudnoće ili joj zbog toga stanja otkazati ugovor o radu.<sup>27</sup> Ovaj Zakon predviđa 30 minuta dnevnog odmora, 12 sati između dva uzastopna radna dana, minimum 24 satni sedmični odmor, minimum 18 dana plaćenog godišnjeg odmora.<sup>28</sup> Zakon reguliše pitanje zaštite na radu i pravo uposlenika/ce da odbije rad na svom radnom mjestu ili obavljanje svojih uobičajenih dužnosti ako mu/joj neposredno prijeti opasnost po život i zdravlje zbog toga što nisu provedene propisane mjere zaštite na radu.<sup>29</sup>

Članom 30 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2010. godine u Zakon o radu u institucijama BiH uvedeni su dijelovi koji se isključivo bave zabranom diskriminacije.<sup>30</sup> Ovim izmjenama uvedene su definicije posredne i neposredne diskriminacije, navedene liste oblasti u kojima se zabranjuje diskriminacija (uslovi za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, uslovi rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje u poslu i otkaz ugovora o radu), te uvedene zabrane uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, nasilja na osnovu spola i sistematskog zlostavljanja zaposlenika/ca od poslodavca/kinje i drugih zaposlenih (mobinga). Izmjenama i dopunama proglašeni su nevažećim svi diskriminatorni ugovori o radu, a poslodavcu/kinji je nametnuta odgovornost provođenja efikasnih mjera s ciljem sprječavanja nasilja na osnovu spola, diskriminacije, uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja u radu i/ili u vezi s radom i mobinga. Međutim, potrebno je istaći problem ograničenja zabrane diskriminacije uvedenu članom 86.b. Dok se dio koji se tiče pružanja posebne zaštite određenim kategorijama zaposlenika/ca može tumačiti kao pozitivno usmjeren ka osiguravanju boljih radnih uvjeta za neke ranjive kategorije (npr. bolje opremljeni tehnički opremljeni uredi kako bi se pomoglo invalidnim osobama u obavljanju nekih poslova), dio koji dozvoljava "pravljenje razlike u odnosu na prirodu posla i uvjete pod kojima se obavlja" je problematičan i pruža mogućnost za zloupotrebu. Na kraju, treba napomenuti da je posebna pažnja posvećena ravnopravnosti na osnovu spola u

BiH" broj: 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 i 60/10.

<sup>26</sup> Član 14. stav 2.

<sup>27</sup> Članu 34 Zakona o radu u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH" broj: 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 i 60/10.

<sup>28</sup> Članovi 20-31 Zakona o radu u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH" broj: 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 i 60/10.

<sup>29</sup> Članovi 32 i 33 Zakona o radu u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH" broj: 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 i 60/10.

<sup>30</sup> Potpuno novi dio c i šest novih članova (86.a – 86.f).

novouvedenom članu 86.d koji pored jednakog tretmana dozvoljava i privremene mjere afirmativne akcije radi uklanjanja postojećih nejednakosti. Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>31</sup> diskriminacija, te nasilje na osnovu spola ili spolne orijentacije, uznemiravanje na osnovu spola i seksualno uznemiravanje, kao i svaki drugi oblik diskriminacije su proglašeni povredama službene dužnosti.<sup>32</sup>

Zakon koji reguliše pravo na rad na državnom nivou je i Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu<sup>33</sup> koji, između ostalog, reguliše pravo na rad stranaca kojima je odobren boravak iz humanitarnih razloga,<sup>34</sup> te izjednačava pravo na rad stranaca s odobrenim stalnim boravkom u BiH, stranaca s odobrenom međunarodnom zaštitom u BiH i stranaca s odobrenom privremenom zaštitom sa pravom na rad državljana BiH.<sup>35</sup> Zakon u članu 11 predviđa i načine za ostvarenje radne dozvole u slučajevima kada stranac/kinja namjerava boraviti u BiH s ciljem plaćenog rada (međutim stvarni kriteriji izdavanja radnih dozvola su predviđeni entitetskim zakonima).

Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>36</sup> sadrži odredbu o zabrani diskriminacije na osnovu nacionalnosti, socijalnog porijekla, entitetskog državljanstva, prebivališta, religije, političkih i drugih uvjerenja, spola, rase, rođenja, bračnog statusa, godina starosti, imovinskog stanja, invalidnosti ili drugog statusa kako u tretmanu državnog/e službenika/ce tako i u politici zapošljavanja u državnu službu. Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske<sup>37</sup> sadrži odredbu o nediskriminaciji na osnovu političkog opredjeljenja, nacionalne pripadnosti, prebivališta, starosne dobi, invalidnosti, spola i vjerske pripadnosti, ali samo u odnosu na tretman državnih službenika/ca.<sup>38</sup> Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH<sup>39</sup> predviđa ravnopravan tretman kod ostvarivanja prava državnih službenika. Prilikom zapošljavanja u državnu službu, u članu 26. stav 2. predviđena je mogućnost izvjesne afirmativne akcije. Također, Zakon predviđa zaštitu žene i materinstva, te daje pravo na dodatna dva dana godišnjeg odmora osobama sa preko 70% invaliditeta.

<sup>31</sup> Usvojenim u aprilu 2009. godine.

<sup>32</sup> Član 24 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH" broj: 43/09.

<sup>33</sup> "Službeni glasnik BiH" broj: 36/08.

<sup>34</sup> Član 54 (3), Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, "Službeni glasnik BiH" broj: 36/08.

<sup>35</sup> Član 85, ibidem.

<sup>36</sup> "Službene novine FBiH" broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06, izmjene i dopune od 20.12.2011. u trenutku pisanja izvještaja nisu objavljene u Službenim novinama FBiH.

<sup>37</sup> "Službeni glasnik RS" broj: 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06 i 20/07.

<sup>38</sup> Član 85 Zakona o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske.

<sup>39</sup> "Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH" broj: 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08 i 25/09.

Što se tiče entitetskih zakona koji reguliraju radne odnose i pristup prava na rad mimo organa državne službe trenutno postoje Zakon o radu Federacije BiH<sup>40</sup> (Vlada Federacije BiH je na 30. sjednici od 22.12.2011. utvrdila nacrt novog Zakona o radu FBiH i uputila ga u parlamentarnu proceduru<sup>41</sup>), Zakon o zapošljavanju stranaca Federacije BiH,<sup>42</sup> Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Federaciji BiH,<sup>43</sup> Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom u Federaciji BiH,<sup>44</sup> Zakon o radu RS – prečišćeni tekst,<sup>45</sup> Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti RS,<sup>46</sup> Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica bez državljanstva u RS,<sup>47</sup> Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida u RS-prečišćeni tekst,<sup>48</sup> Zakon o zaštiti na radu RS,<sup>49</sup> Zakon o radu Brčko Distrikta BiH – prečišćeni tekst,<sup>50</sup> Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti Brčko Distrikta BiH,<sup>51</sup> Zakon o zapošljavanju stranaca Brčko Distrikta BiH<sup>52</sup> i Zakon o zaštiti na radu.<sup>53</sup> U Federaciji BiH još uvijek je na snazi Zakon o zaštiti na radu<sup>54</sup> iz 1990. godine iako je Vlada Federacije BiH nacrt novog Zakona o sigurnosti i zdravlju na radu uputila u parlamentarnu proceduru u toku 2011. godine kojim se pitanje zaštite na radu usklađuje sa preporukama Međunarodne organizacije rada i Okvirne Direktive EEZ u pogledu korištenja pojma sigurnosti i zdravlja na radu.<sup>55</sup>

Sva tri zakona o radu sadrže odredbe zabrane diskriminacije osoba koje traže zaposlenje i osoba koje su u radnom odnosu.<sup>56</sup> Iako ne postoje drastične razlike u tri zakona o radu po pitanju osnova za zabranu diskriminacije, jedino je u Zakonu o

<sup>40</sup> “Službene novine Federacije BiH” broj: 43/99, 32/00, 29/03.

<sup>41</sup> Vidjeti: [http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed\\_id=247&col=sjed\\_saopcenje](http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=247&col=sjed_saopcenje) (pristupljeno 27.12.2011.godine).

<sup>42</sup> “Službene novine Federacije BiH” broj: 8/99.

<sup>43</sup> “Službene novine Federacije BiH” broj: 55/00, 41/01, 22/05 i 9/08.

<sup>44</sup> “Službene novine Federacije BiH” broj: 9/10.

<sup>45</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 55/07.

<sup>46</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 30/10.

<sup>47</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 24/09.

<sup>48</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 54/09.

<sup>49</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 1/08 i 13/10.

<sup>50</sup> “Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH” broj: 19/06, 19/07 i 25/08.

<sup>51</sup> “Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH” broj: 33/04, 19/07 i 25/08.

<sup>52</sup> “Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH” broj: 15/09, 19/09 i 20/10.

<sup>53</sup> “Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH” broj: 31/05 i 35/05.

<sup>54</sup> “Službeni list SRBiH” broj: 22/90.

<sup>55</sup> EU Directive 89/391 – Occupational Safety and Health Framework Directive.

<sup>56</sup> Član 5 Zakona o radu FBiH, član 5 Zakona o radu RS i član 4 Zakona o radu BD BiH.

radu u Brčko Distriktu BiH seksualna/polna orijentacija navedena izričito kao osnov za zabranu diskriminacije. Sva tri zakona predviđaju zaštitu žene i materinstva, te zabranjuju poslodavcu da odbije zaposliti ženu ili joj otkazati ugovor o radu zato što je u drugom stanju.<sup>57</sup>

Sva tri zakona vezana za zapošljavanje predviđaju zabranu diskriminacije u procesu zapošljavanja, mada Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti RS, te Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti BD BiH ostavljaju prostor i za određenu vrstu afirmativne akcije. Tako Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti RS dozvoljava uspostavljanje specijalnih mjera u cilju promovisanja jednakosti i ravnopravnosti spolova i eliminacije postojeće neravnopravnosti, odnosno zaštite polova po osnovu biološkog određenja.<sup>58</sup> Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti Brčko Distrikta BiH ističe da posebna zaštita određenih kategorija osoba (invalida, maloljetnih lica, starijih lica) nije u suprotnosti sa načelom zabrane diskriminacije.<sup>59</sup>

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom u Federaciji BiH i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida u RS su zakoni koji se direktno odnose na pravo na rad ranjive i marginalizovane grupe ljudi. Zakon u Federaciji BiH predviđa kvote koje se sukcesivno povećavaju (od 31. decembra 2009. najmanje jedno lice sa invaliditetom na svakih 39 zaposlenih, do 31. decembra 2013. najmanje jedno lice sa invaliditetom na svakih 16 zaposlenih) za zapošljavanje lica sa invaliditetom u javnom sektoru.<sup>60</sup> U slučaju neispunjavanja ove obaveze institucije su dužne su mjesečno pri isplati plaća obračunati i uplatiti u Fond za podsticanje rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom novčani iznos u visini 25% od prosječne plate u Federaciji za svako lice sa invaliditetom koje su bili dužni zaposliti.<sup>61</sup> Takođe, privredni i drugi pravni subjekti koji su osnovani u skladu sa zakonom, a ne podliježu obavezi zapošljavanja lica sa invaliditetom mogu zapošljavati ta lica na odgovarajuće poslove i po tom osnovu ostvariti određene stimulanse i povlastice u skladu sa zakonom.<sup>62</sup> Ovi pravni subjekti su dužni svakog mjeseca prilikom isplate plaća uplaćivati u Fond poseban novčani iznos u visini 0,5% od iznosa isplaćene mjesečne bruto plate svih zaposlenih, izuzev ako zapošljavaju lica sa invaliditetom.<sup>63</sup> Takođe, ovaj Zakon predviđa i osnivanje privrednih društava za

<sup>57</sup> Član 77 Zakona o radu RS, član 53 Zakona o radu FBiH i član 43 Zakona o radu BD BiH.

<sup>58</sup> Prema članu 5, stav 3, tačka b)

<sup>59</sup> Član 5. stav 2.

<sup>60</sup> Član 18 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom u Federaciji BiH, "Službene novine Federacije BiH" broj: 9/10.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Član 19, ibidem.

<sup>63</sup> Ibidem.

zapošljavanje lica sa invaliditetom, zaštitnih radionica, ustanove za zapošljavanje lica sa invaliditetom, radni centar, kao i samozapošljavanje i zapošljavanje u samostalnoj djelatnosti, te predviđa određene zakonske olakšice i stimulanse za iste.<sup>64</sup> Što se tiče Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida u RS, interesantno je pomenuti da, pored ostalog, zakon zabranjuje diskriminaciju na osnovu pola i polne orijentacije, te da ostavlja prostor za afirmativnu akciju u odnosu na spol kao osnov različitog tretmana.<sup>65</sup> U članu 16. ovaj Zakon predviđa i kvotu (i to progresivno ostvarivanje) za zapošljavanje osoba sa invaliditetom u organima državne uprave, organima pravosuđa i drugim državnim organima, organima lokalne uprave, javnim službama, ustanovama i fondovima, te preduzećima u vlasništvu ili u većinskom vlasništvu Republike Srpske.

Premda su zakoni koji regulišu prava vezana za rad na svim nivoima u BiH prilično usklađeni sa ILO konvencijama koje je BiH ratifikovala i zabranjuju diskriminaciju po različitim osnovama kad je u pitanju zapošljavanje, regulisanje radnog odnosa, primjenu istog nivoa plata za istu vrstu posla, omogućavanja napredovanja u poslu, mogućnost pristupa resursima i sl., postavlja se pitanje uživanja prava na rad u Bosni i Hercegovini. U pogledu pitanja ostvarivanja prava koja se ostvaruju uz pravo na rad trebamo napomenuti i činjenicu da zakoni o radu u oba entiteta i Distriktu Brčko predviđaju mogućnost zaposlenja osobama starijim od 15 godina, 40 sati rada sedmično (uz mogućnost još maksimalnih 10 prekovremenih sati posebno ugovorenih sa poslodavcem/kinjom), minimalno 12 uzastopnih sati dnevno odmora (sa izuzetkom sezonskih radova gdje je minimum 10 sati), minimalno 18 radnih dana plaćenog godišnjeg odmora.<sup>66</sup> Pored činjenice da je dozvoljen rad osobama mlađim od 16 godina, ostale zakonske odredbe se čine u skladu sa minimalnim temeljnim obavezama poštivanja prava na rad koje je definirao Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a. Međutim, kako je to već primijetio ILO komitet u razmatranju Konvencija br. 14 i 106 o sedmičnom odmoru u industriji i trgovinama, implementacija navedenih odredbi je vrlo upitna, naročito sa obzirom na veliki stepen sive ekonomije. Ovaj problem je također primijećen i u izvještaju organizacije "Inicijativa i civilna akcija" (ICVA) gdje je, pozivajući se na podatke sindikata, istaknut problem da veliki broj radnika/ca (naročito u uslužnim djelatnostima) rade i po 12 sati dnevno obavljajući i znatno više poslova nego onih predviđenih u ugovorima o radu, a bivaju plaćeni samo za 8 satno radno vrijeme.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Čl. 21-36, ibidem.

<sup>65</sup> Član 4 Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida u RS – prečišćeni tekst.

<sup>66</sup> Čl. 40-48, te čl. 57 Zakona o radu RS, čl. 29-36, te čl. 41 Zakona o radu FBiH i čl. 22-28, te čl. 32 Zakona o radu BD BiH.

<sup>67</sup> ICVA, *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje*

Prema zadnjim podacima Agencije za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, broj registrovanih nezaposlenih osoba u Bosni i Hercegovini zaključno sa 30. novembrom 2011. godine je bio 532.442 i u poređenju sa istim mjesecom prethodne godine (2010) veći je za 13.424 nezaposlenih.<sup>68</sup> Dok je trend registriranih nezaposlenih počeo opadati tokom 2007. i 2008. godine, tokom perioda 2009 – 2011. opet je došlo do porasta nezaposlenih osoba. Ovaj trend je prisutan u oba entiteta i Brčko Distriktu BiH i trenutna nezaposlenost (zaključno sa 30. novembrom 2011. godine) je u Federaciji BiH iznosio 368.922, u Republici Srpskoj 151.576 i u Brčko Distriktu 11.944).<sup>69</sup> Tržište rada u BiH koje je pored ostalog obilježeno značajnim obimom “crnog” tržišta rada, malom stopom otvaranja radnih mjesta, preraspodjelom poslova, mobilnošću i fleksibilnosti radne snage, diskriminacijom na tržištu rada i sl. Zapošljavanje je jedan od najbitnijih segmenata prava na rad ali nije i jedini. Da bi se ocijenila stvarna slika stanja u Bosni i Hercegovini u pogledu ostvarivanja prava na rad osvrnut ćemo se i na ostale segmente prava rad.

Politička nestabilnost i sporo provođenje ekonomskih reformi u Bosni i Hercegovini u značajnoj mjeri doprinose lošem ostvarivanju prava na rad, a tome dodatno doprinose i slabi kapaciteti inspekcija rada u BiH. Dodatne probleme u pogledu realizacije prava na rad stvara primjena odredbe o prestanku radnog odnosa zbog ekonomskih, tehničkih ili organizacionih razloga uređene članom 87. Zakona o radu FBiH, odnosno članom 126. Zakona o radu RS. Ovim odredbama je predviđeno da poslodavac može otkazati ugovora o radu, uz propisani otkazni rok, pod uslovom:

1. da je takav otkaz opravdan iz ekonomskih, tehničkih ili organizacijskih razloga,
2. da zaposlenik nije u mogućnosti izvršavati svoje obaveze iz radnog odnosa.

Osnovni problem u vezi primjene ovih odredbi predstavlja činjenica da su ove odredbe suviše široko postavljene. Zakonima i opštim kolektivnim ugovorima na nivou entiteta ovo pitanje nije precizno regulisano, tačnije nije definisano šta se npr. podrazumijeva pod opravdanim razlozima. Na kraju, kao rezultat takve nepreciznosti javlja se veliki prostor za zloupotrebe od strane poslodavaca. Drugi veliki problem radnika su ostvarivanja prava iz radnog odnosa koji se odnosi na isplate zarađenih, a neisplaćenih plaća. Član 68. Zakona o radu FBiH i član 90. Zakona o radu RS predviđaju da zaposlenik ostvaruje pravo na platu koja se utvrđuje Kolektivnim ugovorom o radu, Pravilnikom o radu i Ugovorom o radu.

— — — — —  
*Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći*, 2010. str. 11-12, ibidem.

<sup>68</sup> Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, *Statistika tržišta rada*, dostupno na <http://arz.gov.ba/bs/statistika-ba>, (pristupljeno 30.12.2011. godine).

<sup>69</sup> Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, *Tabelarni pregled*, dostupno na <http://arz.gov.ba/bs/tabelarni-pregled>, (pristupljeno 30.12.2011. godine).

Mnogo je još pitanja o kojima bi se moglo govoriti u kontekstu prava iz radnih odnosa. Navest ćemo samo još neka od njih: status radnika na čekanju, pitanja otpremnina, funkcionalnog rada Komisijâ za primjenu člana 143. u Federaciji BiH odnosno člana 152. u Republici Srpskoj, crno tržište rada, nedovoljno jaki sindikati koji bi bili u mogućnosti da zaštite interese svojih članova, te nedovoljni kapaciteti inspekcija rada u BiH kao mehanizama otkrivanja i zaštite prava radnika.

Za ostvarenje prava na rad svih građana i građanki Bosne i Hercegovine neophodna je reforma tržišta rada i socijalne politike, te jačanje institucija i mehanizama zaštite prava radnika. Neophodno je sprovesti promociju već donesenih zakona i zakonskih akata tako da bi i poslodavci i zaposleni bili upoznati sa svojim pravima i obavezama. Potrebno je osigurati razmjenu iskustava, dobrih praksi i iskustava po pitanju mogućnosti zapošljavanja osoba pripadnika ugroženih, marginalizovanih i ranjivih grupa, te osigurati politike motivisanja poslodavaca kroz izmijenjenu poresku regulativu, odnosno obezbjeđenje poreskih olakšica za poslodavce koji poštuju prava radnika. Bitno je javno promovisati pozitivne primjere zapošljavanja.

### 3. PRAVO NA UDRUŽIVANJE U SINDIKATE I PRAVO NA ŠTRAJK

Član 8. PESK:

1. *Države članice ovoga Pakta se obvezuju da će osigurati:*
  - a) *svakome pravo da, radi unaprjeđenja i zaštite svojih ekonomskih i socijalnih interesa, osniva sindikate i pristupi sindikatu po svom izboru, u zavisnosti jedino od pravila određene organizacije. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti ostvarenju toga prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda, ili zaštite prava i sloboda drugih;*
  - b) *pravo sindikata na osnivanje nacionalnih federacija ili konfederacija i pravo konfederacija na osnivanje ili pridruživanje međunarodnim sindikalnim organizacijama;*
  - c) *pravo sindikata na slobodu djelovanja, uz samo ona ograničenja koja propisuje zakon i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda, ili radi zaštite prava i sloboda drugih;*
  - d) *pravo na štrajk, uz uvjet da se on vodi u skladu sa zakonima određene zemlje.*
2. *Ovaj član ne zabranjuje nametanje zakonskih ograničenja u ostvarivanju toga prava pripadnicima oružanih snaga ili policije ili državnih službi.*
3. *Ništa u ovom članku ne daje pravu državama članicama Konvencije Međunarodne organizacije rada iz 1948. o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanje, da poduzmu zakonske mjere ili da primijene zakon na način kojim bi se ugrozila garancije predviđena tom Konvencijom.*



ILO komitet je dosta pažnje posvetio pitanju prava na štrajk kao jednom od fundamentalnih prava radnika, te je u Konvenciji br. 87 o slobodi udruživanja i zaštite prava na organizaciju (iz 1948. godine) zabranio državi članici odstupanje od obaveza iz ove konvencije.<sup>70</sup> Također, u Pregledu odluka i principa Komiteta o slobodi udruživanja ILO je ponudio i svoje tumačenje prava na štrajk, uglavnom vezujući ga za pravo radnika na organiziranje:

522. *Pravo na štrajk je jedno od osnovnih sredstava putem kojeg radnici/ce i njihove organizacije mogu promovisati i braniti svoje ekonomske i socijalne interese.*
523. *Pravo na štrajk je bitna posljedica prava na organizaciju zaštićenog Konvencijom broj 87.*
576. *Pravo na štrajk može biti ograničeno ili zabranjeno: (1) u javnim servisima samo za one javne službenike/ce koji obavljaju vlast u ime države; ili (2) u neophodnim servisima u strogom smislu pojma (to jeste, servisima čije ometanje bi ugrozilo živote, ličnu sigurnost ili zdravlje cijelog ili dijela stanovništva).<sup>71</sup>*

Imajući u vidu da je ILO organizacija koja funkcionira na trojnom dijalogu između vlada, poslodavaca/kinja i radnika/ca, još uvijek postoji nedostatak konsenzusa u definisanju prava na štrajk.

Od četiri ILO konvencije koje se bave pravom radnika i poslodavaca na organizovanje i udruživanje u sindikate Bosna i Hercegovina je do sada ratificirala tri Konvencije (br. 87, 98 i 135). U pogledu implementacije ratifikovanih konvencija ILO komiteti stručnjaka su uputili 17 individualnih opažanja. Također, u vezi sa implementacijom ILO konvencije br. 87 izdata su i tri opažanja na Međunarodnim konferencijama rada. ILO je do sada izdao najviše opažanja u pogledu Konvencije br. 78, Konvencije o pravu na udruživanje i zaštitu prava organiziranja.

Što se tiče Konvencije br. 98, Konvencije o pravu na organizaciju i kolektivno pregovaranje, Komitet stručnjaka je do sada izdao 5 opažanja. U prvi plan izlaze pitanja vezana uz nedostatak podataka te je komitet od države tražio da dostavi statističke podatke o broju kolektivnih ugovora koji su zaključeni na teritoriji Bosne i Hercegovine, kao i objašnjenja šta oni tačno pokrivaju.<sup>72</sup> Takođe, često je ponavljana i važnost ohrabriranja i promoviranja razvoja dobrovoljnog pregovaranja između organizacija

<sup>70</sup> Član 8 Konvencije.

<sup>71</sup> ILO, Committee on Freedom of Association, Freedom of association – Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth (revised) edition, 2006, dostupno na [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_090632.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf), (pristupljeno 30.12.2011.godine).

<sup>72</sup> Vidi npr. ILO, CEACR: Individual Observation concerning Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2010, dostupno na <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11420&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, (pristupljeno 30.12.2011. godine), svim individualnim opažanjima/primjedbama se može pristupiti preko <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/commentplus.pl?Bosnia@ref>.

radnika i poslodavaca, te se od Bosne i Hercegovine konstantno zahtijeva da pruži informacije o mjerama koje poduzima u tom smjeru. Međutim, pored ovih opštih primjedbi pojavile su se i neke specifične zabrinutosti<sup>73</sup> na osnovu prijava Saveza samostalnih sindikata Bosne i Hercegovine i Saveza sindikata Republike Srpske, a u vezi sa različitim vrstama pritisaka i zastrašivanja u nedavno osnovanim privatnim preduzećima radi sprječavanja radnika u osnivanju sindikalnih organizacija. Takođe, Komitet je primijetio da su vlasti BiH u svom izvještaju naglasile da javne vlasti ne mogu uticati niti osigurati organizovanje sindikata u privatnom sektoru. Nadalje, značajno je naglasiti da čak ni cjelokupno radno zakonodavstvo na teritoriji Bosne i Hercegovine nije usklađeno sa Konvencijom o pravu na organizaciju i kolektivno pregovaranje. Takođe, Komitet je istakao neophodnost uspostavljanja nekih oblika zakonodavstva na državnom nivou, naročito u pogledu usvajanja Zakona o ekonomskom i socijalnom vijeću BiH što bi dalje poboljšalo situaciju sa dobrovoljnim pregovaranjem.

U pogledu Konvencije br. 135, Konvencije o radničkim predstavnicima ILO komitet stručnjaka je objavio svoje prvo opažanje/primjedbu u 2010. godini.<sup>74</sup> U ovom opažanju/primjedbi Komitet se najviše fokusirao na izlistavanje odredbi o zaštiti predstavnika radnika koje je Bosna i Hercegovina nabrojala u svom izvještaju, te je zatražio prevode relevantnih propisa kako bi mogao ocijeniti njihovu usklađenost sa konvencijom. Takođe, Komitet je istakao i činjenicu da je kroz komunikaciju sa Savezom samostalnih sindikata BiH i Savezom sindikata Republike Srpske saznao za otpuštanje sindikalnih predstavnika bez prethodnog obaveznog odobrenja Ministarstva rada i socijalne politike Federacije BiH. Nadalje, iz istih izvora Komitet je istakao i saznanje da je, iako Zakon o radu Federacije BiH sadrži odredbe o zabrani diskriminacije, bilo nemoguće dokazati kršenje ovih odredbi pred sudom jer je diskriminacija obično skrivena. Komitet je od vlade Federacije zatražio da se izjasni o odredbama koje su naznačili sindikati. Nadalje, ističući da je svjestan sveobuhvatne odredbe o zabrani diskriminacije u vezi sa članstvom i aktivnostima u sindikatima u Zakonu o radu Brčko Distrikta, Komitet je iznio i primjedbu da zakonodavstvo Brčko Distrikta ne sadrži odredbe o sankcioniranju poslodavaca u slučajevima anti-sindikalne diskriminacije. S tim u vezi je od Bosne i Hercegovine zatraženo da se izjasni o postojanju ili nepostojanju sankcija za anti-sindikalnu diskriminaciju.

<sup>73</sup> Vidi Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2009/80th Session, dostupno na <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdroff=1&ctry=0338&year=2009&type=R&conv=C098&lang=EN>, (pristupljeno 30.12.2011. godine).

<sup>74</sup> ILO, CEACR: Individual Observation concerning Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2010, dostupno na <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11741&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, (pristupljeno 30.12.2011.).

### 3.1. Zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u pogledu prava na udruživanje u sindikate i prava na štrajk

Kako je već pomenuto, pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk je priznato u članu 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. S obzirom da Evropska konvencija ima direktnu primjenu u Bosni i Hercegovini i da katalog prava izlistan u članu II/3 Ustava BiH direktno prati katalog prava iz Evropske konvencije možemo zaključiti da odredba iz člana II/3(i) sloboda mirnog okupljanja i sloboda udruživanja sa drugima obuhvata i pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk.

Što se tiče državnih zakona treba pomenuti i Zakon o zabrani diskriminacije<sup>75</sup> koji u svom članu 2 kao osnov za zabranu diskriminacije direktno navodi članstva u sindikatu ili drugom udruženju, te u stavu 2, ističe da se zabrana diskriminacije primjenjuje na sve javne organe kao i na sva fizička ili pravna lica, i u javnom i privatnom sektoru, u svim oblastima, a između ostalog i na zaposlenje i članstva u profesionalnim organizacijama. Što se tiče Zakona o ravnopravnosti spolova BiH<sup>76</sup> on ne izlistava direktno zabranu diskriminacije po ovom osnovu, ali zato ističe posebnu ulogu sindikata i udruženja poslodavaca u osiguranju jednake zaštite prava na rad i uvjeta pri zapošljavanju te osigurava nepostojanje bilo direktne ili indirektno diskriminacije na osnovu spola među svojim članovima.<sup>77</sup>

Na nivou države, a u vezi osiguranja prava na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk postoji još i Zakon o radu u institucijama BiH koji doduše u članu 6 direktno ne navodi zabranu diskriminacije po osnovu udruživanja u sindikate. Međutim, u članovima 3. do 5. regulira se pravo uposlenika/ca da se po svom slobodnom izboru organiziraju u sindikat ili se u njega učlane, te zabranjuje se stavljanje uposlenika/ce u bilo kakav nepovoljan položaj zbog članstva u sindikatu. Sindikat se može osnovati bez ikakvog prethodnog odobrenja, a njegova zakonita djelatnost se ne može trajno ili privremeno zabraniti. Poslodavcima/kinjama je zabranjeno miješanje u uspostavu, funkcioniranje ili upravljanje sindikatom, kao i kontroliranje sindikata putem pružanja pomoći ili zagovaranja. Također, Zakon definiira i reprezentativni sindikat<sup>78</sup> što u stvari podrazumijeva sindikat registriran na razini Bosne i Hercegovine koji mora potvrditi Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, što, ako se pozovemo na diskusije i probleme oko registracije i autorizacije za postojanje sindikata koje je vodio ILO Komitet u vezi sa primjenom Konvencije 98, potencijalno može biti jako problematično. Takođe, problematično je i to što je u nekim oblastima jedino

<sup>75</sup> Zakon o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini, "Službeni glasnik BiH" broj: 59/09.

<sup>76</sup> Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst, "Službeni glasnik BiH" broj: 32/10.

<sup>77</sup> Član 14.2 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH, ibidem.

<sup>78</sup> Članovi 92 do 94.

reprezentativnom sindikatu dozvoljeno djelovanje u ime uposlenika/ca. Jednom kada je potvrđen, reprezentativni sindikat ima pravo biti konsultiran prije donošenja općeg akta koji se tiče radnog statusa i plaće njegovih članova/ica, pratiti postupa li poslodavac/kinja u skladu sa propisima koji štite radne odnose, prijaviti svaku povredu propisa upravnom inspektor/ici, pomagati i zastupati zaposlenike/ce na njihov zahtjev u slučajevima povreda njihovih prava, disciplinskog postupka ili postupka naknade štete. Također, reprezentativni sindikat je taj koji može organizirati i sprovesti štrajk u svrhu zaštite i ostvarivanja ekonomskih i socijalni interesa uposlenika/ca.

Zakon o radu u institucijama BiH regulira pravo na štrajk čija organizacija i sprovođenje je dozvoljeno svakom reprezentativnom sindikatu u skladu sa Zakonom o štrajku i drugim propisima na snazi, a u svrhu zaštite i ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava i interesa uposlenika/ca.<sup>79</sup> Organizacija štrajka je dozvoljena pod uvjetom da je sporno pitanje upućeno poslodavcu i da je prošao rok od 15 dana od upućivanja tog pitanja, da se do tog dana sporno pitanje nije riješilo i da je poslodavac pismeno, 48 sati unaprijed, obaviješten o štrajku. Ovdje se treba istaći problem nejasnoće na koji se Zakon o štrajku odnosi ova odredba jer na državnom nivou takav zakon ne postoji. Zakon predviđa i izuzetke od dozvole učešća u štrajku uposlenika/ca u slučajevima kada je uposlenik/ca postigao/la sporazum o rješavanju spornog pitanja arbitražom, te ako uposlenik/ca radi u osnovnim službama ili službama održavanja koje određuje poslodavac nakon konsultacije sa reprezentativnim sindikatima (što potencijalno, mada ne nužno, može biti problematično). U slučaju da se uposlenik/ca ponaša u suprotnostima sa ovim izuzecima ili ako za vrijeme štrajka namjerno ili krajnjom nepažnjom nanese štetu poslodavcu/kinji smatrat će se da čini težu povredu službene dužnosti te zbog toga može dobiti otkaz ugovora o radu bez poštivanja otkaznog roka, a poslodavcu/kinji će biti dužan/a namiriti prouzrokovanu štetu u cjelokupnom iznosu. Međutim, ako uposlenik/ca sudjeluje u štrajku u skladu odredbama ovog Zakona neće se smatrati da vrši povredu služben dužnosti, niti smije biti stavljen u nepovoljniji položaj od drugih uposlenika/ca zbog organiziranja ili učešća u štrajku. Također, ovaj Zakon zabranjuje prisiljavanje uposlenika/ca na učešće u štrajku. Na kraju, treba još istaći da je u članu 102. ovog Zakona predviđena novčana kazna za poslodavca u slučajevima ako uposleniku/ci onemogućiti pravo na štrajk ili ga/ju stavi u nepovoljan položaj zbog organizacije ili sudjelovanja u štrajku. Doduše, treba primijetiti da su određeni iznosi ovih kazni, iako čak nedavno i uvećani u izmjenama i dopunama iz 2010. godine, prilično simbolični (od 800 do 3.000 KM) što postavlja pitanje efikasnosti ove odredbe.

Zakon o radu u institucijama BiH reguliše i način zaključivanja kolektivnog ugovora u pisanom ugovoru između uposlenika/ca i poslodavca/kinje.<sup>80</sup> Uz uslove

<sup>79</sup> Članovi 95 do 97.

<sup>80</sup> Članovi 90 i 91.

da imaju punomoć svakog pojedinačnog sindikata odnosno poslodavca/kinje, u ime uposlenika/ca mogu pregovarati sindikat ili više sindikata, dok u ime poslodavca/kinje mogu pregovarati jedan ili više poslodavaca/kinja ili udruženje poslodavaca/kinja.

Takođe, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>81</sup> i državni službenici/e imaju pravo osnovati ili se učlaniti, ali ne i biti obavezni da se učlane, u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom, te imaju pravo štrajkovati u skladu sa zakonom. Opet, ovdje baš nije najjasnije na koji se zakon pozivaju ove odredbe, te koji zakon reguliše način udruživanja u sindikate i način organiziranja štrajka državnih službenika u institucijama BiH.

Što se tiče uposlenika/u državnim službama na entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu prava na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk uređuju Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine,<sup>82</sup> Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske<sup>83</sup> i Zakon o državnoj službi u organima uprava Brčko Distrikta.<sup>84</sup> Kao što je to slučaj i sa Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine ne uređuje načine organizovanja štrajka. Naime, na isti način kao što to predviđa Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o državnoj službi Federacije BiH priznaje pravo državnim službenicima da se učlane u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom, te da štrajkuju u skladu sa zakonom.<sup>85</sup> Opet naravno bez ikakvih naznaka na koji se zakon pozivaju, a Zakon o štrajku u Federaciji Bosne i Hercegovine,<sup>86</sup> pored štrajka u vojsci i pripadnika ministarstava unutarnjih poslova, direktno izostavlja i pripadnike organa uprave i službi za upravu u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovaj problem iznio je i ILO u svom zadnjem *Direktnom zahtjevu* u vezi sa ILO konvencijom br. 87. U Republici Srpskoj, u Zakonu o administrativnoj službi Republike Srpske u članu 85. stav 1 tačke 7 i 8, ova prava su priznata na isti način kao u gore pomenuta dva zakona, tj. opštim odredbama koje priznaju pravo na štrajk i udruživanje u sindikate u skladu sa zakonom. U Zakonu o štrajku<sup>87</sup> u Republici Srpskoj nema ograničavanja niti izostavljanja pripadnika bilo koje službe ili organa po pitanju organizovanja štrajka.

<sup>81</sup> Član 15, stav 1 alineje h) i i), Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, "Službeni glasnik BiH" broj: 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 50/08, 43/09 i 8/10.

<sup>82</sup> "Službene novine FBiH" broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06, izmjene i dopune od 20.12.2011. u trenutku pisanja izvještaja nisu objavljene u Službenim novinama FBiH.

<sup>83</sup> "Službeni glasnik RS" broj: 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06 i 20/07.

<sup>84</sup> "Službeni glasnik Brčko Distrikta" broj: 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08 i 25/09.

<sup>85</sup> Član 18 stav 1 alineje h) i i).

<sup>86</sup> "Službene novine Federacije BiH" broj: 14/00.

<sup>87</sup> "Službeni glasnik RS" broj: 111/08.

Pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk zaposlenih u državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta priznato je Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta,<sup>88</sup> dok je način organizacije štrajka u tijelima Brčko Distrikta reguliran Zakonom o štrajku Brčko Distrikta.<sup>89</sup>

U pogledu regulisanja prava na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk na entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu bitno je izdvojiti Zakon o radu u Federaciji BiH,<sup>90</sup> Zakon o vijeću uposlenika Federacije Bosne i Hercegovine,<sup>91</sup> Zakon o štrajku Federacije BiH,<sup>92</sup> Zakon o radu Republike Srpske – prečišćeni tekst,<sup>93</sup> Zakon o štrajku Republike Srpske,<sup>94</sup> Zakon o savjetima radnika Republike Srpske,<sup>95</sup> Zakon o ekonomsko-socijalnom savjetu Republike Srpske,<sup>96</sup> Zakon o radu Brčko Distrikta – prečišćeni tekst<sup>97</sup> i Zakon o štrajku Brčko Distrikta.<sup>98</sup>

Zakon o radu u Federaciji Bosne i Hercegovine,<sup>99</sup> Zakon o radu Republike Srpske<sup>100</sup> i Zakon o radu Brčko Distrikta<sup>101</sup> u opštoj odredbi o zabrani diskriminacije direktno navode članstvo ili nečlanstvo u sindikatu kao osnovu za zabranu diskriminacije. Pravo na učlanjenje u sindikate definišu Zakon o radu Federacije BiH,<sup>102</sup> Zakon o radu Republike Srpske,<sup>103</sup> te Zakon o radu Brčko Distrikta<sup>104</sup> gotovo na identičan način kako je to urađeno u Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine. Prema ovim odredbama uposlenici/ce imaju pravo, po svom slobodnom izboru organizovati sindikate, te se u njih učlaniti ili isčlaniti. Također i poslodavci/kinje imaju pravo, po svom slobodnom izboru, osnovati udruženja poslodavaca/kinja, te se u njih učlaniti ili isčlaniti. Uposlenik/ca odnosno poslodavac/kinja ne može biti stavljen/a u nepovoljniji položaj zbog članstva ili nečlanstva u sindikatu, odnosno udruženju poslodavaca/

<sup>88</sup> Član 7 stav 1 alineje f) i l).

<sup>89</sup> “Službeni glasnik BD” broj: 3/06.

<sup>90</sup> “Službene novine Federacije BiH” broj: 43/99, 32/00, 29/03.

<sup>91</sup> “Službene novine Federacije BiH” broj: 38/04.

<sup>92</sup> “Službene novine Federacije BiH” broj: 14/00.

<sup>93</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 55/07.

<sup>94</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 111/08.

<sup>95</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 26/01.

<sup>96</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 110/08.

<sup>97</sup> “Službeni glasnik BD” broj: 19/06, 19/07 i 25/08.

<sup>98</sup> “Službeni glasnik BD” broj: 3/06.

<sup>99</sup> Član 5 Zakona o radu Federacije BiH.

<sup>100</sup> Član 5 Zakona o radu RS.

<sup>101</sup> Član 4 Zakona o radu BD.

<sup>102</sup> Članovi 9-11.

<sup>103</sup> Članovi 6-9.

<sup>104</sup> Članovi 5-8.

kinja. I sindikat i udruženja poslodavaca/kinja mogu se osnovati bez ikakvog prethodnog odobrenja, te se njihova zakonita djelatnost ne može trajno ili privremeno zabraniti. Poslodavcima/kinjama ili udruženjima poslodavaca/kinja zabranjeno je miješanje u uspostavljanje, funkcioniranje ili upravljanje sindikatom, zagovaranje ili pružanje pomoći sindikatu s ciljem kontroliranja takvog sindikata. Također i sindikatima je zabranjeno miješanje u uspostavljanje, funkcioniranje ili upravljanje udruženjima poslodavaca/kinja. U ovom smislu značajne su i odredbe Zakona o radu Federacije BiH<sup>105</sup> i Zakona o radu Republike Srpske,<sup>106</sup> koje zabranjuju poslodavcu/kinji da bez prethodne saglasnosti nadležnog ministarstva za rad otkaže ugovor o radu sindikalnom povjereniku/ci za vrijeme obavljanja njegove/njene dužnosti i šest mjeseci nakon obavljanja te dužnosti u Federaciji BiH, odnosno godinu dana u Republici Srpskoj. Član 78 Zakona o radu Brčko Distrikta zabranjuje poslodavcu/kinji otpuštanje sindikalnih povjerenika/ca bez prethodnog konsultiranja sa sindikatom za vrijeme obavljanja njegove/njene dužnosti ili tokom tri mjeseca nakon što je sindikalni povjerenik/ica završio/la obavljanje svoje dužnosti. ILO komitet je u svojim individualnim opažanjima/primjedbama u vezi Konvencije br. 98 izrazio svoju zabrinutost u vezi sa ovim odredbama. Ove odredbe ipak dozvoljavaju otpuštanje sindikalnih predstavnika/ca, te potencijalno mogu biti zloupotrijebljene. Značajno je istaknuti i to da član 139 Zakona o radu u Federaciji BiH predviđa mogućnost da na zahtjev uposlenika/ce izabranog/e na profesionalnu funkciju u sindikatu prava i obaveze iz radnog odnosa miruju, a najduže četiri godine, od dana izbora odnosno imenovanja.

Zakon o radu Republike Srpske određuje reprezentativnost sindikata i udruženja poslodavaca/kinja, te način utvrđivanja i preispitivanje utvrđivanja njihove reprezentativnosti.<sup>107</sup> Tako se sindikat smatra reprezentativnim ako je osnovan i djeluje na načelima sindikalnog organiziranja i djelovanja nezavisno od državnih organa i poslodavaca/kinja i pretežno se finansira iz članarine i drugih sopstvenih sredstava.<sup>108</sup> Reprezentativni sindikat kod poslodavca mora imati u svom članstvu najmanje 20% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca/kinje,<sup>109</sup> odnosno reprezentativni sindikat u grani ili djelatnosti mora imati u svom članstvu najmanje 20% zaposlenih u toj grani ili djelatnosti.<sup>110</sup> Ovaj zakon još samo priznaje reprezentativni sindikat na nivou Republike Srpske koji u svom članstvu ima najmanje 20% od ukupno zaposlenih u Republici Srpskoj prema podacima Republičkog zavoda za

<sup>105</sup> Član 93.

<sup>106</sup> Član 131.

<sup>107</sup> Članovi 142-157.

<sup>108</sup> Član 142 Zakona o radu RS.

<sup>109</sup> Član 143 ibidem.

<sup>110</sup> Stav 1 član 144 ibidem.

statistiku.<sup>111</sup> S druge strane, udruženje poslodavaca/kinja se smatra reprezentativnim ako je upisano u registar u skladu sa zakonom<sup>112</sup> i ako je u njega učlanjeno ne manje od 20% poslodavaca od ukupnog broja poslodavaca u privrednim granama ili djelatnostima, na nivou Republike Srpske, koji zapošljavaju najmanje 20% zaposlenih u od ukupnog broja zaposlenih u privrednim granama ili djelatnostima Republike Srpske.<sup>113</sup> Reprezentativnost sindikata kod poslodavca utvrđuje poslodavac u prisustvu predstavnika/ca zainteresiranih sindikata, odnosno nadležni ministar na prijedlog Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca/kinja (Odbor za reprezentativnost) u slučaju ako im nije utvrđena reprezentativnost u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva ili ako smatra da reprezentativnost sindikata nije utvrđena sa ovim zakonom.<sup>114</sup> Na prijedlog Odbora za reprezentativnost nadležni ministar utvrđuje i reprezentativnost sindikata na nivou Republike Srpske, ili u grani ili djelatnosti, te reprezentativnost udruženja poslodavaca/kinja na nivou Republike Srpske, ili u grani ili djelatnost.<sup>115</sup> Odbor za reprezentativnost se sastoji od po tri predstavnika/ce Vlade Republike Srpske, reprezentativnog sindikata i reprezentativnog udruženja poslodavaca/kinja.<sup>116</sup> Naravno ovdje je malo zbunjujuće kako objasniti način kako su reprezentativnost sindikata i udruženja poslodavaca/kinja stekli predstavnici u Odboru za reprezentativnost kad su oni ti koji tek trebaju da odlučuju o reprezentativnosti. Iako sa odabirom 9 članova u Odboru potencijalne manipulacije su minimizirane, ni ovaj način utvrđivanja reprezentativnosti nije lišen mogućnosti manipulacije.

Upis sindikalnih organizacija u registar, putem Pravilnika o upisu sindikalnih organizacija u registar,<sup>117</sup> regulisan je jedino u Republici Srpskoj. Kako je već problematizovao ILO komitet u svom zadnjem direktnom zahtjevu upućenom Bosni i Hercegovini u vezi implementacije ILO konvencije br. 78, ovaj Pravilnik kao najširi oblik organizacije sindikata u Republici Srpskoj priznaje samo asocijacije sindikata organiziranih na nivou Republike Srpske.<sup>118</sup> Na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta još uvijek nema pravilnika koji direktno regulišu registraciju sindikalnih organizacija, pa se ona vrši u skladu sa važećim zakonima o udruženjima i fondacijama.

<sup>111</sup> Stav 2 član 144 ibidem.

<sup>112</sup> Član 145 ibidem.

<sup>113</sup> Član 146 ibidem.

<sup>114</sup> Član 147 ibidem.

<sup>115</sup> Član 148 ibidem.

<sup>116</sup> Član 149 ibidem.

<sup>117</sup> "Službeni glasnik RS" broj: 101/06.

<sup>118</sup> Član 2 Pravilnika o upisu sindikalnih organizacija u registar, "Službeni glasnik RS" broj: 101/06.



Zakoni o radu također predviđaju još jedan vid organiziranja radnika/ca, a zastupanja njihovih ekonomskih i socijalnih prava i interesa. To su vijeća uposlenika, odnosno savjeti radnika, koji se mogu osnovati na zahtjev najmanje 20% uposlenika ili sindikata kod poslodavca u Federaciji BiH, odnosno najmanje jedna trećina radnika ili nadležni organi sindikata koji u svom članstvu imaju najmanje 20% radnika zaposlenih kod poslodavaca u Republici Srpskoj. Ova vijeća/savjeti se mogu osnovati kod poslodavaca koji imaju u radnom odnosu najmanje 15 uposlenika (osim uposlenika u vojsci, policiji, organima uprave i službama za upravu u Federaciji BiH, odnosno vojsci, policiji i organima pravosuđa i uprave u Republici Srpskoj). Posebni zakoni, Zakon o vijeću uposlenika Federacije BiH<sup>119</sup> i Zakon o savjetima radnika Republike Srpske<sup>120</sup> regulišu način i postupak osnivanja vijeća uposlenika/savjeta radnika i pitanja u vezi sa radom i djelovanjem istih. U svom zadnjem direktnom zahtjevu u vezi sa primjenom ILO Konvencije br. 78, ILO komitet je ponovo izrazio zabrinutost oko potencijalnog zakonodavnog privilegovanja vijeća uposlenika/savjeta radnika u odnosu na sindikate. S druge strane interesantno je pomenuti da je tokom analize razlika u djelovanju vijeća uposlenika/savjeta radnika i sindikata ICVA u svom izvještaju došla do zaključka da u suštini paralelizma djelovanja vijeća/savjeta i sindikata nema, te da je u interesu zaposlenika da djeluju i kroz vijeće/savjete i da se učlane u sindikate.<sup>121</sup> Sudske prakse u ovom pogledu nema tako da je zaista teško ocijeniti da li se radi samo o površnom čitanju zakona (kako to ICVA ističe) ili pak ipak postoji neki paralelizam odnosno privilegovanje jednog u odnosu na drugo.

#### 4. PRAVO NA SOCIJALNU SIGURNOST

Član 9. PESK:

*Države članice ovoga Pakta priznaju svakome pravo na socijalnu sigurnost, uključujući socijalno osiguranje.*

Pravo na socijalnu sigurnost obuhvata i socijalno osiguranje i socijalnu pomoć. Pristup socijalnoj sigurnosti iz perspektive ljudskih prava odstupa od tradicionalne ekonomije socijalne zaštite: “pristup iz perspektive ljudskih prava oslovljava pitanja koja se odnose na sisteme socijalne sigurnosti, odgovornost države i beneficije u modernom svijetu u kojem više plate ne mogu biti posmatrane kao univerzalna veza sa socijalnom sigurnosti.”<sup>122</sup> Ovo stajalište potvrdio je i Komitet za ekonomska, socijalna

<sup>119</sup> Zakon o vijeću uposlenika, “Službene novine Federacije BiH” broj: 38/04.

<sup>120</sup> Zakon o savjetima radnika, “Službeni glasnik RS” broj: 26/01.

<sup>121</sup> ICVA, *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći*, 2010., str. 1, ibidem.

<sup>122</sup> Lucie Lamarche, “The right to social security in the International Covenant on Economic,

i kulturna prava UN-a u svom Generalnom komentaru 19 koji je posvećen isključivo tumačenju prava na socijalnu sigurnost u kome se po prvi put na jednom mjestu daje pregled obaveza države po pitanju ispunjavanja prava na socijalnu sigurnost.

Primjećujući da pravo na socijalnu sigurnost ima glavnu ulogu u osiguranju ljudskog dostojanstva za sve osobe,<sup>123</sup> te da igra važnu ulogu u smanjenju siromaštva i sprječavanju socijalne isključenosti,<sup>124</sup> Komitet za ESK prava u svom Generalnom komentaru 19 ističe da:

*“pravo na socijalnu sigurnost obuhvata pravo na pristup i očuvanje beneficija bilo u novčanom obliku ili u obliku robne pomoći, bez diskriminacije a kako bi se osigurala zaštita, inter alia, od (a) nedostatka zarade putem rada uzrokovanog bolesti, invaliditetom, majčinstvom, povredom na radu, nezaposlenošću, starom dobi, ili smrću člana porodice; (b) nedostatka sredstava potrebnih da se omogući pristup zdravstvenoj zaštiti; (d) nedovoljne porodične podrške, naročito za djecu i odrasle osobe koje zavise od drugih.”<sup>125</sup>*

Naravno, sve države članice moraju poduzeti efektivne mjere u okviru maksimuma svojih raspoloživih resursa kako bi u potpunosti bez diskriminacije ostvarile pravo svih osoba na socijalnu sigurnost, uključujući socijalno osiguranje. Vrlo važno je istaći da je Komitet zauzeo stav da mjere koje se koriste za osiguranje beneficija socijalne sigurnosti ne mogu biti usko definirane i da u svakom slučaju moraju garantirati svim ljudima minimum uživanja ljudskih prava.<sup>126</sup> U tački 10 Generalnog komentara 19 Komitet je istakao da se prema socijalnoj sigurnosti treba ophoditi kao prema društvenom dobru, a ne kao običnom instrumentu ekonomske ili finansijske politike.

Razmatrajući elemente prava na socijalnu sigurnost koji mogu biti različiti zavisno od različitih uvjeta Komitet je istakao brojne neophodne faktore koji se moraju primjenjivati u svim okolnostima. To su:

- **dostupnost** – sistem socijalne sigurnosti mora biti uspostavljen prema domaćim zakonima, održiv kako bi osigurao da ovo pravo može biti ostvarivo kako za sadašnje tako i za buduće generacije, a odgovornost za uspješno upravljanje i nadgledanje sistema moraju preuzeti javne vlasti;
- **socijalni rizici i nepredviđene okolnosti** – sistem socijalne sigurnosti bi trebao predvidjeti pokriće za devet osnovnih oblasti socijalne sigurnosti;

— — — — —  
Social and Cultural Rights”, Audrey Chapman i Sage Russell (ur) *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2002, str. 89, (89-114).

<sup>123</sup> Tačka 1 Generalnog komentara 19.

<sup>124</sup> Tačka 3 Generalnog komentara 19.

<sup>125</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Social Security, General comment No. 19, Adopted on 23 November 2007, UN doc. E/C.12/GC/19 4 February 2008, dostupno na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html>, (pristupljeno 30.12.2011.godine).

<sup>126</sup> Tačka 4, Generalni komentar 19.

- **adekvatnost** beneficija, bilo u novcu ili robnoj pomoći, u količini i trajanju na način na koji bi svako mogao dostojanstveno i bez diskriminacije ostvariti svoja prava na porodičnu zaštitu i pomoć, adekvatne standarde života i adekvatan pristup zdravstvenoj njezi;
- **pristupačnost** na način da se između ostaloga osigura univerzalno *pokriće*, sa razumnim, proporcionalnim i transparentnim *uvjetima za pristup* beneficijama, uz doprinose koje mogu *priuštit*i svi bez da kompromitiraju ostvarenje drugih prava, uz *informiranje* svih osoba i organizacija o svim njihovim pravima na socijalnu sigurnost, uz *fizički dostupan* pristup beneficijama i informacijama naročito osobama sa invaliditetom, migrantima i osobama koje žive u udaljenim područjima, kao i u oblastima u situacijama oružanog sukoba;
- **odnos sa drugim pravima** na način da pravo na socijalnu sigurnost igra značajnu ulogu, ali ne i jedinu, u pomoći pri ostvarenju mnogih drugih prava iz Pakta.

Prema Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a devet osnovnih oblasti o kojima treba voditi računa u sistemu socijalne sigurnosti su:<sup>127</sup>

- (1) *zdravstvena njega* – sistemi zdravstvene zaštite moraju biti uspostavljeni tako da pružaju adekvatan pristup zdravstvenim uslugama svim osobama;
- (2) *bolest* – novčane beneficije trebaju biti osigurane onima koji su u nemogućnosti da rade zbog lošeg zdravlja kako bi im se omogućilo da pokriju periode gubitka zarade, dok osobe koje duži period pate od ovakvih bolesti bi trebalo da imaju pristup beneficijama po osnovu invalidnosti;
- (3) *starost* – državnim zakonom propisani planovi socijalne sigurnosti koji osiguravaju beneficije starijim osobama, počevši od određene starosne dobi, uključujući i osiguranje beneficija koje se ne moraju ostvariti putem doprinosa za sve starije osobe koje do određene starosne dobi nisu uspjele osigurati beneficije na drugi način;
- (4) *nezaposlenost* – pored promocije zapošljavanja, beneficije koje pokrivaju gubitak ili nedostatak zarade zbog nemogućnosti pronalaska ili održavanja odgovarajućeg zaposlenja koje se isplaćuju određeni period nakon čega se nezaposlenoj osobi treba osigurati socijalna pomoć, kao i pokriće za druge radnike uključujući one koji rade pola radnog vremena, povremeno, u sezoni, koji su samozaposleni te one koji rade u atipičnim oblicima neformalne ekonomije;
- (5) *ozljede na poslu* – osiguranje zaštite radnicima/cama koji su povrijeđeni/e tokom zaposlenja ili drugog produktivnog rada i njihovim porodicama koja podrazumijeva oblike pristupa zdravstvenoj njezi i novčanim

<sup>127</sup> Generalni komentar 19.

beneficijama, a koja ne smije biti uslovljena dužinom zaposlenja ili osiguranja radnika/ice;

- (6) *podrška djece i porodici* – beneficije za porodice, uključujući novčanu pomoć i socijalne službe, bez diskriminacije, koje su neophodne za realizaciju prava djece i zavisnih odraslih osoba i koje su dovoljne za hranu, odjeću, dom, vodu, sanitacijske potrebe i druga odgovarajuća prava;
- (7) *majčinstvo* – osigurano plaćeno porodiljsko odsustvo svim ženama uključujući one koje su uključene u atipični rad, te medicinske beneficije koje pokrivaju perinatalnu njegu, porod, postnatalnu brigu i potrebnu brigu u bolnicama za žene i djecu;
- (8) *invaliditet* – pružiti adekvatnu novčanu podršku osobama sa invaliditetom na dostojanstven način i odražavajući potrebe za pomoć i druge troškove koji su često vezani uz invaliditet, a ta pomoć bi trebala pokriti i članove/ice porodice i druge neformalne njegovatelje/ice;
- (9) *preživjeli i djeca bez roditelja* – osigurati beneficije koje trebaju pokriti i troškove sahrane za preživjele i djecu bez roditelja nakon smrti hranitelja/ice koji je bio/la pokrivena nekim oblikom socijalne sigurnosti ili imao/la prava na penziju, te im bez diskriminacije osigurati pristup sistemu socijalnog sigurnosti.

Komiteta ističe obavezu države članice da garantuje uživanje prava na socijalnu sigurnost bez direktne ili indirektna diskriminacije u zakonu i *de facto* na osnovu rase, boje, spola, godina, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja, fizičkog ili mentalnog onesposobljenja, zdravstvenog statusa (uključujući HIV/AIDS), seksualne orijentacije, i građanskog, političkog, društvenog ili drugog statusa.<sup>128</sup> Ovdje treba istaknuti da su direktno nabrojani osnovi za diskriminaciju prošireni u odnosu na ranije Generalne komentare, ali s obzirom da je se radi o posljednjem komentaru Komiteta podrazumijeva se da se direktne zabrane odnose i na druga prava. Nadalje, Komitet je napomenuo da države trebaju posvetiti posebnu pažnju osobama i grupama koje se tradicionalno suočene sa teškoćama ostvarivanja ovog prava, a naročito žene, nezaposleni, radnici neadekvatno zaštićeni socijalnim osiguranjem, osobe koje rade u neformalnoj ekonomiji, bolesni ili povrijeđeni radnici, osobe sa invaliditetom, starije osobe, djeca i odrasle zavisne osobe, radnici koje rade od kuće, radnici koje rade u domaćinstvima, manjinske grupe, izbjeglice, tražioci azila, interno raseljene osobe, povratnici, osobe koje nisu državljani zemlje u kojoj borave, zatvorenici i osobe u pritvoru. Dakle, pored nediskriminacije, jednakost je bitan princip kojim se Komitet vodi tako da je pozitivna diskriminacija (afirmativna akcija) jedna od mogućih intervencija države u pogledu ostvarivanja

<sup>128</sup> Tačke 29-30, Generalni komentar 19.

prava, pored ostalog i prava na socijalnu sigurnost, za osobe i grupe koja su tradicionalno suočene sa teškoćama ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Države članice trebaju poduzeti sve korake kako bi eliminirali faktore koji sprječavaju osobe i grupe koje su tradicionalno suočene sa teškoćama ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u jednakom uplaćivanju doprinosa u programe socijalne sigurnosti i osigurati da se ti faktori uzmu u obzir tokom izrade programa socijalne sigurnosti.<sup>129</sup>

U pogledu prava na socijalnu sigurnost u Generalnom komentaru 19, navode se i minimalne temeljne obaveze države članice koje se moraju pokušati ostvariti na svaki mogući način koristeći sve raspoložive resurse. Od država se zahtijeva: *(a) da osiguraju pristup planu socijalne sigurnosti koji pruža minimalni neophodni nivo beneficija svim osobama i porodicama i koji će im omogućiti da barem ostvare neophodnu zdravstvenu njegu, osnovno sklonište i smještaj, vodu i sanitaciju, prehrambene namirnice i najosnovnije oblike obrazovanja. Ako država članica ne može pružiti ovaj minimalni nivo za sve rizike i nepredviđene okolnosti u sklopu maksimalno dostupnih resursa, Komitet predlaže da država članica, nakon iscrpnog procesa konsultacija, odabere osnovnu grupu socijalnog rizika i neočekivanih okolnosti; (b) da na nediskriminatornoj osnovi osigura pravo pristupa sistemima ili planovima socijalne sigurnosti, posebno za ranjive i marginalizirane osobe i grupe; (c) da poštuje postojeće planove socijalne sigurnosti i štiti ih od nerazumnog uplitanja; (d) da usvoji i implementira državnu strategiju socijalnog osiguranja i plan akcije; (e) da poduzme ciljne korake za implementaciju planova socijalnog osiguranja, naročito onih planova koji štite ranjive i marginalizirane osobe i grupe; (f) da nadgleda opseg ostvarenja prava na socijalnu sigurnost.*<sup>130</sup>

Ovdje je jako bitno istaći činjenicu da Komitet u izuzetnim slučajevima kada država članica zaista ne može ispuniti minimalni nivo pristupa pravu na socijalnu sigurnost 'dozvoljava' odabir određene grupe socijalnog rizika i nepredviđenih okolnosti što ustvari podrazumijeva da sve osobe unutar te odabrane grupe moraju imati jednak pristup sistemu socijalne sigurnosti bez diskriminacije. U kontekstu Bosne i Hercegovine, ovaj komentar znači da sve osobe sa invaliditetom bez obzira na način na koji su zadobili invaliditet (u miru ili u ratu) trebaju imati isti pristup sistemu socijalne sigurnosti.

Nadalje, u kontekstu Bosne i Hercegovine i pitanja nadležnosti vezanih uz implementaciju ESK prava generalno, i socijalne sigurnosti specifično, treba istaći da je Komitet podvukao i to

<sup>129</sup> Tačke 31-39, Generalni komentar 19.

<sup>130</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Social Security, General comment No. 19, Adopted on 23 November 2007, UN doc. E/C.12/GC/19 4 February 2008, tačka 59, dostupno na <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html>, (pristupljeno 30.12.2011. godine).

*“(...) da gdje je odgovornost za implementaciju prava na socijalno osiguranje delegirana na regionalne ili lokalne vlasti ili je pod ustavnom ovlasti državnog tijela, država članica zadržava obavezu da se pridržava Pakta te zbog toga treba osigurati da ove regionalne ili lokalne vlasti efikasno nadgledaju neophodne servise i sadržaje socijalnog osiguranja, kao i efikasnu implementaciju sistema.”<sup>131</sup>*

Nadalje, Komitet naglašava važnost nadgledanja efikasnog ostvarivanja prava na socijalnu sigurnost i uspostavljanja neophodnih mehanizama ili institucija za tu namjenu, te razvoja indikatora i pokazatelja ostvarivanja prava na socijalnu sigurnost u državnim strategijama i planovima akcije radi pomoći pri nadgledanju.<sup>132</sup> Svaka osoba ili grupa kojoj je povrijeđeno pravo na socijalnu sigurnost treba imati pristup efikasnom sudskom ili drugom odgovarajućem pravnom lijeku na državnom, ali i na međunarodnom nivou.<sup>133</sup>

Bosna i Hercegovina ratifikovala je i ILO Konvenciju br. 102 o minimumu standarda socijalne sigurnosti, te Konvenciju br. 121 o naknadama vezanim za povredu na radu. ILO Konvencija br. 102 propisuje minimum standarda koje svaka država, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, mora ispuniti u pogledu pružanja socijalne sigurnosti. Minimum standarda se odnosi na obezbjeđenje zdravstvene njege, naknade u slučaju bolesti, naknade za slučaj nezaposlenosti, starosne penzije, porodične naknade, porodijske naknade, naknade za slučaj invalidnosti i naknade preživjelim. Dodatno, Konvencija br. 121 propisuje uslove vezane za obezbjeđenje naknade vezane za povrede stečene na radu.

#### **4.1. Pravo na socijalnu sigurnost u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine**

Sistem socijalne sigurnosti u BiH obuhvata socijalno osiguranje, socijalnu pomoć, porodičnu i dječiju zaštitu, te boračku zaštitu. Pravo na socijalnu sigurnost, kao i sva prethodno obrađivana ekonomska, socijalna i kulturna prava, ne spada u pravo koje je direktno zagarantovano Ustavom Bosne i Hercegovine. Također, s obzirom na složenost državnog uređenja, oblast socijalne sigurnosti gotovo je isključivo u nadležnosti entiteta, odnosno Brčko Distrikta. Izuzetak su pitanja socijalne sigurnosti koja su regulirana putem Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine i Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, a koja se isključivo odnose na uposlenike unutar institucija i javnih preduzeća Bosne i Hercegovine.

Ustav FBiH garantuje pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu (segment socijalne sigurnosti)<sup>134</sup> dok su za realizaciju socijalne politike i obezbjeđenje socijalne zaštite

<sup>131</sup> Ibidem, tačka 73.

<sup>132</sup> Tačke 74-76, Generalni komentar 19.

<sup>133</sup> Tačka 77, Generalni komentar 19.

<sup>134</sup> Sekcija II, član 2.

nadležni su i entiteti i kantoni.<sup>135</sup> Ustav RS detaljnije određuje pravo na socijalnu sigurnost navodeći u članu 43:

*“Pravo zaposlenih i članova njihovih porodica na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorom.*

*Jamči se, pod uslovima utvrđenim zakonom, pravo na materijalno obezbjeđenje za vrijeme privremene nezaposlenosti.*

*Građani koji su djelimično sposobni za rad obezbjeđuju se osposobljavanjem za odgovarajući posao i uslovi za njihovo zapošljavanje u skladu sa zakonom.*

*Republika obezbjeđuje pomoć i socijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad i nemaju sredstva za izdržavanje.”*

Lista entitetskih zakonskih akata putem kojih se pružaju mogućnosti pristupa sistemu socijalne sigurnosti (uključujući i pripadnike ranjivih grupa) data je u nastavku teksta, dok će se nešto kasnije obratiti pažnja na pojedine odredbe navedenih zakonskih propisa prema gore pomenutih devet oblasti socijalne sigurnosti.

Zakonski akti u vezi socijalne sigurnosti koji važe na teritoriji Federacije BiH: Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom (Službene novine FBiH broj: 36/99, 54/04, 39/06, 14/09); Zakon o doprinosima (Službene novine FBiH broj: 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 14/08); Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju (Službene novine FBiH broj: 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06); Zakon o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (Službene novine FBiH broj: 42/04 i 15/05); Zakon o potraživanjima u postupku privatizacije po osnovu razlike primanja korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (Službene novine FBiH broj: 41/98, 55/00, 27/02); Zakon o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 49/00, 32/01 i 18/05); Zakon o vrstama i postotcima tjelesnih onesposobljenosti (Službene novine FBiH broj: 42/04 i 48/04); Zakon o smještaju djece u druge porodice (Službeni list SR BiH broj: 9/78); Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 35/05, 41/05); Zakon o raseljenim osobama i povratnicima u Federaciju Bosne i Hercegovine i izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH broj: 15/05); Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba (Službene novine FBiH broj: 55/00, 41/01, 22/05, 9/08); Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službene novine FBiH broj: 46/10); Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službene novine FBiH broj: 30/97, 7/02 i 70/08).

Zakonski akti iz oblasti socijalne sigurnosti koji su relevantni u Republici Srpskoj: Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata – prečišćeni tekst (Službeni glasnik RS broj: 24/10); Zakon o dječijoj zaštiti (Službeni glasnik RS broj: 4/02, 17/08 i 01/09); Zakon o doprinosima – prečišćeni tekst (Službeni glasnik broj: RS 31/09, 1/11); Zakon

<sup>135</sup> Sekcija III, član 2 Ustava FBiH.

o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida – prečišćeni tekst (Službeni glasnik RS broj: 54/09); Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske (Službeni glasnik broj: 46/04, 53/04, 20/07, 55/07, 59/08, 118/09); Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Službeni glasnik RS broj: 134/11); Zakon o ostvarivanju prava na starosnu penziju određenih kategorija osiguranika (Službeni glasnik RS broj: 33/08); Zakon o penzijskom rezervnom fondu Republike Srpske (Službeni glasnik RS broj: 73/08 i 50/10); Porodični zakon (Službeni glasnik RS broj: 54/02, 41/08); Zakon o raseljenim licima, povratnicima i izbjeglicama u Republici Srpskoj (Službeni glasnik RS broj: 42/05); Zakon o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS broj: 5/93, 15/96, 110/03, 33/08); Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS broj: 106/09); Zakon o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS broj: 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09); Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica bez državljanstva (Službeni glasnik RS broj: 24/09); Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Službeni glasnik RS broj: 30/10).

Zakoni vezani za socijalnu sigurnost u Brčko Distriktu: Zakon o dječijoj zaštiti Brčko Distrikta (Službeni glasnik BD BiH broj: 1/03, 4/04, 21/05, 19/07, 2/08); Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta (Službeni glasnik BD BiH broj: 1/03, 4/04, 19/07, 2/08); Zakon o zapošljavanju stranaca (Službeni glasnik BD BiH broj: 15/09, 19/09 i 20/10); Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Službeni glasnik BD BiH broj: 33/04, 19/07 i 25/08); Zakon o zdravstvenoj zaštiti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BD BiH broj: 38/11); Zakon o zdravstvenom osiguranju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BD BiH broj 1/02, 7/02, 19/07, 2/08 i 34/08); Porodični zakon Brčko Distrikta (Službeni glasnik BD BiH broj: 23/07).

#### 4.1.1. Socijalna zaštita

Pitanje socijalne zaštite regulisano je Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH,<sup>136</sup> Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Srpske,<sup>137</sup> te Zakonom o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta.<sup>138</sup>

U Federaciji BiH, pomenuti zakon reguliše pitanje socijalne zaštite građana i njihovih porodica, uspostavljanje i funkcionisanje institucija socijalne zaštite i udruženja osoba sa invaliditetom, zatim pitanje prava civilnih žrtava rada i njihovih porodica, zaštitu porodica s djecom, te načine finansiranja. Obzirom na decentralizovanu strukturu FBiH, Zakonom je određeno da kantonalni nadležni organi detaljnije uređuju

<sup>136</sup> "Službene novine FBiH" broj: 36/99, 54/04, 39/06, 14/09.

<sup>137</sup> "Službeni glasnik RS" broj: 5/93, 15/96, 110/03, 33/08.

<sup>138</sup> "Službeni glasnik BD BiH" broj: 1703, 4/04, 19/07, 2/08.



oblast socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodica sa djecom.<sup>139</sup> Činjenica da je kantonima prepušteno uređivanje ove izuzetno važne oblasti, dovodi do situacije da građani FBiH ne mogu ostvarivati na isti način pravo na socijalnu zaštitu u svim kantonima, što dovodi do neravnopravnog položaja građana na teritoriji FBiH. Korisnicima socijalne zaštite se smatraju: djeca bez roditeljskog staranja, odgojno zanemarena djeca, odgojno zapuštena djeca, djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, lica s invaliditetom i lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju, materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, lica sa društveno negativnim ponašanjem, lica i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je uslijed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.<sup>140</sup> Prava iz socijalne zaštite koja su obezbijeđena Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH su: novčana i druga materijalna pomoć, osposobljavanje za život i rad, smještaj u drugu porodicu, smještaj u ustanove socijalne zaštite, usluge socijalnog i drugog stručnog rada, te kućna njega i pomoć u kući.<sup>141</sup>

U Republici Srpskoj, pitanje socijalne zaštite je regulisano Zakonom o socijalnoj zaštiti RS na način da određuje prava iz oblasti socijalne zaštite, osnovne institucije socijalne zaštite i finansiranje aktivnosti vezanih uz socijalnu zaštitu. Članom 3. Zakona određeno je da:

*“Socijalna zaštita obezbjeđuje se građanima koji su nesposobni za rad, koji nemaju sredstava za život i srodnika koji su zakonom obavezi i u mogućnosti da im obezbijede izdržavanje, kao i lica kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita.”*

Slično kao i u Federaciji BiH, u Zakonu o socijalnoj zaštiti RS određeni su korisnici socijalne zaštite: maloljetnici – bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom i psihičkom razvoju, čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, vaspitno zanemareni i zapušteni; te punoljetna lica – materijalno neobezbijeđena i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, invalidna lica lica sa društveno negativnim ponašanjem i lica kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita.<sup>142</sup> Zahvaljujući centralizovanom uređenju Republike Srpske, za razliku od Federacije BiH gdje su nadležnosti vezane za obezbjeđenje socijalne zaštite podijeljene i uglavnom prepuštene kantonima, u ovom entitetu je glavni nosilac socijalne zaštite Republika Srpska koja:

*“Uređuje sistem socijalne zaštite, utvrđuje osnovna prava i korisnike socijalne zaštite, obezbjeđuje sredstva za realizaciju razvojne funkcije socijalne zaštite, osniva i usmjerava*

<sup>139</sup> Član 8 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH.

<sup>140</sup> Članu 12 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH.

<sup>141</sup> Član 19 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH.

<sup>142</sup> Član 10.

*rad ustanova socijalne zaštite od šireg značaja i stara se da se, u okviru ekonomske i socijalne politike, ostvaruje optimalan razvoj socijalne zaštite.*<sup>143</sup>

Nažalost, usljed nepostojanja sveobuhvatnog zakonskog okvira za osiguranje jednakosti u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu, stanje na terenu kada se govori o realizaciji ovog prava je dosta raznoliko. U tom smislu, građani na teritoriji cijele BiH imaju različit tretman u vezi sa ostvarivanjem prava na socijalnu zaštitu zavisno od toga da li im je prebivalište u Republici Srpskoj ili u Federaciji BiH, odnosno nekom od kantona. Ovaj problem naročito je izražen kada su u pitanju naknade vezane za socijalnu zaštitu gdje je pitanje npr. iznosa/procenta materijalne pomoći u Republici Srpskoj riješeno Zakonom o socijalnoj pomoći RS,<sup>144</sup> dok je pitanje iznosa materijalne pomoći u Federaciji BiH prepušteno na odluku kantonima<sup>145</sup> čime se jasno pravi razlika u visini materijalne pomoći koja će biti obezbijeđena licima u jednom kantonu u odnosu na lica iz drugog kantona. Ovaj problem djelimično je riješen kada su u pitanju civilne žrtve rata i osobe sa invaliditetom koje nisu povezane sa oružanim sukobom. Prema preporuci ESK komiteta<sup>146</sup> iz 2005. godine:

*“Komitet podstiče državu članicu da promoviše usvajanje predloženog Zakona o izmjenama i dopunama F BiH Zakona o socijalnoj zaštiti, civilnim žrtvama rata i porodicama sa djecom, koji je trenutno u parlamentarnoj proceduri u F BiH i koji predviđa transfer budžeta za socijalnu zaštitu civilnih žrtava rata i lica sa invaliditetom koje nisu povezane sa oružanim sukobom sa kantona na Federaciju, kako bi se ukinule nejednakosti koje su rezultat različite dostupnosti sredstava u kantonima. Takođe, traži se od države članice da obezbijedi da vlasti u F BiH prošire ovaj transfer budžeta na druge kategorije korisnika socijalne zaštite.”*<sup>147</sup>

Navedeni zahtjev djelimično je ispoštovan izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH iz 2006. godine gdje se predvidio transfer budžeta za socijalnu zaštitu civilnih žrtava rata i osoba sa invaliditetom koje nisu povezane sa oružanim sukobom sa nivoa kantona na nivo Federacije BiH. Međutim, ostalo je pitanje ostalih kategorija korisnika socijalne zaštite i obezbjeđenja jednakosti za sve korisnike na nivou Federacije BiH, a zatim i na nivou BiH. Dakle, potrebno je izvršiti usklađivanje propisa na nivou cijele BiH, između kantona i Federacije BiH, te između Federacije BiH i Republike Srpske

<sup>143</sup> Član 9, Zakon o socijalnoj zaštiti RS.

<sup>144</sup> Član 22.

<sup>145</sup> Član 27 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH.

<sup>146</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 40, dostupno na [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.BIH.CO.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.BIH.CO.1.En?Opendocument), (pristupljeno 20.12.2011. godine).

<sup>147</sup> Tačka 40.

kako bi svi građani na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine uživali jednak tretman i ista prava po pitanju ostvarivanja prava iz oblasti socijalne zaštite.

#### 4.1.2. Penzijsko-invalidsko osiguranje

Pitanje ostvarivanja prava po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja riješeno je odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS,<sup>148</sup> Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH,<sup>149</sup> te Zakona o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja FBiH,<sup>150</sup> Zakona o potraživanjima u postupku privatizacije po osnovu razlike primanja korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja FBiH,<sup>151</sup> Zakona o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja FBiH,<sup>152</sup> Zakona o ostvarivanju prava na starosnu penziju određenih kategorija osiguranika RS<sup>153</sup> i Zakona o penzijskom rezervnom fondu Republike Srpske.<sup>154</sup>

U BiH je na snazi sistem obaveznog penzijsko-invalidskog osiguranja kojim se želi, na bazi zaposlenja i međugeneracijske solidarnosti, postići osiguranje svih građana za slučajeve: starosti, invaliditeta i gubitka radne sposobnosti, smrti osigurane osobe, kako bi se obezbijedila socijalna sigurnost za osiguranike i članove njihovih porodica. Zakonska rješenja po pitanju određivanja osiguranika, te korisnika prava proisteklih iz penzijsko-invalidskog osiguranja su slična u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Tako je u oba entiteta obavezno osigurana: zaposlena osoba, samozaposlena osoba, poljoprivrednici i lica koja obavljaju vjersku službu.<sup>155</sup> U Federaciji BiH, obavezno osigurani su i vrhunski sportisti, te korisnici prava na odgovarajuće upošljavanje za vrijeme prekvalifikacije odnosno dokvalifikacije.

Prava iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja se stiču za slučajeve:

- 1) starosti – starosna penzija,
- 2) invalidnosti – invalidska penzija, prekvalifikacija ili dokvalifikacija i raspoređivanje, odnosno zaposlenje na drugom odgovarajućem poslu, kao i pravo na novčanu naknadu po osnovu korišćenja prava na prekvalifikaciju, dokvalifikaciju ili raspoređivanja, odnosno zapošljavanja na drugom

<sup>148</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 134/11.

<sup>149</sup> “Službene novine F BiH” broj: 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06.

<sup>150</sup> “Službene novine F BiH” broj: 42/04 i 15/05.

<sup>151</sup> “Službene novine F BiH” broj: 41/98, 55/00, 27/02.

<sup>152</sup> “Službene novine F BiH” broj: 49/00, 32/01 i 18/05.

<sup>153</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 33/08.

<sup>154</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 73/08 i 50/10.

<sup>155</sup> Član 10. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i član 11-12 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

odgovarajućem poslu, ili po osnovu čekanja na raspoređivanje, odnosno zaposlenje na drugom radnom mjestu;

- 3) za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika lične penzije – porodična penzija.<sup>156</sup>

Pored obaveznog, postoji i mogućnost dobrovoljnog osiguranja. U Republici Srpskoj, data je mogućnost dobrovoljnog osiguranja pod uslovima propisanim zakonom, dok je u Federaciji ta mogućnost široko definisana odredbom da se “na drago-voljno mirovinsko i invalidsko osiguranje mogu osigurati osobe koje nisu obavezno osigurane”.<sup>157</sup> U nastavku Zakona navodi se da se dobrovoljno mogu osigurati osobe koje su uposlene u državi sa kojom nije zaključen međunarodni ugovor, te osobe koje su navršile 15 godina i imaju opštu zdravstvenu sposobnost.<sup>158</sup>

Pravo za slučaj starosti, odnosno pravo na starosnu penziju osiguranik stiče ispunjenjem uslova u pogledu ostvarenih godina života i dužine ostvarenog radnog staža, u FBiH sa 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja, ili 40 godina staža bez obzira na godine,<sup>159</sup> a u RS sa 65 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, ili kad navršši 60 godina života i 40 godina staža.<sup>160</sup> U RS postoji distinkcija da ukoliko je osiguranik žena, ukoliko to zahtijeva može steći pravo na starosnu penziju kad navršši 58 godina života i 35 godina staža osiguranja.<sup>161</sup>

U pogledu prava vezanih uz penzijsko osiguranje, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a je dao preporuku za usvajanje međuentitetskog sporazuma o penzionim pravima s ciljem jamčenja pristupa penzijama za povratnike koji se vraćaju iz jednog entiteta u drugi.<sup>162</sup> Prema Drugom periodičnom izvještaju o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koje je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH predalo polovinom 2010. godine na razmatranje Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a, ova preporuka još uvijek nije ispoštovana. Naime, još uvijek nije uspostavljen princip da penziju isplaćuje onaj nosilac osiguranja na čijoj je teritoriji navršen penzijski staž, čime se direktno korisnicima penzijskog osiguranja (naročito licima interno raseljenim u toku

<sup>156</sup> Član 40 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i član 21 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

<sup>157</sup> Član 1 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

<sup>158</sup> Članovi 17 i 18 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

<sup>159</sup> Član 30 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

<sup>160</sup> Član 41 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.

<sup>161</sup> Članu 42 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.

<sup>162</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 42, dostupno na [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.BIH.CO.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.BIH.CO.1.En?Opendocument), (pristupljeno 20.12.2011. godine).

oružanog sukoba u BiH) onemogućava potpuni pristup njihovim ostvarenim pravima. To je djelimično potvrđeno i u presudi Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu *Karanović protiv Bosne i Hercegovine* od 20. novembra 2007. godine.

*“Slučaj Karanović se našao pred Evropskim sudom nakon što FBiH nije izvršila odluku Doma za ljudska prava (Dom) u predmetu tri penzionera, raseljenih lica, Đ. Kličkovića, A. Pašalić i D. Karanovića koji su, nakon povratka iz Republike Srpske u Federaciju BiH, tražili prelazak iz Penzijsko-invalidskog fonda Republike Srpske (Fond RS) u Penzijsko/mirovinsko-invalidski fond FBiH (Federalni fond), te zahtijevali da im se, u skladu s tim, penzije isplaćuju iz Federalnog fonda. Država BiH je danas, nakon odluke Evropskog suda u predmetu Karanović, suočena sa kompleksnim pitanjem koje se tiče načina izvršenja te presude. Naime, u ovom predmetu, u kojem je odlučeno o pojedinačnoj predstavi, po prvi put u praksi Evropskog suda u predmetima protiv BiH, zatraženo je da država, s ciljem otklanjanja posljedica kršenja ljudskih prava, sistemski riješi navedeni problem kroz domaće zakonodavstvo.”<sup>163</sup>*

Nažalost, država BiH, niti njeni entiteti još uvijek nisu ispunile zahtjev koji je proistekao iz presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Karanović protiv BiH*, odnosno još uvijek nije usklađeno zakonodavstvo entiteta niti je osigurano da se penzije isplaćuju od strane onog nosioca osiguranja (odnosno Fonda penzijsko-invalidskog, odnosno mirovinsko-invalidskog osiguranja) na čijoj teritoriji je navršen penzijski staž.

Pored osnovnih zakonskih uslova, postavlja se pitanje da li penzioni sistem u Bosni i Hercegovini ovakav kakav jeste zaista ispunjava svoju osnovnu svrhu, a to je pružanje socijalne sigurnosti i sigurnosti od siromaštva osobama koje su okončale svoj radni vijek. Prema Izvještaju o penzionoj reformi u Bosni i Hercegovini<sup>164</sup> koji je objavila Međunarodna organizacija rada u 2009. godini, osnovni problemi koji su identifikovani vezano za penzioni sistem u BiH su: ograničena pokrivenost i nizak stepen poštivanja zakonskih obaveza, neodgovarajući nivo penzija, pitanje finansijske održivosti penzionog sistema, te ograničeni administrativni kapaciteti i upravljanje institucijama iz domena socijalne sigurnosti. Obzirom da je BiH ratifikovala ranije pomenutu ILO Konvenciju br. 102 o minimalnim standardima u vezi socijalne sigurnosti, trebala bi da obezbijedi minimalnu starosnu penziju u iznosu od 40% od prosječne plate nakon ostvarenih 30 godina staža osiguranja. Iako iznos minimalne penzije u FBiH, prema zakonu, ne bi trebao biti manji od 60% prosječne penzije i u

<sup>163</sup> Bičakčić E. (2008). *Strukturalni nedostaci penzionog sistema: Lekcije iz predmeta Karanović protiv BiH*. Objavljeno na <http://arhiva.pulsdemokratije.net/index.php?id=992&l=bs>, (pristupljeno 15.12.2011. godine).

<sup>164</sup> Međunarodna organizacija rada (2009). *Izvještaj o penzionoj reformi u Bosni i Hercegovini: prva procjena*. Dostupno na: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms\\_168789.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro-budapest/documents/publication/wcms_168789.pdf), (pristupljeno 15.12.2011. godine).

RS ne manji od 50% prosječne penzije, stvarni iznos prosječne penzije nije čak ni na nivou dovoljnom da porodici penzionera omogući zdrav i dostojan život.<sup>165</sup> Tome u prilog govore i podaci o prosječnoj isplaćenoj penziji za oktobar 2010. godine (posljednji relevantan podatak u toku pisanja ovog izvještaja) Fonda mirovinsko-invalidskog osiguranja FBiH i Fonda penzijsko-invalidskog osiguranja RS prema kojima je prosječna penzija u FBiH za 11. mjesec 2011. godine iznosila 351,79 KM,<sup>166</sup> a u RS 320,80 KM.<sup>167</sup> Imajući u vidu da je indeks potrošačkih cijena (od kojih uostalom i zavisi kupovna moć penzionera) u novembru 2011. godine porasla za 3,8% u odnosu na isti period 2010. godine, pa su tako npr. rast cijena hrane i bezalkoholnih pića za 5,3%, stanovanja, vode, električna energije, plina i drugih energenata za 3,5% viši nego u 2010. godini,<sup>168</sup> lako dolazimo do zaključka da iznos prosječne penzije u bilo kojem od entiteta nisu dostatni za dostojanstven život.

Pravo za slučaj invalidnosti, odnosno pravo na invalidsku penziju, stiču osobe kod kojih je nastao gubitak sposobnosti za rad, gubitak sposobnosti za obavljanje djelatnosti po osnovu koje je osiguran ili gubitak sposobnosti za privređivanje.<sup>169</sup>

U slučaju smrti osiguranika, odnosno korisnika starosne ili invalidske penzije, pravo na porodičnu penziju stiču:

- 1) udovica, odnosno udovac;
- 2) razvedeni supružnik, ako mu je odlukom suda utvrđeno pravo na izdržavanje;
- 3) dijete, rođeno u braku ili van braka, usvojeno dijete ili pastorče;
- 4) otac i majka, očuh i maćeha, usvojitelj osiguranika ili korisnika lične penzije, koje je osiguranik ili korisnik lične penzije izdržavao do svoje smrti;
- 5) dijete bez oba roditelja ili dijete koje ima jednog ili oba roditelja, koji su potpuno i trajno nesposobni za rad, koje je osiguranik ili korisnik lične penzije izdržavao do svoje smrti.<sup>170</sup>

<sup>165</sup> Ibidem, str. 9.

<sup>166</sup> Dostupno na: <http://www.fzmiopio.ba/images/statistika/strrasbos112011.pdf> (pristupljeno 15.12.2011. godine).

<sup>167</sup> Dostupno na: <http://www.fondpiors.org/latinica/vijest/403/penzija-za-novembar> (pristupljeno 15.12.2011. godine).

<sup>168</sup> Dostupno na: [http://www.bhas.ba/saopstenja/2011/CPI\\_2011M12\\_001\\_01-bh.pdf](http://www.bhas.ba/saopstenja/2011/CPI_2011M12_001_01-bh.pdf) (pristupljeno 30.12.2011. godine).

<sup>169</sup> Član 49 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i član 22 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

<sup>170</sup> Član 70 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i članovi 60-61 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

### 4.1.3. Nezaposlenost

Zakon o posredovanju u zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti<sup>171</sup> i Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH<sup>172</sup> regulišu pitanje osiguranja za slučaj nezaposlenosti i ostvarivanja prava na naknadu za slučaj nezaposlenosti. Pravo koje se ostvaruje u slučaju prestanka radnog odnosa je pravo na novčanu naknadu ali pod uslovom da je nezaposleno lice kome je prestao radni odnos bez njegovog zahtjeva, saglasnosti ili krivice, a koje ima najmanje osam mjeseci neprekidnog staža osiguranja u posljednjih 12 mjeseci, ili 12 mjeseci sa prekidima u posljednjih 18 mjeseci.<sup>173</sup> Iznos novčane naknade koja će biti isplaćivana nezaposlenom licu za vrijeme nezaposlenosti tokom maksimalno 12 mjeseci određuje se na osnovu dužine plaćanih doprinosa, te prosječne mjesečne plate u kantonu, odnosno u Republici Srpskoj u posljednjih 3 mjeseca prije nastanka nezaposlenosti. Problem se javlja u činjenici da često preduzeća koja zapošljavaju radnike, ne uplaćuju doprinose čime se automatski poteže pitanje mogućnosti radnika koji ostane bez posla da ostvari svoje pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti. Takođe, pitanje je i problem neprijavlivanja radnika (iako u posljednje vrijeme izvještaji inspekcija rada pokazuju značajno smanjenje broja neprijavljenih radnika tokom inspekcija<sup>174</sup>) što znači da taj radnik ne samo što neće ostvariti pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti u slučaju ostanka bez posla, već gubi i pravo na penzijsko-invalidsko osiguranje, te zdravstvenu zaštitu.

## 5. PRAVO NA ZAŠTITU PORODICE (ZAŠTITA MATERINSTVA I EKSPLOATACIJA DJECE)

Član 10. PESK:

*Države članice ovoga Pakta priznaju da:*

1. *Porodica, koja je prirodna i temeljna društvena jedinica, treba imati najveću moguću zaštitu i pomoć, naročito za osnivanja i dok je odgovorna za skrb i odgoj maloljetne djece. Brak se može sklopiti samo uz slobodan pristanak osoba koje namjeravaju ući u brak.*

<sup>171</sup> "Službeni glasnik" RS broj: 30/10.

<sup>172</sup> "Službene novine F BiH" broj: 55/00, 41/01, 22/05, 9/08.

<sup>173</sup> Član 23 Zakona o zapošljavanju RS i član 29 Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH.

<sup>174</sup> Pogledati na primjer Izvještaj o radu u 2010. godini – Republička uprava za inspeksijske poslove Republika Srpska, str. 29, dostupno na: [http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=82&Itemid=115&lang=sr-cyr](http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=82&Itemid=115&lang=sr-cyr) (pristupljeno 25.12.2011. godine).

2. *Majkama treba pružiti posebnu zaštitu u razumnom trajanju prije i poslije rođenja djeteta. Tokom tog razdoblja, zaposlenim majkama treba osigurati plaćeni dopust ili dopust s odgovarajućim povlasticama socijalnog osiguranja.*
3. *Treba poduzeti posebne mjere zaštite i pomoći za dobrobit sve djece i omladine, bez ikakve diskriminacije zbog njihova porijekla ili drugih okolnosti. Djecu i omladinu treba zaštititi od ekonomskog i socijalnog izrabljivanja. Zapošljavanje na poslovima koji ugrožavaju njihov moral ili zdravlje, koji su opasni po njihov život, ili koji mogu šteti njihovom normalnom razvoju, treba biti kažnjivo zakonom. Države također trebaju odrediti dobnu granicu ispod koje se plaćeni dječji rad zakonom zabranjuje i kažnjava.*

## 5.1. Pravo na zaštitu porodice

Bosna i Hercegovina potpisnica je Konvencije o pravima djeteta i njenog Dodatnog protokola o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji, ILO Konvencije br. 3 o zaštiti majčinstva, ILO Konvencije br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima, revidirane ILO Konvencije br. 89 o noćnom radu žena u industriji, revidirane ILO Konvencije br. 90 o noćnom radu djece u industriji, ILO Konvencije br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, ILO Konvencije br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike/ce sa porodičnim obavezama, ILO Konvencije br. 182 o najgorim oblicima dječijeg rada, te ILO Konvencije br. 183 o zaštiti materinstva (koje je uslijedilo nakon otkazivanja ILO Konvencije br. 103 o zaštiti materinstva).

### 5.1.1. Zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u pogledu prava na zaštitu porodice

U katalogu prava, Ustav BiH u članu II/3, pored prava na privatni i porodični život, te prava na brak i zasnivanje porodice, ne navodi striktno poštivanje prava na zaštitu porodice. Pravo na zaštitu porodice u kontekstu zaštite materinstva i zabrane eksploatacije djece je uglavnom regulisano na nivou entiteta.

#### 5.1.1.1. Zaštita materinstva

Na nivou Bosne i Hercegovine, pitanje naknade za porodijsko odsustvo i generalno zaštita materinstva regulisana je odredbama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine,<sup>175</sup> i Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine,<sup>176</sup> dok su na nivou entiteta relevantne odredbe Zakona o radu FBiH,<sup>177</sup> Zakona o radu RS – prečišćeni tekst,<sup>178</sup> te Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite

<sup>175</sup> “Službeni glasnik BiH” broj: 50/08 i 35/09.

<sup>176</sup> “Službeni glasnik BiH” broj: 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10.

<sup>177</sup> “Službeni novine FBiH” broj: 43/99, 32/00 i 29/03.

<sup>178</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 55/07.



civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH<sup>179</sup> i Zakon o dječijoj zaštiti RS.<sup>180</sup>

U Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine posebna sekcija je posvećena pitanju zaštite žene i materinstva. Tako se članovima 34-43 propisuju prava vezana uz porodiljstvo i materinstvo, a posebno pitanje:

- Porođajnog odsustva
- Dojenja u slučaju povratka na posao prije isteka maksimalno dopuštenog roka za porodiljsko odsustvo
- Produženog porođajnog odsustva u slučaju rođenja mrtvog djeteta
- Korištenja naknade za porodiljsko odsustvo

Takođe, Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine u svom članu 35. navodi:

*“Zaposlenik u institucijama Bosne i Hercegovine na porodiljskom dopustu ima pravo na naknadu sukladno propisima kojima se uređuje ovo područje prema mjestu uplate doprinosa za svakog uposlenika.”*

U kontekstu zaštite materinstva, naročito je bitan član 42 Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine koji se odnosi na pravo na korištenje naknade na ime porodiljskog odsustva. U skladu sa ovim članom, u institucijama Bosne i Hercegovine se postavilo pitanje određivanja naknade za porodiljsko odsustvo prema članu 35. Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine prema prebivalištu žene/porodilje, odnosno mjesta uplate doprinosa. Imajući u vidu postojanje različitih zakonskih odredbi koje se tiču iznosa za porodiljsko odsustvo u FBiH i u RS, primjena ovog člana u praksi je dovela do diskriminacije majki/porodilja na teritorijalnom principu. U tom kontekstu, majke/porodilje koje su zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine, a imaju prebivalište u Federaciji BiH, dovedene su u nepovoljan položaj u odnosu na kolegice koje imaju prebivalište u Republici Srpskoj. Naime, primjenom člana 35. Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH došlo je do diskrepance između isplata naknada porodiljama iz FBiH i porodiljama iz RS koje su zaposlene u institucijama BiH. Pitanje primjene ovog člana svoju ocjenu dobilo je i u predmetu U-12/09 koji se našao pred Ustavnim sudom BiH. 23 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i 5 poslanika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine obratili su se Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti člana 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine. Kako se navodi u predmetu U-12/09:

*“Podnosioci zahtjeva navode da je stupanjem na snagu osporenog zakona i osporene odredbe Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine izdalo instrukciju da se obustave isplate naknada plaća za vrijeme trajanja porodiljskog odsustva iz budžeta Bosne*

<sup>179</sup> “Službeni novine FBiH” broj: 36/99, 54/04, 39/06, 14/09.

<sup>180</sup> “Službeni glasnik RS” broj: 4/02, 17/08 i 01/09.

*i Hercegovine zaposlenicama porodiljama sa mjestom prebivališta u Federaciji Bosne i Hercegovine, koje im je do tog momenta redovno isplaćivao poslodavac. Istovremeno, porodiljama zaposlenicama čije je prebivalište u Republici Srpskoj navedena naknada se isplaćuje u potpunosti iz sredstava budžeta Bosne i Hercegovine na teret Javnog fonda navedenog entiteta. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, primjena osporene odredbe prouzrokovala je diskriminaciju i segregaciju zaposlenica u okviru iste institucije, jer onemogućava svim zaposlenicama iz iste institucije istog nivoa vlasti da jednako uživaju prava iz radnog odnosa. Poslodavci, institucije Bosne i Hercegovine, naknadu plaće isplaćuju zaposlenicama sa prebivalištem u Republici Srpskoj, a zaposlenicama sa prebivalištem u Federaciji Bosne i Hercegovine ne isplaćuju, ili one primaju samo postotak, zavisno od propisa tog kantona, budući da odredbu u praksi tumače na način da ove zaposlenice (s prebivalištem u Federaciji Bosne i Hercegovine) svoja prava na naknadu ostvaruju prema kantonalnim propisima.*<sup>181</sup>

Po ovom pitanju oglasila se i institucija Ombudsmena BiH sa Specijalnim izvještajem koji sadrži preporuke Parlamentarnoj skupštini BiH, Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH. Shodno tome, navedene institucije BiH, prema mišljenju Ombudsmena BiH, treba da po hitnom postupku poduzmu aktivnosti da uklone diskriminatorne odredbe u Zakonu o platama i naknadama u institucijama BiH po pitanju regulisanja prava na naknadu uposlenih za vrijeme porodiljskog odsustva.

Ustavni sud BiH je 28. maja 2010. godine donio odluku u predmetu broj U-12/09 usvojivši zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 35. navedenog zakona, te utvrdio neusklađenost ovog člana sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine:

*“Ustavni sud smatra da je osporena odredba člana 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine suprotna članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 1, 2. i 11. Konvencije UN o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, kao i članu 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 10. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, jer dovodi do različitog tretmana zaposlenica u institucijama Bosne i Hercegovine, a za takvo razlikovanje Ustavni sud nije našao razumno i objektivno opravdanje, zbog čega je diskriminirajuća. Kao posljedica navedenog, Ustavni sud zaključuje da je prestao pravni osnov za donošenje osporene odluke Vijeća ministara, jer je donesena na osnovu osporene odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine.”*<sup>182</sup>

Iako je odluka Ustavnog suda BiH donesena još u maju 2010., do momenta pisanja ovog izvještaja još uvijek nije učinjen niti jedan vidljiv korak nadležnih institucija na nivou BiH ka rješavanju ovog problema. O tome nam najbolje govori činjenica da Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo prijedlog izmjena i dopuna spornog Zakona i prosljedilo ga u parlamentarnu proceduru.

<sup>181</sup> Tačka 8, predmet U-12/09, dostupno na: [http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_pdf.php?pid=303276](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=303276), (pristupljeno 10.11.2010. godine).

<sup>182</sup> Tačka 38, ibid.

Oba entitetska Zakona o radu imaju dio u kojem se naglašava posebna zaštita žene i materinstva. Zakonska rješenja po pitanju ostvarivanja što bolje zaštite žena trudnica i porodilja u oba zakona o radu su dosta slična. Tako član 52 Zakona o radu FBiH (ZOR FBiH) korespondira članu 76 Zakona o radu RS (ZOR RS) određujući da žena ne može biti raspoređena na poslove koji zahtijevaju težak fizički rad niti u podzemne dijelove rudnika osim ukoliko je zaposlena na rukovodećem radnom mjestu te povremeno mora ulaziti u podzemne dijelove rudnika. Član 53 ZOR FBiH korespondira članu 77 ZOR RS navodeći da poslodavac ne može odbiti da primi ženu u radni odnos zbog njene trudnoće, niti joj otkazati ugovor o radu iz istog razloga ili zato što koristi porodiljsko odsustvo. Oba Zakona navode da za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta žena ima pravo na porođajno odsustvo od jedne godine neprekidno, a za blizance, i svako treće i naredno dijete 18 mjeseci neprekidno.<sup>183</sup> Razlika koja se pojavljuje u odredbama navedenih zakona je u članu kojim se određuje da žena na osnovu svog pismenog zahtjeva može koristiti kraće porođajno odsustvo gdje ZOR FBiH navodi “ne kraće od 42 dana poslije porođaja”,<sup>184</sup> dok ZOR RS navodi “ne prije nego što protekne 60 dana od dana porođaja”.<sup>185</sup> Međutim, u praksi je primjena navedenih članova zakonâ o radu u oba entiteta dovedena u pitanje. Primjere kršenja prava trudnica i porodilja propisanih zakonima, navodi ICVA u publikaciji “Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II”:<sup>186</sup>

*“Prilikom zapošljavanja, naročito mladih žena, poslodavci postavljaju pitanja o planovima žena da rode, porodičnoj situaciji te njihovih “ozbiljnih veza.” Primjećen je trend, naročito u trgovinskim i uslužnim djelatnostima, da se žene zapošljavaju na određeno radno vrijeme, te odlaskom na porodiljsko gube posao. Poslodavci na ovaj način izbjegavaju zapošljavanje i rad žena koje bi mogle koristiti pravo na porodiljsko i na najgrublji način nekažnjeno krše zakone.*

*Dostupne informacije govore o otkazima trudnicama i porodiljama naročito kod privatnih poslodavaca. Žene su izložene različitim pritiscima da se vrate na posao nakon maksimum 60 dana.<sup>187</sup> Sindikati potvrđuju da se žene zbog pritisaka najrazličitije vrste ili iz straha da će izgubiti posao vraćaju sa porodiljskog nakon 1-2 mjeseca. Velik broj žena se vraća na posao mnogo prije isteka porodiljskog odsustva i zbog naknada koje su nedovoljne i destimulirajuće.<sup>188</sup>*

<sup>183</sup> Član 79 ZOR RS i član 55 ZOR FBiH.

<sup>184</sup> Član 55 ZOR FBiH.

<sup>185</sup> Član 80 ZOR RS.

<sup>186</sup> ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II”, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, (pristupljeno 10.11.2010. godine).

<sup>187</sup> <http://www.slobodnaevropa.org/Content/Article/1331314.html>.

<sup>188</sup> ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II”, str. 21-22, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, (pristupljeno 10.11.2010. godine).

Prema članu 84. ZOR RS, za vrijeme porodiljskog odsustva, žena ima pravo na porodiljsku naknadu u iznosu prosjeka tri posljednje plate koje su joj isplaćene, ukoliko radi. Ukoliko ne radi, žena ima pravo na porodiljsku naknadu u visini prosječne plate u RS. Naknada plate poslodavcu koji ima obavezu isplate iste tokom porodiljskog odsustva se vrši preko Javnog fonda za dječiju zaštitu Republike Srpske. Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom FBiH u svom članu 93. navodi:

*“Naknada umjesto plaće ženi – majci u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta, utvrđuje se u procentu od ostvarene plaće u periodu šest mjeseci prije porođaja, valorizirane po osnovu rasta plaća na području kantona u tom periodu.*

*Procenat iz stava 1. ovog člana utvrđuje se propisom kantona.”*

Kao što je očigledno iz navedenog člana, konstantni problem ostvarivanja prava u Federaciji BiH jeste njena decentralizacija na kantone i neusklađenost zakonodavstva prvo unutar same FBiH (između kantona, te između kantona i FBiH), pa zatim i sa zakonodavstvom RS, a da ne pominjemo skoro pa i nepostojanje sveobuhvatnog zakonodavstva iz ove oblasti na nivou BiH. Ilustracije radi, ovdje ćemo navesti primjere kantonalnih rješenja vezanih za iznos naknade za porodiljsko odsustvo koje je dala ICVA u pomenutoj publikaciji:

- *Zakonodavstvo kantona Sarajevo određuje porodiljska davanja na 60% prosječne plate u Kantonu Sarajevo. Međutim Kanton Sarajevo je donio Uredbu (Službeni list Kantona Sarajevo br. 13/08) kojom se stvarna prosječna neto plata Kantona smanjuje za određeni procenat (koeficijent) da bi se dobila modificirana ‘prosječna neto plata’ koja se koristi za obračun novčanih i drugih materijalnih davanja i koja je za 28,24 % manja od stvarne prosječne neto plate Kantona. U praksi to znači da porodilje u Kantonu Sarajevo primaju naknade u iznosu od 43% stvarne prosječne plate u Kantonu Sarajevo. Nije nam poznato da li su i drugi kantoni donijeli ‘uredbe’ kojima se smanjuju iznosi prosječne plate za potrebe obračuna za socijalna davanja.*
- *Zakonodavstvo zeničko-dobojskog kantona predviđa naknadu 80% od prosjeka zadnjih 6 plata zaposlene majke (obaveza plaćanja na Kantonu).*
- *Zapadnohercegovački kanton predviđa naknadu 70 % prosječne mjesečne plaće za zadnjih šest mjeseci. Doprinosi za zdravstveno i mirovinsko-invalidsko osiguranje dužan je snositi poslodavac kod kojeg je žena-majka u radnom odnosu i ovo je iznimka u odnosu na ostale kantone.*
- *U tuzlanskom kantonu je krajem 2006. stupio na snagu novi zakon po kojem se porodiljsko bolovanje treba isplaćivati u iznosu od 90% od ličnog dohotka od ostvarene prosječne plate u periodu od 6 mjeseci prije porođaja, s tim da ne može biti niža od 30% prosječne plate na području Kantona u tom periodu. Obaveza isplate je na poslodavcu, ali Kanton refundira troškove.*
- *Unsko-sanski kanton predviđa naknadu i iznosu 50% prosječne plate zaposlene u*

*zadnjih šest mjeseci. Iznos naknade se utvrđuje za svaku ženu-majku posebno, s tim da iznos ne može biti manji od 50% prosječne mjesečne plate na području Kantona u tom periodu. (Poslodavac uplaćuje naknadu a refundaciju vrši Centar za socijalni rad nakon doznačenih sredstava nadležnog Ministarstva).*<sup>189</sup>

Kako se da primijetiti iz navedenih primjera kantonalnih odredbi u vezi iznosa naknade za porodiljsko odsustvo, postoji značajna razlika između kantona, a ako poredimo dalje isto važi i u odnosu na Republiku Srpsku. Nažalost, opet je očigledno postojanje diskriminacije žena na porodiljskom odsustvu u pogledu teritorije na kojoj ostvaruju pravo na porodiljsku naknadu (kanton/entitet). Stoga je hitno potrebno usklađivanje zakonske regulative na teritoriju cijele Bosne i Hercegovine u vezi ostvarivanja prava na naknadu za porodiljsko odsustvo kako bi se ispravila diskriminacija žena koje ostvaruju ovo pravo u različitim kantonima/entitetima, a u skladu sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije BiH.

### 5.1.1.2. Zabrana eksploatacije djece

Prema članu 15 ZOR FBiH i članu 14 ZOR RS, donja granica za zasnivanje ugovora o radu je navršenih 15 godina starosti i postojanje opšte zdravstvene sposobnosti lica koje zasniva ugovor. Lica između 15 i 18 godina starosti, a koja su zaposlena ne mogu obavljati poslove na kojima postoji povećan rizik od povreda ili štetnog uticaja na zdravlje. Dodatno, ZOR FBiH u članu 36 i ZOR RS u članu 51 zabranjuju noćni rad zaposlenih maloljetnika, odnosno lica mlađih od 18 godina.

Porodični zakon FBiH i Porodični zakon RS zabranjuju eksploataciju djece u svakom smislu (od seksualnog i drugog nasilja do ekonomske eksploatacije djece). Tako Porodični zakon RS predviđa oduzimanje djece roditelju koji: sprovodi fizičko ili psihičko nasilje nad djetetom, seksualno iskorištava dijete, eksploatiše dijete prisiljavajući ga da pretjerano radi ili da obavlja rad neprimjeren njegovom uzrastu, navodi dijete na bilo koji oblik društveno neprihvatljivog ponašanja itd.<sup>190</sup> Porodični zakon FBiH navodi dužnosti roditelja u pogledu odnosa sa djetetom, gdje su roditelji dužni štiti dijete između ostalog od: razbojništva, krađa, prostitucije, prosijačenja, kao i svih oblika maloljetničke delikvencije, te nasilja, povreda, ekonomske eksploatacije, seksualne zloupotrebe i svih drugih asocijalnih pojava.<sup>191</sup>

U zaključnim razmatranjima od 21.09.2005. godine, razmatrajući izvještaj Bosne i Hercegovine, Komitet o pravima djeteta izrazio je zabrinutost zbog informacije da:

*“(...) znatan broj djece, naročito Roma, živi ili radi na ulicama, da je većina te djece mlađe od 14 godina, da većina ne pohađa školu i da je gotovo većina njih bolesna. Komitet sa*

<sup>189</sup> ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II”, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, (pristupljeno 10.11.2010. godine).

<sup>190</sup> Član 106 Porodičnog zakona RS.

<sup>191</sup> Član 134 Porodičnog zakona FBiH.

*zabrinutošću nadalje primjećuje da je posao kojim se bave ta djeca često štetan po njihovo zdravlje i izrabljivačkog je karaktera, kao i da je većina ove djece prisiljeno da radi.*<sup>192</sup>

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je ponovo u svom 2-4. izvještaju dostavljenom Komitetu ukazalo da država teško rješava pitanje prisilnog rada maloljetnika ispod zakonom dozvoljene starosne dobi za rad. U ovom slučaju Ministarstvo predstavlja činjenice kao da je samo posmatrač dešavanja na terenu, a ne jedna od institucija koje trebaju insistirati na rješavanju ovog problema. Tako u svom izvještaju prema Komitetu, Ministarstvo navodi poražavajuće procenete koji se odnose na zastupljenost ekonomske eksploatacije djece u Bosni i Hercegovini. Prema Multiple Indicator Cluster Survey (MICS) iz 2006. godine čije podatke Ministarstvo koristi u svom izvještaju prema Komitetu, skoro 6% djece starosti između 5 i 14 godina su uključeni u neku vrstu rada djece (dječaci oko 7%, djevojčice 4%). Isti podaci govore da je 5% djece starosti između 5 i 14 godina uključeno u neku vrstu porodičnog posla. Izvještaj navodi da je oko 6% učenika koji pohađaju školu uključeno u neku vrstu rada djece (9% učenika u ruralnim sredinama, 2% u urbanim sredinama).<sup>193</sup> Nažalost, iako je u gore navedenom zaključnom razmatranju iz 2005. godine Komitet izrazio zabrinutost zbog postojanja eksploatacije djece, naročito po pitanju prosjačenja, te dao preporuku za rješavanje tog problema, Ministarstvo u svom Izvještaju Komitetu iz 2009. godine navodi da problem prosjačenja djece na ulicama još uvijek zauzima značajno mjesto u seriji kršenja prava djece i iskorištavanja djece kroz rad (premda je svaki oblik rada djece zabranjen zakonima o radu, a takvo postupanje predstavlja i krivično djelo). Ministarstvo dalje navodi u vezi problema ekonomske eksploatacije djece i prosjačenja:

*“Kako smo već izvještavali, ovaj problem je uglavnom vezan za romsku populaciju, iako pojava prisilnog rada i prosjačenja na ulicama djece koja nisu pripadnici romske populacije postaje sve češća. Na primjer, u novembru 2008. godine, prema podacima Federalne uprave policije, prijavljen je 121 slučaj kršenja vezanih za prosjačenje. U poređenju sa situacijom iz novembra 2007. godine kada je broj narušavanja javnog reda i mira prosjačenjem ljudi svih starosnih grupa povećan za 50 do 70,4%. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, 888 maloljetnika je prijavljeno za pokušaj prosjačenja, uglavnom starosne dobi između 7 i 14 godina – 277; između 15 i 16 – 230; između 17 i 18 – 192, i do 7 godina starosti – 100 djece. U nekim kantonima, kao npr. Kanton Sarajevo, možemo reći da se statistika povećala. Naime, glavni problem je u tome što je prosjačenje još uvijek*

<sup>192</sup> Tačka 65, Komitet o pravima djeteta, Razmatranje izvještaja koje države članice dostavljaju prema članu 44. Konvencije – Zaključna razmatranja: Bosna i Hercegovina, usvojeno 03.06.2005. godine, UN doc. CRC/C/15/Add.260 21.09.2005. godine, dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/preporuke/preporuke%20Un%20tijelima/04%20CRC%20Zakljucna%20razmatranja.pdf>, (pristupljeno 10.11.2010. godine).

<sup>193</sup> Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2009). Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Konvencije o pravima djeteta. str. 46, dostupno na: [http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-BIH\\_2\\_4.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-BIH_2_4.pdf), (pristupljeno 10.11.2010. godine).

*glavni izvor novca za romske porodice koje su socijalno isključene i krajnje siromašne, te je ovo njihov način preživljavanja i borbe sa ekstremnim siromaštvom. Imajući ovo u vidu, povećanje sankcija neće obezbijediti željene rezultate. U poređenju sa ranijim periodom, primijećen je određeni napredak u mjestima gdje žive Romi, ali ove promjene su nedovoljne da riješe akumulirane probleme romske populacije.*<sup>194</sup>

Nažalost, problem eksploatacije djece je posljednjih godina bio relativno ignorisan, dok se konkretnije počelo raditi na pitanju sprječavanja maloljetničke delikvencije tek nakon niza dešavanja koja su imala za ishod smrt drugog djeteta. Međutim, ekonomska eksploatacija djece očigledno još nije na dnevnom redu prioriteta vlasti u Bosni i Hercegovini s obzirom da u praksi još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem zaštite djece i sankcionisanja kako roditelja tako i drugih lica koja iskorištavaju djecu u svrhu obezbjeđenja novčane koristi. Izvještaji i istraživanja nevladinih organizacija o eksploataciji djece ne govore u prilog poboljšanju situacije, naprotiv:

*“Podaci iz istraživanja koje je sproveda nevladina organizacija “Zemlja djece” iz Tuzle govore da je od 100-200 djece, uzrasta od 7-16 godina, svakodnevno izloženo ekonomskoj eksploataciji u većim gradskim sredinama. Od ispitane djece uzrasta od 7-16 godina, 75% njih ne pohađa školu a 25% ih nikada nije išlo u školu, te ne znaju čitati ni pisati. Uslovi u kojima žive ova djeca su su izrazito teški. Ova djeca žive u napuštenim i ruševnim zgradama, improvizovanim staništima. Skoro 90% ove djece nema zdravstveno osiguranje zbog čega se 50% njih osjeća oboljelo ili je bolesno. Oko 30% ove djece je neuhranjeno ili anemično. U većini slučajeva ni oni ni njihove porodice nisu obuhvaćene sistemom socijalne zaštite i sigurnosti.”*<sup>195</sup>

Kako je pitanje ekonomskog opstanka pitanje sposobnosti države da obezbijedi osnovne uslove za zapošljavanje, te u slučaju nemogućnosti za rad minimum standarda socijalne zaštite i sigurnosti, možemo konstatirati da država nije ispunila obaveze koje proističu iz prihvaćenih međunarodnih dokumenata, prvenstveno PESK i Konvencije o pravima djeteta. Potreban je sistemski pristup problemu eksploatacije djece na nivou cijele Bosne i Hercegovine, ali isključivo u koordinaciji sa ekonomskim i socijalnim politikama svih vlasti u državi.

<sup>194</sup> Ibidem, str. 47.

<sup>195</sup> ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II”, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, (pristupljeno 10.11.2010. godine).





## II

### ***Ljudska prava u pravnim propisima: Građanska i politička prava***

S obzirom da nije došlo do značajnih promjena u odnosu na 2008. godinu kada je posljednji izvještaj objavljen, urađene su izmjene i dopune norme koje možete pogledati na <http://www.ljudskaprava.ba> ili na <http://opservatorij.wordpress.com> u sekciji PRAVO.



## III

*Ljudska prava: Posebne teme***PROBLEMI USTAVNO-PRAVNOG OKVIRA  
U BiH I NJEGOVE (NE)PRIMJENE****1. UVOD**

Više od petnaest godina nakon okončanja rata u Bosni i Hercegovini (BiH), država još uvijek nije uspjela osigurati osnovna prava građana, u skladu sa obavezujućim međunarodnim standardima ljudskih prava i demokratskih odnosa. Osnovni razlog za ovakvo stanje je činjenica da se Ustav BiH, kao dio Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum),<sup>1</sup> ne implementira i ne tumači na način koji bi omogućio razvoj društva u tom pravcu. Također, nije došlo do izmjene ustavnopravnih odredbi koje, očigledno, nisu u skladu sa međunarodnim ugovorima iz oblasti ljudskih prava koji i Bosnu i Hercegovinu obavezuju.

U nastojanju da se okonča višegodišnji rat i postigne dogovor između različitih političkih opcija, u Ustav BiH ugrađena su određena rješenja kojima se stavlja naglasak na zaštitu interesa konstitutivnih naroda, zanemarujući interese pripadnika ostalih naroda i prava svih građana, što nalažu osnovni principi modernog demokratskog društva. Štaviše, ovakav sistem ne osigurava čak ni jednakopravnost svih pripadnika konstitutivnih naroda na cijelom području BiH. Dalje, selektivnim i nedosljednim tumačenjem odredbi ustava od strane pojedinih političkih elita narušavaju se osnovni ustavom proklamovani principi i onemogućava razvoj BiH kao demokratskog društva.

U daljem tekstu će se dati kratak prikaz osnovnih karakteristika ustavnog uređenja BiH, odnosno strukture i funkcionisanja ključnih institucija vlasti, te neke od posljedica takvog sistema kroz analizu formiranja vlasti nakon posljednjih opštih izbora (2010. godine) i aktuelnih pitanja u sferi pravosuđa.

<sup>1</sup> Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, potpisan 14.12.1995. godine u Parizu, koji sadrži 11 aneksa od kojih Aneks 4 čini Ustav BiH, dostupan na internet stranici Visokog predstavnika za BiH [http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content\\_id=380](http://www.ohr.int/dpa/default.asp?content_id=380) (pristupljeno 07.12.2011. godine).

## 2. KARAKTERISTIKE USTAVNO-PRAVNOG SISTEMA BIH

Dejtonski sporazum je, prije svega, dao prioritet okončanju višegodišnjeg rata u BiH, ne određujući se prema njegovim uzrocima i karakteru. Rješenja sadržana u Sporazumu su rezultat kompromisa između zaraćenih strana. Međunarodna zajednica je nastojala uspostaviti osnove za uređenje države BiH kao moderne evropske, demokratske države koja funkcioniše u skladu sa zakonom i koja treba osigurati najviše standarde ljudskih prava. Očekivalo se da će Ustav BiH, koji predstavlja samo jedan dio Sporazuma (Aneks 4) i daje osnov za dalju izgradnju demokratskog oblika državnog uređenja, u međuvremenu biti unaprijeđen kroz propisanu amandmansku proceduru djelovanjem demokratski izabranih vlasti, te da kao takav neće predstavljati dugoročno rješenje.

Ustavom BiH potvrđen je međunarodno-pravni kontinuitet Republike Bosne i Hercegovine pod sadašnjim nazivom Bosna i Hercegovina, sa modificiranom unutrašnjom državnim strukturom. Shodno članu I/3 Ustava BiH, Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS). Također je izvršena i distribucija nadležnosti između institucija BiH i entiteta. Kao polazna osnova, ugrađena je pretpostavka nadležnosti u korist entiteta, a institucijama BiH je dat vrlo ograničen broj isključivih nadležnosti. Ustav ostavlja mogućnost da se prošire nadležnosti institucija BiH po tri osnova: kada entiteti dogovorom prenesu određene nadležnosti, kada je to potrebno radi provođenja aneksa 5-8 Sporazuma ili kada je to potrebno radi očuvanja suvereniteta, teritorijalnog integriteta i političke neovisnosti BiH.<sup>2</sup> Na osnovu Dejtonskog sporazuma stvorena je još jedna teritorijalna jedinica – Distrikt Brčko BiH.<sup>3</sup>

Uređenje entiteta FBiH i RS regulisano je njihovim ustavima koji datiraju od prije potpisivanja Dejtonskog sporazuma. Radi se o dva konceptualno različita dokumenta, pri čemu je Ustav FBiH iz 1994. godine ustanovio federativno uređenje sa deset kantona, te s druge strane Ustav RS koji datira iz 1992. godine kao “ustav separatističkog entiteta koji je tvrdio da je nezavisna država” sa unitarnim uređenjem.<sup>4</sup> Stoga

<sup>2</sup> Član III/5 Ustava BiH.

<sup>3</sup> U skladu sa članom V Aneksa 2 Dejtonskog sporazuma, strane su se složile sa obavezujućom arbitražom u spornom dijelu međuentitetske linije razgraničenja na području Brčkog. Tribunal je 05.03.1999. godine donio Konačnu odluku kojom je osnovan Brčko Distrikt pod isključivim suverenitetom Bosne i Hercegovine. Na osnovu ove odluke Supervisor za Brčko Distrikt je donio i Statut Distrikta koji je stupio na snagu 09.03.2000. godine (“Službeni glasnik BD BiH”, broj:1/00). Više o ovome vidjeti na <http://www.ohr.int/ohr-offices/brcko/> (pristupljeno 11.11.2011. godine). Kako bi se okončala ovlaštenja Arbitražnog tribunala, u Ustavom BiH predviđenoj amandmanskoj proceduri donesen je Amandman 1 na Ustav BiH (“Službeni glasnik BiH” broj: 25/09).

<sup>4</sup> *Mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog*

je Ustavom BiH predviđena obaveza da entiteti u roku od tri mjeseca od njegovog stupanja na snagu usklade svoje ustave sa Ustavom BiH.<sup>5</sup>

Međutim, nakon više od petnaest godina, nije osigurano jedinstvo pravnog porijekla kroz navedeno usklađivanje entitetskih ustava sa Ustavom BiH. Dalje, ni sam Ustav BiH se ne implementira dosljedno i često se tumači u skladu sa interesima pojedinih političkih elita. Također, još uvijek nisu poduzeti adekvatni koraci ka unaprjeđenju ustavnog uređenja u skladu sa modernim demokratskim principima. Navedeno ima negativan efekat na efikasno funkcionisanje države, te ispunjavanje njenih međunarodnih obaveza, a posebno onih vezanih za proces pristupanja euro-atlantskim integracijama.<sup>6</sup>

Glavnu prepreku funkcionisanju države u skladu sa demokratskim principima i standardima ljudskih prava predstavlja činjenica da se u Ustavu BiH stavlja težište na zaštitu kolektivnih interesa, na uštrb prava pojedinaca što se ogleda u strukturi i funkcionisanju institucija vlasti, prije svega, na državnom nivou, ali i na nivou entiteta. Ovakvoj situaciji doprinosi i nedosljedna implementacija, te različito tumačenje ustavnih odredbi od strane određenih političkih aktera, što za posljedicu ima i neadekvatnu zaštitu interesa pripadnika konstitutivnih naroda.

## 2.1. Struktura institucija vlasti i način biranja prema Ustavu BiH

Kako je već navedeno u strukturi i funkcionisanju institucija vlasti, Ustav BiH favorizira predstavljanje i zaštitu kolektivnih interesa konstitutivnih naroda na uštrb građanskog predstavljanja. Ovaj sistem isključuje zaštitu interesa pripadnika "ostalih" – nekonstitutivnih naroda i nacionalnih manjina, a ne osigurava ni punu ravnopravnost svih pripadnika konstitutivnih naroda jer se etničko predstavljanje veže i za entitetsku pripadnost. Ravnopravnost svih pripadnika konstitutivnih naroda nije osigurana ni na cijelom području države iako je to princip zagantovan Ustavom BiH i potvrđen od strane Ustavnog suda BiH.

Navedeno ustavno rješenje omogućilo je sistemsku diskriminaciju, pa je i Evropski sud za ljudska prava u presudi u slučaju *Sejdić i Finci protiv BiH*<sup>7</sup> utvrdio da

— — — — —  
predstavnik, broj CDL-AD (2005) 004, paragraf 4 i 5, Venecija, 11.03.2005. godine, dostupno na [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp) (pristupljeno 01.10.2011. godine).

<sup>5</sup> Član XII/2 i član III/3.b) Ustava BiH.

<sup>6</sup> Evropska komisija, *Izvjestaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, Brisel, 13.10.2011. godine, br. SEC(2011)1206, dostupno na <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/?id=8562> (pristupljeno 10.11.2011. godine).

<sup>7</sup> AP broj: 27996/06 i 34836/06 od 22.12.2009. godine, dostupno na [http://www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=1008](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1008) (pristupljeno 10.10.2011. godine).

Više o presudi u Edin Hodžić i Nenad Stojanović, *Novi-stari ustavni inženjering?*, ANALITIKA

su odredbe Ustava BiH koje uređuju način izbora članova Predsjedništva BiH i delegata Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH diskriminatorne, jer ne pružaju mogućnost pripadnicima "ostalih" da budu predstavljeni u tim tijelima. Dodatno, diskriminacija postoji i u odnosu na mogućnost izbora u navedena tijela pripadnika konstitutivnih naroda sa teritorija u kojem ne predstavljaju većinu, odnosno Srba koji imaju prebivalište izvan teritorije RS-a, te Hrvata i Bošnjaka sa prebivalištem izvan FBiH.

Ovako uređenim načinom izbora u ustavnom i izbornom sistemu prekršen je međunarodni standard osiguravanja opšteg i jednakog biračkog prava koji je zagarantovan Ustavom BiH i onemogućeno integralno izražavanje volje, kako svih građana, tako i cjelovitog korpusa konstitutivnih naroda. Iako je sistem kvota u popunjavanju određenih struktura vlasti prihvaćen u višeetničkim državama,<sup>8</sup> isti ne funkcioniše na način da se od građana očekuje da glasaju prvenstveno prema svojoj etničkoj pripadnosti, kao što je slučaj u BiH. Na navedene nedostatke ukazala su, pored Evropskog suda u predmetu *Sejdić i Finci*, i mnoga relevantna međunarodna tijela.<sup>9</sup> Međutim, i pored toga, još nije došlo do izmjena pomenutih ustavnih rješenja koja su protivna međunarodnim standardima ljudskih prava ali su pokrenute određene aktivnosti u tom cilju u okviru Parlamentarne skupštine BiH.<sup>10</sup> Bitno je napomenuti da do problema u implementaciji pomenute presude Evropskog suda za ljudska prava dolazi baš zbog sukoba dva ustavna koncepta: Dejtonskog, koji favorizuje kolektivitete konstitutivnih naroda i Evropske konvencije koja insistira na jednakosti građana i zabrani svih oblika diskriminacije.

### 2.1.1 Funkcionisanje institucija vlasti u BiH i zaštita kolektivnih interesa

Koncept zaštite interesa konstitutivnih naroda koji se odražava kroz odgovarajuću zastupljenost i predstavljanje tih naroda u institucijama vlasti u BiH, dodatno uključuje i određene zaštitne mehanizme odlučivanja u predstavničkim tijelima u

Centar za društvena istraživanja, Sarajevo, 2011. godine, dostupno na <http://analitika.ba/files/Novi-stari%20ustavni%20inzenjering%20u%20BIH%2028april2011%20WEB%20FINAL.pdf> (pristupljeno 15.09.2011. godine).

<sup>8</sup> Kao na primjer Belgija i Švajcarska.

<sup>9</sup> UN BiH i UN OHCHR, *Kompilacija preporuka UN tijela za ljudska prava, Bosna i Hercegovina*, str. 5-8; *Mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima visokog predstavnika*, op.cit. fusnota 4.

<sup>10</sup> Parlamentarna skupština BiH je osnovala Privremenu zajedničku komisiju oba doma za provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci* protiv BiH (Zaključak o uspostavljanju ove komisije objavljen je u "Službenom glasniku BiH" broj: 81/11 od 11.10.2011. godine). Zadatak komisije je da prije svega pripremi prijedloge amandmana na Ustav BiH i dostavi u pralamentarnu proceduru do 30.11.2011. godine, te da do 31.12.2011. godine pripremi i Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Izbornog zakona BiH. Međutim, postizanje i minimalnog kompromisa je još neizvjesno. A ako i dođe do kompromisa, čini se da će to biti samo u pogledu minimalnih izmjena koje bi mogle eventualno samo formalno ali ne i suštinski zadovoljiti zahtjeve iz presude.

BiH. Međutim, ti mehanizmi ne funkcionišu uvijek u skladu sa svojom svrhom, te se često pretvaraju u svoju suprotnost – blokiranje tog istog procesa odlučivanja.<sup>11</sup>

Riječ je, prije svega, o mehanizmu zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda u procesu odlučivanja u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.<sup>12</sup> Ovaj mehanizam je uspostavljen kako bi osigurao da se ni jedna odluka od vitalnog nacionalnog interesa ne donese protivno interesima bilo kojeg konstitutivnog naroda. Naime, u parlamentarnoj proceduri svaki od klubova konstitutivnih naroda u Domu naroda može, ako za to glasa većina delegata u tom klubu, proglasiti predloženu odluku destruktivnom po vitalni nacionalni interes tog naroda. S tim se mora složiti i većina svakog od klubova konstitutivnih naroda, da bi se takva predložena odluka odbila. Ako se tom prigovoru suprotstavi bilo koji klub delegata, tada se stavovi pokušavaju uskladiti u okviru zajedničke komisije svih klubova. U slučaju da ovaj proces usaglašavanja ne uspije, tada se u proces uključuje i Ustavni sud BiH koji ispituje “proceduralnu ispravnost slučaja”.<sup>13</sup> Bitno je napomenuti da Ustav BiH ne daje definiciju pojma vitalnog nacionalnog interesa. Stoga je prepušteno Ustavnom sudu BiH da tumači ovaj pojam od slučaja do slučaja.<sup>14</sup> S druge strane, pokušaj definisanja vitalnog nacionalnog koji je učinjen u ustavima entiteta nije dao očekivane rezultate jer je određivanje tog interesa učinjeno krajnje ekstenzivno.

Pored navedenog mehanizma zaštite interesa konstitutivnih naroda u procesu odlučivanja, u Parlamentarnoj skupštini BiH, Ustavom BiH je predviđen i sistem zaštite entitetskih interesa kroz tzv. entitetsko glasanje gdje se, pored proste većine, traži i određeni broj glasova iz svakog entiteta.<sup>15</sup> Naime, u oba doma Parlamentarne skupštine BiH kao redovan način odlučivanja uspostavljeno je pravilo da je većina glasova prisutnih i koji glasaju potrebna da bi se odluka usvojila, s tim da ta većina mora uključivati najmanje jednu trećinu glasova iz svakog entiteta. Ukoliko se to ne desi, predsjedavajući i dva potpredsjedavajuća doma će nastojati da usklade stavove. U slučaju da to ne uspiju, tada se ponovo glasa na sjednici doma. Ovaj put se odluka smatra usvojenom ako za nju glasa većina prisutnih, s tim da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine ili više iz svakog entiteta.

Ovaj mehanizam se naročito koristi u procesu odlučivanja u Domu naroda gdje praktično samo tri delegata od ukupno 15 u tom domu mogu, bez ikakvog

<sup>11</sup> Vidjeti i Mišljenje Venecijanske komisije o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlaštenjima Visokog predstavnika, op.cit.

<sup>12</sup> Ovaj mehanizam je ugrađen u procesu odlučivanja i u entitetskim i kantonalnim predstavničkim tijelima, te u Gradskom vijeću Grada Mostara.

<sup>13</sup> Član IV/3.e) i f) Ustava BiH.

<sup>14</sup> Steiner, Ademović, *Ustav Bosne i Hercegovine Komentar*, Fondacija Konrad Adenauer, Sarajevo, 2010. godine, str.579.

<sup>15</sup> Član IV/1., IV/2. i IV/3.d) Ustava BiH.

obrazloženja i bez ikakvih kriterija, blokirati proces odlučivanja, što se vrlo često dešava i praktično se i koristi umjesto mehanizma zaštite vitalnog nacionalnog interesa.<sup>16</sup> Navedeni načini odlučivanja koji se često koriste u svrhu blokiranja tog istog procesa imaju negativne posljedice, ne samo na pripadnike pojedinih konstitutivnih naroda, već i svih građana BiH, jer se time blokira donošenje odluka u važnim reformama koje su, prije svega, neophodne za BiH na njenom evropskom putu.

Jednakopravnost konstitutivnih naroda, a ni pojedinaca ne ostvaruje se ni u entitetima na način kako je to predviđeno Ustavom BiH. Naime, ustavi entiteta, i pored intervencija Ustavnog suda i Visokog predstavnika, ni danas nisu usklađeni sa Ustavom BiH, iako je to izričita ustavna obaveza. To važi i za implementaciju Odluke Ustavnog suda BiH iz 2000. godine<sup>17</sup> u javnosti poznatoj kao Odluka o konstitutivnosti naroda na cijeloj teritoriji BiH.

Naime, entiteti su samo djelomično ispunili svoje obaveze iz navedene odluke.<sup>18</sup> Tako je npr. uspostavljeno Vijeće naroda RS-a koje nije ravnopravan dom Narodnoj skupštini kao što je to Dom naroda prema Predstavničkom domu Parlamenta FBiH. U FBiH zakonodavnu vlast vrši Zastupnički dom i Dom naroda za razliku od RS-a gdje Vijeće naroda odlučuje samo o pitanjima od vitalnog interesa konstitutivnih naroda.<sup>19</sup>

Za razliku od Ustava BiH, u ustave entiteta ugrađena je definicija vitalnog nacionalnog interesa koja je krajnje široko postavljena i, praktično, prepuštena arbitrarnoj ocjeni političkih elita.<sup>20</sup> Naime, entitetskim ustavima je propisano da pod vitalni nacionalni interes spadaju pored taksativno navedenih pitanja i sva druga pitanja ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova konstitutivnih naroda.<sup>21</sup> To praktično znači da bilo šta može biti proglašeno vitalnim interesom konstitutivnog naroda.

<sup>16</sup> Na problem entitetskog glasanja ukazala je i studija, *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine*, Konrad Adenauer Stiftung, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini Sarajevo, maj 2009. godine), str. 88 – 90 i str. 93. Naime, od 260 odbijenih prijedloga i nacrtu zakona u periodu od 1997 – 2007, 156 nije usvojeno jer nije dobilo potrebnu podršku poslanika ili delegata iz nekog od entiteta. S druge strane u posmatranom periodu institut zaštite vitalnog nacionalnog interesa je korišten svega četiri puta.

<sup>17</sup> Djelimična odluka Ustavnog suda BiH broj: U-5/98, “Službeni glasnik BiH” broj: 23/00, dostupno na [www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2).

<sup>18</sup> U nekim dijelovima to je uradio i Visoki predstavnik, mada to nije proveo na konsekventan i simetričan način u oba entiteta. Vidjeti Kasim Trnka, *Ustavno pravo – drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Sarajevo, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, 2006. godine, str. 300-305, 314-320 i 326-327.

<sup>19</sup> Kasim Trnka et al., *Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Ustav Republike Srpske, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Komentar, Centar za promociju civilnog društva, 2004, str.134-138.

<sup>20</sup> *Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, op.cit.*, str. 94.

<sup>21</sup> Amandman XXXVII na Ustav FBiH, “Službene novine FBiH” broj: 16/02 i Amandman LXXVII na Ustav RS, “Službeni glasnik RS” broj: 21/02.



Dodatni problem se javlja i stoga što Ustavom RS propisana procedura za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa nije ispoštovana od strane Ustavnog suda RS-a koji je u svom Poslovniku propisao da je za odlučivanje u meritumu da se radi o vitalnom nacionalnom interesu potrebna dvotrećinska većina članova Vijeća za zaštitu vitalnih interesa pri tom sudu, koji broji sedam sudija.<sup>22</sup> To je učinjeno nasuprot izričite ustavne odredbe koja predviđa da je dovoljan glas samo dvoje sudija da bi Sud odlučio da se radi o vitalnom nacionalnom interesu.<sup>23</sup> Ovim svjesnim kršenjem ustavnih odredbi od strane institucije koja treba da štiti Ustav i osigura ustavnost pravnih akata, dovodi se u pitanje ravnopravnost Bošnjaka i Hrvata u Republici Srpskoj. Zato je prava rijetkost da navedeno Vijeće usvoji zahtjev za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.<sup>24</sup>

U okviru organizacije izvršne vlasti, u RS-u su, pored jake funkcije predsjednika, s obzirom na način izbora i ovlaštenja, uspostavljena dva potpredsjednika RS-a, ali im nisu povjerene nikakve nadležnosti za razliku od FBiH gdje predsjednik o najvažnijim pitanjima odlučuje u saglasnosti sa oba potpredsjednika.<sup>25</sup>

Dakle, navedeni primjeri pokazuju da nema političke volje, posebno od strane RS-a, da se osigura ravnopravnost konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji BiH. Postupanje Ustavnog suda RS-a potvrđuje da se primat daje zaštiti interesa konstitutivnog naroda koji čini većinski dio stanovništva tog entiteta. Ovim se favorizuje etnička homogenizacija i blokiraju svi pokušaji uspostave jednakopravnosti svih naroda na čitavom teritoriju države što je suprotno navedenoj odluci Ustavnog suda BiH prema kojoj "... priznanje konstitutivnih naroda i ustavni princip koji leži u pozadini – princip kolektivne jednakosti, nameću obavezu entitetima da ne diskriminiraju, u prvom redu, one konstitutivne narode koji su, u stvarnosti, u manjinskom položaju u odgovarajućem entitetu". Ustavni sud BiH je dalje konstatovao da "...uprkos teritorijalnom rasporedu Bosne i Hercegovine uspostavljanjem dva entiteta, ovaj teritorijalni raspored ne može služiti kao ustavna legitimacija za etničku dominaciju, nacionalnu homogenizaciju ili pravo na održavanje efekata etničkog čišćenja."<sup>26</sup> Značaj ove odluke je u tome što bi se njenom punom implementacijom osigurala jednakost svih pripadnika konstitutivnih naroda na cijeloj teritoriji BiH, a što bi doprinijelo i afirmaciji individualnih ljudskih i građanskih prava.

Navedeni ustavno-pravni okvir, koji daje primat kolektivnim interesima, ali i selektivna primjena određenih odredbi koje se tiču zaštite tih interesa, negativno su se odrazili na formiranje i funkcionisanje vlasti na državnom i entitetskom nivou, te su doveli do problema i u funkcionisanju sudskih vlasti.

<sup>22</sup> Član 52. Poslovnika Ustavnog suda RS-a, "Službeni glasnik RS" broj: 29/05.

<sup>23</sup> Amandman LXXXII na Ustav RS-a, "Službeni glasnik RS" broj: 21/02.

<sup>24</sup> Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, *op.cit.* str. 94.

<sup>25</sup> Kasim Trnka et.al., *op.cit.*, str.153-161.

<sup>26</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj U-5/98, *op.cit.*, paragraf 59 i 61.

## 2.2 Formiranje zakonodavne i izvršne vlasti u BiH

U Bosni i Hercegovini su 03.10.2010. godine održani predsjednički i parlamentarni izbori. Izborni rezultati su donijeli značajne promjene u odnosu na prethodne izbore. Naime, ovaj put se pokazalo da je značajan broj građana izašao iz kruga etničkih podjela i dao povjerenje multietničkoj opciji kroz Socijaldemokratsku partiju BiH (SDP BiH) koja je, u cijelosti gledano, postigla najbolje izborne rezultate,<sup>27</sup> a što je rezultiralo velikim teškoćama u formiranju vlasti. Nacionalne stranke koje su do sada bile vodeće u vlasti, nisu se mogle pomiriti sa novim izbornim rezultatima. Ponovo se insistira na konceptu "legitimnih predstavnika konstitutivnih naroda" po kojem su samo nacionalne stranke isključivi nosioci toga legitimiteta, iako Ustav BiH ne poznaje takvu kategoriju. To je glavni uzrok blokada u formiranju, kako zakonodavne, tako i izvršne vlasti, posebno na nivou FBiH, te državnom nivou. Umjesto da se traži prostor unutar postojećeg ustavnog okvira i da se djeluje u interesu svih građana BiH, ustavne odredbe koje se tiču etničke zastupljenosti se još rigidnije tumače.

Ovakvo stanje je rezultiralo enormnim kašnjenjem u formiranju vlasti na nivou FBiH, te potpunom blokadom u formiranju Vijeća ministara BiH. Kašnjenje više od godinu dana je suprotno svim demokratskim principima koji nalažu da se vlast formira ubrzo nakon objavljivanja konačnih izbornih rezultata. To je, prije svega, obaveza onih političkih stranaka kojima su građani ukazali najveće povjerenje.

### 2.2.1 Formiranje vlasti u FBiH

Do zastoja u formiranju vlasti došlo je prije svega u FBiH. Razlog ovome je ponašanje stranaka sa nacionalnim predznakom, prvenstveno HDZ BiH i HDZ 1990 koje nisu iskazale spremnost da prihvate volju građana iskazanu na posljednjim izborima, te da se ponašaju u skladu sa demokratskim principima i principima vladavine prava, odnosno da se ponašaju u skladu sa ustavnim i zakonskim odredbama.

Naime, shodno relevantnim ustavnim odredbama, Dom naroda Parlamenta FBiH saziva se prvi put najkasnije dvadeset dana nakon izbora kantonalnih zakonodavnih tijela,<sup>28</sup> a koja se sazivaju po prvi put najkasnije deset dana nakon objavljivanja rezultata izbora.<sup>29</sup> Shodno ovome, Dom naroda je trebao biti formiran 02.12.2010. godine što se nije desilo. Pored kašnjenja u formiranju svih kantonalnih zakonodavnih tijela, glavni uzrok krize predstavljale su ucjena dva HDZ-a, koji nisu htjeli popuniti mjesta u Domu naroda i imenovati delegate iz tri kantona u kojima imaju izbornu većinu<sup>30</sup> zbog svog stava da su oni jedini legitimni predstavnici hrvatskog naroda,

<sup>27</sup> Centralna izborna komisija BiH, [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba).

<sup>28</sup> Član IV/A.2.10 Ustava FBiH.

<sup>29</sup> Član V/2.5. Ustava FBiH.

<sup>30</sup> Posavski kanton, Zapadnohercegovački kanton i Kanton 10.

te da im stoga pripadaju sva hrvatska mjesta u vlasti.<sup>31</sup> Ovakvo stanje je posebno bilo zabrinjavajuće jer se približavao krajnji rok za donošenje budžeta FBiH.<sup>32</sup> Bez usvajanja budžeta nastupio bi potpuni finansijski ali i socijalni kolaps ovog entiteta, a naročito bi bile ugrožene one kategorije građana čiji opstanak ovisi o socijalnim davanjima iz budžeta.

Dugotrajni pregovori koji su na kraju vođeni pod pokroviteljstvom OHR-a nisu rezultirali pozitivnim ishodom.<sup>33</sup> Stoga su stranke okupljene oko SDP platforme koje imaju većinu u Predstavničkom domu, ali i u Domu naroda, krenule u formiranje federalne vlasti.<sup>34</sup> Naime, ovakav potez nije bio ni u suprotnosti sa Ustavom FBiH,<sup>35</sup> niti sa demokratskim principima prema kojima stranke koje osiguraju natpolovičnu većinu u parlamentu imaju obavezu i prema građanima da formiraju vlast.

Stoga je 17.03.2011. godine održana konstituirajuća sjednica Doma naroda Parlamenta FBiH kojoj je prisustvovala većina delegata što je predstavljalo dovoljan broj za donošenje punovažnih odluka. Na ovoj sjednici je, pored ostalog, donesena Odlu-

<sup>31</sup> *Radio Sarajevo*, 23.12.2010. godine, "Dva HDZ-a jedini legitimni predstavnici hrvatskog naroda", Nakon završetka sjednica Središnjeg odbora HDZ-a 1990 u Vitezu, "održan je sastanak predsjedništava HDZ-a 1990 i HDZ-a BiH na kojem je praktično potvrđen raniji sporazum između ove dvije stranke, te su dogovoreni načini njegove primjene na svim nivoima vlasti. Prema riječima Dragana Čovića, od danas nema bilo kakvih imenovanja na bilo kojem nivou bez saglasnosti predsjedništava obje stranke.

Ove stranke su i dalje pri stavu da nema formiranja vlasti bez njih, jer su samo oni, prema njihovom mišljenju, legitimni predstavnici hrvatskog naroda." Dostupno na: <http://www.radiosarajevo.ba/novost/39958dva-hdz-a-jedini-legitimni-predstavnici-hrvatskog-naroda> (pristupljeno 17.10.2011. godine).

<sup>32</sup> Zakon o budžetima u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", broj: 19/06, 76/08, 05/09, 32/09, 09/10, 51/10, 36/10 i 45/10) predviđa da je budžet za narednu fiskalnu godinu potrebno usvojiti do 31. decembra tekuće godine, te da je u slučaju neusvajanja budžeta prije početka fiskalne godine, Parlament dužan donijeti Odluku o privremenom finansiranju, dok budžet za tekuću fiskalnu godinu mora biti usvojen najkasnije do 31. marta.

<sup>33</sup> *Dnevnik.ba* 16.03.2011. godine "Čović: Stanje u BiH će se destabilizirati, Tihić i Hadžić: Dva HDZ-a tražili sve hrvatske pozicije", <http://static1.dnevnik.ba/novosti/bih/od-16-sati-nova-runda-pregovora-izme%C4%91u-tihi%C4%87-i-lagumd%C5%BEije-te-%C4%8Dovi%C4%87-i-ljubi%C4%87> (pristupljeno 01.10.2011. godine).

<sup>34</sup> "SDP i SDA formiraju vlast: Svi građani BiH postali su taoci neodgovorne i neustavne politike dva HDZ-a", SDP BiH i SDA saopštile su danas da će, nakon što su oba HDZ-a odbila ponudu o principima raspodjele hrvatskih pozicija u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti, krenuti da formiraju vlast u Federaciji BiH sa drugim strankama potpisnicama platforme.

Ove stranke u odvojenim saopštenjima ocjenjuju da je to neophodno da bi se "spriječile štetne posljedice zbog neusvajanja budžeta i prekinula višemjesečna blokada dva HDZ-a". 06.03.2011. godine, internet portal 24sata.info, <http://www.24sata.info/mobile/vijesti/politika/57819-SDP-SDA-formiraju-vlast-Svi-gradjani-BiH-postali-taoci-neodgovorne-neustavne-politike-dva-HDZ-.html> (pristupljeno 20.09.2011. godine).

<sup>35</sup> Član IV/A 6.19 Ustava FBiH prema kojem: "Ostale odluke donose se prostom većinom u svakom domu ukoliko nije drugačije utvrđeno ovim ustavom ili poslovníkom tog doma".

ka o imenovanju predsjednika i potpredsjednika FBiH kao i premijera i zamjenika premijera i ministara u Vladi FBiH.<sup>36</sup>

Neposredno nakon ove sjednice dotadašnja predsjednica FBiH Borjana Krišto i zamjenik premijera Vjekoslav Bevanda uputili su zahtjev Ustavnom sudu FBiH da se odredi prema ustavnosti konstituirajuće sjednice Doma naroda FBiH i određenih akata donesenih od strane tog doma. Međutim, ne čekajući odluku Ustavnog suda FBiH po navedenim zahtjevima, Centralna izborna komisija BiH (CIK) je na sjednici održanoj 24.03.2011. godine donijela odluku kojom se, pored ostalog, utvrđuje da izbori za Dom naroda Parlamenta FBiH nisu provedeni u svih deset kantona u skladu sa odredbama Izbornog zakona BiH, te da nisu bili ispunjeni uslovi za njegovo konstituiranje.

Nakon ovog poteza CIK-a, uslijedila je oštra reakcija OHR-a koji je donio Nalog kojim se privremeno suspendiraju određene odluke CIK-a donesene na njenoj 21. sjednici, održanoj 24. 03.2011. godine, kao i svi postupci u vezi s prethodno navedenim odlukama. OHR je ovom prilikom konstatovao "da je, do očitovanja Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine po ovom pitanju, imperativ da se očuva stabilnost i funkcioniranje institucija, pruži pravna sigurnost, te da se osigura neometano funkcionisanje organa vlasti Federacije Bosne i Hercegovine za dobrobit svih njenih građana". OHR je dalje konstatovao da se pomenutim odlukama CIK-a ovaj organ, pored ostalog, dotakao "pitanja koja proizlaze iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i koja stoga mogu potpadati pod nadležnost Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, pa stoga izlaze izvan okvira Izbornog zakona Bosne i Hercegovine".

Nakon ove odluke OHR-a, zahtjevi upućeni Ustavnom sudu FBiH su povučeni, tako da se taj sud nije mogao odrediti prema ovom ustavnom pitanju, te je i odluka OHR-a ostala nepromijenjena.

### 2.2.2 Uspostava vlasti na državnom nivou

Navedeni uzroci problema kod formiranja vlasti u Federaciji BiH reflektovali su se i na državnom nivou. Ponovno je osporen legitimitet izabranog člana Predsjedništva BiH iz reda hrvatskog naroda, Željka Komšića kandidata SDP-a od strane glavnih hrvatskih partija.<sup>37</sup> Zbog kašnjenja u formiranju Doma naroda Parlamenta FBiH, Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH formiran je tek 09.06.2011. godine. Isti problem se dalje javio i kod imenovanja Predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH

<sup>36</sup> Odluke o imenovanjima objavljene su u "Službenim novinama FBiH" broj: 12/11.

<sup>37</sup> "Osudujemo i odbacujemo grubo gaženje izborne volje hrvatskog naroda u Bosni i Hercegovini iskazane na posljednjim općim izborima iz listopada 2010. godine, na kojima je po drugi put zaredom većinskim bošnjačkim glasovima onemogućen izbor legitimnog hrvatskog člana u Predsjedništvo Bosne i Hercegovine.", Rezolucija Hrvatskog narodnog sabora, 19.04.2011. godine u Mostaru, dostupno na HDZ 1990, <http://www.hdz1990.org/vijesti/rezolucija-hrvatskog-narodnog-sabora/> (pristupljeno 01.10.2011. godine).

pri čemu su pored hrvatskih stranaka jaku podršku istoj politici dali i predstavnici SNSD-a,<sup>38</sup> kao stranke sa najboljim izbornim rezultatima iz RS-a.

Naime, Slavo Kukić kandidat SDP BiH za mandataru Vijeća ministara BiH nije dobio potreban broj glasova u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Na sjednici održanoj 29.06.2011. godine dobio je podršku obične većine (21 glas) ali ne i potrebnu entitetsku većinu.<sup>39</sup> Ovakvo glasanje je bilo očekivano imajući u vidu Mišljenje komisije za pripremu izbora Vijeća ministara koja većinom glasova nije podržala kandidaturu Slave Kukića, odnosno nije dala preporuku Predstavničkom domu za njegovo imenovanje.<sup>40</sup> Među razlozima za uskraćivanje podrške ovom kandidatu, između ostalog su data obrazloženja “da iza njegove kandidature ne stoji većinska volja hrvatskoga naroda, te iz tih razloga nema legitimitet da predstavlja hrvatski narod kao predsjedavajući Vijeća ministara Bosne i Hercegovine”, te da je došlo do preglasavanja srpskog člana Predsjedništva BiH prilikom imenovanja kandidata. Izraženo je “posebno nezadovoljstvo stavom gosp. Kukića prema kojem bi se “entitetsko glasanje” trebalo eliminirati iz Predstavničkog doma i uvrstiti u Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine”.

Dalje su nastavljeni razgovori između šest političkih stranaka, čiji predstavnici čine Kolegij oba doma Parlamentarne skupštine BiH, ali bez uspjeha. Ustav i zakon ne poznaju rješenje za ovakvu situaciju i ne predviđaju mogućnost prijevremenih izbora. Imajući to u vidu jedina mogućnost leži u tome da postojeće Vijeće ministara nastavi raditi u tehničkom mandatu do slijedećih izbora za tri godine što će svakako praviti poteškoće u donošenju zakona i neophodnih odluka u Parlamentarnoj skupštini BiH jer se radi o različitom odnosu političkih snaga u ova dva tijela. Takvo stanje će dalje otežati napredak u neophodnim reformskim procesima.

Ovakvo neodgovorno ponašanje izabranih predstavnika građana Bosne i Hercegovine direktno krši, prije svega, njihova osnovna politička prava i to prava građana da učestvuju u vršenju vlasti, a štetno će se odraziti na državu na njenom putu ka EU i NATO zbog neprovođenja ključnih reformskih procesa neophodnih za taj napredak.

<sup>38</sup> Dnevnik.ba: “Majkić: Mjesto predsjedajućeg VM pripada legitimnim predstavnicima Hrvata”, 23.05.2011., – “Majkićeva je podsjetila na usuglašeni stav SNSD-a, SDS-a, HDZ-a 1990 i HDZ-a BiH da funkcija predsjedavajućeg Vijeća ministara treba pripasti nekome iz reda hrvatskog naroda.” “Pozicija predsjedavajućeg Vijeća ministara pripada predstavnicima hrvatskog naroda i to onima koji imaju legitimitet hrvatskog naroda”, rekla je Majkićeva i dodala da i izbor ministara i zamjenika ministara treba biti dogovor političkih aktera.” <http://www.dnevnik.ba> (pristupljeno 01.10.2011. godine).

<sup>39</sup> Član IV/3.d) Ustava BiH.

<sup>40</sup> Komisija za pripremu izbora Vijeća ministara BiH Povjerenstvo za pripremu izbora, *Mišljenje o kandidaturi Slave Kukića za obavljanje funkcije predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine*, od 24.06.2011. godine, dostupno na <http://www.parlament.ba> (pristupljeno 01.10.2011. godine).

Ovo je također i istaknuto u Komunikue Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira od 07.07.2011. godine.<sup>41</sup>

Očito je da je volja građana iskazana kroz posljednje izbore potpuno zanemarena što je naravno protivno svim demokratskim principima. U sasvim negativnom kontekstu su se iskoristile sve mane i nedorečenosti ustavnopravnog okvira, a demokratski principi kojih se treba pridržavati i koristiti kako bi se prevazišle te nedorečenosti su potpuno zanemareni. Ovim se pokazalo da nema spremnosti da se odustane od konstantnog primata pojedinog nacionalnog interesa koji treba da štite samo "legitimni predstavnici" tog naroda naspram zaštite interesa BiH kao demokratske evropske države i njenih građana.

### 2.3 Uticaj ustavnopravnog okvira na nezavisnost pravosuđa

Karakteristike ustavnopravnog okvira onemogućavaju i funkcionisanje pravosuđa u skladu sa demokratskim principima i vladavinom prava. Vladavina prava, između ostalog, kao osnovni preduslov za uspješno funkcionisanje demokratskog društva, podrazumijeva nezavisnost pravosuđa i zaštitu ljudskih prava.<sup>42</sup> Nijedna država koja nema nezavisno pravosuđe nije u stanju zagarantovati osnovna prava pojedinca i zaštititi ga od proizvoljnosti vlasti.<sup>43</sup>

Relevantni međunarodni standardi nalažu da u domaćem sistemu nezavisnost pravosuđa mora biti zagarantovana na najvišem nivou, dakle u samom ustavu.<sup>44</sup> Kao

<sup>41</sup> Pored ostalog, u Komunikue Vijeća za implementaciju mira od 07.07.2011. godine ističe se: "Upravni odbor PIC-a je ozbiljno zabrinut zbog činjenice da su politički lideri u BiH pokazali veoma malu zabrinutost zbog ovih posljedica, te ih poziva da stave na prvo mjesto interese zemlje i njenih građana te da pokrenu ozbiljan dijalog, u duhu kompromisa te u skladu sa uslovima definiranim u Opštem okvirnom sporazumu za mir, kako bi osigurali formiranje državne vlade zasnovane na širokoj koaliciji, bez daljnjih odgađanja. Politički lideri treba da rade tako da budu inspiracija mladoj generaciji, a ne razočarenje." Dostupno na [www.ohr.int](http://www.ohr.int) (pristupljeno 01.10.2011. godine).

<sup>42</sup> *Mišljenje br. 1 (2001) Savjetodavnog vijeća evropskih sudija (CCJE) upućeno Komitetu ministara Vijeća Evrope o temeljnim odrednicama koje se tiču nezavisnosti sudstva i nesmijenjivosti sudaca*, 23.11.2001. godine.

<sup>43</sup> Član 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda nalaže da svaki građanin ima pravo na "pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim sudom". Prema Venecijanskoj komisiji, "[n]ezavisnost sudstva ima kako objektivnu komponentu, kao nezaobilazna karakteristika same institucije sudstva, tako i subjektivnu komponentu, kao pravo pojedinca da njegova/njena prava i slobode odredi nezavisni sudija. Bez nezavisnih sudija ne može postojati ispravno i zakonito ostvarivanje prava i sloboda." Venecijanska komisija, *Izveštaj o nezavisnosti pravosuđa, Prvi dio: Nezavisnost sudija*, usvojen na 82. plenarnoj sjednici u Veneciji 12-13.03.2010. godine, br. CDL-AD(2010)004.

<sup>44</sup> *Preporuka R (94) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o nezavisnosti, efikasnosti i ulozi sudija* (princip I.2.a), 13.10.1994.g. Vidjeti također *Osnovna načela o nezavisnosti pravosuđa* (UN 1985).

osnovni aspekt garancije nezavisnosti pravosuđa podrazumijeva se nezavisnost od zakonodavne i izvršne vlasti, u mjeri u kojoj to dozvoljava priroda pravnog sistema i pravna tradicija pojedinih država.<sup>45</sup> Pored načina imenovanja sudija, na nezavisnost pravosuđa direktno utiče i sistem finansiranja pravosudnih institucija. Iako je u većini zemalja finansiranje pravosuđa, kao i drugih državnih institucija, podložno političkoj odluci, neophodno je zadržati nezavisnost sudstva u što većoj mjeri.<sup>46</sup>

U BiH postoje osnovne pretpostavke za ostvarivanje nezavisnosti pravosuđa, ali nedostaje demokratski ambijent. Iako se nezavisnost pravosuđa ne spominje eksplicitno u Ustavu BiH, cjelokupni ustavni koncept upućuje na to. Tako se 15 najznačajnijih međunarodnih dokumenata o ljudskim pravima navedenih u Aneksu 1 na Ustav BiH neposredno primjenjuje, a opšta pravila međunarodnog prava predstavljaju obavezujući izvor ustavnog prava. Nezavisnost pravosuđa je zagarantovana članom II Ustava, koji se bavi ljudskim pravima i temeljnim slobodama, uključujući, posebno, Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koja se neposredno primjenjuje i koja ima prioritet u odnosu na domaće zakone. Međutim, u Bosni i Hercegovini još uvijek postoje mnoge prepreke na putu ka jačanju nezavisnosti pravosuđa i uspostavljanju boljeg mehanizma zaštite ljudskih prava. Problemi koji su istaknuti u prethodnom tekstu vezano za funkcionisanje zakonodavne i izvršne vlasti prisutni su i u kontekstu pravosuđa. Naime, pored nedostataka u samom ustavnom okviru, ni pri implementaciji relevantnih odredbi ne ide se u prilog zaštiti ljudskih prava svih građana, već se prednost daje kolektivnim i teritorijalnim interesima. U prilog navedenom govori i Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2011. godini, u kojem se konstatuje da u BiH još nije osigurana nezavisnost pravosudnog sistema što i dalje predstavlja razlog za ozbiljnu zabrinutost, a kao jedan od ključnih izazova za pravilno funkcionisanje sveukupnog pravosudnog sistema istaknuta je njegova složenost do koje dolazi usljed postojanja četiri odvojena pravosudna sistema.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Venecijanska komisija, *Imenovanje sudija*, usvojeno na Potkomisiji za pravosuđe u Veneciji 14.03.2007. godine, br. CDL-JD(2007)001rev, paragrafi 4-5. Poželjno je da se u svakoj zemlji osnuje nezavisno tijelo, koje će biti zaduženo za imenovanje i razrješenje sudija. Prema *Mišljenju br. 1 (2001)* CCJE, "svaka odluka koja se odnosi na imenovanje sudije ili njegovog/njenog kretanja u karijeri, trebalo bi da počiva na objektivnim kriterijumima i da ih primjenjuje ili neki nezavisni organ ili da postoje garancije koje će osigurati da se imenovanje ne vrši po bilo kakvim kriterijumima drugačijim od ovih objektivnih".

<sup>46</sup> Stoga, Venecijanska komisija nalaže da "odluke o dodjeljivanju sredstava sudovima treba donositi uz najstrože moguće poštovanje načela sudske nezavisnosti i pravosuđu treba dati mogućnost da parlamentu izrazi svoje mišljenje o predloženom budžetu, ako je moguće preko sudskog savjeta." Venecijanska komisija, *Izvještaj o nezavisnosti pravosuđa, Prvi dio: Nezavisnost sudija*, usvojen na 82. plenarnoj sjednici u Veneciji 12-13.3.2010.godine, br. CDL-AD(2010)004, paragraf 55.

<sup>47</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, op.cit. fusnota 6.

### 2.3.1 Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH

Uspostavljanje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH (VSTV),<sup>48</sup> koje je, između ostalog, nadležno za izbor sudija i tužilaca i disciplinske postupke protiv njih, u znatnoj mjeri je doprinijelo nezavisnosti pravosuđa u BiH. Time je izbor sudija i tužilaca stavljen u nadležnost nezavisnog tijela regrutovanog iz pravosudnih i državnih institucija, a kriteriji za vršenje sudske funkcije su jednaki za sudije, odnosno tužioce u BiH.<sup>49</sup>

Iako se ističu određeni problemi vezani za strukturu i funkcionisanje VSTV-a,<sup>50</sup> najveći broj primjedbi u tom pogledu su neosnovane i predstavljaju pokušaj određenih političkih krugova da ponište pozitivne rezultate dosadašnje reforme koja je za cilj imala uspostavu nezavisnog i efikasnog pravosuđa. Prije svega, traži se uspostavljanje visokog sudskog i tužilačkog vijeća na nivou entiteta, pri čemu bi se nadležnost VSTV-a BiH ograničila na Sud i Tužilaštvo BiH.<sup>51</sup> Kao glavni argument za ovu inicijativu navodi se stav da je pravosuđe u isključivoj nadležnosti entiteta.<sup>52</sup> Ovo ne samo da predstavlja pogrešnu i restriktivnu interpretaciju Ustava BiH, već i zanemaruje činjenicu da su entiteti dali saglasnost za uspostavljanje VSTV-a na državnom nivou u skladu sa članom III tačka 5 Ustava BiH.<sup>53</sup>

Dalje, pokušaj vraćanja nadležnosti u oblasti pravosuđa na entitetski nivo vidljiv je iz nacрта novog Zakona o sudovima Republike Srpske, kojim se određena zakonom utvrđena ovlaštenja VSTV-a pokušavaju prenijeti na Ministarstvo pravde RS.<sup>54</sup> Time se ozbiljno narušava sistem koji pruža minimum garancija za zaštitu neovisnog i efikasnog pravosuđa, umjesto da se radi na njegovom usavršavanju.

<sup>48</sup> VSTV je osnovano 2004 godine. Vidjeti Zakon o VSTV-u, "Službeni glasnik BiH" broj: 25/04, 93/05, 15/08 i 48/07, dostupno na <http://www.hjpc.ba/> (pristupljeno 16.10.2011. godine).

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Na primjer, postavlja se pitanje da li je ispravno da tužilačko i sudsko vijeće budu spojeni, te da tužioc i advokati biraju sudije koje će presuđivati u predmetima u kojima oni postupaju.

<sup>51</sup> Vidjeti Zaključke sa četvrte vandredne sjednice Narodne skupštine Republike Srpske, br. 01/610/10, 13.4.2011.godine., zaljučak br. 20.

<sup>52</sup> Id. zaključak br. 9. Vidjeti također govor Predsjednika Republike Srpske, Milorada Dodika na četvrtoj vanrednoj sjednici Narodne skupštine Republike Srpske, 13.4.2011.godine, dostupan na [http://www.predsjednikrs.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8128%3A---4---&Itemid=190&lang=rs](http://www.predsjednikrs.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8128%3A---4---&Itemid=190&lang=rs) (pristupljeno 01.10.2011.godine)

<sup>53</sup> Sporazum o prenošenju određenih odgovornosti entiteta kroz utemeljenje Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, "Službene novine FBiH" broj: 16/04.

<sup>54</sup> Na primjer, članovi koji se tiču sudske administracije. Vidjeti nacrt Zakona o sudovima Republike Srpske iz juna 2011.godine, članovi 54 i 56. Vidjeti također mišljenje VSTV-a o nacrtu ovog zakona, dostupno na <http://www.hjpc.ba/> (pristupljeno 06.10.2011.godine).



### 2.3.2 Finansiranje

Način finansiranja pravosuđa predstavlja jedan od ključnih elemenata nezavisnosti pravosuđa. Važnost obezbjeđenja odgovarajućih finansijskih resursa pravosudnim institucijama<sup>55</sup> istakla je i Evropska komisija naglašavajući da se bez toga “ne može postići potpuna nezavisnost, efektivnost, nepristrasnost, odgovornost i profesionalizam pravosuđa”, te je stavljen zahtjev nadležnim organima vlasti da u tom pogledu “postignu dogovor o nizu mogućih mjera za definisanje budžetskih nadležnosti u skladu sa ustavnim poretom u BiH”.<sup>56</sup>

Ustavom određena struktura države i podjela nadležnosti između države i entiteta, otežava stvarno ostvarenje načela nezavisnosti pravosuđa. Naime, pravosuđe se finansira iz četrnaest različitih izvora<sup>57</sup> koji ne pružaju jednak nivo potrebnog finansiranja.<sup>58</sup> Evropska komisija istakla je stoga potrebu usklađivanja budžetskih postupaka i racionalizovanja nadležnosti između četrnaest nadležnih organa vlasti.

Pored ovih objektivnih razloga, finansiranje pravosudnih institucija je uslovljeno i političkom voljom članova zakonodavnih i izvršnih tijela pojedinih nivoa vlasti. Ovakva situacija direktno utiče na efikasnost sudova i tužilaštava na svim nivoima, što u konačnici ima moguće negativne posljedice na nezavisnost ovih institucija.

Dakle, kako bi se unaprijedila nezavisnost pravosuđa i sa aspekta finansiranja, potrebno je razmotriti mogućnosti koje nudi postojeći ustavnopravni okvir i naći rješenja koja će pružiti konzistentniji sistem finansiranja kompletnog pravosuđa u BiH. U prilog tome ide Nacrt zakona o tužilaštvima u FBiH koji predviđa finansiranje svih tužilaštava u FBiH iz budžeta FBiH.<sup>59</sup> Nažalost, čini se da osnovnu prepreku usvajanju ovog Zakona predstavlja nespремnost kantonalnih vlasti da prenesu nadležnost u ovoj oblasti na federalni nivo.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> U Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH u 2011. godini navodi se da su finansijski resursi izdvojeni za sudove i tužilaštva u 2010. godini iznosili su približno 0.79% BDP-a. Op.cit. fusnota 6.

<sup>56</sup> Evropska komisija, Preporuke sa drugog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga između EU i BiH o pravosuđu održanog 10. i 11.11.2011. godine u Sarajevu, dostupno na <http://www.pravosudje.ba/> (pristupljeno 27.12.2011. godine).

<sup>57</sup> Na nivou entiteta, Distrikta Brčko BiH i deset kantona u FBiH.

<sup>58</sup> Finansiranje pravosuđa trenutno zavisi od ekonomske moći pojedinog kantona ili entiteta.

<sup>59</sup> Nacrt ovog zakona je razmatran na Prvoj tematskoj konferenciji institucija sektora pravde u BiH na temu Zakona o tužilaštvima u Federaciji Bosne i Hercegovine, održane 28.10.2011. godine, u organizaciji USAID-a i Federalnog ministarstva pravde.

<sup>60</sup> Inicijativu za donošenje jedinstvenog Zakona o tužilaštvima na nivou FBiH i pokretanje postupka njegovog usvajanja do 17.02.2012. godine, prema akcionom planu kojeg je najavio federalni ministar pravde, podržala je i pozdravila i Evropska komisija u okviru preporuka da drugog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga između EU i BiH o pravosuđu. Op.cit fusnota 56.

### 2.3.3 Ustavno sudstvo

Ustavno sudstvo predstavlja ključni mehanizam ostvarivanja principa ustavnosti i zakonitosti kao i zaštite ljudskih prava, koji je odvojen od redovnog pravosudnog sistema. Njegova struktura i funkcionisanje moraju biti u skladu sa najvišim principima vladavine prava. Naime, principi koji su istaknuti u prethodnom tekstu se moraju poštovati i u okviru ustavnog sudstva, tj. potrebno je osigurati potpunu nezavisnost tih institucija od različitih političkih uticaja. Nažalost, problemi koji su identificirani u odnosu na druge organe vlasti prisutni su i u domenu strukture i rada ustavnih sudova u BiH. Konkretno, riječ je o samom ustavnom okviru kao i tumačenju određenih odredbi koje se tiču strukture i imenovanja u ustavnim sudovima.

Način izbora sudija Ustavnog suda BiH i ustavnih sudova entiteta je problematičan sa stanovišta nezavisnosti pravosuđa i osnovnih demokratskih principa. Dok sudije redovnih sudova bira VSTV, sudije ustavnih sudova biraju entitetski parlamenti, na prijedlog predsjednika entiteta. Iako ovo nije nimalo neuobičajeno u drugim zemljama, u bosanskohercegovačkom kontekstu ovakav sistem imenovanja ustavno sudstvo izlaže direktnoj opasnosti od uticaja političara.

#### 2.3.3.1 Ustavni sud BiH

Tipičan primjer za navedeno predstavlja način izbora sudija Ustavnog suda BiH. Prvenstveno problematična je činjenica da domaće sudije ovog suda biraju Predstavnički dom Parlamenta FBiH i Narodna skupština RS.<sup>61</sup> Još više zabrinjava praksa da se sudije Ustavnog suda BiH biraju isključivo iz redova tri konstitutivna naroda. Iako se u Ustavu ne spominje etnička, već samo entitetska, pripadnost sudija, ustaljena je praksa da se iz FBiH biraju sudije bošnjačke i hrvatske a iz RS-a sudije srpske nacionalnosti.<sup>62</sup> Štaviše određene odredbe Pravila Ustavnog suda BiH eksplicitno se pozivaju na etničku pripadnost sudija. Na primjer, propisano je da se predsjednik Ustavnog suda bira rotacijom između sudija iz konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine,<sup>63</sup> te da predsjednik i potpredsjednik Ustavnog suda BiH ne mogu pripadati istom konstitutivnom narodu.<sup>64</sup>

Ovakva procedura nije u skladu sa osnovnim demokratskim principima i pravima zagarantovanim bosanskohercegovačkim Ustavom. Naime, prema sadašnjim

<sup>61</sup> Četiri sudije iz FBiH i dvoje sudija iz RS-a. Vidjeti član VI/1.a) Ustava BiH.

<sup>62</sup> Lejla Balić, „Ustavni običaj u BiH – osvrt na izbor sudija Ustavnog suda BiH”, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LII – 2009., str. 13-24.

<sup>63</sup> Član 87 Pravila Ustavnog suda BiH (“Službeni glasnik BiH”, broj: 60/05).

<sup>64</sup> Član 90.3 Pravila Ustavnog suda BiH. Vidjeti također, član 42.2. u kojem stoji “[S]jednica Ustavnog suda u plenarnom sazivu kojoj ne prisustvuje niti jedan sudija iz reda konstitutivnog naroda se odlaže, s tim da će se, u slučaju ponavljanja iste situacije bez opravdanih razloga, naredna sjednica održati.”

Pravilima Ustavnog suda, osobe koje se ne deklariraju kao pripadnici jednog od konstitutivnih naroda ne mogu vršiti funkciju predsjednika suda, a upitna je i sama mogućnost da budu imenovani za sudije ovog suda.<sup>65</sup> Također, stavljanje naglaska na etničku pripadnost sudija Ustavnog suda dovodi u pitanje njihovu nezavisnost. Opravdana je zabrinutost da će pojedine sudije pri odlučivanju zastupati interese konstitutivnog naroda kome pripadaju, na uštrb drugih građana.<sup>66</sup>

### 2.3.3.2 Ustavni sudovi entiteta

Pojedini aspekti funkcionisanja entitetskih ustavnih sudova problematični su sa aspekta nezavisnosti pravosuđa i osnovnih demokratskih principa. Pored nedostataka u samoj proceduri, propisanoj ustavima FBiH i RS-a, i u implementaciji određenih odredbi javili su se mnogi problemi.

Ovdje ćemo se ograničiti samo na aktuelni primjer iz FBiH, gdje zbog opstrukcija pri imenovanju sudija Ustavnog suda FBiH, ovaj sud već tri godine radi u nepotpunom sastavu. Ovakva situacija je djelimično prouzrokovana činjenicom da rokovi za pokretanje postupka imenovanja sudija Ustavnog suda FBiH nisu definisani. Ovim se ostavila mogućnost prolongiranja procedure za popunjavanje upražnjenog mjesta u Ustavnom sudu FBiH, što je rezultiralo blokadom rada suda u punom sastavu.<sup>67</sup> Naravno ovakvi nedostaci u ustavnopravnom okviru ne smiju biti izgovor za odugovlačenje postupka imenovanja.

Pored ovoga, pojavljuju se i svjesne opstrukcije propisanog načina imenovanja sudija od strane pojedinih nosioca javnih funkcija. Pokušaj nekadašnje predsjednice FBiH Borjane Krišto da u dva navrata zaobiđe zakonsku proceduru i predloži kandidata koji nije bio na listi VSTV-a je očit primjer ovakve opstrukcije.<sup>68</sup> Umjesto da predloži jednog od kandidata za koje je VSTV ocijenio da ispunjavaju kriterije propisane zakonom, predsjednica je dala prioritet kandidatu koji nije prošao stručnu evaluaciju ali je politički podoban. Ovakva situacija je djelimično rezultat činjenice da su kriteriji za vršenje funkcije sudija ustavnih sudova široko postavljeni i ostavljaju prostora za manipulaciju, odnosno favoriziranje kandidata po političkoj osnovi, a ne po stepenu stručnosti.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Christian Steiner i Nedim Ademović, *Komentar na Ustav Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, Fondacija Konrad Adenauer e.V., 2010. godine, str. 626-627.

<sup>66</sup> Upravo ovakav stav potenciraju određeni političari. Vidjeti dalje tekst pod 1.3.4.

<sup>67</sup> Vidjeti član 28 Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH, broj: 6/95 i 37/03).

<sup>68</sup> Mišljenje VSTV-a od 05.02.2011.godine, dostupno na <http://www.hjpc.ba/pr/preleases/1/?cid=4983,2,1> (pristupljeno 18.10.2011.godine).

<sup>69</sup> Član C 2.5(1). Ustava FBiH glasi: «[s]udije sudova Federacije bit će ugledni pravnici najviših moralnih osobina».

### 2.3.4 Oспорavanje legitimnosti i legalnosti pojedinih pravosudnih institucija na državnom nivou

U posljednje vrijeme, sve su češći otvoreni napadi na pravosuđe iz pojedinih političkih krugova. Pod naročitim pritiskom našli su se Sud i Tužilaštvo Bosne i Hercegovine i Visoko sudsko i tužilačko vijeće, čiji se legitimitet i ustavnost osporavaju.<sup>70</sup> Ti napadi baziraju se na tvrdnji da ne postoji ustavni osnov za ove državne institucije, jer je pravosuđe u isključivoj nadležnosti entiteta.<sup>71</sup> Štaviše, Sudu i Tužilaštvu BiH se prigovara da procesuiraju samo osobe srpske nacionalnosti, te da samim tim nisu legitimne.<sup>72</sup>

Dakle, navodni interesi jednog konstitutivnog naroda i jednog entiteta ponovo se koriste u političke svrhe. Kod građana se pokušava stvoriti dojam da nezavisnost i legitimnost pravosudnih institucija i njihovih odluka zavise od nacionalne pripadnosti sudija, tužitelja i optuženih. Tako se na primjer ne priznaju odluke Ustavnog suda BiH kojima se potvrđuje ustavnost Suda i Tužilaštva BiH zato što su protiv njih glasale sudije iz reda jednog konstitutivnog naroda.<sup>73</sup> Ovdje se i u sudsko odlučivanje uvodi pojam "preglasavanja". Odluka Ustavnog suda nije legitimna ako za nju glasa većina sudija, već samo ako za nju glasaju sudije iz određenog naroda. Dakle, upravo oni faktori koji ugrožavaju nezavisnost i legitimnost pravosuđa predstavljeni su kao njihov osnovni uslov.

Pitanje legitimnosti Suda i Tužilaštva BiH razmatrala je i Narodna skupština RS-a, te je odlučila da će se građani ovog entiteta putem referenduma izjasniti o podršci

<sup>70</sup> Ovo je konstatovano i u Izvještaju Evropske komisije o napretku BiH u 2011. godini, gdje se navodi da su "intenzivirani politički pritisci i verbalni napadi na pravosuđe", naročito od strane političkih predstavnika iz Republike Srpske koji su "osporavali legitimitet i ulogu Visokog sudskog i tužilačkog vijeća BiH, Suda BiH i Tužilaštva BiH". Op.cit. fusnota 6.

<sup>71</sup> Zaključci Narodne skupštine Republike Srpske, br. 01/610/11, 13.04.2011.godine.

<sup>72</sup> Govor Predsjednika Republike Srpske, Milorada Dodika, na četvrtoj vanrednoj sjednici Narodne skupštine Republike Srpske, 13.04.2011.godine., dostupan na [http://www.predsjudnikrs.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8128%3A----4----&Itemid=190&lang=rs](http://www.predsjudnikrs.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8128%3A----4----&Itemid=190&lang=rs) (pristupljeno 01.10.2011.godine).

<sup>73</sup> "Odluku Ustavnog suda BiH od 28.09.2001. godine o ustavnosti Zakona o Sudu BiH, izglasala su trojica stranih sudija i dvojica sudija iz reda bošnjačkog naroda, a neustavnim su ga smatrali svih četvoro sudija iz reda srpskog i hrvatskog naroda. Radi se o profesorima pravnih fakulteta – dr Snežani Savić, dr Vitomiru Popoviću, dr Zvonku Miljku, te o Mirku Zovku, sadašnjem predsjedniku Ustavnog suda Republike Srpske. Odluka je donesena suprotno utemeljenim stavovima sudija iz reda dva od tri konstitutivna naroda, samo sa dva glasa sudija iz reda Bošnjaka i još tri glasa stranih sudija. Može li se takva odluka smatrati legitimnom s obzirom na pravno utemeljenu argumentaciju sudija iz reda Srba i Hrvata?" Govor Predsjednika Republike Srpske, Milorada Dodika na četvrtoj vanrednoj sjednici Narodne skupštine Republike Srpske, 13.04.2011. godine dostupan na [http://www.predsjudnikrs.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8128%3A----4----&Itemid=190&lang=rs](http://www.predsjudnikrs.net/index.php?option=com_content&view=article&id=8128%3A----4----&Itemid=190&lang=rs) (pristupljeno 01.10.2011.godine).

ovim državnim institucijama.<sup>74</sup> Od početka je bilo jasno da bi ovakav referendum bio suprotan ne samo Ustavu BiH već i Ustavu RS-a i Zakonu o referendumu RS-a,<sup>75</sup> jer se bavio pitanjem koje nije u nadležnosti Narodne skupštine RS. Štaviše, sama formulacija referenduskog pitanja bila je neprikladna, jer je otvoreno sugerisano da su Sud i Tužilaštvo BiH neustavne institucije.<sup>76</sup> Skoro dva mjeseca kasnije, Narodna skupština RS-a je donijela odluku kojom se poništava odluka o raspisivanju referenduma.<sup>77</sup> Činjenica da su obje odluke donesene na inicijativu Predsjednika RS-a,<sup>78</sup> ukazuje na zaključak da nije postojala iskrena namjera da se održi referendum, već da je pravo građana da se na ovaj način izjasne o važnim pitanjima zloupotrebjeno u političke svrhe. Odluka o otkazivanju referenduma uslijedila je nakon susreta Milorada Dodika i Catherine Ashton, Visoke predstavnice Evropske Unije za vanjsku politiku. Neposredno nakon ovog susreta, otpočeo je i “strukturirani dijalog” o pravosuđu u BiH, pod pokroviteljstvom EU.<sup>79</sup>

Ovakvi napadi na pravosudne institucije na državnom nivou negativno se odražavaju na rad tih institucija, naročito imajući u vidu činjenicu da proces pravosudne reforme nije okončan. Naime, iako su Sud i Tužilaštvo BiH pokrili izvjesnu prazninu u pravosudnom sistemu, oni ne predstavljaju adekvatan odgovor na potrebu za postojanjem vrhovne sudske instance koja bi ujednačavala pravnu praksu i time osiguravala ravnopravan položaj svih građana na cijeloj teritoriji države. Ovo je jedno od pitanja koje će biti razmotreno u procesu strukturiranog dijaloga, i za očekivati je da će EU insistirati na primjeni međunarodnih demokratskih standarda u pravosuđu.

<sup>74</sup> Narodna skupština Republike Srpske, Odluka o raspisivanju republičkog referenduma, br. 01-611/11, “Službeni glasnik RS” broj: 45/11.

<sup>75</sup> Član III/3.(b) Ustava BiH, član 70.5. i 77. Ustava RS, član 2. Zakona o referendumu, “Službeni glasnik RS” broj: 41/10.

<sup>76</sup> Pitanje o kojem su građani trebali odlučiti glasi: “Da li podržavate nametnute zakone od strane Visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH, posebno o Sudu i Tužilaštvu BiH i njihovu neustavnu verifikaciju u Parlamentarnoj skupštini BiH?”

<sup>77</sup> Odluka Narodne skupštine RS, br. 01-868/11, “Službeni glasnik RS” broj: 61/11.

<sup>78</sup> Slobodna Evropa, “Skupština RS podržala referendum o Sudu i Tužilaštvu BiH”, 14.04.2011. godine, dostupno na [www.slobodnaevropa.org/content/republika\\_srpska\\_ce\\_odrzati\\_referendum/3556606.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/republika_srpska_ce_odrzati_referendum/3556606.html) (pristupljeno 26.11.2011. godine); Slobodna Evropa, “Uz garancije iz EU preispitaćemo odluku o referendumu”, 12.05.2011 godine, dostupno na [http://www.slobodnaevropa.org/content/dodik\\_rs\\_referendum/24099602.html?s=1](http://www.slobodnaevropa.org/content/dodik_rs_referendum/24099602.html?s=1) (pristupljeno 26.11.2011.godine).

<sup>79</sup> Vidjeti Southeast European Times, “Dodik otkazao referendum nakon razgovora sa Ashtonovom”, 16.05.2011. godine, dostupno na [www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/bs/features/setimes/features/2011/05/16/feature-01](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/bs/features/setimes/features/2011/05/16/feature-01) (pristupljeno 26.11.2011.godine).

### 3. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ustavnopravni okvir koji daje prioritet zaštiti kolektivnih interesa putem entitetske pripadnosti, negativno utiče na zaštitu interesa i prava svih građana u BiH. Ovim je onemogućeno i funkcionisanje institucija BiH u skladu sa demokratskim principima i standardima ljudskih prava, koji su obavezujući za BiH.

S druge strane, Ustav BiH, i pored pomenutih ograničenja, pruža mogućnost za jačanje vladavine prava i zaštite interesa svih građana i njihovih individualnih prava. Međutim, te mogućnosti nisu dovoljno iskorištene. To važi i za ostale anekse Dejtonskog sporazuma koji pružaju mogućnosti za zadovoljavanje različitih interesa građana i naroda, ali se zbog postojeće konstelacije političkih odnosa ni izdaleka ne koriste. Naime, umjesto da se traži prostor unutar postojećeg ustavnog okvira i da se djeluje u interesu svih građana BiH, ustavne odredbe koje se tiču etničke zastupljenosti se još rigidnije tumače.

Nedostaci u ustavnopravnom okviru kao i način njegovog tumačenja imaju negativan uticaj na sve aspekte funkcionisanja organa vlasti. Konkretno, ovaj problem se manifestovao kod formiranja vlasti na državnom i entitetskom nivou, a direktno je uticao i na funkcionisanje i nezavisnost pravosuđa.

Ove nedostatke treba uzeti u obzir prilikom budućih razgovora o ustavnim promjenama, te nastojati zagovarati ključnu poziciju građana i zaštitu njihovih individualnih ljudskih prava, ne zanemarujući pri tome i mehanizme zaštite kolektivnih prava, ali u skladu sa demokratskim principima koji će odražavati multietnički karakter Bosne i Hercegovine.

## USTAVNO SUDOVANJE U BiH – PROBLEMI I PERSPEKTIVE

### 1. UVOD

U sistemu kakav je bosanskohercegovački (“bh”), sa izraženom asimetričnom raspodjelom nadležnosti između pojedinih nivoa vlasti i unutar sastavnih jedinica države, bez jasno zaokruženog pravosudnog sistema i sa naglašenim dezintegrativnim politikama pojedinih političkih subjekata, ustavno sudovanje jeste ili bi moglo biti kohezioni element, koji bi mogao sve postojeće oprečne i partikularističke elemente držati na okupu i objediniti ih u jedan funkcionalan sistem. Iako su apeli i prijedlozi u navedenom smjeru upućivani sa različitih strana, isti su se uglavnom odnosili na rješenja koja zahtijevaju značajne sistemske izmjene i postizanje političkog konsenzusa, kakav je u datim prilikama gotovo nezamisliv. Ovdje se prije svega misli na pozive dijela bh javnosti, naročito profesionalne, na uspostavu vrhovnog/apelacionog suda Bosne i Hercegovine (“BiH”), koji bi bio ona vrhovna pravosudna instanca koja bi obezbijedila ujednačenost prakse redovnih sudova, a time i jednakost građana pred zakonom. Ne sporeći potencijalni značaj takvih predlaganih promjena u budućem razvoju i napretku BiH, isti je realno moguće očekivati tek s promjenom političke klime koja u BiH vlada još od izbijanja sukoba i proglašenja nezavisnosti, s manje ili više izraženim razlikama u njenom javnom i praktičnom artikulisanju. U međuvremenu, smatramo da ustavno sudovanje predstavlja već postojeći mehanizam kojim je moguće doseći željene ciljeve u pogledu “zaokruživanja” bh pravosudnog i državnog sistema uopšte, te njihovog efikasnog funkcionisanja u skladu sa načelima vladavine prava, a da se pri tome ne mora oslanjati i čekati na eventualne promjene političkih diskursa vladajućih partija i dogovora o najsloženijim pitanjima, kakvo je i promjena Ustava BiH.

Međutim, prilikom prihvatanja i primjene ovakvog rješenja, neophodno je odgovoriti na određena postojeća pitanja i prepreke za njegovo efikasno funkcionisanje.

Izbjegavajući upuštanje u tumačenje određenih subjektivnih stavova i htijenja, kao najznačajnija javljaju se pitanja: 1. način izbora sudija i propisane nadležnosti Ustavnog suda BiH, 2. (ne)postojanje dovoljnog autoriteta Ustavnog suda BiH u smislu provođenja njegovih odluka od strane nadležnih institucija i vlasti, 3. konkurencija ovlasti Ustavnog suda BiH i Visokog predstavnika i 4. uloga Evropskog suda za ljudska prava u sistemu ustavnog sudovanja BiH.

## 2. NAČIN IZBORA SUDIJA I PROPISANE NADLEŽNOSTI USTAVNOG SUDA BIH

Ustavni sud BiH samostalan je državni organ koji obavlja funkciju ustavnog sudstva u okviru Ustavom utvrđenih prava i dužnosti i konstituiran je kao sud koji stoji izvan sistema redovnog sudstva i obavljanja redovne sudske funkcije. Općenito, ustavom se određuje niz idejnih načela koja imaju za svrhu da garantuju i oblik i razvitak uspostavljenog društvenog i političkog sistema. On predstavlja i akt institucionalizovanja tog sistema. Nadležnosti ustavnih sudova obuhvataju uglavnom sljedeće grupe poslova: kontrola ustavnosti zakona, kontrola ustavnosti, odnosno zakonitosti podzakonskih akata, zaštita ustavom garantovanih prava građana, rješavanje o sukobu nadležnosti između uprave i sudova ili u složenim državama između zemalja i saveza, te suđenje najvišim funkcionerima države za povredu ustava i zakona, rješavanje o izbornim sporovima itd. Postoje dva tipa rješenja koja su sa manjim varijacijama prihvaćena u svim postojećim sistemima. Osnovno pitanje procedure, pokretanje postupka, moguće je, u jednom sistemu, samo u slučaju postojanja konkretnog spora i povodom njega, a pravo pokretanja pripada samo zainteresovanom licu. U drugom sistemu, međutim, moguće je pokretanje postupka protiv jednog akta i bez pojedinačnog spora (opšta kontrola) i bez zahtjeva zainteresovanog lica – *ex offio*. U pogledu pravnog dejstva odluka pojavljuje se ukidanje osporenih akata *erga omnes* (češći slučaj) ili samo otklanjanje primjene na konkretni slučaj. Nadležnosti Ustavnog suda BiH su apstraktna i konkretna kontrola ustavnosti, rješavanje sporova između entiteta, BiH i entiteta, između institucija BiH, te apelaciona nadležnost.

### 2.1. Ustavno sudstvo kao pretpostavljeni nosilac zaštite ustavnosti

Utvrđivanje nesaglasnosti ustava s jedne strane i opštih pravnih akata s druge strane jeste osnovna funkcija ustavnog sudstva. Ovo otklanjanje nesaglasnosti nije samo sebi svrha već služi učvršćivanju i daljem razvitku demokratskih principa, a napose vladavine prava. Ustavni sud predstavlja organ koji obezbjeđuje da se društveno-politička zajednica u uređivanju društvenih odnosa kreće u granicama ustavnih ovlaštenja odnosno da doprinese ostvarivanju i unapređenju navedenih ustavnih



principa. Ove ovlasti legitimiraju rad i odluke ustavnog suda, ali istovremeno postavljaju i granice njegovog djelovanja.

Ustavni sud BiH, za razliku od redovnih sudova, zbog svojih nadležnosti da odlučuje o ustavnosti pravnih akata, pojavljuje se na određen način, paralelno sa zakonodavcem, kao subjekat stvaranja prava. Zapravo njegova najvažnija funkcija, u kod nas važećem sistemu trodiobe vlasti, jeste da osigura vršenje zakonodavne vlasti u skladu i u granicama Ustava.

Ovaj svoj zadatak Ustavni sud sprovodi putem apstraktne ocjene ustavnosti akata. Ustavni sud funkciju osiguravanja usaglašenosti pravnog sistema sa Ustavom BiH ostvaruje prvenstveno putem apstraktne ocjene ustavnosti odredbi entitetskih ustava i zakona kao i rješavanje sporova različitih administrativno-teritorijalnih nivoa vlasti i institucija unutar države. S obzirom na odredbu ustava da nadležnosti Ustavnog suda uključuju, ali se ne ograničavaju na navedene situacije<sup>1</sup>, Pravila<sup>2</sup> i praksa Ustavnog suda BiH<sup>3</sup> pokazuju da u tumačenju i primjeni ove odredbe Ustavni sud BiH preispituje i ustavnost državnih zakona, odnosno opštih pravnih akata.

Mogućnost podnošenja zahtjeva za ocjenu ustavnosti je ograničena – mogu ga podnijeti član predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara BiH, predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg oba doma Parlamentarne skupštine BiH i kvalifikovani broj poslanika/delegata zakonodavnih tijela države, entiteta i Distrikta Brčko BiH. Dosadašnja praksa Ustavnog suda BiH pokazuje da je broj ovih predmeta u ukupnom broju predmeta u radu Suda zanemariv, jer zahtjevi za apstraktnu ocjenu ustavnosti čine ispod 1% ukupnog broja predmeta u kojima Sud postupa, što u prosjeku predstavlja manje od 20 takvih predmeta godišnje.<sup>4</sup>

Postupajući po zahtjevu za ocjenu ustavnosti relevantnog akta odluka Ustavnog suda može biti dvojaka, da je akt u saglasnosti ili da akt nije u saglasnosti sa Ustavom u cijelosti ili djelomično.

U slučajevima donošenja odluke o saglasnosti Sud u obrazloženju daje tumačenje osporenog akta u skladu sa Ustavom. Međutim, ukoliko postoji nekoliko mogućih tumačenja ustavnosti akta, od kojih određena mogu voditi ka utvrđenju neustavnosti, dok druga ukazuju na to da je akt u saglasnosti sa osnovnim aktom tj. Ustavom, poželjno je dati prednost drugom tumačenju čime se smanjuje broj akata koji su proglašeni

<sup>1</sup> Član VI/3.a) Ustava BiH, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/p\\_stream.php?kat=83&pkat=85](http://www.ccbh.ba/bos/p_stream.php?kat=83&pkat=85) (pristupljeno 24.10.2011. godine).

<sup>2</sup> Član 19 stav 1 član 22 stav 1 Pravila Ustavnog suda BiH, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/p\\_stream.php?kat=83&pkat=84](http://www.ccbh.ba/bos/p_stream.php?kat=83&pkat=84) (pristupljeno 24.10.2011. godine).

<sup>3</sup> Odluka Ustavnog suda BiH U-58/02 od 27.06.2003. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=23106](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=23106) (pristupljeno 26.10.2011. godine).

<sup>4</sup> Navedeni podatak ne odražava stvarni broj predmeta u kojima je Sud zaista razmatrao pitanje ustavnosti akata, jer uključuje i značajan broj zahtjeva podnesenih od strane neovlaštenih lica.

neustavnim. Ovakva praksa prisutna je u njemačkom modelu ustavnog sudovanja mada pojedini autori<sup>5</sup> ukazuju na oprez prilikom njene primjene, jer Ustavni sud ne bi smio preširokim tumačenjem mijenjati autentičnu volju zakonodavca. Mogućnost da Sud svojim tumačenjem samostalno utvrđuje volju zakonodavca bila bi smanjena kada bi sam zakonodavac davao autentično tumačenje, što sada nije slučaj u BiH.

U slučajevima kada se donese odluka o neusaglašenosti pojedinog akta sa Ustavom Sud može u cijelosti ili djelimično ukinuti opšti akt ili pojedine njegove odredbe.<sup>6</sup> Njemačka pravna dogmatika polazi od pretpostavke da je neustavan akt u principu nevažeći od dana donošenja akta (*ex tunc*). Većina drugih zemalja slijedi drugačiji model, nastao u austrijskom sistemu ustavnog sudovanja, po kome neustavan akt prestaje važiti od trenutka donošenja odluke suda (*ex nunc*). Pravila Ustavnog suda BiH usvajaju oba navedena modela, te propisuju da Sud odlukom kojom usvaja zahtjev odlučuje o njenom pravnom djelovanju – *ex tunc* ili *ex nunc*. Razlika u dejstvu odluke *ex nunc* ili *ex tunc* ima i suštinski praktičan aspekt, jer retroaktivno dejstvo odluke ima za posljedicu da svi odnosi i akti nastali na temelju akta koji je neustavan nemaju pravnog osnova, pa se time ne bi mogli ni primjenjivati.

Shodno Pravilima Ustavnog suda BiH, ukinuti akt prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke Suda u službenom glasilu. Međutim, navedenim odredbama Pravila Ustavnog suda određeno je da Sud u svojim odlukama svakako određuje i njihovo dejstvo, pa nije sasvim jasan smisao odredbe da akt prestaje važiti narednog dana od objavljivanja odluke. Imajući u vidu dosadašnju praksu Ustavnog suda BiH, u odlukama nije jasno naznačeno da li konkretna odluka ima pravno dejstvo *ex nunc* ili *ex tunc*, mada se iz dispozitiva odluka može zaključiti da se uglavnom radi o pravnom dejstvu *ex nunc*. Sud, izuzetno, može ostaviti i rok za usaglašavanje akata sa Ustavom koji ne može biti duži od šest mjeseci. U slučaju neotklanjanja nesaglasnosti u predviđenom roku Sud će donijeti odluku o prestanku važenja nesaglasnih odredbi odnosno akata.<sup>7</sup>

Ustavnom sudu BiH dato je u nadležnost i odlučivanje o bilo kojem sporu koji se po Ustavu BiH javlja između entitetâ, između BiH i jednog ili oba entiteta, ili između institucija BiH, što uključuje i odlučivanje o ustavnosti odluke jednog entiteta o uspostavi posebnih paralelnih odnosa sa susjednim državama koji pojedini autori smatraju političkom ovlasti Suda.<sup>8</sup> Na ovaj način Ustavni sud BiH se konstituira kao najviši arbitar u rješavanju, u osnovi političkih konflikata između BiH i entiteta.

Smatramo da Ustavni sud svakako ne treba biti samo arbitar u sukobima o ustavnosti, već i aktivni nosilac njenog ostvarivanja, te da i sam učestvuje u otklanjanju

<sup>5</sup> Papier Hans Jorgen, *Problems of Enforcing Constitutional Court Decisions*, Almanac, 2003.

<sup>6</sup> Član 63 stav 2 Pravila Ustavnog suda BiH.

<sup>7</sup> Član 63 Pravila Ustavnog suda BiH.

<sup>8</sup> Sokol, Smerdel, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 2006., str. 419.

uzroka i pojava protivustavnosti akata. U tom smislu bilo bi poželjno uvesti i mogućnost pokretanja postupka od strane samog Suda (tzv. postupak *ex officio*), ali i mogućnost davanja inicijative svim subjektima (tzv. *actio popularis*), koje su bile poznate u sistemu ustavnog sudovanja u bivšoj Jugoslaviji, a koje su npr. i danas predviđene u Republici Srpskoj<sup>9</sup> i Republici Hrvatskoj.<sup>10</sup> Na ovaj način Ustavni sud bi se mogao kretati i izvan postavljenog zahtjeva, npr. u slučajevima preispitivanja osporene odredbe ukoliko smatra da su i druge odredbe akta u pitanju također neustavne, odnosno u slučajevima pokretanja inicijative pružila bi se mogućnost svim zainteresovanim subjektima da i sami doprinesu praktičnom ostvarenju načela ustavnosti.

Također, ovim bi se riješio i problem tzv. identičnih slučajeva, npr. slučajevi kada neustavnost jednog akta treba djelovati opštenormativno na sve istovrsne akte. To znači da bi isti bili ukinuti ili poništeni i kada nisu konkretno izrijeком navedeni, čime bi se onemogućila situacija koegzistencije “ukinute neustavnosti” i “neukinute neustavnosti”. Postupajući na takav način Ustavni sud BiH bi mogao predstavljati onaj državni organ koji osigurava jedinstvo i funkcionalnost sistema.

Bitno je napomenuti da sistem ustavnog sudovanja u BiH poznaje pored Ustavnog suda BiH i ustavne sudove entiteta. Ustavni sudovi entiteta samostalni su u odnosu na Ustavni sud BiH i nosioci su zaštite entitetskih ustava i zakona, a posredno i Ustava BiH s obzirom na ustavnu obavezu usklađenosti entitetskih ustava sa državnim ustavom.<sup>11</sup> Pri tome treba napomenuti da Ustavni sud BiH nije “vrhovni” ustavni sud, mada je implicitno uspostavljena supremacija Ustavnog suda BiH imajući u vidu mogućnost ispitivanja usaglašenosti odredbi entitetskih ustava sa Ustavom BiH i praksu “preispitivanja” odluka entitetskih ustavnih sudova.<sup>12</sup> Kako ne postoji jasno razgraničenje funkcija državnog i entitetskih ustavnih sudova, Ustav BiH ne rješava ni pitanje tzv. paralelne neustavnosti/nezakonitosti koja je poznata u složenim državama, a koja postoji ako je odgovarajući akt istovremeno protivan Ustavu BiH i ustavu entiteta. Naime u slučajevima pozitivnog sukoba nadležnosti postavlja se pitanje koji bi ustavni sud imao prioritet odlučivanja odnosno ocjene ustavnosti, te da li postoji “pravo žalbe” na odluke entitetskih ustavnih sudova. Određeni autori smatraju da ovakva “žalba” nije

<sup>9</sup> Član 4 stav 1 i stav 3 Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske, “Službeni glasnik RS” broj: 104/11, dostupno na: [www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=133&kat=10&vijest=3280](http://www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=133&kat=10&vijest=3280) (pristupljeno 10.12.2011. godine).

<sup>10</sup> Član 38 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, “Narodne novine” broj: 99/99, 29/02 i 49/02, dostupno na: [www.zakon.hr/z/137/Ustavni-zakon-o-ustavnom-sudu-Republike-Hrvatske](http://www.zakon.hr/z/137/Ustavni-zakon-o-ustavnom-sudu-Republike-Hrvatske) (pristupljeno 17.11.2011. godine).

<sup>11</sup> Ipak do danas ustavi entiteta nisu u potpunosti usklađeni sa Ustavom BiH. Vidi više: Kasim Trnka, *Ustavno pravo - drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje*, Sarajevo, Fakultet za javnu upravu Sarajevo, 2006. godine, str. 300-305, 314-320 i 326-327.

<sup>12</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: U-39/00 od 04. i 05.05.2001. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=22572](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22572) (pristupljeno 11.12.2011. godine).

moguća, tumačeći da Pravila Ustavnog suda BiH imaju u vidu iscrpljivanje pravnih lijekova pred redovnim sudovima, dok protiv odluka ustavnih sudova entiteta nije moguće podnositi pravni lijek.<sup>13</sup> S druge strane, Ustavni sud BiH je zauzeo stanovište da ima pravo preispitivati odluke entitetskih ustavnih sudova u onim predmetima kada oni primjenjuju entitetske ustave na način koji nije u skladu sa Ustavom BiH.<sup>14</sup>

S obzirom na postojeće dileme, bilo bi poželjno da se Pravilima Ustavnog suda BiH izričito regulišu prethodne situacije, kako bi se osiguralo ostvarenje načela pravne sigurnosti shvaćene kao predvidljivosti formi prava.

## 2.2. Apelaciona nadležnost Ustavnog suda

U ustavno-pravne sisteme “novih” država nastalih nakon političkih revolucija, koje su se u istočno-evropskim zemljama desile krajem XX vijeka, uveden je model u kojem dominira najviši nivo zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda, te široke mogućnosti njihovog ostvarivanja. Pojava ovih novih modela ustavnog sudovanja odredila je i trendove koji danas dominiraju i u svjetskim razmjerama – širenje mehanizama za zaštitu individualnih prava, pa samim time i zaštita ustavno-pravnog poretka počinje sve više bivati realizovana kroz individualizaciju formi ustavne kontrole. U zakonodavstvo većine istočno-evropskih zemalja, pa tako i u BiH, uveden je tzv. koncentrisani “austrijski model”,<sup>15</sup> koji se odlikuje mehanizmima široke ustavne kontrole, sa uspostavljanjem posebnih organa – sudova i pravom na individualnu ustavnu apelaciju.

Činjenica je da su u Bosni i Hercegovini ljudska prava i osnovne slobode, njihovo ostvarivanje i zaštita, osnovni principi na kojima je izgrađen cjelokupni ustavni sistem. Odredba Ustava o primatu Evropske konvencije o ljudskim pravima nad svim drugim zakonima BiH,<sup>16</sup> kao i lista međunarodnih dokumenata o zaštiti ljudskih prava, pobrojanih u Aneksu 1 kao sastavnim dijelovima Ustava, govori u prilog navedenom, a u konačnici se neposredno odražava i na pretpostavljenu funkciju ustavnog sudstva.<sup>17</sup> Izričita je ustavna odredba koja određuje da ljudska prava i slobode ne mogu biti dovedena u pitanje višim aktima, pa ni derogirani uobičajenom procedurom izmjene ustavnih pravila.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Nurko Pobrić, *Ustavno pravo*, “Slovo” Mostar, 2000., str. 479.

<sup>14</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP-2821/09 od 26.03.2010. godine; dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=275171](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=275171) (pristupljeno 12.10.2011. godine).

<sup>15</sup> Ovaj model prihvaćen je i u npr. Albaniji, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Mađarskoj, Rumuniji, Rusiji, Sloveniji, Srbiji, itd.

<sup>16</sup> Član II/2 Ustava BiH.

<sup>17</sup> Iako se Ustav BiH, osim za primat Evropske konvencije, ne izjašnjava izričito o odnosu međunarodnog i nacionalnog prava određeni autori zastupaju ideje o supremaciji međunarodnog prava (recipiranog ili opšteprihvaćenog).

<sup>18</sup> Član X/2 Ustava BiH.

Apelaciona nadležnost Ustavnog suda BiH predstavlja svojevrsnu novinu u našem sistemu ustavnog sudovanja, a podrazumijeva uvođenje individualne ustavne žalbe,<sup>19</sup> odnosno mogućnosti preispitivanja pravnih akata ukoliko su povrijeđena ustavom zagarantovana prava i slobode apelanta.

Danas, predmeti pokrenuti po individualnim apelacijama građana predstavljaju većinu, od čak oko 99%, predmeta u radu Suda. Tako su npr., od primljenih 5076 predmeta u 2011. godini, apelacije predstavljale više od 5000 predmeta. U ukupnom broju primljenih apelacija, povrede prava utvrđene su u njih samo 4-5%.

Apelacija predstavlja svojevrsan vanredan pravni lijek supsidijarnog karaktera, jer je dopuštena samo ako zaštita putem redovnih pravnih lijekova ostane bez uspjeha,<sup>20</sup> te ako su ispunjeni formalni uslovi predviđeni Pravilima Ustavnog suda BiH.<sup>21</sup> Između ostalog, to podrazumijeva aktivnu i pasivnu legitimaciju stranaka u postupku. U pogledu aktivne legitimacije, Ustavni sud BiH je od uspostavljanja do danas mijenjao svoje stavove krećući se ka sve ekstenzivnijem krugu subjekata ovlaštenih na podnošenje apelacije. Do nedavno smatralo se da, od nacionalnih ustavnih sudova, njemački Savezni ustavni sud pruža najšire mogućnosti u pogledu prava na podnošenje ustavne žalbe, gdje su istu, pored fizičkih lica, za kršenje određenih ustavnih prava imali i općine i savezi općina.<sup>22</sup> Međutim, Ustavni sud BiH, iako je u početku slijedio praksu Evropskog suda i kao aktivno legitimisana priznavao fizička i privatna pravna lica,<sup>23</sup> svojom kasnijom kao i aktuelnom praksom ovo pravo proširio je do granice apsurdna i pravo na podnošenje apelacije priznao javnim pravnim osobama, javnim institucijama, državnim organima, administrativno-teritorijalnim jedinicama, pa čak i samoj državi! Tako se npr. kao aktivno legitimisani apelanti koji od Suda traže zaštitu svojih ljudskih prava pojavljuju Fond PIO RS,<sup>24</sup> Vlada Federacije BiH<sup>25</sup> ili sama država BiH.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> U vezi jezičkog tumačenja pojma ustavne žalbe vidi: Steiner, Ademović, *Ustav BiH komentar*, Konrad Adenauer, Sarajevo, 2010, str. 642, dostupno na: [www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070327/10/bs.Steiner\\_i\\_Ademovic\\_Ustav\\_BiH\\_Komentar,\\_20.04.2010..pdf](http://www.ustavnareforma.ba/files/articles/20070327/10/bs.Steiner_i_Ademovic_Ustav_BiH_Komentar,_20.04.2010..pdf) (pristupljeno 07.10.2011. godine).

<sup>20</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: U-29/02 od 27.06.2003. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=23271](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=23271) (pristupljeno 11.10.2011. godine).

<sup>21</sup> Član 16 Pravila Ustavnog suda BiH.

<sup>22</sup> Pobrić, *ibid.*

<sup>23</sup> Rješenje Ustavnog suda BiH broj: AP-96/01 od 10.05.2002. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=22877](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22877) (pristupljeno 11.10.2011. godine).

<sup>24</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP-1357/10 od 15.09.2011. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=379986](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=379986) (pristupljeno 11.10.2011. godine).

<sup>25</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP-2328/10 od 08.06.2011. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=371139](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=371139) (pristupljeno 11.10.2011. godine).

<sup>26</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP-695/07 od 17.04.2008. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=116018](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=116018) (pristupljeno 11.10.2011. godine).

Uspostavljanje mehanizama ostvarivanja ljudskih prava počiva na ideji zaštite osoba na teritoriji određene države od arbitrarnog i nezakonitog postupanja države, odnosno njenih organa (u teoriji poznato kao “sloboda od”), te ostavljanja prostora za slobodno djelovanje (“sloboda za”), čime se konstituišu negativne i pozitivne obaveze države prema pojedincima, a prema privatno-pravnim licima u ograničenom broju slučajeva. S obzirom da je obaveza države zaštita ljudskih prava pojedinaca, navedeno podrazumijeva da je uglavnom država onaj subjekt koji se u krajnjoj liniji pred institucijama za zaštitu ljudskih prava javlja kao pasivno legitimisani, odnosno tuženi. Vjerovatno je ovo razlog zbog kojeg drugi sistemi, nacionalni ili međunarodni, ne predviđaju mogućnost pozivanja javno-pravnih subjekata na kršenje “njihovih” ljudskih prava.

Ne ograničavajući pravo podnošenja apelacije Ustavni sud BiH je otvorio prostor nastanku vrlo egzotičnih situacija, poput razmatranja navoda o kršenju ljudskih prava izvršnih organa vlasti počinjenih od strane pravosudnih organa koji su pravilno primijenili zakon, ali čijim tekstom izvršna vlast nije zadovoljna mada ga je ona sama predložila zakonodavnom organu.<sup>27</sup> Također, postavlja se pitanje i kako bi se izvršila odluka Suda u situaciji kada bi organ javne vlasti uspio dokazati kršenje ljudskog prava. Nije jasno ko bi bio nadležan za izvršenje takve odluke i ko bi kome isplatio eventualno određenu odštetu.

Zbog navedenog, smatramo da Ustavni sud BiH takvom praksom ne vrši “korekturu arbitrarnih odluka”<sup>28</sup> niti pravilno tumači normu Ustava. Naprotiv, na ovakav način Sud neopravdano otvara vrata bespotrebnom prilivu predmeta, što onemogućava efikasnije postupanje u vršenju njegove apelacione funkcije.

Pri odlučivanju o apelaciji, Ustavni sud BiH prvo donosi odluku o dopustivosti, a potom odluku o meritumu. Odlukom o meritumu, apelacija može biti usvojena ili odbijena u cijelosti ili djelomično. Apelacija se usvaja kada se utvrdi povreda Ustava BiH, odnosno kada se utvrdi povreda Ustava i zakona BiH ili inkompatibilnost u pogledu postojanja ili domašaja nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku Ustavnog suda.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP-2328/10, ibid. U Odluci se navodi da apelant – Vlada FBiH, obrazlažući navode o povredi njegovog prava na pravičan postupak i imovinu iz čl. II/3.e) i k) Ustava BiH “*ističe da se za razliku od Federacije Bosne i Hercegovine u Republici Srpskoj za novčana potraživanja iz radnog odnosa primjenjuje jednogodišnji rok zastare, te da je Ustavni sud u svojoj praksi podržao ovaj stav redovnih sudova u Republici Srpskoj*”. U odgovoru na ovakav navod, Ustavni sud BiH istakao je “*da pozivanje apelanta na sudsku praksu u Republici Srpskoj, kad je riječ o roku zastare novčanih potraživanja iz radnog odnosa, nije od značaja za konkretan slučaj, obzirom na različita zakonska rješenja kojima je predmetno pravno pitanje regulisano*”.

<sup>28</sup> Steiner, Ademović, ibid, str.698.

<sup>29</sup> Član 61 Pravila Ustavnog suda BiH.

Prilikom preispitivanja valjanosti presuda redovnih sudova, Ustavni sud BiH je konzistentno u svojoj dosadašnjoj praksi navodio da njegov zadatak nije da preispituje zaključke redovnih sudova u pogledu činjeničnog stanja i primjene materijalnog prava, nego da *“ispita da li je eventualno došlo do povrede ili zanemarivanja ustavnih prava..., te da li je primjena zakona bila, eventualno, proizvoljna ili diskriminacijska”*.<sup>30</sup> No, bez obzira na ove ograde koje Ustavni sud BiH barem nominalno postavlja, faktička situacija je drugačija.<sup>31</sup> Naime, da bi zaista utvrdio da li se u konkretnom slučaju radi o povredama određenih prava pojedinaca, Ustavni sud BiH naprosto mora ući i u ocjenu činjeničnog stanja i/ili primjene pozitivnog prava, te na tom osnovu donijeti zaključak o eventualnom postojanju povreda, čime on u tim slučajevima *de facto* preuzima ulogu vrhovnog/apelacionog suda.

Ova konstatacija ne predstavlja kritiku (kakvu pojedini autori upućuju na rad Suda), nego, naprotiv, takvo postupanje kojim se u krajnjoj liniji ujednačava praksa redovnih sudova cijenimo pozitivnim u postojećoj situaciji i smatramo da bi Ustavni sud BiH čak otvorenije i aktivnije trebao preuzeti ovu ulogu, bar do uspostavljanja vrhovnog/apelacionog suda na nivou države.

Ustavni sud BiH utvrđujući povredu prava apelanta može ustanoviti neispravno postupanje organa, pa čak dati uputu za buduće ispravno postupanje državnih organa,<sup>32</sup> odnosno ukazati na neustavnost određenog opšteg akta ili njegove odredbe.<sup>33</sup>

U ovim slučajevima, postavlja se pitanje obaveznosti ovakvih odluka za buduće postupanje nadležnih organa i njihovog uticaja na rješavanje drugih istovrsnih slučajeva i kada zainteresovane osobe nisu pokrenule postupak pred Ustavnim sudom BiH. Iako je jasno da u BiH sudska praksa nema obavezujući karakter, a imajući u vidu razuđen pravosudni sistem, mišljenja smo da ove odluke Ustavnog suda BiH imaju obilježja i apstraktnog tumačenja, te da kao takve predstavljaju izvor prava.

Stoga bi se, u cilju osiguranja pravne sigurnosti, jednakosti građana pred

<sup>30</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: AP-657/07 od 16.07.2009. godine, par. 6, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=211948](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=211948) (pristupljeno 12.10.2011. godine) i Odluku Ustavnog suda BiH broj: AP-893/08 od 12.10.2011. godine, par. 6, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=382776](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=382776), par. 14 (pristupljeno 28.12.2011. godine).

<sup>31</sup> Bez obzira na formalna određenja i različite stavove o tome da li Sud u pojedinim predmetima u kojima razmatra odluke redovnih sudova izlazi iz okvira svojih nadležnosti, čini se da nema značajnih razmimoilaženja o tome da on povremeno ulazi u ocjenu utvrđivanja činjenica i primjene prava u odlukama redovnih sudova. Vidi više Centar za istraživačko novinarstvo, *Granice nadležnosti Ustavnog suda BiH*, objavljeno 30.01.2009. godine, dostupno na: [www.cin.ba/Stories/P20\\_CCourt/?cid=884,2,1](http://www.cin.ba/Stories/P20_CCourt/?cid=884,2,1) (pristupljeno 12.10.2011. godine).

<sup>32</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: AP-1785/06 od 30.03.2007. godine, par. 87-90, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pr=TWFrG91Zg==&pid=70082](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pr=TWFrG91Zg==&pid=70082) (pristupljeno 13.10.2011. godine).

<sup>33</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: U-38/02 od 19.12.2003. godine, par. 62-69, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=23216](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=23216) (pristupljeno 13.10.2011. godine).

zakonom i stabilnosti sistema, redovni sudovi u svom radu trebali rukovoditi u njima iznesenim pravnim stavovima i tumačenjima.

### 2.3. (Ne)aktivna uloga redovnih sudova u prosljeđivanju zahtjeva Ustavnom sudu BiH

Motiv uspostavljanja ustavnog sudovanja uopšte ogleda se u obezbjeđenju usklađenog pravnog sistema, a time i otklanjanja svake dileme koji zakon je u skladu sa ustavom, odnosno koji zakon treba primijeniti. Ova funkcija ustavnog suda svoj naročit značaj dobiva u kontekstu BiH, u situaciji u kojoj ne postoji jedinstvo pravosudnog sistema, pa tako ni vrhovni/apelacioni sud na nivou države koji bi se primarno bavio usaglašavanjem sudske prakse i ujednačavanjem tumačenja pravnih akata u konkretnim slučajevima.

Redovni sudovi u svom radu primjenjuju pozitivne propise. U slučaju da im se prilikom rješavanja konkretnog predmeta postavi pitanje ustavnosti akta kojeg trebaju primijeniti, onda to pitanje mogu proslijediti nadležnom ustavnom sudu. Dakle, sud, i to kao institucija, može se pojaviti kao ovlašteni podnosilac zahtjeva za ispitivanje ustavnosti. Zahtjev se odnosi samo na akt relevantan za odlučivanje u konkretnom sudskom sporu. Do donošenja predmetne odluke ustavnog suda, redovni sud će zastati sa postupkom.

Kako i Ustav BiH i entitetski ustavi predviđaju mogućnost prosljeđivanja pitanja ustavnosti akata od strane redovnih sudova,<sup>34</sup> u praksi se javlja dilema koji ustavni sud je nadležan da postupi po ovakvom zahtjevu. Iako Ustav BiH određuje nadležnost Ustavnog suda BiH da postupa po pitanjima koja su mu prosljeđena od strane bilo kojeg suda u BiH u pogledu toga da li je zakon o čijem važenju njegova odluka ovisi kompatibilan sa Ustavom BiH, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima ili sa zakonima Bosne i Hercegovine ili u pogledu postojanja ili domašaja opšteg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda,<sup>35</sup> Ustavni sud BiH je, radi osiguranja ustavnog principa vladavine prava koji uključuje princip pravne sigurnosti, u praksi zauzeo stanovište da redovni sudovi trebaju zahtjev za ocjenu ustavnosti određenog entitetskog akta uputiti entitetskom ustavnom sudu.<sup>36</sup>

Imajući na raspolaganju navedene mogućnosti pokretanja postupka ocjene ustavnosti, redovni sudovi mogli bi neposredno uticati na zaštitu i ostvarenje načela ustavnosti, naročito ako imamo u vidu broj propisa, te potrebu za brzim i efikasnim

<sup>34</sup> Član VI/3(c) Ustava BiH, član IV/C.3.10(4) Ustava FBiH, član 115 Ustava RS i član 4 Zakona o Ustavnom sudu RS.

<sup>35</sup> Član VI/3(c) Ustava BiH.

<sup>36</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP-1603/05 od 21.12.2006. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=61612](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=61612) (pristupljeno 08.12.2011. godine).



rješavanjem predmeta. Međutim, dosadašnja praksa Ustavnog suda BiH pokazuje zanemariv broj predmeta prosljeđenih od strane redovnih sudova. Razlog ovoj situaciji se možda krije i u naprijed navedenom stavu Ustavnog suda BiH, koji izrazito restriktivno tumači odredbu Ustava BiH po kojoj je nadležan da rješava pitanja koja mu proslijedi bilo koji sud u BiH.

Također, jedan od razloga može biti i neupućenost redovnih sudova o ovakvoj njihovoj mogućnosti, odnosno razlozima i načinu postavljanja zahtjeva za ocjenu ustavnosti. Kao primjer navodimo zahtjev Općinskog suda u Sarajevu upućen Ustavnom sudu BiH da se utvrdi *“postojanje ili nepostojanje povreda Mirovnog sporazuma u predmetu Općinskog suda u Sarajevu ... zbog kojih je traženo izuzeće uređujućeg sudije”*.<sup>37</sup>

Smatramo da bi sudovi, uprkos trenutnoj praksi Ustavnog suda BiH, trebali svakako više koristiti mogućnost koju im pruža Ustav BiH, što bi posljedično s jedne strane dovelo do harmonizacije zakonodavstva, kao i sudske prakse, a s druge strane zainteresovane stranke brže bi došle do konačnog rješenja u postupku.

## 2.4. Izbor sudija – norma i praksa

Općenito, ne postoji jedinstven sistem u vezi sa izborom i sastavom ustavnih sudova, odnosno organa koji vrše kontrolu ustavnosti. Prilikom izbora nastoji se primijeniti princip reprezentativnosti različitih profesionalnih i političkih grupa. Na ovaj način osigurava se nezavisnost organa kontrole ustavnosti. Posljedica navedenog je da sudije ustavnog suda ne moraju biti karijerne sudije, nego su lica sa različitom pravničkom karijerom, te mogu biti izabrani od strane različitih državnih organa. Ovde je potrebno napomenuti da kod izbora sudija ustavnog suda često dominira politička, odnosno stranačka afilijacija,<sup>38</sup> svakako više nego kod izbora sudija redovnih sudova.

Ustav BiH određuje da Ustavni sud ima devet članova od čega šest sudija Ustavnog suda BiH biraju zakonodavna tijela entiteta, a troje sudija predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon obavljenih konsultacija sa Predsjedništvom.<sup>39</sup> Kao uslov za izbor sudije Ustav BiH zahtijeva pravničko obrazovanje i visok moralni ugled, ali ne i prethodno sudijsko iskustvo.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: U-8/11 od 15.07.2011. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=381038](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=381038) (pristupljeno 09.11.2011. godine).

<sup>38</sup> Primjer za ovo predstavljaju SAD, gdje je izabrani sudija Vrhovnog suda blizak stranci koja ima većinu u Senatu i iz koje dolazi predsjednik.

<sup>39</sup> Član VI/1(d) Ustava BiH pruža mogućnost da Parlamentarna skupština BiH zakonom predvidi drugačiji način izbora troje stranih sudija.

<sup>40</sup> Vidi i preporuke u Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, *Pregled izabranih zaključaka i prijedloga iz Godišnjeg izvještaja o stanju ljudskih prava u BiH za 2008. godinu*, dostupno na: [www.hrc.unsa.ba/hrr2008/PDFS/Pregled\\_izabranih\\_zakljucaka\\_i\\_prijedloga\\_izvjestaj\\_2008](http://www.hrc.unsa.ba/hrr2008/PDFS/Pregled_izabranih_zakljucaka_i_prijedloga_izvjestaj_2008).

Pravila Ustavnog suda određuju da će sudije postupati u ličnom kapacitetu<sup>41</sup> čime se nominalno ostvaruje i princip nezavisnosti Suda. Zanimljivim se čini postupak izbora sudija od strane entitetskih zakonodavnih tijela, a ne od strane državnog zakonodavca koji je mogao i vlastitom odlukom osigurati izbor sudija iz oba bh entiteta, naročito ako imamo u vidu nadležnost Ustavnog suda BiH da ispituje ustavnost akata koje donosi Parlamentarna skupština BiH.<sup>42</sup> Potrebno je napomenuti da na izbor sudija Ustavnog suda BiH druga tijela, odnosno profesionalne organizacije i grupe nemaju uticaja. Iako ovaj način izbora nije nepoznat drugim evropskim sistemima, postavlja se pitanje da li je isti optimalan za BiH, imajući u vidu specifične društvene okolnosti, a prije svega prisutnost često neprimjerenog političkog uticaja.

Neprimjerenom političkom uticaju pogoduje i nepostojanje precizno definisanih kriterija za izbor sudija, na čemu je svojevremeno insistirao i Ured visokog predstavnika. Naime, dosadašnji način izbora sudija bio je predmetom brojnih polemika i kritika, s obzirom na činjenicu da su kandidati koji su imenovani za sudije bili politički eksponirane ličnosti, čime je ovakav politički odabir uticao na srozavanje ugleda Ustavnog suda BiH. Raspisivanje i provođenje konkursne procedure, koja nije niti formalni uslov, predstavlja samo pokušaj maskiranja unaprijed postignutog političkog dogovora.

Ustav BiH ne pominje princip etničke zastupljenosti, odnosno pripadnosti jednom od konstitutivnih naroda kao uslov za izbor i obavljanje funkcije sudije Ustavnog suda BiH, iz čega je moguće zaključiti da se domaće sudije biraju na osnovu entitetske,<sup>43</sup> a ne etničke pripadnosti. Iako je konstatovano da se sudije biraju iz entiteta dosadašnja praksa pokazuje da su se domaće sudije birale po etničkom principu jednake zastupljenosti. Ovu praksu su slijedila i pravila Ustavnog suda BiH u kome se naglašava etničko predstavljanje<sup>44</sup> pa je određeno da se "predsjednik Ustavnog suda bira rotacijom između sudija iz konstitutivnih naroda BiH."<sup>45</sup> Imajući u vidu navedenu praksu pojedini autori smatraju da je u ovom slučaju došlo do nastanka ustavnog običaja *secundum constitutionem*, odnosno običaja koji određuje da se sudije biraju na osnovu etničke pripadnosti<sup>46</sup> i koji vrijedi sve do trenutka napuštanja ove prakse od strane zakonodavnih tijela entiteta. Potrebno je naglasiti da ovakva praksa izbora

pdf (pristupljeno 26.10.2011. godine).

<sup>41</sup> Član 83 Pravila Ustavnog suda BiH.

<sup>42</sup> Vidi više u Steiner, Ademović, ibid, str. 626.

<sup>43</sup> Možda je razlog ovakvom postupku izbora sudija, i naslijeđeni postupak izbora sudija u bivšoj Jugoslaviji kada je iz svake od republika i autonomnih pokrajina imenovano po dvoje, odnosno jedan sudija, u Savezni ustavni sud. Vidi više: *Ustav SFRJ – Stručno objašnjenje*, Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka Beograd, Beograd, 1975., str. 556.

<sup>44</sup> Član 42 stav 2 i član 90 Pravila Ustavnog suda BiH.

<sup>45</sup> Član 87 Pravila Ustavnog suda BiH.

<sup>46</sup> Vidi više: Lejla Balić, *Ustavni običaj u BiH – osvrt na izbor sudija Ustavnog suda BiH*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009.

sudija onemogućava izbor onih osoba koje nisu pripadnici konstitutivnih naroda za predsjednika Ustavnog suda BiH. Evropska komisija u svojim preporukama podsjeća na potrebu izmjene Pravila Ustavnog suda BiH, u smislu otklanjanja ovih diskriminativnih odredbi.<sup>47</sup>

U sistemima, koji poznaju doživotni izbor sudija, odnosno do navršene sedamdesete godine života, posljedica je da izabrane sudije često predstavljaju političke i društvene vrijednosti ranijih vlasti i vrše svoju funkciju uprkos promjenjenim društvenim okolnostima.<sup>48</sup> Za razliku od navedenih sistema, navodimo primjer Njemačke, Italije, Francuske, Španije, Srbije i Hrvatske,<sup>49</sup> koji poznaju institut ograničenja mandata sudija ustavnih sudova. Ustav BiH opredijelio se za prvonavedeni sistem, te se članovi Ustavnog suda BiH biraju na funkciju sudije do navršene 70. godine života.<sup>50</sup> Ovaj sistem ima prednosti koje se prvenstveno ogledaju u jačanju statusa i nezavisnosti suda. Pored navedenoga određeni autori ističu prednost ovog rješenja kojim se osigurava kontinuitet sudske prakse.<sup>51</sup>

Iako navedeni argumenti imaju svoju težinu, potrebno je sagledati i prednosti drugog sistema. Naime, ograničenje mandata sudija unapređuje mogućnost praćenja dinamike pravnog i društvenog sistema i kretanja, te progresivnijeg tumačenja prava, a neophodni kontinuitet obezbjeđuje se parcijalnim obnavljanjem sudija ustavnog suda. Ograničenje mandata moglo bi uticati i na pozitivnu kompetitivnost sudija u vršenju njihove funkcije, naročito ako imamo u vidu da obavljanje funkcije sudije ustavnog suda predstavlja obično najvišu stepenicu pravničke karijere. Periodično obnavljanje sastava ustavnog suda uticalo bi i na smanjenje diskrepancije između vladajućih struktura i suda, što bi moglo rezultirati i jačom podrškom organa vlasti provođenju odluka ustavnog suda.

Iz navedenoga proizilazi da je neophodno hitno pristupiti izmijeni diskriminativnih odredbi Pravila Ustavnog suda BiH koje određuju zastupljenost samo konstitutivnih naroda u sastavu Suda. Svakako bi bilo poželjno razmotriti prigovore koji se tiču propisanih uslova za izbor sudija, kao i način i procedure izbora, te eventualne prednosti ograničenja njihovog mandata.

<sup>47</sup> Preporuke Evropske komisije sa drugog sastanka u okviru strukturiranog dijaloga između EU i BiH o pravosuđu, održanog u Sarajevu 10. i 11.11.2011. godine. Dostupno na: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba) (pristupljeno 14.12.2011. godine).

<sup>48</sup> Primjer je SAD i Austrija.

<sup>49</sup> U Njemačkoj sudije Saveznog ustavnog suda biraju se na period od 12 godina, odnosno do navršavanja godina starosti za obavezno penzionisanje. Isto trajanje mandata predviđeno je i za sudije Ustavnog suda Italije. U Francuskoj, mandat članova Ustavnog savjeta je 9 godina, kao i sudije Ustavnog suda Španije i Srbije, dok je u Hrvatskoj mandat sudija Ustavnog suda 8 godina.

<sup>50</sup> Član VI/1.(c) Ustava BiH.

<sup>51</sup> Steiner, Ademović, *ibid.*, str. 628.

### 3. PROVOĐENJE ODLUKA USTAVNOG SUDA BIH

Postojanje sistema ustavnog sudstva posljedica je usvajanja principa ustavnosti koji proizlazi iz prihvatanja načela zakonitosti i činjenice postojanja pisanog ustava. Izražavajući se u korist načela zakonitosti pravna teorija prihvata i princip ustavnosti koji se pojavljuje kao izraz i garancija cjelokupnog političkog sistema. Shodno tome svi državni organi dužni su da poštuju i štite ustav.

Ustavni sudovi su jedan od najvažnijih stubova primata prava i, općenito, ustava. Njihova uloga je različita u pojedinim državama, u zavisnosti od istorijskih i političkih prilika u kojima su nastali. S tim u vezi, variraju i rješenja država koja se odnose na izvršavanje odluka ovih sudova. Temeljne transformacije režima, od totalitarnog ka demokratskom, zahtijevaju, osim ustanovljenja relevantnih institucija i procedura, i značajno razvijenu demokratsku svijest, pravnu kulturu i dobro izdefinisane mehanizme kojima se uređuju međusobni odnosi ustavnih sudova sa drugim granama vlasti, kao i sa redovnim sudovima. Nedostatak navedenih elemenata u državama u tranziciji, uključujući i BiH, uzrok je brojnim problemima s kojima se organi ustavne kontrole tih zemalja susreću. Jedan od najočitijih primjera jeste nepoštivanje odluka ustavnih sudova.

Svi sudovi u BiH trenutno se susreću sa problemom neefikasnog izvršenja sudskih odluka, što je slučaj i sa Ustavnim sudom BiH. Dvije grupe problema javljaju se u interakciji tijela kontrole ustavnosti i drugih državnih tijela: neprovođenje odluka ustavnih sudova koje se odnose na izmjenu akata koji su ocijenjeni neustavnim i neprovođenje odluka kojima je po apelaciji utvrđena povreda prava u konkretnom slučaju.

Inkorporacija ustavnih sudova u klasični model podjele vlasti prouzrokuje skriveni, a ponekad i otvoreni sukob i sa zakonodavnom i sa izvršnom vlasti, uzrokovan autoritetom/nadležnostima povjerenim ustavnom sudu, a koje se odnose na mogućnost stavljanja pravnih akata van snage. Odluka o nesaglasnosti određene odredbe ili akta sa Ustavom u pravilu ne izaziva veće poteškoće u pogledu njenog izvršenja, s obzirom da se takav akt odnosno odredba ukida. Međutim, kada sud svojom odlukom ukaže šta značenje relevantnog ustavnog principa podrazumijeva u pogledu normiranja određenog odnosa, uključujući davanje uputa zakonodavcu o uklanjanju nesaglasnosti odnosno praznina u pravnoj regulaciji koja je dovela do povrede ustava i njime zagarantovanih prava, takva odluka nažalost ne predstavlja uvijek osnov za usvajanje akta koji bi bio u skladu sa adekvatnom primjenom tih principa.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Primjer predstavlja rješavanje slučajeva "stare devizne štednje" u BiH u kojima je u više navrata bezuspješno zakonodavcu sugeriran način rješavanja problema koji bi bio u skladu sa zaštitom prava garantovanih Ustavom BiH i Protokolom 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Vidi više: *Izveštaj o ljudskim pravima u BiH 2008*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2009., str. 234-238.

Drugi problem je interakcija i koordinacija rada ustavnih sudova i drugih redovnih sudova koja bi u idealnoj situaciji trebali zajednički ispunjavati funkciju zaštite ljudskih prava. Bez obzira da li je ustavni sud dio redovnog sudskog sistema ili djeluje izvan njega, neizbježne su situacije sukoba nadležnosti proistekle iz shvatanja aktivnosti ustavnog suda kao miješanja u jurisdikciju redovnih sudova bilo opšte ili posebne nadležnosti. Navedene situacije javljaju se i u zemljama duge tradicije ustavnog sudovanja i interakcije između različitih dijelova pravosudnog sistema (kao npr. u Njemačkoj), a naročito izražene u pravnim sistemima “novih” demokratija u koje se ubraja i BiH.<sup>53</sup> U okviru svoje apelacione nadležnosti, Ustavni sud BiH utvrđujući povredu prava u konkretnom slučaju može ukinuti odluke i akte redovnih sudova i upravnih organa nalažući istovremeno preispitivanje tih odluka i akata. Takođe, moguće je da Sud u svojoj odluci pozove na promjenu prakse kako bi ista bila u skladu sa tumačenjem pojedinih odredaba koje su predmet preispitivanja u konkretnom slučaju kako bi se izbjegle buduće situacije kršenja ustavom garantovanih prava pojedinaca. U praksi, međutim, često dolazi do nadmetanja na polju prava koje koči provedbu odluka ustavnih sudova od strane tijela koja imaju primarnu dužnost implementacije ovih odluka.<sup>54</sup>

Odluke Ustavnog suda BiH su konačne i obavezujuće, što je propisano samim Ustavom BiH<sup>55</sup> i Pravilima Ustavnog suda BiH,<sup>56</sup> a njihovo neizvršenje predstavlja i krivično djelo sankcionisano krivičnim zakonodavstvom. Naime, Krivični zakon BiH propisuje krivično djelo *Neizvršenje odluke Ustavnog suda BiH, Suda BiH, Doma za ljudska prava ili Evropskog suda za ljudska prava*,<sup>57</sup> koje čini “službena osoba u insti-

<sup>53</sup> Bivša Jugoslavija bila je prva socijalistička zemlja koja je uspostavila sistem ustavnog sudovanja.

<sup>54</sup> Primjer predstavlja Odluka Ustavnog suda broj: AP-1785/06 od 30.03.2007. godine, dostupno na: [http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pr=TWFrG91Zg==&pid=70082](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pr=TWFrG91Zg==&pid=70082) (pristupljeno 20.12.2011. godine). U ovoj Odluci Sud polazeći od principa pravne sigurnosti i vladavine prava ukazuje na obavezu sudova u entitetima da, kada sude za krivična djela ratnih zločina, primjenjuju Krivični zakon Bosne i Hercegovine i druge relevantne zakone i međunarodne dokumente primjenjive u Bosni i Hercegovini, te da slijede i sudsku praksu Suda BiH, kao državnog suda. Iako navedena Odluka Ustavnog suda BiH izričito ukazuje na pravce postupanja sudova koji bi bili saglasni sa pomenutim ustavnim principima, trenutno stanje pokazuje da to još uvijek nije slučaj na šta ukazuje i posljednji Izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u 2011. godini, str. 12, dostupno na: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba) (pristupljeno 20.12.2011. godine).

<sup>55</sup> Član VI/5 Ustava BiH.

<sup>56</sup> Član 74 stav 1 Pravila Ustavnog suda BiH.

<sup>57</sup> Krivični zakoni entiteta propisuju krivično djelo *Neizvršenje sudske odluke*, kojim se inkriminiše neizvršenje odluka redovnih i ustavnih sudova unutar entiteta (član 351 KZ FBiH, “Službene novine FBiH”, broj: 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11; i član 371 KZ RS, “Službeni glasnik RS”, broj: 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10), dok se u Brčko distriktu BiH, pored neizvršenja odluka redovnih sudova Distrikta, inkriminiše i neizvršenje odluke Doma za ljudska prava i Ustavnog suda BiH (član 345 KZ BD BiH, “Službeni glasnik BD BiH”, broj: 10/03, 45/04, 6/05, 21/10). Nejasno je zašto je neizvršenje odluke Doma za ljudska prava i Ustavnog suda BiH uvedeno u Krivični zakon BD, s obzirom da bi postupak u ovim slučajevima trebao biti u isključivoj nadležnosti Tužilaštva, odnosno Suda BiH.

tucijama Bosne i Hercegovine, institucijama entiteta ili institucijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, koja odbije da izvrši konačnu i izvršnu odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine, Doma za ljudska prava ili Evropskog suda za ljudska prava, ili sprječava da se takva odluka izvrši, ili na drugi način onemogućava njeno izvršenje”.<sup>58</sup> Ovom odredbom sankcionisano je, između ostalog, odbijanje izvršenja odluke Ustavnog suda BiH, što u stvari predstavlja nečinjenje odgovorne službene osobe u situaciji kada postoji obaveza na činjenje, odnosno postupanje.

Iako pohvalna intencija zakonodavca da izvršenje ovih odluka obezbijedi kroz krivično zakonodavstvo, prepoznavajući na taj način njihov nesporan značaj u zaštiti individualnih i društvenih dobara i vrijednosti, uočava se da je ovaj mehanizam ostao bez značajnijeg učinka na polju izvršenja odluka Ustavnog suda BiH i sankcionisanja osoba odgovornih za njihovo izvršenje, uključujući tu i predstavničke zakonodavne vlasti.

Prije svega, uočava se neusaglašenost odredbe člana 239 Krivičnog zakona BiH i člana 74 Pravila Ustavnog suda BiH. Naime, dok Pravila govore o dužnosti poštovanja odluka Ustavnog suda BiH od strane svih nadležnih organa vlasti i svakog fizičkog i pravnog lica, Krivični zakon BiH označava isključivo službenu osobu u institucijama BiH, entiteta ili BD BiH kao mogućeg učinioca predmetnog krivičnog djela. S tim u vezi, bilo bi poželjno što hitnije pristupiti dopunama navedene odredbe Krivičnog zakona BiH, na način da se inkriminiše i neizvršenje, odnosno onemogućavanje izvršenja odluka sudova od strane bilo kojeg fizičkog ili pravnog lica. Sa aspekta ustavnog sudovanja, navedeno se čini naročito opravdanim u odnosu na odluke proistekle iz individualnih apelacija, u kojima se nerijetko inicijalni spor vodi upravo između fizičkih i pravnih lica, pa u konačnici neposredno praktično izvršenje i direktno zavisi od istih, te bi inkriminisanje njihovog nepostupanja ili opstrukcije moglo imati preventivni, kao i učinak jačanja autoriteta Suda. Istovremeno, učinjenje ovog krivičnog djela od strane službene osobe, koja kao takva ima i obavezu očuvanja i promovisanja ustavnosti i zakonitosti, trebalo bi svakako predstavljati kvalifikatorni element, tj. osnov za izricanje teže sankcije učiniocu koji posjeduje ovo svojstvo.

No, upitno je da li i šta bi se dobilo ovakvom eventualnom dopunom, odnosno proširenjem kruga odgovornih osoba, kada dosadašnja praksa jasno ukazuje na to da ni postojeća odredba još uvijek nije zaživjela. Shodno Pravilima postupka Ustavnog suda BiH, u slučaju nepostupanja, odnosno kašnjenja u izvršavanju ili obavještavanju Suda o preduzetim mjerama, Ustavni sud BiH donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Ustavnog suda BiH nije izvršena, koje zatim dostavlja nadležnom tužiocu na postupanje,<sup>59</sup> što je u ovom slučaju najčešće Tužilaštvo BiH. Uobičajeno, tužilac ovo

<sup>58</sup> Član 239 Krivičnog zakona BiH, “Službeni glasnik BiH”, broj: 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.

<sup>59</sup> Član 74 stav 6 Pravila postupka BiH.

rješenje tretira kao prijavu, odnosno izvještaj o učinjenom krivičnom djelu, na osnovu kojeg donosi naredbu o provođenju ili neprovođenju istrage. Samo zanemarljiv broj istraga se okončava podizanjem optužnice. Prema raspoloživim informacijama, u nešto više od sedam godina postojanja predmetnog krivičnog djela, donijete su samo tri presude. Preovlađujući scenarij okončanja istraga po rješenjima Ustavnog suda BiH o neizvršenju odluka jeste naredba o neprovođenju ili obustava istrage. Razlozi za ovo mogu biti različiti. Ne ulazeći u političke špekulacije, koje pojedini autori navode kao mogući motiv za inertnost pravosuđa u odnosu na ove predmete koji često podrazumijevaju procesuiranje visokih državnih zvaničnika, najčešće se govori o problemima sa određivanjem službenih, odnosno osoba odgovornih za (ne)izvršenje odluka Ustavnog suda BiH i/ili dokazivanju krivice, tj. poteškoće u vezi sa utvrđivanjem umišljaja tih osoba za počinjenje ovog krivičnog djela,<sup>60</sup> što je naročito izraženo kod odluka o neustavnosti pravnih propisa.

Prvonađeni problem čini se donekle osnovanim. Naime, u određenim situacijama, kada se odlukom nalaže izmjena postojećeg ili donošenje novog propisa, zaista je neizvjesno koga označiti kao osumnjičenu i eventualno optuženu osobu uzimajući u obzir procese političkog odlučivanja. Uopšteno govoreći, moguće je očekivati probleme u postizanju političkog konsenzusa pri izmjeni ili donošenju propisa koji se tiču najznačajnijih pitanja i/ili imaju značajne implikacije na budžet. Navedeno ima svoju naročitu težinu i dostiže gotovo stepen izvjesnosti u prilikama u kakvim se nalazi BiH. Iako je pomenuto potrebno imati u vidu prilikom sugerisanja rješenja i ostavljanja prostora za njihovu realizaciju, to svakako ne može i ne smije biti osnov za oslobađanje predstavnika vlasti od odgovornosti.<sup>61</sup> Međutim, identifikacija odgovornih osoba može naići na posebne probleme kada se odlukom za preduzimanje potrebnih radnji uglavnom označavaju jedno zbornu ili više različitih tijela vlasti. Tako na primjer, ukoliko je potrebno donijeti određeni zakon, nacrt će obično trebati sačiniti nadležno ministarstvo, zatim isti treba biti usvojen na Vijeću ministara, odnosno vladi, nakon čega se upućuje na razmatranje nadležnom zakonodavnom tijelu. U slučaju da prijedlog zakona bude sačinjen, ali ne i izglasan u zakonodavnom tijelu, opravdano će se postaviti pitanje koga bi po rješenju o neprovođenju odluke trebalo krivično goniti – sve predstavnike u zakonodavnom organu ili jednom od domova, predsjedavajuće pojedinih domova, predstavnike pojedinih političkih partija ili lidere tih partija, vladu

<sup>60</sup> Vidi više Centar za istraživačko novinarstvo, *Političari iznad Ustava*, objavljeno 30.01.2009. godine, dostupno na: [www.cin.ba/Stories/P20\\_CCourt/?cid=885,2,1](http://www.cin.ba/Stories/P20_CCourt/?cid=885,2,1) (pristupljeno 23.11.2011. godine).

<sup>61</sup> Kao primjer odluke, koja je imala i političke implikacije, navodimo Odluku Ustavnog suda BiH broj: U-5/98 iz 2000. godine o konstitutivnosti naroda, jer su entiteti dvije godine nakon donošenja spomenute odluke usvojili amandmane na entitetske ustave i to uz pritisak međunarodne zajednice. Odluka dostupna na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/index.php?src=2) (pristupljeno 23.11.2011. godine).

koja nije sačinila zadovoljavajući prijedlog, ili možda sve navedene zajedno? Ipak, iako prisutni i značajni, uočava se da se ovi problemi ne pojavljuju u svim slučajevima u kojima odluke Ustavnog suda BiH nisu izvršene, a da je sankcionisanje odgovornih ipak izostalo.

Problem utvrđivanja umišljaja kod krivičnog djela neizvršenja odluke Ustavnog suda BiH se, smatramo, postavlja neopravdano, imajući u vidu da su odluke Suda konačne i obavezujuće, pa je logično za pretpostaviti postojanje umišljaja kod subjekata odgovornih za njihovo izvršavanje, a naročito ukoliko se radi o organima vlasti.

U smislu prethodno navedenih dilema svakako je potrebno što hitnije otvoriti dijalog unutar profesionalne zajednice, i naročito između Ustavnog suda BiH, Tužilaštva BiH i Suda BiH, kako bi se pokušao dati odgovor na pojedina sporna pitanja, te eventualno dali prijedlozi za unapređenje postojećih mehanizama za osiguranje izvršenja odluka Ustavnog suda BiH.

Međutim, izvršenje odluka sudova, pa i Ustavnog suda BiH, nije samo pravno pitanje, nego je i društveno-politički problem.<sup>62</sup> Autoritet i uloga Suda zavise prvenstveno od spremnosti, ne samo relevantnih državnih organa, već i cjelokupne društvene zajednice da prihvati i sprovede odluke Suda. Na ovom pitanju se provjerava odnos suda i zajednice i uopšte moralno-politička strana, kako ustavnosti i zakonitosti, tako i sudskih odluka.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Ustavni sud BiH u svom saopštenju za javnost u vezi sa izvršenjem odluka od 13.04.2011. godine navodi: "U periodu od 2008. do 2011. godine Ustavni sud BiH je riješio ukupno 10.292 predmeta. Od tog broja Ustavni sud BiH je riješio 1.256 predmeta u meritumu, što je više od 12% od ukupnog broja predmeta. Manje od 88% predmeta je riješeno kao nedopustivo zbog određenog razloga. Od ukupnog broja meritornih odluka u 865 predmeta Ustavni sud BiH je našao povredu Ustava BiH, što je više od 8% od ukupnog broja predmeta. U ostalim predmetima Ustavni sud je odbio apelaciju/zahjev. Kad je riječ o izvršenju, Ustavni sud BiH ne izvršava vlastite odluke. Međutim, Ustavni sud po službenoj dužnosti prati izvršenje svojih odluka. U periodu od 2008. do danas Ustavni sud BiH jedonio 34 rješenja o neizvršenju svojih odluka (tri u 2008, 19 u 2009, osam u 2010. i četiri u 2011. godini). Prema tome, u periodu od više od tri godine Ustavni sud BiH je rješenjima utvrdio da u 3,9% predmeta nisu izvršene odluke. Drugim riječima, svaka 25. odluka nije izvršena. Osim toga, u 49 predmeta rok za izvršenje još nije protekao, a u 25 odluka postoje opravdani razlozi za neizvršenje (apelantova smrt, nepostojanje bitnih podataka za izvršenje, nemogućnost izvršenja zbog promjene stanja na terenu i sl.). Najveći broj navedenih rješenja o neizvršenju odlukā Ustavnog suda BiH, odnosno njih 28, usvojeno je zbog toga što nadležni sudovi i drugi nadležni organi nisu izvršili odluke Ustavnog suda BiH kojima je utvrđena povreda prava apelanata iz člana II/3.e) Ustava BiH i člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda u odnosu na pravo na donošenje odluke u razumnom roku, pa je naloženo nadležnim organima da hitno okončaju postupke koji su bili predmet apelacija, odnosno kojim je naloženo nadležnim organima da u određenom roku isplate apellantima naknadu nematerijalne štete zbog nedonošenja odlukā u razumnom roku. U preostalih šest odluka Ustavni sud smatra da ne postoji ozbiljan politički ili pravni problem koji bi bio prepreka sistemu izvršenja odlukā Ustavnog suda BiH." Dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/press/index.php?pid=4995&sta=3&pkat=125&kat=123](http://www.ccbh.ba/bos/press/index.php?pid=4995&sta=3&pkat=125&kat=123) (pristupljeno 24.11.2011. godine).

<sup>63</sup> Vidi više: Jovan Đorđević, *Ustavno pravo-novo dopunjeno izdanje*, Beograd, 1986.



#### 4. KONKURENCIJA OVLAŠTI USTAVNOG SUDA BIH I VISOKOG PREDSTAVNIKA

Visoki predstavnik u BiH je “konačni autoritet” u vezi tumačenja odredbi Dejtonskog sporazuma,<sup>64</sup> a njegove odluke su konačne i obavezujuće za sve organe vlasti u BiH. Dodatno, Zaključcima Konferencije za implementaciju mira<sup>65</sup> uvedena su tzv. bonska ovlaštenja Visokog predstavnika.<sup>66</sup> U praksi bonska ovlaštenja na donošenje obavezujućih odluka i mjerâ kojima se obezbjeđuje implementacija Mirovnog sporazuma na cijeloj teritoriji BiH i nesmetano funkcionisanje zajedničkih institucija, značila su i pravo Visokog predstavnika da preduzima mjere protiv osoba koje obavljaju javne funkcije (državnih službenika i izabranih javnih zvaničnika), pravo proglašavanja i izmjene zakona, te suspendovanja važenja pojedinih odredbi ili akata u cijelosti.<sup>67</sup>

S obzirom na navedeno, a imajući u vidu prethodno predstavljene funkcije Ustavnog suda BiH u vezi zaštite ustavnosti i zaštite ljudskih prava, postavilo se pitanje odnosa Ustavnog suda BiH prema odlukama Visokog predstavnika za koje postoje navodi o neslaganosti sa Ustavom BiH, odnosno o povredi ljudskih prava proizašlih iz tih odluka.

U prvom slučaju, kao osnovno postavlja se pitanje karaktera institucije Visokog predstavnika i prirode njegovih akata, kao i nadležnosti Ustavnog suda BiH u pogledu ispitivanja njihove ustavnosti. Naime, iako se u teoriji smatra da bi se u ovom slučaju radilo o zakonima u materijalno-pravnom smislu, ostaje dilema da li oni to jesu i u formalno-pravnom smislu, s obzirom da je ispunjenje oba ova aspekta neophodno za određenje pojedinog akta kao zakona, a samim tim i za razmatranje ustavnosti zakona od strane Ustavnog suda BiH. Praksa Ustavnog suda BiH pokazuje da je Sud preispitivao ustavnost zakona koje je svojim odlukama nametnuo Visoki predstavnik, a koji nisu potvrđeni od strane Parlamentarne skupštine BiH, smatrajući ih zakonima i u materijalno-pravnom i u formalno-pravnom smislu. Naime, pri donošenju odluke o dopustivosti zahtjeva za preispitivanje ustavnosti takvih zakona, Ustavni sud BiH je “specijalne” političke okolnosti u BiH i položaj Visokog predstavnika obrazložio na sljedeći način: *“Takva situacija se svodi na neku vrstu funkcionalne dualnosti: jedna vlast jednog pravnog sistema interveniše u drugom pravnom sistemu, čime njene*

<sup>64</sup> Član 5 Aneksa X Dejtonskog sporazuma.

<sup>65</sup> Konferencija za implementaciju mira održana u Bonu 09. i 10.12.1997. godine

<sup>66</sup> Iako se pravo Visokog predstavnika odnosi samo na Aneks X odredba istog sporazuma kojoj je Visokom predstavniku dato ovlaštenja za posmatranje, usklađivanje i unapređenje civilne implementacije cjelokupnog mirovnog sporazuma rezultiralo je i proširenjem navedenih ovlasti i na sve civilne sporazume u drugim aneksima. Vidi više: Steiner, Ademović, ibid., str. 726.

<sup>67</sup> Od uvođenja bonških ovlaštenja Visoki predstavnici u BiH donijeli su više od 900 odluka. Odluke su dostupne na: [www.ohr.int](http://www.ohr.int) (pristupljeno 21.12.2011. godine).

funkcije postaju dualne. Isto vrijedi i za Visokog predstavnika: međunarodna zajednica mu je povjerila posebne ovlasti i njegov mandat je međunarodnog karaktera ... Visoki predstavnik – čije ovlasti koje proizilaze iz Aneksa X Općeg okvirnog sporazuma, relevantnih rezolucija Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Bonske deklaracije, nisu podložne kontroli Ustavnog suda, kao ni vršenje tih ovlasti – je intervenirao u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti. U tom pogledu on je, stoga, djelovao kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakon, koji je on donio, je prirode domaćeg zakona te se mora smatrati zakonom Bosne i Hercegovine.<sup>68</sup> Stoga je Ustavni sud BiH smatrao da “kada Visoki predstavnik intervenira u pravni sistem Bosne i Hercegovine, supstituirajući domaće vlasti, on djeluje kao vlast Bosne i Hercegovine, a zakoni koje on donosi su prirode domaćih zakona te se moraju smatrati zakonima Bosne i Hercegovine, čija je saglasnost sa Ustavom Bosne i Hercegovine podložna kontroli Ustavnog suda.”<sup>69</sup>

Dakle, Ustavni sud BiH elegantno je zaobišao razmatranje pitanja ko je ovlašten donosilac zakona, obrazlažući “da to ne treba činiti”, smatrajući karakterizaciju akta njegovim imenom i publikacijom dovoljnim osnovom za određenje akta Visokog predstavnika kao zakona BiH, koji je podložan ocjeni ustavnosti. Takvo jednostavno obrazloženje Ustavnog suda BiH svakako je nedovoljno za razrješenje kompleksnih pitanja uređenja BiH i položaja Visokog predstavnika u pravnom sistemu BiH. Dodatno, iako Ustavni sud BiH nikada nije osporio ustavnost akta Visokog predstavnika, neizvjesno je šta bi se desilo i ko bi bio odgovoran za provođenje eventualne odluke Suda kojom bi se utvrdila neustavnost akta – zakona Visokog predstavnika.

U vezi sa odlukama Visokog predstavnika o smjeni državnih službenika i izabranih zvaničnika, ne sporeći ozbiljnost razloga za njihovo donošenje, valja primijetiti da Visoki predstavnik djeluje kao politički predstavnik međunarodne zajednice u BiH i da kao takav ne predstavlja nezavisan organ. Na ove odluke ne postoji pravo žalbe i najčešće su bez vremenskog ograničenja i obično važe dok ih sam Visoki predstavnik ne ukine. S tim u vezi postavlja se pitanje da li odluke koje donosi politički organ, a koje se neposredno tiču ostvarivanja prava pojedinaca mogu ostati izvan mogućnosti sudske kontrole “ili barem minimalnog zakonskog procesa”. Ovim pitanjem bavila se i Venecijanska komisija, koja je preporučila “uspostavu jednog nezavisnog panela pravnih stručnjaka, koji bi morali davati svoju suglasnost na sve takve odluke”, predlažući da to tijelo bude sastavljeno od međunarodnih pravnih stručnjaka, sve dok pravosudni sistem BiH ne bude u stanju efikasno i samostalno suočiti se sa moćnim pojedincima koji djeluju protivno Mirovnom sporazumu.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: U-9/00 od 03.11.2000.godine, par. 5, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=22416](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22416) (pristupljeno 09.11.2011. godine).

<sup>69</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: U-26/01 od 28.09.2001. godine, par. 13, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=22860](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22860) (pristupljeno 09.11.2011. godine).

<sup>70</sup> Vidi Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), *Mišljenje o ustavnoj*

Ustavni sud BiH je razmatrajući apelacije izjavljene protiv odluka Visokog predstavnika o smjeni pojedinih osoba sa funkcija, prvobitno odbacivao apelacije zbog nenadležnosti Ustavnog suda BiH<sup>71</sup> ili preuranjenosti takvih apelacija.<sup>72</sup> Međutim, odlučujući po apelaciji Milorada Bilbije i Dragana Kalinića,<sup>73</sup> iako ne dovodeći u pitanje pravnu snagu takvih odluka Visokog predstavnika, Ustavni sud BiH zauzeo je drugačiji stav utvrđujući da postoji “*pozitivna obaveza države u pogledu poštivanja ljudskih prava sadržanih u Ustavu BiH ili koja vode porijeklo iz međunarodnih ugovora, ali imaju izvor svoje pravne snage u Ustavu BiH, kao što je u konkretnom slučaju pravo pojedinca na djelotvoran pravni lijek*”. Mada je Ustavni sud BiH konstatovao da u pravnom sistemu BiH ne postoji djelotvoran pravni lijek protiv odluka Visokog predstavnika koje se tiču prava pojedinaca, ipak je primijetio da ni BiH nije “*poduzela aktivnosti s ciljem obezbjeđenja pravnog lijeka*”. Sud je smatrao da je BiH imala “*obavezu da preko Upravnog odbora Vijeća za implementaciju mira, odnosno Vijeća sigurnosti Ujedinjenih nacija... ukaže na navodna kršenja ustavnih prava pojedinaca... i na taj način ostvari zaštitu ustavnih prava svojih građana*”. Reagujući na ovu Odluku Suda Visoki predstavnik donio je Nalog kojim će “*svaku radnju koju poduzme bilo koja institucija ili organ BiH u cilju uspostave domaćeg mehanizma kontrole odluka Visokog predstavnika... smatrati pokušajem ugrožavanja provedbe civilnih aspekata Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, i sama po sebi će se smatrati ponašanjem kojim se ugrožava takva provedba*”.<sup>74</sup> Također, Nalogom se izričito traži prethodna suglasnost Visokog predstavnika u postupcima pokrenutim pred bilo kojim sudom u BiH u kojima se osporava ili dovodi u pitanje jedna ili više takvih odluka,<sup>75</sup> te se određuje da odredbe samog Naloga “*ne podliježu odlučivanju od strane sudova BiH ni sudova njenih entiteta ili bilo gdje drugdje, te da se ni pred kojim sudom, nikada, ne može pokrenuti postupak u vezi sa obavezama čije izvršenje iz njih proističe*”.<sup>76</sup>

Evropski sud za ljudska prava je razmatrajući aplikaciju Dragana Kalinića i Milorada Bilbije istu proglasio nedopuštenom, jer je ista inkompatibilna *ratione personae*,

— — — — —  
*situaciji u BiH i ovlaštenjima Visokog predstavnika*, od 11. i 12.03.2005. godine, dostupno na: [www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-bos.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-bos.asp) (pristupljeno 13.11.2011. godine).

<sup>71</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: U-37/01 od 02. i 03.11.2001. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=22807](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=22807) (pristupljeno 14.11.2011. godine).

<sup>72</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: AP-905/04 od 30.11.2004. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=27717](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=27717) (pristupljeno 14.11.2011. godine).

<sup>73</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: AP-953/05 od 08.07.2006. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=59440](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=59440) (pristupljeno 14.11.2011. godine).

<sup>74</sup> Član 2 Naloga o provedbi Odluke Ustavnog suda BiH u apelaciji Milorada Bilbije i ostalih, br. AP-953/05 Visokog predstavnika od 23.03.2007. godine, dostupno na [www.ohr.int/print/?content\\_id=39398](http://www.ohr.int/print/?content_id=39398) (pristupljeno 17.11.2011. godine).

<sup>75</sup> Član 3, ibid.

<sup>76</sup> Član 4, ibid.

zaključujući da se “*smjene koje je naložio Visoki predstavnik u skladu sa ‘bonskim ovlaštenjima’, u principu, mogu pripisati Ujedinjenim nacijama i da se BiH ne može smatrati odgovornom za takva smjenjivanja*”.<sup>77</sup> Slijedeći ovakav stav Evropskog suda, Ustavni sud BiH ponovno mijenja svoju praksu odbacujući naknadno podnešene apelacije protiv odluka Visokog predstavnika o smjeni sa funkcija kao *rationae personae* inkompatibilne sa Ustavom BiH.<sup>78</sup>

Dakle, i pored pokušaja Ustavnog suda BiH da nađe izlaz iz začaranog kruga, kako bi obezbijedio jednaku pravnu zaštitu svim građanima, reakcijom Visokog predstavnika i kasnijom Evropskog suda za ljudska prava faktički je došlo do urušavanja autoriteta Ustavnog suda BiH, kao i pravosudnog sistema BiH uopšte. Čak i ako je bilo opravdanih razloga za ovakva postupanja, cijenimo da je period od 16 godina dovoljan za uspostavu bilo kakvog djelotvornog sistema kontrole odluka Visokog predstavnika, a što do danas nije učinjeno.

## 5. ULOGA EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA U SISTEMU USTAVNOG SUDOVANJA BIH

Evropski sud za ljudska prava ne predstavlja zamjenu za nacionalne sudove i druge domaće mehanizme za zaštitu ljudskih prava, ali svakako jeste značajan dodatni mehanizam za zaštitu prava. Taj značaj ogleda se prvenstveno u njegovom autoritetu na koji se poziva Ustavni sud BiH, kao i drugi sudovi u BiH, te korektivnoj aktivnosti u otklanjanju institucionalnih slabosti na koje neizgrađeni bh sistem nema odgovora. I druge tranzicione zemlje suočavale su se sa sličnim problemima. Stoga se Evropski sud, po uključivanju država nekadašnjeg istočnog bloka u evropski mehanizam zaštite ljudskih prava, suočio sa priličnim velikim brojem istovrsnih predmeta uzrokovanim sporom i nedosljednom demokratskom tranzicijom ovih zemalja. Preopterećenost Suda nalagala je iznalaženje adekvatnog rješenja nastale situacije, a što je dovelo do modifikacije postojećeg načina rada uvođenjem tzv. postupka pilot presuda.<sup>79</sup> Postupak pilot presude se primjenjuje kada se želi jasno utvrditi postojanje strukturalnih

<sup>77</sup> Odluka o dopuštenosti Evropskog suda za ljudska prava broj: 45541/04 i 16587/07 od 13.05.2008. godine, dostupno na: [www.mhrr.evlada.ba/PDF/UredPDF/?id=311](http://www.mhrr.evlada.ba/PDF/UredPDF/?id=311) (pristupljeno 17.11.2011. godine).

<sup>78</sup> Vidi npr. Odluku Ustavnog suda BiH broj: AP-680/07 od 13.05.2009. godine, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=193481](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=193481) (pristupljeno 17.11.2011. godine).

<sup>79</sup> Komitet ministara Vijeća Evrope u Rezoluciji (2004)3, usvojenoj na 114. sjednici od 12.05.2004. godine, pozvao je Sud da koliko je moguće identificira, u svojim presudama povodom kršenja konvencijskih prava, sistemske probleme i njihov izvor, naročito u situacijama kada je vjerovatan priličnim velikim brojem aplikacija, kako bi pomogao državama u iznalaženju odgovarajućeg rješenja. Rezolucija dostupna na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr#RelatedDocuments> (pristupljeno 10.12.2011. godine).

problema, te predložiti posebne mjere ili radnje koje država treba poduzeti kako bi se otklonila povreda prava. Predmeti koji se protiv BiH vode pred Evropskim sudom mahom predstavljaju pilot slučajeve,<sup>80</sup> što jasno ukazuje na nedovoljno izgrađen pravni sistem države, kao i slabosti institucionalnih mehanizama.

Sud pored utvrđivanja problema, potiče državu na rješavanje velikog broja pojedinačnih slučajeva u okvirima nacionalnih mehanizama i tako primjeni sistem supsidijarnosti na kojem počiva sistem Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>81</sup> U kontekstu rješavanja slučajeva pred Evropskim sudom, princip supsidijarnosti polazišna je osnova za propitivanje odnosa između nacionalnih i supranacionalnih donosioca odluka. Ovaj princip kreće od toga da je Sud suplementaran i supsidijaran mehanizam za zaštitu prava i sloboda obuhvaćenih nacionalnim pravnim sistemom, čije političke upravne i pravne vlasti zadržavaju primarnu odgovornost za zaštitu prava pojedinaca. Iako princip supsidijarnost nije eksplicitno naveden u Konvenciji, on proizlazi iz odredaba o iscrpljivanju domaćih pravnih lijekova i obaveze osiguranja efikasnog domaćeg pravnog lijeka.

U posljednje vrijeme prisutna je i debata da li Evropski sud za ljudska prava treba osigurati "individualnu" ili "ustavnu" pravdu. Zagovornici prvog stajališta smatraju da je pravo na individualnu predstavku temelj evropskog mehanizma zaštite ljudskih prava i da Sud treba "preispitati svaki slučaj bilo koga ko tvrdi da je žrtva povrede konvencijskih prava" i obezbijediti pravi lijek pojedincu čija su prava povrijeđena.<sup>82</sup> Drugi stav polazi od postavke da se Sud treba fokusirati na pružanje detaljno obrazloženih i autoritativnih odluka u slučajevima koji se tiču suštinskih ili novih i kompleksnih pitanja prava ljudskih prava ili su od posebnog značaja za državu u pitanju ili uključuju navode o ozbiljnim povredama ljudskih prava.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> Suljagić protiv BiH, broj: 27912/02 od 03.11.2009. godine, dostupno na: [www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=1092](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1092); Čolić i dr. protiv BiH, broj: 1218/07, 1240/07, 1242/07, 1335/07, 1368/07, 1369/07, 3424/07,3428/07, 3430/07, 3935/07, 3940/07, 7194/07, 7204/07, 7206/07 i 7211/07 od 10.11.2009. godine, dostupno na: [www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=789](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=789); Karanović protiv BiH, broj: 39462/03 od 20.11.2007. godine, dostupno na: [www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=327](http://www.mhrr.gov.ba/PDF/?id=327); Šekerović i Pašalić protiv BiH, broj: 5920/04 i 67396/09 od 08.03.2011. godine, dostupno na: [www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/?id=1980](http://www.mhrr.gov.ba/PDF/UredPDF/?id=1980); Đokić protiv BiH, broj: 6518/04 od 27.05.2010. godine, dostupno na: [www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=1475](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1475) (pristupljeno 10.12.2011. godine).

<sup>81</sup> Prva pilot presuda donesena je 2004. godine u predmetu Broniowski protiv Poljske, broj: 31443/96 od 22.06.2004. godine, dostupno na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=31443/96&sessionid=97914734&skin=hudoc-en> (pristupljeno 14.12.2011. godine).

<sup>82</sup> Dembour, *Finishing Off Cases: the Radical Solution to the Problem of the Expanding ECTHR Caseload*, EHRL Rev 604, 2002., str. 621.

<sup>83</sup> Committee of Experts for the Improvement of Procedures for the Protection of Human Rights, Report of the Evaluation Group to Examine Possible Means of Guaranteeing the Effectiveness of the ECTHR, para. 98, Doc. EG Court, 2001.

Navedene premise odnose se na sve države članice Vijeća Evrope čiji sistemi poznaju mehanizme za zaštitu ljudskih prava, pa tako i na BiH. U ovom smislu, potrebno je istaći posebnu ulogu Ustavnog suda BiH, koji se, pored niza drugih institucija, konstituisao kao krajnji garant Ustavom BiH zagaranovanih prava. Uz to, Ustavni sud BiH, u nacionalnim okvirima, predstavlja i vrhovni mehanizam zaštite konvencijskih prava, s obzirom na direktnu inkorporisanost Konvencije u Ustavu BiH. Značajno je istaknuti da položaj Konvencije u BiH predstavlja specifikum u odnosu na druge članice Vijeća Evrope, naročito imajući u vidu primjenjivost Konvencije u pravnom sistemu i prije nego je BiH postala članica. Naime, prema odredbama samog Ustava BiH Konvenciji je data “nadzakonska”, a implicitno i “nadustavna” snaga, s obzirom na “nepromjenjivost” ustavnih odredbi o zaštiti ljudskih prava.

S tim u vezi, i pored gore pomenutih debata i formalnog određenja Evropskog suda kao “samo” dodatnog mehanizma zaštite, Evropski sud se ipak sve više nameće kao supranacionalni “ustavni sud”, naročito u državama koje su konvencijska prava ugradila direktno u svoje ustave. Kao prilog ovoj tvrdnji navodimo i Presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Dervo Sejdić i Jakob Finci protiv BiH*,<sup>84</sup> kojom je utvrđena diskriminacija proizašla iz nemogućnosti pripadnika nekonstitutivnih naroda da se kandiduju i budu izabrani u Predsjedništvo i Dom naroda Parlamentarne Skupštine BiH. Iako se u samom dispozitivu Presude ne nalažu konkretne mjere koje je država dužna poduzeti da bi se utvrđena povreda prava otklonila, u praksi, slijedeći obrazloženje presude, njeno provođenje zahtijeva, između ostalog, i promjenu relevantnih odredbi Ustava BiH.<sup>85</sup>

## 6. ZAKLJUČNA ZAPAŽANJA

U zemljama koje se nalaze u značajnim socijalnim, ekonomskim i političkim reformskim procesima, kao što je to slučaj sa BiH, razvoj normativnog uređenja nalazi se u konstantnoj diskrepanciji – bivajući u jednom momentu iza reformi koje su u toku, a u drugom idući daleko naprijed. U ovakvoj situaciji, a u odsustvu funkcionalnog jedinstva pravosudnog sistema, kao neizbježna opcija javlja se “konstitucionalizacija” sektorskog i zakonodavstva različitih nivoa. Efikasna i konzistentna implementacija

<sup>84</sup> *Sejdić i Finci protiv BiH* broj: 27996/06 i 34836/06, od 22.12.2009. godine, dostupno na: [http://mhrr.evlada.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=1008](http://mhrr.evlada.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1008) (pristupljeno 25.11.2011. godine).

<sup>85</sup> Slične implikacije imale su određene presude Evropskog suda i za druge države, kao npr. u predmetu *A, B i C protiv Irske* broj: 25579/05 od 16.12.2010. godine, u kojoj je utvrdio povredu prava aplikanta na poštovanje privatnog i porodičnog života u vezi sa ustavnim određenjem o zabrani abortusa. Dostupno na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=4&portal=hbkm&action=html&highlight=IRELAND&sessionId=97827181&skin=hudoc-en> (pristupljeno 21.12.2011. godine).

prava može i mora biti zasnovana na supremaciji ustava i u njega ugrađenih međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava, a naročito Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji su i direktno primjenjivi u BiH, jer kako i Ustavni sud BiH navodi “*nepoštivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda i neispunjenje međunarodnih obaveza neizbježno vode u međunarodnu izolaciju i, kroz nepriznavanje institucija takve države, u nestanak tog subjektiviteta*”.<sup>86</sup>

Polazeći od navedenog, neupitan je značaj uloge Ustavnog suda BiH, odnosno njegovih odluka, koje po svojoj pravnoj prirodi predstavljaju izvor prava. Iako po formi pojedinačni akt, odluka ustavnog suda o poništavanju i ukidanju zakona i propisa jeste normativni akt. Zakon i drugi propisi imaju svoj udio u potvrdi i daljem razvitku uslova i mogućnosti za ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, te ocjena ustavnosti i zakonitosti načelno jeste, i u nizu slučajeva će biti, i oblik zaštite individualnih sloboda i prava.

Odluke Ustavnog suda BiH u pojedinačnim sporovima imaju karakter presuda, ali i tada ti akti mogu biti i širi od presude redovnog suda, te bi se nadležni organi, a naročito pravosudni organi, u svom radu trebali voditi pravnim shvatanjima izraženim u njima. U postojećim okolnostima, a do uspostavljanja vrhovnog/apelacionog suda na nivou države, nužna bi bila i otvorenija aktivna uloga Ustavnog suda BiH u ujednačavanju sudske prakse kako bi se ostvarila pravna sigurnost i jednakost građana BiH pred zakonom. Istovremeno, čini se korisnim napomenuti da bi pri eventualnoj uspostavi i regulisanju nadležnosti državnog vrhovnog/apelacionog suda trebalo povesti računa o trenutno široko postavljenoj apelacionoj nadležnosti Ustavnog suda BiH, a u cilju stvaranja prostora za njegovo bavljenje “najznačajnijim” ustavnim pitanjima uz proširenje mogućnosti pokretanja postupka ocjene ustavnosti, te znatan dio “poslova” iz oblasti zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda “prenijeti” na taj novostvoreni sud.

<sup>86</sup> Odluka Ustavnog suda BiH broj: U-14/05 od 02.12.2005. godine, par. 50, dostupno na: [www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci\\_html.php?pid=42072](http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_html.php?pid=42072) (pristupljeno 14.12.2011. godine).

# JAVNA UPRAVA I LJUDSKA PRAVA

## 1. UVOD

U skladu sa ustavnopravnim položajem, organi javne uprave dužni su da poštuju, štite i promovišu ljudska prava i osnovne slobode zagrantovane ustavom. Zaštita ljudskih prava ostvaruje se u javnoj upravi kroz njezine funkcije izvršavanja zakona i vođenja postupaka u kojima se odlučuje o pravima i obavezama građana i pravnih osoba. Stoga javna uprava ima značajnu ulogu u zaštiti i promociji ljudskih prava u Bosni i Hercegovini.

Javna uprava u Bosni i Hercegovini je u post-konfliktnom periodu i u periodu tranzicije svakako bila pod uticajem brojnih otežavajućih faktora koji utiču na reformske procese. Kao glavni otežavajući faktori posebno se prepoznaju izraženo ispoljavanje monopola politike nad upravom, pojava kvantitativnog umjesto kvalitativnog rasta uprave uz multiplikaciju horizontalnih i vertikalnih nivoa vlasti, nepovoljna kadrovska struktura, kao i nedostaci u postojećoj ustavno-pravnoj strukturi koja je sa sobom donijela snažnu ekspanziju sadržajnih odgovornosti uprave.<sup>1</sup>

Prema zadnjoj *Ocjeni stanja demokratije i vladavine prava* koju je izvršila SIGMA<sup>2</sup> javna uprava se karakteriše neefikasnošću na državnom nivou i politizacijom na entitetskom nivou. Brojni nivoi vlasti, broj zaposlenih i unutrašnja organizacija, čine upravu u cijelini velikim opterećenjem domaćih resursa.

Ovi ali i drugi brojni razlozi su uzroci da je još uvijek rano govoriti da je Bosna i Hercegovina ostvarila principe dobre uprave i pored činjenice da su poduzeti strateški napori usvajanjem Strategije za reformu javne uprave.

<sup>1</sup> S. Leskovic, *Tranzicija i reforma javne uprave*, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009. godine, str. 421.

<sup>2</sup> Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), *Assessment Bosnia and Herzegovina Democracy and the Rule of Law 2010*, 2010, dostupno na <http://www.oecd.org/dataoecd/21/13/47073521.pdf> (pristupljeno 28.11.2011. godine).



Upravo stoga će ovaj rad pokušati da identificira ulogu javne uprave u promociji i zaštiti ljudskih prava, javne uprave koja se bazira na principima dobre uprave kako bi se na osnovu prepoznatih indikatora ocijenili preduslovi i sposobnost javne uprave u Bosni i Hercegovini da ispuni svoje obaveze u oblasti ljudskih prava.

## 2. ULOGA JAVNE UPRAVE U OSTVARIVANJU LJUDSKIH PRAVA

Ostvarivanje većine ljudskih prava zahtjeva aktivnu ulogu vlasti. Djelovanje vlasti u većini slučajeva se odnosi na provođenje zakona i politika i provođenje drugih aktivnosti od različitih segmenata javne uprave. Ove aktivnosti su usmjerene na obaveze da se poštuju, štite i ostvaruju ljudska prava. Javna uprava i ljudska prava se međusobno nadopunjuju. Principi ljudskih prava osiguravaju smjernice za rad javne uprave i drugih političkih i društvenih aktera. Pored toga, principi ljudskih prava predstavljaju izvor informacija za izradu pravnog okvira, javnih politika, programa i javnih budžeta. Sa druge strane, bez javne uprave bazirane na principima “dobre uprave”<sup>3</sup> ljudska prava se ne mogu poštovati i štiti na odgovarajući način. To uključuje postojanje odgovarajućeg pravnog okvira i institucija ali i upravnih procesa spremnih da odgovore na prava i potrebe svih članova društva.

Kada govorimo o javnoj upravi govorimo o javnom upravi u smislu upravljanja. Javna uprava se shvata kao ona uprava koja je “dobila od političkih vlasti ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa.”

Iako ne postoji univerzalna definicija pojma dobre uprave, u zavisnosti od konteksta neki osnovni principi su ipak zajednički svim definicijama<sup>4</sup> a to su: učešće javnosti u donošenju odluka, transparentnost, odgovornost, vladavina prava, učinkovitost, ravnopravnosti i slično.

Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda je u svojoj Rezoluciji broj 2000/64 “Uloga dobre uprave u promociji ljudskih prava”<sup>5</sup> zaključilo da je dobra uprava osnova *sine qua non* za promociju ljudskih prava.

Principi dobre javne uprave su stoga ključni kako bi se uspostavilo pozitivno okruženje za ostvarivanje ljudskih prava. Principi dobre javne uprave su bazirani na osnovnim dokumentima o ljudskim pravima.

<sup>3</sup> Eng. “good governance“.

<sup>4</sup> Npr. prema Svjetskoj banci dobra uprava podrazumijeva jasan menadžment javnog sektora (učinkovitost, efikasnost i ekonomičnost), odgovornost, razmjenu i slobodan protok informacija (transparentnost) i pravni okvir koji omogućava razvoj (pravda, poštivanja ljudskih prava i sloboda) u World Bank, Governance, Washington, D.C., 1993.

<sup>5</sup> The Role of Good Governance in the Promotion of Human Rights, Commission on Human Rights Resolution 2000/64.

Tako je pitanje pravne sigurnosti regulisano članovima 4 i 8 ICESCR<sup>6</sup>, ravnopravnost članovima 1 i 2 UDHR<sup>7</sup>, 3 i 14 ICCPR<sup>8</sup>, 2,3 i 7 ICESCR, članom 14 i Protokolom 12 ECHR<sup>9</sup> te članovima 20 i 27 ESC<sup>10</sup>, učešće javnosti članovima 6, 8, 14, 21 i 29 UDHR, 6, 9, 13, 16 i 25 ICCPR, 5, 6 i 13, P3 ECHR i 15 i 22 ESC i tako dalje.

Bazirajući se na Rezoluciji 2005/68 Vijeća za ljudska prava<sup>11</sup>, Ured Visokog komesara za ljudska prava UN-a (OHCHR) je proveo Istraživanje sa ciljem da ispita odnos između dobre uprave i ljudskih prava i navede praktične primjere. OHCHR<sup>12</sup> je na osnovu izvršene analize kategorizirao osnovne veze između dobre uprave i ljudskih prava u četiri glavne oblasti:

- **Demokratske institucije**
- **Učešće javnosti u donošenju odluka**
- **Pružanje usluga i vladavina prava**
- **Borba protiv korupcije**

Ovi indikatori će poslužiti i za analizu stanja javne uprave u Bosni i Hercegovini u kontekstu njenih kapaciteta da primjene principe dobre uprave odnosno da aktivno rade na zaštiti ljudskih prava.

## 2.1 Demokratske institucije

Postojanje demokratskih institucija je osnovni preduslov za ostvarivanje ljudskih prava. Ocjena demokratskih institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini su pod uticajem brojnih faktora koji su posljedica “trostruke tranzicije”. Sva tri elementa ove tranzicije: politička, ekonomska i socijalna, imale su utjecaja na društvenu dinamiku u Bosni i Hercegovini a samim tim i na funkcionisanje javne uprave. Stoga je neophodno razmatrati javnu upravu kao dio demokratskih institucija kroz prizmu tranzicije, potrebe za reformom i drugih elemenata neophodnih za funkcionisanje javne uprave.

### 2.1.1 Izazovi depolitizacije javne uprave

Vijeće za implementaciju mira je na sastanku u Madridu, održanom 1998. godine zaključilo da je “stvaranje profesionalne i apolitične javne uprave vitalna

<sup>6</sup> Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

<sup>7</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.

<sup>8</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima.

<sup>9</sup> Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i fundamentalnih sloboda.

<sup>10</sup> Evropska socijalna povelja.

<sup>11</sup> Dostupno na [http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN\\_4-RES-2005-68.doc](http://ap.ohchr.org/documents/E/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-68.doc).

<sup>12</sup> Good Governance Practices for the Protection of Human Rights (HR/PUB/07/4), dostupno na <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf>

komponenta bilo koje efektivne i funkcionalne države.”<sup>13</sup> Jedan od načina za postizanje ovog cilja jeste usvajanje zakona o državnoj službi, koji će regulisati odvajanje političkog utjecaja od javne uprave i što predstavlja jedan od uslova za euro-atlantske integracije predstavljen u Mapi puta za Bosnu i Hercegovinu.

Međutim, pored usvajanja zakona, politizacija “javne uprave” je i dalje realan problem u Bosni i Hercegovini i predstavlja prepreku za uspostavljanje profesionalne javne uprave. Prema Izvještaju o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini<sup>14</sup> “*nije ostvaren napredak u pravcu razvoja stručne i depolitizovane državne službe,*” dok je prema Izvještaju SIGMA-e<sup>15</sup> politizacija posebno izražena na entitetskom nivou.

U nastavku će biti analizirani pozitivno-pravni aspekti koji utiču na (de)politizaciju javne uprave kao preduslov za uspostavljanje javne uprave koja se bazira na principima vladavine prava.

### 2.1.1.1 Zabrana djelovanja državnih službenika u političkim strankama

Jasno definisane dužnosti i prava državnih službenika omogućuju uspostavljanje sistema koji državne službenike odvaja od uticaja politički stranaka. Značajno je naglasiti da sva četiri zakona<sup>16</sup> navode zabranu javnog ispoljavanja političkih uvjerenja od strane državnih službenika, te zabranjuju članstvo državnih službenika u upravnim i drugim tijelima političkih stranaka. Povreda ovih odredbi zakona povlači disciplinsku odgovornost mada nije sasvim jasno da li se prekršajne odredbe federalnog zakona odnose na povredu od strane državnih službenika. Zanimljivo je naglasiti da državni zakon predviđa samo novčanu kaznu,<sup>17</sup> federalni zakon predviđa kazne koje se kreću od javne disciplinske opomene do prestanka radnog odnosa u državnoj službi, dok zakon u RS ne predviđa nikakve kazne. Državni i federalni zakon regulišu i situaciju u kojoj je državni službenik kandidovan na neku javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno. U tom slučaju smatrat će se da je državni službenik u

<sup>13</sup> Deklaracija Vijeća za implementaciju mira od 16.12.1998. godine tačka 12.2, dostupno na [http://www.ohr.int/pic/default.asp?content\\_id=6873](http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=6873) (pristupljeno 08.12.2011. godine).

<sup>14</sup> Izvještaj dostupan na [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/najvazniji\\_dokumenti/dokumenti\\_eu/?id=8606](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_eu/?id=8606) (pristupljeno 08.12.2011. godine).

<sup>15</sup> Assessment Bosnia and Herzegovina Democracy and the Rule of Law 2010, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), 2010.

<sup>16</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, “Službeni list BiH” broj: 19/02; 08/03; 35/03; 04/04; 17/04; 26/04; 37/04; 48/05; 02/06; 32/07; 43/09 i 08/10; Zakon o državnoj službi u FBiH, “Službene novine FBiH” broj: 29/03; 23/04; 39/04; 54/04; 67/05; 08/06 i 04/12; Zakon o državnim službenicima Republike Srpske, “Službeni glasnik RS” broj 118/08; i Zakon o državnoj službi u organima uprave BD BiH, “Službeni glasnik BD BiH” broj 28/06; 29/06; 19/07.

<sup>17</sup> Član 63a stav 5 predviđa novčanu kaznu u iznosu od 2000,00 KM do 5000,00 KM kaznit će se za prekršaj državni službenik koji je član upravnih i drugih odbora političke stranke ili ukoliko slijedi instrukcije političkih stranaka dok stav 8 istog člana predviđa novčanu kaznu u iznosu od 200,00 KM do 800,00 KM za javno ispoljavanje političkih uvjerenja.

odsustvu. Od trenutka kada je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini rukovodeći državnih službenik je dužan dati ostavku dok se ostali državni službenici vraćaju na isto radno mjesto nakon neuspjeha na izborima, završetka mandata ili prestanka funkcije u zakonodavnom ili izvršnom organu.<sup>18</sup>

### 2.1.1.2 Popunjavanje upražnjenih mjesta državnih službenika u organima javne uprave

Ograničavanje uloge politike u zapošljavanju državnih službenika ključno je za depolitizaciju rada državnih službenika. U ime organa javne uprave kao poslodavca nastupa rukovodilac institucije koje u najvećem broju slučajeva imenuje određeni zakonodavni ili izvršni organ. Uticaj koje ove osobe mogu da imaju prilikom popunjavanja upražnjenih mjesta državnih službenika u organima javne uprave direktno mogu uticati na politizaciju, odnosno depolitizaciju rada državnih službenika.

Prijem u radni odnos državnih službenika regulisan je zakonima o državnoj službi i nizom podzakonskih akata koji regulišu postupak prijema. Postupak prijema državnih službenika se bazira na principu javnog oglašavanja upražnjenih mjesta državnih službenika a postupak provode komisije za izbor. Prijem državnih službenika je različito regulisan na državnom odnosno na entitetskom nivou. Dok se na državnom nivou naglašava uloga Agencije za državnu službu BiH, a umanjuje uloga rukovodioca institucije, entitetski zakoni daju prednost rukovodiocu institucije u postupku prijema državnih službenika. Tri su osnovna elementa koja mogu da utiču na (de) politizaciju rada državnih službenika i to:

- Sastav komisije za izbor državnih službenika;
- Kriteriji za donošenje odluke o odabiru kandidata sa liste uspješnih kandidata;
- Mandat rukovodećih državnih službenika.

U skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH uloga Agencija za državnu službu BiH je posebno naglašena u prijemu državnih službenika<sup>19</sup> dok rukovodeće državne službenike<sup>20</sup> imenuje rukovodilac institucije. Agencija na zahtjev institucije u kojoj postoji potreba za popunjavanjem upražnjenog mjesta oglašava upražnjeno mjesto, imenuje komisiju za izbor, te u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao na javnom konkursu postavlja državnog službenika. Komisiju za

<sup>18</sup> Više u mr. Lejla Balić, *Princip parlamentarne nepodudarnosti – Osvrt na status poslanika i delegata Parlamentarne skupštine BiH*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LIV – 2011., str. 47-61.

<sup>19</sup> Član 7 stav b) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH: 1) šef unutrašnje organizacione jedinice; 2) stručni savjetnik; 3) viši stručni saradnik; i 4) stručni saradnik.

<sup>20</sup> Član 7 stav a) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH: 1) sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom i 2) pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor.

izbor čini pet članova od kojih su dva državna službenika iz institucije na koju se javni konkurs odnosi, a tri se biraju sa liste nezavisnih eksperata (i ne mogu biti zaposlenici te institucije). Komsija za izbor utvrđuje listu uspješnih kandidata i u slučaju državnih službenika, Agencija imenuje kandidata koji je ostvario najveći broj bodova na javnom konkursu. U slučaju rukovodećih državnih službenika rukovodilac institucije ima potpunu slobodu da sa liste uspješnih kandidata imenuje izvršioca. Ovo diskreciono pravo omogućuje rukovodiocu da zanemari redosljed na listi i da izabere bilo kojeg kandidata. Ipak odluka je ograničena listom uspješnih kandidata a koje je na osnovu javnog konkursa sačinila komisija za izbor. Ukoliko u roku od 30 dana ne imenuje osobu sa liste, Agencija imenuje prvu osobu sa liste uspješnih kandidata. Zakon ne predviđa mandat za bilo kojeg rukovodećeg državnog službenika.

Entitetski zakoni u prijemu državnih službenika predviđaju veću ulogu rukovodioca institucije u prijemu državnih službenika. Nadpolovičnu većinu članova komisija koje provode konkursnu proceduru čine zaposlenici institucije koja prima državne službenike.

U Republici Srpskoj Agencija za državnu upravu sačinjava listu uspješnih kandidata i sačinjava prijedlog za postavljenje najuspješnijeg kandidata. Prijedlog za postavljenje se za državne službenike dostavlja rukovodiocu institucije, dok se prijedlog za postavljenje rukovodećih državnih službenika dostavlja Vladi RS.

Sa tri različita zakona uspostavljena su tri različita sistema popunjavanja radnih mjesta državnih službenika. Iako su sva tri sistema bazirana na provođenju javnog konkursa uočavaju se značajne razlike koje mogu da imaju utjecaja na (de)politizaciju rada državnih službenika. Zakonom o državnoj službi u FBiH rukovodilac ima značajnu ulogu prilikom odabira državnih službenika i može imati utjecaja na rad komisije za izbor. Iako se državni službenici ne biraju na mandatni period, zakon omogućava rukovodiocu institucije da zanemari ostvarene bodove što znači da najbolji kandidat nema garancije da će biti i primljen. Uloga Agencije za državnu službu FBiH ogleda se u imenovanju članova komisije i davanju mišljenja na provedeni postupak. Ova činjenica dovodi u pitanje moguću politizaciju procesa zapošljavanja, jer je uloga rukovodioca presudna.

Rukovodeće državne službenike u RS postavlja Vlada RS na mandatni period od 5 godina, te stoga i Vlada ima direktnog utjecaja na rad tih rukovodećih državnih službenika. Ovim je naglašena uloga Vlade RS na (re)izbor što predstavlja realnu mogućnost politizacije rada rukovodećih državnih službenika u RS.

U zadnje vrijeme činjenica da rukovodeći državni službenici zaposleni u institucijama BiH i FBiH nisu imenovani na mandatni period dovela se u pitanje u javnom diskursu. Argumentovano je da ministri nisu u mogućnosti da provode ciljeve svoje politike zbog činjenice da nemaju direktnog utjecaja na svoje pomoćnike niti su u mogućnosti da imenuju druge pomoćnike ukoliko neko mjesto nije upražnjeno.

Ipak ovakve argumente bi trebalo odbaciti posebno zbog mehanizama koji su predviđeni u skladu sa zakonima o državnoj službi u situacijama neizvršavanja ili nesavjesnog i nemarnog vršenje povjerenih poslova i zadataka.

### 2.1.1.3 Presuda Ustavnog suda FBiH u predmetu U-29/09

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o Zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti u Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, u predmetu U-29/09,<sup>21</sup> donio je presudu da odredba člana 1 stav 1 Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosni i Hercegovine u dijelu koji glasi: “kantona, grada i općine” nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Naime, Sud je utvrdio da Zakon definiše radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantona, grada i općine što spada u pitanja socijalne politike. Odredbom člana III.2 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisana je zajednička nadležnost Federacije i kantona, a odredbe člana III.3 propisuju način ostvarivanja tih zajedničkih nadležnosti. Socijalna politika, u skladu sa odredbom člana III.2. e), spada u zajedničku nadležnost. Ovom Presudom je primjena odredaba Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine na državne službenike u kantonima, gradovima i općinama proglašena nesutavnom, jer prije donošenja Zakona nije postignut dogovor između federalne i kantonalnih vlasti.

Do danas ova presuda nije provedena o čemu je Ustavni sud FBiH donio Rješenje o neizvršenju<sup>22</sup> te ovo pitanje još uvijek dovodi do pravne nesigurnosti u statusu, pravima i obavezama državnih službenika u kantonalnim, gradskim i općinskim službama uprave. Dogovor o primjeni federalnog Zakona nije postignut, a neki kantoni<sup>23</sup> su već izradili radne verzije kantonalnih zakona. Evropska komisija u Izvještaju o napretku također ukazuje na činjenicu da ovo predstavlja rizik od dodatne rascjepkanosti sistema državne službe širom zemlje.

### 2.1.1.4 Nacionalna zastupljenost državnih službenika

Sva tri zakona o državnoj službi sadrže odredbe koje se odnose na nacionalnu strukturu državnih službenika. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i Zakon o državnim službenicima RS koriste formulaciju da struktura državnih službenika u državnoj službi “okvirno odražava nacionalnu strukturu” prema posljednjem popisu stanovništva. Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH koristi formulaciju “Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi zajedno sa ostalima i građani Bosne i Hercegovine biće proporcionalno zastupljeni”, koja je imperativne naravi. Venecijanska ko-

<sup>21</sup> Presuda Ustavnog suda FBiH broj: U-27/09 od 20.04.2010. godine, dostupno na [http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open\\_page\\_nw.php?l=bs&pid=95](http://www.ustavnisudfbih.ba/bs/open_page_nw.php?l=bs&pid=95) (pristupljeno 23.11.2011. godine).

<sup>22</sup> Rješenje Ustavnog suda FBiH o neizvršenju od 22.02.2011. godine.

<sup>23</sup> Kanton Sarajevo, Unsko-sanski kanton i Posavski kanton.

misija je u svom Mišljenju na Nacrt Zakona o državnoj službi u institucijama BiH<sup>24</sup> smatrala da je ovakva formulacija u skladu sa standardima Vijeća Evrope dok je brisanje riječi “okvirno” smatrala suprotnim sa principom ne-diskriminacije. Analognom primjenom ovog mišljenja na Zakon o državnoj službi u FBiH korištenje pomoćnog glagola “biće” koji ima imperativni karakter ostavlja prostora za diskriminaciju.

Međutim, ukoliko uzmemo u obzir činjenicu da rukovodilac institucije ima diskreciono pravo da sa liste uspješnih kandidata odabire bilo kojeg kandidata onda se može zaključiti da se na ovaj način može osigurati nacionalna struktura zaposlenih.

Sa druge strane na nivou BiH i RS ne-imperativni karakter odredbe o strukturi zaposlenih zajedno sa principom zapošljavanja samo najboljeg kandidata ne osigurava mehanizam za osiguranje strukture državnih službenika u skladu sa zadnjim popisom. Ipak podaci Agencije za državnu službu BiH na dan 01.09.2011. godine ukazuju na činjenicu da struktura državnih službenika odražava nacionalnu strukturu.<sup>25</sup>

Postavlja se pitanje dopuštenosti davanja prednosti kandidatima zbog njihove nacionalne pripadnosti iz ugla nediskriminacije. Kao što je već naglašeno rukovodilac u FBiH može dati prednost kandidatu koji pripada nedovoljno zastupljenoj nacionalnosti, dok zakoni na nivou BiH i RS ne regulišu ovo pitanje.

Evropski sud pravde je u predmetima Kalanke,<sup>26</sup> Marschall<sup>27</sup> i Abrahamsson<sup>28</sup> razmatrao davanje prednosti sa ciljem osiguravanja ravnopravne zastupljenosti spolova, kojom prilikom je utvrdio da se u tim predmetima radi o diskriminaciji budući da se ovom mjerom prednost daje “samo zbog spola kandidata”.<sup>29</sup> Evropski sud pravde je dozvolio davanje prednosti da se, ukoliko su dva kandidata jednakih kvalifikacija, prednost može dati kandidatu manje zastupljenog spola. Analognom primjenom ovog shvatanja na odredbe o nacionalnoj zastupljenosti u zakonima o državnoj službi moglo bi se dovesti u pitanje usklađenosti ovih odredbi sa principom ne-diskriminacije.

Ovo shvatanje Evropskog suda pravde primijenjeno je u Zakonu o državnoj službi u organima uprave Distrikta Brčko BiH<sup>30</sup> koji u članu 26 stav 2 omogućava davanje prednosti samo u slučaju iste zbirne ocjene i ukoliko ne dovodi do zloupotrebe koja može dovesti do izbora manje stručnog kandidata.”

<sup>24</sup> Dostupno na [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL\(2002\)009-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL(2002)009-e.asp).

<sup>25</sup> Dostupno na [http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1938&Itemid=167&lang=bs](http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=1938&Itemid=167&lang=bs).

<sup>26</sup> C-450/93, Kalanke v Freie Hansestadt Bremen [1995] ECR I-305.

<sup>27</sup> C-409/95, Marschall v Land Nordrhein-Westfalen [1997] ECR I-636.

<sup>28</sup> C-407/98, Abrahamsson v Fogelqvist [2000] ECR I-5539.

<sup>29</sup> Faris Vehabović, Midhat Izmirlija i Adnan Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2010. godine.

<sup>30</sup> “Službeni glasnik BD BiH” broj: 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08 i 25/09.

## 2.1.2 Reforma javne uprave

Bazirano na prepoznatim problemima u funkcionisanju javne uprave Bosna i Hercegovina je 2006. godine usvojila Strategiju reforme javne uprave,<sup>31</sup> dokument koji sadrži smjernice za jačanje općih upravnih kapaciteta.<sup>32</sup> Usvajanje Strategije je viđeno kao ispunjavanje obaveza Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju<sup>33</sup> (SSP), odnosno člana 8 koji dovodi u vezu proces pridruživanja i upravne, tj. administrativne reforme u Bosni i Hercegovini.

Strategija reforme javne uprave je sveobuhvatan i univerzalan dokument koji pruža strateški okvir za navedenu reformu. Fokusiran je na unaprijeđenje općih upravnih kapaciteta, tačnije načina na koji je državna uprava organizovana, kako kreira politike, sačinjava i izvršava budžet, zapošljava i obučava kadrove. Svi ciljevi Strategije su kompatibilni sa karakteristikama dobre uprave koja treba da pruža sve usluge na način koji je u skladu sa standardima ljudskih prava. Prema zadnjem Polugodišnjem izvještaju o napretku<sup>34</sup> Ureda za reformu javne uprave BiH ukupna implementacija mjera iz Akcionog plana 1 iznosi 52,28%, dok napredak u implementaciji u periodu 01.01.–30.06.2011. godine iznosi svega 3,04%. Mora se naglasiti da se u praćenju provođenja Strategije mjere progresni indikatori dok indikatori učinka još uvijek nisu dostupni. Kao jedno od mogućih izvora saznanja o učinku reforme može se navesti istraživanje koje je proveo Centar za humanu politiku<sup>35</sup> u prvoj polovini 2008. godine a koje ukazuje na nepovjerenje građana prema javnoj upravi. Iskustva građana u kontaktu sa javnom upravom, prema izvještaju Centra za humanu politiku, najčešće se opisuju pojmovima neprofesionalnost, neefikasnost, korupcija i politizovanost. Tako se može zaključiti da na percepciju građana o radu javne uprave mogu da utiču i drugi faktori, čini se da još uvijek nije urađeno dovoljno kako bi se ovo stanje ispravilo.

Kao glavnu prepreku Ured koordinatora vidi nefunkcionisanje političke koordinacije i definiranje statusa entitetskih koordinatora za reformu javne uprave kao

<sup>31</sup> Dostupno na <http://parco.gov.ba/?id=70>.

<sup>32</sup> Vizija Strategije je: "Reforma se rukovodi sveukupnom vizijom stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovornija; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za Europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj."

<sup>33</sup> Dostupno na [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template\\_id=14&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1).

<sup>34</sup> Polugodišnji izvještaj o napretku (praćenje provođenja Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH) Ureda koordinatora za reformu javne uprave za period januar – juni 2011. godine sa osvrtom na period 2006. – 2011. godine.

<sup>35</sup> Centar za humanu politiku, *Izvještaj o praćenju procesa reforme javne uprave u prvoj polovini 2008. godine*, 2008. godine, dostupno na <http://www.chpngo.org/download/category/2-monitoring.html?download=12%3Aizvjestaj-o-pracanju-procesa-reforme-javne-uprave-u-prvoj-polovini-2008-godine>



samostalnog radnog mjesta (što od 2007. godine Ured koordinatora traži od entitetskih vlada).<sup>36</sup>

Iako je strateški pristup koji je usvojen u Bosni i Hercegovini za svaku pohvalu istraživanje<sup>37</sup> koje je provela Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) ukazuje na osnovne prepreke koji sprečavaju provedbu ovog dokumenta. To se posebno odnosi na nepostojanje političke volje za koordinisanom reformom javne uprave, na činjenicu da se proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini usporava, te da se u reformu javne uprave ušlo bez odgovarajuće pripreme u pogledu obrazovanja i obuke njenih ključnih aktera.

## 2.2 Učešće javnosti u donošenju odluka javne uprave

Organizacije civilnog društva smatraju se jednim od bitnih dijelova demokratskog društva. One svojim znanjima i saznanjima o potrebama grupa koje zastupaju mogu da doprinesu da proces donošenja odluka bude stručan i usmjeren ka zadovoljavanju potreba različitih grupa. Istovremeno uključivanjem organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka smanjuju se troškovi budući da predstavnici ovih organizacija mogu da iznesu pitanja koja su od značaja za grupu koju predstavljaju.

U Bosni i Hercegovini usred relativno kratkog postojanja organizacija civilnog društva postoje brojne prepreke za puno učešće u procesima donošenja odluka. Prepreke ka održivijoj politici uticaja su nedostatak socijalnog kapitala, manjak javnog poverenja i nedovoljno razvijene vještine zastupanja i lobiranja kod profesionalnih kadrova OCD-a.<sup>38</sup> Sa druge strane politike koje su razvijene sa ciljem uključivanja organizacija civilnog društva nisu dovele do željenih rezultata.

Uključenost organizacija civilnog društva u različite korake procesa odlučivanja razlikuje ovisnosti od jačine sudjelovanja. Postoje četiri nivoa sudjelovanja, od najnižeg do najvišeg. To su: informisanje, konsultacije, dijalog i partnerstvo.<sup>39</sup>

### 2.2.1 Informisanje

Informisanje je najniži stepen uključenosti koji se sastoji od jednokanalnog načina komuniciranja u procesima donošenja odluka. Kao jedan od najosnovnijih i

<sup>36</sup> Polugodišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za reformu javne uprave za period 1.01. – 30.06.2011. godine.

<sup>37</sup> ACIPS, *QUO VADIS, UPRAVO? Procjena ostvarenog napretka u provođenju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini*, 2010. godine.

<sup>38</sup> Tijana Dmitrović, IBHI, *Stvarni uticaj civilnog društva u Bosni i Hercegovini – Analize i preporuke za politike-*, 2010. godine.

<sup>39</sup> Kodeks dobre prakse za sudjelovanje građana u procesu donošenja odluka, usvojila Konferencija INGO-a na svom sastanku održanom 1.10.2009, CONF/PLE(2009)CODE1, dostupno na [http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Croatian\\_final.pdf](http://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Croatian_final.pdf).

najpouzdanijih kanala informisanja smatra se objava odluka u Službenom glasniku BiH odnosno službenim novinama na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Ipak ovaj oblik informisanja javnosti o javnim informacijama nije potpun budući da je ograničen naknadom koja se mora izdvojiti za kupovinu papirnato izdanja ili kredencijala za pristup online izdanjima. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Službenom glasniku BiH<sup>40</sup> dodat je član 5a. kojim su zakoni i podzakonski akti objavljeni na web-stranici Službenog glasnika Bosne i Hercegovine postal besplatno dostupni javnosti. Iako ovaj korak pozitivno utiče na slobodu pristupa javnim informacijama ovaj član se restriktivno tumači te je besplatan pristup dostupan samo za one brojeve Službenog glasnika BiH koji su objavljeni nakon broja 103/09. Istovremeno, iako se na ovoj web-stranici objavljuju i Službene novine FBiH i Službene novine Kantona Sarajevo pristup ovim brojevima nije besplatan za javnost.

Službeni glasnik RS je također samo dostupan za registrovane korisnike dok službene novine nekih kantona nemaju web prezentacije. Svijetli primjer su Službene novine Tuzlanskog kantona<sup>41</sup> i Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona,<sup>42</sup> koje nude besplatan pristup elektronskom izdanju. Ipak može se zaključiti da brojne vlade i zakonodavna tijela čine napore kako bi se što veći broj propisa mogao preuzeti sa njihovih web prezentacija, mada je praksa raznolika, a ovi izvori informacija nisu uvijek pouzdani.

### 2.2.2 Konsultacije

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo je Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine u septembru 2006. godine, koja jasno predviđaju učešće nevladinog sektora u procesu izrade temeljnih pravnih akata države. Pravilima je predviđeno da je obavezno konsultovanje u izradi pravnih akata i sa privatnim osobama predstavljenim od registriranih udruženja građana.<sup>43</sup> Ipak, u praksi se pokazalo da ni ova Pravila nisu primjenjivana u smislu upućivanja formalnog javnog poziva za konsultacije u legislativnom procesu.

Vijeće ministara usvojilo je 2006. godine pravila koja reguliraju postupak za konsultacije s javnošću i organizacijama, po kojima postupaju ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine pri izradi pravnih propisa. Donošenjem ovih Pravila uspostavljen je okvir za institucionalnu saradnju organizacija civilnog društva i državnih ministarstava u oblasti zakonodavne politike. Pravila po prvi put omogućuju organizacijama civilnog društva da daju mišljenje i svoje doprinose na nacrt zakona.

<sup>40</sup> Zakon o Službenom glasniku BiH, "Službeni glasnik BiH" broj 103/09.

<sup>41</sup> [http://vladatk.kim.ba/Vlada/sl\\_novine.htm](http://vladatk.kim.ba/Vlada/sl_novine.htm)

<sup>42</sup> <http://www.bpkg.gov.ba/sluzbene-novine/7102/sluzbene-novine-bpk-gorazde>

<sup>43</sup> Član 75 stav (2) tačka c) Jedinствениh pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.

Ipak, istraživanje ACIPS-a pokazuje kako je primjena Pravila za konsultacije i uključivanje civilnog društva u procese odlučivanja i dalje zanemarljivo i neznatno.<sup>44</sup> Kao jedini primjer dobre prakse moglo bi se navesti Ministarstvo pravde BiH koje je usvojilo podzakonski akt<sup>45</sup> kojim se reguliše primjena Pravila u praksi u izradi pravnih propisa od strane Ministarstva pravde BiH. U zvaničnom Izvještaju<sup>46</sup> o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH koje je izradio Sektor za strateška planiranja, koordinaciju pomoći i evropske integracije Ministarstva pravde BiH zaključuje se da se u većini ministarstava, ali i drugim institucijama BiH, Pravila za konsultacije djelimično provode. Autori i sami zaključuju da je “time građanima i organizacijama civilnog društva uskraćena mogućnost potpunog, blagovremenog i odgovarajućeg informisanja, konsultovanja ili učestvovanja te izostanak njihovog doprinosa u oblikovanju i provođenju javnih politika, te propuštena prilika poboljšanja povjerenja javnosti u rad institucija BiH.”

### 2.2.3 Dijalog

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine usvojilo je u aprilu 2007. godine Sporazum o saradnji između Vijeća ministara i nevladinog sektora u Bosni i Hercegovini.<sup>47</sup> Sporazumom je istaknuta evidentna i hitna potreba da nevladine organizacije i državna vlada izgrade održiv i djelotvoran institucionalni okvir za suradnju i konstruktivan i produktivan dijalog. U tom smjeru najznačajnija stvar bila je osnivanje Ureda za saradnju s nevladinim sektorom u aprilu 2008. godine unutar organizacionog ustrojstva Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine<sup>48</sup>. Inicijativa za bolju i humaniju inkluziju (IBHI) u svojoj analizi potpisivanje sporazuma navodi kao pozitivan primjer uspješnog partnerstva i zaključuje da “potpisivanje Sporazuma, kao i uključivanje nevladinog sektora od strane Direkcije za ekonomsko planiranje u izradu strateških dokumenata (Strategija socijalnog uključivanja u BiH, Razvojna strategija BiH) ukazuju da su

<sup>44</sup> ACIPS, *Primjena Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa – mrtvo slovo na papiru*, 2009. godine, dostupno na [http://www.acips.ba/bos/uploads/istrazivanja/acips\\_primjena\\_pravila%20o%20konsultacijama\\_bos.pdf](http://www.acips.ba/bos/uploads/istrazivanja/acips_primjena_pravila%20o%20konsultacijama_bos.pdf).

<sup>45</sup> Pravilnik za provođenje pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u Ministarstvu pravde BiH, dostupan na <http://www.mpr.gov.ba/userfiles/file/Javne%20konsultacije/Pravilnik%20za%20konzultacije%20sa%20javnoscu.pdf>.

<sup>46</sup> Ministarstvo pravde BiH, *Izvještaj o provođenju pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH*, Sarajevo, 2010. godine, dostupno na <http://www.mpr.gov.ba/userfiles/file/Javne%20konsultacije/Sep%2010%20Izvjestaj%20o%20provodjenju%20Pravila%20za%20konsultacije%20-%20BJ.pdf>.

<sup>47</sup> Sporazum dostupan na web stranici [http://civilnodrustvo.ba/files/SPORAZUM\\_-\\_bos.2.doc](http://civilnodrustvo.ba/files/SPORAZUM_-_bos.2.doc).

<sup>48</sup> Prijedlog praktične politike jačanja uloge civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009., dostupno na [http://www.kronauer-consulting.com/includes/tng/pub/tNG\\_download.asp?id=bb153e94efd749103013862f98a1acbb](http://www.kronauer-consulting.com/includes/tng/pub/tNG_download.asp?id=bb153e94efd749103013862f98a1acbb).

preduzeti određeni koraci u skladu sa pozitivnom evropskom praksom, međutim ne možemo zanemariti značajno kašnjenje (i kaskanje) u tom pogledu”.<sup>49</sup>

Ipak, i pored pozitivnih pomaka, može se zaključiti da je u ovom trenutku teško govoriti o zadovoljavajućem nivou ostvarane participacije u procesima odlučivanja od strane organizacija civilnog društva. U isto vrijeme razvijenost civilnog društva je konkretan pokazatelj moderniziranosti političke zajednice, a upravo to nedostaje u gotovo svim istočnoevropskim društvima u tranziciji, pa i u BiH.<sup>50</sup> Za svaku pohvalu je činjenica da su organizacije civilnog društva prepoznate u brojnim propisima kao aktivni učesnici u donošenju odluka, ali očito je da primjena ovih obaveza još uvijek zavisi od spremnosti donosilaca odluka (odnosno u ovom kontekstu državnih službenika) da poduzmu aktivnosti kako bi se osigralo učešće organizacija civilnog društva.

#### 2.2.4 Partnerstvo

Partnerstvo između javne uprave i nevladinih organizacija bazira se principima javno-privatnog partnerstva. Javno-privatno partnerstvo podrazumijeva udruživanje finansijskih sredstava, znanja i stručnog iskustva u cilju pružanja usluga za krajnje korisnike. Potpisivanjem Sporazuma između Vijeća ministara i nevladinog sektora u BiH uspostavljen je okvir za djelovanje u oblasti saradnje.

U izradi i provođenju brojnih strateških dokumenata mogu se prepoznati modeli uspješnog partnerstva.<sup>51</sup> Fondacija za socijalno uključivanje u Bosni i Hercegovini<sup>52</sup> predstavlja dobar primjer partnerstva u provedbi aktivnosti Strategije socijalnog uključivanja jer se partnerstvo ostvaruje na nivou odlučivanja (Upravni odbor Fondacije čine predstavnici institucija i nevladinih organizacija) dok jedan od opštih uslova za finansiranje projekata iz Fonda<sup>53</sup> predstavlja “učinkovito partnerstvo u implementaciji sa bar jednom institucijom iz javnog sektora.”

Partnerstvo koje je ostvareno u oblasti sprečavanja i borbe protiv nasilja u porodici je jedan od primjera dobre prakse iako je borba za ostvarivanje partnerstva trajala skoro 15 godina. Nevladine organizacije upravljaju radom sigurnih kuća<sup>54</sup> i SOS linijama<sup>55</sup> za žrtve nasilja u porodici. Institucije koje su nadležne za sprovođenje

<sup>49</sup> IBHI, *Prednosti i mogući oblici partnerstva između javnog, civilnog i privatnog sektora – Analize i preporuke za politike*, 2010.

<sup>50</sup> Stvarni uticaj civilnog društva u Bosni i Hercegovini - Analize i preporuke za politike -, Tijana Dmitrović, IBHI, 2010. godine.

<sup>51</sup> Strategija socijalnog uključivanja u BiH, Razvojna strategija BiH, Gender akcioni plan BiH, Akcioni planovi za rješavanje problema Roma, Strategija prevencije i borbe protiv nasilja u porodici za BiH, Akcioni plan za implementaciju UNSCR 1325 u BiH i drugi.

<sup>52</sup> <http://sif.ba>.

<sup>53</sup> Operativne smjernice za NVO projekte u Bosni i Hercegovini.

<sup>54</sup> Na teritoriji BiH postoji devet sigurnih kuća sa 173 raspoloživih kreveta.

<sup>55</sup> Jedinstvena SOS telefonska linija 1264 pokriva cijelo područje Republike Srpske dok SOS linija

zakona o zaštiti od nasilja u porodici<sup>56</sup> su prepoznale značaj rada i kapacitete nevladinih organizacija koje upravljaju sigurnim kućama te su predstavnici tih nevladinih organizacija uključeni u kreiranje politika u ovoj oblasti ali i u provedbi aktivnosti na suzbijanju i borbi protiv nasilja u porodici. Nevladine organizacije su finansiranje sigurnih kuća osiguravale uglavnom iz donatorskih sredstava i u zadnje vrijeme kroz grantove entitetskih vlada. Međutim novim zakonskim rješenjima predviđeno je da se finansiranje sigurnih kuća osigura iz budžeta entitetskih vlada i opština u Republici Srpskoj odnosno kantona i opština u Federaciji BiH.<sup>57</sup>

## 2.3 Vladavina prava

Vladavina prava ograničava djelovanje vlasti putem opštih i za sve jednako važećih zakona te ih čini preglednim i predvidivim za građane. Poštivanje principa vladavine prava od strane javne uprave još uvijek predstavlja pitanje na koje se ne može dati cjelovit odgovor.

Upravni postupak predstavlja osnovu za osiguranje efikasnosti, učinkovitosti i predvidljivosti javne uprave prilikom pružanja javnih usluga. Strategija za reformu javne uprave predviđa aktivnosti kojim teže jačanju upravnog odlučivanja kao ključne komponente interakcije između uprave i građana, te da ga se učini funkcionalnim, pouzdanim, efikasnim, transparentnim i odgovornim sredstvom moderne javne uprave usmjerene ka građanima. Zakoni o upravnom postupku<sup>58</sup> predstavljaju relativno napredne pravne tekstove. SIGMA je naglasila da se ovi zakoni parcijalno provode od strane osoba koje vode upravni postupak. Kao indikator za ovu tvrdnju mogu se navesti brojni predmeti koje su pokrenuti prema zakonima o upravnim sporovima odnosno broj žalbi koje su podnesene Ombudsmanu. Iako je broj postupaka smanjen za 45% nakon donošenja novih zakona o upravnom postupku broj je zabrinjavajući (samo početkom 2006. godine iznosio je 18.140 na svim sudovima u BiH).

U toku 2010. godine Institucija Ombudsmena za ljudska prava je zaprimila 512 predmeta u kojima se građani žale da se upravni postupci pokrenuti po njihovim zahtjevima pred organima uprave vode suprotno odredbama zakona o upravnom postupku. I dalje je prisutan visok stepen kršenja prava građana u radu javne uprave, gdje organi uprave često postupaju suprotno principima upravnog postupka, a posebno

— — — — —  
1265 pokriva cijelu Federaciju BiH.

<sup>56</sup> Zakon o zaštiti od nasilja u porodici RS, "Službeni glasnik RS" broj: 118/05 i 17/08; i Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Federacije BiH, "Službene novine FBiH" broj: 22/05 i 51/06.

<sup>57</sup> Prijedlog novog Zakona o zaštiti od nasilja u porodici FBiH kojim se uspostavlja ovaj model se nalazi u drugom čitanju u Parlamentu FBiH.

<sup>58</sup> Zakon o upravnom postupku BiH, Zakon o upravnom postupku Brčko Distrikta BiH, Zakon o upravnom postupku u Federaciji BiH i Zakon o općem upravnom postupku Republike Srpske.

principima “efikasnosti i ekonomičnosti”. Ombudsmeni u svom Izvještaju zaključuju da je sistem javne uprave u BiH opterećen dugotrajnošću postupaka, što upravu u cjelini čini neefikasnom i u konačnici ugrožava građane u ostvarivanju njihovih ustavom garantiranih prava.

Istovremeno SIGMA primjećuje da primjena zakona ostaje veliki problem. Kao jedan od razloga se navodi neprepoznavanje društvenog i političkog značaja određenih zakona od strane zaposlenika u javnoj upravi. Kao jedan od očitih primjera različite primjene propisa bi se mogla navesti primjena zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini.<sup>59</sup>

Bosna i Hercegovina je prva država u regiji koja je 2000. godine dobila Zakon o slobodi pristupa informacijama,<sup>60</sup> prvo na državnom nivou, a zatim 2001. godine i u oba entiteta, Federaciji BiH<sup>61</sup> i Republici Srpskoj.<sup>62</sup> Iako zakon jasno propisuje obaveze za postupanje organa uprave kada zaprime zahtjev za pristupanje informacijama ove obaveze u postupanju organa uprave u velikom broju slučajeva nisu poštovane.

Institucija Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine u 2010. godini je zaprimila 226 žalbi koje se odnose na slobodu pristupa informacijama. Prema Godišnjem izvještaju za 2010. godinu<sup>63</sup> najčešći slučajevi kršenja prava u oblasti slobode pristupa informacijama su nepostupanje organa u zakonskom roku od 15 dana, nepoštivanje zakonske odredbe o formi odlučivanja (pismeno rješenje sa svim elementima shodno odredbama Zakona o upravnom postupku), te izostanak pouke o pravnom lijeku. Također, odbijeni zahtjevi za pristup informacijama često ne sadrže obrazloženje razloga odbijanja niti obrazlaganje testa javnog interesa, nego najčešće sadrže samo konstataciju da se zbog zaštite privatnosti trećih lica odbija dati informacija. Na slične probleme ukazalo je Istraživanje Transparency International BiH<sup>64</sup> koje je objavljeno u septembru 2011. godine.

Također, kao mogući uzrok za neefikasnu provedbu zakona se navodi i nepostojanje sankcija. Parlamentarna skupština BiH je usvojila Zakon o izmjenama i

<sup>59</sup> Ovaj primjer se navodi zato što je primjena ovih zakona u direktnoj vezi sa drugim elementima dobre uprave koje imaju uticaja na ostvarivanje ljudskih prava a posebno transparentnosti, a navedeni zakoni imaju većinu značajki koje je SIGMA prepoznala kao razloge za donošenje loših pravnih propisa.

<sup>60</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, “Službeni glasnik BiH” broj: 28/00.

<sup>61</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH, “Službene novine FBiH” broj: 32/01.

<sup>62</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama RS, “Službeni glasnik RS”, broj:20/01.

<sup>63</sup> Godišnji izvještaj o rezultatima aktivnosti Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine.

<sup>64</sup> Istraživanje primjene zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, Transparency International BiH, 2011. <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/09/Izvjestaj-o-istrazivanju-primjene-ZoSPI-2011.pdf>.

dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH,<sup>65</sup> ugrađivši novi odjeljak Zakona kojim se propisuju kaznene odredbe. Ipak, entitetski zakoni još uvijek nisu propisali kaznene odredbe, što dodatno usložnjava pristup informacijama u Bosni i Hercegovini.

Kao primjer nedosljedne primjene pravnih propisa mogla bi se navesti Pravila za konsultacije i već spomenuta analiza ACIPS-a koja ukazuje na to da je primjena Pravila za konsultacije i uključenje civilnog društva u procese odlučivanja i dalje zanemariva i neznatna.

## 2.4 Borba protiv korupcije

Korupcija ozbiljno narušava sve napore da se osigura ostvarivanje ljudskih prava. Prema izvještaju International Council on Human Rights Policy,<sup>66</sup> koji je učinio pionirske napore da poveže pitanje ljudskih prava i korupcije, standardi u oblasti ljudskih prava koji mogu da doprinesu borbi protiv korupcije su brojni. Ipak korupcija najviše utiče na zahtjeve koji se odnose na pružanje usluga od strane javne uprave te je u direktnoj vezi sa pitanjem diskriminatornih praksi.

BiH je usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 ostvarila izvjestan pomak, time formalno ispunjavajući dio obaveza kreiranja politike iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, ali i obaveza iz Evropskog partnerstva i Mape puta za liberalizaciju viznog režima. Strategija prepoznaje da korupcija ugrožava vladavinu zakona, demokratiju i ljudska prava te da podriva dobro upravljanje, pravičnost i socijalnu pravdu.

Prema Izvještaju Evropske komisije *“Bosna i Hercegovina je postigla veoma ograničeni napredak u rješavanju problema korupcije koja je i dalje široko rasprostranjena u javnom i privatnom sektoru. Veoma ograničeni koraci su poduzeti u provedbi Strategije borbe protiv korupcije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije (2009-2014)”*<sup>67</sup>

Prema Indeksu Percepcije korupcije za 2010. godinu, Transparency International-a, Bosna i Hercegovina se nalazi na 91. do 97. mjestu koje dijeli sa Džibutijem, Gambijom, Gvatemalom, Kiribatijem, Šri Lankom i Svazilendom, dok je uz Kosovo, najgora među susjedima, te na samom dnu liste evropskih zemalja po prisustvu korupcije u javnom sektoru. Ono što posebno zabrinjava jeste činjenica da i pored percepcije javnosti i svijesti da korupcija predstavlja problem protiv kojeg se neophodno

<sup>65</sup> Zakon o izmjeni Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH, “Službeni glasnik BiH” broj: 102/09.

<sup>66</sup> Corruption and Human Rights: Making the Connection, and Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda, dostupno na [http://www.ichrp.org/files/reports/58/131b\\_report.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/58/131b_report.pdf).

<sup>67</sup> Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. EVROPSKA KOMISIJA, SEC (2011)1206 dostupno na [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/najvazniji\\_dokumenti/dokumenti\\_eu/?id=8606](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/najvazniji_dokumenti/dokumenti_eu/?id=8606).

boriti putem mehanizma zaštite (tužilaštava, sudova, disciplinskih komisija i dr.) još uvijek nije pokrenut veći broj predmeta zbog korupcije.

### 3. ZAKLJUČAK

Iz prethodne analize može se zaključiti da još uvijek postoje brojni faktori koji utiču na mogućnosti javne uprave da odgovori na zahtjeve koji se odnose na ostvarivanje ljudskih prava. Težnja za potpunom transformacijom državne službe u javnu upravu koja je bazirana na principima dobre uprave dugotrajan je proces koji, iako je polučio određene rezultate, još uvijek nije završen.

Činjenica da je javna uprava rascjepkana između različitih nivoa vlasti onemogućava koordiniran pristup u reformi te se ostvareni napredak mora posmatrati na različitim nivoima vlasti. Takav je primjer (de)politizacije rada državnih službenika jer je vidljivo da su različiti mehanizmi prilikom zapošljavanja državnih službenika primjenjeni na nivou BiH odnosno na nivou entiteta. Stoga su ocjene SIGME da je na nivou entiteta javna uprava i dalje politizirana očekivane. Posebno zabrinjava tendencija daljnjeg rascjepkavanja javne uprave u FBiH nakon navedene Presude Ustavnog suda FBiH.

Odredbe koje teže za osiguravanjem nacionalne strukture državnih službenika dovode u pitanje provođenje principa javne konkurencije u odabiru državnih službenika. Model koji je primijenjen u FBiH bi mogao biti problematičan iz ugla ne-diskriminacije dok ne-normiranost ovog pravila na nivou BiH i u RS ostavlja prostora za različit pristup u cilju postizanja proporcionalne zastupljenosti.

Neadekvatnost mehanizama koje bi trebale da osiguraju učešće organizacija civilnog društva u donošenju odluka sa jedne strane i nepotpuna razvijenost kapaciteta ovih organizacija sa druge strane još uvijek ne omogućava potrebni nivo informisanosti, konsultacija, dijaloga i partnerstva. Iako je određeni napredak vidljiv neophodno je uložiti dodatne napore kako bi se osigurao zadovoljavajući nivo saradnje.

Još uvijek postoje brojni propusti u primjeni propisa koji utiču na ostvarivanje vladavine prava. Stoga je neophodno nastaviti aktivnosti na jačanju kapaciteta uprave da primjenjuje propise koji su ključni za ostvarivanje principa ljudskih prava.

Iako postoji konsenzus o postojanju problema korupcije u djelovanju javne uprave kao jednog od najznačajnijih uzroka kršenja ljudskih prava još uvijek se ne može reći da su poduzete odlučne aktivnosti kako bi se ovom društvenom problemu stalo u kraj. Ohrabruje činjenica da je osnovana Agencija za borbu protiv korupcije koja će koordinirati aktivnosti u ovoj oblasti ali istovremeno bilo bi značajno da se što prije poduzmu aktivnosti kako bi se otkrili eventualni slučajevi korupcije u radu javne uprave kako bi se povratilo povjerenje javnosti u rad javne uprave.



Neophodno je raditi na izradi akcionog plana za promociju i ostvarivanja ljudskih prava koji bi uključivao aktivnosti koje su usmjerene na rad javne uprave. Upravo je strateški pristup preporučen tokom Svjetske konferencije o ljudskim pravima koja je održana u Beču 1993. godine. Jedan od najznačajnijih zaključaka, sadržan u Dijelu II, paragraf 71, odnosi se na poziv svim državama da razmotre mogućnost usvajanja akcionih planova kako bi se definisale mjere unapređenja i zaštite ljudskih prava.

Akcioni plan za BiH bi trebao predvidjeti uključivanje principa ljudskih prava u redovan rad javne uprave (human rights mainstreaming). Ovaj metoda koji se primjenjuje na nivou Ujedinjenih naroda baziran na Izvještaju<sup>68</sup> koji je izrađen za vrijeme mandata Kofi Annana, dok je u Bosni i Hercegovini ovoj princip primijenjen u oblasti ravnopravnosti spolova kroz donošenje Gender akcionog plana BiH.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Renewing the United Nations: A Program for Reform, Report of the Secretary General, (A/51/1950), 14.07.1997., str. 87.

<sup>69</sup> Dostupno na [http://arsbih.gov.ba/figap.ba/files/GAP\\_BiH.pdf](http://arsbih.gov.ba/figap.ba/files/GAP_BiH.pdf).

# KORUPCIJA U BOSNI I HERCEGOVINI – ANALIZA STANJA

## 1. UVOD

Korupcija je jedan od najvećih izazova našeg vremena, te je globalno prepoznata kao osnovna prepreka razvoju društva i demokratije. Zemlje u tranziciji, kao što je Bosna i Hercegovina (BiH), posebno su podložne fenomenu korupcije, s obzirom na slabo razvijene institucionalne kapacitete za provođenje zakona, te generalno nedovoljan stepen demokratske kulture u cjelokupnom društvu.

Post-konfliktni period u BiH karakterizira kompleksnost institucionalnih struktura, etničkih i političkih podjela, te nedostatak transparentnosti i odgovornosti u radu javnih institucija. Korupcija je široko rasprostranjena u javnom i privatnom sektoru i prisutna je na najvišim nivoima vlasti i politike. Uska povezanost političkih elita sa njima bliskim oligarhijama čijem interesu se podređuju javni interesi, svrstava BiH u red zemalja u literaturi poznatih pod imenom “zarobljena država”.<sup>1</sup> Uprkos činjenici da su tokom posljednjih nekoliko godina postavljeni solidni zakonodavni i institucionalni okviri za efikasnije suprotstavljanje korupciji, glavni izazovi i dalje ostaju slabi mehanizmi implementacije i izostanak pozitivnih rezultata koji bi mogli poboljšati narušeno povjerenje u institucije. Činjenica koja posebno uznemirava i koja je glavni uzrok izuzetno visokog stepena korupcije u BiH je nepostojanje stvarne volje i spremnosti političkih elita da poduzmu konkretne aktivnosti na rješavanju ovog problema. Nadalje, nedostatak holističkog pristupa, kao najboljeg dugoročnog rješenja

<sup>1</sup> Zarobljena država definiše se kao “situacija kada moćni pojedinci, institucije, kompanije ili grupe, unutar ili van države, koriste korupciju kako bi oblikovali državnu politiku, pravni okvir i ekonomiju u korist sopstvenih privatnih interesa”. J. Hellman and D. Kaufmann, *Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies*, Finance & Development, vol. 38, no. 3 (2001).

za smanjenje korupcije u BiH koji bi obuhvatio sve stubove društvenog integriteta,<sup>2</sup> rezultirao je time da su antikorupcijske aktivnosti tokom prethodnih godina poduzimane *ad hoc* i nesistematično, te ovako nekoordinisan sistem nije donio niti može donijeti održive rezultate.

Ovaj izvještaj sadrži pregled analize stanja u oblasti borbe protiv korupcije u BiH, sa primarnim fokusom na praksu, odnosno implementaciju pojedinih zakonskih rješenja. Osim pregleda trenutnog stanja korupcije u BiH, dat je i kraći pregled stepena ispunjenosti međunarodnih obaveza koje je BiH preuzela u oblasti antikorupcije, kao i nivo implementacije najznačajnijih antikorupcijskih reformi. Na osnovu analize, može se konstatovati da BiH ima brojne zakone koji su bazirani na dobroj međunarodnoj praksi, ali koji se kao rezultat nedostatka političke volje, neusaglašenosti na različitim nivoima vlasti i slabih mehanizama koordinacije nedosljedno provode. U odnosu na zemlje regiona, BiH već godinama vidno zaostaje, stoga je procesuiranje najtežih oblika korupcije hitno neophodno, kako bi se izbjeglo daljnje urušavanje pravnog poretka i institucionalnog okvira.

## 2. KORUPCIJA U BOSNI I HERCEGOVINI

Dramatičan stepen korupcije jedan je od najznačajnijih problema u BiH i predstavlja ozbiljnu prepreku na njenom putu ka Evropskoj uniji (EU). Uprkos višegodišnjim reformama i angažmanu međunarodne zajednice, u BiH je i dalje prisutna sistemaska korupcija, bez odgovarajućih institucionalnih kapaciteta i stvarne političke volje za njeno suzbijanje.

Prema posljednjem Indeksu percepcije korupcije koji je Transparency International sačinio za 2011. godinu, na listi od 182 zemlje, BiH sa indeksom 3.2 dijeli 91.-94. mjesto sa Liberijom, Trinidadom i Tobagom i Zambijom, što jasno ukazuje na činjenicu da u BiH nije ostvaren napredak, te da je zajedno sa UNMIK Kosovo, BiH najlošije pozicionirana u regionu i ponovo na samom dnu liste evropskih zemalja.<sup>3</sup>

Uprkos deklarativnoj posvećenosti antikorupcijskim reformama, izvještaj o napretku Evropske komisije za 2011. godinu ističe da u BiH nije bilo značajnijeg napretka na polju borbe protiv korupcije, te posebno naglašava nedostatak političke volje za rješavanje problema sa kojima se BiH suočava. Nedovoljna primjena zakonodavstva, asimetričnost i neusklađenost zakona usmjerenih ka borbi protiv korupcije

<sup>2</sup> Za holistički i sveobuhvatni pristup borbi protiv korupcije vidjeti National Integrity System Assessment, Transparency International, dostupno na [www.transparency.org](http://www.transparency.org); za BiH, vidj. Studija Sistema Društvenog Integriteta u BiH 2007, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>3</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2011*, dostupno na [www.cpi.transparency.org/cpi2011/](http://www.cpi.transparency.org/cpi2011/).

na različitim nivoima vlasti se ističu kao posebno problematični. Evropska komisija je također istakla neadekvatnu implementaciju Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 i kašnjenje u formiranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.<sup>4</sup> Izvještaj je istakao također neefikasnost pravosuđa i političke pritiske na rad sudova i tužilaštava, a naročito činjenicu da nema procesuiranja slučajeva korupcije na najvišim nivoima vlasti i politike.<sup>5</sup> Osim izvještaja o napretku i ostala relevantna istraživanja su tokom posljednjih godina potvrdila prethodne nalaze. Naime, istraživanje Globalnog barometra korupcije pokazalo je da građani BiH ocjenjuju napore vlasti na suzbijanju korupcije u potpunosti neefektivnim, dok kao segmente društva koje smatraju najkorumpiranijim navode političke partije, zakonodavnu vlast i pravosuđe.<sup>6</sup> Nadalje, istraživanje sprovedeno od strane Global Integrity-a za 2009. godinu pokazalo je da BiH, zajedno sa Ugandom, pokazuje najveći raskorak između anti-korupcijskih zakona “na papiru” i stvarne primjene tih zakona u praksi.<sup>7</sup>

## 2.1. Borba protiv korupcije u BiH i međunarodne obaveze

Konkretan napredak na polju borbe protiv korupcije ključan je za napredovanje na putu ka evropskim integracijama, stoga se kao prioritetno pitanje pred BiH postavlja efikasan i sistematičan pristup rješavanju problema korupcije u svim segmentima bosanskohercegovačkog društva. Posljednjih godina EU je značajno pooštrila antikorupcijske standarde koji se primjenjuju na zemlje kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU, postavljajući pitanje borbe protiv korupcije na vrh prioriteta EU. Evropsko vijeće u Kopenhagenu je 1993. godine postavilo izričit fokus na političke reforme u procesu priključenja uvodeći tzv. Kopenhagenske kriterije, koji čine glavnu osnovu za borbu protiv korupcije i dobro upravljanje.<sup>8</sup>

Na planu borbe protiv korupcije BiH mora odlučno poduzeti aktivnosti na suzbijanju svih oblika korupcije u javnoj sferi, provesti antikorupciono zakonodavstvo uključujući i preventivne i represivne mjere, uskladiti legislativu sa EU *Acquis*, te ratificirati i implementirati glavne međunarodne instrumente za borbu protiv korupcije.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, Radni dokument osoblja Komisije, SEC (2011)1206 Brisel, 12.10. 2011, str.12, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Transparency International, “Global Corruption Barometer 2011”, dostupno na [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2011](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2011).

<sup>7</sup> Global Integrity Report *Bosnia and Herzegovina: 2009.*, dostupno na <http://report.globalintegrity.org/Bosnia%20and%20Herzegovina/2009>.

<sup>8</sup> Za više detalja vidjeti [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/accession\\_criteria\\_copenhagen\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhagen_en.htm).

<sup>9</sup> To su između ostalog: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, Krivičnopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope, Građanskopravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope,

Nadalje, BiH je dužna učestvovati u monitoring mehanizmu Vijeća Evrope od strane Grupe država protiv korupcije (GRECO), uspostaviti jasna pravila o zaštiti osoba koji prijavljuju korupciju u javnom i privatnom sektoru, te primijeniti mehanizme kvalitetnog upravljanja i standarda revizije i monitoringa koji promovišu integritet, odgovornost i transparentnost u javnoj upravi.

U principima, prioritetima i uslovima za Evropsko partnerstvo sa BiH, u oblasti antikorpucione politike BiH je obavezna, između ostalog, usvojiti i provesti detaljan akcioni plan protiv korupcije temeljen na državnoj strategiji za borbu protiv korupcije, provesti GRECO preporuke, te ispuniti obaveze koje proističu iz međunarodnih konvencija o korupciji. Od BiH se očekuje da efikasno procesuirá počinioce krivičnih djela korupcije i da usvoji politiku nulte tolerancije prema korupciji, kao i da osigura provedbu zakonâ o sukobu interesa.

## 2.2. Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014.

Usvajanjem Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 u septembru 2009. godine, kao i Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine, BiH je formalno ispunila dio obaveza predviđenih međunarodnim dokumentima čija je potpisnica. Opšti cilj Strategije za borbu protiv korupcije je “smanjenje nivoa korupcije, izrada strateškog okvira i zajedničkih standarda koji će se koristiti u BiH, te jačanje povjerenja u institucije vlasti na svim nivoima.”<sup>10</sup> Zakonom o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije uspostavljena je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije kao nezavisno tijelo koje za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH i koje ima prevashodno preventivnu, edukativnu i koordinacijsku ulogu, te ulogu kreatora politike prevencije korupcije i praćenja njene provedbe, ali i aktivnu ulogu u vođenju baza podataka i statističkom praćenju stanja i trendova korupcije.<sup>11</sup>

Strategija za borbu protiv korupcije 2009-2014. je sveobuhvatan dokument i sastoji se od pet komponenti. Posebna pažnja posvećena je prevenciji korupcije, a preventivne mjere uključuju obavezu svakog ministarstva i drugih javnih institucija da na svim nivoima vlasti u BiH pripreme vlastite antikorpucijske akcione planove; uspostavljanje otvorenih kanala komunikacije u svim javnim institucijama na svim nivoima vlasti u BiH, kako bi se njihovim klijentima ili javnim službenicima omogućilo da prijave korupciju; uspostavljanje zakonodavno-pravnog okvira za zaštitu osoba

— — — — —  
kao i Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenog krivičnim djelom, te OECD konvencija.

<sup>10</sup> Vidjeti Strategiju za borbu protiv korupcije (2009-2014), str. 11, dostupno na <http://msb.gov.ba/docs/strategija1.pdf>.

<sup>11</sup> Za više detalja vidjeti Zakon o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini, “Službeni glasnik BiH” broj 103/09.

koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti; uvođenje elektronske vlade i elektronskog upravljanja; te istraživanje o korupciji u privatnom sektoru i razvoj strategije za suzbijanje korupcije u privatnom sektoru.<sup>12</sup>

Međutim od momenta usvajanja pa do izrade ovog izvještaja nije bilo značajnijeg napretka u provođenju Strategije. Razlozi za ovakvo stanje su mnogobrojni, a jedan od glavnih je kašnjenje u osposobljavanju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije. Rukovodstvo Agencije je imenovano sa godinu dana zakašnjenja, odnosno u julu 2011. godine (predviđen rok za imenovanje rukovodstva u mjeri 1.3. Akcionog plana “Zapošljavanje potrebnog osoblja Agencije u cilju omogućavanja početka učinkovitog obavljanja rada” bio je juni 2010.godine) i to po političkoj liniji, pri čemu su aktivnosti odabira i provjere kandidata od strane Komisije za izbor i praćenje rada Agencije, koje su trajale više od godinu dana, u potpunosti obesmišljene.<sup>13</sup> Kašnjenje u neformiranju Agencije. zabrinjava tim više jer čak 89% mjera predviđenih u Akcionom planu spada u nadležnost Agencije. Kvantificirana analiza provedbe Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2009-2014, koju je sačinio Transparency International BiH (TI BiH), pokazala je da je dosadašnja implementacija po različitim komponentama Strategije na izrazito nezadovoljavajućem nivou, odnosno da je samo 17,2% mjera predviđenih Akcionim planom djelimično realizovano.<sup>14</sup> Evropska komisija je također istakla u svom izvještaju o napretku da su “poduzeti veoma ograničeni koraci u provedbi Strategije za borbu protiv korupcije i Akcionog plana za borbu protiv korupcije (2009-2014)”. Kao razlog tome navode se kašnjenja u osposobljavanju Agencije, kao i nedovoljna koordinacija i saradnja između institucija na različitim nivoima vlasti.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Vidjeti Strategiju za borbu protiv korupcije 2009-2014, dostupno na [www.msb.gov.ba](http://www.msb.gov.ba).

<sup>13</sup> Vidjeti Transparency International BiH, Saopštenje za medije, *Uprava Agencije za prevenciju korupcije imenovana po političkoj liniji*, 15.07.2011.godine, dostupno na [www.ti-bih.org/4279/uprava-agencije-za-prevenciju-korupcije-imenovana-po-politickoj-liniji-2./](http://www.ti-bih.org/4279/uprava-agencije-za-prevenciju-korupcije-imenovana-po-politickoj-liniji-2/)

<sup>14</sup> Transparency International BiH, *Kvantificirana analiza provedbe Akcionog plana za borbu protiv korupcije 2009-2014*, decembar 2011, str. 10, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije./](http://www.ti-bih.org/publikacije/)

<sup>15</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011*, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).

### 3. PROVOĐENJE ANTIKORUPCIJSKIH REFORMI U BiH

Antikorupcijske reforme u BiH provode se veoma sporo i pretežno su rezultat uslovljavanja i pritisaka od strane međunarodne zajednice. U proteklih nekoliko godina, antikorupcijsko zakonodavstvo u BiH je poboljšano donošenjem pojedinih ključnih zakona, međutim činjenica da su ti zakoni donošeni pod pritiskom izvana, kao rezultat uslovljavanja od strane različitih međunarodnih aktera, prvenstveno EU, je u potpunosti obesmisllilo njihovo postojanje u fazi implementacije. Upravo iz tog razloga, uprkos izvjesnim pomacima u okviru ukupnih antikorupcijskih aktivnosti u zemlji u smislu donošenja važnih antikorupcijskih dokumenata, te prilično značajnih izmjena i dopuna zakonodavstva<sup>16</sup>, glavni izazov u BiH predstavlja neefikasnost i manjak institucionalnih kapaciteta za provođenje zakonâ.

U dijelu koji slijedi dat je kratak pregled stanja u nekoliko oblasti ključnih za napredak na antikorupcijskoj agendi (procesuiranje korupcije i rad pravosuđa, javne nabavke, sukob interesa, revizorske institucije, finansiranje političkih stranaka), sa primarnim fokusom na analizu prakse, odnosno nedostatke ili prepreke koje uzrokuju efektivno provođenje antikorupcijskog zakonodavstva u pomenutim oblastima. Ovaj pregled stanja rađen je na osnovu dostupnih izvještaja i monitoringa sačinjenih od strane domaćih nevladinih organizacija,<sup>17</sup> kao i izvještaja o napretku Evropske komisije i Grupe država protiv korupcije (GRECO).

#### 3.1. Procesuiranje korupcije

Procesuiranje korupcije u BiH je na izrazito niskom nivou. Posljednja analiza statistike pravosuđa koju je objavio TI BiH, a koja sadrži podatke za 2009. i 2010. godinu, ukazuje prije svega na to da za procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH nedostaje volja odgovornih institucija da se ovaj problem suštinski počne rješavati. Naime, pomenuta analiza je pokazala da u periodu 2009-2010 nisu postignuti skoro nikakvi pomaci da se poveća broj presuđenih slučajeva za koruptivna krivična djela.<sup>18</sup> Nedostatak presuda za koruptivna krivična djela je već nekoliko godina uzastopno konstatacija i u izvještajima o napretku Evropske komisije za BiH<sup>19</sup>. Uprkos kreiranju pravnih pretpostavki za efikasnije suzbijanje i procesuiranje

<sup>16</sup> Npr. usvajanje Strategije za borbu protiv korupcije (2009-2014), usvajanje Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, izmjenene i dopune krivičnog zakonodavstva, uvođenje kaznenih odredbi u Zakon o slobodi pristupa informacijama i dr.

<sup>17</sup> Tu se prije svega misli na Transparency International BiH i Udruženje Građana Tender.

<sup>18</sup> Transparency International BiH, *Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2009-2010*, juli 2011, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije](http://www.ti-bih.org/publikacije).

<sup>19</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini, Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini*, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).

korupcije, u dosadašnjoj praksi posebno zabrinjava činjenica da nisu zabilježeni slučajevi procesuiranja systemske korupcije na najvišim razinama vlasti.<sup>20</sup> Ovakvi rezultati pravosuđa predstavljaju razlog za brigu, naročito imajući u vidu da građani BiH percipiraju pravosuđe kao izuzetno korumpiran stub društva, sa prosječnom ocjenom 3.5 na skali od 5.00.<sup>21</sup>

Postojanje četiri odvojena pravosudna sistema, preklapanje nadležnosti i nedostatak koordinacije predstavlja problem koji ozbiljno utiče na efikasnost pravosuđa.<sup>22</sup> Ako se posmatra reforma pravosuđa, može se konstatovati da nije zabilježen osjetan napredak. Strategija za reformu sektora pravde (SRSP) 2009-2013 nije dala značajnije rezultate, a razlozi za ovakvo stanje su između ostalog nedovoljna raspodjela ljudskih i finansijskih resursa te slaba koordinacija između nadležnih institucija.<sup>23</sup> Strukturirani dijalog o pravosuđu pokrenut je u junu 2011. godine u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja u cilju lakše revizije zakonodavstva i funkcionisanja institucija u skladu sa odgovarajućim evropskim standardima, te osiguranja nezavisnog, efikasnog, nepristrasnog i odgovornog pravosudnog sistema. Međutim, ono što posebno zabrinjava u radu pravosuđa su politički pritisci, koji, ne samo da su rezultirali prebacivanjem i obustavljanjem istraga o korupciji na najvišim razinama vlasti sa državnog na niže instance, nego je i pravosuđe pokazalo nemar u svome radu gubeći ključne dokumente iz važnih predmeta koji se vode protiv visoko pozicioniranih političara.<sup>24</sup>

Veoma važna izmjena u Zakonu o krivičnom postupku BiH je uvođenje odredbe koja omogućava tužilačkim i policijskim tijelima da poduzimaju posebne istražne radnje prilikom istraživanja koruptivnih krivičnih djela.<sup>25</sup> Međutim, ove zakonodavne izmjene u praksi nisu donijele značajnije rezultate. Analize pokazuju da udio istraga koje se odnose na koruptivna krivična djela i dalje iznosi samo 2,8% u odnosu na

<sup>20</sup> Transparency International BiH, *Procesuiranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2009-2010*, 2011, i *Monitoring provodjenja antikorupcionih reformi 2010*, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije](http://www.ti-bih.org/publikacije).

<sup>21</sup> Vidjeti Transparency International, "Global Corruption Barometer", dostupno na [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010).

<sup>22</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, str. 11., dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> U predmetu protiv Milorada Dodika, osumnjičenog za zloupotrebu položaja u vezi sa izgradnjom autoputa Banjaluka-Gradiška, dionica Banjaluka-Glamočani, izgradnjom Administrativnog centra Vlade RS i RTV Doma, slučaj je, nakon dvije godine, prebačen sa Tužilaštva BiH, koji je utvrdio da slučaj nije u njegovoj nadležnosti, na Specijalno tužilaštvo RS, koje je obustavilo istragu protiv Dodika i njegovih saradnika. Za više detalja o nestanku pojedinih originalnih dokumenata iz tužilačkog spisa iz predmeta Čović-Lijanovići, vidjeti [http://www.cin.ba/Stories/P27\\_Justice/?cid=999,2](http://www.cin.ba/Stories/P27_Justice/?cid=999,2).

<sup>25</sup> Član 34 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o krivičnom postupku BiH, "Službeni glasnik BiH", broj: 58/08.



ukupan broj istraga, a udio osuđujućih presuda za krivična djela korupcije u ukupnom broju osuđujućih presuda manji je od 1%, što sigurno ne zadovoljava zahtjeve efikasnijeg i odlučnijeg sankcionisanja korupcije.<sup>26</sup>

Materijalno krivično zakonodavstvo u BiH sadrži odredbe kojima su inkriminirana krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti.<sup>27</sup> Izmjenama i dopunama državnog krivičnog zakona su učinjeni značajni koraci ka proširivanju kruga počinitelja (međunarodni službenici) kod krivičnih djela primanja i davanja dara i drugih oblika koristi.<sup>28</sup> Međutim, BiH još uvijek nije prihvatila Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Vijeća Evrope.<sup>29</sup> U toku 2009.godine donesen je i Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, kojim su propisani opšti i posebni instituti međunarodne pravne pomoći.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Transparency International BiH, *Proceniranje korupcije pred sudovima i tužilaštvima u BiH 2009-2010*, 2011, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>27</sup> To su krivična djela propisana Krivičnim zakonom BiH (Glava XIX– krivična djela korupcije i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnim zakonom FBiH (Glava XXXI– Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti), Krivičnim zakonom RS (Glava XXVII– Krivična djela protiv službene dužnosti) i Krivičnim zakonom Brčko Distrikta BiH (Glava XXXI– Krivična djela podmićivanja i krivična djela protiv službene i druge odgovorne dužnosti). Krivični zakon Bosne i Hercegovine, “Službeni glasnik BiH”, broj: 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 08/10. Ovom glavom zakona su propisane sljedeće inkriminacije: (a) Prianje dara i drugih oblika koristi (čl. 217), (b) Davanje dara i drugih oblika koristi (čl. 218), (c) Protuzakonito posredovanje (čl. 219), (d) Zloupotreba položaja ili ovlaštenja (čl. 220), (e) Pronevjera u službi (čl. 221), (f) Prijevara u službi (čl. 222), (g) Posluga u službi (čl. 223), (h) Nesavjestan radu službi (čl. 224), (i) Krivotvorenje službene isprave (čl. 226), (j) Protuzakonita naplata i isplata (čl. 227), (k) Protuzakonito oslobođenje osobe lišene slobode (čl. 228) i (l) Protuzakonito prisvajanje stvari pri pretresanju ili izvršenju (čl. 229); Krivični zakon FBiH, “Službene novine FBiH”, broj 36/03; Krivični zakon RS, “Službeni glasnik RS”, broj: 49/03; Krivični zakon Brčko Distrikta BiH, “Službeni glasnik BD BiH”, broj: 10/03.8 Vidi Zakon o izmjenama i dopunama krivičnog zakona FBiH, “Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, broj: 42/10. (čl. 62).<sup>9</sup> Vidi Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, “Službeni glasnik BiH”, broj: 8/10. (čl. 94 i 95).

<sup>28</sup> Članovi 94 i 95 Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BiH, “Službeni glasnik BiH”, broj: 8/10.

<sup>29</sup> U pogledu Dodatnog protokola, najvažniji elementi usklađivanja odnose se na proširenje opsega kažnjivosti na počiniocima koji imaju zvanja domaćih, odnosno inostranih arbitara i sudaca-porotnika za počinjena krivična djela aktivog i pasivnog podmićivanja koruptivnih praksi prilikom međunarodnih poslovnih transakcija. Za preporuke vidjeti izvještaj GRECO, *te Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2011*

<sup>30</sup> Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, “Službeni glasnik BiH”, broj: 53/09.

### 3.2. Javne nabavke

Iako Zakon o javnim nabavkama BiH<sup>31</sup> postoji od 2005. godine, njegova implementacija je i dalje na nezadovoljavajućem nivou. Decentralizovani sistem javnih nabavki u BiH još uvijek nije adekvatno regulisan ni potpuno funkcionalan.<sup>32</sup> Različita tumačenja Zakona o javnim nabavkama od strane Agencije za javne nabavke i Ureda za razmatranje žalbi, te nedovoljni stručni kapaciteti, predstavljaju također jedan od problema koji utiču na kvalitetnu provedbu Zakona. Strategija razvoja sistema javnih nabavki 2010-2015,<sup>33</sup> usvojena je od strane Vijeća Ministara BiH polovinom avgusta 2010. godine, međutim njeno provođenje je odgođeno.<sup>34</sup> U posljednjem Izvještaju o napretku, Evropska komisija kao problematično navodi neusvajanje novog Zakona o javnim nabavkama koji bi bio u skladu sa *Acquis*, preklapanja nadležnosti, visoke administrativne troškove i nedostatak formalne saradnje između različitih nivoa vlasti.<sup>35</sup>

Osim navedenog, Zakon o javnim nabavkama nije usklađen sa drugim propisima, posebno propisima koji se odnose na izdavanje različitih licenci i dozvola, što zajedno sa preklapanjem nadležnosti sprječava formiranje jedinstvenog tržišta javnih nabavki i otvara prostor za korupciju. Nacrt novog Zakona o javnim nabavkama sačinjen je od strane Agencije za javne nabavke u novembru 2010. godine, ali isti još uvijek nije usvojen. Ovaj nacrt Zakona naišao je na kritike od strane organizacija civilnog društva, jer sadrži mnoštvo odredbi koje stvaraju dodatan prostor za koruptivne radnje. Tako se procjenjuje da bi neke od novih predloženih odredbi omogućile dodatni rast korupcije za čak 150 miliona KM.<sup>36</sup> Revizorski izvještaji godinama ukazuju na kršenje zakonâ o javnim nabavkama, nanoseći štetu od nekoliko stotina miliona KM kroz prilagođene i netransparentne procedure.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Zakon o javnim nabavkama BiH, "Službeni glasnik BiH", broj: 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09 i 60/10).

<sup>32</sup> Transparency International BiH, *Monitoring provođenja antikorupcionih reformi*, str. 17, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>33</sup> Vidjeti Strategiju razvoja sistema javnih nabavki 2010-2015, dostupno na [www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija\\_razvoja.pdf](http://www.javnenabavke.ba/vijesti/2010/Strategija_razvoja.pdf).

<sup>34</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011*, str.35, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Neke od ostalih odredbi su tenderske procedure u slučaju samo jednog ponuditelja pod uvjetom da ponuda odgovara uslovima natječaja, povećavanje cenzusa za javne nabavke dobara i usluga od 30,000 na 50,000 KM i od 50,000 na 80,000 KM za obavljanje radova, gore navedena povećanja cenzusa bi također povećala slučajeve korupcije za oko 5% po godini – oko 150 miliona KM. Za više detalja vidjeti Udruženje Tender, *Razlozi za neprihvatanje Nacrta*, 20.10.2011.godine, dostupno na [www.tender.ba](http://www.tender.ba).

<sup>37</sup> "Korupcija u javnim nabavkama u BiH godišnje proguta 600-700 miliona KM sredstava poreskih obveznika i građana", preuzeto sa <http://mitolovac.ba/strana/420>.

### 3.3. Sprečavanje sukoba interesa

Nakon niza neuspjelih pokušaja tokom 2010. godine da se izmjeni Zakon o sukobu interesa BiH, u oktobru 2011. godine formirana je interesorna radna grupa za izmjene Zakona o sukobu interesa, Izbornog zakona i Zakona o finansiranju političkih partija.<sup>38</sup> U Izvještaju o napretku za 2011. godinu navodi se da nisu učinjeni naponi da se harmonizuje legislativa na državnom i entitetskom nivou, kao ni da se osigura jednaka primjena zakona u zemlji.<sup>39</sup> Prema Izvještaju o provođenju zakona u nadležnosti Centralne izborne komisije BiH (CIK BiH) za 2010. godinu, od ukupnog broja sankcija koje je CIK BiH izrekla u 2010. godini, samo dvije sankcije su izrečene za zvaničnike na državnom nivou, a niti jedna za zvaničnike na entitetskom nivou, dok je Komisija na nivou RS tokom 2010. godine izrekla šest sankcija.<sup>40</sup>

Kao jedan od razloga nedovoljne primjene zakonâ o sukobu interesa je nedostatak kapaciteta CIK BiH i Komisije RS, kao i politizacija ovih institucija i pritisci koji se na njih vrše od strane vladajućih struktura. Ono što posebno otežava primjenu zakonâ o sukobu interesa, a koje je CIK BiH, između ostalog, navela u svom izvještaju za 2010. godinu je nedostatak usklađenosti zakona o sukobu interesa i rješenja u pojedinim zakonima i drugim normativnim aktima kao što su, na primjer, Zakon o javnim preduzećima ili Zakon o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima, zatim nedostatak odredbi o pantoflaži, odnosno sprečavanju neodgovarajućih migracija zvaničnika iz javnog u privatni sektor, nedostatak kapaciteta za provedbu svih zakona u njenoj nadležnosti i dr.<sup>41</sup> Posebno zabrinjavajuće je odsustvo političke volje da se entitetski zakoni o sukobu interesa usklade sa Zakonom na državnom nivou naročito imajući u vidu njihove mnogobrojne razlike.

### 3.4. Institucije za reviziju javnog sektora

Rad institucija za reviziju je od izuzetne važnosti za monitoring transparentnosti i odgovornosti javnih institucija, naročito imajući u vidu postojanje različitih administrativnih nivoa u BiH koji otvaraju brojne mogućnosti za nenamjensko trošenje

<sup>38</sup> Članove ovog tijela čine: iz Predstavničkog doma PSBiH Nermina Zaimović-Uzunović, Niko Lozančić i Milorad Živković, iz Doma naroda PSBiH Borjana Krišto, Halid Genjac i Dragutin Rodić, ministar pravde BiH Bariša Čolak, ministar za ljudska prava i izbjeglice BiH Safet Halilović i ministar civilnih poslova BiH Sredoje Nović, kao i članovi Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine Branko Petrić, Suad Arnautović i Stjepan Mikić.

<sup>39</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011.*, str. 13, dostupno na [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba).

<sup>40</sup> Transparency International BiH, *Izvještaj o monitoringu unapređenja zakonskog okvira i implementacije zakona o sukobu interesa u Bosni i Hercegovini, 2011.*, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>41</sup> Ibid.

i zloupotrebu javnih sredstava. Revizija javnog sektora fragmentovana je postojanjem četiri institucije za reviziju u BiH (državna, entitetske i Brčko Distrikt), a problemi u praksi su mnogobrojni usljed unutrašnje neusaglašenosti zakonâ o reviziji. Problem također predstavljaju nedovoljno precizne zakonske odredbe koje se odnose na nezavisnost institucija za reviziju, a prije svega na proceduru imenovanja glavnih revizora i na pitanja finansiranja institucija za reviziju.<sup>42</sup>

Međutim, pored neusaglašenosti zakona i nedovoljno preciznih zakonskih odredbi, ono što posebno zabrinjava su politički pritisci na rad uredâ za reviziju i pokušaji stavljanja ovih institucija pod direktnu kontrolu političkih partija, što predstavlja otvoreno kršenje zakonâ koji propisuju nezavisnost ove institucije. U Izvještaju o napretku Evropske komisije za 2011. godinu naglašava se da nije bilo napretka u osiguranju nezavisnosti državne institucije glavnog revizora od izvršne vlasti.<sup>43</sup> Flagrantno kršenje zakona i urušavanje nezavisnosti institucija koje bi trebale da budu nepristrasne u jednom istinski demokratskom društvu, predstavljaju i nedavni dogovori političkih stranaka da stave Ured za reviziju pod svoju direktnu kontrolu.<sup>44</sup>

Revizorski izvještaji vrhovnih revizorskih službi u BiH iz godine u godinu ukazuju na neracionalno i nenamjensko trošenje javnih sredstava, kao i na izostanak sankcionisanja odgovornih za takvo ponašanje.<sup>45</sup> Posljednji izvještaj Ureda za reviziju BiH za 2010. godinu, kao najvažnije nalaze i nedostatke, između ostalog, ističe: nedovoljno razvijen sistem internih kontrola, nedostatke postojeće regulative za područje javnih nabavki, nepostojanje podzakonskih akata shodno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, kao i drugih akata koji regulišu posebno osjetljive kategorije troškova (upotreba vozila, reprezentacija, putni troškovi, itd.), nedostatak standarda potrošnje i ponašanja na nivou institucija BiH kada su u pitanju određene kategorije rashoda (nabavka službenih vozila, nabavka računarske opreme, korištenje usluga reprezentacije, korištenje avionskog prijevoza i hotelskog smještaja i sl.).<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Transparency International BiH, *Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju*, u *Monitoring provođenja antikorupcionih reformi u BiH*, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>43</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku u Bosni i Hercegovini u 2011.*, str. 48

<sup>44</sup> Vidjeti Emir Djikić, *O političkoj kontroli Ureda za reviziju institucija* dostupno na <http://staff.balkans.aljazeera.net/video/emir-dikic-o-politickoj-kontroli-ureda-za-reviziju-institucija>.

<sup>45</sup> *Monitoring provođenja antikorupcionih reformi, Monitoring funkcionisanja institucija za reviziju javnog sektora* str. 92; Vidi. također: [www.revizija.gov.ba/izvjestaji](http://www.revizija.gov.ba/izvjestaji) i [www.gsrrs.org/izvjestaji](http://www.gsrrs.org/izvjestaji).

<sup>46</sup> Ured za reviziju institucija BiH, *Izvještaj o reviziji za 2010. godinu*, str. 10-11, dostupno na [www.revizija.gov.ba/izvjestaji](http://www.revizija.gov.ba/izvjestaji).

### 3.5. Finansiranje političkih stranaka

Područje finansiranja političkih stranaka, regulisano Izbornim zakonom<sup>47</sup> i Zakonom o finansiranju političkih partija u BiH,<sup>48</sup> je i dalje nedovoljno transparentno. Uprkos značajnim naporima da se uredi oblast političkog finansiranja, u smislu uvođenja zakona koji propisuje restrikcije na određene vrste priloga, propisivanje limita na visine priloga i obaveze prijavljivanja transakcija, transparentnost finansiranja partija je i dalje nedovoljna i ostaje među najpodložnijima pojavi korupcije.<sup>49</sup> Prema istraživanjima Globalnog barometra korupcije, građani BiH smatraju političke partije najkorumpiranijim segmentom društva sa prosječnom ocjenom 4.1. na skali od 5.00.<sup>50</sup>

Navedena netransparentnost i nedostatak odgovarajućih sankcija za kršenje zakona također su prikazani u istraživanjima TI BiH, baziranih na CRINIS metodologiji koju je razvio Transparency International, a koja ispituje razinu transparentnosti i odgovornosti finansijskih sistema političkih stranaka u određenim zemljama širom svijeta. Ukupni indeks za BiH bio je 4,4, te je CRINIS studija pokazala da su u BiH od svih dimenzija finansiranja političkih stranaka najslabije karike sankcije (rezultat: 1,1 na ljestvici od 0 do 10), prevencija (2,7) i otkrivanje (3,6).<sup>51</sup>

Dodatni problem vezan za Zakon o finansiranju političkih stranaka je da taj Zakon nije usaglašen sa Izbornim zakonom. U svom trećem evaluacijskom izvještaju za BiH, GRECO navodi da je, uprkos pozitivnim elementima koje sadrže oba zakona, potrebno više transparentnosti i odgovornosti u vezi sa rutinskim troškovima političkih stranaka. Također, u izvještaju se ističe da trenutni aranžmani objavljivanja moraju biti poboljšani kako bi se osigurao značajniji i pravodobniji pristup javnosti informacijama o finansijama političkih stranaka, posebno u vezi sa privatnim donacijama iznad određenog praga i identitetom donatora, kao i rezultatima nadzora izvršenog od strane CIK-a. Uprkos institucionalnoj nezavisnosti CIK-a, nedostatak finansijskih i ljudskih resursa onemogućava značajniji nadzor i pravodobniji odgovor na kršenja pravila o političkom finansiranju od strane političkih stranaka. Preporučeno je da se posebna pažnja obrati na sankcije u Zakonu o finansiranju političkih stranaka i Izbornom zakonu jer iste nisu adekvatne.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Izborni zakon BiH, "Službeni glasnik BiH" broj: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10 .

<sup>48</sup> Zakon o finansiranju političkih stranaka, "Službeni glasnik BiH" broj 22/00 i 102/09.

<sup>49</sup> Transparency International BiH, *Finansiranje političkih partija u BiH*, 2010, str. 16, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>50</sup> Transparency International, *Global Corruption Barometer 2010*, dostupno na [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010).

<sup>51</sup> Transparency International BiH, *CRINIS studija – Istraživanje transparentnosti finansiranja političkih stranaka u BiH*, 2010, dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>52</sup> GRECO, *Treći krug evaluacije – Evaluacijski izvještaj za Bosnu i Hercegovinu – Transparentnost*

## 4. MEĐUNARODNE OBAVEZE BOSNE I HERCEGOVINE NA POLJU BORBE PROTIV KORUPCIJE

BiH je ratifikovala niz međunarodnih instrumenata koji sadrže opšteprihvaćene međunarodne standarde u oblasti antikorupcije. To su UN Konvencija protiv korupcije, UN Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Krivično-pravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope, Građansko-pravna konvencija o korupciji Vijeća Evrope, Konvencija o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenoga krivičnim djelom.

U okviru preuzetih međunarodnih obaveza u oblasti borbe protiv korupcije neke od aktivnosti su posebno važne za efikasno suzbijanje korupcije, a to su, između ostalog: promovisanje integriteta u javnom i privatnom sektoru, inkriminisanje oblika korupcije, uspostava posebnih tijela za suprotstavljanje korupciji, oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom, zaštita svjedoka, žrtava i osoba koje sarađuju s pravosuđem.

### 4.1. Promovisanje integriteta u javnom i privatnom sektoru i integritet javnih zvaničnika i službenika

BiH još uvijek nema Etički kodeks za državne službenike na državnom nivou, mada je nacrt Etičkog kodeksa pripremljen od strane Agencije za državnu službu BiH i predat Vijeću ministara na konačno usvajanje.<sup>53</sup> Na nivou RS usvojene su izmjenjene koje se odnose na ograničavanje prelaska državnih službenika u privatni sektor, a Etički kodeks državnih službenika Federacije BiH je dopunjen 2009. godine tako da uključuje izričite reference na etička pitanja i rizike od korupcije.<sup>54</sup>

Od suštinske je važnosti za unapređenje transparentnosti i odgovornost javnih institucija, te unapređenje i zaštitu građanskih i političkih prava adekvatno obezbjeđivanje pristupa informacijama. S tim u vezi, može se konstatovati da se zakoni o slobodi pristupa informacijama još uvijek neadekvatno provode. Kao glavne prepreke u primjeni navode se, između ostalog, visok stepen needuciranosti osoblja u javnim tijelima, nerazumjevanje zakona, neuspostavljena struktura javnih tijela za

*finansiranja političkih partija (Tema II)*, 27.05.2011., dostupno na <http://msb.gov.ba/dokumenti/strateski/?id=6244>.

<sup>53</sup> Prema dostupnim podacima, donesen je Etički kodeks Ureda koordinatora za reformu javne uprave, u Federaciji BiH je donesen Etički kodeks za državne službenike u FBiH (Agencija za državnu službu FBiH), Vlada Republike Srpske je donijela Kodeks ponašanja državnih službenika RS, u Brčkom postoji Etički kodeks BD, Transparency International *Analiza provedbe Strategije – Treći periodični izvještaj*, 2011, str. 9.

<sup>54</sup> GRECO Drugi krug Evaluacije, *Dodatak na Izvještaj o usaglašenosti za Bosnu i Hercegovinu*, preporuka VIII, 2011 dostupan na [www.msb.gov.ba](http://www.msb.gov.ba).

implementaciju zakona, loša obrazloženja odluka donesenih po zahtjevu za pristup informacijama, nedonošenje odluka u rokovima utvrđenim zakonom, nepoštivanje zakonske odredbe o formi odlučivanja (pismeno rješenje sa svim elementima shodno odredbama zakonâ o upravnom postupku). Nadalje, jedna od uočenih slabosti javnih organa je prikupljanje, sistematizovanje i vođenje statističkih podataka.<sup>55</sup> Zakoni o slobodi pristupa informacijama FBiH i RS nisu međusobno usklađeni, što dovodi do njihove nedosljedne i selektivne primjene.<sup>56</sup> Na državnom nivou, izmjenama i dopunama iz 2009. godine su uvedene kazne i prekršajni postupci za institucije koje ne postupaju prema Zakonu.<sup>57</sup> Međutim, odredbe koje se odnose na izuzetke od Zakona još uvijek uzrokuju značajne probleme, s obzirom da se ova kategorija informacija najčešće zloupotrebljava i omogućava netransparentno ponašanje javnih institucija.

## 4.2. Inkriminisanje pojedinih pojavnih oblika korupcije

BiH još nije potpisala niti ratifikovala Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji Vijeća Evrope. Krivično zakonodavstvo u BiH je mijenjano nekoliko puta kako bi se bolje uskladilo sa međunarodnim zahtjevima. Posljednja reforma 2010. godine je uključivala određene izmjene i dopune na nivou entiteta i Brčko Distrikta u vezi sa krivičnim djelima povezanim sa korupcijom (npr. definicija službene osobe, međunarodna dimenzija podmićivanja, odredbe oduzimanja, itd.),<sup>58</sup> da bi se njihove odredbe uskladile sa onima na državnom nivou.<sup>59</sup> Zakonodavni okvir je poboljšan u smislu uvođenja u krivično zakonodavstvo odredbi koje olakšavaju procesuiranje korupcije u praksi, kao što su proširena konfiskacija, te primjena posebnih istražnih radnji na sva krivična djela korupcije.<sup>60</sup> Međutim, zbog neusklađenosti unutrašnjeg krivičnog zakonodavstva na različitim razinama vlasti, posebno u pogledu

<sup>55</sup> Prezentacija Ombudspersona za ljudska prava Jasminke Džumhur održana na Okruglom stolu koji je TI BiH organizovao povodom Međunarodnog dana slobode pristupa informacijama, 28.09.2011.godine.

<sup>56</sup> Zakon o slobodi pristupa informacijama FBiH navodi da su državni organi obavezni odgovoriti podnosiocu zahtjeva (u formi odluke), dok u RS ne postoji takva odredba, te od kooperativnosti državnog organa zavisi da li će se primjenjivati analogija sa Zakonom o upravnom postupku RS, a žalba tretirati kao pravni lijek u slučajevima kršenja Zakona o slobodi pristupa informacijama. Praksa takođe uvodi standardnu proceduru podnošenja žalbe drugostepenom organu, te ishod većinom zavisi od kooperativnosti i poznavanja zakona istog.

<sup>57</sup> Vidj, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o slobodi pristupa informacijama u BiH "Službeni glasnik broj:102/09.

<sup>58</sup> Ovi amandmani su usvojeni od strane Brčko Distrikta 17.06., od strane Republike Srpske 06.07. i od strane Federacije Bosne i Hercegovine 08.07.2010. godine. Oni su stupili na snagu početkom augusta 2010. godine.

<sup>59</sup> GRECO *Treći evaluacijski izvještaj – tema II*

<sup>60</sup> Vidjeti Izvještaj o poštivanju, Drugi krug evaluacije za Bosnu i Hercegovinu i Dodatak (Greco RC-II (2008) 7E).

krivičnog djela uzimanja/davanja dara i pitanja nadležnosti, potrebno je dodatno usaglašavanje izvjesnog broja inkriminacija sa preuzetim obavezama.<sup>61</sup>

### 4.3. Uspostavljanje posebnog tijela za borbu protiv korupcije

Usvajanjem Zakona o Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u decembru 2009. godine formalno je ispunjen uslov formiranja posebnog tijela specijalizovanog za borbu protiv korupcije, predviđen članom 20 Krivičnopravne konvencije o korupciji Vijeća Evrope i članom 6 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Pomenute konvencije nalažu da Agencija prije svega treba da bude nezavisna, i politički i finansijski, te da ima obrazovan i stručan kadar za efikasno suzbijanje korupcije. Međutim, ni dvije godine nakon usvajanja ovog Zakona, Agencija nije operativna. Nije donesen Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Agenciji, kao ni ostali podzakonski akti o radu Agencije. Nadalje, finansiranje rada Agencije sa trenutnim kapacitetima zasniva se na odlukama o privremenom finansiraju institucija BiH, a istovremeno postojeća projekcija budžeta institucija BiH za period 2011-2012 predviđa finansijska sredstva za 24 uposlenika, što nije dovoljan broj imajući u vidu obim njenih nadležnosti.<sup>62</sup>

### 4.4. Oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom

Oduzimanje imovinske koristi stečene korupcijom je jedan oblik sveukupnih nastojanja nadležnih državnih tijela da se efikasno suprotstavljaju korupciji, te predstavlja standard postavljen Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije, evropskim konvencijama, ali i preporukama GRECO. Oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom u zakonodavstvu u BiH uređeno je na fragmentaran, nesistematičan

<sup>61</sup> U vezi sa ovim, u svom izvještaju GRECO navodi "nedostatak usklađenosti četiri postojeća Krivična zakona u državi (državni nivo, Federacija Bosne i Hercegovine, Republika Srpska i Brčko Distrikt), posebno primjetan kada se govori o kriminalizaciji podmićivanja (materijalni elementi krivičnog djela i primjenjive sankcije) i pitanju nadležnosti. Svi Krivični zakoni dijele veliki broj nedostataka kada se uporede sa odredbama Krivičnopravne konvencije o korupciji (ETS 173) pod razmatranjem. Posebno, mora se osigurati da krivična djela aktivnog i pasivnog podmićivanja u javnom sektoru pokrivaju sve radnje/propuste do kojih dolazi u obavljanju dužnosti službenog lica, bez obzira da li su unutar njegovih/njenih službenih nadležnosti ili ne. Definicija stranih i međunarodnih službenih lica se treba proširiti jer trenutno pokriva samo one osobe koje rade u Bosni i Hercegovini. Nedostatak sudskih odluka u vezi sa podmićivanjem u privatnom sektoru rezultira sa sukobljenim tumačenjima postojećih odredbi i njihovog obima, do stepena kada je upitno da li je podmićivanje u privatnom sektoru stvarno pokriveno državnim zakonom. Slično tome, aktivna trgovina uticajem treba da bude kriminalizirana", GRECO, *Treći evaluacijski izvještaj za Bosnu i Hercegovinu, Tema I*, 27.05.2011., dostupno na [www.msb.gov.ba](http://www.msb.gov.ba).

<sup>62</sup> Vidjeti Transparency International BiH, *Analiza provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014, Treći periodični izvještaj*, decembar 2011, str. 18



i neefikasan način. U Krivični zakon BiH uvedena je odredba člana 110a koja omogućava tzv. prošireno oduzimanje imovinske koristi, tako što propisuje da sud “može oduzeti i onu imovinsku korist za koju tužilac pruži dovoljno dokaza da se opravdano vjeruje da je takva imovinska korist pribavljena izvršenjem ovih krivičnih djela, a počinitelj nije pružio dokaze da je korist pribavljena zakonito”. Takva rješenja postoje i u krivičnim zakonima FBiH i Brčko Distrikta,<sup>63</sup> dok je na području RS 25.01.2010. godine usvojen Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela.<sup>64</sup> Ovaj Zakon predviđa i formiranje specijalne agencije za upravljanje ilegalnim prihodima.<sup>65</sup> Imajući u vidu prethodno navedene izmjene, ključni nedostatak materijalno-pravnog uređenja je činjenica da institut proširenog oduzimanja nije jednako prisutan u zakonodavstvima oba entiteta. Naime, FBiH i Brčko Distrikt BiH su uskladili svoje krivične zakone sa odredbom iz KZ BiH, dok je u RS donesen poseban propis o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom što ukazuje na neujednačen pristup u ovoj oblasti. Analiza propisa iz područja izvršnog prava također je pokazala da ne postoje adekvatni zakonski, institucionalni i drugi potrebni mehanizmi za efikasno izvršenje odluka o oduzimanju imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom.<sup>66</sup> Što se tiče oduzimanja ilegalno stečene imovine, tokom 2010. godine imovina je oduzeta u ukupno 220 predmeta u iznosu od oko 17 miliona KM, od čega je 10 miliona oduzeto odlukama Suda BiH, s tim da nisu dostupni podaci koji iznosi su oduzeti u slučajevima krivičnih djela korupcije.<sup>67</sup>

#### 4.5. Zaštita svjedoka

Zaštita svjedoka se ostvaruje sa nekoliko različitih instrumenata krivičnog, upravnog, građanskog i drugih grana prava. Vijeće ministara BiH je na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH osnovalo Radnu grupu za izradu Nacrta zakona o programu

<sup>63</sup> Član 114a Krivični zakon FBiH, “Službene novine Federacije BiH”, broj: 42/10; Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona BD BiH, “Službeni glasnik BD BiH” broj: 2/10.

<sup>64</sup> Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, “Službeni glasnik RS”, broj:12/10.

<sup>65</sup> GRECO, Drugi krug evaluacije, *Dodatak na Izvještaj o usaglašenosti za Bosnu i Hercegovinu*, 01.04.2011., dostupno na [www.msb.gov.ba](http://www.msb.gov.ba); za detalje vidi Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, dostupno na [www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=133&kat=10&vijest=3301](http://www.narodnaskupstinars.net/latn/?page=133&kat=10&vijest=3301).

<sup>66</sup> Transparency International BiH, *Oduzimanje imovinske koristi pribavljenjem počinjenjem koruptivnih krivičnih djela analiza pravnog okvira u Bosni i Hercegovini*, 2011, dostupno na [www.ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Oduzimanje-imovinske-koristi-pribavljenjem-pocinjenjem-koruptivnih-krivicnih-dijela-u-BiH.pdf](http://www.ti-bih.org/wp-content/uploads/2011/03/Oduzimanje-imovinske-koristi-pribavljenjem-pocinjenjem-koruptivnih-krivicnih-dijela-u-BiH.pdf).

<sup>67</sup> Transparency International BiH, *Pravosuđe u BiH još uvijek neefikasno u procesuiranju korupcije*, 16.06.2011, saopštenje za javnost, dostupno na [www.ti-bih.org/4183/pravosuđe-u-bih-jos-uvijek-neeefikasno-u-procesuiranju-korupcije/](http://www.ti-bih.org/4183/pravosuđe-u-bih-jos-uvijek-neeefikasno-u-procesuiranju-korupcije/).

zaštite svjedoka u BiH, koji je trenutno u fazi usaglašavanja sa mišljenjima nadležnih institucija.<sup>68</sup> BiH još uvijek nema usvojen Zakon o zaštiti “zviždača”. I pored određenih normativnih aktivnosti na zaštiti prijavitelja korupcije kao što su npr. odredbe o imunitetu u krivičnim postupcima, te dopune Etičkog kodeksa za javne službenike u Republici Srpskoj, sveobuhvatan sistemski pristup ovoj problematici je izostao.<sup>69</sup>

## 5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Iako je BiH postigla određeni napredak na polju borbe protiv korupcije, usvajanjem bitnih antikorupcijskih zakona, još uvijek je čeka dug put harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa međunarodnim antikorupcijskim standardima. Rasprostranjenost korupcije u svim sferama javnog i privatnog sektora predstavlja veliku prijetnju daljem razvoju i demokratizaciji zemlje, stoga je od ključnog značaja da se ovom fenomenu pristupi na sveobuhvatan i sistematičan način.

Vlasti u BiH su se proteklih godina samo formalno bavile borbom protiv korupcije, što je rezultiralo činjenicom da je BiH dostigla dramatičan stepen korupcije. U više navrata došlo je do obesmišljavanja postojanja zakona i institucija te do potpunog kolapsa vladavine prava. Izvjesni antikorupcijski napori u zemlji su poduzimani, ali nedovoljna uključenost društva i njegove podrške, nesistematičnost, nekoordiniranost, odsustvo odlučnog pristupa i političke volje na reduciranju korupcijskih praksi rezultiralo je endemskim razmjerama korupcije u BiH.

Glavni izazov u BiH predstavlja efikasno provođenje zakonodavstva, što su potvrdili i nalazi relevantnih domaćih i međunarodnih istraživanja. Ako se posmatraju pojedine oblasti koje su od izuzetnog značaja u okviru sveukupnih napora u borbi protiv korupcije, može se s pravom konstatovati da je u BiH vidljiv trend stagnacije. Postojeći mehanizmi za borbu protiv korupcije se neadekvatno provode, korupcija na najvišim nivoima vlasti i politike se ne procesuiraju, a istrage ne rezultiraju optužnicama niti osuđujućim presudama. S druge strane, nalazi revizorskih izvještaja nemaju dovoljan uticaj na upravljanje javnim finansijama, a i nezavisnost institucija za reviziju je ugrožena.

Mnogobrojni su razlozi za ovakvo stanje, međutim sigurno je da prvo mjesto na listi uzročnika zauzima odsustvo realne političke volje da se problem korupcije počne

<sup>68</sup> Transparency International BiH, *Analiza provedbe Strategije za borbu protiv korupcije 2009-2014 - Treći periodični izvještaj*, str. 18., dostupno na [www.ti-bih.org/publikacije/](http://www.ti-bih.org/publikacije/).

<sup>69</sup> Ibid. Kao jedan od kratkoročnih ciljeva (do kraja 2010 godine) Strategija nalaže da se kreiraju “procedure u svim javnim institucijama kojim bi se garantiralo da nijedan javni službenik ili klijenti javne uprave ne postanu žrtvom zbog dobronamjernog otkrivanja nepravilnosti”, a kao jedan od srednjoročnih ciljeva (do kraja 2012) da se uspostavi “zakonodavnopравни okvir za zaštitu osoba koje ukazuju na nepravilnosti u obavljanju javnih dužnosti (prijavitelji).“

rješavati. Izuzetno je važno da se pređe iz faze deklarativnog zalaganja i podrške za borbu protiv korupcije u izvršnu fazu po pitanju antikorupcijskih aktivnosti, kako je to slučaj u susjednim zemljama, prije svega Hrvatskoj i Srbiji. Imajući u vidu mnogo-brojne međunarodne obaveze koje je BiH preuzela, borba protiv korupcije zahtijeva prevashodno koordinisan i strateški pristup, te poboljšanje institucionalne saradnje na različitim nivoima vlasti s ciljem efikasnijeg sprječavanja i kažnjavanja krivičnih djela korupcije.

Sistemska pristup borbi protiv korupcije bi trebao da ide u više pravaca. Prvo, na legislativnom nivou, neophodno je adekvatno provoditi postojeće zakone kao i izvršiti korekcije zakonskog okvira tamo gdje je to potrebno s ciljem harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa relevantnim međunarodnim standardima i obavezama. Na institucionalnom planu, potrebno je jačati kapacitete institucija, s obzirom da to predstavlja predušlov efikasne primjene zakona. U ovom kontekstu, ključno je osnažiti institucije koje trebaju da budu stub nezavisnosti i apolitičnosti u istinski demokratskim društvima, a u cilju efikasnijeg obavljanja i ispunjavanja njihovih zadataka, a tu se prije svega misli na CIK, Ured za reviziju, Agenciju za javne nabavke, Agenciju za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, i dr. I kao treće, na planu prevencije i edukacije javnosti, potrebno je uložiti dodatne napore. Strategija za borbu protiv korupcije u komponenti 2 “Prevencija, edukacija i obuka javnosti” predviđa mnoštvo preventivnih mjera u cilju jačanja transparentnosti, reforme javne uprave i odgovornosti. Bitno je istaći da je prevencija korupcije kontinuiran zadatak koji se ne iscrpljuje jednokratnim aktivnostima nego sistematskom i sveobuhvatnom angažmanu države i cijelog društva. Neophodno je ubrzati aktivnosti na uspostavi i formiranju Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, koja će imati dovoljno materijalnih i kadrovskih resursa da preuzme ulogu vodećeg antikorupcijskog tijela u BiH.

Dakle, hitno su potrebne konkretne akcije na procesuiranju najtežih oblika korupcije kako bi se izbjeglo potpuno urušavanje pravnog poretka i institucionalnog okvira. Borba protiv korupcije mora postati prioritet političkih elita, ali ne samo u deklarativnom smislu. Svakako, treba imati u vidu i činjenicu da se borba protiv korupcije ne može voditi samo koristeći tzv. “top-down” pristup; građani treba da pokažu veću svijest o uzrocima i štetnim posljedicama korupcije po cijelo društvo, te da vrše stalan pritisak i zahtijevaju više odgovornosti i transparentnosti od legitimno izabranih zvaničnika. Samo koordinisani i sistematični naponi, koji uključuju sve segmente društva, mogu rezultirati značajnijim efektima i napretkom na polju borbe protiv korupcije. Fenomen korupcije je moguće kontrolisati podizanjem svijesti građana, civilnog društva, nezavisnih medija, odnosno samo ako mu se ozbiljno suprotstave svi segmenti društva. Pretpostavka jeste imati prosvijećeno i odlučno političko vodstvo, ali nužan je i visoki nivo svjesnosti i podrške javnosti, što predstavlja ujedno i najteži element jednačine.

## KRIVIČNA DJELA POČINJENA IZ MRŽNJE: REGULATIVA I PRAKSA U BIH

### 1. UVOD

Sintagme kakve su govor mržnje, “zapaljivi” govor, širenje međuetničke netrpeljivosti i tenzija, antisemitizam ili islamofobija često se mogu čuti u bosanskohercegovačkoj (bh.) javnosti. Kada se uzmu u obzir temeljne karakteristike bh. društva – kao što su još uvijek snažni odjeci konflikta okončanog prije šesnaest godina, etnička ustavno-politička struktura, dominacija kolektivnih identiteta, podijeljenost društva po etničkim linijama, medijska isključivost, monoetnički narativi o proteklom ratu, te monoetnički obrazovni sistemi – najrazličitiji akti bazirani na mržnji i predrasudama (od govora mržnje do fizičkih napada) čine se kao sastavni dio postkonfliktnog paketa u BiH, prije nego anomalije tranzicijskog političkog sistema. S jedne strane, svaka od pomenutih kategorija zvuči dovoljno ozbiljno i zabrinjavajuće da označi suštinu u demokratskim državama nepoželjnog ponašanja, pa nije iznenađujuće da se sve ove kategorije u javnom govoru često koriste kao sinonimi. S druge strane, pak, razumijevanje prirode djela zasnovanih na mržnji i predrasudama i njihova odgovarajuća kategorizacija od suštinske su važnosti jer određuju arsenal mogućih zakonskih i drugih mjera usmjerenih na njihovo suzbijanje.

Temeljna namjera ovog teksta je da elaborira najznačajnije koncepte vezane za zakonsku regulaciju i borbu protiv mržnje i predrasuda, ocrta njihove međusobne razlike i odnose, te da, barem u naznakama, a na osnovu oskudnih dostupnih izvora, utvrdi situaciju u BiH u ovoj kompleksnoj oblasti u svjetlu međunarodnih standarda i komparativnih iskustava. Kroz prizmu krivičnih djela počinjenih iz mržnje kao primarnog fokusa analize, i usvajajući postavku prema kojoj specifični društveni kontekst u BiH diktira i snažniju intervenciju u domenu krivičnopravne regulacije izražavanja mržnje i predrasuda, ovaj dio izvještaja će ukazati i na osnovne nedostatke i nekonzistentnosti zakonskog okvira i prakse u BiH u tom domenu.

Ova tema ima poseban i očigledan značaj prije svega zbog situacije u BiH, u kojoj najrazličitiji incidenti bazirani na predrasudama i mržnji ne jenjavaju ni 16 godina nakon okončanja rata. Pored toga, krivičnopravna regulacija mržnje i predrasuda, pored toga što je stvar sve evropskog konsenzusa, direktno je vezana za obaveze BiH u kontekstu implementacije Konvencije UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Stoga je važno utvrditi u kojoj mjeri BiH prati pomenute regionalne i globalne standarde.

Što se, pak, forme teksta tiče, relativno opširna uvodna razmatranja o samom konceptu krivičnih djela počinjenih iz mržnje i principima njihove zakonske regulacije motivirana su prije svega promotivnom dimenzijom ovog teksta, ali i Izveštaja kao cjeline. Naime, u situaciji koju karakteriše nedostatak relevantne literature o ovom pitanju u bh. kontekstu, te često isticano nepoznavanje i nerazumijevanje ove kompleksne materije, ne samo u općoj javnosti, već i među profesionalcima u bh. pravosuđu, takva elaboracija temeljnih koncepata čini se višestruko korisnom. Nakon tog uvodnog dijela, koji postavlja i okvir za analizu situacije u BiH, slijedi razmatranje kvaliteta i opsega bh. regulative u ovom domenu, ograničenja u njenoj implementaciji, te drugih komplementarnih mjera koje su nužne u efikasnoj borbi protiv mržnje i predrasuda u bh. kontekstu. Preporuke kojima tekst završava identificiraju neke od prioritarnih koraka koje je potrebno poduzeti u kontekstu krivičnih djela počinjenih iz mržnje u BiH.

## 2. DEFINICIJA I RAZGRANIČENJE U ODNOSU NA SRODNE KONCEPTE

Regulativa u ovoj oblasti, koja vodi porijeklo iz aktivizma pokreta za ravnopravnost u SAD u šezdesetim i sedamdesetim godinama, dobila je na intenzitetu i značaju tek u posljednjih dvadesetak godina.<sup>1</sup> Ipak, na međunarodnom planu ne postoji konsenzualna definicija takvih krivičnih djela koje zbog svoje specifične prirode dobijaju karakter krivičnih djela počinjenih iz mržnje. U mnoštvu sličnih, radna definicija krivičnih djela počinjenih iz mržnje koju je razvio OSCE-ov Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) vrijedna je zbog njene preciznosti, ali i zbog autoriteta institucije koja ju je utvrdila. Definicija se sastoji od dva suštinska elementa:

*“Dio A) Svako krivično djelo, uključujući djela protiv lica i imovine, u kojem su žrtva, prostor ili meta izabrani na osnovu njihove stvarne ili percipirane veze, povezanosti, pripadnosti, podrške ili članstva u grupi definisanoj u dijelu B.*

<sup>1</sup> Vidjeti općenito npr. Ryan D. King, *Hate Crimes: Perspectives on Offending and the Law*, u Marvin D. Krohn et al. (ur.), *Handbook on Crime and Deviance*, *Handbooks of Sociology and Social Research*, (New York: Springer, 2009), str. 525-549.

Dio B) *Grupa može biti zasnovana na njihovom stvarnom ili percipiranom rasnom, nacionalnom ili etničkom porijeklu, jeziku, boji kože, religiji, spolu, starosnoj dobi, mentalnoj ili fizičkoj onesposobljenosti, seksualnoj orijentaciji ili nekom drugom sličnom faktoru.*<sup>2</sup>

Dakle, elementi ovog krivičnog djela su: radnja koja je krivičnim zakonom već definisana kao krivično djelo, te pristrasnost, odnosno motiv koji se sastoji u tome da je počinitelj krivičnog djela odabrao žrtvu upravo zbog njene zaštićene karakteristike (rasa, etnicitet, religija, seksualna orijentacija i sl.). Pritom, treba imati u vidu da je "Motiv zločina iz mržnje ... relevantan za ... krivično djelo koje je već propisano zakonom. Taj motiv, međutim, nije zabranjen sam po sebi. On implicira [npr.] povećanu kaznu samo onda kada je izražen u vidu kriminogenog ponašanja."<sup>3</sup>

Ono što je važno jeste da u izvršenju takvog krivičnog djela nema elemenata ličnog animoziteta, te je žrtva posve slučajna, u smislu da je svaki pripadnik konkretne grupe, iz perspektive počinioca, jednako dobra i jednako legitimna meta. Drugim riječima, žrtve se kod takvih krivičnih djela biraju "na osnovu onoga što one predstavljaju, a ne onoga ko su one. Poruka koja se prenosi je upućena ne samo žrtvi, nego i široj zajednici čiji je član ta žrtva."<sup>4</sup> Upravo zbog te grupne dimenzije, krivična djela počinjena iz mržnje se ponekad nazivaju i simbolička krivična djela. Istovremeno, takva djela su uvijek i nužno *politička* u naravi, jer se njima šalje poruka koja uveliko prevazilazi okvire odnosa dvaju individua. Štoviše, često se upravo taj javni, politički aspekt takvog krivičnog djela namjerno koristi kako bi se poslala određena poruka javnosti ili njenom dijelu.

Pojedinci i grupe koje su najviše izložene napadima ove vrste variraju od države do države: u nekim slučajevima su to dominantno npr. Jevreji ili muslimani, u drugim pripadnici nacionalnih manjina ili novih religija, u trećim pripadnici LGTB zajednice itd. No, važno je istaći da je iz pomenute definicije evidentno da i osobe koje se udružuju sa tim grupama, koje ih podržavaju ili se zalažu za njihova prava, mogu biti žrtve u kontekstu zločina iz mržnje. Takođe, ovom definicijom su obuhvaćeni i slučajevi pogrešne percepcije o identitetu – npr. situacije u kojima je heteroseksualna osoba napadnuta zbog pogrešne predodžbe o njenoj homoseksualnosti, sve dok je motiv za izvršenje konkretnog krivičnog djela povezanost sa određenom identitetskom grupom.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> OSCE/ODIHR, *Challenges and Responses to Hate-Motivated Incidents in the OSCE Region (for the period January-June 2006)*, 12.10.2006., dostupno na: <http://www.osce.org/odihhr/21629> (pristupljeno 20.11.2011.).

<sup>3</sup> Theresa Suozzi et al., *Crimes Motivated by Hatred: The Constitutionality and Impact of Hate Crime Legislation in the United States*, Syracuse Journal of Legislation and Policy, No. 1 (1995.), str. 56.

<sup>4</sup> OSCE BiH, *Zakoni o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje: Praktični vodič*, 2009, (inicijalni brojevi stranica nisu označeni), dostupno na: <http://www.osce.org/bs/odihhr/36429> (pristupljeno 20.11.2011.).

<sup>5</sup> Uporedi Ibid., str. 45-47.

Kada je riječ o bh. kontekstu, u kojem dominiraju višestruki i preklapajući identiteti, potrebna je posebna pažnja prilikom utvrđivanja konkretne veze žrtve sa zaštićenom grupom. Kako ističe ODIHR, u mnogim zemljama, uključujući i BiH, jednostavne i čiste kategorizacije krivičnih djela počinjenih iz mržnje su nemoguće, jer je često teško procijeniti da li je žrtva bila napadnuta zbog etničke ili vjerske pripadnosti, ili kombinacije različitih faktora.<sup>6</sup> Ipak, važno je istaći da, u kontekstu ovih krivičnih djela, čiste kategorizacije nisu ni potrebne. Takođe, iz pomenute definicije je vidljivo da ona prevazilazi dilemu koja može postojati u pogledu potrebe za “objektivnom” ili samo percipiranom vezom sa konkretnom zajednicom (dakle, onom viđenom samo iz perspektive izvršioca krivičnog djela počinjenog iz mržnje).

Ovaj krivičnopravni koncept je srodan i nekim drugim pravnim institutima, kakvi su antidiskriminacijsko zakonodavstvo ili govor mržnje. Ipak, za razliku od krivičnih djela počinjenih iz mržnje, ovim drugima nedostaje ključni element: naime, oni ne bi mogli biti procesuirani bez elementa motiva (odnosno identitetske pristrasnosti) – kao “obična” krivična djela. Akt diskriminacije, npr. – koji podrazumijeva neopravdanu razliku u tretmanu osoba u sličnim situacijama, a na osnovu nekog zabranjenog razloga (etniciteta, religije itd.) – ne bi bio nezakonit bez same diskriminatorne osnove. Pored toga, u većini zemalja diskriminacija je pitanje građanskog, a ne krivičnog prava, te je i u tome bitna razlika u odnosu na krivična djela počinjena iz mržnje.

Slično je i sa govorom mržnje. U različitim zemljama ta se kompleksna problematika različito tretira, ali u nekim državama se kažnjava i sam govor koji izražava mržnju, potiče na mržnju ili je uvredljiv za određene grupe.<sup>7</sup> No, ako se eliminiira sam sadržaj – dakle govor – nema osnovnog, “običnog” krivičnog djela, jer je u ovom slučaju uvredljivi govor jedini element krivičnog djela. Ipak, ova razlika nije uvijek tako jednostavna. U slučaju poticanja na krivično djelo, npr., koje je sankcionisano u svim državama OSCE-a, zabranjeni motiv, odnosno pristrasnost, u počinjenju tog djela pretvara sam akt poticanja (dakle, govor) u krivično djelo počinjeno iz mržnje. U tom je slučaju, naime, prisutno i osnovno, obično krivično djelo – poticanje na izvršenje krivičnog djela. Na kraju, konceptualna i praktična veza krivičnih djela počinjenih iz mržnje i govora mržnje, postoji i utoliko što sam govor mržnje prije, u toku ili nakon počinjenja krivičnog djela može biti pokazatelj zabranjenog motiva.

<sup>6</sup> OSCE/ODIHR, *Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses (Annual Report for 2009)*, 2010, str. 20, dostupno na: <http://www.osce.org/odihr/73636?download=true> (pristupljeno 22.11.2011.).

<sup>7</sup> U širu oblast regulacije govora mržnje, pored toga, ubrajaju se i zakoni kojima se zabranjuje negiranje holokausta ili veličanje fašističke ideologije.

### 3. RELEVANTNI MEĐUNARODNI STANDARDI

Međunarodnopravni instrumenti u nekoliko bitnih odredbi afirmišu značaj krivičnopravnog regulisanja mržnje. Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije predviđa da države članice poduzmu hitne i pozitivne mjere osmišljene da eliminišu svako podsticanje ili sam čin propagande zasnovane na idejama rasne, etničke ili općenito superiornosti određene grupe ljudi.<sup>8</sup> Prema autoritativnoj interpretaciji ove važne odredbe, član 4 stav 1 Konvencije,

*“zahtijeva od država članica da uvedu krivičnu sankciju za četiri oblika nedozvoljenog ponašanja: 1. propagiranje ideja zasnovanih na rasnoj superiornosti ili mržnji; 2. poticanje na rasnu mržnju; 3. akte nasilja usmjerene protiv bilo koje rase ili grupe osoba drugačije boje kože ili etničkog porijekla; 4. poticanje na takve akte.”<sup>9</sup>*

Drugi značajan globalni instrument koji reguliše ovu oblast je Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji utvrđuje da će države članice zakonom zabraniti “svako zagovaranje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.”<sup>10</sup>

Relevantni regionalni, odnosno evropski dokumenti su u principu detaljniji, budući da govore ne samo o tome šta je potrebno učiniti na ovom planu, već nude i osnovne smjernice o tome *kako* zakonski regulirati krivična djela počinjena iz mržnje. Tako npr. preporuke Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI) predviđaju, kao jednu od mjera, osiguravanje da su rasistički i ksenofobni akti strogo kažnjivi, i to putem mehanizama kao što su: utvrđivanje krivičnih djela počinjenih na osnovu rasističkih i ksenofobnih motiva kao zasebnih krivičnih djela (krivičnih djela počinjenih iz mržnje); ili omogućavanje da se rasistički i ksenofobni motivi počinioaca posebno uzmu u obzir pri izricanju sankcije za druga krivična djela.<sup>11</sup>

Posebne opasnosti zloupotrebe interneta u kontekstu rasističkih i ksenofobnih aktivnosti prepoznate su u Dodatnom protokolu uz Konvenciju Vijeća Evrope o kom-

<sup>8</sup> Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Rezolucija GS UN 2106 (XX), 21. decembra 1965. (stupila na snagu 4. januara 1969.).

<sup>9</sup> Komitet UN za ukidanje rasne diskriminacije, Opća preporuka br. 15: Organizirano nasilje zasnovano na etničkom porijeklu (42. sesija, 1993), par. 3.

<sup>10</sup> Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Rezolucija GS UN 2200 A (XXI), 16. decembra 1966. (stupio na snagu 23. marta 1976.), član 20, stav 2.

<sup>11</sup> Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI), *General Policy Recommendation No. 1: On Combating Racism, Xenophobia, Antisemitism and Intolerance* (4. oktobar 1996.), dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation\\_n1/Rec01en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n1/Rec01en.pdf) (pristupljeno 20.11.2011.). Uporedi i ECRI, *General Policy Recommendation No. 7: On National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination* (13. decembar 2002.), dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation\\_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n7/ecri03-8%20recommendation%20nr%207.pdf) (pristupljeno 20.11.2011.).



pjuterskom kriminalu.<sup>12</sup> Ovaj dokument, koji je za BiH stupio na snagu 01.09.2006. godine,<sup>13</sup> uvodi obavezu države da kriminalizira sljedeće akte počinjene putem kompjuterskog sistema: distribuciju i stavljanje na raspolaganje rasističkih i ksenofobnih materijala, upućivanje rasistički, etnički ili vjerski motivisanih prijetnji počinjenjem ozbiljnog krivičnog djela prema pripadnicima konkretnih identitetskih grupa, upućivanje rasistički motivisanih uvreda, te poricanje, minimiziranje, odobravanje ili opravdavanje genocida ili zločina protiv čovječnosti.

Dok je pitanje zakonskog regulisanja govora mržnje još uvijek kontroverzno i podložno veoma različitim praksama u državama OSCE-a,<sup>14</sup> rastući evropski konsenzus u pogledu krivičnog regulisanja mržnje se možda najbolje reflektuje u Odluci Vijeća Evropske Unije (EU) o rasističkim i ksenofobnim krivičnim djelima.<sup>15</sup> Ovaj dokument utvrđuje potrebu za jedinstvenim krivičnim pristupom ovom pitanju u cijeloj EU, kako bi se osigurali minimalni zajednički standardi i koordinirana kaznena politika u ovom domenu u svim zemljama članicama.<sup>16</sup> Do 28.11.2010. godine ovi principi su trebali da budu inkorporisani u pravne poretke zemalja članica EU, dok će se Vijeće EU do 28.11.2013. odrediti o tome da li su države ispunile svoje obaveze.<sup>17</sup>

Pored ostalog, ovaj dokument naročito naglašava potrebu da se kao krivična djela predvide javno poticanje na nasilje i mržnju, javna distribucija rasističkih i ksenofobnih materijala, te negiranje ili trivijalizacija genocida i zločina protiv čovječnosti, pri čemu sankcija za ova djela treba da se kreće u rasponu od jedne do tri godine.<sup>18</sup> U slučajevima u kojima je krivično djelo motivisano rasizmom ili ksenofobijom, takav motiv treba da bude utvrđen kao otežavajuća okolnost za sva krivična djela.<sup>19</sup> Pored toga, u Odluci se ohrabruje pokretanje istraga po službenoj dužnosti, a ne na inicijativu same žrtve, zbog njenog mogućeg nepovjerenja, marginaliziranosti i ranjivosti.<sup>20</sup>

<sup>12</sup> CETS No. 189, 28. januar 2003. godine.

<sup>13</sup> Status potpisivanja i ratifikacija od strane država članica dostupan je na <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=189&CM=8&DF=&CL=ENG> (pristupljeno 22.10.2011.).

<sup>14</sup> Vidjeti OSCE BiH, op.cit., fusnota 4, *supra*, str. 21-22. Za pregled i analizu situacije u BiH u kontekstu govora mržnje vidjeti Tijana Cvjetičanin, Sevima Sali-Terzić i Slobodanka Dekić, *Strategije isključivanja: Govor mržnje u bh. javnosti*, dostupno na [http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Strategije\\_isklju\\_ivanja\\_IZVJE\\_TAJ.pdf](http://www.media.ba/mcsonline/files/shared/Strategije_isklju_ivanja_IZVJE_TAJ.pdf) (pristupljeno 21.12.2011.).

<sup>15</sup> Okvirna odluka Vijeća Evropske unije br. 2008/913/JHA (o borbi protiv određenih oblika i izraza rasizma i ksenofobije putem krivičnog prava), 28. novembar 2008., dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:328:0055:0058:EN:PDF> (pristupljeno 20.10.2011. godine).

<sup>16</sup> Ibid, Preambula, par. 5.

<sup>17</sup> Ibid., član 10, stav 1 i 2.

<sup>18</sup> Ibid, član 3, stav 2.

<sup>19</sup> Ibid., član 4.

<sup>20</sup> Ibid., Preambula, par. 11. Uporedi takođe ECRI, General Policy Recommendation No. 1, op. cit.

Naročito je značajno naglasiti da za pomenuta krivična djela predviđena Odlukom mogu biti odgovorne i pravne osobe, odnosno njihovi predstavnici, pri čemu su predviđene i odgovarajuće sankcije za pravna lica, kao što su gubitak prava na finansiranje iz javnih sredstava i sudski nadzor.<sup>21</sup> Naravno, ova odluka ne propušta naglasiti da sve mjere koje budu poduzete u ovoj oblasti ne smiju biti u suprotnosti sa temeljnim ljudskim pravima i slobodama, kakve su sloboda okupljanja i sloboda govora te, naročito, medijske slobode.<sup>22</sup>

Svi međunarodni instrumenti kojima se predviđa uvođenje krivičnopravne zaštite u ovom domenu eksplicitno ili implicitno uvažavaju kulturne, istorijske i političke specifičnosti različitih država i prihvataju činjenicu da “puna harmonizacija zakonskih rješenja u ovoj oblasti trenutno nije moguća.”<sup>23</sup> Tako je, npr., razumljivo da je vrijednost slobode govora u SAD gotovo apsolutna i onemogućava kriminalizaciju čak i najozbiljnijih oblika rasističkog i ksenofobnog govora, dok je u Njemačkoj, npr., sasvim razumljiv imperativ zabrane propagiranja nacističkih ideja. O slobodi procjene država u ovom domenu govori i pomenuta odluka Vijeća EU, koja predmet vlastite regulacije najprije definiše kao “mržnju zasnovanu na rasi, boji kože, religiji, naslijeđu, nacionalnom ili etničkom porijeklu.”<sup>24</sup> No, istovremeno se priznaje pravo pojedinih država članica da, u skladu sa svojim specifičnostima, prošire zaštitu kako bi obuhvatili i druge karakteristike, kakve su društveni status ili politička ubjeđenja.<sup>25</sup> Ipak, treba imati u vidu da je balansiranje specifičnih vrijednosti određenog društva sa utvrđenim standardima ljudskih prava u ovom domenu, kao i osiguravanje odgovarajuće ravnoteže između različitih ljudskih prava (naročito slobode izražavanja i zaštite od rasne diskriminacije) u pravilu kompleksan poduhvat, o čemu rječito govori i jurisprudencija međunarodnih sudskih<sup>26</sup> i kvazisudskih institucija.<sup>27</sup>

<sup>21</sup> Ibid., član 6.

<sup>22</sup> Ibid., član 7.

<sup>23</sup> Vidjeti Okvirna odluka Vijeća Evropske unije, op.cit., preambula, par. 6.

<sup>24</sup> Ibid., preambula, par. 9.

<sup>25</sup> Ibid., preambula, par. 10.

<sup>26</sup> Vidjeti npr. Evropski sud za ljudska prava, *Jersild protiv Danske*, ap. br. 15890/89, 23. septembar 1994.

<sup>27</sup> Vidjeti npr. Komitet UN-a za ljudska prava, *Faurisson protiv Francuske*, komunikacija br. 550/1993, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996).

#### 4. MEHANIZMI KRIVIČNOPRAVNOG REGULISANJA MRŽNJE I MJERE USMJERENE NA NJENO ELIMINISANJE U KOMPARATIVNOJ PERSPEKTIVI

Specifične zakonske mjere koje se odnose na problematiku krivičnih djela počinjenih iz mržnje i govora mržnje jedna su od tri ključne oblasti regulacije predrasuda ili mržnje u evropskom kontekstu – zajedno sa legislativom kojom se zabranjuje fašistička ideologija i antidiskriminacijskim zakonodavstvom.<sup>28</sup>

Nakon intenzivnog višegodišnjeg angažmana u ovoj oblasti, ODIHR je identificirao tri zasebna ali međusobno usko povezana područja koja zahtijevaju posebnu pažnju u borbi protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje: potreba za efektivnim odgovorom agencija za provođenje zakona, značaj adekvatnog prikupljanja podataka i statistike, te potreba za odgovarajućom legislativom i njenom efektivnom implementacijom.<sup>29</sup> Odluka Vijeća ministara OSCE-a iz 2009. godine još detaljnije ocrtava parametre i glavne aspekte politika za borbu protiv zločina iz mržnje. Tu se države članice pozivaju, *inter alia*, da vode, prate i objavljuju statistiku krivičnih djela počinjenih iz mržnje; da osiguraju odgovarajuću krivičnopravnu zaštitu protiv takvih djela; da poduzimaju mjere kojima će se ohrabriti žrtve takvih zločina da ih prijavljuju, uz podršku organizacija civilnog društva; treninge i kampanje podizanja svijesti za policijske organe, tužilaštva i sudove u ovoj oblasti, kao i za širu javnost i za potencijalne žrtve; te da žrtvama krivičnih djela počinjenih iz mržnje osiguraju efikasan pristup pravdi.<sup>30</sup> Dakle, opseg mjera u ovoj oblasti je veoma širok i ne zadržava se na krivičnompravnoj dimenziji, o čemu govori i pomenuta opća preporuka ECRI br. 1, koja takođe pridaje jednak značaj preventivnim aktivnostima u domenu promocije i edukacije kao i krivičnompravnom regulisanju.

U principu, u manjem broj država u regiji OSCE-a (npr. SAD ili Velika Britanija), postoje zasebna, konkretna krivična djela koja sadrže motiv pristrasnosti.<sup>31</sup> U većini zemalja OSCE-a, s druge strane, krivična djela počinjena iz mržnje su regulisana na način da zabranjeni motiv predstavlja otežavajuću okolnost pri izricanju krivičnopravne sankcije. Pritom, odredba o motivu kao otežavajućoj okolnosti može biti opća, tj. da se odnosi na veći broj ili sva krivična djela (kao npr. u Velikoj Britaniji), ili

<sup>28</sup> Uporedi Jo Goodey, *Racist Crime in the European Union: Historical Legacies, Knowledge Gaps, and Policy Development*, u: Joanna Goodey i Kauko Aromaa (ur.) *Hate Crimes* (zbirka radova prezentiranih 2007. i 2008. godine na Kriminološkim simpozijima u Štokholmu), Helsinki 2008.

<sup>29</sup> OSCE/ODIHR 2006., op. cit., fusnota 2.

<sup>30</sup> Vijeće ministara OSCE-a, Odluka br. 9/09 (Borba protiv zločina iz mržnje), MC.DEC/9/09, 02. decembar 2009.

<sup>31</sup> OSCE BiH 2009, op. cit., fusnota 4, str. 26-27.

specifična, tj. vezana samo za određena krivična djela (npr. ubistvo ili nanošenje teške tjelesne povrede). Slično je i u SAD. Zanimajući specifičnosti i neznatne razlike, većina država SAD, kriminalizujući djela počinjena iz mržnje, u svojim zakonskim rješenjima predviđa jednu od tri opcije: 1. utvrđuju zločin iz mržnje kao zasebno krivično djelo; 2. automatski povećavaju sankciju za krivična djela motivisana zabranjenim predrasudama; ili 3. ostavljaju diskreciono pravo sudovima da povećaju kaznu u slučajevima u kojima je motiv krivičnog djela mržnja.<sup>32</sup>

Prednost utvrđivanja krivičnog djela počinjenog iz mržnje kao zasebnog krivičnog djela je svakako u naglašavanju društvene osude takvih djela. Osnovni nedostatak ovakvog pristupa u domenu regulative leži u tome što je motiv teško i neizvjesno dokazivati, pa može postojati rizik da, ako se ne dokaže i motiv kao bitno obilježje krivičnog djela, ne bude dokazano ni samo djelo.

Kada je riječ o zaštićenim karakteristikama, tj. obilježjima grupnih identiteta koji su obuhvaćeni krivičnim djelima počinjenim iz mržnje, i tu praksa zemalja varira. Gotovo sve zemlje OSCE-a koje u svom krivičnom pravu tretiraju ovu problematiku, npr., obuhvataju krivična djela počinjena iz rasne ili vjerske mržnje, dok najmanji broj njih i onesposobljenost (fizičku ili mentalnu) uključuju u red zaštićenih karakteristika. Osnovna ideja je da se štite nepromjenjive, trajne karakteristike, odnosno one koje je teško promijeniti (kao npr. vjera), te da je pri definisanju konkretne regulative u obzir potrebno uzeti i društveno-istorijski kontekst (istoriju nasilja između grupa, obrasce diskriminacije itd.).<sup>33</sup> Interesantno je napomenuti da npr. Hrvatska ima veoma širok opseg zaštićenih karakteristika definisanih krivičnim zakonom kao otežavajuća okolnost pri izricanju sankcija, a koje uključuju i imovinu, rođenje, obrazovanje i društveni status, kao i "druge karakteristike".<sup>34</sup> Slična je situacija i u BiH, u skladu sa posljednjim izmjenama krivičnog zakonodavstva u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu BiH. Ta je otvorenost u suštini pozitivna, ali može dovesti u pitanje princip pravne sigurnosti i pravne predvidljivosti, jer sudovima i tužiocima ostavlja preveliku slobodu u tumačenju tako široko postavljene odredbe.

Postoji i razlika u pogledu dubine motiva predviđenog samom konceptom ovih krivičnih djela. Tako je u nekim državama zločin iz mržnje samo onaj koji je isključivo motivisan mržnjom ili neprijateljstvom, dok su to u drugim zemljama svi zabranje-

<sup>32</sup> Lu – In Wang, *Hate Crimes Law* (2001), par. 10:3, navedeno u Jeannine Bell, "Deciding When Hate is a Crime: The First Amendment, Police Detectives, and the Investigation of Hate Crime", *Rutgers Race Law Review* br. 4 (2002), str. 37-38.

<sup>33</sup> OSCE BiH 2009, op.cit., fusnota 4, str. 32-33. Uporedi OSCE/ODIHR, *Hate Crimes in the OSCE Region-Incidents and Responses (Annual Report for 2010)*, novembar 2011., str. 18-20, dostupno na [http://tandis.odihr.pl/hcr2010/pdf/Hate\\_Crime\\_Report\\_full\\_version.pdf](http://tandis.odihr.pl/hcr2010/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf) (pristupljeno 1.12.2011.).

<sup>34</sup> OSCE BiH 2009, op.cit., fusnota 4, str. 39.

ni akti koji su bilo djelomično ili u cjelosti motivisani mržnjom.<sup>35</sup> Naravno, motiv je rijetko jedan i jedinstven, već je često prisutna njihova kombinacija. To je naročito slučaj u kontekstima kao što je BiH, u kojima se različiti identiteti (etnički, vjerski, pa i regionalni) preklapaju, i u kojima čak i naizgled trivijalni konflikti, kakvi su npr. sukobi fudbalskih navijača, često imaju etničku dimenziju. No, kako ističe i ODIHR, uvažavajući svu kompleksnost motiva, istraga bi u svim slučajevima u kojima ne postoji direktno priznanje počinioca, trebalo da reflektuje navedenu kompleksnost motiva i prepozna suštinsku dimenziju mržnje.<sup>36</sup>

## 5. KRIVIČNA DJELA POČINJENA IZ MRŽNJE U ZAKONIMA U BIH

### 5.1. Uvodna razmatranja

Kako je elaborirano u dva prethodna poglavlja, međunarodni standardi omogućavaju, pa čak i ohrabruju različit pristup i regulativu u ovoj oblasti, zavisno od historijskih i socijalno-političkih uslova u konkretnoj državi. Stoga ne iznenađuje da različite države imaju i veoma različit opseg mjera zaštite u ovoj oblasti. No, etnički podijeljena društva, kakvo je ono u BiH, zasigurno predstavljaju specifične kontekste u tom smislu. S jedne strane, u takvim državama je “kontrola krivičnih djela počinjenih iz mržnje ... zasnovana na visokom stupnju etničke segregacije”, koji otežava kontakt, a time i umanjuje konflikte između pripadnika različitih grupa. No, to je ujedno i glavni problem: “Budući da građani žive u strogo razgraničenim područjima, postoji veoma malo kooperativne i prijateljske svakodnevne komunikacije između suprotstavljenih strana koja bi uticala na smanjivanje potrebe za sankcionisanjem mržnje.”<sup>37</sup>

U podijeljenim postkonfliktnim društvima, kakva su npr. Sjeverna Irska ili BiH, nedavno okončano međuetničko nasilje i sveprisutne političke i društvene podjele po etničkim linijama stvaraju specifičan kontekst u kojem su incidenti zasnovani na mržnji i predrasudama i rezultat takvog konteksta, ali imaju i strukturalni potencijal za dodatnu politizaciju i eskalaciju.<sup>38</sup> Drugim riječima, “u situacijama kada su odnosi između etničkih, nacionalnih ili religijskih grupa već osjetljivi, krivična djela počinjena

<sup>35</sup> Ibid., str. 47-48.

<sup>36</sup> Ibid., str. 53.

<sup>37</sup> Jack Levin i Gordana Rabrenovic, *Hate Crimes and Ethnic Conflict*, American Bibehavioral Scientist No. 45 (2001), str. 582.

<sup>38</sup> Uporedi Roger Mac Ginty, *Ethno-National Conflict and Hate Crime*, American Bibehavioral Scientist No. 45 (2001), str. 639-653.

iz mržnje mogu da imaju eksplozivan utjecaj.”<sup>39</sup> Tako su npr. i komemoracije i odgovarajući projekti memorijalizacije i odavanja počasti žrtvama konflikta, koje u teoriji mogu imati pozitivan utjecaj na odnose među grupama, u BiH često izvor dodatnih međuetničkih tenzija. Kako ističe ODIHR, etnički motivisani incidenti između Srba i Bošnjaka, npr., redovno se dešavaju za vrijeme julskih komemoracija za žrtve u Srebrenici.<sup>40</sup>

Zbog svega navedenog, opsežnije krivičnopravno regulisanje ove oblasti nameće se kao imperativ i u kontekstu BiH.

Pa ipak, krivični zakoni u BiH, unatoč značajnim intervencijama zakonodavca u ovoj oblasti u posljednjih nekoliko godina, još uvijek nude neujednačenu zaštitu u kontekstu krivičnih djela počinjenih iz mržnje i još ne odgovaraju u potpunosti zahtjevu za konzistentnom, opsežnijom regulativom u ovoj oblasti. To se prije svega odnosi na Krivični zakon Federacije BiH, u kojem mržnja još uvijek nije utvrđena kao otežavajuća okolnost za sva krivična djela, niti je predviđena kao kvalifikatorna okolnost za veći broj težih krivičnih djela. BiH, pored toga, nije poduzela ni neophodne korake kako bi ispunila svoje obaveze u skladu s pomenutim Dodatnim protokolom uz Konvenciju Vijeća Evrope o kompjuterskom kriminalu. Na kraju, niti jednim od krivičnih zakona u BiH nisu predviđene odgovarajuće sankcije za pravne osobe u kontekstu krivičnih djela počinjenih iz mržnje, što znači da BiH ne prati trendove i novije standarde definisane na nivou EU.<sup>41</sup>

## 5.2. Mržnja kao zasebno krivično djelo

Samostalno krivično djelo u domenu mržnje i predrasuda u svim krivičnim zakonima u BiH je definisano na sličan način, kao “izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti među konstitutivnim narodima i ostalima, kao i drugima koji žive ili borave u BiH”<sup>42</sup>, “javno izazivanje... netrpeljivosti među konstitutivnim narodima i ostalima koji žive u Federaciji”<sup>43</sup>, “izazivanje i raspaljivanje nacionalne, rasne ili vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti, ili širenje ideja o superiornosti jedne rase ili naroda nad drugim...”<sup>44</sup>, odnosno “javno izazivanje ili raspaljivanje

<sup>39</sup> OSCE BiH 2009, op. cit., fusnota 4.

<sup>40</sup> OSCE/ODIHR 2010, op.cit., fusnota 6, str. 38.

<sup>41</sup> Vidjeti Okvirna odluka Vijeća Evropske unije, op.cit.

<sup>42</sup> Član 145a, st. 1 Krivičnog zakona BiH, “Službeni glasnik BiH” broj: 03/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 08/10.

<sup>43</sup> Član 163 Krivičnog zakona Federacije BiH, “Službene novine FBiH” broj: 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11.

<sup>44</sup> Član 294a, st. 1 Krivičnog zakona Republike Srpske, “Službeni glasnik RS” broj: 49/03, 108/04, 37/06, 70/06, 73/10.

nacionalne, rasne ili vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti među konstitutivnim narodima i ostalima...<sup>45</sup>

Iz navedenih definicija jasno je vidljiv (bilo eksplicitno ili implicitno) element javnosti, odnosno činjenica da je za postojanje ovog krivičnog djela potrebno da je učinjeno u javnoj sferi. Po logici stvari, izazivanje netrpeljivosti jedino može da se desi na taj način i to je jedna od bitnih distinktivnih karakteristika ovog djela u odnosu druga krivična djela počinjena iz mržnje.

No, vidljive su i nezanemarive razlike: na prvi pogled, definicija ovog krivičnog djela u krivičnim zakonima u BiH je sveobuhvatna, jer u pravilu eksplicitno navodi nacionalne, rasne i vjerske osnove. S druge strane, čini se da fokus na konstitutivne narode u definicijama KZ BiH, KZ FBiH i KZ Brčko Distrikta nepotrebno komplikuje identifikovanje kolektivnih karakteristika i identiteta obuhvaćenih ovom definicijom. Strogo uzevši, nije jasno da li je na i na koji način njima obuhvaćena i kategorija nacionalnih manjina, odnosno šira kategorija “ostalih”. Opravdano se, naime, postavlja pitanje, da li, u sveopćoj kolektivizaciji svih sfera društvenog života u BiH i pojedinci – građani BiH koji ne pripadaju nijednom od zaštićenih etničkih identiteta mogu biti žrtve krivičnih djela počinjenih iz mržnje?<sup>46</sup>

Sljedeći potencijalni problem je dosta široka definicija ovog krivičnog djela, iz koje se može zaključiti da ono može obuhvatati najrazličitije radnje izvršenja, uključujući i određene oblike uvredljivog govora. Naime, treba imati u vidu da je i ODIHR iznio mišljenje da je potrebna preciznija definicija ovakvog djela koja ne bi otvarala prostor za kriminalizaciju uvredljivog govora, koji predstavlja “relativno nizak prag za utvrđivanje krivične odgovornosti”.<sup>47</sup> Istovremeno, i na ovaj se način ugrožavaju principi pravne sigurnosti i pravne predvidljivosti, jer se ne mogu jasno unaprijed utvrditi potencijalne krivičnopravne posljedice određenih oblika ponašanja. Na kraju, tako široka formulacija ovog krivičnog djela (izazivanje mržnje i netrpeljivost) u svim krivičnim zakonima u BiH dovela je do toga da tužilaštva i sudovi imaju veoma različitu praksu u primjeni ove odredbe.<sup>48</sup>

Postoji, takođe, i problem kada je riječ o primjeni ovih odredbi u praksi. Budući da je suštinski isto krivično djelo predviđeno i Krivičnim zakonom BiH i KZ-ovima entiteta i Brčko Distrikta, postavlja se pitanje nadležnosti za njegovo procesuiranje. Iako bi se, po logici stvari, moglo pretpostaviti da je namjera zakonodavca bila da

<sup>45</sup> Član 160 Krivičnog zakona Brčko Distrikta, “Službeni glasnik Brčko Distrikta” broj: 10/03, 45/04, 06/05, 21/10.

<sup>46</sup> Uporedi OSCE/ODIHR, *Opinion on Draft Amendments to the Federation of Bosnia and Herzegovina Criminal Code*, 30.07.2009., par. 23.

<sup>47</sup> Ibid., par. 21.

<sup>48</sup> Lični intervju sa Martom Valinas, pravnom savjetnicom za pravosudnu i pravnu reformu, Misija OSCE-a u BiH, 1.12.2011. godine.

Tužilaštvo BiH procesuirala teže oblike ovog krivičnog djela, to nije vidljivo iz relevantnih odredbi, čak ni u domenu sankcija. Iako u dosadašnjoj ograničenoj praksi procesuiranja ovog krivičnog djela, čini se, nije bilo problema u utvrđivanju nadležnosti (što je, po svemu sudeći, uglavnom posljedica apstiniranja Tužilaštva BiH od značajnijeg angažmana u ovom kontekstu), ovaj potencijalni problem je svakako potrebno riješiti i na nivou zakonske regulative.

Pored toga, politika kažnjavanja za krivično djelo izazivanja mržnje i netrpeljivosti je neujednačena u različitim krivičnim zakonima u BiH. Prema KZ Brčko Distrikta, zakonski opseg kazni za ovo krivično djelo je od jedne do pet godina<sup>49</sup>, KZ BiH i KZ Federacije BiH predviđaju kaznu od tri mjeseca do tri godine<sup>50</sup>, dok KZ RS propisuje novčanu kaznu ili kaznu zatvora do dvije godine<sup>51</sup>. Ako Brčko Distrikt i ima razloga da svoju specifičnu multietničnost brani i većim sankcijama u ovoj oblasti, teško je razumjeti zbog čega bi u Republici Srpskoj sankcije za ovo krivično djelo trebalo da budu niže od onih nivou BiH i FBiH. Ove različite prakse su još evidentnije kada je riječ o različitim kvalifikovanim oblicima ovog krivičnog djela. Samo za jedan oblik ovog djela (naime, situaciju u kojoj ono zaista rezultira neredima i težim posljedicama), kaznena politika u BiH je gotovo ujednačena.<sup>52</sup> U druga dva slučaja tipična za krivično zakonodavstvo u BiH - naime, ako je krivično djelo učinjeno "uz prisilu, zlostavljanje, ugrožavanjem sigurnosti, izvrgavanjem poruzi narodnosnih, etničkih ili vjerskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen obilježja ili grobova", ili zloupotrebom položaja, KZ FBiH, slično kao i KZ BiH i KZ Brčko Distrikta, predviđa kaznu od jedne do deset godina.<sup>53</sup> No, u KZ Republike Srpske je za prvi tip takvog kvalifikovanog djela predviđen znatno manji opseg kazni - od pet mjeseci do pet godina, dok je odredba o povećanoj sankciji za ovo djelo ukoliko je ono učinjeno zloupotrebom položaja potpuno izbrisana posljednjim izmjenama i dopunama Krivičnog zakona.<sup>54</sup>

Naravno, pomenuti problem svakako treba posmatrati u kontekstu šire problemske oblasti neusklađenosti krivičnih zakona u BiH, ali se čini da specifičnosti ovog krivičnog djela i simbolički značaj njegove jednake društvene osude u cijeloj

<sup>49</sup> Krivični zakon Brčko Distrikta, član 160.

<sup>50</sup> Krivični zakon Federacije BiH, član 163, u skladu sa izmjenama i dopunama objavljenim u Sl. novinama FBiH 42/10.

<sup>51</sup> Krivični zakon RS, član 294a.

<sup>52</sup> Od jedne do osam godina u KZ RS, te od jedne do 10 godina u KZ Federacije BiH i KZ Brčko Distrikta.

<sup>53</sup> KZ Federacije BiH, čl. 163, st. 2 i 3. Vidjeti i KZ BiH, član 145a, st. 2 (uz zloupotrebu položaja - od jedne do 10 godina zatvora); KZ Brčko Distrikta, član 160, st. 2 (ako je djelo učinjeno "uz prisilu, zlostavljanje ..." - od jedne do osam godina zatvora), te st. 3 (uz zloupotrebu položaja i ovlaštenja - od jedne do 10 godina zatvora).

<sup>54</sup> Vidjeti KZ RS, čl. 294a (uporediti sa izbrisanim članom 390).



BiH ipak zahtijevaju prioritarnu intervenciju u pravcu usaglašavanja kaznene politike. Drugim riječima, ako imamo u vidu da je riječ o simboličkim krivičnim djelima, i “simboli” njihove društvene osude bi trebalo da budu ujednačeni na nivou cijele BiH.

### 5.3. Mržnja kao otežavajuća okolnost za sva krivična djela

Iako se u općim pravilima za odmjeravanje kazne u svim krivičnim zakonima u BiH ističe da će se i pobude iz kojih je djelo učinjeno uzeti u obzir kao okolnost od značaja pri izricanju sankcije, eksplicitno navođenje mržnje kao motiva i konkretnog utjecaja na kaznu koji isti može imati donedavno nije bilo predviđeno krivičnim zakonima u BiH. U izvještaju objavljenom u februaru 2011. godine, ECRI je istakla da krivični zakoni u BiH treba da se promijene na način da mržnja postane otežavajuća okolnost za sva krivična djela.<sup>55</sup> Ipak, to je do sada učinjeno samo u Krivičnom zakonu Brčko Distrikta i Krivičnom zakonu Republike Srpske. Naime, izmjenama i dopunama krivičnih zakona Brčko Distrikta<sup>56</sup> i Republike Srpske<sup>57</sup> iz 2010. godine, mržnja je utvrđena kao opća otežavajuća okolnost za sva krivična djela, izuzev kvalifikovanih oblika koji već predviđaju teže kažnjavanje.

Prema izmjenama KZ Brčko Distrikta iz 2010. godine, umjesto konkretnog nabiranja pobuda – rasnih, nacionalnih ili vjerskih (što je još uvijek praksa u FBiH) – koristi se općenitije određenje pobude – “iz mržnje”, koja je u članu 2 st. 37 istog zakona definisana kao pobuda “za izvršenje krivičnog djela, propisanog ovim zakonom, koja je u cjelini ili djelimično zasnovana na razlikama po osnovu stvarnog ili pretpostavljenog etničkog ili nacionalnog porijekla, jezika ili pisma, vjerskih uvjerenja, rase, boje kože, pola, spolne orijentacije, političkog ili drugog uvjerenja, socijalnog porijekla, društvenog položaja, dobi, zdravstvenog statusa ili drugih osobina, ili zbog dovođenja u vezu sa osobama koje imaju neku od navedenih različitih osobina.”<sup>58</sup> Gotovo identična formulacija sadržana je u KZ Republike Srpske, u skladu sa posljednjim izmjenama i dopunama.<sup>59</sup> Svakako je pozitivno to da je, iako je upotrijebljen termin mržnja, u samoj zakonskoj definiciji ovog termina u KZ Brčko Distrikta i KZ RS pojašnjeno da nije riječ o mržnji kao takvoj, već o pobudi zasnovanoj na

<sup>55</sup> Izvještaj ECRI o BiH (četvrti ciklus monitoringa), CRI(2011)2, usvojen 07.12.2010., objavljen 08.02.2011., par. 16. Dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia\\_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia_herzegovina/BIH-CBC-IV-2011-002-ENG.pdf) (pristupljeno 30.11.2011.).

<sup>56</sup> Član 49, st. 2 (u skladu sa izmjenama i dopunama objavljenim u Službenom glasniku Brčko Distrikta br. 21/10).

<sup>57</sup> Član 37 st. 3 KZ RS, prema Zakonu o izmjenama i dopunama KZ RS, Službeni glasnik RS br. 73/10.

<sup>58</sup> Član 2 st. 37 KZ Brčko Distrikta.

<sup>59</sup> Čl. 147 st. 25 KZ RS, Prema Zakonu o izmjenama i dopunama KZ RS, Službeni glasnik RS br. 73/10.

predrasudama.<sup>60</sup> No, na ovom mjestu vrijedi ponoviti oprez kada je riječ o prevelikom opsegu zaštićenih identitetskih karakteristika: iako je ovakva sveobuhvatnost generalno pozitivna jer nudi zaštitu za veći broj identitetskih skupina, pored pitanja već pomenutog ugrožavanja principa pravne sigurnosti i pravne predvidljivosti, postavlja se i pitanje da li sve ove karakteristike imaju jednaku težinu u kontekstu BiH, ili su, pak, određeni prioriteti u domenu regulative ipak mogući i poželjni.

Unatoč tome, ukazivati na nedostatke preširoke definicije čini se preuranjenim, naročito zbog toga što, prema dostupnim informacijama, glavni problem u inicijalnoj fazi primjene ovih odredbi nije odveć intenzivna upotreba i preširoka interpretacija ovog instituta, već upravo suprotno – njihovo nerazumijevanje ili ignoriranje. Pored toga, neke od zaštićenih karakteristika će se u praksi često podudarati (npr. socijalno porijeklo i etnička pripadnost, ili politička i druga uvjerenja i etnička pripadnost). Na kraju, može se očekivati da će i sama priroda društvenog konteksta u BiH i odnosa među različitim grupama diktirati prioritete u tretmanu zaštićenih karakteristika i adekvatne odgovore na ova krivična djela u domenu sudske prakse.

#### 5.4. Odredbe o povećanoj sankciji za specifična krivična djela motivisana mržnjom

Ovim odredbama kompletiran je trougao krivičnopravne regulacije mržnje, odnosno predrasuda u bh. kontekstu. U svim krivičnim zakonima u BiH, osim KZ BiH (koji, zbog specifične prirode krivičnih djela koja su u njemu predviđena, ni ne zahtijeva takvu intervenciju), mržnja kao motiv u manjoj ili većoj mjeri predstavlja otežavajuću okolnost i za specifična krivična djela. U takvim slučajevima zakonski maksimum krivične sankcije je značajno povećan – u pravilu gotovo dvostruko. Riječ je o težim krivičnim djelima protiv života i tijela (ubistvo<sup>61</sup>, teška tjelesna povreda<sup>62</sup>), spolne slobode i morala (silovanje<sup>63</sup>) i težim oblicima krivičnih djela protiv imovine (teška krađa, razbojnička krađa, razbojništvo, oštećenje tuđe stvari),<sup>64</sup> kao i teškim

<sup>60</sup> Kada je riječ o samom definiranju krivičnih djela počinjenih iz mržnje, ODIHR npr. razlikuje pristup "zasnovan na neprijateljstvu" i onaj "zasnovan na selekciji", pri čemu je u prvom slučaju riječ o krivičnom djelu počinjenom iz mržnje, dok se u drugom radi o izboru žrtve *na osnovu* zaštićene karakteristike. Naravno, ODIHR izražava jasnu preferencu za drugi pristup. Vidjeti OSCE/ODIHR, *Opinion on Draft Amendments to the Federation of Bosnia and Herzegovina Criminal Code*, 30.07.2009., par. 12.

<sup>61</sup> KZ Brčko Distrikta, član 163 st. 2, tč. 3; KZ RS, član 149 st. 1 tč. 2; KZ FBiH, član 166 st. 2 tč. c.

<sup>62</sup> KZ Brčko Distrikta, član 169 st. 4; KZ FBiH, član 172 st. 4; KZ RS, član 156 st. 3.

<sup>63</sup> KZ Brčko Distrikta, član 200 st. 4; KZ FBiH, član 203 st. 4; KZ RS, član 193 st. 5.

<sup>64</sup> KZ Brčko Distrikta, član 281, st. 5, čl. 282 st. 2, čl. 283 st. 2, čl. 287 st. 3; KZ FBiH, član 293 st. 3 (samo oštećenje tuđe stvari); KZ RS, član 232 st. 7, član 233 st. 2, član 234 st. 2, član 249 st. 3.

krivičnim djelima protiv opće bezbjednosti ljudi i imovine.<sup>65</sup> Kao što je već navedeno, samo KZ FBiH još čeka na izmjene i dopune koje bi ovaj institut proširile na veći broj težih krivičnih djela.

## 6. PROBLEMI U PROVOĐENJU ZAKONSKIH ODREDBI I DRUGI FAKTORI U SUZBIJANJU MRŽNJE U BIH

### 6.1. Zakoni i praksa

Relevantne međunarodne institucije, kao što su Vijeće UN-a za ljudska prava,<sup>66</sup> te Komitet UN-a za ukidanje rasne diskriminacije,<sup>67</sup> istakle su da BiH treba da osigura efikasno provođenje odredbi o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje. No, premda su ključne krivičnopravne odredbe u ovoj oblasti u BiH novijeg datuma, već se mogu identifikovati neki od problema u njihovom efikasnom provođenju.

Prije svega, čini se da postoji značajan nesklad između broja zabilježenih incidenata motivisanih mržnjom i onih koji su doživjeli sudski epilog. Prema podacima OSCE-a u BiH, tokom 2009. godine npr. zabilježen je 151 takav događaj, koji su uglavnom vezani za područja sa većim brojem povratnika.<sup>68</sup> Ilustracije radi, jedini dostupan podatak jeste da je u istom periodu u cijeloj BiH zabilježeno tek 15 krivičnih djela izazivanja razdora i netrpeljivosti.<sup>69</sup> I predstavnici međunarodnih organizacija koje prate stanje na terenu potvrđuju da za sada nema pokazatelja da su nove odredbe krivičnih zakona u ovoj oblasti donijele značajnije promjene u smislu broja procesuiranih krivičnih djela počinjenih iz mržnje.<sup>70</sup>

Ipak, treba imati u vidu da je provođenje zakonskih odredbi o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje veoma kompleksan zadatak u svim državama. Prema jednom komentatoru, kod ovakvih krivičnih djela “*motivi počinioca su često nejasni,*

<sup>65</sup> KZ Brčko Distrikta, čl. 322 st. 1; KZ RS, član 402 st. 5.

<sup>66</sup> *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Bosnia and Herzegovina*, 17.03.2010., A/HRC/14/16, str. 16, dostupno na [http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BA/A\\_HRC\\_14\\_16\\_Bosnia\\_and\\_Herzegovina.pdf](http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session7/BA/A_HRC_14_16_Bosnia_and_Herzegovina.pdf) (pristupljeno 22.11.2011.).

<sup>67</sup> *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Bosnia and Herzegovina*, CERD/C/BIH/CO/7-8, par. 10, 23.09.2010., dostupno na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds77.htm> (pristupljeno 22.11.2011. godine).

<sup>68</sup> OSCE/ODIHR 2010, op.cit., fusnota 6, str. 44.

<sup>69</sup> Isti broj takvih krivičnih djela je zabilježen i tokom 2010. godine. OSCE/ODIHR 2011, op.cit., fusnota 33, str. 25.

<sup>70</sup> Lični intervju sa Martom Valinas, pravnom savjetnicom za pravosudnu i pravnu reformu, Misija OSCE-a u BiH, 1. 12.2011. godine.

*uloga "mržnje" je često dvosmislena, incidenti mogu biti rezultat provokacije i međusobnog konflikta a konsenzus unutar zajednice takođe može izostati. Kao posljedica toga, ono što se određuje kao "motivisano predrasudama" je arbitrarno i dovodi do statističkih izvještaja koji se ne mogu interpretirati ili koji mogu navoditi na pogrešne zaključke."*<sup>71</sup>

### 6.1.1. Problem prepoznavanja

Prvi problem sa efikasnim procesuiranjem krivičnih djela počinjenih iz mržnje vezan je za njihovo adekvatno prepoznavanje. Tu je bitno istaći da su pripadnici policijskih snaga prvi koji saznaju za incident i stupaju u kontakt sa žrtvom. Stoga je važno da oni budu u stanju prepoznati i razlikovati zločin iz mržnje od "običnog" krivičnog djela. Drugim riječima, oni treba da utvrde ne samo šta se dogodilo, već i da istraže zbog čega se takav incident desio.<sup>72</sup> ECRI npr. navodi da se nedovoljan napredak u domenu istraga krivičnih djela motivisanih mržnjom u BiH može pripisati, pored ostalog, i nerazumijevanju elemenata i indikatora mržnje.<sup>73</sup> No, problem adekvatnog razumijevanja ove kategorije krivičnog djela od strane policijskih i istražnih organa nije karakterističan samo za BiH ili zemlje u kojima je ovo zakonodavstvo novijeg datuma. Studije provedene u SAD su, npr., pokazale da policajci koji registruju krivična djela uglavnom ne razumiju značenje i specifičnosti krivičnih djela počinjenih iz mržnje, smatrajući da samo rijetki takvi incidenti, odnosno samo najekstremniji i najeksplicitniji oblici nasilja počinjeni npr. od strane fašističkih organizacija ili Ku Klux Klana, mogu da se klasifikuju kao zločini iz mržnje. Drugi, pak, uopće nisu ispitivali motive, prepuštajući tužiocima da se time bave.<sup>74</sup>

Postavlja se, također, i sasvim utemeljeno pitanje na osnovu kojih pokazatelja se određeno krivično djelo može odrediti kao djelo počinjeno iz mržnje? Da li prednost dati subjektivnim ili objektivnim kriterijima i koji bi to mogli biti objektivni kriteriji u ovakvim situacijama? U Sjedinjenim Američkim Državama, npr., procjenu o tome daju policijski službenici, pri čemu u službenoj zabilješci o incidentu, ukoliko utvrde postojanje potrebnih elemenata (koji su izlistani na obrascu za prijavu incidenta), utvrđuju da je riječ o djelu počinjenom iz mržnje. Iako i takva ocjena, dakako, ima subjektivne elemente, u Ujedinjenom Kraljevstvu je subjektivnost još više izražena, budući da se kao rasistički incident određuje svaki incident kojeg sama žrtva ili bilo ko drugi (npr. svjedoci) tako okarakterišu. Ova razlika u konceptu i pristupu definisanju zločina iz mržnje, naravno, dovodi i do razumljive razlike u statistici: dok je u Ujedinjenom Kraljevstvu, u populaciji od oko 60 miliona stanovnika, svake godine zabilježeno oko 50 000 rasističkih incidenata, u SAD, sa populacijom od oko 300 miliona

<sup>71</sup> Vidjeti King 2009, op.cit, fusnota 1, str. 535.

<sup>72</sup> King 2009, op.cit, fusnota 1, str. 535.

<sup>73</sup> Izvještaj ECRI o BiH, op.cit., par. 20.

<sup>74</sup> Bell 2002, op.cit., fusnota 32, str. 50.

stanovnika, u istom periodu se zabilježi tek oko 5 500 rasističkih incidenata i 7 500 krivičnih djela počinjenih iz mržnje.<sup>75</sup>

Bitno je istaći da se mnoge države suočavaju sa problemom prepoznavanja, te u okviru policijskih službi provode treninge i edukacijske programe, koje (kao npr. na Kosovu) ponekad obavljaju i sami pripadnici ugroženih grupa. Pored toga, države organizuju specijalizovane odjele ili radne grupe za određene tipove krivičnih djela počinjenih iz mržnje, uspostavljaju saradnju sa organizacijama i udruženjima posebno ugroženih grupa – npr. LGTB zajednice itd.<sup>76</sup>

Prema dostupnim informacijama, u BiH takve aktivnosti nisu sistematski poduzimane, premda su organizovani programi obuke za pripadnike ministarstava unutrašnjih poslova.<sup>77</sup> Ipak, ovim je programima nedostajao kontinuitet. Trenutno se poduzimaju prvi koraci ka institucionalizaciji treninga u ovoj oblasti u vidu zasebnih modula za krivična djela počinjena iz mržnje u okviru entitetskih policijskih akademija. Očekuje se da će ovi obrazovni moduli biti integrisani u nastavne programe policijskih akademija tokom 2012. godine.<sup>78</sup>

### 6.1.2. Problem pragmatizma

Jedan od potencijalnih problema u efikasnom procesuiranju počinitelaca ovakvih krivičnih djela je i kompleksnost istraga, naročito u situacijama u kojima je djelo počinjeno bez svjedoka. U takvim slučajevima, imperativ efikasnosti i pragmatizam tužilaca dovode do toga da se oni radije odlučuju za to da djelo procesuiraju kao “obično” krivično djelo, zanemarujući kompleksno ispitivanje motiva, koje često mora uključivati i radnje koje prevazilaze konkretni incident i obuhvataju prethodne obrasce ponašanja, navike i uvjerenja počinioca. S druge strane, studije provedene u SAD i nekim evropskim zemljama ukazuju na to da su društveno prepoznavanje značaja ovakvih krivičnih djela, aktivizam nevladinog sektora i konkretnih zajednica, te edukacija policijskih službenika i tužilaca faktori koji imaju pozitivan utjecaj na efikasno provođenje zakonskih odredbi o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje u praksi.<sup>79</sup> Po svemu sudeći, u BiH svi ti elementi tek treba da budu materijalizovani.

<sup>75</sup> Liz Dixon i Larry Ray, *Current Issues and Developments in Race Hate Crime*, Probation Journal br. 54 (2007), str. 111-112.

<sup>76</sup> Vidjeti OSCE/ODIHR 2006, op.cit., fusnota 2.

<sup>77</sup> Npr. tokom 2009. godine ODIHR je i u BiH implementirao Program edukacije u domenu krivičnih djela počinjenih iz mržnje za pripadnike ministarstava unutrašnjih poslova i sigurnosnih agencija. Vidjeti OSCE/ODIHR 2010, op.cit., fusnota 6, str. 31.

<sup>78</sup> Lični intervju sa Martom Valinas, pravnom savjetnicom za pravosudnu i pravnu reformu, Misija OSCE-a u BiH, 1.12.2011. godine.

<sup>79</sup> Vidjeti King 2009, op.cit., fusnota 1.

## 6.2. Problem nepostojanja statistike

Drugi značajan aspekt u borbi protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje, naročito u segmentu prevencije, je vođenje statistike. Naime, “...adekvatna statistika je neophodna kako bi se pokazalo šta se događa, gdje, i kome. To će omogućiti državama da utvrde razmjere problema zločina iz mržnje; identifikuju trendove, rastuće probleme, i grupe koje su uključene u zločine iz mržnje; te da se utvrdi koje su grupe u tom smislu najranjivije. U praktičnom smislu, statistika o obimu i distribuciji zločina iz mržnje omogućava efikasnu alokaciju resursa u oblasti u kojima je to najpotrebnije, podršku grupama i zajednicama u prevazilaženju zločina iz mržnje i njihovih posljedica, kao i razvoj adekvatnih odgovora u domenu politika vezanih za krivično pravosuđe.”<sup>80</sup>

U tom smislu, prikupljanje podataka je ne samo jedan od temeljnih faktora, već i suštinskih preduslova u uspješnom suočavanju s ovim problemom.

ECRI je i u kontekstu BiH posebno naglasio potrebu za prikupljanjem podataka i vođenjem statistike u ovoj oblasti, i to u svim fazama postupka – od krivične prijave do presude.<sup>81</sup> Prema ECRI, statistika u ovoj oblasti u BiH se ne prikuplja na sistematičan način, što onemogućava adekvatno suočavanje s problemima u domenu etnički i rasno motivisanog nasilja.<sup>82</sup> Kako potvrđuju i predstavnici međunarodnih organizacija angažovanih u ovoj oblasti, prikupljanje podataka o krivičnim djelima počinjenim iz mržnje je trenutno jedan od značajnijih problema u BiH, budući da se jedini raspoloživi statistički podaci u ovoj oblasti trenutno odnose na zasebno djelo izazivanja mržnje i netrpeljivosti.<sup>83</sup>

Pritom, kako se ističe u relevantnim dokumentima, važno je da se ove informacije prikupljaju odvojeno od informacija o općim slučajevima diskriminacije, jer su to dva različita fenomena.<sup>84</sup> No, u situaciji u kojoj se takva statistika ne vodi čak ni u kontekstu diskriminacije, unatoč jasnoj zakonskoj obavezi Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH i Institucije ombudsmana BiH u tom smislu,<sup>85</sup> nepostojanje

<sup>80</sup> OSCE/ODIHR, *Combating Hate Crimes in the OSCE Region: An Overview of Statistics, Legislation, and National Initiatives*, 2005, str. 14, dostupno na <http://www.osce.org/odihr/16405> (pristupljeno 22.11.2011.).

<sup>81</sup> Izvještaj ECRI o BiH, op.cit., par. 22.

<sup>82</sup> Ibid., par. 55.

<sup>83</sup> Lični intervju sa Martom Valinas, pravnom savjetnicom za pravosudnu i pravnu reformu, Misija OSCE-a u BiH, 1.12.2011. godine. Uporedi OSCE/ODIHR 2011, op.cit., fusnota 33, str. 25.

<sup>84</sup> Uporedi OSCE/ODIHR 2005, op.cit., fusnota 80, str. 15.

<sup>85</sup> Vidjeti Saša Madacki, “Praćenje stanja ljudskih prava u sektoru pravde”, u Adisa Zahiragić et al., *Ljudska prava i pravosuđe u Bosni i Hercegovini: Izvještaj o provedbi preporuka u oblasti pravosuđa iz Univerzalnog periodičnog pregleda Vijeća za ljudska prava Ujedinjenih Nacija 2010-2011*, (Sarajevo: ADI/Mreža pravde u BiH, 2011), str. 19-20.

adekvatne statistike u domenu krivičnih djela počinjenih iz mržnje ne predstavlja naročito iznenađenje.

Općenito, statistika u ovoj oblasti se prikuplja u okviru različitih institucija. Prema podacima iz 2010. godine, u najvećem broju zemalja OSCE-a, npr., to čine policijske službe (u 29 zemalja), tužilaštva (u 26 zemalja) i ministarstva unutrašnjih poslova (u 24 zemlje), dok to u nešto manjem broju zemalja čine ministarstva pravde, statističke službe, obavještajne agencije i druge institucije.<sup>86</sup> U BiH, s druge strane, nije sasvim jasno ni koja institucija bi trebalo da prikuplja i objavljuje takvu statistiku, naročito imajući u vidu da bi za dobijanje relevantnih podataka i odgovarajućih procjena bilo potrebno koristiti različite mehanizme i metode: od zvaničnih statistika koje vode nadležni organi na različitim nivoima, preko podataka nevladinih organizacija, pa do dopunskih mehanizama kakvi su ankete o viktimizaciji.<sup>87</sup> Štaviše, čini se da postoji značajna konfuzija u ovom domenu. O tome govori i izvještaj ODIHR-a za 2010. godinu, u kojem se navodi da su za prikupljanje statistike i izvještavanje u ovom domenu u BiH zadužene sve već pomenute institucije.<sup>88</sup> Ipak, ostaje nejasno koja je centralna institucija zadužena za prikupljanje i koordinaciju statističkih informacija, te formulisanje i objavljivanje zbirnih izvještaja. Ako se ima u vidu da je ODIHR kao partnera prevashodno prepoznao Ministarstvo sigurnosti BiH, u kojem je lociran i državni odjel za komunikaciju o ovim pitanjima,<sup>89</sup> to bi možda mogla biti upravo ova institucija. Takođe, i Ombudsman BiH bi mogao da obuhvati i ovu oblast, imajući u vidu nadležnosti ove institucije u kontekstu srodnih aktivnosti u domenu borbe protiv diskriminacije, kao i razvijene mehanizme saradnje sa nevladinim sektorom. No, kao i u mnogim evropskim državama, ova institucija ni u našim uslovima trenutno nema izričit mandat, procedure ili internu organizaciju koja bi odgovorila zahtjevima borbe protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje.<sup>90</sup> Dakle, u situaciji u kojoj se navodno svi bave statistikom u ovoj oblasti, njome, se, po svemu sudeći, niko ozbiljno ne bavi.

### 6.3. Problem neadekvatne prevencije i promocije

Na kraju, treba istaći i značaj kampanja protiv mržnje, obrazovanja u domenu ravnopravnosti i razumijevanja različitosti, borbe protiv rasno motivisanog huliganstva u različitim oblastima (od obrazovanja do sporta) itd., a koje imaju veliki značaj

<sup>86</sup> OSCE/ODIHR 2011, op.cit, fusnota 33, str. 17-18.

<sup>87</sup> Uporedi King 2009, op.cit, fusnota 1, str. 538. Vidjeti takođe Warren Silver et al., *Hate Crime in Canada*, Canadian Centre for Justice Statistics, Catalogue no. 85-002, Vol. 24, br. 4. Vidjeti i ODIHR 2005, op.cit., fusnota 80, str. 25.

<sup>88</sup> OSCE/ODIHR 2011, str. 17-18 i fusnote 29-35.

<sup>89</sup> Vidjeti npr. OSCE/ODIHR 2011, op.cit, fusnota 33, str. 140.

<sup>90</sup> Uporedi OSCE/ODIHR 2006, op.cit., fusnota 2.

u prevenciji ovakvih krivičnih djela i predstavljaju važne elemente arsenala mogućih odgovora na izazove nasilja zasnovanog na identitetu.<sup>91</sup> No, izuzev uglavnom farsičnih kampanja ograničenih na sportske terene, koje ne nailaze na odgovarajući odjek ni na sportskim tribinama, u BiH u posljednje vrijeme nismo svjedočili značajnijim naporima niti na ovom planu. Intenzivnije aktivnosti međunarodnih organizacija, naročito OSCE-a, u ovoj oblasti su novijeg datuma,<sup>92</sup> i tek se očekuje aktivniji angažman svih aktera na snažnijem ozbiljavanju ovog važnog elementa borbe protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje.

## 7. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Izuzimajući Krivični zakon Federacije BiH, krivičnopravna regulativa u oblasti krivičnih djela počinjenih iz mržnje je manje-više kompletirana – istina, uz neke nezanemarive nedostatke koje je potrebno otkloniti u narednom periodu. U tom smislu, može se reći da zakonski okvir BiH u ovom domenu najvećim dijelom ispunjava najviše globalne i regionalne standarde u domenu regulative. No, kao što je to obično slučaj u BiH, inicijalni znaci provođenja zakonskog okvira nisu ohrabrujući.

Imajući u vidu i činjenicu da su intervencije zakonodavaca u BiH u ovoj oblasti uglavnom novijeg datuma, još uvijek nisu ispunjene ni temeljne pretpostavke za uspješnu borbu protiv krivičnih djela počinjenih iz mržnje. Unatoč relativno velikom broju incidenata motivisanih mržnjom, djela počinjena iz mržnje relativno rijetko se procesuiraju. Statistika u ovoj oblasti se ne vodi, što onemogućava definisanje konkretnih i na realnim potrebama utemeljenih politika u ovoj oblasti. Sistematska edukacija osoblja u policijskim i pravosudnim institucijama na ovom planu još nije zaživjela, a preventivne, promotivne aktivnosti u domenu obrazovanja i podizanja svijesti javnosti o ovoj kompleksnoj problematici su slabe i bez kontinuiteta.

U svjetlu navedenih zaključaka, potrebno je poduzeti sljedeće korake:

- Uskladiti, odnosno jasno razgraničiti, zakonska rješenja u KZ BiH s jedne, i krivičnim zakonima entiteta i Brčko Distrikta, s druge strane, a kada je riječ o krivičnom djelu izazivanja mržnje i netrpeljivosti, s ciljem da se izbjegnju potencijalni sukobi nadležnosti. Jedno od mogućih rješenja je, npr., da ovo krivično bude regulirano samo Krivičnim zakonom BiH.

<sup>91</sup> Uporedi OSCE/ODIHR 2006, op.cit., fusnota 2.

<sup>92</sup> Npr. OSCE je tokom 2011. organizirao dva treninga/radionice u domenu sprječavanja i tretiranja krivičnih djela počinjenih iz mržnje za predstavnike nevladinih organizacija. Lični intervju sa Martom Valinas, pravnom savjetnicom za pravosudnu i pravnu reformu, Misija OSCE-a u BiH, 1.12.2011. godine.



- I u Krivični zakon FBiH uvesti odredbu o mržnji kao otežavajućoj okolnosti za sva krivična djela, te proširiti krug kvalifikovanih oblika krivičnih djela za koje mržnja predstavlja kvalifikatornu okolnost.
- U sve krivične zakone u BiH uvesti odgovornost pravnih lica za krivična djela počinjena iz mržnje, odnosno odgovarajuće sankcije predviđene novijim evropskim standardima u ovoj oblasti (kao što su sudski nadzor ili uskraćivanje finansiranja iz javnih sredstava).
- Poduzeti korake u pravcu izvršavanja obaveza BiH predviđenih Dodatnim protokolom uz Konvenciju Vijeća Evrope o kompjuterskom kriminalu, odnosno krivičnog pravnog regulisanja rasističkih i ksenofobnih radnji izvršenih putem interneta.
- Zbog simboličkog značaja ovih krivičnih djela, uskladiti kaznenu politiku u ovoj oblasti u svim krivičnim zakonima u BiH.
- Osigurati kontinuirane treninge i obuku u oblasti krivičnih djela počinjenih iz mržnje za službenike policijskih i pravosudnih organa.
- Razviti odgovarajuće kriterije za registrovanje krivičnih djela počinjenih iz mržnje od strane policijskih službenika, te sačiniti odgovarajuće obrasce za njihovu registraciju.
- Odrediti nadležnu instituciju za vođenje i objavljivanje statistike u oblasti krivičnih djela počinjenih iz mržnje na nivou države, koja će razraditi metodologiju i mehanizme prikupljanja relevantnih informacija i početi s radom na tom planu.
- Intenzivirati i institucionalizirati aktivnosti edukacije školske djece, mladih, ali i šire javnosti u kontekstu prevencije ovih krivičnih djela (kao što su obrazovni programi suočavanja sa predrasudama, obrazovanje o različitosti itd.).

## **PRAVO NA PRIVATNOST I ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA U BOSNI I HERCEGOVINI**

### **1. DA LI BOSNA I HERCEGOVINA IMA RAZLOGA DA SLAVI 28. JANUAR – DAN ZAŠTITE LIČNIH PODATAKA?**

Koliko često u životu dajemo svoje lične podatke, poput imena i prezimena, adrese, jedinstvenog matičnog broja ili kopije ličnih dokumenata koje sadrže ove podatke da bi ostvarili neko pravo ili izvršili neku obavezu? Često ih dajemo po automatizmu, ne razmišljajući da li osoba koja ih traži ima pravo na to i ne informišući se u koju svrhu, na koji način i koliko dugo će se naši podaci koristiti. Čak i kada smo svjesni da se naši podaci prikupljaju i koriste preko razumne mjere, mnogi od nas ne znaju šta mogu poduzeti da bi se zaštitili.

Lični podaci se razmjenjuju u svim segmentima poslovnog i privatnog života prilikom školovanja, zapošljavanja, liječenja, otvaranja bankovnih računa, plaćanja, komunikacije putem društvenih mreža i slično. Podaci se razmjenjuju u stvarnom i virtuelnom svijetu, a upravo je ovaj posljednji, zahvaljujući procvatu novih informacionih i komunikacionih tehnologija, omogućio da se brzina, jednostavnost i masovna upotreba elektronske razmjene podataka unaprijede do nezamislivih granica.

Razvoj informatičkog društva svakako je doprinijeo pozitivnim promjenama u različitim sferama svakodnevnog života, posebno u pristupu znanjima, izražavanju i razmjeni mišljenja, te organizaciji rada, ali je sa sobom donio i određene rizike, u koje se zasigurno ubrajaju pojava novih oblika kriminalnog ponašanja, kršenje autorskih prava i prava intelektualnog vlasništva, te narušavanje prava na privatnost i zloupotreba ličnih podataka. Očigledno je da nove tehnologije omogućavaju masovnu i selektivnu obradu podataka, dostupnost informacija često bez ikakvih vremenskih i drugih ograničenja, profiliranje naših navika i interesa, praćenje lokacije na kojoj se nalazimo i brz prenos podataka iz zemalja u kojima je privatnost u većoj mjeri zaštićena u zemlje u kojima to nije slučaj.

I dok Evropa, zbog izazova koje nameću evolucija ekonomskih i socijalnih odnosa i brze tehnološke promjene, razgovara o potrebi modernizacije propisa o zaštiti ličnih podataka i prava na privatnost, te potrebi da se zaštita osigura na jedinstven način u cijelom svijetu, Bosna i Hercegovina u nacionalno zakonodavstvo i praksu transponira postojeće međunarodne standarde iz ove oblasti.

Naime, Bosna i Hercegovina se obavezala da će stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju uskladiti svoje zakonodavstvo vezano za zaštitu ličnih podataka s pravom Zajednice i drugim evropskim i međunarodnim zakonodavstvom o privatnosti. Takođe se obavezala da će uspostaviti nezavisno nadzorno tijelo s dovoljnim finansijskim i ljudskim potencijalima s ciljem efikasnog praćenja i garantovanja provođenja nacionalnog zakonodavstva o zaštiti ličnih podataka.<sup>1</sup>

Prema izvještaju Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini izvjestan napredak zasigurno je postignut, mada su “sveukupno gledano, pripreme za zaštitu ličnih podataka i dalje u ranom stadiju”.<sup>2</sup> Posljednje usklađivanje osnovnog propisa o zaštiti ličnih podataka izvršeno je 2011. godine, kada je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, donijela Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti ličnih podataka.<sup>3</sup> Ovim Zakonom otklonjena su određena odstupanja terminološke, ali i suštinske prirode u odnosu na Direktivu 95/46EC Evropskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju tih podataka.<sup>4</sup> Država je takođe ratificirala Konvenciju Vijeća Evrope za zaštitu pojedinaca s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka,<sup>5</sup> kao i Dodatni protokol u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka,<sup>6</sup> dok je Agencija za zaštitu ličnih podataka počela sa radom u 2008. godini.

Međutim, potrebno je i dalje raditi na samoj provedbi usvojenih propisa, te jačanju ljudskih i finansijskih kapaciteta Agencije i njene nezavisnosti, jer je efikasna zaštita ličnih podataka od ključne važnosti kako bi Bosna i Hercegovina postala članica Evropske Unije, te zaključila sporazume sa Europol-om i Eurojust-om.

<sup>1</sup> Član 79 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, [http://www.dei.gov.ba/bih\\_i\\_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template\\_id=14&pageIndex=1](http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1) (pristupljeno 15.12.2011. godine).

<sup>2</sup> Evropska komisija, *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, (Brisel, SEC(2011) 1206, 2011), str. 56.

<sup>3</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti ličnih podataka, “Službeni glasnik BiH” broj: 76/11 i 89/11.

<sup>4</sup> Direktiva 95/46/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 24.10.1995. godine o zaštiti pojedinaca glede obrade ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka, <http://www.azlp.gov.ba/index.php?type=1&a=pages&id=2> (pristupljeno 16.12.2011. godine).

<sup>5</sup> Odluka o ratifikaciji Konvencije za zaštitu pojedinaca s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka, “Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori” broj: 7/04.

<sup>6</sup> Odluka o ratifikaciji Dodatnog protokola uz Konvenciju za zaštitu pojedinaca s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, “Službeni glasnik BiH – međunarodni ugovori” broj: 7/04.

U Bosni i Hercegovini takođe se mora razvijati svijest o značaju prava na privatnost i zaštitu ličnih podataka i mehanizmima zaštite ovih prava. Pojedinci moraju biti svjesni da je zaštita privatnosti njihovo ljudsko pravo zagarantovano konvencijama i domaćim ustavnim i zakonskim odredbama, te da im na raspolaganju stoje mehanizmi zaštite u slučajevima kada posumnjaju da se njihovi lični podaci nezakonito obrađuju. S druge strane, oni koji prikupljaju i obrađuju lične podatke moraju biti svjesni osnovnih principa obrade ličnih podataka i svojih obaveza u tom postupku, te činjenice da se u slučaju nepoštivanja ovih obaveza može protiv njih pokrenuti prekršajni postupak i izreći im novčane kazne.

Bitno je takođe da društvo postane svjesno da pravo na privatnost nema apsolutni primat u odnosu na druga prava, poput prava na slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, jer Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava propisuje da se javna vlast ne miješa u vršenje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, osim ako je takvo miješanje predviđeno zakonom i ako je to neophodna mjera u demokratskom društvu u interesu recimo nacionalne sigurnosti, javne sigurnosti, ekonomske dobrobiti zemlje i slično.

Međutim, to ne znači ni da druga prava ili javni interes imaju apsolutni prioritet u odnosu na pravo na privatnost ili zaštitu ličnih podataka. Upravo je iz tih razloga, balansiranje konkretnih interesa u svakom pojedinačnom slučaju veoma bitno, a mišljenja i stavovi Agencije za zaštitu ličnih podataka i sudskih instanci o tome kada npr. javni interes može opravdati miješanje u privatni život imaju značajnu ulogu u primjeni i evoluciji propisa iz ove oblasti.

I na kraju, ništa manje nije značajna obaveza Bosne i Hercegovine da uskladi sektorske zakone i provedbene propise koji se dotiču pitanja zaštite prava na privatnost i obradu ličnih podataka sa zahtjevima Evropske Unije. Takođe će biti potrebno harmonizovati propise na entitetskom i državnom nivou.

## **2. ZAKONSKI OKVIR ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA U BOSNI I HERCEGOVINI**

Obrada ličnih podataka u našoj zemlji uređena je prije svega Zakonom o zaštiti ličnih podataka.<sup>7</sup> Cilj Zakona je da se na teritoriji Bosne i Hercegovine svim licima, bez obzira na njihovo državljanstvo ili prebivalište, osigura pravo na privatnost i zaštita njihovih ličnih podataka u postupku prikupljanja, obrade i korištenja ovih podataka.

Zakon se primjenjuje na lične podatke koje obrađuju svi javni organi, fizička i pravna lica, osim na lične podatke koje prikuplja i obrađuje Obavještajno-sigurnosna

<sup>7</sup> Zakon o zaštiti ličnih podataka, "Službeni glasnik BiH" broj: 49/06, 76/11 i 89/11.

agencija Bosne i Hercegovine.<sup>8</sup> Zakon se ne primjenjuje ni na lične podatke koje obrađuju fizička lica isključivo u svrhu ličnih aktivnosti ili aktivnosti domaćinstva.

Ali šta zapravo znači lični podatak? Lični podatak je bilo koja informacija koja se odnosi na identifikovano fizičko lice ili lice čiji se identitet može utvrditi. Neće se smatrati da se lice može identifikovati ukoliko je za identifikaciju potrebno uložiti nerazumnu količinu vremena, sredstava i ljudskog rada.

Primjera radi, u lične podatke ubrajaju se: ime i prezime, mjesto stanovanja, datum rođenja, jedinstveni matični broj, podaci o plati, bankovni računi, broj identifikacionih dokumenata poput broja lične karte, pasoša i slično. Pored navedenih, Zakon poznaje i tzv. posebne kategorije ličnih podataka za koje je predviđen veći stepen zaštite, a u koje spadaju lični podaci koji se odnose na rasno, nacionalno ili etničko porijeklo, političko mišljenje ili stranačku pripadnost, članstvo u sindikatima, religijsko, filozofsko ili drugo uvjerenje, zdravstveno stanje, genetski kod, seksualni život, krivične presude i biometrijski podaci.

Obrada ličnih podataka, koja znači bilo koju radnju nad podacima npr. prikupljanje, korištenje, izmjenu, otkrivanje ili uništavanje podataka, mora se vršiti u skladu sa određenim principima. Prije svega, obrada se mora vršiti na pravičan i zakonit način. Primjera radi, zakoni o krivičnom postupku u Bosni i Hercegovini predstavljaju pravni osnov za obradu ličnih podataka u svrhu krivičnog procesuiranja lica. Međutim, isti zakoni prema rješenjima<sup>9</sup> i mišljenju<sup>10</sup> Agencije za zaštitu ličnih podataka ne predstavljaju osnov za objavu optužnica ili presuda na web stranicama pravosudnih institucija, te bi ovakva objava bila u suprotnosti sa principom pravičnosti i zakonitosti. Takođe, ovaj princip neće biti zadovoljen ukoliko onaj ko obrađuje lične podatke navodi projekte, strategije ili slične dokumente kao pravni osnov za obradu.

Osim na osnovu zakona, obrada podataka može se vršiti na osnovu saglasnosti samog nosioca podataka, tj. lica na koje se podaci odnose. Nakon usaglašavanja Zakona o zaštiti ličnih podataka sa ranije pomenutom Direktivom 95/46EC koja propisuje da pristanak mora biti nedvosmislen, pismena saglasnost se traži samo ako se radi o posebnim kategorijama ličnih podataka, dok saglasnost za obradu drugih ličnih podataka može biti data i na drugačiji način. Saglasnost se u svakom momentu može i povući, osim ako se nosilac podataka i kontrolor nisu izričito dogovorili da povlačenje saglasnosti nije moguće. Saglasnost, između ostalog, nije potrebna ako je obrada

<sup>8</sup> Zakon o obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH" broj: 12/04, 20/04, 56/06, 32/07 i 12/09.

<sup>9</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, *Rješenje u predmetu objavljivanja ličnih podataka iz optužnica na službenoj web stranici Tužilaštva Distrikta Brčko BiH*, broj: 03-1-37-7-440-3/10 od 12.11.2010. godine, dostupno na [www.azlp.gov.ba/index.php?type=1&a=pages&id=7](http://www.azlp.gov.ba/index.php?type=1&a=pages&id=7) (pristupljeno 17.12.2012. godine).

<sup>10</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka u BiH, *Mišljenje o obradi ličnih podataka na službenim internet stranicama tužilaštava i sudova u BiH*, broj: 03-1-37-2-127-1/11 od 25.02.2011. godine.

podataka neophodna da nosilac podataka na vlastiti zahtjev pristupi pregovorima u ugovornom odnosu ili da se ispune već preuzete obaveze, ispune zadaci u javnom interesu ili za potrebe statistike.

Prilikom obrade ličnih podataka mora se voditi računa o svrsi obrade. Tako, na primjer, ako je svrha obrade ličnih podataka identifikacija kupca, uzimanjem kopije lične karte od ovog lica krši se navedeni princip, jer se identifikacija može izvršiti i samim uvidom u ličnu kartu. Prikupljanjem kopija ovog identifikacionog dokumenta, u smislu zaštite prava na privatnost, znatno se prevazilazi granica potrebne identifikacije i stvara neopravdan rizik od zloupotrebe ličnih podataka.

Onaj ko obrađuje lične podatke (tzv. kontrolor<sup>11</sup>) mora uvijek utvrditi svrhu obrade, te obradu vršiti u mjeri, obimu i vremenskom periodu koji je neophodan za njeno ispunjenje. Nakon što ovaj vremenski period istekne, prikupljeni podaci mogu se koristiti samo u statističke, arhivske i naučne svrhe, s tim da se lični podaci moraju anonimizirati tj. staviti u takvu formu na osnovu koje se ne može izvršiti identifikacija lica. U pravilu, lični podaci prikupljeni u različite svrhe se ne mogu objedinjavati ili kombinovati.

Tačnost i sigurnost podataka, te forma u kojoj se čuvaju lični podaci je takođe bitna. Tako zakon propisuje da je kontrolor obavezan obrađivati samo autentične i tačne lične podatke, te iste po potrebi ažurirati, brisati ili ispraviti. Forma u kojoj se čuvaju lični podaci mora omogućiti identificiranje lica na koje se podaci odnose, ali ne duže nego što je potrebno za svrhu u koju se podaci prikupljaju i obrađuju.

Onaj ko vrši obradu podataka dužan je sačiniti plan sigurnosti ličnih podataka, te preduzimati tehničke i organizacione mjere kako bi se npr. spriječio neovlašteni pristup ličnim podacima, njihovo mjenjanje, uništavanje ili neovlašteni prenos, nezakonita obrada ili čak zloupotreba ovih podataka. Mjere mogu uključivati informiranje i obuku uposlenih koji rade na obradi ličnih podataka, fizičke i tehničke mjere zaštite radnih prostorija i opreme, tajnost i sigurnost lozinki za pristup informacionom sistemu, i slično.<sup>12</sup>

Svako lice ima pravo da bude unaprijed obavješteno da će se njegovi lični podaci prikupljati. U sklopu takvog obavještenja, lice ima pravo da između ostalog dobije informacije o svrsi obrade, kontroloru, trećoj strani kojoj će podaci biti dostupni, činjenici da li je davanje ličnih podataka obavezno ili dobrovoljno, i slično. Ako se lični podaci ne dobivaju od samog lica na koga se podaci odnose, to lice ima pravo da bude obavješteno i ko je treća strana koja je kontroloru dostavila njegove lične podatke. U

<sup>11</sup> Kontrolor je svaki javni organ, fizičko ili pravno lice, agencija ili drugi organ koji samostalno ili zajedno s drugim vodi, obrađuje i utvrđuje svrhu i način obrade ličnih podataka na osnovu zakona ili propisa.

<sup>12</sup> Pravilnik o načinu čuvanja i posebnim mjerama tehničke zaštite ličnih podataka, "Službeni glasnik BiH" broj: 67/09.

principu, svako lice takođe ima pravo na zahtjev pristupiti svojim ličnim podacima koji se obrađuju, te tražiti ispravku netačnih podataka.

Ova prava mogu biti isključena ili ograničena u skladu sa zakonom. Tako se npr. informacije o obradi ličnih podataka ili pristup ličnim podacima mogu uskratiti ako bi se time mogla nanijeti šteta legitimnim interesima Bosne i Hercegovine u kategorijama poput državne i javne sigurnosti, odbrane, istrage, otkrivanja krivičnih djela i gonjenja izvršilaca, ali samo u mjeri koja je propisana zakonom.

Podnošenje prigovora još je jedno pravo nosioca podataka. Naime, svako lice može podnijeti prigovor Agenciji za zaštitu ličnih podataka ukoliko smatra da se njegovi lični podaci nezakonito obrađuju ili da postoji opasnost za ovakvu povredu, te zahtijevati da se onaj ko vrši obradu uzdrži od takvih radnji, ispravi činjenično stanje prouzrokovano obradom, ispravi ili dopuni lične podatke tako da oni budu autentični i tačni, odnosno iste blokira ili uništi. Nadalje, svako ima pravo da u sudskom postupku traži od kontrolora podataka naknadu materijalne ili nematerijalne štete, ako mu je takva šteta nanescena zbog povrede prava na privatnost.

Pored gore navedenih obaveza prema licima čiji se podaci obrađuju, onaj ko obrađuje lične podatke ima određene obaveze i prema Agenciji za zaštitu ličnih podataka. Naime, za svaku zbirku ličnih podataka ili, laički rečeno, bazu podataka, kontrolor uspostavlja i vodi evidenciju koja sadrži osnovne informacije o zbirci poput naziva zbirke, vrsti podataka koji se obrađuju, zakonskom osnovu za obradu, izvoru podataka, vrsti prenesenih podataka, primaoce tih podataka i zakonskom osnovu za prenos, da li se prenos vrši u inostranstvo sa svim detaljima takvog prenosa i slično. Navedeni podaci iz evidencije svakog kontrolora se dostavljaju Agenciji, koja ih objedinjava u Glavni registar.<sup>13</sup>

Izmjenama Zakona unesene su nove odredbe o prijenosu podataka u inostranstvo, obradi ličnih podataka putem video nadzora, te korištenju ličnih podataka koji su nastali i prikupljeni u doba bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Zakonom se takođe uvode izmjene koje trebaju unaprijediti status Agencije za zaštitu ličnih podataka na način da ova Agencija bude potpuno nezavisno nadzorno tijelo. Takođe je promijenjen način izbora direktora, kojeg sada, umjesto Vijeća ministara BiH, bira Parlamentarna skupština BiH, a što je u skladu sa rješenjima zemalja u okruženju. Parlamentarna skupština BiH ovlaštena je i za izbor novouvedene pozicije zamjenika direktora, te suspenziju i razrješenje direktora i zamjenika direktora u skladu sa detaljno propisanim uslovima.

<sup>13</sup> Glavni registar, <http://www.azlp.gov.ba/gr/> (pristupljeno 20.12.2011. godine).

### 3. NEZAVISNOST AGENCIJE ZA ZAŠTITU LIČNIH PODATAKA

Navedene zakonske izmjene koje se tiču statusa Agencije za zaštitu ličnih podataka nisu same po sebi dovoljne da osiguraju njenu nezavisnost, već je neophodno da se ovoj Agenciji obezbijede adekvatni uslovi rada.

Prije svega, Agenciji se treba obezbijediti finansijska samostalnost. Ona mora biti finansijski sposobna da izvršava svoje široke zakonske nadležnosti, koje se između ostalog odnose da Agencija posredstvom inspekcije nadzire ispunjavanje obaveza propisanih Zakonom o zaštiti ličnih podataka, prima primjedbe i prigovore građana koje se odnose na kršenje ovog Zakona, donosi provedbene propise, smjernice ili druge pravne akte, daje savjete i mišljenja u vezi sa zaštitom ličnih podataka, nadzire iznošenje ličnih podataka iz Bosne i Hercegovine, izriče kaznu u okviru prekršajnog postupka itd.

Ljudski resursi se i dalje trebaju osposobljavati, jer samo uz obučeno osoblje Agencija može odgovoriti svojim zakonskim obavezama, te preventivno i kontrolno djelovati s ciljem zaštite privatnosti građana Bosne i Hercegovine i borbe protiv nezakonite obrade ličnih podataka. Prema raspoloživim informacijama, u Agenciji trenutno rade 23 zaposlenika što predstavlja poloovinu od planiranog broja zaposlenih. Ovakvo stanje svakako predstavlja napredak u odnosu na ranije godine, ali nikako nije idealno stanje.

Agencija u postupku donošenja odluka mora biti oslobođena bilo kakvih vanjskih uticaja i političkih pritisaka, jer će jedino na takav način moći djelovati potpuno nezavisno u izvršavanju dužnosti koje su joj povjerene. Takođe je neophodno da se Agencija aktivno uključi u proces donošenja propisa kojima se reguliše obrada i zaštita ličnih podataka, te da bude u prilici blagovremeno dati mišljenje na iste. Na ovaj bi se način osiguralo da usvojena rješenja budu u skladu sa standardima o zaštiti ličnih podataka koja je preuzela naša država. S tim u vezi, Evropska komisija ističe da se pravila Vijeća ministara za učešće Agencije za zaštitu ličnih podataka u relevantnim zakonodavnim procesima takođe trebaju unaprijediti, jer postojeća pravila nisu zadovoljavajuća.<sup>14</sup>

Princip nezavisnosti organa zaduženog za zaštitu ličnih podataka izazov je sa kojim se susreću i druge evropske zemlje. Tako je npr. Evropska komisija u 2011. godini formalno zatražila od Njemačke da izvrši presudu Evropskog suda pravde u kojoj je utvrđeno da Njemačka nije uspjela na odgovarajući način osigurati princip "potpune nezavisnosti" organa zaduženih za zaštitu ličnih podataka.<sup>15</sup> U presudi se navodi da su organi za nadzor nad obradom ličnih podataka van javnog sektora pod nadzorom

<sup>14</sup> Evropska komisija, op.cit., fusnota 2, str. 56.

<sup>15</sup> Evropski sud pravde, predmet C-518/07 [2010] ECR I-0000, 09.03.2010. godine.



države,<sup>16</sup> što nije u skladu sa Direktivom Evropskog parlamenta i Vijeća o zaštiti pojedinaca u vezi sa obradom ličnih podataka i slobodnom kretanju tih podataka (95/46/EC). Sud je potvrdio da agencije koje nadziru obradu ličnih podataka moraju uživati potpunu nezavisnost koja im dopušta da obavljaju svoje dužnosti bez vanjskih uticaja. Ovakva nezavisnost uključuje ne samo uticaj od nadzornih tijela, već i bilo kakvog vanjskog uticaja, direktnog ili indirektnog, koji bi mogao dovesti u pitanje izvršavanja zadatka agencije da uspostavlja pravičan odnos između prava na privatnost i slobodno kretanje ličnih podataka.<sup>17</sup>

#### 4. ZAŠTITA LIČNIH PODATAKA NA RADNOM MJESTU I PRILIKOM ZAPOŠLJAVANJA

Agencija za zaštitu ličnih podataka u prethodnom periodu donijela je više mišljenja i riješenja koja se odnose na obradu ličnih podataka od strane poslodavaca. Iz ovih dokumenata se može zaključiti da se u Bosni i Hercegovini određeni lični podaci traže u sklopu konkursnih procedura, iako za prikupljanje nekih od njih ne postoji pravni osnov.

Jedan od takvih podataka je podatak o osuđivanosti odnosno neosuđivanosti, tzv. podaci iz kaznene evidencije. Naime, davanje ovih podataka regulisano je odredbama zakona o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine, Federacije BiH, te Brčko distrikta BiH, odnosno odredbama Krivičnog zakona Republike Srpske koji između ostalog propisuju da niko nema pravo tražiti od pojedinca da podnese dokaze o svojoj osuđivanosti odnosno neosuđivanosti. Pojedinaac u skladu sa navedenim zakonima može dobiti podatke iz evidencije ako je to potrebno za ostvarivanje njegovih prava (u inostranstvu), a ovi podaci mogu se, na obrazložen zahtjev, dati i državnim organima ako još traju određene bezbjednosne mjere ili pravne posljedice osude.<sup>18</sup>

Zbog navedenog, Agencija za zaštitu ličnih podataka je u svom mišljenju navela da “institucija ili organizacija prilikom zapošljavanja, od kandidata nema pravo tražiti

<sup>16</sup> U Njemačkoj su u 16 pokrajina posebno ustanovljeni organi koji nadziru obradu ličnih podataka u javnom sektoru, te organi koji ovaj zadatak vrše u odnosu na nejavni sektor.

<sup>17</sup> Evropska Komisija, *Obavještenje za štampu*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/407&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (pristupljeno 22.12.2011. godine).

<sup>18</sup> Član 212 Zakona o krivičnom postupku BiH, “Službeni glasnik BiH” broj: 3/03, 32/03, 36/03, 26/04, 63/04, 13/05, 48/05, 46/06, 29/07, 32/07, 53/07, 76/07 i 58/08, član 227 Zakona o krivičnom postupku Federacije BiH, “Službene novine FBiH” broj: 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07 i 53/07, član 212 Zakona o krivičnom postupku Distrikta Brčko BiH, “Službeni glasnik BD BiH” broj: 10/03, 48/04, 6/05, 12/07, 14/07, 19/07, 21/07 i 2/08 i član 103 Krivičnog zakona Republike Srpske, “Službeni glasnik RS” broj: 49/03, 108/04, 37/06 i 70/06.

uvjerenje o nekažnjavanju, odnosno obavezna je, za kandidate koji ispunjavaju uslove po konkursu ili oglasu, od nadležnog organa tražiti podatke iz kaznene evidencije i to samo u slučaju kada je to propisano zakonom.”<sup>19</sup>

Uvjerenje o nekažnjavanju potrebno je razlikovati od uvjerenja o nevođenju krivičnog postupka. Naime, poslodavci u sklopu konkursne procedure mogu tražiti od kandidata dostavu uvjerenja nadležnog suda da se protiv njega ne vodi krivični postupak. Međutim, prikupljanje i ovih podataka trebalo bi ograničiti na kandidate koji uđu u uži izbor za određeno radno mjesto, što je npr. već praksa Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine.

Slična situacija je sa prikupljanjem ljekarskih uvjerenja, jer podaci o zdravstvenom stanju pojedinaca predstavljaju posebnu kategoriju ličnih podataka koja kao takva uživa posebnu zaštitu sa stanovišta Zakona o zaštiti ličnih podataka i međunarodnih standarda. Ovi administrativni dokumenti, iako nisu medicinski podaci u klasičnom smislu, govore o radnoj sposobnosti pojedinca i uključuju lične podatke vezane za njegovo zdravstveno stanje. Zbog toga bi prikupljanje ovih uvjerenja od svih prijavljenih kandidata bilo potpuno neopravdano u prvoj fazi konkursne procedure i predstavljalo bi bespravno uplitanje u njihov privatni život, jer je sigurno da svi prijavljeni kandidati neće biti izabrani za određenu poziciju.<sup>20</sup> Zbog navedog, ispravna je praksa kada se dostavljanje uvjerenja o zdravstvenoj sposobnosti traži samo od kandidata koji je odabran za konkretno radno mjesto. Obzirom na praksu npr. Agencije za državnu upravu Republike Srpske da se u sklopu konkursne procedure ljekarsko uvjerenje traži od svih kandidata za državnu upravu, očito je da će Agencija za zaštitu ličnih podataka morati i dalje biti aktivna po ovom pitanju.

I dok se navedeni primjeri odnose na obradu ličnih podataka potencijalnih zaposlenika, sljedeći primjer predstavlja zbirku ličnih podataka lica koja su već zaposlena u institucijama Bosne i Hercegovine. Naime, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine je u okviru implementacije Akcionog plana za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini razvila Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine (tzv. Sistem BH-HRMIS).

U okviru ovog sistema predviđeno je da se obrađuju lični podaci poput imena i prezimena, fotografije, jedinstvenog matičnog broja, nacionalnosti, religije, vojnog zvanja i specijalnosti. Od ostalih podataka predviđeno je prikupljanje podataka o mjestu prebivališta i boravišta, broju telefona, e-mail adresi, obrazovanju, bankovnim računima, članstvu u sindikatima, bolovanju, dijagnozi, rodbinskim vezama i slično.

<sup>19</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, *Mišljenje*, broj: 03-1-37-2-79-2/10 od 03.03.2010. godine, [www.azlp.gov.ba](http://www.azlp.gov.ba) (pristupljeno 23.12.2011.).

<sup>20</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, *Saopštenje za javnost*, 10.11.2011. godine, [www.azlp.gov.ba](http://www.azlp.gov.ba) (pristupljeno 23.12.2011.).

Međutim, Agencija za zaštitu ličnih podataka je obradu kroz ovaj sistem zabranila u decembru 2010. godine uz obrazloženje da ne postoji zakonski osnov za obradu ličnih podataka na predviđeni način, te naložila brisanje prikupljenih podataka.<sup>21</sup> U Rješenju je navedeno da je ovakvo postupanje Agencije za državnu službu protivno principu zakonitosti i pravičnosti, jer “Agencija za državnu službu ima ovlaštenje da obrađuje lične podatke državnih službenika u postupku realizacije procesa zapošljavanja državnih službenika na zahtjev institucija i u postupku organizacije i provođenja obuke i razvoja državne službe. Međutim, ova agencija nema ovlaštenja da obrađuje lične podatke državnih službenika i zaposlenika u svim institucijama BiH putem BH-HRMIS-a, jer BH-HRMIS sadrži veći obim ličnih podataka od obima za koji Agencija za državnu službu ima ovlasti za obradu. U skladu sa stavom 2 člana 62 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Agencija za državnu službu je ovlaštena samo da pomaže institucijama BiH pri uspostavljanju informacionog sistema za upravljanje ljudskim potencijalima, ali ne i da ga sama uspostavlja i vodi.” Postupajući po navedenom rješenju, obustavljene su aktivnosti na unosu podataka u sistem, a Agencija za državnu službu BiH će u sistemu obrisati dosad prikupljene podatke.<sup>22</sup>

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine je ušao u zakonodavnu proceduru u Parlamentarnoj skupštini BiH 08.09. 2011. godine, a jedna od izmjena odnosi se upravo na član 62. U prijedlogu se navodi da Agencija za državnu službu u okviru svojih nadležnosti “uspostavlja i vodi informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine” čime bi se stekli uslovi da se obrada kroz ovaj sistem vrši na osnovu zakona. U prijedlogu izmjena i dopuna zakona eksplicitno se ne spominje obrada naročito osjetljivih ličnih podataka poput medicinske dijagnoze, članstva u sindikatima ili religije, što svakako uliva nadu da će navedeni sistem zaista voditi računa o svrsi obrade ličnih podataka zaposlenika, te ovu obradu svesti na razumnu mjeru. Ali i dalje je od iznimne važnosti uspostava adekvatnih mjera zaštite ovog sistema zbog obimnosti ličnih podataka koji će u njemu biti sadržane.

O važnosti, osjetljivosti i masovnosti prikupljanja i obrade ličnih podataka u svrhu zapošljavanja govori i činjenica da o ovoj materiji postoji i posebna preporuka Vijeća Evrope.<sup>23</sup> Ova preporuka prepoznaje prednost automatske obrade ličnih podataka u odnosima između poslodavaca i zaposlenika, ali istovremeno naglašava da korištenje takve automatske obrade treba biti rukovođeno principima koji mogu

<sup>21</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH, Rješenje br. 03-37-11-403-5/10, 30.12.2010. godine.

<sup>22</sup> Agencija za državnu službu, *Obavještenje o privremenoj obustavi korištenja sistema HRMIS*, [http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1475&catid=64&Itemid=153&lang=bs](http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=1475&catid=64&Itemid=153&lang=bs) (pristupljeno 23.12.2011. godine).

<sup>23</sup> Council of Europe, *Rec No. R (89) 2 of the Committee of Ministers to Member States on the Protection of Personal Data used for Employment Purposes*, 18. 01.1989. godine.

minimizirati rizike takve obrade po prava i osnovne slobode potencijalnih, sadašnjih i bivših zaposlenika, a naročito njihovo pravo na privatnost.

Između ostalih, ova preporuka sadrži odredbe o čuvanju podataka zaposlenika ili lica prijavljenih na određeni konkurs. Naime, poslodavac ne bi trebao čuvati lične podatke duže nego li to opravdava svrha obrade ili zahtijevaju interesi sadašnjeg ili bivšeg zaposlenika. Lični podaci dostavljeni u sklopu konkursne procedure bi, u principu, trebali biti izbrisani čim postane jasno da određenom kandidatu neće biti ponuđeno radno mjesto. Kada se takvi podaci čuvaju zbog razmatranja za buduće otvorene pozicije, podaci se trebaju izbrisati ako kandidat to zahtijeva. Ako je neophodno da se ovakvi podaci čuvaju radi sudskog postupka, podaci se mogu čuvati samo u razumnom periodu.

O potrebi zaštite ličnih podataka u kontekstu odnosa između poslodavaca i zaposlenika, gdje su akteri u očito neravnopravnom položaju govori i izvještaj Agencije Evropske unije za osnovna prava iz 2010. godine. Ovaj informativni izvještaj između ostalog navodi da su u zemljama članicama vidljive različite nepravilnosti u pogledu zaštite ličnih podataka na poslu. U nekim zemljama (Švedska, Rumunija, Velika Britanija, Bugarska, Malta, Litvanija, Kipar, Francuska, Estonija, Danska, Austrija i Njemačka) ne postoji posebna legislativa koja bi povećala zaštitu zaposlenika od nepravilne obrade njihovih ličnih podataka. Osim toga, i tamo gdje ova legislativa postoji, postoje razlozi za zabrinutost zbog nedostatka nadzorne uloge sindikalnih udruženja nad provedbom iste (npr. Češka, Latvija, Irska), diskrecionog prava poslodavca da utvrdi svrhu obrade ličnih podataka (npr. Poljska) ili izuzimanja malih preduzeća od obaveze da se ponašaju u skladu sa striktnim standardima obrade (npr. Nizozemska). Čak i u drugim zemljama, poput Finske, gdje je zaštita ličnih podataka na radnom mjestu do sada bila zadovoljavajuća, zakonodavne reforme koje su u toku bi u velikoj mjeri snizile postojeće standarde zaštite jer bi poslodavcima dopustile da nadgledaju, pod određenim uslovima, sa kojim e-mail adresama zaposlenik komunicira, kao i vrstu priloga koje se šalju uz poruke, ali ne i sam sadržaj tih poruka.<sup>24</sup>

O pitanju monitoringa e-mail prepiske zaposlenika na poslu raspravljao je i Evropski sud za ljudska prava u predmetu Copland protiv Ujedinjenog Kraljevstva.<sup>25</sup> Činjenice slučaja mogu se sumirati na slijedeći način: aplikantica je bila uposlenik državnog Carmarthenshire koledža. Na zahtjev zamjenika direktora nadziran je njen telefon, Internet i e-mail kako bi se utvrdilo da li zaposlenica iste pretjerano koristi u privatne svrhe. Država je tvrdila da je korištenje telefona zaposlenice nadziran analiziranjem telefonskih troškova koledža, dok je aplikantica tvrdila da su praćeni i njeni

<sup>24</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities*, str. 37, [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Data-protection\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Data-protection_en.pdf), (pristupljeno 25.12.2011. godine).

<sup>25</sup> Evropski sud za ljudska prava, Copland protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 03.07.2007. godine.

dolazeći pozivi, te da je registrovana dužina njihovog trajanja, njihov broj i telefonski brojevi. Država je tvrdila da su telefonski pozivi i e-mailovi nadzirani nekoliko mjeseci, dok je zaposlenica tvrdila da su njeni pozivi praćeni najmanje 18 mjeseci, a e-mail poruke najmanje 6 mjeseci.

Sud je u konkretnom predmetu ustanovio povredu prava na poštovanje privatnog života i prepiske iz člana 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima, jer nadgledanje nije bilo u skladu sa zakonom. Svoju odluku Sud je temeljio na slijedećem: u skladu sa praksom Suda, telefonski pozivi iz poslovnih prostorija su *prima facie* zaštićene pravom na zaštitu porodičnog života i prepiske.<sup>26</sup> Logično je stoga da i e-mail poruke koje se šalju s posla trebaju biti zaštićene u skladu sa članom 8, kao i informacije dobivene nadgledanjem ličnog korištenja Interneta. Aplikantica u konkretnom slučaju nije bila upozorena da će njeni pozivi biti nadgledani, tako da je imala opravdano očekivanje da njeni pozivi, e-mail poruke i korištenje Interneta neće biti nadgledani.

Čak i da monitoring nije vršen u tolikoj mjeri kao što je tvrdila aplikantica, prikupljanje i čuvanje ličnih podataka bez njenog znanja predstavlja zadiranje u nje-no pravo na privatnost i prepisku. U pogledu pitanja da li je zadiranje u privatnost aplikantice bilo u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu, Sud je utvrdio da u vrijeme kad je vršeno nadgledanje nisu postojali domaći zakoni koji bi regulirali monitoring komunikacija na radnom mjestu, a ni sam Koledž nije imao praksu obavještavanja svojih zaposlenika da mogu očekivati takvo nadgledanje. Stoga je zaključeno da zadiranje u privatnost aplikantice nije bio u skladu sa zakonom.

Ranije spomenuti izvještaj o zaštiti ličnih podataka u Evropskoj Uniji i ulozi nacionalnih agencija za zaštitu ovih podataka takođe navodi da je u nekim zemljama primjetno kršenje ličnih prava zaposlenika zbog tajnog video nadzora na radnom mjestu (npr. u Kipru, Švedskoj i Njemačkoj u privatnom sektoru). U Bosni i Hercegovini, obrada ličnih podataka putem video nadzora regulisana je Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti ličnih podataka na općenit način, nezavisno od činjenice da li se nadzor vrši na radnom ili javnom mjestu. Obaveza onog ko vrši obradu ličnih podataka na ovaj način je da na vidnom mjestu istakne obavještenje o vršenju video nadzora, te kontakt podatke putem kojih se mogu dobiti informacije o pojedinostima video nadzora. Prije same obrade kontrolor je dužan odlukom utvrditi pravila obrade, osim ako nadzor nije propisan zakonom. Na ovaj način zakonodavac je utvrdio pravila pod kojim se može vršiti video nadzor, kako ovaj savremen način osiguranja sigurnosti lica i imovine ne bi išao na štetu prava na privatnost pojedinca.

<sup>26</sup> Evropski sud za ljudska prava, Amann protiv Švicarske, 16.02.2000. godine.

## 5. PRAVO NA PRIVATNOST I SLOBODA PRISTUPA JAVNIM INFORMACIJAMA

U skladu sa zakonima o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini, svako fizičko i pravno lice ima pravo pristupa informacijama koje su pod kontrolom javnog organa, a svaki javni organ ima odgovarajuću obavezu objaviti takve informacije.<sup>27</sup> Ovo pravo pristupa podliježe određenim formalnim radnjama i ograničenjima, jer je zakonom propisano da zahtjev za pristup informacijama mora biti u pisanoj formi, mora sadržavati dovoljno podataka o prirodi i/ili sadržaju tražene informacije kako bi se omogućio njen pronalazak, te ime podnosioca zahtjeva i njegovu adresu.

Nadležni javni organ može uskratiti pristup cijeloj informaciji ili njenom dijelu ako utvrdi jedan od zakonom propisanih izuzetaka, među kojima je i zaštita privatnosti. Naime, zakon propisuje da će “nadležno javno tijelo utvrditi izuzetak kad opravdano utvrdi da tražene informacije uključuju lične interese koji se odnose na privatnost treće osobe.”<sup>28</sup> Međutim, i ovo pravilo poznaje izuzetak, pa će nadležno tijelo objaviti traženu informaciju, bez obzira na interese za zaštitom privatnosti, ako je to opravdano javnim interesom, te će prilikom odlučivanja uzeti u obzir svaku korist i svaku štetu koja može proizaći iz objavljivanja.

Pitanje u kojem su se blisko prožela pitanja slobode pristupa informacijama pod kontrolom javnih organa i interesi zaštite ličnih podataka i koje je izazvalo oprečne stavove u Bosni i Hercegovini je pitanje objavljivanja imovinskih kartica kandidata i izabраниh članova organa vlasti putem Interneta. Naime, Agencija za zaštitu ličnih podataka je u aprilu 2011. godine rješenjem naložila da se skenirane izjave o imovinskom stanju kandidata i izabраниh članova organa vlasti uklone sa web stranice Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine,<sup>29</sup> jer se “objavljivanjem krše principi obrade ličnih podataka, a prije svega princip pravičnosti i zakonitosti, te princip mjere i obima podataka neophodnih za ispunjenje određene svrhe, te princip obrade ličnih podataka u vremenskom roku potrebnom za ostvarivanje konkretne svrhe obrade. Da su povrijeđeni principi ažurnosti i obrade tačnih podataka, govori i činjenica da se na službenoj web stranici još uvijek nalaze objavljeni imovinski kartoni lica koja su u međuvremenu umrla. Naročito je bespredmetno da se na web stranici nalaze objavljeni podaci iz imovinskog kartona i za lica koja u izbornom procesu nisu izabrana. Objavljivanje imovinskih kartona na službenoj web stranici omogućava i druge zloupotrebe,

<sup>27</sup> Zakon o slobodi pristupa javnim informacijama u Bosni i Hercegovini, “Službeni glasnik BiH” broj: 28/00, 45/06 i 102/09 i 62/11, Zakon o slobodi pristupa javnim informacijama u Federaciji BiH, “Službene novine FBiH” broj: 32/01 i 48/11, Zakon o slobodi pristupa javnim informacijama u Republici Srpskoj, “Službeni glasnik RS” broj: 20/01.

<sup>28</sup> Op.cit, fusnota 25, član 8.

<sup>29</sup> Centralna izborna komisija, [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba) (pristupljeno 23.12.2011. godine).

koje se prije svega odnose na mogućnost skeniranja potpisa, pljačke, razbojništva, ucjena i slično.” Takođe je naložen prekid daljnje obrade ovih podataka.<sup>30</sup>

Centralna izborna komisija BiH privremeno je sa svoje stranice uklonila sporne kartice, ali je zbog neslaganja sa ovakvim stavom iskoristila raspoložive pravne lijekove u upravnom postupku i sporu. Komisija je pravni osnov za objavljivanje imovinskih kartica temeljila na članu 15.9. Izbornog zakona Bosne i Hercegovine koji propisuje da Centralna izborna komisija omogućava da obrasci koji sadrže izjave o ukupnom imovinskom stanju budu dostupni javnosti.<sup>31</sup> Institucije poput Transparency International-a, drugih nevladinih organizacija i brojni mediji su podržale objavljivanje kartica, navodeći da je takva praksa općeprihvaćena u demokratskim zemljama i veoma je važna za kontrolu i promoviranje principa odgovornosti javnih zvaničnika.

Krajem godine, Sud Bosne i Hercegovine je uvažio tužbu Centralne izborne komisije BiH, poništio rješenje Agencije za zaštitu ličnih podataka u BiH i prvostepeno rješenje inspektora ove Agencije. U obrazloženju odluke Suda BiH se između ostalog navodi da je “objavljivanjem imovinskih kartona jasno utvrđen legitimni cilj, a to je da birači, odnosno građani saznaju ko su i šta su kandidati i izabrani zvaničnici organa vlasti, na početku i na kraju mandata ostvarili u pogledu njihove imovine kao i članovi njihovog porodičnog domaćinstva, a sve u svrhu jačanja principa odgovornosti i njihovog djelovanja u ostvarivanju općeg javnog interesa, a ne privatnog interesa, što se u konačnici svodi na sprečavanje zloupotrebe javnih funkcija radi ostvarivanja lične dobiti.”<sup>32</sup>

Temeljem ovakve odluke, od polovine decembra ponovno su na stranici Centralne izborne komisije dostupni podaci o predmetnim kartonima. Interesantno je napomenuti da je Centar za istraživačko novinarstvo, dok je trajao postupak na sudu, na svojoj stranici objavio dio imovinskih kartona, ali Agencija nije poduzimala nikakve aktivnosti, jer se odredbe Zakona o zaštiti ličnih podataka ne odnose na obradu ličnih podataka u sredstvima javnog informisanja, osim odredbi o sigurnosti i povjerljivosti, kao i o odgovornosti za štetu. Međutim, ovaj slučaj nije još završen, obzirom da je Agencija za zaštitu ličnih podataka uložila Apelacionom odjeljenju Suda BiH zahtjev za preispitivanje navedene presude.

Publikacija Svjetske banke i UN-ovog ureda za droge i kriminal iz 2009. godine nesumnjivo ističe prednosti objavljivanja imovinskih kartica kao antikoruptione mjere, ali između ostalog ističe dva pitanja koja su bitna s aspekta zaštite ličnih podataka

<sup>30</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka, *Saopštenje za javnost broj: 03-1-37-19-369-1/11*, 02.08.2011. godine.

<sup>31</sup> Izborni zakon Bosne i Hercegovine, “Službeni glasnik BiH” broj: 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 52/05, 65/05, 77/05, 11/06, 24/06, 32/07, 33/08, 37/08 i 32/10.

<sup>32</sup> Centralna izborna komisija BiH, *Saopštenje za javnost*, 15.12.2011. godine, <http://www.izbori.ba/default.asp?col=Saopstenja> (pristupljeno 25.12.2011. godine).

sadržanih u njima. Prvo pitanje se odnosi na vremenski period tokom kojeg će ovi podaci biti dostupni, dok se drugo odnosi upravo na pitanje koji će lični podaci biti dostupni javnosti.<sup>33</sup>

Vidljivo je da države imaju različiti pristup ovim pitanjima, ali za naš slučaj naročito su interesantni primjeri nekih zemalja koji su na određen način pomirili zahtjeve javnosti za pristup informacijama i zahtjeve koje proizilaze iz prava na privatnost, pa čak i sigurnost lica čiji se imovinski podaci objavljuju. Tako se npr. u Argentini razlikuje takozvani “javni dio” imovinske kartice koji je dostupan javnosti, te “privatni dio” u kojem se nalaze osjetljivi podaci poput naziva banke ili finansijske ustanove u kojoj se čuva određena imovina, brojevi bankovnih računa, adresa na kojoj se nalazi imovina i slično. Ovaj “privatni dio” kartice dostupan je samo uz sudski nalog.

Interesantno rješenje je u primjeni u susjednoj Hrvatskoj u kojoj su podaci u imovinskim karticama dostupni javnosti, s tim da su na stranici Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa dostupne samo obrađene informacije o imovini određenih kategorija javnih zvaničnika (bez adresa gdje se imovina nalazi, potpisa i sl.),<sup>34</sup> dok je uvid u originalnu javnu karticu omogućen na zahtjev i vrši se u prostorijama Povjerenstva. Zasigurno ovakav sistem obrade zahtijeva veći angažman Povjerenstva, ali se čini da na odličan način zadovoljava pravo na informisanje, dok smanjuje mogućnost zloupotrebe ličnih podataka.

Ne postoji međunarodni standard koji sadrži obavezu da se podaci o imovini javnih dužnosnika javno i objave, a vjerovatno neće ni postojati univerzalan standard koji će određivati tačan balans između javne dostupnosti informacija i privatnosti. Stoga pravna i društvena tradicija određene zemlje i dalje ostaju ključni faktori u definisanju najprihvatljivijeg rješenja za ovo pitanje, a ona variraju od ekstremne transparentnosti u slučaju Norveške, do restriktivnog pristupa koga primjenjuje Francuska u kojoj imovinske kartice ministara, članova parlamenta i državnih službenika nisu javno dostupne.<sup>35</sup>

Što se tiče Bosne i Hercegovine, završetkom ranije pomenutog upravnog spora riješit će se pravni aspekti objave imovinskih kartica putem Interneta, a navedena rješenja Argentine i Hrvatske mogu poslužiti kao dobar primjer za našu zemlju da se javni interes i svrha objavljivanja može zadovoljiti i bez otkrivanja “osjetljivih” ličnih podataka. Naime, isto kao što se uskraćivanje određenih javnih podataka ne smije

<sup>33</sup> Burdescu, R. et al, *Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs*, (The World Bank, United Nations Office of Drugs and Crime, 2009.), <http://www.oecd.org/dataoecd/40/6/47489446.pdf> (pristupljeno 28.12.2011. godine).

<sup>34</sup> Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, [www.sukobinteresa.hr](http://www.sukobinteresa.hr) (pristupljeno 29.12.2011. godine).

<sup>35</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development, “*Asset declarations for public officials: A tool to prevent corruption*”, 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/40/6/47489446.pdf> (pristupljeno 29.12.2011. godine).



sakrivati pod plaštom privatnosti, ni otkrivanje određenih ličnih podataka ne može se uvijek opravdati interesom javnosti.

U cilju informisanja javnosti nerijetko se dešava da mediji u Bosni i Hercegovini otkrivaju lične podatke, uključujući identitet maloljetne osobe i zaštićenog svjedoka, njihove adrese, medicinske podatke, objavljuju fotografije ubijenih ili poginulih i slično. Zbog ovakvog medijskog izvještavanja, Vijeće za štampu BiH, kao samoregulacijsko tijelo za štampane i on-line medije, je od svog osnivanja primilo niz prigovora i žalbi zbog nepoštivanja člana 9 Kodeksa za štampu BiH koji glasi “Štampa će izbjegavati uplitanje u nečiji privatni život, osim ako takva uplitanja nisu potrebna u interesu javnosti. Teme koje uključuju lične tragedije će biti obzirno tretirane, a pogođenim ličnostima će se prići diskretno i sa saosjećanjem”.<sup>36</sup> Međutim, postavlja se pitanje koliko je jednostavno u praksi utvrditi kada je uplitanje medija u privatni život jednog lica u interesu javnosti, te ima li posljedica za neetično i nezakonito objavljivanje ličnih podataka od strane medija i kakav je status lica koji novinarima otkrivaju ovakve podatke.

Kad je u pitanju npr. izvještavanje medija o istragama i sudskim postupcima, Vijeće za štampu je u 2011. godini utvrdilo nekoliko povreda privatnosti. Tako je utvrđena povreda kod izvještavanja o izvršenom čedomorstvu jer, iako nije sporno što je izvještavano o počinjenom djelu, otkrivanje identiteta majke i detaljno opisivanje načina na koji je dijete ubijeno predstavlja kršenje člana 9 Kodeksa za štampu BiH.<sup>37</sup> Takođe, povreda privatnosti je ustanovljena i kod izvještavanja pojedinih medija o slučaju samoubistva mladića, gdje su pored fotografije sa mjesta tragičnog događaja, objavljeni i detalji iz njegovog života, uzroci smrti, nalazi obdukcije, itd. U ovom slučaju žalbena komisija Vijeća za štampu BiH utvrdila je da je “izvještavano o ličnoj tragediji bez dužnog pijeteta prema žrtvi i njegovoj porodici i bez pokazivanja minimuma senzibiliteta za događaj koji pripada sferi najdublje ljudske intime”.<sup>38</sup>

Uloga koju Vijeće za štampu u BiH ima za civilno društvo je ogromna, ali ona ipak ima svoje granice. Naime, Kodeks i odluke Vijeća, pa i određene preporuke i smjernice<sup>39</sup> su samo moralno obavezujuće i ne proizvode nikakve pravne sankcije za novinare, urednike, vlasnike i izdavače novina i periodičnih izdanja. Ovo znači da korigovanje određenog načina izvještavanja zavisi u konačnici od volje samog medija.

<sup>36</sup> Kodeks za štampu, [http://www.vzs.ba/index.php?option=com\\_content&view=article&id=218&Itemid=9&lang=bs](http://www.vzs.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=218&Itemid=9&lang=bs) (pristupljeno 24.03.2012. godine).

<sup>37</sup> Vijeće za štampu BiH, *Odluka po žalbi broj: 529-02/11*, Sarajevo, 05.11.2011. godine.

<sup>38</sup> Vijeće za štampu BiH, *Odluka po žalbi broj: 521/02/11*, Sarajevo, 05.11.2011. godine.

<sup>39</sup> Preporuka za medijske izvještače sa sudova u izvještavanju o istragama i sudskim procesima, Smjernice za medije u ophođenju sa policijom i Smjernice za policiju u ophođenju s medijima, <http://www.vzs.ba/> (pristupljeno 24.03.2012. godine).

S druge strane, Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine koja je osnovana 2001. godine, ima određene kontrolne nadležnosti kad su u pitanju elektronski mediji. Agencija je tako nadležna da vodi postupak u slučaju povrede (kršenja) relevantnih pravila i propisa Agencije, te uslova izdatih dozvola i Zakona o komunikacijama BiH,<sup>40</sup> te je ovlaštena da izrekne određene izvršne mjere u koju spadaju novčana kazna, pismeno i usmeno upozorenje, oduzimanje dozvole i suspenzija.<sup>41</sup> Obzirom da na stranici Agencije nisu dostupni podaci o utvrđenim povredama i izrečenim mjerama za 2011. godinu, navodimo da je u 2010. godini izrečena samo jedna pismena opomena zbog povrede privatnosti zaštićene Kodeksom o emitovanju RTV programa.<sup>42</sup>

Kada je u pitanju prekršajna odgovornost medija, bitno je napomenuti da Zakon o zaštiti ličnih podataka, koji se u principu ne primjenjuje na obradu ličnih podataka u novinarske svrhe, propisuje da će se novčanom kaznom od 5.000 do 50.000KM kazniti kontrolor za prekršaj ako obrađuje lične podatke u novinarske svrhe protivno odredbama o sigurnosti i povjerljivosti ličnih podataka.<sup>43</sup>

S druge strane, građanska odgovornost za štetu nanесenu ugledu fizičkog ili pravnog lica iznošenjem ili pronošenjem izražavanja neistinitih činjenica identifikovanjem tog pravnog ili fizičkog lica trećem licu regulisana je odredbama zakonâ o kleveti.<sup>44</sup> Ovim zakonima je, između ostalog, propisano da su za klevetu izenesenu u sredstvima javnog informisanja odgovorni autor, odgovorni urednik, izdavač, kao i lice koje je na drugi način vršilo nadzor nad sadržajem tog izražavanja, ako je namjerno ili iz nepažnje iznijelo ili prionijelo izražavanje neistinite činjenice.

Do stupanja na snagu navedenih zakona o kleveti, za klevetu je u skladu sa entitetskim krivičnim zakonima bila predviđena i krivična odgovornost, a za izvršenje ovog dijela bila je propisana i zatvorska kazna. Međutim, iako je kleveta dekriminlizirana, krivična odgovornost će, uz određene izuzetke, postojati u slučajevima odavanja tajnih podataka, povrede tajnosti postupka (sudskog, prekršajnog, upravnog) i drugim slučajevima kada je objavljivanje određenog podatka propisano kao krivično djelo ili je podatak prikupljen na nezakonit način.

Kada se pak govori o izvorima podataka, pomenuti propisi navode da “novinar ima pravo da ne otkrije identitet povjerljivog izvora informacije... niti bilo koji

<sup>40</sup> Zakon o komunikacijama, “Službeni glasnik BiH” broj: 31/03.

<sup>41</sup> Pregled povreda i odgovarajućih kazni koje izriče Regulatorna agencija za komunikacije, “Službeni glasnik BiH” broj: 35/09.

<sup>42</sup> Kodeks o emitovanju RTV programa, “Službeni glasnik BiH” broj: 20/08.

<sup>43</sup> Zakon o zaštiti ličnih podataka, op. cit., fusnota 7, član 50.

<sup>44</sup> Zakon o zaštiti od klevete Federacije Bosne i Hercegovine, “Službene novine FBiH” broj: 59/02 i 73/05, i Zakon o zaštiti od klevete Republike Srpske, “Službeni glasnik RS” broj: 37/01.

dokument ili činjenicu koji bi mogli razotkriti identitet izvora”,<sup>45</sup> “ima obavezu da štiti identitet onih koji daju informacije u povjerenju, bez obzira na to da li su ili ne te ličnosti izričito zahtijevale povjerljivost”,<sup>46</sup> odnosno “ima etičku obavezu da zaštititi izvor informacija”.<sup>47</sup> Postojanje zaštite novinarskih izvora bitno je za ostvarivanje slobode izražavanja, jer pritisci i negativne posljedice koje bi ovi izvori trpili u slučaju otkrivanja njihovog identiteta prevaliziraju posljedice koje trpe novinari.

Iz navedenog je vidljivo da je odgovornost medija u odnosu na zaštitu privatnosti izuzetno kompleksna materija koja će u budućnosti zahtijevati aktivan monitoring, odgovornije ponašanje samih medija, ali i građana koji su u mogućnosti da ukažu na potencijalne povrede prava na privatnost. Naime, potrebno je stvoriti sistem koji omogućava konstantnu debatu o tome gdje počinje javno, a prestaje privatno, kako bi se osigurao delikatan balans između prava javnosti da bude informisana i prava pojedinca da zaštititi svoju privatnost. Jer iako je možda očito da je izvještavanje o nekom političaru od javnog značaja jer njegove odluke mogu imati veliki uticaj na državu i njene građane, granica izvještavanja o privatnosti nekih drugih lica nije tako jasna. Takođe će biti potrebno da se usklade ovlaštenja regulatornih agencija, jer postojeća rješenja dovode u neravnotežan položaj elektronske medije u odnosu na štampana i on-line sredstva javnog informisanja.

## 6. ZAŠTITA TAJNIH PODATAKA

Zaštitu ličnih podataka treba razlikovati od zaštite tajnih podataka koju regulišu odredbe Zakona o zaštiti tajnih podataka.<sup>48</sup> Prema članu 8 ovog Zakona, “tajnim (se) smatra podatak čije bi otkrivanje neovlaštenoj osobi, sredstvima javnog informisanja, organizaciji, instituciji, organu ili drugoj državi, odnosno organu druge države, moglo prouzrokovati ugrožavanje integriteta Bosne i Hercegovine”, a naročito, između ostalih, u oblasti javne bezbjednosti, odbrane, te vanjskih poslova i interesa Bosne i Hercegovine.

Tajni podaci mogu biti označeni stepenom “vrlo tajno” (što odgovara engleskom “top secret”), “tajno” (“secret”), “povjerljivo” (“confidential”) i “interno” (“restricted”). Prema stepenu tajnosti ustanovljen je i režim zaštite tih podataka i mogućnost pristupa ovim podacima određenim službenim licima i državnim organima.

<sup>45</sup> Zakon o zaštiti od klevete FBiH, op.cit, fusnota 42, član 9, i Zakon o zaštiti od klevete RS, član 10.

<sup>46</sup> Kodeks za štampu, op. cit., fusnota 34, član 13.

<sup>47</sup> Kodeks o emitovanju RTV programa, op.cit., fusnota 40, član 3.

<sup>48</sup> Zakon o zaštiti tajnih podataka, “Službeni glasnik BiH” broj: 54/05 i 12/09.

Pristup tajnim podacima izuzetno je restriktivan, a odavanje tajnih podataka predstavlja krivično djelo. Član 10 ovog Zakona propisuje da je “pristup tajnim podacima moguć samo uz uslove utvrđene Zakonom i drugim podzakonskim propisima izdatim na osnovu Zakona, odnosno međunarodnim ili regionalnim sporazumima koje je zaključila Bosna i Hercegovina.” Članom 5 predviđeno je da izuzetno od odredbi Zakona, pristup tajnim podacima svih stepena bez sigurnosne provjere, odnosno izdavanja dozvole za pristup tajnim podacima imaju članovi Predsjedništva BiH, poslanici u Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i delegati u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, predsjednik i potpredsjednici Federacije BiH i Republike Srpske, te sudije, tužioc i pravobranioci. Navedenim licima će se omogućiti pristup tajnim podacima isključivo kad je to potrebno za obavljanje njihovih dužnosti.

Interesantno pitanje koje se postavlja u vezi zaštite tajnih podataka je pitanje pristupa tajnim podacima licu na koje se ovi podaci odnose. Primjera radi, prema dosadašnjoj praksi Obavještajno-sigurnosne agencije, lice koje je aktom ove agencije sa oznakom “povjerljivo” označeno kao potencijalna opasnost za sigurnost Bosne i Hercegovine neće moći pristupiti ovom aktu, čak ni u sudskom postupku. Da je ovakvo postupanje u skladu sa Zakonom o zaštiti tajnih podataka potvrdio je Sud Bosne i Hercegovine u nekoliko predmeta koji se tiču pitanja protjerivanja stranaca ili zahtjeva za odobrenje privremenog boravka u skladu sa Zakonom o kretanju i boravku stranaca i azilu.<sup>49</sup> U obrazloženju svojih odluka Sud BiH se pozvao na navedene članove Zakona o zaštiti tajnih podataka, te član 72 Zakona o upravnom postupku BiH<sup>50</sup> navodeći da državni organi za provedbu zakona nisu obavezni stranca obavještavati o postojanju podataka o njegovoj potencijalnoj opasnosti za javni poredak ili sigurnost Bosne i Hercegovine.<sup>51</sup>

Prema sudskoj praksi Ustavnog suda BiH uskraćivanje pristupa tajnim podacima licu na koje se ti podaci odnose ne predstavlja samo po sebi kršenje njegovih ljudskih prava. Naime, Ustavni sud BiH je utvrdio da iako sam aplikant nije imao pristup dokumentu sa oznakom “povjerljivo”, činjenica da su, u skladu sa članom 5 Zakona o zaštiti tajnih podataka, postupajuće sudije Suda BiH imali pristup tajnim podacima potrebnim za obavljanje njihovih dužnosti je dovoljna garancija za poštivanje prava aplikanta. “Ustavni sud smatra da je obrazloženje koje je dao Sud BiH u pogledu odnosa nacionalne sigurnosti i poštivanja apelantovog prava na porodični život zadovoljavajuće i ne ukazuje na bilo kakvu proizvoljnost. Odluke upravnih organa su bile predmet

<sup>49</sup> Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu, “Službeni glasnik BiH” broj 36/08.

<sup>50</sup> Zakon o upravnom postupku BiH, “Službeni glasnik Bosne i Hercegovine” broj: 29/02, 12/04, 88/07 i 93/09.

<sup>51</sup> Npr. presuda Suda Bosne i Hercegovine broj: U-460/09 od 04.03.2010. godine i Odluka o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda broj: AP-1483/10 od 15.07.2011. godine.

sudske kontrole u smislu Evropske konvencije tako da je Sud BiH u okolnostima navedenog slučaja ispitao apelantovu opasnost po nacionalnu sigurnost, a da je pri tome s druge strane osigurao da tajne informacije neće biti javno otkrivene...”<sup>52</sup>

U slučaju da je pristup tajnim podacima uslovljen prethodnim provođenjem postupka sigurnosne provjere, bitno je napomenuti da se i ovaj postupak mora provoditi uz poštivanje osnovnih principa zaštite ličnih podataka. S tim u vezi, Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH vršeći svoje zakonske nadležnosti uočila je određene manjkavosti u pogledu obrade ličnih podataka u sklopu sigurnosnih provjera, zbog čega je naložila i određene mjere za njihovo uklanjanje npr. u pogledu obrade ličnih podataka iz operativne evidencije.<sup>53</sup>

## 7. ZAVRŠNE NAPOMENE

Prema mišljenju Evropskog suda za ljudska prava pojam “privatnog života” je širok i ne može se definisati do kraja. “Bilo bi isuviše restriktivno ograničiti taj pojam na “unutrašnji krug” u kojem pojedinac može živjeti svoj lični život onako kako želi i time ga potpuno isključiti iz vanjskog svijeta koji nije obuhvaćen tim krugom. Poštivanje privatnog života, također, mora do određenog nivoa obuhvatiti pravo da se uspostave i razviju odnosi s drugim ljudskim bićima.”<sup>54</sup>

Zbog ovako široko postavljenog koncepta privatnog života, pred Bosnom i Hercegovinom je veliki izazov da osigura zaštitu prava na privatnost, te zaštitu ličnih podataka. Bez obzira što je osnovna legislativa kada je u pitanju zaštita ličnih podataka u mnogome usaglašena sa evropskim standardima, implementacija ovih standarda zahtijevat će ozbiljan pristup ovom pitanju ne samo od strane Agencije za zaštitu ličnih podataka, već i svih onih koji obrađuju podatke, onih čiji se podaci obrađuju, kao i onih koji mogu ukazati na eventualnu neprimjerenu upotrebu ličnih podataka poput medija, nevladinih organizacija ili sindikalnih udruženja.

Pravni osnovi za obradu ličnih podataka od strane javnih organa trebaju biti jasnije definirani kako bi se izbjegle nedoumice u pogledu zakonitosti obrade, a u Zakon o slobodi pristupa javnim informacijama trebaju se dodati odredbe koje bi se odnosile na korištenje modernih komunikacionih tehnologija, jer se ne može negirati činjenica da je Internet možda i najpogodniji način za distribuciju informacija od javnog interesa.

<sup>52</sup> Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka o dopustivosti i meritumu broj: AP-201/10.

<sup>53</sup> Agencija za zaštitu ličnih podataka, Rješenje UP1 03-1-37-1-37/11, 7.10.2011. godine.

<sup>54</sup> Evropski sud za ljudska prava, Niemietz protiv Njemačke, 16.12.1992. godine.

## **MLADI U SUKOBU SA ZAKONOM: DA LI JE SÂMO USVAJANJE NOVOG ZAKONODAVSTVA DOVOLJAN ODGOVOR NA PROBLEM MALOLJETNIČKOG PRESTUPNIŠTVA U BIH**

### **1. UVOD**

U postupcima pred pravosudnim institucijama u Bosni i Hercegovini (BiH) koji se vode prema djeci i maloljetnicima koji se nalaze u sukobu sa zakonom evidentni su problemi praktične prirode, kako zbog rasparčanosti krivičnog zakonodavstva, koje je u ovoj oblasti regulisano i dalje na četiri zakonodavna nivoa (na nivou BiH,<sup>1</sup> Federacije BiH,<sup>2</sup> Republike Srpske<sup>3</sup> i Distrikta Brčko BiH<sup>4</sup>), iako su njihove odredbe gotovo istovjetne i zasnovane uglavnom na istim principima, tako i zbog činjenice da se u postupku prema njima, ukoliko nema posebnih rješenja, primjenjuju opšte odredbe zakona koje važe za punoljetne počinioce krivičnih djela.

Dodatno, kao dijelovi entitetskih zakona, a prije reforme krivičnog zakonodavstva u BiH 2003. godine, postojale su posebne odredbe koje su se ticale maloljetnih počinitelja krivičnih djela, koje ni tada, kada je istražni postupak protiv punoljetnih počinitelja prešao u nadležnost tužioca, nisu pretrpile bitnije izmjene, jer je pripremni postupak prema maloljetnicima i dalje ostao u nadležnosti sudije za maloljetnike.

<sup>1</sup> Zakon o krivičnom postupku BiH – Glava XXV, “Službeni glasnik BiH” broj: 36/03; i Krivični zakon BiH – Glava X, “Službeni glasnik BiH” broj: 37/03.

<sup>2</sup> Zakon o krivičnom postupku – Glava XXVII, “Službene novine FBiH” broj: 35/03; i Krivični Zakon – Glava X, “Službene novine FBiH” broj: 36/03.

<sup>3</sup> Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku, “Službeni glasnik RS” broj: 13/10.

<sup>4</sup> Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku, “Službeni glasnik BD BiH” broj: 44/11.

Iako su u prethodnom periodu učinjeni veliki napori za donošenje jedinstvenog zakona na nivou države, zbog nedostatka političke volje isti nije usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH tokom 2008. godine, s obrazloženjem da način na koji je urađen Prijedlog zakona ne predstavlja okvirni zakon na osnovu kojeg bi se donijeli entitetski zakoni. Stoga se pristupilo prilagođavanju i izradi teksta zakona na entitetskom i nivou Distrikta Brčko BiH (BD).

Značajan korak naprijed napravljen je kada je Republika Srpska tokom januara 2010. godine usvojila “Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku”, koji je počeo sa primjenom 01.01.2011. godine. Nacrt “Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku”, u istovjetnom tekstu kao i usvojeni Zakon u Republici Srpskoj (RS), još uvijek se nalazi u parlamentarnoj proceduri u Federaciji BiH (FBiH). “Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku” u BD usvojen je u novembru 2011. godine, ali sa određenim odstupanjima u odnosu na dva prethodno pomenuta teksta. Ove neusklađene zakonodavne aktivnosti, zbog različitog vremena usvajanja i početka primjene u entitetima i Brčko distriktu BiH, kao i različitih rješenja, već imaju za posljedicu neujednačen i neravnopravan položaj djece i maloljetnika u sukobu sa zakonom, bez obzira da li imaju svojstvo oštećenog ili osumnjičenog.

Pohvalno je da se izdvajanjem iz postojećih materijalnih i procesnih zakona na nivou države, entiteta i BD na sasvim novi sistemski način reguliše oblast maloljetničkog prestupništva. Naime, po prvi put se u zakonskom tekstu, objedinjava procesni, materijalni i izvršni pravni aspekt ove oblasti, koji se bazira na međunarodnim standardima i rezultatima dobre prakse u zemljama iz okruženja, kao i društvene reakcije na problem maloljetničkog prestupništva, posebno kada se ima u vidu njegovo sadašnje stanje, pojavni oblici i tendencije, kao i nerijetko, pogubne posljedice, prvenstveno na djecu i omladinu.

## **2. STRATEGIJA PROTIV MALOLJETNIČKOG PRESTUPNIŠTVA ZA BOSNU I HERCEGOVINU (2006-2010)**

Tokom 2002. godine objavljena je paralelna studija o maloljetničkom pravosuđu u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, pod nazivom “Mladi u sukobu sa zakonom u svjetlu aktuelnih problema maloljetničkog krivičnog pravosuđa u BiH”, sačinjena od strane Fonda otvoreno društvo BiH i UNICEF, te tokom 2003. godine i dopuna studije pod nazivom “Osvrt na praksu i zakonodavstvo u BiH u odnosu na međunarodne standarde”, sačinjena od strane Save the Children UK. U navedenim studijama, date su brojne preporuke i prijedlog za izradu novog zakona o maloljetničkom prestupništvu, uvođenje mjera alternativnog djelovanja, otvaranje novih ustanova za

maloljetne prestupnike, djecu žrtve krivičnih djela, maloljetne ovisnike i djecu sa psihičkim problemima.

Na toj podlozi, koja je produkt rada i istraživanja u kojem su učestvovali domaći profesionalci iz oblasti maloljetničkog prestupništva u periodu 2001. – 2004. godine, zajedno sa Fondom otvoreno društvo BiH, Save the Children UK i UNICEF, a sve u kontekstu postojećih i procijenjenih kretanja i okolnosti u BiH, posebno socijalnih, kulturnih, političkih, zakonskih i dr., nastala je “Strategija protiv maloljetničkog prestupništva za Bosnu i Hercegovinu” za period 2006. – 2010. godine, a kao rezultat razumijevanja složenosti pojave – djeca sa društveno neprihvatljivim ponašanjem, odnosno djeca u sukobu sa zakonom i djeca pod rizikom da dođu u sukob sa zakonom, kao i potrebe da se istoj posveti posebna brig a i odgovori na adekvatan način. Stvaranje uslova za usvajanje i implementaciju jedinstvenog zakona u oblasti maloljetničkog pravosuđa, kao i strateško rješavanje problema i usklađivanje domaćeg zakonodavstva i prakse u ovoj oblasti sa međunarodnim standardima, bio je prvi strateški cilj navedene Strategije.

Sama Strategija obuhvatala je pet strateških ciljeva: Zakonodavstvo, Alternativne mjere, Institucionalni tretman, Prevenciju i Primjenu krivičnog zakonodavstva u praksi, sa 43 planirane aktivnosti. Međutim, iako je usvojena 27.07.2006. godine Odlukom Vijeća ministara BiH, objavljena je tek 19.02.2008. godine,<sup>5</sup> a prvi koraci vezani za njenu implementaciju – formiranje Koordinacionog tijela,<sup>6</sup> učinjeni su tek nakon što je proteklo više od polovine njenog vremenskog važenja, i to bez prethodno obezbjeđene infrastrukture za provođenje u praksi. Uopšte nisu bila obezbjeđena finansijska sredstava za stvaranje preduslova za funkcionisanje nosilaca i realizatora aktivnosti u ovoj oblasti, kao ni potpuni angažman i koordinacija resornih ministarstava niti materijalna i tehnička komponenta, kao i uopšte sredstva za rad Koordinacionog tijela. Bila je evidentna pasivnost i nezainteresiranost domaćih institucija, prvenstveno resornih ministarstava na svim nivoima vlasti zaduženih za realizaciju aktivnosti iz Strategije, javnost je bila potpuno neinformisana, a većina akcionih planova donesena je tek 2009. godine. U prilog navedenom govori i Ministarska konferencija koja je održana 09.06.2009. godine u Sarajevu<sup>7</sup> i Izvještaji Koordinacionog tijela za 2008. i

<sup>5</sup> Strategija protiv maloljetničkog prestupništva za Bosnu i Hercegovinu (2006. – 2010.), “Službeni glasnik BiH” broj: 14/08.

<sup>6</sup> Koordinaciono tijelo za praćenje provedbe Strategije protiv maloljetničkog prestupništva za Bosnu i Hercegovinu formirano Odlukom Vijeća ministara BiH dana 08.05.2008. godine, “Službeni glasnik BiH” broj: 48/08.

<sup>7</sup> Naime, pomenuta Konferencija je, u organizaciji Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, uz podršku UNICEF, bila sazvana zbog pasivnog odnosa nekih institucija koje trebaju preduzimati određene aktivnosti iz Strategije i s jedinim ciljem – obezbjeđenja političke volje za sprovođenje aktivnosti predviđenih Strategijom, a u kom kontekstu su donesene i određene preporuke i zaključci.



2009. godinu<sup>8</sup>. Stoga se s pravom može konstatovati da je mali broj aktivnosti koje su realizovane u proteklom periodu, rezultat upornosti, rada i angažmana profesionalaca i pojedinaca iz resornih ministarstava, uz podršku nevladinog sektora, pojedinih ambasada (italijanska), Misije OSCE u BiH i UNICEF.

Iako je još u septembru 2010. godine, formiran stručni tim koji su sačinjavali profesionalci iz svih oblasti, koji je početkom 2011. godine izradio konačan tekst nacrtu novog strateškog dokumenta pod nazivom “Djeca u sukobu sa zakonom u Bosni i Hercegovini (2011–2014) – Strateško usmjeravanje aktivnosti”, isti još uvijek nije usvojen, mada je dostavljen resornim ministarstvima na entitetskim nivoima, prije upućivanja na javnu raspravu. Nova strategija se sastoji iz tri dijela. Prvi dio je: Uvod, drugi dio: Analiza prethodne Strategije, dok treći dio obuhvata pet ciljeva: Sistemi podrške, Preventivna djelatnost (kao osnovnog cilja maloljetničkog pravosuđa), Zakonodavstvo, Alternativni modeli postupanja i Institucionalni tretman.

### 3. MEĐUNARODNI DOKUMENTI / STANDARDI

Bosna i Hercegovina ratifikovala je Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima djeteta od 1989. godine, odnosno preuzela je notifikacijom o sukcesiji 23.11.1993. godine.<sup>9</sup> Na taj način Konvencija je postala pravno obavezujuća za BiH, a država je prihvatila obavezu i preuzela odgovornost da prava koja su istom garantovana obezbjedi za svako dijete kako na njegovom putu odrastanja, tako i u oblasti maloljetničkog pravosuđa. Članovi 37, 39 i 40 Konvencije odnose se na prava maloljetnika u sukobu sa zakonom. Potpisivanjem Dejtonskog sporazuma 1995. godine i prihvatanjem Konvencije UN o pravima djeteta, Bosna i Hercegovina je preuzela obavezu da u okviru nacionalne jurisdikcije utvrdi grupu zakona, pravila i odredbi koje se posebno primjenjuju na maloljetne prestupnike, institucije i tijela kojima su povjerene funkcije maloljetničkog pravosuđa, a isti imaju za cilj da odgovore na različite potrebe maloljetnih prestupnika, štiteći istovremeno njihova osnovna prava.

Pored Konvencije UN o pravima djeteta, međunarodni okvir za maloljetničko pravosuđe čine: Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za administraciju pravosudnog sistema za maloljetne prestupnike – Pekinška pravila (1985), Smjernice Ujedinjenih nacija za prevenciju maloljetničke delinkvencije – Rijadske smjernice (1990), Pravila Ujedinjenih nacija o zaštiti maloljetnika lišenih slobode – JDL (1990),

<sup>8</sup> Izvještaj o radu Koordinacionog tijela za praćenje provedbe aktivnosti iz Akcionog plana Strategije protiv maloljetničkog prestupništva u Bosni i Hercegovini za period 08.05.2008. – 31.12.2009. godine.

<sup>9</sup> Konvencija UN o pravima djeteta, “Službeni list SFRJ– Međunarodni ugovori” broj:15/90 i “Službeni list R BiH” broj:25/93.

Smjernice za djelovanje prema djeci u sistemu krivičnog pravosuđa – Bečke smjernice (1997), Standardna minimalna pravila za tretman zatvorenika (1995), Standardna minimalna pravila Ujedinjenih nacija za alternativne kaznene mjere – Tokijska pravila (1990).

Navedeni dokumenti nisu direktno obavezujući za međunarodna, nacionalna i lokalna zakonodavna tijela, ali predstavljaju dobru praksu i poželjna je njihova primjena kod uređenja maloljetničkog pravosuđa.

Međunarodna zajednica je usvojila i druge međunarodne dokumente za opštu primjenu ljudskih prava koji su takođe važni za maloljetničko pravosuđe, a prethodili su Konvenciji o pravima djeteta, kao što su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). O pravima maloljetnika u sukobu sa zakonom govori i Preporuka Vijeća Evrope br. R (87) 20 o odgovoru društva na maloljetničko prestupništvo.

U kontekstu maloljetničkog pravosuđa, potrebno je posebno istaći član 40 UN Konvencije o pravima djeteta i pravilo 7 Pekinških pravila, koji propisuju minimalna prava koja treba poštivati u svim fazama krivičnog postupka prema djeci i maloljetnicima, jer su ključni elementi za pošteno i pravično suđenje, a odnose se na:

- pravo da se djetetu jasno kaže zbog čega se optužuje,
- pravo da se ne izjašnjava (da se brani šutnjom),
- pravo da se smatra nevinim (pretpostavka nevinosti),
- pravo da mu se priznanje ne iznuđuje silom,
- pravo na pravnu pomoć u pripremi za sudski postupak,
- pravo na prisustvo roditelja ili staratelja,
- pravo na djelotvoran pravni lijek,
- pravo na provođenje postupka “bez odlaganja”,
- pravo na unakrsno ispitivanje svjedoka druge strane i dovođenje i saslušavanje sopstvenih svjedoka pod jednakim uslovima.

Proces se ne može smatrati poštenim ukoliko je bilo koje od prethodno pobrojanih prava povrijeđeno. Potrebno je istaći da su navedena prava, odnosno međunarodni standardi cjelosti pretočeni u nove Zakone o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u BiH.

#### 4. ZAKON O ZAŠTITI I POSTUPANJU SA DJECOM I MALOLJETNICIMA U KRIVIČNOM POSTUPKU

Usvojeni Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u RS i BD, te nacrt u FBiH (u daljem tekstu Zakon) je, po mišljenju stručnjaka, a s aspekta UN Konvencije o pravima djeteta, Pekinških pravila, Rijadskih smjernica, kao i drugih međunarodnih standarda i primjera dobre prakse iz okruženja, dobro urađen i koncipiran. Polazi se od jednog od osnovnih principa, a to je da se u reakciji na maloljetničko prestupništvo treba kretati od lakših mjera prema težim, odnosno da se prvo moraju primjeniti vansudski modaliteti i slabije formalne reakcije tužilaštva i policije, pa tek onda izricati krivične sankcije. Dakle, akcenat Zakona je da, primjenjujući međunarodne standarde i potencirajući obaveze države u ovoj oblasti, alternativnim modelima postupanja – tzv. diverzionim postupcima maloljetni prestupnik preuzme odgovornost za ono što je učinio i da shvati značaj neprihvatljivog ponašanja, te da se nakon prevaspitanja i preodgoja, vrati u društvo kao njegov koristan član. To je omogućeno, prvenstveno, uvođenjem potpuno novog instituta “policijskog upozorenja”, te modifikovanjem postojećih instituta kao što su odgojne preporuke, načelo oportuniteta i dr.

Uvođenjem novih i modeliranjem postojećih rješenja, propisane su i nove nadležnosti organa starateljstva, policije, tužilaštva, suda, kao i nadležnih ministarstava. Organi starateljstva dobijaju širok dijapazon nadležnosti, jer se, između ostalih, shodno pravilima koja se primjenjuju prilikom izricanja odgojnih preporuka, oni pojavljuju kao organi posredovanja, praćenja i izvršenja odgojnih preporuka, u situaciji kada su potpuno neadekvatno osposobljeni, kako u pogledu kadrova, tako i sa materijalnog i tehničkog aspekta. Sve ovo će podrazumijevati dodatnu reorganizaciju i u ministarstvima unutrašnjih poslova. Takođe, pojedina nadležna ministarstva, posebno ministarstvo pravde, a cijeneći prelazne i završne odredbe, obavezana su da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona donesu određena podzakonska akta.

Značajna novina je i da su kao posebna glava u Zakonu predviđena “Krivična djela na štetu djece i maloljetnika”, te razrađen postupak njihovog saslušavanja.

U kontekstu naprijed navedenog, Zakon predviđa i unaprijeđenje procesa edukacije, s obzirom da će tužioci, sudije, ovlaštena službena lica iz organa unutrašnjih poslova, organa socijalnog staranja, ali i advokati, te uposlenici u ustanovama i zavodima koji obavljaju poslove iz oblasti prestupništva mladih i njihove krivično-pravne zaštite morati imati specijalistička znanja i vještine.

#### 4.1. Nova ovlaštenja tužioca

Posebnu pažnju u Zakonu, treba obratiti na odredbe koje daju nova ovlaštenja tužiocu. Ukidanjem općinskih i osnovnih tužilaštava tokom pravosudne reforme 2003. godine, formirana su kantonalna i okružna tužilaštava, koja kao mjesno nadležna teritorijalno pokrivaju veći broj općina, a u situaciji kad su nastavili sa radom općinski i osnovni sudovi. Zbog uopšte široko ustanovljene stvarne i mjesne nadležnosti, udaljenosti općinskih i osnovnih sudova pred kojima postupaju, ali i zbog nedovoljnog broja tužilaca i niza drugih objektivnih okolnosti, kantonalna i okružna tužilaštva nisu ni do sada mogla u potpunosti da odgovore svim zadacima postavljenim pred njih.

Najvažnije ovlaštenje, koje Zakon daje u nadležnost tužiocu, je vođenje pripremnog postupka – sada tužilac donosi naredbu za pokretanje pripremnog postupka i o tome obavještava organ socijalnog staranja. S obzirom na ova nova zakonska rješenja, kao i već veliki broj postojećih predmeta uopšte u tužilaštvima, doći će do dodatnog opterećenja tužilaštava, posebno u smislu njihove efikasnosti. Stoga se opravdano postavlja pitanje da li će i u kojoj mjeri kantonalna, okružna i tužilaštvo BD, sa sadašnjom organizacijom i postojećim brojem tužilaca, te sa ovako ustrojenom nadležnošću, moći kvalitetno odgovoriti ovom novom ovlaštenju tužioca.

Shodno navedenom, ukazujemo na osnovni problem koji će nastati u smislu načina na koji će se obezbjediti prisustvo maloljetnika u sjedištu tužilaštva, posebno onih koji imaju prebivalište u najudaljenijoj općini koju pokriva nadležnost određenog tužilaštva. Imajući u vidu činjenicu da maloljetni prestupnici uglavnom potiču iz porodica koje nemaju sredstava ni za osnovnu egzistenciju, za očekivati je da će se iz finansijskih razloga pojaviti problemi njihovog dolaska u tužilaštvo. Iz razloga udaljenosti tužilaštva i nadležnog suda, mogući su i problemi prilikom eventualnih privođenja. Također, izražava se sumnja da će se pripremni postupci prema maloljetnim počiniocima krivičnih djela u RS i FBiH moći okončati hitno, odnosno efikasno, a sve ovo dodatno ukoliko se radi o lišenju slobode maloljetnika, koje je sada, umjesto na 24, ograničeno na samo 12 sati. Navedeno će predstavljati veliki problem kako u tužilaštvima sa manjim brojem tužilaca (tužilaštva do pet tužilaca), tako i u tužilaštvima gdje postoji veći broj tužilaca, jer je tamo i veći broj predmeta u odnosu na maloljetne počinioce krivičnih djela, a u situaciji kad je zakonski predviđeno da će pripremnne postupke morati da vode tužioci koji su specijalizovani, odnosno posebno edukovani za ovu problematiku, što podrazumijeva da će raditi isključivo na ovim predmetima.

Pored ovog potpuno novog ovlaštenja, proširuju se prava i obaveze tužioca u postupku prema maloljetnim počiniocima krivičnih djela u sljedećim segmentima:

- Preusmjeravanje od redovnog postupka podrazumijeva da je obaveza tužioca da u skladu sa principima i pravilima propisanim zakonom i podzakonskim

aktima ne pribjegava vođenju formalnog krivičnog postupka, nego slučaj maloljetnog učinioca krivičnog djela riješi primjenom odgojnih preporuka.

- Tužilac mora imati izraženu sklonost za odgoj, potrebe i interese mladih i posebna znanja (što se odnosi i na sudiju za maloljetnike), te proći tzv. specijalne edukacije i dobiti uvjerenja ili certifikate o stručnoj osposobljenosti za obavljanje poslova iz oblasti prestupništva mladih i njihove krivičnopravne zaštite.
- U tužilaštvu postoji odjeljenje za maloljetnike (odnosi se i na sudove), koje se sastoji od jednog ili više tužilaca i jednog ili više stručnih savjetnika.
- Tužilaštva (kao i sudovi) imaju stručne savjetnike: socijalne pedagoge-defektologe, socijalne radnike i psihologe. Zakon BD ide i dalje, i uvodi širu lepezu stručnih savjetnika, jer je pored navedenih moguće angažovati i specijalne pedagoge, pedagoge, te pedagoge – psihologe.
- Uvodi se institut policijskog upozorenja koji je u RS i FBiH primjenjiv ukoliko se radi o krivičnom djelu za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine, odnosno do jedne godine u BD, uz prethodno pribavljanje socijalne anamneze, i uz ispunjenje uslova da maloljetnik prizna krivično djelo, da je priznanje dato slobodno i dobrovoljno, da postoji dovoljno dokaza da je počinio krivično djelo, da nije ranije izricano policijsko upozorenje, primjenjena odgojna preporuka ili izricana krivična sankcija. Izriče ga ovlaštena službena osoba nadležnih službi ministarstava unutrašnjih poslova sa posebnim znanjem iz oblasti prava djeteta i prestupništva mladih, uz odobrenje tužioca. Svrha je ista kao i odgojnih preporuka – da se ne pokreće pripremni postupak, te da se izricanjem upozorenja utiče na pravilan razvoj maloljetnika i jačanje njegove lične odgovornosti kako ubuduće ne bi činio krivična djela. Dakle, tužilac može, nakon razmatranja službenog izvještaja i obrazloženog prijedloga ovlaštene službene osobe da se maloljetnik za konkretan slučaj samo upozori, dati traženo odobrenje i predmet dostaviti ovlaštenoj službenoj osobi da maloljetniku izrekne policijsko upozorenje. Ako ne odobri njegovo izricanje, o tome obavještava ovlaštenu službenu osobu, te prije pokretanja postupka razmatra mogućnost i opravdanost izricanja odgojne preporuke, kao i mogućnost primjene načela oportuniteta.
- Postupnost u izricanju krivičnih sankcija – ukoliko nije postupano po principu oportuniteta i nisu primjenjene odgojne preporuke, prednost u izricanju krivičnih sankcija uvijek će imati mjere upozorenja i usmjeravanja, a zatim mjere pojačanog nadzora, pa zavodske mjere i, na kraju kao najteža mjera, kazna maloljetničkog zatvora. Valja napomenuti da je kazna maloljetničkog zatvora modifikovana u smislu da više nema propisanog minimuma kazne, a maksimum kazne je najviše do pet godina, izuzetno do deset, uz mogućnost odgođenog izricanja, kako bi se uticalo na maloljetnika da ubuduće ne čini krivična djela.

- Proširena je lista, odnosno vrste posebnih obaveza (sada ih ima deset) koje izriče sud (tužilac ih može predložiti), s tim što su iste u Zakonu predviđene kao posebna vrsta mjera upozorenja i usmjeravanja, što do sada nije bio slučaj.<sup>10</sup> Interesantno je da je zakonodavac predvidio redovno pohađanje ili redovno odlaženje na posao, kao i uključivanje u rad humanitarne organizacije ili poslove socijalnog, lokalnog ili ekološkog sadržaja, i kao vrstu odgojnih preporuka i kao vrstu posebnih obaveza – dakle, mogu se primijeniti i kao alternativa vođenju postupka prema maloljetniku i kao mjera koja se izriče nakon provedenog postupka.
- Maloljetnik mora imati branioca prilikom prvog saslušanja od strane tužioca ili ovlaštene službene osobe, kao i tokom cijelog postupka, a branilac mora imati posebna znanja i iskustvo iz oblasti prava djeteta i prestupništva mladih. Ukoliko sam maloljetnik ili njegov zakonski zastupnik ne uzmu branioca, postavlja ga sudija na prijedlog tužioca ili ovlaštene službene osobe.
- Objavljivanje i izvještavanje toka krivičnog postupka prema maloljetnicima je ograničeno u cilju zaštite ličnosti maloljetnika – može se objaviti samo pravosnažna sudska odluka bez navođenja generalija maloljetnika.
- Predviđena je obaveza “najhitnijeg postupanja” svih organa koji učestvuju u postupku prema maloljetniku, čime je standard hitnosti podignut na najviši nivo.
- Prije pokretanja pripremnog postuka, tužilac je dužan od nadležnog organa socijalnog staranja pribaviti podatke koji se tiču uzrasta, zrelosti i drugih osobina ličnosti maloljetnika, sredine i prilika u kojima on živi (socijalna anamneza),<sup>11</sup> kako bi mogao odlučiti da li će za konkretni slučaj postupati primjenom načela oportuniteta, postupak obustaviti, pristupiti postupku primjene odgojne preporuke ili će donijeti naredbu za pokretanje pripremnog postupka. Navedenu anamnezu pribavlja i ovlaštena službena osoba radi odlučivanja o primjeni policijskog upozorenja.
- Šira ovlaštenja tužioca predviđena su i prilikom primjene načela oportuniteta, te se isto u RS i FBiH može primijeniti za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet, odnosno tri godine u BD,<sup>12</sup> a može i za djela za koja je propisana kazna zatvora preko pet godina, ako je takvo postupanje u skladu sa principom srazmjernosti (kao i kod odgojnih preporuka).<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Do sada je sud imao mogućnost da pri izricanju neke od odgojnih mjera pojačanog nadzora odredi jednu ili više posebnih obaveza.

<sup>11</sup> Do sada je to bila obaveza suda, dok je tužilac samo obavještavao nadležni organ starateljstva o zahtjevu za pokretanje postupka prema maloljetniku.

<sup>12</sup> Načelo oportuniteta se do sada moglo primijeniti za krivična djela sa propisanom novčanom kaznom ili kaznom zatvora do tri godine.

<sup>13</sup> Član 9 Zakona propisuje: “Potencirajući dobrobit maloljetnika koji se nalazi u sukobu sa zakonom propisuje se mogućnost izbora i primjene zakonom predviđene sankcije i mjere koje

- Tužilac je u RS i BD dužan okončati pripremni postupak u roku od 90 dana, odnosno u FBiH dva mjeseca od donošenja naredbe o pokretanju pripremnog postupka,<sup>14</sup> a ako se isti ne završi, važi supsidijarna primjena odredbi Zakona o krivičnom postupku o obustavi i okončanju istrage u odnosu na punoljetne počinioce krivičnih djela.
- Sudija može, na prijedlog tužioca, odrediti da se maloljetnik u toku pripremnog postupka privremeno smjesti u prihvatilište ili sličnu ustanovu za prihvat, a izvršenje ove mjere provodi se prema odredbama koje vrijede za ustanove, dok se na dužinu trajanja, kontrolu opravdanosti trajanja ovog smještaja i drugih prava primjenjuju odredbe koje se odnose na maloljetnika u pritvoru.
- Vijeće za maloljetnike drugostepenog suda može, povodom odlučivanja o žalbama, preinačiti prvostepenu odluku izricanjem teže sankcije, samo ako je to predloženo u žalbi tužioca. Protiv odluke drugostepenog suda dozvoljena je žalba u slučaju da je Vijeće za maloljetnike drugostepenog suda preinačilo prvostepenu odluku kojom je prema maloljetniku obustavljen postupak ili izrečena odgojna mjera (mjera upozorenja i usmjeravanja, te mjera pojačanog nadzora), te nakon održanog pretresa izreklo kaznu maloljetničkog zatvora ili zavodsku odgojnu mjeru, kao i u slučaju da je na sjednici povodom žalbe izreklo kaznu maloljetničkog zatvora u dužem trajanju ili zavodsku odgojnu mjeru težu od one koja je izrečena prvostepenom odlukom. O ovoj žalbi odlučuje sud trećeg stepena, odnosno trećestepeno vijeće Vrhovnog suda FBiH, Vrhovnog suda RS i Apelacionog suda BD, što je potpuna novina.
- Tužilac, kao i sudija za maloljetnike, vrši neposredni nadzor i kontrolu izvršenja odgojnih mjera. Nadležni organ socijalnog staranja je dužan svakih šest mjeseci dostaviti izvještaj sudu i tužilaštvu o izvršenju pojedinih mjera, dok je uprava ustanove u kojoj se izvršava kazna maloljetničkog zatvora ili zavodska odgojna mjera dužna to uraditi svaka dva mjeseca.
- Novi Zakon sadrži posebno poglavlje: Krivična djela na štetu djece i maloljetnika u kojem je predviđeno da tužilac koji vodi istragu protiv punoljetnih počinioca krivičnih djela počinjenih na štetu djece / maloljetnika mora imati posebna znanja iz oblasti prava djeteta i krivičnopravne zaštite maloljetnika. Taksativno je nabrojano takvih 26 krivičnih djela u RS i BD, odnosno 27 u FBiH. Pri provođenju procesnih radnji potrebno je posebno obazrivo postupanje, a saslušanje se obavlja putem tehničkih uređaja za prenos slike i zvuka, uz pomoć pedagoga,

su prilagođene ličnim svojstvima, sredini i prilikama u kojim maloljetnik živi i u srazmjeri sa okolnostima i težini učinjenog krivičnog djela i uvažavanjem prava osobe oštećene krivičnim djelom<sup>14</sup>. Ovako definisan princip srazmjernosti proizilazi i iz Tokijskih i Pekinških pravila.

<sup>14</sup> Iako je bila predviđena dužnost hitnog postupanja, do sada nije postojalo ograničenje dužine trajanja pripremnog postupka.

psihologa i dr. Ove odredbe primjenjuju se i ako je dijete ili maloljetnik očevidac događaja. Pohvalno je da su na ovakav način razrađene procedure saslušanja djece i maloljetnika, jer do sada, u takvoj vrsti krivičnih postupaka, njihova saslušanja nisu bila prilagođena njihovom uzrastu i psiho-fizičkom razvoju, tako da skoro i nije bilo razlike u pogledu načina saslušanja djeteta kao svjedoka, od saslušanja punoljetnih osoba, a često se zanemarivalo i obavezno prisustvo roditelja / staratelja, odnosno organa starateljstva. Ovakav način postupanja je neprihvatljiv, jer sva djeca, u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima, imaju pravo na specijalni tretman i zaštitu u krivičnim postupcima u kojim se pojavljuju kao svjedoci ili oštećeni, uz poštovanje njihovog mišljenja, a što zavisi od svakog konkretnog slučaja. Stoga je, uvođenjem posebnih odredbi o oštećenim maloljetnicima u postupcima koji se vode protiv punoljetnih izvršilaca krivičnih djela u novi Zakon, precizno uređen način postupanja u ovim slučajevima, a što je bio jedan od najvećih nedostataka dosadašnjeg domaćeg procesnog zakonodavstva.

## 4.2. Problemi u primjeni

Polazeći od toga da novi Zakon predstavlja strateški zaokret u oblasti maloljetničkog prestupništva, njegova primjena u praksi zahtijeva pravovremeno reagovanje i osposobljavanje svih nadležnih organa, posebno policije, tužilaštava, sudova, advokata, centara za socijalni rad, nadležnih ministarstava i specijaliziranih obrazovnih institucija, te spremnost entitetskih vlada za obezbjeđenje neophodnih dodatnih budžetskih sredstava, s obzirom da primjena novog Zakona u osnovi iziskuje sredstva koja će direktno uticati na uspješnost provođenja ovog Zakona. Zbog toga i zabrinjava konstatacija iznesena u Obrazloženju Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku FBiH<sup>15</sup> gdje je navedeno da “za provedbu ovog zakona nije potrebno osigurati dodatna finansijska sredstva u Budžetu FBiH”, što je neshvatljivo, jer su upravo dodatna finansijska sredstva neophodna kako radi stvaranja preduslova, tako i za provođenje ovog zakona.

Naime, nova zakonska rješenja zahtjevaju dodatne reorganizacije, proširenja sistematizacija i dodatna materijalna opremanja svih učesnika u postupku prema maloljetnicima, kao i njihove dodatne specijalističke edukacije.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Prijedlog Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku FBiH, str. 76, dostupno na stranici Federalnog ministarstva pravde [http://www.fmp.gov.ba/useruploads/files/zakon\\_o\\_zastiti\\_maloljetnika\\_i\\_djece\\_u\\_kaznenom\\_postupku.pdf](http://www.fmp.gov.ba/useruploads/files/zakon_o_zastiti_maloljetnika_i_djece_u_kaznenom_postupku.pdf) (pristupljeno 11.11.2011. godine).

<sup>16</sup> Posebne specijalističke edukacije zahtjevaju se i Standardnim minimalnim pravila Ujedinjenih nacija za administraciju pravosudnog sistema za maloljetne prestupnike – Pekinška pravila (1985).



Posebno će biti potrebno vođenje evidencija na sasvim novi način, što podrazumijeva prije svega prilagođavanje postojećih upisnika u nadležnim tužilaštvima i ministarstvima unutrašnjih poslova, kao i izradu novih statističkih tabela u kojima će se iskazivati svi relevantni podaci o maloljetničkoj problematici.

Privremeni smještaj maloljetnika u toku trajanja pripremnog postupka padaće na teret budžetskih sredstava tužilaštava, što do sada nije bio slučaj.

Takođe, provođenje odgojnih preporuka, ali i ostalih alternativnih modela postupanja, zahtjeva stvaranje potrebne infrastrukture, posebno kada se ima u vidu da se za predviđenih šest odgojnih preporuka moraju, prvenstveno iz temelja reorganizovati, kadrovski i materijalno opremiti organi starateljstva koji će provoditi i postupak medijacije.

Dodatna finansijska sredstva su neohodno potrebna i za implementaciju odredbi koje se odnose na saslušanja djece i maloljetnika koja su oštećena krivičnim djelom ili su očevici događaja, jer se moraju obavljati putem tehničkih uređaja za prenos slike i zvuka. To znači da će se policiji i tužilaštvima morati obezbjediti odgovarajuća oprema i dodatne specijalističke edukacije za njeno korištenje,

Zbog navedenog, entitetski parlamenti bi trebali zadužiti svoje vlade da pod hitno planiraju i obezbjede neophodna finansijska sredstva za stvaranje preduslova i provođenje ovog zakona, sa tačno i precizno utvrđenim pojedinačnim sredstvima. Prethodno bi sva resorna ministarstva i institucije trebale dostaviti analize svojih potreba.

Nadalje, s obzirom na trenutni način finansiranja subjekata koji učestvuju u ovoj oblasti, potrebno je precizno utvrditi ko će i na koji način obavezati vlade na nižim nivoima vlasti za obezbjeđenje finansijskih sredstava za organe koje po zakonu oni finansiraju, a posebno ako se ima u vidu, da ni sada, u pogledu pojedinih institucija, nije zakonski do kraja jasno definisana i razgraničena nadležnost pojedinih resornih entitetskih ministarstava i institucija međusobno, a zatim ni u odnosu na ministarstava na nižem nivou, pa time nije razgraničen, odnosno precizno određen način njihovog finansiranja.

## 5. ODGOJNE PREPORUKE

Posebna novina u Zakonu odnosi se na primjenu instituta odgojnih preporuka, koje predstavljaju institut “*sui generis*” i po svojim formalnim i materijalnim karakteristikama ne pripadaju kategoriji krivičnih sankcija za maloljetnike. Iako ih sa krivičnim sankcijama povezuje činjenica da se iste primjenjuju na maloljetnog počinioca krivičnog djela i da su propisane zakonom kao i sankcije za maloljetnike, osnovne razlike odgojnih preporuka u odnosu na sankcije za maloljetnike izražene su u zakonskom određivanju organa nadležnih za njihovu primjenu, uslovima propisanim za

njihovu primjenu i određenju njihove svrhe i razlika koje postoje u odnosu na krivične sankcije za maloljetnike. Upravo na osnovu ovih razlika može se zaključiti da su odgojne preporuke poseban oblik reakcije društva na kriminalitet djece koja su u sukobu sa zakonom, čime je zakonodavac naglasio potrebu praktične primjene ovog instituta kao diverzionog modela reagovanja na kriminalitet mladih.

Domaće zakonodavstvo je osnov za primjenu odgojnih preporuka našlo u međunarodnim ugovorima i dokumentima, i to prije svega Konvenciji UN o pravima djeteta i Pekinškim pravilima.

Konvencija UN o pravima djeteta za djecu koja su osumnjičena ili optužena ili za koju je utvrđeno da su prekršila zakon podstiče da, kada je to god primjereno i poželjno, države "odrede mjere postupanja s takvom djecom bez pribjegavanja sudskim postupcima uz osiguranje punog poštivanja ljudskih prava i pravne zaštite".<sup>17</sup>

Pekinška pravila predviđaju da će "Sistem maloljetničkog pravosuđa potencirati dobrobit maloljetnika i obezbjeđivati da svaka reakcija prema maloljetnim prestupnicima uvijek bude u srazmjeri sa okolnostima koje se tiču i prestupnika i prestupa."<sup>18</sup> Nadalje, "kada je to primjereno, treba razmotriti mogućnost rješavanja slučajeva maloljetničke delinkvencije bez redovnog suđenja pred kompetentnim tijelom".<sup>19</sup>

Tokijska pravila pozivaju na preusmjeravanje od formalnog sudskog postupka, zalaganje se za veće učesće zajednice kod izvršenja krivičnih sankcija, te promovišu jačanje osjećaja odgovornosti maloljetnika prema društvu.

Kao novi institut odgojne preporuke uvedene su u Krivični Zakon FBiH 1998. godine, a u Republici Srpskoj i u Brčko Distriktu 2003. godine. Krivični Zakon FBiH iz 1998. godine imao je posebno poglavlje o odgojnim preporukama, te je bilo predviđeno devet vrsta odgojnih preporuka. Takođe, Krivični zakon FBiH iz 2003. godine sadrži odredbe kojim je predviđeno osam vrsta odgojnih preporuka, od kojih tužilac i sudija za maloljetnike mogu primijeniti po četiri. Zakoni o krivičnom postupku u FBiH iz 1998 i 2003. godine identično propisuju da je tužilac dužan prije podnošenja zahtjeva za pokretanje pripremnog postupka razmotriti mogućnost i opravdanost izricanja odgojne preporuke, kao i da je sudija za maloljetnike dužan, prije donošenja odluke hoće li se složiti sa zahtjevom tužioca za pokretanje pripremnog postupka, razmotriti mogućnost i opravdanost izricanja odgojne preporuke.

Zbog svega navedenog i strateški dokument koji je važio do kraja 2010. godine, kao i nacrt novog strateškog dokumenta za period 2011-2014,<sup>20</sup> u okviru četvrtog strateškog cilja pod nazivom: "Alternativni modeli postupanja", predviđa da se odgojne

<sup>17</sup> Član 40 stav 3 tačka (b) Konvencije UN o pravima djeteta.

<sup>18</sup> Pravilo 5.1 Pekinških pravila.

<sup>19</sup> Pravilo 11.1 Pekinških pravila.

<sup>20</sup> Djeca u sukobu sa zakonom u BiH 2011-2014 (Strateško usmjeravanje aktivnosti).

preporuke primjenjuju prije i u toku pripremnog postupka, u toku suđenja, te nakon pravosnažno izrečene odluke. U tom kontekstu predviđeno je šest aktivnosti i to: medijska promocija (kontinuirano upoznavanje i podizanje svijesti javnosti), edukacija profesionalaca (posebno dodatne edukacije u pogledu primjene instituta policijskog upozorenja, načela oportuniteta, odgojnih preporuka, primjene mjera zabrane i privremenog smještaja maloljetnika u prihvatilišta, sve kao alternative njihovom institucionalnom zatvaranju), donošenje kriterija i odabir preduzeća, organizacija i ustanova u javnom i društvenom sektoru za provođenje odgojne preporuke “rad u korist humanitarne organizacije ili lokalne zajednice” i sačinjavanje njihove liste, izrada posebnih priručnika za alternativne modele postupanja za sve aktere procesa, te programi medijacije (odnosno izrada programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja radnika organa socijalnog staranja za provođenje postupka medijacije), kao i podržavanje projekata koji promovišu i afirmišu alternativne modele postupanja.

Pored svega što je naprijed izneseno, potrebno je naglasiti da novi Zakon, također, predviđa obavezu tužioca i sudije za maloljetnike da razmotri mogućnost i opravdanost izricanja odgojnih preporuka prije donošenja naredbe o pokretanju pripremnog postupka, odnosno donošenja odluke o postupanju po prijedlogu tužioca za izricanje odgojne mjere / kazne maloljetničkog zatvora.

U novom Zakonu se ide i dalje, pa se odgojne preporuke mogu izreći za krivična djela za koja je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do pet u FBiH i RS, odnosno tri godine u BD, ali i za djela za koja je propisana kazna zatvora preko pet, odnosno tri godine, ako je takvo postupanje u skladu sa principom srazmjernosti.

Ujedno, nema više ograničenja da pojedine odgojne preporuke može izreći samo tužilac, a pojedine sudija za maloljetnike, već i sudija i tužilac za maloljetnike mogu izreći svih šest odgojnih preporuka, i to jednu ili više njih kumulativno. Tužilaštvo vodi evidencije o izrečenim odgojnim preporukama koje nemaju karakter evidencije o osuđivanosti, te se ne mogu se upotrijebiti na način da štete maloljetniku, kao ni u dugim postupcima koje ne vodi tužilaštvo ili sud.

Odgojne preporuke su: lično izvinjenje oštećenom, naknada štete oštećenom, redovno pohađanje škole ili redovno odlaženje na posao, uključivanje u rad, bez naknade, u korist humanitarne rganizacije ili poslove socijalnog, lokalnog ili ekološkog sadržaja, liječenje u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi, te uključivanje u pojedinačni ili grupni tretman odgojnih,obrazovnih, psiholoških i drugih savjetovališta.

Uslovi za njihovu primjenu su: da maloljetnik priznaje djelo, da je priznanje dato slobodno i dobrovoljno, da postoji dovoljno dokaza da je maloljetnik počinio krivično djelo, da u pisanoj formi izražava spremnost za pomirenje sa oštećenim, da u pisanoj formi da pristanak za primjenu odgojne preporuke, a ukoliko se radi o mlađem maloljetniku potreban je i pristanak roditelja ili staratelja, da i oštećeni da pristanak u pisanoj formi, kad je to zakonom predviđeno.

Svrha je da se ne pokreće krivični postupak prema maloljetniku i da se njihovom primjenom utiče na pravilan razvoj i jačanje njegove lične odgovornosti kako ubuduće ne bi činio krivična djela.

Ukoliko su ispunjeni uslovi predmet se dostavlja nadležnom organu starateljstva koji određuje stručnu osobu za provođenje postupka posredovanja, praćenja i izvještavanja. Izbor i primjena odgojnih preporuka vrši se u saradnji sa roditeljima, usvojiteljima ili starateljima maloljetnika, te nadležnim organima starateljstva, na način da se ne ometa redovno školovanje ili rad i vodeći računa o sveukupnim interesima maloljetnika. Mogu trajati najduže godinu dana i mogu se izricati na pune sate, dane i mjesece, te se mogu zamjeniti drugom vrstom odgojne preporuke ili ukinuti.

Shodno zakonskim odredbama koje trenutno važe u entitetskim zakonima, prvo je u Federaciji BiH donesena "Uredba o primjeni odgojnih preporuka prema maloljetnicima"<sup>21</sup> koja ima snagu podzakonskog akta, a naknadno je, i to neposredno prije donošenja novog Zakona, Vlada Republike Srpske donijela "Uredbu o primjeni vaspitnih preporuka prema maloljetnicima."<sup>22</sup>

Navedene Uredbe temelje se na principima dobrovoljnosti, nepristrasnosti, neposrednosti, srazmjernosti i poštivanje građanskih i ljudskih prava. U prelaznim odredbama predviđena je edukacija stručnog osoblja za šta su zadužena nadležna ministarstva u entitetima, zatim planiranje i obezbjeđenje materijalnih sredstava u njihovim budžetima, te je određena dužnost provođenja Uredbi od strane svih nadležnih organa i tijela. Ujedno, Federalno ministarstvo rada i socijalne politike, odnosno Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite Republike Srpske i Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Spske, obavezani su da u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu donesu Opće kriterije.

### 5.1. Problemi u praksi

Prije donošenja pomenutih Uredbi, neprimjenjivanje odgojnih preporuka u praksi se, uglavnom opravdavalo nedostatkom podzakonskog akta koji propisuje potrebne procedure. Međutim, nakon njihovog donošenja i dalje su evidentni problemi u primjeni koji se ogledaju u nedostatku infrastrukture, komplikovanoj proceduri, potrebi za dodatnim edukacijama svih učesnika u postupku, nedostatku kadra i neadekvatnosti / neosposobljenosti postojećeg kadra, te nedostatku materijalno-tehničkih uslova za rad.

Poseban problem u primjeni Uredbe u Federaciji BiH predstavljao je i protek dužeg vremenskog perioda od usvajanja Uredbe do donošenja Općih kriterija za izbor

<sup>21</sup> Uredba o primjeni odgojnih preporuka prema maloljetnicima, "Službene novine FBiH" broj: 6/09.

<sup>22</sup> Uredba o primjeni vaspitnih preporuka prema maloljetnicima, "Službeni glasnik RS" broj: 10/10.

ustanova i organizacija u javnom i društvenom sektoru, odnosno preduzeća i ustanova. Naime, federalni ministar rada i socijalne politike je “Pravilnik o utvrđivanju općih kriterija za izbor odgovarajućih preduzeća, organizacija i ustanova u javnom i društvenom sektoru u kojima će se provoditi odgojna preporuka izrečena maloljetniku”<sup>23</sup> donio tek nakon godinu i po dana od donošenja Uredbe.

## 5.2. Preporuke

Za primjenu odgojnih preporuka, kao drugačijeg i adekvatnijeg načina postupanja sa djecom i maloljetnicima u sukobu sa zakonom, neophodno je obezbjediti osnovne uslove, odnosno infrastrukturu za njihovo provođenje uz obezbjeđenje potrebnih finansijskih sredstava, te posebno osposobiti organe socijalnog staranja, provesti dodatne edukacije svih učesnika u postupku, te njihovu primjenu intezivirati kroz pilot projekte. Bitan segment za njihovu uspješnu primjenu je i informisana javnost. U tom smislu, a u odnosu na primjenu odgojne preporuke redovnog pohađanja škole, naročito je potrebno povesti računa o informisanju i edukaciji tzv. laičke javnosti, koja uključuje učenike, roditelje, pedagoge, direktore škola i predstavnike nevladinog sektora.<sup>24</sup> Smatramo veoma cjelishodnim iskoristiti planirane pilot projekte u ovoj oblasti koje će finansirati međunarodne organizacije.<sup>25</sup>

U odnosu na provođenje postupka posredovanja (medijacije), Zakonom je predviđena mogućnost da ukoliko u okviru nadležnog organa starateljstva nema osposobljene osobe za, postoji mogućnost uključivanja organizacije ovlaštene za provođenje medijacije (što podrazumijeva Udruženje medijatora BiH). U tom kontekstu, postavlja se pitanje da li i Udruženje medijatora ima adekvatno obučene kadrove i profile stručnjaka koji bi provodili ovu specifičnu vrstu medijacije, kao i uopšte adekvatan prostor za ove aktivnosti. Također, iako bi ovu mogućnost mogli shvatiti kao prelazno rješenje dok se organi starateljstva ne osposobe za provođenje postupka posredovanja, smatramo da bi se trebalo definisati ko će tu tom slučaju snositi troškove medijacije.

Zbog problema koji su se u praksi pojavili zbog komplikovanosti procedure primjene odgojnih preporuka, smatramo da bi bilo poželjno i potrebno podzakonskim aktima iste pojednostaviti. S obzirom da donošenje relevantnih podzakonskih akata u

<sup>23</sup> Pravilnik o utvrđivanju općih kriterija za izbor odgovarajućih preduzeća, organizacija i ustanova u javnom i društvenom sektoru u kojima će se provoditi odgojna preporuka izrečena maloljetniku, “Službene novine Federacije BiH” broj: 48/10.

<sup>24</sup> Detaljnije o primjeni odgojne preporuke redovnog pohađanja škole u doc. dr. Elmedin Muratbegović, *Ojačavanje maloljetničke pravde u Bosni i Hercegovini: Aplikacija alternativnih mjera*, Sarajevo, 2011. godine.

<sup>25</sup> Pregled projekta “Zaštita djece izložene riziku i djece u kontaktu sa pravosudnim sistemom u BiH” finansiranog od strane Švajcarske agencija za razvoj i saradnju (SDC), Švedske međunarodne razvojne kooperacije (SIDA) i UNICEF.

Federaciji BiH i Brčko distriktu BiH tek predstoji, sugerišemo da se navedeno ima u vidu prilikom njihove izrade.

## 6. LIŠENJE SLOBODE, PRITVOR, IZDRŽAVANJE KAZNE MALOLJETNIČKOG ZATVORA

Posebna pažnja u novom Zakonu o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku, posvećena je kreiranju novih rješenja koja se odnose na lišenje slobode i određivanje mjere pritvora, odnosno izricanje kazne maloljetničkog zatvora, jer od svih faza pravosudnog postupka prema maloljetnim licima, lišenje slobode i boravak u pritvoru / zatvoru nakon toga, predstavlja najosjetljiviju fazu postupka. Odredbe međunarodnih dokumenata u ovoj oblasti, odnosno primjena standarda je u ovom dijelu veoma važna, jer ni jedna osoba, pa ni dijete, ne može biti nezakonito ili proizvoljno lišeno slobode, a sigurno je da djeci zbog stepena njihove duševne razvijenosti, njihove osjetljivosti, posebnih potreba, nije mjesto u pritvoru, odnosno u zatvoru. U tom pravcu od međunarodnih dokumenata treba posebno izdvojiti Tokijska pravila<sup>26</sup> i Pravila UN za zaštitu maloljetnika lišenih slobode.<sup>27</sup>

### 6.1. Primjena međunarodnih dokumenata / standarda

Slijedeći navedene odredbe, u kojima nema apsolutne zabrane u pravcu lišenja slobode i zatvaranja, Zakon ide u pravcu davanja prednosti alternativnim postupanjima i smještaju djece van institucija zatvorenog tipa, na koji način se po prvi put do detalja propisuje, posebno, način izvršenja krivičnih sankcija.

Posebno treba istaći da je lišenje slobode u policijskim stanicama vremenski skraćeno sa 24 sata na 12 sati, na koje vrijeme je skraćeno i lišenje slobode u tužilaštvu i u sudu u RS i FBiH. U BD je zadržano ranije zakonsko rješenje, te lišenje slobode u sudu i tužilaštvu traje po 24 sata. Maloljetnik koji je lišen slobode, dok se nalazi u policijskoj stanici i tokom zadržavanja u tužilaštvu, smješta se u prostoriju tako da nije u kontaktu sa odraslim. Prilikom predlaganja mjere pritvora, tužilac uvijek daje prednost mjerama zabrane (kojih je predviđeno pet vrsta), ili privremenog smještaja u prihvatilište ili sličnu ustanovu. Navedenu ustanovu u FBiH za ovu svrhu nemamo, a prema raspoloživim informacijama ni na području RS i BD. Pritvor može trajati 30 dana uz kontrolu suda svakih 10 dana uz prethodno izjašnjenje tužioca o radnjama koje je preduzeo, za period koji prethodi kontroli. Na prijedlog tužioca može se produžiti još

<sup>26</sup> Pravila 10.3 i 13.3 Tokijskih pravila.

<sup>27</sup> Pravila 27, 31, 38-46, 47, 48, 49-55, 59-62, 64, 65 i 66 Pravila UN za zaštitu maloljetnika lišenih slobode.

za 30 dana u FBiH, odnosno dva mjeseca u RS i BD. U toku pripremnog postupka, aprije isteka trajanja pritvora, sudija na prijedlog tužioca ukida pritvor i maloljetnika odmah pušta na slobodu. Nakon dostavljanja prijedloga za izricanje krivične sankcije, kao i nakon izricanja zavodske mjere ili kazne maloljetničkog zatvora, pritvor se može, po odluci vijeća, produžiti u FBiH za još dva mjeseca, odnosno za još 90 dana u RS i BD, uz kontrolu pritvora svakih mjesec, odnosno 30 dana.

Zakonske odredbe propisuju da se maloljetnik u pritvoru nalazi odvojeno od punoljetnih osoba. Takođe, kazna maloljetničkog zatvora izvršava se u posebnom kazneno-popravnom zavodu za maloljetnike, koji ne može imati dodira sa kazneno-popravnim zavodom u kome odrasle osobe izdržavaju kaznu zatvora. Kazna maloljetničkog zatvora izrečena osobama ženskog pola izvršava se u posebnom kazneno-popravnom zavodu za maloljetnice ili odvojenom odjeljenju kazneno-popravnog zavoda za maloljetnike.

Ujedno, maloljetnici koji za vrijeme izvršenja kazne maloljetničkog zatvora postanu punoljetni i dalje nastavljaju da borave u zavodu za maloljetnike ili u odjeljenju za mlađe punoljetne osobe, osim ako njihova društvena reintegracija neće imati veći efekat ako se smjesti u zavod za odrasle. Mlađe punoljetne osobe kojima je izrečena kazna maloljetničkog zatvora smještaju se u zavod koja ima sličan režim kao i zavod za maloljetnike.

## 6.2. Preporuke

Nesporno je da su međunarodni standardi u oblasti maloljetničkog prestupništva u velikoj mjeri zastupljeni u novom Zakonu.

Međutim, kako je već naprijed navedeno i u ovoj sferi postoje problemi u njihovoj primjeni, koje je nemoguće otkloniti, dok se prvenstveno ne obezbijede finansijska sredstva, odnosno ne stvore preduslovi za provodjenje zakonskih odredbi u praksi. Ovo se odnosi na nedostatak adekvatnog institucionalnog tretmana u smislu da uopšte ne postoje smještajni kapaciteti, ili ukoliko postoje, onda je evidentan njihov neadekvatan prostor za smještaj maloljetnika, posebno onaj koji se koristi u svrhu realizacije privremenog smještaja maloljetnika u prihvatilište ili sličnu ustanovu, mjere pritvora ili izdržavanja kazne maloljetničkog zatvora, te izvršenja odgojne mjere – upućivanje u odgojno popravni dom, kao i za te potrebe neobučen i nedovoljan kadar.

## 7. GENERALNI ZAKLJUČAK I PREPORUKA

Iako je u oblasti maloljetničkog prestupništva, zakonska regulativa na najvišem nivou, ukoliko nadležni organi na entitetskom i nivou BD najzad ne shvate da je krajnje vrijeme da se stvore bar minimalni uslovi za provođenje ovog Zakona, odnosno oni na državnom nivou da nam je prijeko potrebno, što hitnije, usvajanje strateškog dokumenta u ovoj oblasti, ovaj Zakon, kao i mnogi do sada, biće samo mrtvo slovo na papiru. Posebno treba ukazati na problem prevencije koja se u potpunosti zanemaruje, iako je i u ranije važećem Strateškom dokumentu, ali u ovom koji treba biti usvojen, predviđena kao poseban strateški cilj. Naime, u odgajanju i vaspitanju djece i omladine prevencija bi trebala imati odlučujuću ulogu, a kako se isti u svojoj fazi odrastanja ne bi pojavljivali kao prestupnici, odnosno ne bi dolazili u sukob sa zakonom, te bi u tom smislu organi vlasti svih nivoa trebali preduzimati adekvatne mjere i donijeti programe koje će biti u stanju i realizovati.

Kao najvažnije, skreće se pažnja da je usvajanjem različitih zakonskih rješenja, kako je to u prethodnom tekstu navedeno, u samom startu stvorena pravna nejednakost postupanja u odnosu na djecu i maloljetnike, bilo da su počinio krivičnih djela ili su krivična djela počinjena na njihovu štetu. Stoga je neophodno što hitnije reagovati u smislu harmonizacije zakonskih rješenja u entitetima i BD, a na što ukazuje i Evropska komisija.<sup>28</sup> Budući da se Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u FBiH još uvijek nalazi parlamentarnoj proceduri, posebno bi vlasti u FBiH trebale da imaju u vidu naprijed navedeno prilikom usvajanja njegovog konačnog teksta.

Sigurno je da su međunarodne organizacije u BiH, sa svoje strane, spremne i u buduće dati finansijsku pomoć i realizovati određene projekte u ovoj oblasti. Ovom prilikom treba istaći projekat "Ojačavanje maloljetničke pravde u Bosni i Hercegovini" finansiran od strane Ureda Kooperacije Ambasade Republike Italije u Bosni i Hercegovini u periodu od 2009-2011. godine. Posebno mjesto u navedenom projektu su obuhvatale edukacije stručnog kadra, prvenstveno sudija i tužilaca u Federaciji BiH i Republici Srpskoj održane u januaru 2010. godine i u februaru 2011. godine, na kojim su, pored domaćih edukatora, učestvovali italijanski stručnjaci, odnosno sudije i tužiocci za maloljetnike iz Republike Italije, koji su prezentirali svoja iskustva u ovoj oblasti i zakonsku regulativu.

<sup>28</sup> U vezi sa pitanjem jednakog tretmana pred zakonom za sve uključujući i maloljetnike, Evropska komisija pozvala je "sve relevantne aktere da finaliziraju i usklade važeće zakonodavstvo sa ciljem osiguravanja jednakosti pred zakonom". Prvi set preliminarnih preporuka Evropske komisije sa sastanka o Struktuiranom dijalogu o pravosuđu između Evropske unije i BiH održanom 07.06.2011. godine u Banja Luci, dostupno na <http://www.pravosudje.ba/>.



U navedenom kontekstu potrebno je da domaće vlasti ne budu pasivne kao do sada i da, što hitnije, daju prioritet ovoj oblasti, te na osnovu prikupljenih statističkih podataka o broju predmeta evidentiranih maloljetnih počinitelaca i njihove analize od strane relevantnih subjekata i institucija, planiraju adekvatna budžetska sredstva. Takođe, treba imati u vidu trenutnu unutrašnju organizaciju relevantnih subjekata i institucija, kao i broj izvršilaca, pa naspram toga obavezu formiranja posebnih odjeljenja za maloljetnike u tužilaštvima, sudovima, organima unutrašnjih poslova, organima socijalnih staranja i dr., kao i potrebe dodatnog zapošljavanja novih profila stručnjaka. Uz sve to, potrebno je voditi računa da se obezbijede adekvatni materijalni uslovi. Kao što je i naprijed istaknuto, potrebno je posebno voditi računa o sadašnjem stanju institucionalnog tretmana maloljetnika, s posebnim osvrtom na nedostatak pojedinih smještajnih kapaciteta djelimično ili u potpunosti (za privremeni smještaj, pritvor, upućivanje u odgojnu ustanovu, odgojno-popravni dom, izvršenje kazne maloljetničkog zatvora). Nadalje, ukazuje se potreba specijalističkih edukacija svih učesnika u postupku prema djeci i maloljetnicima. U cilju poboljšanja komunikacije i koordinacije između svih učesnika u postupku, ukazuje se i potreba za novim usaglašenim i specificiranim načinom vođenja njihovih evidencija, sa mogućnošću i obavezom međusobnog davanja povratnih informacija. Ujedno, prilikom izrade podzakonskih akata od strane nadležnih ministarstava, kako je to predviđeno prelaznim i završnim odredbama Zakona, u cilju propisivanja procedura za primjenu, posebno, alternativnih modela postupanja, voditi računa da iste ne budu komplikovane, već pojednostavljene i efikasne. Smatramo cjelishodnim izraditi i posebne priručnike za primjenu alternativnih modela postupanja za sve aktere procesa.



# IV

## *Ljudska prava u medijima*

### PRIKAZ I ANALIZA

### ODABRANIH TEMATSKIH CJELINA

### U MEDIJIMA BIH TOKOM 2011. GODINE

#### 1. UVOD

Medijska slika BiH snažno je determinirana kompleksnim strukturama političkog sistema i podjelama koje su višestrukog karaktera, političke, nacionalne, religijske, regionalne, ideološke, itd. Teška ekonomska situacija, visoka stopa nezaposlenosti i socijalnog nezadovoljstva, situaciju čini još komplikovanijom. Vidna, politički motivirana i sistemski utemeljena fragmentacija medijskog tržišta, koja je posljedica podjele države i društva duž etno-nacionalnih linija, najosnovnija je karakteristika medijskog tržišta u Bosni i Hercegovini. Još jedna od karakteristika je i zasićenost medijske ponude, što ilustruje činjenica da na manje od 4 miliona stanovnika ima 9 dnevnih novina, 4 news magazina, 6 novinskih agencija,<sup>1</sup> te isto toliko (6) profesionalnih udruženja novinara. Kada su u pitanju elektronski mediji, uz javni servis koji je, također, kompleksan (sastoji se od Federalne TV i radija, TV Republike Srpske i odgovarajućeg entitetskog radija, te krovnog emitera – BHTV1 i BH radija 1), u BiH dozvole za emitiranje ima 46 televizijskih stanica, i 151 radio postaja.<sup>2</sup>

Uređivačka politika većine ovih novina zastupa ekskluzivne interese bilo jedne od tri etno-nacionalne grupe u BiH, bilo da se eksplicitno zalažu za određenu političku opciju. Iako su opći/opšti izbori u BiH održani 3. oktobra 2010. godine, valjalo bi se podsjetiti, u kratkim crticama, medijskog “angažmana” i tretmana određenih političkih subjekata u medijima BiH, i to iz više razloga. Prvo, analize medijskog praćenja kampanje pokazale su visok stepen etno-političke afiliranosti bh. medija. Drugo, to se

<sup>1</sup> Podaci su preuzeti sa stranice Vijeća za štampu BiH, <http://www.vzs.ba>, pristupljeno 31.01.2012. godine.

<sup>2</sup> Podaci su preuzeti sa stranice Regulatorne agencije za komunikacije, <http://www.cra.ba/bih/index.php?uid=1273787399>, 31.01.2012. godine.

ogledalo u vrijednosno opredijeljenom izvještavanju o određenim političkim subjektima, te sklonost temama, vrijednostima i načelima koje zastupaju politički favoriti, odnosno kritika (često neargumentovana) onih koje dati mediji ne podržavaju. Treće, predizborna kampanja u 2010. godini dovela je do stvaranja medijske konstelacije, odnosno podjele na medijske blokove, koja je na snazi bila tokom cijele 2011. godine, i to se značajno odrazilo na medijsko izvještavanje o raznolikim temama. Četvrto, takva vrijednosne orijentacije i etno-politički utemeljene uređivačke politike ogledale su se u izvještavanju o temama koje su se ticala (ne)formiranja Vijeća ministara u toku 2011., međupartijskih odnosa, pozicije BiH unutar regiona i na međunarodnom planu, internih odnosa u samom bh. društvu, itd. I peto, došlo je do opšte devalvacije javnog i profesionalnog kada su mediji u pitanju, tako da su entitetski javni servisi u potpunosti zanemarili načela profesionalnosti i i otvoreno dali podršku konkretnim političkim subjektima, dakle radi se o Federalnoj televiziji, te o Radio-televiziji Republike Srpske.<sup>3</sup> Tokom 2011. godine, postalo je jasno kako se javni servis Federacije BiH “pretvorio” u glasnogovornika jedne političke opcije, SDP BiH, dok je javni servis drugog entiteta, Republike Srpske, i dalje otvoreno agitovao za trenutno vladajući SNSD Milorada Dodika.

Uoči, i posebno nakon ove predizborne kampanje došlo je do nekoliko zaokreta na medijskog sceni u BiH. Fahrudin Radončić, vlasnik najtiražnijeg dnevnog lista u BiH “Dnevno avaza” je osnovao političku stranku – Savez za bolju budućnost BiH – sa ozbiljnim pretenzijama da osvoji vlast. Time je “Avaz”, najuticajnije glasilo ne samo među bošnjačkim narodom u BiH, postao *de facto* partijsko glasilo, što se ogledalo i tokom predizborne kampanje, ali i kasnije. Evidentno je na bazi praćenja pisanja ovoga lista, kako se on sve više i više udaljavao od svojih nekadašnjih “miljenika” Stranke za BiH Harisa Silajdžića, te SDA Sulejmana Tihića, a postajao sve bliži i bliži SDP BiH, te uređivačkoj politici FTV i njenog urednika Bakira Hadžiomerovića.

Sa druge strane, još jedan primjer “predizbornog medijskog projekta” u BiH bila je novoformirana news-televizija “TV1”.<sup>4</sup> Vlasnica ovog medijskog projekta je Sanela Jenkins, porijeklom iz BiH, dok svoj udio ima i Safet Oručević. Inicijalni kapital privukao je zavidan broj priznatih novinarskih imena. Zanimljivo je da je ova televizija tokom predizborne kampanje bila bliska Harisu Silajdžiću i njegovoj političkoj viziji, što je Sanela Jenkins otvoreno i izjavila za sarajevske medije.<sup>5</sup> Novi medijski blok, stvoren

<sup>3</sup> Preliminarni rezultati istraživanja o stanju medijskih sloboda u BiH 2011., koji su zajednički uradili Vijeće za štampu BiH i Udruženje “BH novinari”, posebno analize dubinskih intervjua, potvrdile su ovakvu praksu javnih emitera, dok je to statistički potkrijepila analiza predizborne kampanje u medijima, koju je tokom septembra i oktobra 2010. sproveo analitički tim Mediaplan instituta.

<sup>4</sup> Glavna odrednica ove televizije bit će petominutne vijesti prikazivane svaki dan, svaki sat, u terminu od sedam do 24 sata.

<sup>5</sup> U razgovoru za “Slobodnu Bosnu” Sanela je spomenula i to da podržava Harisa Silajdžića,

nakon izbora 2010. godine, koji je davao otvorenu podršku izbornim pobjednicima, SDP BiH, i nekritički izvještavao o njima činili su, uz FTV, magazin “Dani”, dnevni list “Oslobođenje”, te pojedini portali. Sa druge strane, i dnevnik “Dnevni list” koji je tokom kampanje 2010. godine bio blizak HDZ 1990, na neki je način svoju uređivačku politiku približio ovom bloku.

Otvorenu anti-SDP-ovsku uređivačku politiku, uz medije iz Republike Srpske, najčešće je iskazivao magazin “Slobodna Bosna”, jedina, i često ne birajući riječi, izvještavajući o malverzacijama i aferama čiji su (po njihovim tvrdnjama) vinovnici visoki čelnici SDP BiH.

Govor mržnje, kakav pamtimo iz ratnih i poratnih vremena je uglavnom nestao,<sup>6</sup> ali su ga zamijenili sofisticiraniji oblici izuzetne političke pristrasnosti i jezik ulice, vrijeđanja, ubjeđivanja i manipulacije sa nacionalnim osjećanjima i emocijama žrtava. Lapidarni neetički jezik često bez potrebe služi i kao argument, ubojita snaga, za vrijedne istraživačke, nezavisne i slobodne novinarske reakcije, čime se gubi na vjerodostojnosti u javnosti, a može i da šteti efektima borbe protiv nasilja, korupcije i nepravdi.

Međutim i pored erozije profesionalnih standarda, mediji u BiH su još uvijek nemjerljivo najveći izvor informacija kao i kreator javnog mnijenja, stoga je i ova analiza imala namjeru – uvažavajući sve raznolikosti i specifičnosti medija u BiH koje su gore navedene – da istraži na koji način i sa kojim uklonima su tako orijentirani mediji izvještavali o važnim temama koje su se mogle svrstati u šire polje ljudskih prava.

## 2. METODOLOŠKI PRISTUP

Iako je naš prošli Izvještaj o ljudskim pravima u praksi iz 2008. godine, bio koncipiran tako da smo kvantitativno mjerili prisustvo svih tema relevantnih za oblast ljudskih prava (teme smo koncipirali na bazi sadržaja Evropske konvencije za ljudska prava), ovoga puta je metodološki pristup promijenjen. Umjesto kvantitativnog, fokus

— — — — —  
 s obzirom da smatra da je to čovjek koji se bori za BiH i ne dozvoljava nikome da ponižava njegovu domovinu, mada je istakla kako bi “TV1” kao osvježenje na medijskoj sceni BiH, trebalo da bude politički neutralan.

<sup>6</sup> Regulatorna agencija za komunikacije (RAK) razmatrala je prigovor Udruženja novinara RS-a u vezi s informativnim programom Dnevnik 2 i emisijom 60 minuta – specijal “Krnja velika Srbija, koje je FTV emitirala 09.01.2012. godine i konstatovala da stanica nije postupila suprotno primjenjivim pravilima i propisima, te da u vezi s ovim slučajem neće poduzimati daljnje korake. U prijavi protiv ovog serijala, te sadržaja informativne emisije na FTV, navodi se da je TV FBiH “pogazila sve etičke i novinarske principe i na najgrublji način i nedvosmisleno, priložima i komentarima novinara otvoreno podsticala i širila nacionalnu, rasnu i vjersku mržnju i netrpeljivost” (objavljeno na: <http://www.sarajevo-x.com/bih/rak-negativno-odgovorio-na-prigovor-udruzenja-novinara-rs/120203159>, pristupljeno 30.01.2012. godine).

smo stavili na kvalitativnu analizu odabranih slučajeva i to onih koji su tokom 2011. godine plijenili najveću javnu i medijsku pažnju, te je bilo istraživački važno i izazovno uključiti ih u ovaj izvještaj i proanalizirati.

Takvih je slučajeva, odnosno primjera, bilo 20 (tretman seksualnih manjina kroz slučajeve izvještavanja o ubijenom paru homoseksualne orijentacije, ili pisanja magazina SAFF; slučaj Sejdić – Finci, kada su manjinske teme u pitanju; bezbjednost u BiH i medijskih tretman tema vezanih za to, poput slučajeva pronađenog oružja u zgradi Predsjedništva BiH ili terorističkog napada na Ambasadu u SAD koji je izveo Mevlid Jašarević; odluka Skupštine Kantona Sarajevo da finansira odbranu osumnjičenih za ratne zločine; sudski procesi protiv političara, sa fokusom na Dragana Čovića, ili slučaj medijske hajke protiv preminule tužiteljice Dijane Milić; slučaj vjeronauke i burna rasprava u Kantonu Sarajevo; afera “Reket” i kazna koju je dobio magazin “Slobodna Bosna”; napadi i prijetnje upućene novinarima Bakiru Hadžiomeroviću, Slobodanu Vaskoviću, te direktorici Centra za kulturu dijaloga, Sanji Vlaisavljević; finansiranje političkih partija; korupcija, nepotizam i mito u BiH; slučajevi silovanja u Tuzlanskom Kantonu; nasilje nad ženama u porodici; djeca beskućnici i nekorektno izvještavanje o romskoj djeci; te uticaj ekonomske krize na društveno-političku zbilju u BiH).

Teme i nabrojani slučajevi obrađeni su kroz 10 tematskih rubrika – diskriminacija, prava manjina, pravo na život i ljudsko dostojanstvo, sudski procesi i stanje u pravosuđu, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, sloboda izražavanja (sa podrubrikama – medijske slobode i napadi na novinare/ke), politička pravda, porodično nasilje i nasilje nad ženama, prava djece, i ekonomska, socijalna i kulturna prava.

### 3. DISKRIMINACIJA

Bosanskohercegovačko društvo, podijeljeno po svojim etnonacionalnim grupama i duboko razjedinjeno po pitanjima jednakih poštovanja osnovnih ljudskih prava, reflektuje svoje stavove kroz medije. Manjinske grupe su bile zastupljene u izvještajima medija u 2011. godini u različitim obimima i o njima se govorilo kroz različite novinarske forme. Nacionalne manjine na različitim područjima su bile česta tema dnevnih i nedjeljnih štampanih medija i obično su bila objavljivana sa ciljem osvjetljavanja lošeg položaja određenog konstitutivnog naroda na teritoriji na kojoj živi većinsko stanovništvo drugog naroda,<sup>7</sup> dok se o stvarnim nacionalnim, etničkim i

<sup>7</sup> Izvori: <http://depo.ba/magazin/u-sarajevu-se-srbi-i-hrvati-teze-zaposljavaju-od-bosnjaka>; 26. juni 2011 (pristupljeno 08.01.2011.).  
[http://www.poskok.info/index.php/Obad/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28595:diskriminacija-srba-u-sarajevu&catid=137:drustvo&Itemid=199](http://www.poskok.info/index.php/Obad/index.php?option=com_content&view=article&id=28595:diskriminacija-srba-u-sarajevu&catid=137:drustvo&Itemid=199);

vjerskim manjinama u BiH govori izuzetno rijetko, i to uglavnom u slučajevima socijalnih tema ili u vezi sa činjenjem prestupništva ili krivičnih djela.<sup>8</sup>

Seksualne manjine su se u medijima u 2011. godini javljale sporadično, uglavnom kroz osvrte na dešavanja u susjednim zemljama, Srbiji, Hrvatskoj i Crnoj Gori. Novinari su se ovim temama bavili uglavnom kratko, donoseći zaključke kroz rečenicu ili dvije, bez detaljnijih ili istraživačkih analiza o poziciji ovih grupa ili razloga njihovih akcija.

Događaj koji je objedinio specifičnosti načina pisanja o seksualnim manjinama i prestupništvima, pa zbog toga i izazvala veliku pozornost publike i njihova oglašavanja, desio se početkom oktobra 2011. godine kada se u jednom selu na obroncima Romanije desilo dvostruko ubistvo. Prva vijest koju su objavile agencije govorila je da su dvojica muškaraca pronađeni mrtvi u selu Miošići, te da su privedene tri osumnjičene osobe.<sup>9</sup> Već sutradan mediji u udarnim naslovima upitnog ili uzvičnog izraza otkrivaju da su ubijeni bili homoseksualci,<sup>10</sup> te navode da su zbog toga i ubijeni, prenoseći pretpostavke da je ubica bio treći ljubomorni ljubavnik. Uprkos nepotvrđenim naslućivanjima, novinar zaključuje tekst riječima da su “tijela dvojice ljubavnika odvežena na obdukciju”,<sup>11</sup> nedvosmisleno skrećući pažnju čitaoca prvenstveno na glasinu o seksualnoj orijentaciji ubijenih. S obzirom na to da je naveden način pisanja bio identičan za sve dnevne novine u prva dva dana od ovog događaja, urednica “Nezavisnih novina” u svom komentaru ironičnim prizvukom kritikuje način razmišljanja javnosti i rad novinarskih ekipa koje su izvještavale o ubistvu<sup>12</sup>: “Ubijena dva mladića u selu podno Romanije. Od svih informacija koje su bitne za rasvjetljavanje ovog zločina, u javnost stiže udarna da su bili homoseksualci. Tek kasnije se saznaje koliko im je godina, kako se tačno zovu, pa i ta sitnica da su tri dana bili mrtvi u napuštenoj seoskoj kući. Kasnije se vezu priče kako ih je ubio homoseksualac zbog ljubomore i kako je mrtvog mladića na podu vidjela komšinica, ali nije zvala policiju. Valjda žena nije htjela da se petlja u ta “pederska posla”, samo im je i ta pošast nedostajala u selu. (...) Zvuči nevjerovatno

(pristupljeno 09.01.2011.).

[http://www.bportal.ba/index.php?option=com\\_content&view=article&id=741:hafizoviloio-veto-diskriminacija-bonjaka-u-kolama-u-rs&catid=40:vijesti-bih&Itemid=58](http://www.bportal.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=741:hafizoviloio-veto-diskriminacija-bonjaka-u-kolama-u-rs&catid=40:vijesti-bih&Itemid=58)

(pristupljeno 12.01.2011.).

- <sup>8</sup> “Pomoć Romima 600.000 KM”, 22.09.2011., Dnevni avaz, strana 4.  
 “Romi opljačkali apoteku”, agencija SRNA, 26.08.2011.  
<http://www.bljesak.info/web/article.aspx?a=38bcc08d-cdd6-4eab-b092-d7b8eafe8c5a&c=a76d03e1-6e68-46ef-9626-00aa1c12c7ae> (pristupljeno 13.01.2011.).
- <sup>9</sup> “Ubijena dvojica mladića”, 03.10.2011. Nezavisne novine, strana 13.
- <sup>10</sup> “Nađena mrtva dva homoseksualca, ubio ih ljubavnik?”, 03.10.2011., Dnevni list, strana 24.  
 “Misteriozna likvidacija Furtule i Pašalića”, 03.10.2011., Dnevni avaz, strana 15.
- <sup>11</sup> <http://www.mojevijesti.ba/novost/99034/ubijeni-furtula-i-pasalic-bili-u-homoseksualnoj8230> (pristupljeno 14.01.2012.).
- <sup>12</sup> “Pederi ne pucaju”, Nezavisne novine, 03.10.2011., strana 3.

da je u društvu, koje je nedavno pretrpjelo stravičan rat, koje se bori sa korupcijom, nacionalnom netrpeljivošću, siromaštvom i nezaposlenošću, jedina važna informacija ko je s kim spavao. Najgore je ako se ispostavi da nije niko ni s kim i da neće biti katastrofalnih posljedica zbog toga što su dva bića razmijenila nježnosti, a ne šamare ili metke.(...)” Na kraju teksta novinarka otkriva zaključak događaja koji su zvanično objavile policijske službe nakon sprovedene istrage i o tom obavijestile javnost koja je, bez prethodnih činjenica, zahvaljujući medijima, pretpostavljala potpuno pogrešno, vođena ustaljenim stereotipskim zaključivanjem i netolerancijom prema manjinskim pripadnostima: “Podno Romanije tuga jer je na porodičnom imanju rođak ubio rođaka i njegovog prijatelja zbog 3.000 evra.” Naime, već peti dan nakon ubistva, a drugi dan nakon navoda medija da se radi o ubistvu koje je inicirano ljubomorom homoseksualnih partnera, policija je objavila da su muškarci ubijeni zato što je ubica sumnjao da su mu oni prije dvije godine ukrali pištolj, 3.000 KM, zlatni prsten i 30 kg suvog mesa.<sup>13</sup> Policijski zvaničnik koji je ovu vijest saopštio javnosti, prokomentarisao je neprofesionalna i diskriminatorna pisanja medija: “Riječ je o ružnim tekstovima koji jednu porodičnu tragediju kakva je ova čine još težom. Policija u Istočnom Sarajevu rasvjetljavanjem ovog zločina za vrlo kratko vrijeme demantovala je takve napise.”

Mediji, nakon ovako grubog kršenja osnovnih etičkih postulata profesije koji je rezultovao diskriminatornim odnosom prema dvojici ubijenih muškaraca, nisu ni na koji način priznali svoju grešku, niti uputili izvinjenje porodicama ubijenih.

Ovaj događaj, kao ni ovakav način izvještavanja o seksualnim manjinama nije jedinstven primjer diskriminatornog javnog govora i korištenja javnih glasila sa ciljem omalovažavanja i stigmatisanja ove grupacije stanovništva.

U bosanskohercegovačkom društvu postoje pojedinci i organizacije, odnosno grupe okupljenih istomišljenika, koji često koriste dostupnost medija čija uređivačka politika podržava njihove stavove bogate netrpeljivošću i mržnjom prema određenoj manjinskoj populaciji, sa ciljem širenja svojih stavova. Fatmir Alispahić je pisac i novinar SAFF-a, magazina koji se bavi uglavnom temama islamske vjere, njenih postulata i primjenjivosti u svakodnevnom životu. U ovom magazinu se često mogu pročitati uputi o “jedinom ispravnom” načinu života, te osude onih koji to ne čine. Alispahić je u SAFF-u u nekoliko navrata pisao o homoseksualizmu. S obzirom na to da ovaj magazin nema veliku čitalačku publiku, tekstovi koji se u njemu objave dožive odjek u javnosti tek kada ih prenese neki od čitanijih i utjecajnijih medija, poput dnevnih ili nedjeljnih štampe ili sve dominantnijih portala. Tekst koji su prenijeli skoro svi bh. mediji Alispahić je objavio u SAFF-u u julu 2011. godine<sup>14</sup> pod naslovom “Pederizam – rat protiv Boga i Čovjeka” u kojem za povod pisanja svog teksta uzima šetnju

<sup>13</sup> “Furtula ubijen zbog pljačke?”, Press RS, 04.10.2011. strana 7.

<sup>14</sup> “Pederizam – rat protiv Boga i Čovjeka”, 29.07.2011., SAFF, strane 18-21.



homoseksualaca u Zagrebu koja je održana sa ciljem skretanja pažnje javnosti na njihova prava. Prije svega ostalog što je sa stanovišta ne samo profesionalnih standarda, već i osnovne ljudske pristojnosti, upitno, na prvi pogled je uočljiv uvredljiv rječnik koji Alispahić koristi u svojoj kolumni. Autor u više navrata ponavlja pojmove kolo-kvijalnog karaktera, poput – “pederi” i “pederizam”, osmišljene da ponize i uvrijede pripadnike ove seksualne manjine. Autor u tekstu piše da je “pederizam globalni projekt za degeneraciju i porobljavanje ljudskog roda!”

Nakon ovakve izjave koju je autor podijelio sa auditorijumom esklativnim zaključkom, u tekstu se nastavljaju iznositi tvrdnje u kojima dominira netrpeljivost, netolerancija i jezik mržnje koje završavaju sa idejama teorija zavjere: “Kome je to stalo do degeneracije ljudske rase, do degradacije majčinstva i očinstva, do uzdizanja tzv. trećeg spola, koji je postao opće mjesto modne industrije, a sada osvaja zapadna obdaništa u kojima ulogu muških i ženskih junaka preuzimaju bispolci tipa “teleta-bisa”, dok ulogu porodice zamjenjuju rastavljeni roditelji i slikovnice pod naslovom “Prijatelj moga tate”...; da li se radi o zavjereničkom planu za smanjenje stanovništva na planeti, ili o cionističkom projektu koji ide za globalnim uništavanjem kulture porodice, kako bi sačuvana jevrejska porodica ostala uporište novim vladarima svijeta... – sve su to pitanja o kojima bi se dalo posebno pisati.”, piše autor.

Ovaj tekst nije posljednji u navedenom magazinu koji se bavio omalovažavanjem i nipodaštavanjem. Termini “pederizma” su se nastavili pojavljivati u tekstovima SAFF-a i u novembru i decembru. Naime, početkom novembra, SAFF je objavio svojevrsnu interpretaciju vijesti o promociji 44 magistra druge generacije rodnih studija Centra za interdisciplinarnu postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu<sup>15</sup>. Ovom vijesti magazin je obavijestio čitaoce da je riječ o studiju na kojem “izučavaju historijat pederizma i zalažu se za istospolne brakove i usvajanje djece od strane pedera i pederica/lezbejki”.

Po objavljivanju ovog teksta, javnost je podigla svoj glas i tražila kaznu za jezik mržnje kojim su se autori SAFF-a koristili u navedenom tekstu. Nekoliko dana potom, Vijeće za štampu kaznilo je magazin zbog grubog kršenja Kodeksa za štampu BiH. SAFF, uprkos ovakvom mišljenju Vijeća i, još važnije, građana BiH, nastavlja sa jezikom mržnje i 18. novembra objavljuje tekst “Evropsko ujedinjenje protiv pederške mafije” koji potpisuje cijela redakcija SAFF-a, na tri strane (22-24) Redakcija na sljedeći način opisuje razloge zbog kojih su kažnjeni od strane Vijeća za štampu BiH: “Pederizam teži drastičnim oblicima ugrožavanja demokratije i slobode govora, sa ciljem da peder bude zaštićen kao sveta krava u Indiji, ili Veliki Brat u Orwellovoj “1984”. Peder je postao sinonim demokratije i ljudskih prava, pa ko se usudi da mrko u pedera pogleda, bit će krivično, politički i medijski gonjen kao najgori zločinac.”

<sup>15</sup> “U Sarajevu promovirani magistri pederizma: 44 eksperta za razvrat”, 02.11.2011., SAFF, strana 12.

Na ovakvo pisanje reagovali su i pojedinci pisanjem u drugim medijima, koristeći se britko ironijom i sarkazmom.<sup>16</sup>

Tokom ove višemjesečne javne prepiske, mediji u BiH pokazali da u javnom govoru i dalje postoji prostor i mogućnosti za diseminaciju ideja izgovorenih jezikom mržnje, ali i da javnost nije u potpunosti gluva na takve stavove i izjave, te da ima sluha i načina da se usprotivi i insistira na njihovom sankcionisanju.

#### 4. PRAVA MANJINA

O tretmanu i percepciji nacionalnih, seksualnih i religijskih manjina do sada je mnogo napisano i istraženo.<sup>17</sup> Fokus je, uglavnom, bio na tretmanu romske manjine, kao najbrojnije u BiH, ali i manjine koja uživa zaseban tretman zbog teškog ekonomsko-socijalnog položaja, i permanente egzistencijalne, društvene i političke marginalizacije.

U toku 2011. godine, posebnu medijsku pažnju privukli su (pokušaji) implementacije sudske presude u slučaju “Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine”. Ovaj sudski predmet vođen je pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu po tužbi Derve Sejdića, pripadnika romske, i Jakoba Fincija, pripadnika jevrejske zajednice u BiH, od 3. jula 2006. godine kojima je kao pripadnicima nacionalnih manjina bilo onemogućeno da se kandiduju za Predsjedništvo BiH i Dom naroda BiH. Sud u Strazburu je donio presudu 22. decembra 2009. godine u korist Sejdića i Fincija.<sup>18</sup> Sud je naložio BiH usklađivanje spornih odredbi sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, čime je i bila obavezana Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, potpisanog 2008. godine, kojim je predviđen rok od jedne do dvije godine za ove izmjene. Nažalost, BiH nije ispunila svoje obaveze u zadatom roku.

Kako su izvjestili mediji, 29. aprila 2010., Parlamentarna skupština Vijeća Europe usvojila je Nacrt rezolucije i Nacrt preporuka u kojima se vlasti u BiH pozivaju da ozbiljno pristupe izmjenama Ustava BiH, u skladu s presudom Evropskog suda u slučaju “Sejdić – Finci”. Međutim, iako je Vijeće ministara BiH donijelo 9. marta 2010. godine odluku o imenovanju radne skupine za izradu amandmana na Ustav i izmjene i dopune Izbornog zakona, promjene se nikada nisu dogodile. Razlog je nepostojanje

<sup>16</sup> “Je li Fatmir Alispahić peder?”, 11.08.2011., Oslobođenje, strana 11.

<sup>17</sup> Obimna i kontinuirana istraživanja radio je sarajevski Mediaplan institut (u periodu 2006-2009), a tokom 2010. i 2011. godine sarajevski Media centar radio je istraživanja vezana za percepciju manjina u medijskom prostoru BiH, i regiona, sa fokusom na Rome. Istraživanjima percepcije manjina u medijima bavio se i tuzlanski Biro za humanitarna pitanja.

<sup>18</sup> Tekst presude u slučaju “Sejdić i Finci protiv BiH” dostupan je na stranici Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, [http://www.mhrr.gov.ba/ured\\_zastupnika/novosti/?id=1008](http://www.mhrr.gov.ba/ured_zastupnika/novosti/?id=1008)

konsenzusa o srži ustavnih promjena oko kojih su krupna neslaganja pokazali političari iz dva entiteta.<sup>19</sup>

“Slobodna Bosna” je tokom ljeta izvijestila kako je Vijeće ministara BiH započelo pripreme za provedbu presude Evropskog suda za ljudska prava, te je zadužilo Ministarstvo pravde BiH da do formira radnu grupu koja će se baviti provedbom presude u predmetu “Sejdić i Finci protiv BiH”.<sup>20</sup> U pojedinim momentima se javila skepsa da ne samo da se presude neće implementirati do kraja kalendarske godine, već je sumnja iskazana i u pogledu formiranja interresorne radne grupe koja bi otpočela sa izmjenama Ustava BiH. Određeni političari u BiH, poput zastupnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH Šefika Džaferovića izrazili su svoju “bojazan od zasjedanja Komiteta Vijeća ministara EU”.<sup>21</sup>

U međuvremenu je, ipak, formirana Privremena zajednička komisija oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Kako je izvijestilo “Oslobođenje”, “rok za donošenje odluke u skladu sa presudom Evropskog suda za ljudska prava, koja bi se pretočila u amandmane na Ustav Bosne i Hercegovine, trebalo je da bude donesena do kraja novembra 2011.” Do tada bi Komisija trebalo da ponudi rješenje za provođenje presude iz 2009. godine. U ovo parlamentarno tijelo, “u ime SNSD-a, izabran je delegat Krstan Simić, a HDZ-a BiH izaslanica Borjana Krišto”<sup>22</sup>, dok je imenovanje preostalih članova Privremene zajedničke komisije iz Predstavničkog/Zastupničkog doma PSBiH obavljeno na prvoj narednoj sjednici, 10. oktobra, i u zajedničku komisiju izabrani su poslanici: Saša Magazinović (SDP), Šefik Džaferović (SDA), Borislav Bojić (SDS), Ismeta Dervoz (SBB), Beriz Belkić (Stranka za BiH), Božo Ljubić (HDZ 1990), Zvonko Jurišić (HSP), Mladen Ivanković Lijanović (NS Radom za boljitak), Vesna Krstović-Spremo (PDP), Petar Kunić (DNS) i Nermin Purić (DNZ). Poslanici su prihvatili dva zaključka, na prijedlog Šefika Džaferovića, da ukoliko se o amandmanima na Ustav BiH ne postigne konsenzus svih članova privremene zajedničke komisije, ali se postigne saglasnost dvije trećine poslanika, takav prijedlog će se uputiti u parlamentarnu proceduru. Drugim zaključkom se sugerira privremenoj zajedničkoj komisiji da u svoj rad uključi predstavnike Vijeća nacionalnih manjina u BiH.<sup>23</sup>

U organizaciji Fondacije Konrad Adenauer, u Parlamentarnoj skupštini BiH polovinom oktobra održana je rasprava o provođenju presude “Sejdić i Finci”, kojoj su uz parlamentarce prisustvovali i predstavnici Izborne komisije BiH, Vijeća nacionalnih manjima, te vladinih i nevladinih institucija nadležnih za ovu oblast. Kristijan

<sup>19</sup> “Izbacuju nas iz Vijeća Europe”, 27. 02.2011., Dnevni list, strana 6.

<sup>20</sup> “Vijeće ministara BiH započelo pripreme za provedbu presude Evropskog suda za ljudska prava, te usvajanje zakona o državnoj pomoći”, 21.07.2011., Slobodna Bosna, strane 41-42.

<sup>21</sup> “Sejdić – Finci opet na početku”, 09. 09.2011., Oslobođenje, strana 3.

<sup>22</sup> “Rok za amandmane 30. novembar”, 04.10.2011., Oslobođenje, strana 9.

<sup>23</sup> “Prvi korak za sprovođenje presude ‘Sejdić Finci’”, 11.10.2011., Nezavisne novine, strane 2-3.

Švarc Šiling, bivši visoki predstavnik u BiH, u ime organizatora je kazao da se Komisija treba držati isključivo presude Evropskog suda za ljudska prava i ne ulaziti u druge oblasti.<sup>24</sup> Svoje nezadovoljstvo načinom na koji će raditi Privremena zajednička komisija oba doma Parlamentarne skupštine BiH za provođenje presude Evropskog suda za ljudska prava Dervo Sejdić, predsjednik Saveza Roma BiH, pokazao je tako što je poderao dokument sa zaključcima Parlamenta.<sup>25</sup> Sejdić je upozorio kako je međunarodna zajednica trebala izvršiti aktivniji pritisak na vlasti BiH kako bi provele presudu Evropskog suda te da se nikako nije smjelo desiti da se taj posao ne završi ni skoro dvije godine od njenog donošenja. I Jakob Finci je upozorio na neprihvatljivu situaciju da se u Komisiji neće čuti glas manjina, jer ih neće biti među članovima, odnosno onima koji će donositi odluke.<sup>26</sup> Zoran Malešević, notar i poznavalac Evropske konvencije o ljudskim pravima, osudio je Sejdićev čin i rekao kako je on prekršio tu Konvenciju i njen isti član po kojem se obratio Sudu, jer je pred kamerama pocijepao zaključak zakonodavnog organa jedne države. Malešević navodi da je Sejdić time diskriminisao javno “političko ili drugo mišljenje”, te da svojom slobodom na izražavanje krši pravo drugog na izražavanje.<sup>27</sup>

“Koliko god Sejdić bio izložen optužbama za nekulturno ponašanje i ponižavanje, odluka oba doma Parlamenta BiH, brojne nejasnoće, dijametralno različita poimanja “prilagođenih” ustavnih promjena, suprotstavljene političke koncepcije i nepomirljive vizije budućnosti BiH daju mu za pravo da on, pa i građani BiH, budu pesimisti u konačni iskorak u stvaranju funkcionalnije BiH, kao glavnoga zamišljenoga cilja i strategije zahvata u prevladani Ustav BiH”, prokomentarisao je novinar mostarskog “Dnevnog lista”.<sup>28</sup> Hronologiju dešavanja koja je kulminirala cijepanjem parlamentarnog dokumenta, uz analizu “prevarantskog ponašanja domaćih političkih lidera i pasivnosti međunarodne zajednice” zbog kojeg se “sve se više gubi suština na izvršenja strazburške presude – uklanjanje svih vidova diskriminacije iz Ustava BiH”, ispratili su i bh. magazini.<sup>29</sup> Za nesprovođenje presude banjalučki mediji krivce traže u akterima iz Federacije BiH, braneci “diskriminatorno” ustavno ustrojstvo i amnestirajući političke aktere iz RS. Kako piše urednik “Novog reportera”, presuda je posebna priča, i ona “nikada nije udaljenija od realizacije, pošto su se umjesto razmatranja suvislih, minimalnih intervencija u izbornom postupku za Predsjedništvo BiH, stranke iz Federacije i nevladine organizacije iz Sarajeva počele takmičiti u političkom ludilu,

<sup>24</sup> “Osnovni zadatak ukinuti diskriminaciju”, 14.10.2011., Nezavisne novine, strana 7.

<sup>25</sup> “Sejdić poderao zaključke”, 14.10.2011., Dnevni avaz, strana 8.

<sup>26</sup> “Sejdić pocijepao zaključak Parlamenta BiH”, 14.10.2011., Oslobođenje, strane 6-7.

<sup>27</sup> “Sejdić prekršio Konvenciju o ljudskim pravima”, Nezavisne novine, 17.10.2011., strana 5.

<sup>28</sup> “Domaći političari neće usaglasiti ni ‘prilagođene’ ustavne promjene”, 19.10.2011., Dnevni list, strane 6-7.

<sup>29</sup> “Dervo i Jakob protiv ostatka svijeta”, 21.10.2011., Dani, strane 32-34.

pokrećući sumanute “inicijative” za megalomansku rekonstrukciju čitavog sistema na kojem su do sada bile zasnovane zajedničke institucije Bosne i Hercegovine. U tom komentaru nije pošteđen ni Dervo Sejdić za kojeg je napisano kako “sanja da BiH ima jednog predsjednika, što dovoljno govori o lažnom obrazloženju namjere s kojom je, zajedno sa Jakobom Fincijem, zakotrljao lavinu povodom ove presude. Jer, taj “jedan predsjednik” sigurno ne bi bio Rom, već bi, slijedom ovdašnje etničke matematike, izvitopereno tumačenje ‘evropskih principa’ na tu poziciju neminovno dovelo Bakira Izetbegovića, Željka Komšića, Sulejmana Tihića, Zlatka Lagumdžiju ili nekog petog, ali, u svakom slučaju, nedvosmislenog zagovornika majorizacije, lojalnog bošnjačkom maksimalističkom konceptu”.<sup>30</sup>

Kako su izvijestili mediji, sedmicu dana prije roka (kraj novembra), Privremena zajednička komisija obaju domova za provođenje presude Europskog suda nije dala nikakve konkretne rezultate. “Iako je planirano da predstavnici političkih stranaka, Vijeća nacionalnih manjina i nevladinog sektora iznesu svoje komentare na već ranije dane stavove stranaka oko načina izbora članova Predsjedništva i sastava Doma naroda PSBiH, to se nije dogodilo, nego su predstavnici stranka ponovno iznijeli svoje prijedloge”. Kako je rekao predsjedavajući Komisije Šefik Džaferović, “cilj ove ustavne reforme nije da se napravi još nefunkcionalniju BiH, već onu u kojoj će svi njezini građani biti ravnopravni”.<sup>31</sup> No, ni nakon deset sjednica Privremene komisije, nije postignuta saglasnost na konkretne amandmane na Ustav BiH. Kako su banjalučki mediji izvijestili, jedini konkretan prijedlog amandmana došao je od strane člana Komisije iz SNSD-a, Krstana Simića, ali se o njemu nije glasalo. Simić je predložio amandmane da se Komisija oba doma bh. parlamenta sastoji od 17 članova, umjesto sadašnjih 15, gdje bi nova dva člana bila iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih građana, i to po jedan iz FBiH i RS.<sup>32</sup>

Iako Komisija nije uspjela u zadatim rokovima (kraj novembra) usaglasiti različite i politički konfrontirane stavove i predložiti konkretne korake i mjere za provođenje presude u slučaju “Sejdić i Finci”, poslanici Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, tokom rasprave o izvještaju Komisije, istakli su kako ona treba da nastavi sa radom i u 2012. godini. Jedan od rijetkih pomaka u njenom radu tokom 2011. godine bio je stav većine da se pri Domu naroda PS BiH formira klub “ostalih”.<sup>33</sup>

No, Komisija nije bila pošteđena kritika. Tako je u jednom od posljednjih izdanja magazina “Dani”, istaknuto kako ni sami članovi Komisije, u trenutku svog imenovanja 13. oktobra, nisu vjerovali da će posao završiti do kraja 2011. godine. “Još jednom se, naime, pokazalo da Ustav i zakoni, a pogotovo sudske presude kod nas ne služe za

<sup>30</sup> “Mala zemlja za veliki odmor”, 09.11.2011., Novi reporter, strane 12-13.

<sup>31</sup> “Nema pomaka oko izbora u državno Predsjedništvo”, 23.11.2011, Dnevni list, strana 8.

<sup>32</sup> “Traže još vremena za amandmane”, 02.12.2011., Nezavisne novine, strane 2-3.

<sup>33</sup> “Nastavak rada Komisije o presudi Sejdić Finci”, 23.12.2011., Nezavisne novine, strane 2-3.

provođenje, nego za tumačenje. Manirom vrhunskog demagoga to je u ‘Oslobođenju’ potvrdio predsjedavajući bivše komisije Šefik Džaferović”, prenijeli su “Dani”<sup>34</sup>

## 5. PRAVO NA ŽIVOT I LJUDSKO DOSTOJANSTVO

Kada izvještavaju o bezbjednosti, mediji uglavnom izvještavaju o dnevnim događajima kroz prenošenje saopćenja za medije ministarstava, policijskih uprava i tužiteljstava ili citiranih izjava predstavnika ovih službi, sa malo istraživačkog angažmana, često koristeći princip “if it bleads it leads” (“ako ima krvi to ide na naslovnicu”). Još jedan od trendova, koji dominira izvještavanjem o temama koje se tiču bezbjednosti i kriminala, jeste senzacionalizam. Koliko su pozicija medija (mjesto gdje medij izlazi), ciljana publika te bliskost sa određenim političkim krugovima važni pokazuje i primjer “Nezavisnih novina” iz Banja Luke. Novinari ovoga lista su u nekoliko prilika tematizirali Sarajevo kao “opasni grad”. Tako je u tekstu “Ponovo oružani sukobi na sarajevskim ulicama”, objavljenom 4. februara, zabilježen negativni sadržaj i negativni uklon spram vlasti i policije koje ne čine mnogo na rješavanju ovog problema. Na osnovu analize, koju je početkom 2011. sproveo sarajevski Mediaplan institut.<sup>35</sup> može se zaključiti kako medijskim sadržajima (dnevnim novinama, TV dnevnicima i web portalima) dominiraju teme koje se mogu svrstati među krvne delikte i razbojništva, krivična djela silovanja kao i druge vrste fizičkih napada. Razlog ovakvom pozicioniranju, leži u činjenici da su ove teme najčešća vrsta kriminala koja se dešava u realnom životu. Najilustrativniji primjeri izvještavanja unutar ove kategorije su medijsko izvještavanje o revolveraškim obračunima na sarajevskim ulicama, aktiviranim eksplozivnim napravama i pljačkama. Izuzetak su periodični magazini, koji ne izvještavaju o dnevnim događajima, već su više posvećeni temama kojima je potrebno više istraživanja poput organizovanog kriminala, terorizma ili pitanja opšte sigurnosni zemlje. Ove su teme, pokazala je kvalitativna analiza, podložne različitim vrstama interpretacija, što u skladu sa određenim vrijednosnim sistema, što u skladu sa političkom orijentacijom samog magazina.

<sup>34</sup> “Kakva presuda, kakvi bakračil!”, 23.12.2011., Dani, strana 13.

<sup>35</sup> Metodom analize sadržaja medija napravljen je kvalitativno-kvantitativni izvještaj koji se zasniva na vremenskom uzorku posmatranja od šest sedmica – od 1. januara do 12. februara 2011. godine. Uzorak su činila 2.713 novinska/web teksta i 323 TV objave. Kako je objašnjeno u metodološkom dijelu izvještaja, postojale su indicije da mediji vrlo kampanjski i površno pišu o sigurnosnim problemima u BiH sa fokusom na tragične i šokantne događaje, često vrlo senzacionalistički, što utiče na ukupnu nepovoljnu političku i sigurnosnu situaciju u BiH. Stoga je istraživanje trebalo da ustanovi koliko i na koji način najznačajniji bh. mediji izvještavaju o temama koje su determinirane sigurnosnim aspektima. Istraživanje je naučno dizajnirana platforma za dalji dijalog sa stakeholderima i medijima koja može da bude i poticaj i korektiv aktivnosti koje EUPM realizuje u BiH.

U okviru tema koje su se ticale opšte sigurnosti zemlje govoreno je o sigurnosti Predsjedništva BiH (pronalazak oružja u zgradi Predsjedništva BiH), prezentaciji statističkih podataka MUP-a o sigurnosti u Kantonu Sarajevo i FBiH, medijskoj kampanji Jači, brži, bolji, nesigurnosti kasarni u BiH i skladišta oružja. Među ovim temama, sigurno je najzanimljiviji primjer o pronađenom oružju u zgradi Predsjedništva BiH i način na koji su mediji, sa različitim uklonima, izvještavali u ovom incidentu. BHTV1 je objavila dva priloga sa negativnim novinarskim uklonom. Prvi prilog od 12. januara sadrži neobičnu najavu: “U Predsjedništvu BiH danas nimalo uobičajan događaj. Vijesti su kružile munjevitom brzinom, a glasile su - pronađen eksploziv. Međutim, ispostavilo se tresla se gora rodio se miš. Autor priloga nastavlja sa izvještavanjem u istom, sarkastičnom, tonu, neobičnom za BHT: “Otkud vojna oprema u zgradi Predsjedništva BiH? Tako bi glasilo pitanje u svakoj uređenoj državi u svijetu...”. Iako je u nastavku priloga istaknuto da opasnosti od eksplozije nije bilo, kao ni evakuacije, mnoga pitanja ostala su neodgovorena. Drugog dana, 13. januara, u istom tonu BHT kritikuje nadležne institucije za sigurnost. “Nakon jučerašnjeg skandala kada je ustanovljeno da najviša državna institucija ima prostoriju u kojoj niko nije znao šta se krije, a otkrilo se oružje i vojna oprema stara više od deceniju, nadležni su danas zbunjeni. Policijske agencije jednoglasno tvrde da nisu odgovorne ni nadležne. Krivicu prebacuju jedni na druge. Iz Predsjedništva traže ozbiljniju zaštitu i odgovornost onih koji čuvaju njih, najviše državne službenike kao i najviše funkcionere stranih zemalja koji borave u našoj zemlji”. Autorica priloga je na kraju još više zabrinula gledaoce: “Ko je utvrdio da je municija zaostala od rata? Može li se sa sigurnošću reći da nije naknadno donešena u zgradu ?...”. Još jednom, puno pitanja bez odgovora iako je smisao da priloga da ponudi odgovorena njih. Sa druge strane, RTRS je objavio čak četiri priloga o pronalasku municije u zgradi Predsjedništva BiH. Voditeljica je 12. januara Dnevnik 2 otvorila riječima: “Umjesto izgubljenog originala Dejtonskog mirovnog sporazuma u zgradi Predsjedništva BiH danas pronađeno vojno naoružanje i materijalno tehnička sredstva. Nije poznato ko ih je skladištio. Ali ostaje pitanje da li je Predsjedništvo u ratu bilo civilni cilj?”. Dan poslije prva vijest opet je Predsjedništvo BiH: “Pronalazak dugo vremena sakrivane municije i vojne opreme u zgradi u kojoj je od 1992. do 1995. bilo sjedište Predsjedništva Republike BiH i najvažniji dio komandne strukture Armije RBiH, ruši dosadašnje stereotipe o Srbima koji su pucali i Bošnjacima koji nisu imali čime da se brane”. U prilogu autor naglašava čuđenje kako nikoga u Sarajevu ne zanima ovaj događaj. Kao dokaz “nezainteresovanosti i nebrige” za građane u Sarajevu, data je izjava portparolke Tužilaštva KS koja ističe da u ovom slučaju istraga neće biti pokrenuta jer za nju nema elemenata. Još jedan medij koji se najviše “konzumira” na teritoriji Republike Srpske, dnevna novina “Euroblic”, prenio je u vidu komentara stav svog novinara koji je negativno obojen. Komentarišući pronalazak oružja u zgradi Predsjedništva novinar piše sljedeće – “prevedeno na prost jezik, to je priznanje da

je zgrada u kojoj je bilo smješteno ratno Predsjedništvo BiH, i vrh takozvane Armije BiH, bila vojna lokacija, iz koje se nije samo planiralo, nego i pucalo”.<sup>36</sup>

Uvijek aktualna tema terorizma nije u velikom procentu bila zastupljena u medijima (u toku perioda koji je analizirao analitički tim Mediaplana) i ticala se uglavnom islamskog terorizma i njegovih pojavnih oblika u BiH. Nekada su ovi pojavni oblici bili na nivou spekulacija, a nekada se radilo o zaista ozbiljnim prijetnjama po sigurnost zemlje i njenih građana. Tako, na primjer, u prilogu objavljenom 1. februara na RTRS-u novinar veoma vješto kombinuje izjave eksperata za borbu protiv terorizma i organizovanog kriminala, koje su tražene povodom poziva vlastima BiH da istraže slučaj trgovine organima ubijenih Roma u posljednjem ratu (Sijekovac), i daje svoj zaključak: “Ekspertni tim upozorio je da se u BiH putem internet sajta obavlja regrutacija potencijalnih terorista za napade poput onog u Rusiji prije nekoliko dana. Savjet bezbjednosti UN-a krajem 2010. na svojoj listi potencijalnih terorističkih prijetnji naveo je i BiH.” U nekoliko slučajeva, kada je terorizam u pitanju, povučene su paralele između događaja u svijetu (demonstracija u Egiptu, bombaškog napada na aerodromu u Moskvi) i situacije u BiH. Tako je u “Nezavisnim novinama”, nakon moskovske tragedije, objavljen tekst u kojem ljudi raznih profila, poput Marka Nicovića iz Srbije, ili Dževada Galijaševića iz BiH, upozoravaju da su na meti terorista i ciljevi u BiH.<sup>37</sup> U broju od 2. februara, u toku trajanja “egipatske revolucije”, pomenuti Galijašević, uz podršku Darka Trifunovića iz Srbije i Domagoja Margetića, iz Ekspertnog tima za borbu protiv terorizma, upozorio je na prisustvo Muslimanske braće u BiH.<sup>38</sup>

Nesvakidašnji teroristički čin u centru Sarajeva, napad na Ambasadu SAD u izvedbi Mevlida Jašarevića, koji se dogodio u poslijepodnevnom satima 28.10.2011., mediji su ispratili sa puno pažnje i pompe. U svom komentaru, objavljenom u dnevnom listu “Oslobođenje”, generalni sekretar Udruženja “BH novinari” Borka Rudić istakla je kako su mediji svojim izvještavanjem priredili posebnu predstavu za svoje publike, posebno apostrofirajući medije iz RS koji kao da su dočekali da ovaj događaj iskoriste za dalju kritiku državnih institucija, zatim Federalnu TV, te pojedine medija u privatnom vlasništvu. Kao primjer korektnog izvještavanja navela je servis Sense, TV Sarajevo, i TV1.<sup>39</sup> Sarajevski portal “Sarajevo-X” među prvima je izvijestio o ovom terorističkom činu. “Mevlid Jašarević iz Novog Pazara u Srbiji je oko 15:35 sati pucao iz kalašnjikova na Američku ambasadu u Sarajevu, a nakon polusatne drame je pogođen hicem iz snajperske puške”, stoji u uvodu vijesti koja je objavljena svega šest minuta nakon početka pucnjave (koja je, kako se kasnije ispostavilo, trajala punih 40 minuta). Bez mnogo vrijednosnih sudova i novinarskih ocjena, ovaj je portal prenio

<sup>36</sup> “Sarajevski podrumi”, 15.01.2011., Euroblic, strana 2.

<sup>37</sup> “Teroristi ciljaju BiH”, 26.01.2011., Nezavisne novine, strane 4 – 5.

<sup>38</sup> “Muslimanska braća prisutna i u BiH”, 02.02.2011., Nezavisne novine, strana 4.

<sup>39</sup> “Kome vjerovati: FTV-u ili svojim očima?”, 31.10.2011., Oslobođenje, strane 6-7.



faktografski, uz fotografije i video snimke, tok događanja ispred zgrade američke Ambasade u SAD.<sup>40</sup> Mediji su, dodatno, izvijestili da je napadač, nakon ranjavanja u kojem je zadobio lakše tjelesne povrede, odvezen je kolima hitne pomoći. Portparolka SIPA-e Željka Kujundžić potvrdila je agenciji “Srna” da je osoba koja je danas pucala na Američku ambasadu uhapšena. Nakon prvobitne pometnje, dodatne komplikacije izazvala je činjenica da je grad nekoliko sati bio blokiran od Alta centra, pa sve do hotela Bristol. Pojedini mediji, uglavnom oni sa srpskim predznakom, u prvi plan su stavljali njegovu vjersku pripadnost, odnosno pripadnost vehabijskom pokretu. Tako je “Glas Srpske” izvijestio kako je “Vehabija pucao na američku ambasadu”<sup>41</sup>, dok je srbijanski “Kurir” istakao i činjenicu da je taj vehabija iz Novoga Pazara.<sup>42</sup> Banjalučki “Novi reporter” u svom izdanju od 9. novembra upozorava na opasnost od islamskog radikalizma. “Nakon što je 23-godišnji vehabija Mevlid Jašarević izrešetao zgradu Američke ambasade u Sarajevu, velika se buka digla oko islamističkih grupa u BiH i na zapadnom Balkanu, čini se veća nego pre. Valjda zato što je meta ovoga puta bila “teritorija” najmoćnije ambasade u BiH, a ne neki domaći objekat, kao što je to bilo u Bugojnu, Vitezu, Gornjoj Maoči, Bočinji i da ne nabrajamo unazad sve slučajeve kada je ubijano domicilno stanovništvom ili “samo” zastrašivano od osvedočenih radikalnih islamista”, piše novinar ovog lista.<sup>43</sup> Izvještavajući o post-festumu terorističkih napada u Sarajevu, novinarka “Slobodne Bosne” piše kako su “sumanutu, naoko besmisleni i ‘ishitreni’ rafali koje je vehabijski fanatik Mevlid Jašarević bezmalo cijeli sat vremena ispaljivao po zgradi ambasade SAD u centru Sarajeva, otvorio je brojne probleme, sigurnosne, ali i političke naravi: je li se Jašarević slučajno desio, ili su za njegovu bahatu demonstraciju nasilja godinama pripremani svi preduvjeti”, a ističe kako je zbog ovoga događaja na sastanku Predsjedništva BiH došlo do svađe. Kako je objavio ovaj list, Bakir Izetbegović je imao žestok okršaj sa Almirom Džuvom, direktorom OSA-e, koji je bošnjačkog člana Predsjedništva BiH “otvoreno optužio da pokušava minimizirati činjenicu da je i Mevlid Jašarević, baš kao i teroristi iz Bugojna, pripadnik vehabijskog pokreta. Kao pravi sin svoga oca”, piše dalje ovaj list, “Izetbegović mlađi je sve vrijeme sastanka potencirao kako je Jašarević ‘obični’ kriminalac, pozivajući se na njegov policijski dosje iz Austrije, gdje je 2005. osuđen na tri godine zatvora, zbog pljačke 100.000 eura”.<sup>44</sup> Mostarski “Dnevni list” se obrušava na Stranku demokratske akcije (SDA) koju optužuje da je na putu da

<sup>40</sup> www.sarajevo-x.com, “Napadnuta Američka ambasada u Sarajevu, napadač lakše ranjen”, 28.10.2011.

<sup>41</sup> www.glassrpske.com, 28.10.2011.

<sup>42</sup> “Vehabija iz Pazara pucao na američku ambasadu”, 28.10.2011, Kurir, <http://www.kurir-info.rs/vesti/vehabija-iz-pazara-pucao-na-ambasadu-sad-u-sarajevu-142218.php>.

<sup>43</sup> “Učestalost izolovanih incidenata”, 09.11.2011., Novi reporter, strane 14-16.

<sup>44</sup> “Žestoki obračun u Predsjedništvu BiH”, 03.11.2011., Slobodna Bosna, strane 16-19.

bude proglašena “zločinačkom organizacijom” i da je kriva zbog cvjetanja terorizma i radikalizma u BiH.<sup>45</sup> “Dnevni avaz” staje u odbranu Islamske zajednice BiH, sa kojom su pojedini mediji ovaj teroristički čin doveli u vezu (jer se tolerira postojanje i djelovanje radikalnih islamističkih grupa u BiH), tako da je u tu svrhu objavljen intervju sa dr Zuhrijom Adilovićem, dekanom Islamskog pedagoškog fakulteta u Zenici.<sup>46</sup> U intervjuu za “Oslobođenje” koji je radila urednica Vildana Selimbegović, bošnjački član Predsjedništva BiH Bakir Izetbegović apelira na najviše državne organe da reaguju na ovakve i preventivno djeluju da spriječe ovakve situacije.<sup>47</sup> Neki izvještaji nakon prvog vala reakcija na teroristički napad bili su i na granici bizarnosti, poput onih da se Jašarević rasplakao u zatvoru nakon posjeta njegove majke tokom kojeg ga je “iskritizirala”.<sup>48</sup>

Zanimljivo je, da u dnevnim novinama i na web portalima, kada je izvještavanje o kriminalu i generalno o bezbjednosti u pitanju, dominiraju informativno-narativni naslovi koji su inače najprimjereniji informativnom izvještavanju. Od drugih formi naslova povremeno su se javljali senzacionalistički naslovi. U namjeri da privuku čitaoce, dnevne novine i portali se često koriste senzacionalnim naslovima i, generalno govoreći, senzacionalnim načinom izvještavanja. Tako “Dnevni avaz” često koristi ovakve naslove – “Svjedočila sestra monstruma iz Hlapčevića: Dan prije pokolja vidjela sam mu izobličeno lice, tražila sam pomoć od policije i ljekara”<sup>49</sup>, “Pomahnitali narkoman krampom demolirao kiosk i divljao u policiji”<sup>50</sup>, ili “Daidžu udario čakijom u leđa”<sup>51</sup>, sa čestom upotrebom žargonizama i argoizama (automobil pokosio žene, cisterna samljela automobil i vozača, narkoman divljao u policiji, “Izrešetan Emir Jašarspahić Dosa”). U “Glasu Srpske” također je u nekoliko slučajeva bilo primjera senzacionalnog naslova – “Nemoćnu staricu silovao na najbrutalniji način”<sup>52</sup>, ali i beletrističkog – “Bakir traži Suzaninu glavu”<sup>53</sup>. Bilo je i naslova koji su emotivno

<sup>45</sup> “Kriminogena prošlost SDA: Dovedi mudžahedine, krali dolare, i naručivali ubojstva”, 04.11.2011., Dnevni list, strane 6-7.

<sup>46</sup> “Ne može IZBiH umjesto države rješavati problem tekfir-ideologije”, 5./6.11.2011., Dnevni avaz, dodatak Sedmica, strane 6-7.

<sup>47</sup> “Zločin u Sarajevu traži jak odgovor države BiH”, 08.11.2011., Oslobođenje, strane 2-3.

<sup>48</sup> “Mevlid Jašarević se rasplakao jer ga je majka ‘iznapadala?’”, [www.24sata.hr](http://www.24sata.hr) (pristupljeno 03.01.2012.).

“Mevlid Jašarević se rasplakao pred majkom”, [www.nezavisne.com](http://www.nezavisne.com), (pristupljeno 03.01.2012.).

<sup>49</sup> “Svjedočila sestra monstruma iz Hlapčevića: Dan prije pokolja vidjela sam mu izobličeno lice, tražila sam pomoć od policije i ljekara”, 11.02.2011., Dnevni avaz.

<sup>50</sup> “Pomahnitali narkoman krampom demolirao kiosk i divljao u policiji”, 05.02.2011., Dnevni avaz.

<sup>51</sup> “Daidžu udario čakijom u leđa”, 08.02.2011., Dnevni avaz, strana 15.

<sup>52</sup> “Nemoćnu staricu silovao na najbrutalniji način”, 03.02.2011., Glas Srpske.

<sup>53</sup> “Bakir traži Suzaninu glavu”, 10.02.2011., Glas Srpske.

konotirani, poput naslova kolumne Sanje Vlasisavljević – “Potresna ispovijest građanke koja strahuje za svoj život” – u kojoj autorica opisuje svoja ružna sarajevska iskustva (verbalne napade na nju, fizički napad na njen Centar za kulturu dijaloga), te se pomalo ironično poredi sa Slobodanom Vaskovićem koji je neposredno prije toga ustvrdio kako je njegov život u Banja Luci i RS ugrožen. Pojedini naslovi bili su konstruisani na način da su otkrivali određene bizarnosti, na primjer – “Ukrao automobil i suvo meso”.<sup>54</sup> Tako i u “Večernjem listu” nalazimo primjere senzacionalističkih naslova, kojima se sugerira nesigurnost građana općenito ili se predimenzioniraju razmjere događaja, na primjer – “Strava u Brodskoj Posavini: Eksplozije i požar u bosanskobrodskoj rafineriji nafte: Brođane su sekunde dijelile od katastrofe”, u članku se doista iznose podaci koji potvrđuju da je riječ o ozbiljnoj situaciji u rafineriji nafte, ali su termini “katastrofa” i “strava” ipak u naslovu predimenzionirali događaj.<sup>55</sup> Ilustrativan je i članak naslovljen – “Bosanski Fritzl i maćeha sedam godina izgladnjivali i zlostavljali dvije djevojčice” kojim se asocira na slučaj Jozefa Fritzla iz Austrije).<sup>56</sup> Pojedini naslovi imaju vrlo upitan rječnik koji graniči sa senzacionalizmom, pa i morbidnošću: “Muža ubila grabljama, a nju ljubavnik badnjakom”.<sup>57</sup>

Sa druge strane, u dnevnom listu “Oslobođenje” zabilježen je jedan broj naslova beletrističkog tipa. Među beletrističkim naslovima primijetili smo one koji su na neobičajan način opisivali kriminalne aktivnosti (“Iz bagera posudili gorivo”<sup>58</sup>, “Operisali po vikendicama”<sup>59</sup>), citirali nečije izjave ili poruke (“Meša, igra je završena”<sup>60</sup>), ili su opisno, koristeći se metaforama, opisivali počinioce zločina (“Živinička sedmorka ostaje iza rešetaka”<sup>61</sup>).

Dnevne novine i portali su u čak 80 posto slučajeva koristili samo jedan izvor informacija, a najmanji procent tekstova sa jednim izvorom zabilježen je u “Nezavisnim novinama” - 57 posto. Također, i u centralnim informativnim emisijama monitorisanih televizija, većinski je bio broj sadržaja sa jednim izvorom (na FTV i TVSA čak natpolovično). Još jedno zapažanje do kojeg analitički tim Mediaplana dolazi je da i u tekstovima sa više izvora, u preko 70 posto slučajeva ti izvori su uniformni, odnosno daje identičnu sliku i interpretaciju jednog događaja o kojem se izvještava. Jedini

<sup>54</sup> “Ukrao automobil i suvo meso”, 02.02.2011., Glas Srpske.

<sup>55</sup> “Strava u Brodskoj Posavini: Eksplozije i požar u bosanskobrodskoj rafineriji nafte: Brođane su sekunde dijelile od katastrofe”, 29.01.2011., Večernji list, strana 2.

<sup>56</sup> “Bosanski Fritzl i maćeha sedam godina izgladnjivali i zlostavljali dvije djevojčice”, 30.01.2011., Večernji list, strana 2.

<sup>57</sup> “Muža ubila grabljama, a nju ljubavnik badnjakom”, 12.01.2011., Večernji list, , strana 20.

<sup>58</sup> “Iz bagera posudili gorivo” 11.02.2011., Oslobođenje.

<sup>59</sup> “Operisali po vikendicama”, 29.01.2011., Oslobođenje.

<sup>60</sup> “Meša, igra je završena”, 25.01.2011., Oslobođenje.

<sup>61</sup> “Živinička sedmorka ostaje iza rešetaka”, 05.01.2011., Oslobođenje.

medij koji je u ovom periodu imao veći broj suprotstavljenih od jedinstvenih izvora bio je 24sata.info. Što se tiče samih izvora, najčešći izvori informacija su portparoli ili press službe entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova, kantonalnih policijskih uprava i tužiteljstava, pri čemu je prednjačilo Tužilaštvo BiH. U manjoj mjeri kao izvori su korišteni građani, policijski inspektori, zatim razni eksperti (psiholozi, kriminolozi, vještaci) i neimenovani izvori.

Tekstovi o organizovanom kriminalu bili su vrlo česti u magazinima. Jedna od najzastupljenijih tema bila je istraga i suđenje protiv “zločinačke organizacije Zijada Turkovića”. “Svi zločini Zijada Zike Turkovića”, naslov je objave u “Slobodnoj Bosni” početkom januara u kojem se piše o ubistvima iza kojih stoji ova grupa, sa vidno negativnim uklonom spram Turkovića (“Hladnokrvni je ubojica Turković tada, vješto koristeći dugogodišnje prijateljstvo sa Tolićem, uvjeravao očajnu ženu kako na sve načine pokušava pronaći njezinog muža, čije je smaknuće naredio samo nekoliko dana ranije”).<sup>62</sup> Turković se ponovo spominje tokom januara u ovom listu, a izvještava se kako je Tužilaštvo BiH podiglo optužnicu protiv Turkovića kao organizatora međunarodne kriminalne grupe. Negativan uklon može se okarakterisati dijelom iz članka - “...indikativna je matrica po kojoj svi ‘poslovni’ suradnici i ljudi od povjerenja Zijada Turkovića, prije ili kasnije, karijeru okončaju sa metkom u potiljku i raskomadanim tijelima zakopanim u bosanskim vrletima”.<sup>63</sup>

## 6. SUDSKI PROCESI I STANJE U PRAVOSUĐU

Sfere pravosuđa, prava na fer i pravično suđenje i jednakost svih pred zakonom su teme kojima se mediji u Bosni i Hercegovini izuzetno često bave, pa se makar jedna od ovih tema svakodnevno može pročitati u medijima. Osim redovnih izvještavanja sa suđenja u Hagu, novinari prate suđenja političarima, kriminalcima, profesorima, pa i advokatima i sudijama, što nailazi na zanimanje bosanskohercegovačke publike, te nerijetko bude i razlog zbog kojeg se neke novine kupe ili emisije pogledaju do kraja.

Iako je iz rata izašla prije 16 godina, u Bosni i Hercegovini postoji problem velikog broja neriješenih ratnih zločina, pa je pitanje krivice i odgovornosti često u fokusu pažnje građana. Često vijesti o podizanju novih optužnica i pokretanju novih procesa protiv osumnjičenih za zločine izazivaju velika interesovanja publike, pa su ona detaljno praćena, posebno na stranicama dnevnih medija.

Najčešće ne uspijevajući da odole neprofesionalnom svrstavanju na jednu stranu, bh.mediji pri komentarisanju ovakvih slučajeva obično upadaju u zamku

<sup>62</sup> “Svi zločini Zijada Zike Turkovića”, 06.01.2011., Slobodna Bosna.

<sup>63</sup> “Turkovića se istražuje za ubistvo Torlakovića i Čele Delalića”, 27.01.2011., Slobodna Bosna.

etnonacionalnog grupisanja. Rukovođeni principima razlikovanja suđenja u kojima su optuženi “naši”, mediji postaju blagonakloni u izvještavanju, dok se u prilikama gdje su optuženi “njihovi” koriste jednako neprofesionalnim osuđivanjem prije zvanične odluke suda. Publika nikada ili rijetko kada diže svoj glas protiv ovakve vrste medijskog istupa, a može se pretpostaviti da je to zbog toga što dijele mišljenje preferiranog medija, pa samim tim i ne propituju njegovu profesionalnost. Osnovano je vjerovati da su razlozi takvog svrstavanja na jednu ili drugu stranu u izvještavanju medija o suđenjima ratnim zločincima političke prirode i da u krajnjem učvršćuju populističke ideje pripadanja i vjernosti “svojoj” strani i “svom” narodu.

Jedan od ilustrativnih slučajeva desio se krajem novembra 2011. godine kada su po nalogu državnog tužilaštva uhapšena osmorica muškaraca optužena za ratne zločine u mjestu Hadžićima, nedaleko od Sarajeva. Nekoliko dana kasnije, na sjednici Skupštine Kantona Sarajevo većina poslanika osuđuje način i postupak hapšenja optuženih i ovlašćuje jedno od ministarstava da pomogne finansiranje branilaca, te određuje novčani iznos koji će im biti prebačen iz budžeta. “Dnevni avaz” je objavio izvještaj o hapšenju<sup>64</sup> na dvije udarne strane, prenoseći da u Hadžićima vlada “šok i nevjerica među stanovništvom zbog izjednačavanja krivice”. Novinari Avaza su razgovarali i sa boračkim udruženjima i prenijeli da oni smatraju da je riječ o političkim igrama. S obzirom da je riječ o optuženim Bošnjacima, ovaj list, poznat po davanju nedvosmislene podrške ovom konstitutivnom narodu BiH, i dan kasnije nastavlja sa odbranom optuženih.<sup>65</sup> Prateći dešavanja u vezi sa ovim događajem i rekapitulirajući ih u svom komentaru,<sup>66</sup> novinarka Avaza zaključuje da je “uhapšen onaj što je nogom u stražnjicu udario zarobljenika u Silosu, ali ne i onaj što je lomio lobanje Bošnjacima u Bratuncu”, smatrajući da za zločin odgovaraju oni koji ga nisu učinili, a oni koji su bez sumnje zločinci, nisu ni uhapšeni. Avaz se u istom broju na dvije različite strane i kroz dvije različite novinarske forme bavi ovom temom, u oba slučaja stajući na stranu uhapšenih<sup>67</sup> i rukovodeći se tezom koju izgovara jedan od sagovornika Avaza: “Pojedinačna nedjela treba kazniti, ali prioritet moraju imati masovna uništavanja koja su se desila nama, Bošnjacima.”

I “Oslobođenje” je u danima nakon hapšenja osmorice optuženih, dalo veliki prostor u novini tumačenjima događaja i razgovoru sa pojedincima koji su smatrali da je u pitanju nepravda. Tako je u dodatku ovog dnevnika<sup>68</sup> na cijeloj strani objavljen intervju sa predsjednikom Saveza brigadnih udruženja 1. korpusa ARBiH. Tekst nosi

<sup>64</sup> “Uhapšeno ratno rukovodstvo Hadžića zbog zločina u ‘Silosu’”, 23.11.2011., Dnevni avaz, strane 2 i 3.

<sup>65</sup> “Odbrana tvrdi da je zločin u Silosu izrežiran”, 24.11.2011., Dnevni avaz, strane 8 i 9.

<sup>66</sup> “Zločin i kazna”, 27.11.2011, Dnevni avaz, strana 3.

<sup>67</sup> “Zašto se ne privode pravi zločinci?”, 27.11.2011., Dnevni avaz, strana 5.

<sup>68</sup> “Nastave li hapsiti, odgovorićemo radikalno”, Oslobođenje, dodatak “Pogledi”, strana 26.

naslov dramatičnog prizvuka “Nastave li hapsiti, odgovorićemo radikalno”, u kojem sagovornik kaže da je potrebno pomagati građane koji su hapšeni zbog sumnji da su počinili ratne zločine, jer je to radila i vlast u drugom entitetu – Republici Srpskoj, te da se prema zločincima treba istovjetno odnositi u oba entiteta. Ovakav stav prema izdavanju novca za optužene za ratni zločin u Hadžićima je prevladavao u izjavama onih koji su odluku kantonalne vlasti podržavali, a koje su prenosili mediji u Federaciji.

Međutim, u medijima je postojao prostor i za reakciju pojedinaca, kako poslanika iz iste skupštine, tako i režisera, novinara i pisaca, koji nisu dijelili mišljenje većine i podržavali finansiranje odbrane optuženih za ratne zločine. Njihovi komentari se objavljuju uglavnom u medijima koji se u BiH smatraju građanskim, i manje ovisnim o vladajućim partijama i priklanjanju jednoj nacionalnoj opciji, pa se stav novinarke Nidžare Ahmetašević, koja godinama prati suđenja iz Haga, mogao čuti i pročitati na Radiju Slobodna Evropa<sup>69</sup> i portalima poput radiosarajevo.ba<sup>70</sup>, na kojima su česti tekstovi koji kritikuju zvanične postupke vlasti i političara uopšte. Slično njima, sarajevsko Oslobođenje je objavilo tekst pisca Borisa Dežulovića<sup>71</sup> u kojem se komentator ironično osvrće na odluku vlasti koja je rukovođena činjenicom da uhapšeni pripadaju nacionalnoj grupi koju većina predstavlja. “Oslobođenje” je prenijelo reagovanje režisera Dine Mustafića<sup>72</sup> koji odluku vlasti naziva “sramnom i manipulatorskom”, objašnjavajući da “nemoralno i neodgovorno odsustvo društvene svijesti i savjesti prema značaju istine i istraga koje se vode protiv osumnjičenih za ratne zločine, nastavak su zla koje ponižava žrtve i produbljuje jaz među etničkim zajednicama”. Slično ovom mišljenju, urednik sedmičnog lista Slobodna Bosna, Senad Avdić, u tekstu<sup>73</sup> “Oj, Silose, Silose, šta se zbilo – zbilo se”, pita se, ne nalazeći razuman odgovor do kraja teksta: “Zašto bi, zbog čega bi poreski obveznici Starog Grada plaćali sudsko-pravosudne nadnice advokatima nekih baraba iz Hadžića koji su van “svake razumne sumnje” u logoru “Silos” – Tarčin držali zatočenike?”

Dnevnom izvještavanju o ovim događajima pridružio se i “Dnevni list”, koji izvještava o hapšenju osmorice Bošnjaka u kontekstu dokaza o tome da su Bošnjaci pravili “monstruozne” zločine i nad Hrvatima, što se naglašava, a za čije procesuiranje nema ni političke volje, ni hrabrosti<sup>74</sup>. I banjalučki “Reporter” je pisao o ovom

<sup>69</sup> Izvor: [http://www.slobodnaevropa.org/content/osuda\\_pomoci\\_osumnjicenima\\_za\\_zlocine\\_u\\_logoru\\_silos/24410443.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/osuda_pomoci_osumnjicenima_za_zlocine_u_logoru_silos/24410443.html) (pristupljeno 04.01.2012.)

<sup>70</sup> Izvor: <http://www.radiosarajevo.ba/novost/70830/nidzara-ahmetasevic-usudi-se-usprotivi-se> (pristupljeno 15.01.2012.)

<sup>71</sup> “Kadija te sudi, kadija te brani”, Oslobođenje, 01.12.2011., strana 27.

<sup>72</sup> “Ljubi bližnjega svog zločinca”, Oslobođenje, 05.12.2011., strana 11.

<sup>73</sup> “Oj, Silose, Silose, šta se zbilo, zbilo se”, Slobodna Bosna, 08.12.2011., strana 6 i 7.

<sup>74</sup> “Procesuiranje ratnih zločina još uvijek po leđima malih bošnjačkih ‘riba’”, Dnevni list, 16.12.2011., strana 12 i 13.

događaju.<sup>75</sup> Ovaj sedmičnik u tekstu na četiri strane podsjeća da postoji zvanični izvještaj o dešavanjima u Silosu još od 2005. godine, navode kratka svjedočenja preživjelih, i donose spisak od 23 ubijenih, sa kratkim opisom ubistava. U tekstu se navode komentari žrtava da glavni zločinci nisu uhapšeni.

Imajući u vidu glavne karakteristike svakog od medija u kojima su bile objavljive ove vijesti, oni su izvještavali na očekivan način, u skladu sa svojim uredničkim politikama, koji se skoro u svim slučajevima povlađuju preferiranim političkim opcijama i trendovima. Njihova dnevna izvještavanja se obično kreću na polju neutralnosti, posebno kada su u pitanju samo vijesti i kraći izvještaji. Međutim, kada je riječ o komentarima, načini pisanja se jasno razlikuju između novina koje dolaze iz dijela zemlje kojem pripadaju osuđeni i onog dijela kojem pripadaju žrtve.

Osim ratnih zločina, pažnju medija okupiraju i suđenja političarima, a posebna mjesta u novinama se od 2000. godine i prvih suđenja za zloupotrebu položaja ostavljaju za procese protiv Dragana Čovića, političara iz reda hrvatskog naroda. Naglašavanje nacionalne pripadnosti u svrhe ovog istraživanja je namjerno zbog činjenice koliko je ta karakteristika imala uticaja na način pisanja pojedinih, posebno dnevnih novina, o ovom političaru i njegovom pojavljivanju pred sudom. Tokom 2011. godine Dragan Čović je bio glavni akter sudskih procesa u dva navrata: prvi put sredinom godine kada je oslobođen optužbi za nelegalnu privatizaciju Eroneta, jednog od tri državna teleoperatera, a drugi put krajem godine, kada je nastavljeno suđenje u kojem je Čović optužen za zloupotrebu položaja u tzv. "slučaju Lijanović".

U izvještavanju o ovim događajima mostarski "Dnevni list", koji nosi prefiks dnevnog medija hrvatske provenijencije, jedini od dnevnih novina u svojim izvještajima otkriva pristrasnost.<sup>76</sup> Novinar se u tekstu stavlja na stranu optuženog Čovića stavljajući u prvi plan, osim glavne vijesti da su optuženi oslobođeni krivice, i karakterizaciju da je sudija koji je objasnio da zbog formalnih nedostataka u optužnici nije bilo moguće donijeti presudu, u stvari ismijao optužnice koja je teretila Čovića.

Tema nezavisnosti rada sudske vlasti u državi je česta u bh. medijima. Osim faktografskog izvještavanja sa pojedinih suđenja, novinari često komentarišu načine vođenja određenih procesa (poput onog koji se vodi protiv Zijada Turkovića, haških optuženika Radovana Karadžića i Ratka Mladića), te javno potenciraju upitnost nezavisnog sudstva i tužilaštva u državi. Tako Dnevni list početkom decembra donosi tekst<sup>77</sup> u kojem se tvrdi da se političari i sudije miješaju u rad državnog tužilaštva i ruše njegov dignitet, te na taj način "idu na ruku onima koji zagovaraju ukidanje Tužiteljstva i Suda BiH".

<sup>75</sup> "Krik iza zidova tamnice", Reporter, 30.11.2011., strana 18-21.

<sup>76</sup> "Čović oslobođen, sudija ismijao optužnicu", Dnevni list, 28.06.2011., strana 6.

<sup>77</sup> "Bošnjačke elite ruše domaće pravosuđe", 05.12.2011., Dnevni list, strana 9.

Osim pomenutih, jedna od priča kojoj su mediji pridavali izuzetnu pažnju je i slučaj tuzlanske kantonalne tužiteljke Dijane Milić, koja je radila na slučaju seks-afere u kojoj su učestvovali profesori Pravnog fakulteta. Nakon što je tužiteljka Milić preuzela istragu protiv osumnjičenih, mediji su počeli sa detaljnim praćenjem njenog rada. Na ovom slučaju je najvidljivije koliko mediji u bh. mogu biti dvolični i nefer. Izvještavajući o radu tužiteljke, Federalna televizija (FTV) je, u pokušaju da dođe do bilo kakve izjave Dijane Milić, nerijetko koristila teške kvalifikacije za opis i kvalifikacije njenog rada. Tako je na ovoj televiziji u nedjelju 08.05.2011. godine u prilogu novinar tvrdio da je tužiteljka skrivala dokaze u seks-aferi na Pravnom fakultetu u Tuzli, te da će zbog nje oni biti skupljeni sa mnogo manjkavosti, a zbog njenih propusta će slučaj pasti na sudu. Novinar dramski opisuje da “spretnije od skrivanja očiju tužiteljica Dijana Milić skrivala je činjenice koje bi profesore Pravnog fakulteta, pojedine odvjetnike, tužitelje i suce mogle poslati iza rešetaka”, a do kraja priloga novinar ju je optužio i za odugovlačenje istrage.

Ovakvim, pristrasnim i osuđujućim pristupom koji je nedvosmisleno nedopušten u novinarskoj profesiji, rukovodio se i jedan od posjećenijih portala u BiH, *žurnal.info*. U svom tekstu od 7. juna 2011. novinar portala piše da tužiteljica glumi žrtvu, a u stvari – opstruira istragu.

Splet okolnosti doveo je do podizanja optužnice protiv tužiteljke Milić u aprilu 2011. godine, i to na osnovu optužbe za nagovaranje za promjenu iskaza i seksualno iskorištavanje koju je podnijela jedna od svjedokinja u procesu seks-afere. Nedugo potom, Dijana Milić se razbolijeva i umire početkom avgusta. Sva ova dešavanja dnevni mediji, uključujući i one koji su Milićevu u prethodnim periodima grubo osuđivali, prate sa nepodijeljenom pažnjom, izvještavajući neutralno i uglavnom kratko i koncizno, u formi vijesti ili izvještaja, ne komentarišući proceduru podizanja optužnice i događaje koji joj slijede. Mediji koji su je tokom njenog rada kritikovali i osuđivali, sporadično su objavili nekoliko tekstova u kojima se tužiteljka pominje u pozitivnom kontekstu, a oni koji su je sve vrijeme podržavali, otvoreno su kritikovali rad svojih kolega. Tako su sedmične novine poput *Dana* i *Slobodne Bosne* kroz komentare svojih novinara pružale podršku tužiteljici kroz forme komentara i ličnih osvrta na događaje. *Slobodna Bosna*<sup>78</sup> donosi tekst kojem autor proces protiv tužiteljke naziva “amaterski konstruiranom”, a njen rad “dosljedan profesiji i tužiteljskoj časti”. Nakon njene smrti, mediji se osvrću na ove događaje nizom beletrističkih naslova<sup>79</sup> koji direktno ili kroz metafore govore o nepravdi koju je proživjela preminula Dijana Milić.

<sup>78</sup> “Bolest kao metafora; dijagnoza – piši propalo”, *Slobodna Bosna*, 04.08.2011., strana 6 i 7.

<sup>79</sup> “Zbogom Dijana; čast je čast, al’ vlast je vlast”, *Slobodna Bosna*, 12.08.2011.

[http://www.poskok.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29346:smrt-bosanskohercegovake-tužiteljice-ovdje-se-i-umire-da-bi-se-ivjelo&catid=133:old-school-new-rules&Itemid=175](http://www.poskok.info/index.php?option=com_content&view=article&id=29346:smrt-bosanskohercegovake-tužiteljice-ovdje-se-i-umire-da-bi-se-ivjelo&catid=133:old-school-new-rules&Itemid=175); “Ako ćemo pošteno – ubijena je”; (pristupljeno 14.01.2012.).

“Dijanu Milić su ubili”, *Dani*, 12.08.2011., strana 18 i 19.



## 7. SLOBODA MISLI, SAVJESTI I VJEROISPOVJESTI

Niti jedan događaj u toku 2011. godine nije podigao toliko prašine, niti je privukao takvu medijsku pažnju, kao što je to bio pokušaj ministra obrazovanja i nauke Kantona Sarajevo Emira Suljagića da se predmet vjeronauka u osnovnim i srednjim školama na teritoriji ovoga Kantona ocjenjuju opisno, te da tako više ne ulaze u prosjek ocjena. Odluka koju je njegovo Ministarstvo, u vidu instrukcije, poslalo 22. aprila, trebalo je da bude primijenjena retroaktivno, dakle na ocjene koje su učenici stekli u toku godine koja je nije još bila okončana. Objašnjavajući svoju odluku, ministar se pozvao na član 9. Okvirnog zakona o srednjem i osnovnom obrazovanju, koji je primjenjivan “selektivno”, jer, dok su se, “prva tri stava tog zakona, koja se odnose na pravo djece da u skladu sa željama roditelja pohađaju vjeronauk”, provodila, zanemaren je četvrti, po ministrovom sudu podjednako važan, “koji propisuje da ona djeca koja ne pohađaju vjeronauku neće biti diskriminirana, naprosto prenebregavan”. Kako je Suljagić objasnio, a prenijelo njemu naklonjeno “Oslobođenje”, ova instrukcija “nije stvar vrijednosti, nego provođenja zakona i obaveze koju država ima prema svim svojim građanima uključujući i djecu da osigura jednakost pred zakonima”.<sup>80</sup>

Dok su demokratski orijentirane institucije, veliki broj intelektualaca, nevladinih organizacija, te medija bliskih ministrovnoj partiji, SDP BiH, podržale ministrovu odluku, oštro je reagovala Islamska zajednica, mediji bliski ovoj instituciji, te određeni broj radikalno orijentiranih vjerskih službenika i akademika.

Prve reakcije protivljenja odluci, na Kantonalnoj skupštini uslijedile su od poslanika SDA u Skupštini Kantona Sarajevo. Zastupnik SDA Elmedin Konaković, nezadovoljan ministrovim objašnjenjem, istakao je kako odluku ne razumije, i kako “svaki učenik ima pravo da kaže da li želi ili ne želi da ide na vjeronauku. Ako je ova instrukcija poslata zbog ocjena iz vjeronauke, koje su u većini slučajeva pozitivne, onda bi možda trebali razmisliti i o drugim predmetima na kojima se poboljšava prosjek. Možda bi onda trebali razmisliti i o ukidanju ocjenjivanja fizičkog odgoja”, naglasio je Konaković.<sup>81</sup> Ubrzo su svojim javnim saopćenjem reagirali Rijaset IZ i Vrhbosanska nadbiskupija uz ultimatum da se odluka povuče. U njihovom saopćenju stoji kako je odluka ministra donesena bez valjane argumentacije, kako ukida društvenu verifikaciju aktivnosti iz tog predmeta i na taj način direktno oštećuje sve polaznike vjeronauke/vjeronauka na području Kantona Sarajevo za dosadašnji uloženi trud u procesu nastave.<sup>82</sup> U svom autorskom tekstu, koje je objavilo “Oslobođenje”, a prenijeli brojni

<sup>80</sup> “Bez podjele djece na jednake i ‘jednakije’”, 30.04.2011., Oslobođenje, strana 5.

<sup>81</sup> “Ravnopravno kroz školovanje”, 28. april 2011., Oslobođenje, strana 22.

<sup>82</sup> “Rijaset IZ i Nadbiskupija o ocjenjivanju vjeronauke”, objavljeno na web portalu Radio Sarajevo, dostupno na linku [www.radiosarajevo.ba/novost/51978/rijaset-iz-i-nadbiskupija-o-ocjenjivanju-vjeronauke](http://www.radiosarajevo.ba/novost/51978/rijaset-iz-i-nadbiskupija-o-ocjenjivanju-vjeronauke).

portali, ministar Suljagić je naglasio kako neće pristati na ultimatum i neće povući svoju odluku. "Ultimativni jezik zajedničkog pisma Islamske zajednice i Katoličke crkve pokazuje da vjerske zajednice državu doživljavaju kao servis za ispunjavanje njihovih želja. Možda se, zapravo, tu razlikujemo: državu vidim kao mehanizam zaštite javnog interesa i poreskog obveznika i ne mogu me impresionirati mantija, kuta ili džume u onoj mjeri u kojoj bilo kome neću dopustiti da od vjeronauke napravi poligon za obračun sa zamišljenim ideološkim protivnicima. Dok obavljam posao koji obavljam, nemam obavezu da polažem račun nijednom vjerskom autoritetu. Štaviše, predstavljam političku vlast, u jednoj mjeri i u jednom dijelu ove zemlje, i kao takav polažem račun samo narodu. I narod će za tri i po godine reći šta misli, između ostalog i o ovoj odluci. Tako, naime, funkcionise demokratija. I drugo, zar stvarno trebaju konsultacije s bilo kim ako je u pitanju, a jeste, očigledna diskriminacija djece?", napisao je, između ostalog, ministar.<sup>83</sup>

Mediji koji su u trenutku ove ministrove odluke bili njegovi najžešći kritičari, poput "Dnevnog avaza", davali su prostor svima koji su ovu odluku pokušali da ponište. Tako je Bilal Hasanović, profesor Islamskog pedagoškog fakulteta u Zenici, upozorio da je na ovaj način "Suljagić ozbiljno ugrozio status predmeta Vjeronauka i diskriminirao učenike koji pohađaju ovu školsku disciplinu", istakavši još kako je "vrlo čudno, ako ne i tendenciozno, obrazloženje ministra da 'na taj način učenici koji pohađaju nastavu vjeronauke, ali i učenici koji je ne pohađaju neće biti dovedeni niti u povoljniji niti u nepovoljniji položaj'".<sup>84</sup> Predsjednik Sabora Islamske zajednice u BiH Safet Softić, u razgovoru za "Dnevni avaz", rekao je da odluka ministra Suljagića ima za cilj da se "vjeronauka na mala vrata izvede iz našeg obrazovnog sistema". To je obrazložio i činjenicom da je federalni ministar za obrazovanje Damir Mašić, inače Suljagićev stranački kolega, "pozvao i ostale kantonalne ministre u FBiH da slijede primjer Suljagića", na bazi čega je Softiću postalo jasno da se radi "o koordiniranoj akciji SDP-a na prostoru cijele FBiH". Za njega je "ključno je da su se u donošenju ove odluke potpuno zaobišle konsultacije s vjerskim zajednicama sa kojima je Suljagić bio obavezan da se konsultira, uz roditelje koji "po vlastitom opredjeljenju šalju djecu na vjeronauku".<sup>85</sup>

Izuzetno je aktivna, u toku ovog perioda, bila web stranica Rijasete Islamske zajednice BiH ([www.rijaset.ba](http://www.rijaset.ba)), koja je svakodnevno nastojala da obesmisli odluku ministra Suljagića, ne birajući sredstva za borbu, diskreditujući njegovu ličnost, njegovu porodicu i njegov privatni život. "Kukavičje jaje ministra Suljagića" (29. april), "12

<sup>83</sup> "Ministar Suljagić reisu: Ne pristajem na ultimatum", objavljeno na web portalu [www.radiosarajevo.ba](http://www.radiosarajevo.ba), 11.05.2011, dostupno na linku <http://www.radiosarajevo.ba/novost/52947/ministar-suljagic-reisu-ne-pristajem-na-ultimatume->.

<sup>84</sup> "Poruka djeci da nije baš poželjno učiti vjeronauku", 30.04.2011., objavljeno u Dnevni avaz, strana 14.

<sup>85</sup> "Želja je da se vjeronauka na mala vrata izvede iz našeg obrazovnog sistema", 13.05.2011., Dnevni avaz, strana 11.

razloga za ostavku ministra Emira Suljagića i promjenu njegove odluke” (6. maj), “U Vladu Kantona zabranjen ulazak psima i vjerskim službenicima” (11. maj), “Bošnjačka omladina iz Danske: Otvoreno pismo ministru” (16. maj), “Protestno pismo roditelja ministru Suljagiću” (18. maj), “Da li ministar zna šta je donio: odluku ili instrukciju?” (19. maj), “60 minuta, ili: ljudska glupost je zaista beskonačna” (24. maj), samo su neki od naslova članaka objavljenih na ovoj stranici. Vrhunac ovog medijskog linča ministra Suljagića predstavljao je tekst Muhameda Velića, imama Medžlisa Islamske zajednice Sarajevo, koji je pozvao Islamsku zajednicu BiH da se fetvom obračuna sa islamofobijom i ljudima poput ministra Suljagića Velić je predložio da IZ BiH uvede princip pedesetogodišnje ili stogodišnje fetve, što bi jasno značilo da se određena imena zbog mržnje prema islamu stavljaju na listu “sramnih ljudi”. “Tim ljudima bi se zabranili svi vjerski obredi koje zaslužuje ili traži jedan musliman da mu se upriliče”, napisao je Velić, a kao primjer naveo je ime ministra obrazovanja KS Emira Suljagića, ističući “da njemu djeca ili unučad, po ovoj fetvi, ne bi mogli obaviti dženazu ‘zbog zla koje je nanio islamu i muslimanima’”. Ovaj komentar objavljen u kolumni 16. maja na zvaničnom sajtu Rijasete Islamske zajednice BiH, naknadno je na sam zahtjev autora povučen,<sup>86</sup> a moguće ga je pročitati na brojnim portalima i u brojnim medijima koji su ga prenijeli.<sup>87</sup> Kako su prenijele banjalučke “Nezavisne novine” Ekrem Tucaković, urednik web portala Rijasete IZ BiH, rekao je da ova kolumna ne odražava stav Rijasete, te da Velić ima pravo da izrazi svoj lični stav. Dodatno je Tucaković rekao da on u Velićevoj kolumni ne vidi govor mržnje, te da na zvaničnom sajtu Rijasete objavljuju različite tekstove iz drugih medija.<sup>88</sup>

“Dnevi avaz” prenosi hutbu Ureda sarajevskog muftije u kojoj stoji – “Očito da je vjeronauka u školi sporna samo tamo gdje su muslimani u većini. Poruka muslimanima glasi: tamo gdje ste manjina nema uvjeta za vašu vjeronauku, a tamo gdje ste većina ne može vam se dopustiti da učite o svojoj vjeri.”<sup>89</sup>

Najžešća reakcija na ministrovu odluku, i neka vrsta kulminacije ove debate, stiže od strane reisa Mustafe ef. Cerića, koji je iskoristio svoje obraćanje pred 30.000 hodočasnika ispred Blagajske tekije, na vrelu rijeke Bune, proučivši političarima u Sarajevu da ukinu odluku o vjeronauci, inače će imati “Sarajevsko ljeto”. Ovaj otvoreni poziv na linč, vjerski poglavar je potkrijepio, kako su mediji prenijeli – emotivnim, govorom, u kojem je vrlo oštro ukazao na pogubnost odluke kantonalnog ministra

<sup>86</sup> Obrazloženje autor daje u jednom svom drugom tekstu koji također prenosi web portal Rijasete, [http://www.rijaset.ba/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11110:graan-in-opasnih-namjera](http://www.rijaset.ba/index.php?option=com_content&view=article&id=11110:graan-in-opasnih-namjera) (pristupljeno u januaru 2012.).

<sup>87</sup> “Rijasetska fetva protiv ministra” (u originalu naslov glasi “Fetva kao princip institucionalnog pamćenja”), dostupno na: <http://www.depo.ba/vijest/41472>, (pristupljeno u januaru 2012.).

<sup>88</sup> “Uskratiti dženazu sramnim ljudima”, 17.05.2011., na web portalu Nezavisnih novina, <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Uskratiti-dzenazu-sramnim-ljudima-89779.html>

<sup>89</sup> “Ne prihvatamo da nam u školi ubijaju vjeru”, 14.05.2011., Dnevni avaz, strana 11.

obrazovanja i nauke Emira Suljagića da ocjena iz vjeronauke ne ulazi u opći uspjeh u školama. “Pozivam ministra Suljagić a da promijeni odluku o vjeronauci. Pozivam ga da to uradi ili neka da ostavku, pa neka na njegovo mjesto dođe neko ko ne mrzi muslimane i islam. Samo se nad Bošnjacima provodi neka disciplina i to zato što smo se uspavali, što su nas naši političari ostavili da se sami borimo za naša prava. Od bošnjačkih političara to niko ne smije ni primijetiti, a kamoli izaći i nešto kazati. Sram ih bilo! Ostavili su svoj narod i izdali ga! Ne smije niko ni pomisliti da u zapadnom Mostaru ili u Banjoj Luci dira vjeronauku”, dio je govora reisa, koji je samo bio uvertira u još žešće napade na ministra u njegovu odluku. “Vjeronauka je prirodno pravo koje niko ne smije ni uzimati ni davati”, dodao je reis, i nastavio: “Te državne škole su i naše škole. Nije to babovina ministra Suljagića. I ima da se uči vjeronauka u tim školama! Ja im poručujem, ako i dalje budu dirali u vjeronauku, a to znači da će poslije i u džamiju, i u medresu, i u naše ime, i u naše kuće, imat će ‘sarajevsko ljeto’ na ulicama glavnog grada BiH!”<sup>90</sup>

Podršku ministru Suljagiću pružile su brojne institucije i pojedinci, koji su javno izrazili svoje stavove biu u medijima, bilo na raznim portalima. Tako su podršku dali Kantonalni odbor Naše stranke, PEN Centar BiH, ACIPS, Helsinški komitet, UG Zašto ne, te Emir Imamović, Arijana Saračević, Marko Vešović, itd. U broju magazina “Dani” od 27.05.2011. objavljen je veliki intervju sa ministrom Suljagićem u kojem on obrazlaže svoju odluku, svoje stavove, sa čitaocima dijeli sve strahote koje su mu nanijeli “branitelji” vjeronauke, te pritiske kojima je bio svakodnevno izložen. Autor intervjuja je njegov nekadašnji kolega, i kako u uvodu stoji “prijatelj”, Faruk Borić.<sup>91</sup>

Pojedine reakcije imale su elemente komičnog i satiričnog poput teksta objavljenog na portalu Protest.ba u kojem se apeluje slijedeće – “Uvedimo vjeronauk u tržne centre i zaposlimo dostatan broj vjeroučitelja koji će od (obično) automatskih pokretnih vrata na ulazu u svaki tržni centar u Sarajevu i šire, dijeliti znanja i saznanja religijskog sadržaja, a kako bi i posjetioci ovih presudnih ustanova današnjice u svakom trenutku bili svjesni grijeha koje su na rubu da učine i time, možda i u neznanju, ne osvoje svoju ulaznicu u rajske bašte i dženetske vrtove.”<sup>92</sup>

Uz web stranicu Rijaseta IZ BiH, protiv ministra i njegove odluke reagirali su Udruženje vjeroučitelja Tuzlanskog kantona, Međureligijsko vijeće BiH, brojni pojedinci koji su bliski IZ.

Među onima koji se nisu jasno deklarirali, ali su o ministrovj odluci i reakcijama na nju željeli da daju što je moguće objektivniji sud, bili su i pojedini intelektualci koji su deklarirani vjernici, odnosno svećena lica ili profesori na visokoobrazovnim

<sup>90</sup> “Budu li dirali u vjeronauku, imat će ‘sarajevsko ljeto’”, 15.05.2011., Dnevni avaz, strana 8.

<sup>91</sup> “Spreman sam oprostiti uvrede”, 27.05.2011., Dani, strane 17-19.

<sup>92</sup> “Peticija: Uvedimo vjeronauku u tržne centre”, objavljeno na web portalu www.protest.ba, 13.05.2011.

institucijama. Tako imamo primjer fra Petra Jeleča (“Vjeronauku nije mjesto u školama”), odnosno profesora Fakulteta islamskih nauka u Sarajevu Dževada Hodžića (“Dvije strane koje se nadopunjuju”).

Mediji koji nisu direktno povezani niti sa jednim od dva suprotstavljena bloka u slučaju vjeronauka, fokus su stavljali na neke druge stvari. Tako su, na primjer, “Nezavisne novine” iz Banja Luke, izvijestile kako je “ocjenjivanje iz predmeta vjeronauka u osnovnim i srednjim školama narušilo je jedinstvo Vlade Kantona Sarajevo, ko ju čine ministri iz SDA i SDP BiH”. Autorica do tog zaključka dolazi na osnovu “potpuno suprotnih izjava ko je stižu iz SDA i SDP BiH u vezi sa raspravom i odlukom kantonalnog ministarstva”.<sup>93</sup>

Magazin “Novi reporter” iz Banja Luke iskazao je na neki način podršku Suljagiću i njegovoj odluci u svom izdanju od 1. juna. Tekst o ovom slučaju započinje ovim riječima: “Nismo žurili. Sačekali smo da se svi mediji, udruženja novinara, vladine i nevladine organizacije, ali i predstavnici vjerskih zajednica izjasne, iskale, kažu šta imaju, potroše ubojite strijele i otrovnu retoriku. Odlučili smo pisati sada, nakon mjesec dana, koliko je trajala neviđena hajka na ministra obrazovanja kantona Sarajevo dr. Emira Suljagića, kojem je iz Islamske zajednice dato do znanja da bi na njegovo ime mogla biti izdata fetva da, kada umre, ne može biti sahranjen po islamskim običajima. Nešto slično nezapamćeno je još od 1989. kada je Salman Ruždi, indijski pjesnik, zbog svog romana “Satanski stihovi” zaradio fetvu smrti od ajatolaha Homeinija i punu deceniju skrivao se u Velikoj Britaniji – sve dok tadašnji iranski predsjednik Muhamed Hatimi 1998. g. nije povukao fetvu”.<sup>94</sup>

Magazin “Slobodna Bosna” detaljno analizira “slučaj vjeronauka” u broju od 26. maja, ne svrstavajući se eksplicitno niti na jednu stranu, a jasno kritikujući obje. Najviše zamjerki, kada je blok ministra Suljagića u pitanju, ova novina stavlja na izostalu i kasnu reakciju i javnu podršku njegove matične partije SDP-a. Tako u jednom dijelu ovog teksta stoji kako je “ministar Suljagić i javno zahvalio lideru SDA Sulejmanu Tihiću, koji ga je od zapjenjenih govora reisa Cerića branio daleko više od njegovog stranačkog šefa Lagumdžije – baš kao što su to u protekle tri sedmice činili i brojni sarajevski intelektualci, profesori, glumci, reditelji, novinari, članovi Naše stranke, nevladine organizacije i građanske inicijative, Helsinški komitet za ljudska prava... svi prije SDP-a”.<sup>95</sup>

Web portal Radio Sarajeva, sistematski je prikupio veliki broj tekstova i reakcija na ovu temu, te ih objedini kroz “Dossier vjeronauka”.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> “Vjeronauka dijeli SDA i SDP BiH”, 20.05.2011., Nezavisne novine, strana 2.

<sup>94</sup> “Fetva za Suljagićevu ‘satansku’ instrukciju”, 01.06. 2011., Novi reporter, strane 24-26.

<sup>95</sup> “Umjesto Valtera, vratio se reis”, 26.05.2011., Slobodna Bosna, strane 16-19.

<sup>96</sup> <http://www.radiosarajevo.ba/novost/53380/dossier-vjeronauka> (pristupljeno u januaru 2012.).

Devetnaestog maja u novinarskim kuloarima prostrujala je vijest da bi ministar Suljagić mogao dati ostavku zbog pritisaka i pomanjkanja podrške od strane svoje stranke. Naime, tokom svog trajanja hajke na ministra oglasila se jedino SDP-ov općinski odbor u Stocu, dok je sam vrh Suljagićeve matične partije uglavnom ostao “nijem”, sve do 19. maja kada se oglasila priopćenjem u znak podrške svom ministru.<sup>97</sup> Istovremeno sa saopćenjem SDP-a, stiže i podrška od strane 31 organizacije civilnog društva: Vjeronauka: 31 organizacija i NVO u otvorenom pismu. Iako su postojali nagovještaji da će ministar podnijeti ostavku, on to nije učinio, ali je nakon sastanka sa predsjednikom SDP-a Zlatkom Lagumđijom i kantonalnim premijerom Fikretom Musićem, svoju odluku povukao.

Nakon ljetnjeg raspusta, u novu školsku godinu ušle se sa malo drugačijim pristupom, status vjeronauke ostao je nepromijenjen, a uvedeni su alternativni predmeti. Ministarstvo obrazovanja i nauke Kantona Sarajevo uputilo je u utorak dopis svim školama na području Kantona Sarajevo kojim je učenicima, uz mogućnost odabira između nastavnog predmeta vjeronauka ili alternativnog predmeta, omogućena i treća opcija da ne odaberu nijedan od ta dva nastavna predmeta. “Radi se o tome da roditelji učenika mogu odabrati vjeronauku, alternativni predmet – Društvo/Kultura/Religija (osnovna škola) odnosno Kultura religija (u srednjoj školi) ili da ne odaberu ništa od dva navedena nastavna predmeta. To su tri opcije” potvrđeno je Feni iz Ministarstva.<sup>98</sup>

## 8. SLOBODA IZRAŽAVANJA / MEDIJSKE SLOBODE

### 8.1. Medijske slobode

Medijske slobode i njihovo poštovanje u BiH nalaze se na veoma niskoj razini, a situacija se iz godine u godinu pogoršava. Mediji služe kao sredstvo promocije i međusobnog razračunavanja etno-političkih elita, dok su novinari žrtve verbalnog zlostavljanja, medijskih i fizičkih napada, otvorenih prijetnja (nerijetko i smrću). Dodatno zabrinjava činjenica da su određeni predstavnici lokalne samouprave, policije, vodeće ličnosti iz vjerskih zajednica, članovi parlamenta i osobe iz poslovnog svijeta, također, bili uključeni u napade na novinare.

Kada analiziramo zakonodavni okvir u BiH koji se odnosi na medije, i koji je uspostavljen nakon rata, čini se da su sloboda izražavanja i medijske slobode, na

<sup>97</sup> “Osuda napada na ličnost ministra dr. Emira Suljagića”, objavljeno na portalu [www.sdp.ba](http://www.sdp.ba), dostupno na linku <http://www.sdp.ba/novost/12854/Osuda-napada-na-licnost-ministra-dr-Emira-Suljagica> (pristupljeno u januaru 2012.).

<sup>98</sup> Objavljeno na portalu Radio Sarajeva, <http://www.radiosarajevo.ba/novost/62381/vjeronauka-alternativni-predmet-ili-nista-od-toga->, 06.09.2011. (pristupljeno u januaru 2012.).

papiru, čvrsto zagarantovane i zaštićene. No, u samoj praksi, niti mediji niti novinari nisu adekvatno zaštićeni od političkih pritisaka, posebno na lokalnoj razini, dok je posebno problematičan odnos i upliv vlasnika medija na njihove uređivačke politike, te vrlo jasna i eksplicitna povezanost medija sa određenim političkim opcijama. Takva situacija, rezultira povratkom govora mržnje u javni medijski prostor, ne samo u privatnim već i u javnim medijima koji bi trebalo da služe u korist javnosti i svih građanski / građana BiH. Svakodnevno svjedočimo kršenju profesionalnih i etičkih standarda, medijskoj autocenzuri i izvještavanju koje je isključivo u službi interesa konkretnog političkog, vjerskog, nacionalnog ili ekonomskog lobija.<sup>99</sup>

U BiH još uvijek ne funkcioniše centralni registar pri sudovima na bazi kojeg bi se mogao saznati tačan broj sudskih procesa koji se vode protiv novinara, odnosno za koju vrstu “nedjela” se novinari tuže. Jedan od najčešćih razloga za sudsko gonjenje novinara je nanošenje “duševne boli”, odnosno kleveta. Kleveta je u bh. zakonodavstvu dekriminalizirana, i regulirana je putem entitetskih zakona o zaštiti od klevete, te identičnim zakonom u Distriktu Brčko. Jedna od najvećih dilema u primjeni zakona jeste pitanje da li se ono lice koje je dalo intervju ili neku drugu izjavu za medije, smatra autorom te izjave i da li može odgovarati za nju, pored novinara, odgovornog urednika i drugih lica koja su na neki drugi način efikasno kontrolisala sadržaj tog izražavanja.<sup>100</sup>

Istraživanja pokazuju kako u BiH ima veliki broj neriješenih sporova na sudovima u vezi sa ostvarivanjem ovog prava, a kao razlozi se navode činjenica da oni traju dugo, da se vode protiv pojedinaca, da sudovi te tužbe odbijaju, odnosno da same sudije nisu dovoljno specijalizirane da vode ovakve slučajeve i donose pravedne presude, koje su u skladu sa domaćim i međunarodnim zakonodavstvom.

<sup>99</sup> U takvoj situaciji, ključne medijske organizacije u BiH koje zagovaraju medijske slobode i prava novinara, poput Vijeća za štampu BiH i Udruženja “BH Novinari”, bile su aktivne tokom 2011. godine u razvijanju mehanizama monitoringa medijskih sloboda i njihove implementacije. Metodologiju istraživanja i mehanizme procjene medijskih sloboda u BiH uradili su prema Indikatorima za procjenu medijskih sloboda, u zemljama članicama Vijeća Europe (Odluka 1636 (2008)), koja podrazumijeva analizu medijskog zakonodavstva i njegove implementacije, zatim razgovore sa medijskih i pravnim stručnjacima, intervju sa vlasnicima medija i novinarima, političarima, predstavnicima vlasti u BiH, te ispitivanje stavova građanki / građana putem fokus grupa u BiH.

Drugi dio istraživanja, koji se odnosi na pripremanje empirijski zasnovanog “izvještaja u sjeni”, bio je još u toku dok je ova analiza bila u završnoj fazi (januar, 2012). Ideja je da taj “izvještaj u sjeni” kontinuirano – iz godine u godinu – uz analizu konteksta i aktuelnog stanja u domenu medijskih sloboda u BiH, sadrži i preporuke za lokalne vlasti, javne institucije i medijsku zajednicu u smislu poboljšanja zakona, radnih uvjeta novinara, te inicira aktivniju ulogu vlasti u promociji medijskih sloboda.

<sup>100</sup> U zakonodavstvima i sudskoj praksi drugih evropskih zemalja uglavnom ne postoji dilema u ovakvim slučajevima, smatra se da je prvenstveno odgovorno lice koje daje izjavu, a tek nakon toga eventualno i lica koja obavljaju funkcije u mediju koji je objavio tu izjavu.

Ilustrativni primjer nepravosnažne sudske presude Općinskog suda u Sarajevu kojom se časopisu "Slobodna Bosna" nalaže da "zbog učinjene klevete" trojici visokopozicioniranih političara isplati po 3.000 KM, pokazuje da su državni zvaničnici zaštićeniji u odnosu na novinare. Činjenica da je "Slobodna Bosna" objavila fotografiju ovih političara sa njihovim porodicama, koju je preuzela s društvene mreže Facebook (a postavila ju je jedna od supruga ovih političara) govori ne samo o elementarnom nepoznavanju zakona, te nepoznavanju međunarodnih pravnih akata o slobodi izražavanja, već povlaštenom položaju političara u odnosu na obične građane.

U vezi sa tužbama protiv novinara je i njihovo pravo na neotkrivanje izvora. Iako pravo na zaštitu anonimnosti svojih izvora nije eksplicitno navedeno u članu 10 Evropske konvencije, obuhvaćeno je u zakonima u Federaciji BiH i Republici Srpskoj, prema kojima novinar i drugo fizičko lice koje je profesionalno uključeno u novinarsku djelatnost, koje je dobilo informaciju iz povjerljivog izvora, ima pravo da ne otkrije identitet tog izvora. Ovo pravo se takođe obezbjeđuje Kodeksom o emitovanju radio-televizijskog programa u kojem je transparentno navedeno da ako novinar ne želi da otkrije svoj izvor informacija on to ne mora činiti. Istraživanje koje su sproveli Vijeće za štampu BiH i Udruženje "BH Novinari", pokazalo je kako većina ispitanih smatra da se zakoni koji reguliraju povjerljivost izvora u novinarstvu, ne poštuju u praksi (preko 50 posto ispitanih), te da se za detaljniju interpretaciju i razloge za to trebaju pojedinačno analizirati slučajevi. Problem, djelimično, leži i u činjenici da sudski organi nekada ne poštuju zakonske odredbe, što pokazuje slučaj "Slobodne Bosne" koja je izgubila takav slučaj na sudu jer novinar nije htio otkriti izvor svojih informacija za tekst u kojem se pisalo o krivičnoj prijavi protiv predsjednika SDP BiH Zlatka Lagumdžije i njegovih bliskih saradnika. Razlozi leže i u brojnim drugim pritiscima na novinare kako bi otkrili svoje izvore. Sa druge strane, kako su zapazili ispitanici, i novinari zloupotrebljavaju ovo pravo da se zaštite kada plasiraju razne informacije sumnjive istinitosti, nekad čak i uvrede ili totalne izmišljotine.

Sa druge strane, poredeći ih sa političarima, obični građani uživaju znatno veći stepen zaštite svoje privatnosti od državnih dužnosnika i javnih ličnosti. Javnom organu nije dozvoljeno da podnese zahtjev za naknadu štete zbog klevete, a ukoliko javni službenik to učini, tužba može biti podnesena isključivo u ličnom svojstvu. Privatni i porodični život političkih ličnosti i javnih službenika treba biti zaštićen, ali informacija o njihovom privatnom životu može biti iznesena kad je to od direktnog javnog značaja za način na koji su obavljali ili obavljaju svoje funkcije. Sa tim u vezi, važni su član 5 stav 3 Zakona o zaštiti od klevete ("Javni službenik može privatno i isključivo u ličnom svojstvu podnijeti zahtjev za naknadu štete zbog klevete"), kao Deklaracija o slobodi političke debate u Evropskoj Uniji, član 3 (osobe koje su na javnim funkcijama moraju biti spremne da pretrpe višu kritiku upravo jer su na javnim funkcijama) i član 8 koji reguliše Pravo na poštovanje pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života.



## 8.2. Napadi na novinare

Prema članu 10. Evropske konvencije i država ima obavezu da garantuje slobodu izražavanja time što će stvarati sigurno okruženje za uživanje novinarskih prava, te u slučajevima kad novinari i distributeri budu povrijeđeni, zlostavljani ili čak ubijeni, odgovoriti na zahtjeve za istragu i zaštitu od počinjenih djela, što je Sud u Strazburu uspostavio kao princip, a te obaveze države unesene su i u Smjernicama Odbora Vijeća Ministara Evrope o zaštiti slobode izražavanja i informacija u kriznim situacijama. Najčešća kaznena djela koja su predmet tužbi u predmetima u kojima su oštećene strane novinari su: laka tjelesna ozljeda, teška tjelesna ozljeda, izazivanje opće opasnosti, te nasilničko ponašanje. Sprovedena istraživanja pokazuju kako vlada mišljenje da novinari nisu adekvatno zaštićeni od verbalnih, fizičkih te čak ni napada koji bi ugrozili njihovu društveno-ekonomsku poziciju. Pojedini smatraju da određeni novinari glume žrtve radi sticanja popularnosti. Kako je pisala "Slobodna Bosna", a prenijeli su mnogi mediji (uglavnom oni koji su naklonjeni SDP BiH to su ili prećutali, ili ublažili), osiguranje Bakira Hadžiomerovića i njegove familije građane Sarajeva koštalo je više od milion maraka. Kako je kazao na konferenciji za novinare Fatmir Hajdarević, šef Ureda policijskog komesara MUP-a KS, od 15.01.2007. do 13.12.2011. "na ličnu zaštitu Hadžiomerovića potrošeno je 12.900 sati rada policijskih službenika, dok je u tu svrhu službeno policijsko vozilo prešlo 38.399 kilometara. Na osiguranje njegovog stana potrošeno je 35.700 sati rada policijskih službenika. Za oba vida osiguranja svakodnevno je bilo angažovano od četiri do šest policajaca". Ukoliko se preračuna cijena angažmana policajaca, korištenje opreme, službenog vozila, "dolazimo do svote od milion i 164 hiljade maraka", pisala je "Slobodna Bosna".<sup>101</sup>

Kada su u pitanju napadi na novinare, tri slučaja odnosno ličnosti koje su se najčešće nalazili u fokusu i koji su najviše bili tema medijskih priloga, su prijetnje Slobodanu Vaskoviću, u to vrijeme još uvijek novinaru magazina "60 minuta" FTV-a, i njegovom uredniku Bakiru Hadžiomeroviću, te napadu na kancelariju Centra za kulturu dijaloga u Sarajevu koji vodi Sanja Vlasisavljević.

Napadi i prijetnje upućene Slobodanu Vaskoviću bila su, u vrijeme dok je ovaj novinar bio uposlen na FTV-u, vrlo česta tema priloga u informativnim emisijama ove medijske kuće. Kao ilustraciju navodimo primjer da je u periodu od 01.01. do 12.02.2011., u dnevniku FTV trinaest puta izvještavano o napadima na novinare (što čini 18 posto izvještavanja o temama koje se tiču bezbjednosti), od kojih se čak 12 TV priloga bavilo sigurnosti ovog, sada već bivšeg, novinara FTV.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Recimo, ovaj tekst "Slobodne Bosne", prenijele su na svom on-line forumu banjalučke "Nezavisne novine", <http://www.nezavisne.com/forum/index.php?topic=1939.1965>.

<sup>102</sup> Analiza Media plana o sigurnosnim temama u bh. medijima, januar / februar, 2011.

Druga polovina januara je na FTV i RTRS-u više ličila na ratište nego na informativne emisije entitetskih dnevnika. Burno ‘prepucavanje’ između ove dvije televizije je otvoreno kada je u “Nezavisnim novinama” objavljen prilog da su Slobodan Vasković, novinar, i Bakir Hadžiomerović, urednik emisije 60 minuta medijski reketirali “ugledne” biznismene iz Hrvatske i RS. FTV je u udarnim terminima, početak Dnevnika 2, nastojala da istakne korumpiranu Vlast u RS koja kupuje medije, a one koji su neovisni nastoji da ukloni, čak i fizički. “Magazin 60 minuta po ko zna koji put meta je laži o reketiranju. Nakon urednika Bakira Hadžiomerovića, na meti je i novinar Slobodan Vasković. Nismo iznenađeni početkom medijske harange iz centra koji negira genocid, koji želi ukinuti Sud BiH ili stvoriti navodnu teritorijalnu jedinicu kojoj će aparhejd dobiti zakonske okvire. Za razliku od onih koje pisanja brinu, jer su istinita, mi se laži ne bojimo, ali nas je strah apatije i rijetkih reakcija na napade na medijske slobode i nezavisnost novinara...”

S druge strane RTRS je u svom Dnevniku istom mjerom odgovarao da je FTV, televizija jednog čovjeka Zlatka Lagumdžije, predsjednika SDP, te da su Bakir Hadžiomerović i Slobodan Vasković korumpirani novinari koji su reketirali veliki broj javnih i istaknutih ličnosti. Ali i naglašavali da Slobodan Vasković nije ugrožen u Banja Luci i da mu niko ne prijete. Tim povodom, u Dnevniku su se stalno otkrivala nova priznanja uglednih javnih ličnosti RS koji su bili žrtve reketa emisije 60 minuta.

U ulozi gostujućeg komentatora u “Nezavisnim novinama” tekst je objavio Denis Kuljiš, inače kolumnista zagrebačkog “Globusa” i to u vidu otvorenog pisma Regulatornoj agenciji za komunikacije BiH gdje je poručio kako “ne smiju dopuštati govor mržnje na javnom servisu”, a sve to nakon sporne emisije “60 minuta” u kojoj je urednik Bakir Hadžiomerović vodeće hrvatske i srpske političare u BiH doveo u vezu sa fašizmom intonirajući pjesmu Darka Rundeka “Ay Carmela”.<sup>103</sup> “Nezavisne novine” su kontinuirano, i na negativan način, izvještavale o Bakiru Hadžiomeroviću i Federalnoj televiziji, za kojeg se tvrdilo da je “reketaš”, te da se koristi govorom mržnje (“DORH će istražiti reketiranje INA”, 1.-2. februar; “Informaciju plasirao Bakir Hadžiomerović”, 3. februar; “FTV mora da zaustavi Bakira Hadžiomerovića”, 9. februar).

Jedan od komentara, čiji je autor Goran Maunaga, objavljen je 14. januara pod naslovom – “Zaštitite Vaskovića”, i u kojem novinar ovoga lista sa vidno negativnim uklonom piše o tvrdnjama Slobodana Vaskovića da je njegov život u RS ugrožen.<sup>104</sup> Vaskovića nisu poštedili ni u Federaciji. Početkom aprila ovaj je novinar dobio otkaz na FTV. Kako je, prvobitno, za portal depo.ba izjavio Bakir Hadžiomerović, urednik magazine “60 minuta”, Uprava FTV-a donijela je odluku da prekine saradnju sa dugogodišnjim saradnikom zbog snimka na kojem “Vasković ispituje preplašenog Srebreničanina o Naseru Oriću, korektnosti oslobođilačke srpske vojske, torturi prije

<sup>103</sup> “Nezavisne novine”, 19.01.2011.

<sup>104</sup> “Zaštitite Vaskovića”, 14.01.2011., Glas Srpske.

dolaska Ratka Mladića”. Snimak je objavila web stranica patriotskaliga.org, nastao je 12.07.1995. godine u Potočarima i na njemu Vasković sa još nekoliko novinara razgovara sa Abdulahom Purkovićem Dulcem. Vaskovićev bivši urednik sa FTV-a Hadžiomerović kaže da je upoznat sa tim slučajem.<sup>105</sup>

Komentarišući slučaj Slobodana Vaskovića za magazin “Start”, banjalučka novinarka i književnica Radmila Karlaš, napisala je – “kada su se svi držali zabrane stavljanja znaka jednakosti između nacionalnih interesa Srba i gladi istih, Slobodan Vasković je pomjerio te granice. Hvalili su ga. U Sarajevu pitali za njega. Kako je, je li mu težak život u Banjaluci kad toliko laje. Postao je ikona. Stil koji je koristio u svojim izvještajima govorio je i o njemu”. Analizirajući “okolnosti” i razloge zbog kojih je dobio otkaz, Karlaš piše kako se “sve to znalo”. “Znalo se i kako je tokom rata radio Slobodan Vasković, a to je, sigurna sam, morala znati i uređivačka postavka FTV”, piše Karlaš, i dodaje: “Slobodan Vasković je imao svoju upotrebnu vrijednost, svoj rok trajanja. Isti je sad istekao. Proizvod se pokvario i oko njega se začepjava nos. Je li Slobodan Vasković proizveo sam sebe. To svakako ne. Proizvele su ga okolnosti. One koje su mu dale par minuta za srebrenički intervju. Iste one koje će omogućiti da radi za FTV”.<sup>106</sup>

I dok se o Hadžiomeroviću i Vaskoviću u medijima RS gotovo uvijek izvještavalo sa negativnim uklonom, dotle je pozitivan uklon, odnosno neka vrsta solidarnosti, zabilježena kod izvještavanja o napadu na Centar kulturu dijaloga u Sarajevu, čija je predsjednica Sanja Vlasisavljević (“Istraga o napadu”, 26. januar; “Osude napada na Sanju Vlasisavljević”, 27. januar).

## 9. POLITIČKA PRAVDA

Transparency International je u svom izvještaju o načinu finansiranja političkih partija u Bosni i Hercegovini utvrdio da je ono najvećim dijelom netransparentno. Ovakvu praksu omogućavao je nedovoljno reformisan sistem javnih institucija, prava i zakona. Zbog propusta u državnom Zakonu o finansiranju političkih partija, partije su lako uspijevale da dobijaju velike donacije iz inostranstva, a da ih im nije potrebno objašnjenje za koje svrhe su oni namijenjeni, ko ih je poslao, niti kako će se trošiti. Zbog toga su veliku medijsku pažnju izazvale najavljivane izmjene ovog većine tačaka ovog Zakona.

Ovu temu je izuzetno profesionalno pratilo “Oslobođenje”, bez nepotrebnih ličnih upliva i komentara autora. Ovaj list se jasno istakao redovnim pokrivanjem svakog događaja koji je bio u vezi sa ovom pravnom akcijom. Tako početkom decembra

<sup>105</sup> “Vasković dobio otkaz na FTV-u”, 13.04.2011., Nezavisne novine, strana 4.

<sup>106</sup> “Ja govorim o licemjerju, a Vi?”, 19.04.2011., Start, strana 23.

piše o konkretnim izmjenama koje se predlažu, poput obligacije stranaka da prijave sve svoje izvore prihoda, kako iz zemlje, tako i iz inostranstva (prema još važećem aktu, do sada su se izvori izvana mogli lako zloupotrebjavati zbog jednostavne procedure njihovo razbijanja na niz donacija od kojih je svaka manja od 50 KM, na primjer, pa se stoga nisu morale ni prijavljivati, što bi značilo da stranka može imati veliki prihod koji ne mora prijaviti). Kroz dešavanja krajem godine, bilo je očigledno da se teži i daljem velikom izdvajanju budžetskog novca za svaku partiju, a političari su i dalje bili zagovarači prava primanja donacija iz inostranstva bez ograničenja.<sup>107</sup> Izmjene državnog zakona podržalo je i Vijeće grupe evropskih država protiv korupcije – GRECO<sup>108</sup>. Novine su se ovim događajem bavile često, posebno pred kraj godine kada su počele učestale akcije, javne rasprave i komentari u vezi sa njihovim promjenama. Zahvaljujući prilježnosti novinara Oslobođenja, ova procedura je bila detaljno ispraćena, a time i objašnjena čitaocu. Pratili su temu objektivno, izvještavajući o razvoju događaja i postepenih prijedloga promjena Zakona.

Za razliku od ovih novina, Dnevni avaz je u svojim izvještavanjima o ovoj temi očigledno istrajavao u pokušajima da kroz nepotrebno višestruko insistiranje na činjenici da je SDA (Stranka demokratske akcije – direktni politički protivnik stranke vlasnika Dnevnog avaza Fahrudina Radončića) u prethodnim godinama kršila Zakon o finansiranju političkih stranaka, uzevši na taj način nezakonito nekoliko desetina hiljada maraka za stranku, pri tom ne navodeći da su to radile skoro sve stranke u državi, kako je Centralna izborna komisija i otkrila (Avaz je objavila ovu vijest početkom godine<sup>109</sup>). Na ovaj način djelimično prikazana istina postaje prilagođena onome ko ima moć širenja vijesti, te samim tim moć uticaja na javno mnijenje. Ovakav pristup novine neminovno predstavlja grubi udar na povjerenje čitaoca u novinu, posebno imajući u vidu da se sopstveni čitaoci na taj način čine jedinkama preferiranog biračkog ukusa.<sup>110</sup>

Krajem novembra počeli su intenzivniji razgovori o izmjenama ovog zakona. Glavna ideja ministarstva pravde je bila da se pojača kontrola i sankcija prema strankama koje prekrše zakon, a što upućuje i na jaču ulogu službi revizije.<sup>111</sup> Prije ove priče, mediji su pratili trošenja budžetskog novca podijeljenog stranačkim klubovima, svjedočeći o nelegalnostima koje su se dešavale pod okriljem neizmijenjenog zakona.<sup>112</sup> Kao dominantan, u većini medija primjetan je trend trenutačnih, povremenih vijesti o ovoj grupi tema, što čitaocu onemogućava da kroz jedan kratak tekst u dnevnim

<sup>107</sup> “CIK-u smetaju uplate donacija na račune?”, Oslobođenje, 04.12.2011., strana 3.  
“Mjesečno 250 KM za SNSD”, Oslobođenje, 21.11.2011., strana 7.

<sup>108</sup> “Kontrola finansiranja”, Oslobođenje, 21.11.2011., strana 2.

<sup>109</sup> “Potvrđeni rezultati izbora”, Nezavisne novine, 03.01.2011., strana 3.

<sup>110</sup> “Crni fondovi vladajućih stranaka sve veći!”, Dnevni avaz, 26.12.2011., strana 9.

<sup>111</sup> “Jača kontrola poslovanja stranaka”, Oslobođenje, 20.11.2011., strana 3.

<sup>112</sup> “Propada oko 130.000 KM”, Dnevni avaz, 12.07.2011., strana 15.

novinama spozna širu sliku o stvarnim količinama novca koji se izdvaja iz džepova građana BiH, načinima na koji se on troši ili kako se, te da li uopšte, sankcionišu oni koji zakon ne poštuju.

Rijetki tekstovi koji se bave detaljnijom analizom šire slike, sa ilustracijama kroz pojedinačne podatke o izdavanjima, prenošeni su u dnevnim listovima, opet uglavnom u Oslobođenju, koji je ovoj temi, nesumnjivo, posvetio najveću pažnju.<sup>113</sup> Na ovaj način je dnevni list prevazišao ograničenja koja diktira dnevno novinarstvo – brzo djelovanje bez analize podataka, brza obrada podataka, obimne informacije i mali prostor. Sve to diktira ograničene mogućnosti ponude detaljnije slike o cijeloj temi čitaocu. Ove prirodne ograničenosti dnevnog novinarstva uspješno su prevaziđene saradnjom sa medijima koji se bave istraživačkim novinarstvom, te uz njihovu pomoć Oslobođenje je uspjelo dati svojim čitaocima širu sliku o načinu finansiranja političkih partija u BiH, te količini novaca koji građani izdvajaju za svoje političare i njihove partijske aktivnosti.

Rame uz rame sa temom izmjene zakona o finansiranju političkih stranaka stoji i tema koja je u proteklih nekoliko godina od izuzetne važnosti za cijelo bh. društvo. Korupcija, nepotizam i mito česte su degradativne pojave u društvima u tranziciji. U Bosni i Hercegovini, koja se obično nalazi na 90. mjestu po pitanju percepcije korupcije, od oko 175 svjetskih zemalja, korupcija je jedna od najčešćih dnevnih tema. S obzirom da je korupciju teško dokazati pred sudom, a samim tim i u medijskim tekstovima, mediji nerijetko sa zadržkom prenose navode o nečijoj umiješanosti u bilo koje koruptivno djelo, posebno imajući u vidu činjenicu da se to čini bez provjerenih dokaza. A kada se te okolnosti dovedu u kontekst sa osobom koja obavlja neku javnu funkciju u upravi, ličnosti sa političke scene ili drugi pojedinci koji su na privilegovanom položaju u društvu, koji podrazumijeva moć i novac, situacija se komplikuje, ali istovremeno postaje medijski privlačna, što znači veću prodaju.

Zbog toga mediji ne odustaju od objavljivanja sadržaja koji podrazumijevaju korupciju, mito i nepotizam, pa ove pojave pominju kao dijelove izvještaj koji se tiču svih dijelova društva, počev od politike,<sup>114</sup> preko obrazovanja,<sup>115</sup> do javne uprave.<sup>116</sup> Oni se nalaze u svim oblicima novinarskog izraza, od vijesti<sup>117</sup> i izvještaja,<sup>118</sup> preko

<sup>113</sup> "Prvo sebi, pa ostalima", Oslobođenje/Centar za istraživačko novinarstvo, 13.06.2011., strane 6 i 7;

"Pola milion maraka! Zašto!?", Oslobođenje, 22.02.2011., strana 9.

<sup>114</sup> Špirić i Zirojević zapošljavaju osobu koja bježi od istrage", Dnevni avaz, 03.01.2011., strana 9.

<sup>115</sup> "Džombić i Kasipović za reviziju imovine profesora", Nezavisne novine, 18.12.2011., strana 8.  
"Katastrofa na Univerzitetu", Nezavisne novine, 15.11.2011., strana 12.

<sup>116</sup> "Sinu šehida odbijenica, sinu općinskog vijećnika posao!", Dnevni avaz, 06.04.2011., strana 7.

<sup>117</sup> "Radivojević bez komenatar o nepotizmu", Dnevni avaz, 08.06.2011., strana 6.

<sup>118</sup> "Borasov brod izgubio kompas u nemirnim političkim vodama", Dnevni list, 09.06.2011., strana 14 i 15

intervjua, do komentara<sup>119</sup> i kolumne. Nekada se ove teme spomenu ovlaš, kao stalni podsjetnik njihove sveprisutnosti u svakodnevi,<sup>120</sup> a nekad je riječ i o konkretnim slučajevima koji teže svojim sudskim epilogima.<sup>121</sup>

Međutim, iako izuzetno oprezni u navodima, mediji se često kreću po sigurnom tlu uopštavanja, koje rezultuje duplim dobrom za medij: sa jedne strane, korupcija je pomenuta, što znači da je i znatizelja javnosti formalno zadovoljena – iako se obično ni do kakvog jasnog odgovora o korupciji ne dođe u tekstu. Sa druge strane, ovakav pristup omogućava i zaštitnički stav prema preferiranim sagovornicima. Ovakav zaštitnički odnos novinara ili medijske kuće sa gostom često može biti sasvim očigledan čitaocu, pa se može desiti da se takvi tekstovi čitaju sa jasnom sviješću o političkom stavu uredništva. To za novinu ne može biti dobar izbor. Primjer ovakvog intervjuja očigledan je u mostarskom Dnevnom listu, čiji novinar u božićnom trobroju razgovora sa Mladenom Ivankovićem-Lijanović, političarom iz reda hrvatskog naroda, i, osim ostalih, postavlja uopšteno pitanje o nepotizmu, povlačeći se tako na sigurnu teritoriju nezamjeranja sagovorniku, te ga pita: “Optužuju Vas i za nepotizam, odnosno da na važnije funkcije imenujete rodbinu i prijatelje? Vaš komentar?” Na šta sagovornik uzvraća istovjetnom vrstom odgovora u kojem ispravlja navodno netačnu sliku javnosti o pojmu nepotizma: “Svugdje u svijetu svaki gospodarstvenik ili ravnatelj želi imati na rukovodnom mjestu osobu koja je sposobna i odgovorna s odličnim referencama. Problem nastaje kad se na takvo mjesto zaposli netko tko te reference nema. Onda je to nepotizam. Mi ni na jedno mjesto nismo zaposlili nekoga tko nema odgovarajuće uvjete, zato mislim da nije riječ o nepotizmu. Mi smo velika obitelj i imamo mnogo prijatelja i poznanika i Lijanovići postoje nekoliko desetljeća, tako da se uvijek i svakome može dokazati neka veza s Lijanovićima.” Novinar na ovakav odgovor ne reaguje, već samo dodirne važnu temu nepotizma, da sagovorniku vrijeme i prostor da ubijedi čitaoca u svoju istinu, i brzo se povlači sa skliskog tla. Bez daljih pokušaja da temu sasvim rasvijetli, temu skreće na ležerne poruke građanima za praznike, te na taj način se čini kao da daje efektivan kraj propagandnog materijala za stranku Ivankovića Lijanovića i njega lično.<sup>122</sup> I drugi listovi su izuzetno često pominjali i direktno za nepotizam prozivali političare,<sup>123</sup> ali nažalost većina njih u svojim tekstovima rijetko kada ima tzv. “druugu stranu”, odnosno osnovni novinarski postulat sa ciljem predstavljanja svih strana u konkretnom slučaju, bez zauzimanja stava ili presuđivanja u priči, bez obzira na to da li ona ima ili nema argumente za konačan zaključak. Netipično za pisanje bh. medija, ali krajnji zaključak bi se ipak morao ostaviti javnosti na izbor.

<sup>119</sup> “Nepotizam i korupcija”, Dnevni avaz, 19.08.2011., strana 3.

<sup>120</sup> “Opasno flertovanje”, Dnevni avaz/Sedmica, 15.10.2011., strana 11.

<sup>121</sup> “Zatražene istrage Tužilaštva i SIPA”, Oslobođenje, 14.10.2011., strana 4.

<sup>122</sup> “Umjesto Hrvata, Srbin predsjedatelj Vijeća ministara BiH”, Dnevni list, 24., 25. i 26.12. 2011., strane 6 i 7.

<sup>123</sup> “Behmenov sin završio u UO Filozofskog fakulteta”, Dnevni avaz, 19.08.2011., strana 4.

Jedna od priča o direktnim optužbama za nepotizam je bilo imenovanje Mirsada Nikšića, brata premijera Vlade Federacije BiH Nermina Nikšića, za vršioca dužnosti izvršnog direktora za upravljanje i održavanje u Javnom preduzeću Autoceste Federacije BiH.<sup>124</sup> Mediji su i na ovom slučaju pokazali neistrajnost, s obzirom na činjenicu da je ova priča pokrivena tokom nekoliko dana, kada je bila glavna vijest. Nakon objašnjenja premijera Nikšića da neće smijeniti brata sa funkcije na koju je postavljen, jer zakon svjedoči da nisu u sukobu interesa, mediji su prestali da se bave ovom temom.

Prethodna godina svjedočila je i nekolicini afera, odnosno društvenih događaja koji sup o svom karakteru, sadržaju i učesnicima bili javnosti zanimljivi i iznenađujući.

Pod medijskim reflektorima našle su se priče o navodnim putovanjima supruge premijera i poslanika Republike Srpske Vladinim avionom u šoping u inostranstvo,<sup>125</sup> potom afera o izvozu oružja banjalučke fabrike “Kosmos” u države pod embargom<sup>126</sup> ali su mediji ipak sa posebnom pozornošću pratili dvije afere, prvenstveno zbog činjenice da su se njihovi akteri tada nalazili na vodećim političkim pozicijama u svojim partijama, ali i u zemlji, kako nakon, tako i tokom vođenja procesa.

Prva je bila afera “Reket” u kojoj je Nihad Imamović, tadašnji direktor ASA Holdinga, firme koja se bavi nizom poslova, od kojih je jedan od najvećih uvoz i generalno zastupništvo vodećih proizvođača automobila, prijavio pokušaj iznude 2,2 miliona KM. Imamović je svojom optužbom teretio članove rukovodstva SDP-a, Damira Hadžića i Zlatka Lagumdžiju. Sredinom godine državni sud, u čijoj nadležnosti je bio ovaj predmet, prebacuje nadležnost na Kantonalni sud u Sarajevu, a istragu protiv utjecajnih političara – obustavlja<sup>127</sup>.

Kroz medije su se tokom godine provlačili i drugi slučajevi ucijene u kojima su glavni učesnici bili neki od vodećih bosanskohercegovačkih političara,<sup>128</sup> ali nijedan nije dobio svoj sudski epilog, kako se to desilo u slučaju afere “reket”.

Sličnu sudbinu, i to u istom trenutku, početkom juna, doživjela je i istraga protiv sadašnjeg predsjednika Republike Srpske, Milorada Dodika. Protiv njega je državno tužilaštvo vodilo postupak po optužbi da je, sa drugim funkcionerima, preplatio izgradnju Administrativnog centra Vlade RS-a i izdvojio više od 200 miliona KM.<sup>129</sup> Slično sudbini koja je zadesila slučaj “reket”, i slučaj “Dodik” je usmjeren na niži nivo,

<sup>124</sup> “Moj brat ne može biti kažnjen zato što sam ja premijer”, Dnevni list, 19.07.2011., strana 3.

<sup>125</sup> “Supruge premijera i poslanika RS Vladin avion koristile za šoping turu do Beča?!” Dnevni avaz/Sedmica, 12.11.2011., strana 2.

<sup>126</sup> “‘Kosmos’ je rakete prodavao Gadafiju”, Dnevni avaz, 18.11.2011., strana 9.

<sup>127</sup> “Reket koji to nije”, 08.06.2011., Oslobođenje, strana 4.

<sup>128</sup> “Bakira Izetbegovića u šaci imaju i Amerikanci i Tihić?”, 18.11.2011., Dnevni list, strana 8.

<sup>129</sup> “Dodik na nižem nivou, reket iduće sedmice”, 04.06.2011., Oslobođenje, strana 4.

te predat u nadležnost Specijalnom tužilaštvu RS-a. Uprkos važnosti događaja, mediji se ovom pričom nisu bavili niti jedan dan duže, nego što je su to od njih zahtijevala pravila novinarstva – nakon što su o tome obavijestili javnost, do kraja godine se ovaj događaj tek sporadično pominjao i to uglavnom kao jedan od slučajeva koji ilustruju nivo (ne)uspješnosti rada pravosuđa.

## 10. PORODIČNO NASILJE I NASILJE NAD ŽENAMA

Porodično nasilje najčešći je vid rodno zasnovanog nasilja. Fenomen je globalni, ali posebne konotacije dobija u društvima koja su patrijarhalna i u kojima je sistem vrijednosti zasnovan na binaru – “muškarcu alat, ženi kuhinja”. Iako ovo dovodi do relativizacije problema, koji je globalan bez obzira na kulturu, društveno uređenje, religiju, klasnu pripadnost. Najčešće žrtve ovoga nasilja, bar prema javno dostupnim statistikama i medijskim izvještajima, su žene, odnosno djeca (najčešće ženskog roda).

Sa tim u vezi, Savjet Europe je usvojio novu Konvenciju o sprečavanju i suzbijanju nasilja u porodici i nasilja nad ženama, koja je obavezujuća za sve zemlje potpisnice. Konvencija je, u biti, zasnovana na principu ljudskih prava, a ne na krivičnom pravu, te insistira na činjenici da je porodično nasilje rodno zasnovano, odnosno da nasilje u porodici žene trpe u nesrazmjernom broju u odnosu na muškarce. Također, konvencijom je predviđeno da sve one usluge zaštite, podrške i zbrinjavanja, kao što su to besplatna pravna i medicinska pomoć, SOS telefoni i sigurne kuće koje su do sada bile preporučujućeg karaktera, ubuduće predstavljaju obavezu država potpisnica.<sup>130</sup>

Kako je navedeno u Izvještaju Stejt departmenta o stanju ljudskih prava u BiH, “čak jedna trećina žena su žrtve porodičnog nasilja, a samo deset posto tih slučajeva je prijavljeno nadležnim organima. U RS je telefon za prijavu nasilja u domaćinstvu primio 1.516 poziva, a u Federaciji 519. NVO “Vaša prava” procjenjuje da se u zemlji nalazi 4.500 neregistrirane djece, koja stoga nemaju u pristup socijalnoj pomoći, obrazovanju i zdravstvenom osiguranju”.<sup>131</sup>

“Od 108 ubistava koja su se desila u Republici Srpskoj tokom proteklih 11 godina, 60 ih je počinjeno nad ženama žrtvama nasilja u porodici. Tokom protekle četiri godine, 516 žena i 763 djece smješteno je u sigurne kuće u Republici Srpskoj, a preko SOS linije 1264 namijenjene žrtvama nasilja u porodici u periodu od 2005. do 2011. evidentirano je 20.262 poziva. U 98 odsto slučajeva žrtve su bile ženskog pola, navodi se u uvodu teksta o porodičnom nasilju u banjalučkom magazinu “Novi reporter”. U tekstu se konstatuje i kako je mnogo onih koji “godinama trpe fizičko i psihičko

<sup>130</sup> “Mukotrpan process mjenjanja svijesti”, 07.12.2011., Novi reporter, strana 24.

<sup>131</sup> “U BiH najviše kršena prava zatvorenika i izbjeglica”, 10.04.2011., Dnevni avaz, strana 2.



maltretiranje ali zbog straha, stida, odsustva podrške čak i najbliže sredine ili nekog drugog razloga o tome ćute. Iskustva govore da i žrtve koje se ipak odluče da prijave nasilje, prije nego postanu dio pomenute statistike, po pravilu prolaze kroz višegodišnje torture<sup>132</sup>

U ovom entitetu, porodično nasilje je u porastu, a mnogim žrtvama boravak u sigurnim kućama predstavlja jedini spas. Kako su izvjestili mediji, “iako je žrtava sve više, u tri sigurne kuće u RS, u Banjaluci, Prijedoru i Modriči, trenutno nema dovoljno smještajnih kapaciteta”. Trenutno u RS egzistiraju tri sigurne kuće koje ispunjavaju uslove propisane zakonom i podzakonskim aktom i njihov ukupni kapacitet je 57 mjesta, a 70 posto njihovog budžeta finansira Vlada RS. U planu je da budu otvorene sigurne kuće u Trebinju, Bijeljini i Istočnom Sarajevu, što bi dovelo do unapređenja i poboljšanja položaja žrtava porodičnog nasilja. Prema važećim zakonima, u sigurnim kućama je moguće boraviti od tri do šest mjeseci, sa eventualnim produženjem boravka do trenutka pronalaska izlazne strategije za žene i djecu koja tu borave.<sup>133</sup>

Da je izvještavanje o temama porodičnog nasilja poprilično senzacionalistički konotirano, pokazuju i primjeri iz analiziranih novina. Tako je “Dnevni avaz” o nasilju i batinama koje dobija od svog supruga, svjedočila 52-godišnja Prijedorčanka. Tekst počinje konstatacijom kako “žrtve porodičnog nasilja nisu samo žene slabijeg imovnog stanja i one iz ruralnih sredina”, što potvrđuje priča njihove sagovornice čiji je suprug (u tekstu okarakterisan kao nasilnik) visokopozicionirani funkcioner iz Prijedora. “Bila sam nekako naivna i vjerovala sam da će njegovo ponašanje biti sankcionisano. Nažalost, nije. On je i dalje ugledan, srdačan prema drugim ljudima, čak javno angažovan u priči protiv nasilja... A posljednji put me je gađao čašom punom vode. Ljudima koji nas poznaju, ali i mojoj rodbini pokušava da dokaže da sam luda, sklona izmišljanju. U tome je pravi majstor, a uglavnom me časti psovka i riječima: drolja, kurva, metluša...”, rekla je za ovu novinu sagovornica koja je podnijela i zahtjev za razvod braka.<sup>134</sup>

Zanimljiva je i važna reakcija Ženske mreže BiH na tekst o sutkinji Lejli Fazlagić koji je sedmičnik “Slobodna Bosna” objavila 31. marta 2011. pod naslovom “Džinovski skandal lake dame sarajevskog pravosuđa”. U reakciji na tekst, koji je magazin objavio u cijelosti, stoji kako je ovaj tekst “nedopustiv jer predstavlja nasilje protiv ljudskih i profesionalnih vrijednosti. Počevši od naslova, cijeli tekst nastoji okaljati ime sutkinje sarajevskog Općinskog suda Lejle Fazlagić protiv koje iznosi brojne optužbe pripisujući opise kao što su “pik dama i alternativna kćerka”, “favorit ‘nisko-platformiranog’ pravosuđa”, “višestruka raspuštenica”, “apsolutna neznalica”, “Teško korumpirani sudija”..., “konačno se ugniježdila u stan koji joj je poklonio.”, “la(h)ka

<sup>132</sup> Ibid.

<sup>133</sup> “Zlostavljanje jače od pomoći”, 05.09. 2011., Nezavisne novine, strana 11.

<sup>134</sup> “Ugledni Prijedorčanin godinama tuče suprugu”, 23.10.2011., Dnevni avaz, strana 10.

dama za teške predmete”, “najurena iz stana svog kratkotrajnog muža..”, “Lejla Fazlagić, sutkinja koja umije pomiriti ugodno sa korisnim” itd<sup>135</sup>

U kontekstu nasilja čije su najčešće žrtve žene, mediji su dosta pažnje i prostora posvetili slučajevima silovanja.

U centralnoj informativnoj emisiji TV “Hayat”, od 01.02.2011, voditeljica saopštava vijest da je gazda jedne radnje u tržnom centru Alta uhapšen zbog silovanja svoje radnice, koja ga je nakon toga prijavila. To je uvod u prilog koji ima ovakvu najavu: “Bilo je silovanja i prije, ali ih je sada ili više ili su sada žrtve hrabrije da prijave, ali i da se susretnu sa stigmatizacijom i sramotom, što je karakteristično za ove prostore”. Potom slijedi prilog u kojem se nabroja koliko je u svakom kantonu tokom godine bilo silovanja. Tužiteljica iz Tuzle govori o ucjenama silovanih djevojaka navodeći slučaj da je jednoj djevojci priječeno da će, ako prijavi silovanje, snimak biti postavljen na internet. Novinar navodi da sudije izriču blage kazne silovateljima. Kao način suzbijanja ovog krivičnog djela ističe primjer sudije Enesa Malićbegovića iz Zenice koji je za jedno djelo silovanja izrekao čak 18 godina. U prilogu govore i građani koji traže veće kazne za silovatelje i protive se bilo kakvoj stigmatizaciji žrtava.

”Tuzlanski pritvor već je pun kao šibica, a novi ‘gosti’ su Elvis Krajnović (23) iz Tuzle, koji je osumnjičen za silovanje 19-godišnje djevojke uz prijetnju pištoljem na stepeništu iza SKPC ‘Mejdan’, te Muhamed Kalajevac (20) iz Živinica, koji je pokušao ubiti vlasnicu kafića ‘Uno’ polivši je benzinom i zapalivši”, izvijestio je novinar “Dnevnog avaza”, dodavši kako je ovo samo jedan u nizu slučajeva koji su “protresli” ovaj grad. Objasnjavajući ovu “eskalaciju seksualnog nasilja”, Jasna Zečević, direktorica nevladine organizacije “Viva žene”, koja pomaže žrtvama silovanja, smatra da je u pitanju problem neadekvatnog pravnog tretiranja ranijih slučajeva. “Blage sudske kazne su motivacija za nove potencijalne počinioce. Sudovi često izriču kazne i mimo zakonskog minimuma. Nedopustivo je da bilo ko bude kažnjen za silovanje sa samo šest mjeseci”, objasnila je Zečević, dodavši da bi uzroke trebalo tražiti i u lošoj ekonomskoj situaciji, ratnim zbivanjima i poremećenom sistemu vrijednosti. Zečević je čak bila i oštra u svojoj kritici mehanizama koji, na neki način, “štite počinioce ovih krivičnih djela”, i rekla je kako njihova imena treba objavljivati u medijima, kao i fotografije, pa “čak praviti džambo-plakate, kako bi svi građani bili u prilici da vide ko su ti ljudi”.<sup>136</sup>

Slučajevi silovanja u Tuzli bili su nekoliko puta u fokusu izvještavanja novinara “Oslobođenja”. Tako je, u pomalo senzacionalističkom tonu, početkom januara objavljeno kako u Tuzli vlada užas i kako je na “tuzlanskim ulicama silovana i studentica” (4. januara). U ovom naslovu posebno pažnju privlači ono “i” (studentica), jer implicira da nisu samo studenti žrtve silovanja (što i jeste tačno), ali se u ovom naslovu, otvorenom za raznorazne interpretacije i tumačenja, krije i određena sugestija – žrtava bi

<sup>135</sup> Vaše pisanje proizvodi nasilje nad ženama”, 14.04.2011., Slobodna Bosna, strana 81.

<sup>136</sup> “Silovatelji pune pritvorske ćelije”, 05.01.2011., Dnevni avaz, strana 14.

moglo biti još, samo je pitanje “ko je slijedeći”? Novinar “Oslobođenja” Almir Šećkanović izvještava i o velikim protestima Tuzlaka zbog narušene sigurnosne situacije u ovom gradu (“1.500 građana Tuzle protestovalo zbog silovanja”, 9. januar; ili intervju sa Jasnom Zečević, iz centra “Vive žene” u kojoj tvrdi kako su “Bezobrazno male kazne za silovatelje”, 13. januar). Šećkanović u svom komentaru ističe kako su dvije studentice, žrtve silovanja zaboravile “raznorazne nevladine organizacije (sa izuzetkom “Viva žene”), borci za prava žena, čelnici univerziteta, te vlast grada u kojem su doživjele zlo oni čija je podrška prijeko potrebna”, jer, kako on obrazlaže, “nevladin sektor u Tuzli skoro pa i ne postoji ili je riječ o filijalama političkih stranaka, koje reaguju samo onda kada su ugroženi postulati stranke koja donira, kako novac, tako i pamet”, dotle se “udruženja za prava žena šute, ne želeći ulaziti u temu koju ne razumiju, jer bi se moglo otkriti (ne)znanje na kojem počivaju donacije iz Evropske unije”. Sa druge strane, u intervjuu za “Oslobođenje” Zečević je istakla kako najveći problem leži u Krivičnom zakonu koji ne propisuje dovoljno visoke kazne, najavivši inicijativu za njegovu promjenu - te da minimalne kazne za silovanje budu pet godina, a da za brutalno silovanje minimalna kazna bude osam godina.<sup>137</sup>

## 11. PRAVA DJECE

Savremeni svijet, u kojem dominira princip hijerarhijski ustrojenog sistema pravila na osnovu kojeg se štite prava, ali I insistira na dužnostima svakog građanina pojedinačno, uprkos svim navedenim prednostima još nije uspio da nađe mehanizme potpune zaštite onih grupa stanovništva koji su najizloženiji potencijalnoj diskriminaciji i zlostavljanju.

Djeca neizostavno spadaju u ovu grupu, ali uprkos desetinama pravnih propisa koja im garantuju niz prava i sloboda, mediji u BiH svjedoče o učestalim primjerima njihove ugroženosti, prvenstveno kroz priče o zloupotrebi djece zarad prisilnog prosjaćenja, maloljetničku delinkvenciju i seksualno zlostavljanje.

Problem djece koja žive i rade na ulici dugo je bio problem koji nije rješavan sitematski zbog nemogućnosti svih relevantnih ustanova da djeluju usaglašeno i planski. U bh. medijima su se tokom 2011. godine mogle pročitati sporadične priče o djeci-prosjacima u različitim gradovima u državi, ali ozbiljne intervencije nadležnih institucija i službi nije bilo. Javnost je saznavala uglavnom o djeci kojoj je ulica drugi dom, koja ne idu u školu, I koju uglavnom roditelji primoravaju da prosi kako bi na kraju dana taj novac dala njima.

U pričama se obično ponavljaju razlozi ovakvih sudbina djece – navodi se da su njihove porodice siromašne i, obično, nisu uključene u redovne životne tokove

<sup>137</sup> Istraživanje Media plan institute o temama bezbjednosti u bh. medijima, januar – februar 2011.

društva, a nije rijedak slučaj i da su roditelji mališana-prosjaka alkoholičari ili nasilnici. Ovi tekstovi su mahom markirali osnovne zadatke koje nadležne službe moraju pod hitno ispunjavati, podsjećajući na potrebe postojanja objedinjenih evidencija sa imenima prosjaka, potom efikasniji sistemi njihovog nadzora i sankcionisanja, a zatim i otvaranje prihvatnih centara.

Ipak, u poređenju sa brojem tekstova koji su pisani o drugim temama, njihovim sadržajem i ponuđenim obimom informacija, analizom se zaključuje da su se mediji izuzetno rijetko bavili pitanjem prava djece, njihovim statusom u društvu i projekcijama budućih pozicija.

Bez obzira na to da se u dnevnoj medijskoj komunikaciji često pominje koliko je važno osigurati kvalitetan život djeci, te im omogućiti da postanu punopravni građani, čija se prava od rođenja moraju poštovati, sudeći po obimu i sadržaju napisa o ovoj temi tokom prošle godine u bh. medijima, ova tema baš i nije od tolike, presudne važnosti za bh. društvo.

Naime, tekstovi o ovim pitanjima su izuzetno rijetki, objavljuju se sporadično – u dnevnim medijima uglavnom kao vijest o događaju na kojem se pričalo o djeci ili su se ona samo pomenula, dok su sedmične novine imale nekoliko intervju sa osobama koje se bave ovim pitanjima<sup>138</sup>. Novinari na postavljena pitanja u ovakvim slučajevima obično dobijaju opšte poznate tvrdnje kao odgovore (“Ovo je delikatan problem u smislu da li dati novac djeci koja prose. S jedne strane, pomažete da se ovaj fenomen nastavi, a s druge strane djeca mogu biti kažnjena, ako ne dobijaju novac. Zato se tome treba imati sveobuhvatan pristup, utvrditi korijene problema, tražiti organizatore.”<sup>139</sup>), bez jasnih naznaka rješavanja problema, nedvosmislenog adresiranja institucija koje su odgovorne za ove probleme.

U pisanju medija o ovoj temi javlja se još jedan problem – naime, suprotno zagovaranju ideji o jednakom poštovanju prava svakoga pojedinačno, jednakosti, te osuđivanja diskriminacije bilo koje vrste, čini se da su mediji u 2011. godini nenamjerno i nepažljivo prekršili veliki broj ovih pravila upravo izvještavanjem o djeci. Naime, u većini tekstova koji tretiraju pitanja prosjačenja, sitnih prevara i krađa, mediji naglašavaju da je maloljetni počinilac – Rom. Istovremeno, ako se u priči ne radi o Romu, novinar će tu činjenicu prećutati, odnosno neće je napomenuti kao što učini kada je riječ o pripadnicima ove etničke skupine. Ovakav novinarski pristup podrazumijeva diskriminaciju i neminovno dovodi do utvrđivanja već postojeće, čvrsto utemeljene predrasude o Romima kao beskućnicima i prosjacima.

Ilustrativno za navedenu tvrdnju, u većini pojedinačnih tekstova, čak i ukoliko se čuje direktan glas prosjaka, dakle ako se radi o reportaži u kojoj novinar prenosi

<sup>138</sup> “Moramo napasti organizatore i profitera”, 04.11.2011., Dani, strane 52 – 55.

<sup>139</sup> Ibid.

razgovor sa sagovornikom sa ulice, za primjer se uzme zanimljivost, ekstremni primjer koji će biti čitan – na primjer – da prosjaci u stvari uopšte nisu siromašni, već da raspolažu znatnim imetkom<sup>140</sup>.

Neki mediji su u više navrata pominjali problem prosjačenja<sup>141</sup>, uvijek se referišući na iste, osnovne probleme vezane za ovu temu, a to su: izuzetno visok broj prosjaka na ulicama gradova u BiH koji ima tendenciju daljeg rasta, nemoć sistema ustanova koje bi trebalo da u koordiniranim postupcima postepeno rješavaju ove probleme, nepostojanje evidencije ljudi koji postaju prosjaci i onih koji se tim bave dugo vremena. skoro u svim tekstovima se pominje da je ova oblast uređena zakonom, ali su sankcije obično neprimjenjive na terenu<sup>142</sup>, pa se čini da zakon i njegove odredbe ne korespondiraju sa stvarnošću, te da se čini da su prilagođene drugačijim institucionalnim sistemima.

Ni u jednom tekstu koji je analiziran za ovu priliku, nije ponuđeno konkretno rješenje problema, niti data puna informacija o stvarnoj situaciji u kojoj se nalazi ova grupa stanovništva, već su u izvještajima uvijek u pitanju periodične statistike dobijene od policije u trenutku završetka akcije hapšenja prosjaka<sup>143</sup> ili nakon analize stanja i popisa koje uradi neka od odgovornih institucija. Primjetno je da novinari pri izvještavanju o ovim temama ne koriste ništa osim faktografskih formi izvještavanja, niti pokušavaju dati odgovor na pitanje zašto. Rijetki su i beletristički pristupi koji bi, posebno kroz tzv. “tople ljudske priče”, reportaže koje bi oslikavale živote ovih ljudi, dale dodatne odgovore o razlozima vođenja takvog života iz prve ruke, te pomogle javnosti da se informiše o svojim sugrađanima.<sup>144</sup>

Socijalni okviri u kojima se najčešće dešavaju ovakve društvene pojave se ne razmatraju, već se samo ovlaš ponavljaju kao oni u kojima vlada neimaština ili nefunkcionalna porodica.

Dio medijskih natpisa bila je i tema seksualnog zlostavljanja djece. Isključivo zbog ovakvih priča javnost je tokom godine saznavala za tragedije koje su se dešavale ovoj djeci. U bh. društvu, sa niskim nivoom obrazovanja i visokim stepenom siromaštva, ovakvim okolnostima stečeni su osnovni preduslovi za razne oblike zanemarivanja djece. Ovi su slučajevi česti, ali se o njima malo govori, a i tada se to čini letimično, površno, koristeći se djelomičnim podacima i javljajući se samo kada na to podsjetite

<sup>140</sup> “Luksuznim mercedesom dolazi u prosjačenje”, Dnevni avaz, 03.11.2011., strana 15.

<sup>141</sup> “Sve više djece prosjači”, Nezavisne novine”, 01.04.2011, strana 13.

“Cvjeta prosjačenje”, Nezavisne novine, 03.11.2011., strana 14.

“Najviše mališana prosi u Prijedoru”, Nezavisne novine, 13.05.2011., strana 9.

“Stotine prosjaka na ulicama”, Nezavisne novine”, 30.07.2011., strana 11.

<sup>142</sup> “Na sarajevskim ulicama dnevno više od 500 prosjaka”, Dnevni list, 21.10.2011., strana 12.

<sup>143</sup> “Prodala kćerku, a tuđu djecu tjerala da prose”, Oslobođenje, 19.03.2011., strana 8.

“Maloljetnu pastorku prodao za 400 KM”, Oslobođenje, 26.02.2011., strana 10.

<sup>144</sup> “Zaštita od života”, Reporter, 07.09.2011., strane 20-24.

zvanični datumi obilježavanja dana djeteta (20. novembar), na primjer, ili dana dječije nedjelje (RS 3-9. oktobar). To su dani koji mediji rezervišu da, kroz zvanične podatke koje im ponude nadležne institucije, u svojim medijima objave vijest ili izvještaj, a znatno rjeđe reportažu, intervju, i nikada detaljniju interpretaciju i analizu postojećeg stanja u oblasti. Objavljuju se dijelovi zvaničnih govora, poziva, ali se nakon toga odustaje, tako da ni u jednim od posmatranih medija nismo primjetili tendenciju praćenja razvoja događaja od trenutka kada se ustanovi situacija na terenu, preko pravljenja strategije i planova, do njihove realizacije, već to samo ostaje na pukom prenošenju zvaničnih ili nezvaničnih podataka i citiranju govora zvaničnika.<sup>145</sup> Potpuniji angažman medija sa ciljem intenzivnijeg upoznavanja građana sa ovim problemom, a potom i njegovog rješavanja, nije postojao.

U sličnom obimu u kojem su pratili probleme prosjačenja, mediji u BiH su tokom 2011. godine pratili i druge teme u vezi sa problemima sa kojima se susreću djeca. U tu grupu spada maloljetnička delinkvencija sa nizom svojih pojavnih oblika.

Dakle, analizom niza tekstova o ovim temama, došli smo do nekoliko glavnih zaključaka:

- izvještaji i vijesti su rijetki, a i kada su objavljeni siromašni su podacima;
- mediji se oglašavaju o ovoj temi tek kada neki zvaničnik u svom govoru ili drugom obraćanju javnosti pomene djecu i povrede njihovog prava<sup>146</sup>;
- uvijek se ističe zabrinutost zbog trenda konstantnih povećanja stope delinkvencije, te poneki pokušaj rješavanja ovog problema.<sup>147</sup>

U analizi je primjećeno da su teme iz ove oblasti kojima su se mediji najintenzivnije bavili bile one koje su objavljivane na stranama crne hronike, odnosno najteža krivična djela silovanja ili drugog oblika fizičkog zlostavljanja koja su počinila djeca međusobno<sup>148</sup> ili koja su počinjena nad djecom od strane odraslih.<sup>149</sup> Ovdje pripada i tema koja je i ove godine bila posebno interesantna medijima zbog svoje posebne osjetljivosti – priča o seksualnom zlostavljanju u katoličkim ustanovama.<sup>150</sup>

S obzirom na sadržaje tekstova koji su se bavili temom dječijih prava i njihovog poštovanja tokom 2011. godine, primjetno je da ih je bilo skoro pa duplo više od priča koje su se bavile drugim segmentima zaštite ili kršenja dječijih prava. Pregledavajući

<sup>145</sup> "Djeca ne smiju biti zanemarena", *Nezavisne novine*, 03.10.2011.; strana 9.

<sup>146</sup> "Za godinu procesuirano 12 maloljetnika", *Dnevni list*, 30.09.2011., strana 16.

<sup>147</sup> "Policijski čas za maloljetnike", *Nezavisne novine*, 16.11.2011., strana 10.

<sup>148</sup> "Djecu ponižavali i gurali im štapove u stražnjicu", *Dnevni avaz*, 21.12.2011., strana 16.

<sup>149</sup> "Roditelji čekaju direktorovu odluku", *Dnevni avaz*, 21.12.2011., strana 16.

"Iluzorno je misliti da u BiH nema očeva napasnika", *Dnevni avaz*, 21.11.2011., strana 9.

"Svako peto dijete seksualno zlostavljano", *Nezavisne novine*, 22.11.2011., strana 5.

"Socijalni radnik uhapšen zbog zlostavljanja dječaka", *Nezavisne novine*, 24.06.2011, strana 4.

<sup>150</sup> "Tisuće djece seksualno zlostavljano u sjemeništima", 17.11.2011., strana 24 i 25.

sadržaj, zaključeno je da su se događaji rijetko kada duplirali, pa možemo zaključiti ili da je broj slučajeva seksualnog zlostavljanja među djecom veći od broja slučajeva drugih kršenja prava djeteta ili da su domaći mediji zainteresovaniji za objavu ovakvih priča, ma koliko one bile neprijatne i neprihvatljive za čitaoca.

Pri objavljivanju ovih tekstova i pratećih fotografija redakcije su uglavnom poštovala čuvanje identiteta djece o kojima su novinari pisali, nisu objavljivali njihove fotografije, već su se u tekstovima mogli naći samo inicijali djeteta, a fotografije su bile tek ilustracije, a ne stvarni prikazi učesnika događaja.

Novinari su se koristili neutralnim rječnikom, bez pretjeranih kvalifikacija djela ili stavljanja neprihvatljivih naslovnih blokova.

## 12. EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA

U 2011. godini nastavila se ekonomska kriza koja je zahvatila svijet 2009. godine. U Bosni i Hercegovini su njene posljedice postajale očigledne iz mjeseca u mjesec na poljima rasta nezaposlenih, opštim padom standarda građana, smanjenom kupovnom moći, umanjenim stranim ulaganjima, velikim padom industrijske proizvodnje, pooštrenim kriterijumima banaka za dobijanje kredita za građane i privredu, kao i smanjenjem dotoka kapitala za pokretanje novih poslova u preduzećima i održavanje postojećih.

U ovakvim uslovima, bh. privreda bilježila je niz neuspješnih događaja, među kojima je nekoliko plijenilo medijsku, a potom i pažnju javnosti, i po nekoliko mjeseci tokom godine. Riječ je bila, prije svega, o rastu vrijednosti švajcarskog franka koji je sa sobom nosio povećanje rata kredita koji su bili vezani za ovu valutu.

Novine u BiH u svojim tekstovima su se detaljno bavili posljedicama ovih događaja – novinari su u razgovorima sa ekonomistima nudili javnosti moguća rješenja iz ovakvih situacija. U 2011. godini eskalirali su i problemi sa kojima su se suočavali žiranti koji su bili godinama varani od strane korisnika kredita i banaka. Okolnosti u kojima su se našli pošto su bili primorani da vraćaju velike sume novca za koji su garantovali, bile su tema mnogih medijskih priča u dnevnim i sedmičnim štampanim medijima u BiH.

Osim ovih, teme koje se godinama provlače kao neke od gorućih problema sa najvećim posljedicama u bh. privredi su privatizacije<sup>151</sup> i radnici koji su godinama suočeni sa prijetnjom otkaza, slanjem fabrike u stečaj<sup>152</sup> i njenim zatvaranjem.<sup>153</sup>

<sup>151</sup> “Kako je vrijednost “Krivaje” sa 300 srozana na 4,2 miliona KM, 18. juni 2011., Dnevni avaz, dodatak “Sedmica”, strane 12 i 13.

<sup>152</sup> “Nepoželjni stečajni upravnici”, 15.12.2011., Dnevni avaz, strana 19.

“Nismo čarobnjaci”, 10.06.2011., Oslobođenje, strana 4.

“Isplata plata ni na vidiku”, 16.08.2011., Nezavisne novine, strana 4.

<sup>153</sup> “Opet upitan status oko 2.000 radnika”, 16. i 17.04.2011., Nezavisne novine, strana 5.

Ovim temama su se češće bavili dnevni mediji, pokušavajući senzacionalnim najavama i tragičnim životnim pričama ljudi<sup>154</sup> etiketirati one koji su bili odgovorni za nastale situacije. U ovim temama i ovakvim pristupima prednjačili su novinari Avaza koji su, na direktan ili indirektan način, svu odgovornost prebacivali na vladajuće partije,<sup>155</sup> a zaključci u većini tekstova donošeni su bez glasa “druge strane” – osnovnog postulata novinarske profesije.

Istovremeno, pokušavajući javnosti predočiti nesreće u kojima su se našli pojedinci iz njihovih tema, novinari ovog dnevnika često su se bavili tzv. “human interest story”, pričama koje se tiču životne svakodnevice ljudi, opisujući njihove borbe i ugroženu egzistenciju.<sup>156</sup> Ovakvi tekstovi utiču na emocije čitalaca (jedan od radnika koji štrajkuju glađu u preduzeću Konjuh, a koji je nedavno pretrpio moždani udar, kaže: “Život i zdravlje sam dao za preduzeće, a sad nemam ništa”<sup>157</sup>), te otvaraju put osudi vlasti koje novinari Avaza jedino i neupitno smatraju odgovornima za događaje o kojima pišu.<sup>158</sup>

Imajući u vidu politički angažman vlasnika ove novine, te činjenicu da je prvim kandidovanjem na izborima u oktobru 2010. godine postao jedan od lidera opozicije – prvenstveno zagovarajući smanjenje nezaposlenosti i pokretanje velikih investicionih radova, analitičkim prosuđivanjem o sadržaju ove novine tokom 2011. godine zaključuje se da uređivačka politika Dnevnog avaza nesumnjivo ima za cilj da angažuje snage socijalnog nezadovoljstva u korist novog glasačkog tijela vlasnika novine. Zbog ovakvog odnosa snaga i interesa na političkoj sceni, čitanju tekstova o politici i ekonomiji u Avazu u ovoj analizi je bila poklonjena posebna pažnja, u odnosu na druge dnevne listove.

Sedmični listovi, za razliku od dnevnih, a zahvaljujući svojim specifičnostima koji novinaru daju vremena da se duže bavi izabranom temom i da je obrađuje na većem prostoru u novini, bili su iscrpniji u objašnjavanju ekonomskih trendova koji su dominirali u 2011. godini. Pod osnovanom pretpostavkom da je ovaj domen djelatnosti u svom izvornom obliku i u originalnim terminima većini čitalaca nejasan, novinari bh. sedmičnika su tokom godine kontinuirano pokušavali da kompleksne ekonomske odnose, uzroke i posljedice događaja koje imaju uticaja na svakog građanina ponaosob, pojednostave i kroz svoje tekstove objasne javnosti.<sup>159</sup>

“Radnici ostali na prinudnom odmoru”, 25.05.2011., Oslobođenje, strana 6.

<sup>154</sup> “Kocem smrskao glavu suparniku”, 16.11.2011., Dnevni list, strana 24.

“Kolcem ga izudarao nakon svađe oko žene i kredita”, 23.06.2011., Dnevni list, strana 23.

“Plaćući priznao da je ubica”, 15.11.2011., Nezavisne novine, strana 14.

<sup>155</sup> “Posljednji pokušaj za ostvarivanje prava”, 13.09.2011., Dnevni avaz, strana 13.

<sup>156</sup> “Borit ćemo se do kraja za zarađenu koru hljeba”, 15.09.2011., Dnevni avaz, strana 13.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> “Vijećnike SDA i SDP-a ne zanima Konjuh”, 14.09.2011., Dnevni avaz, strana 8.

<sup>159</sup> “Franak raste, dužnici tonu”, 11.08.2011., Slobodna Bosna, strana 44.



Tokom analiziranja napisa medija o temama ekonomije, primjetna su bila dva dominantna trenda: prvo, svi mediji, sa izuzetkom navedenog primjera dnevnog lista Avaz u izričitim slučajevima, pisali su neutralno o ovoj sferi društvenog djelovanja, bez zauzimanja stava ijednoj od strana. Drugo, na primjeru ove analize pokazala se tačnom tvrdnja da ekonomija u svojim dometima daleko nadrašta političke ciljeve. Naime, ekonomske teme, prije svih tema globalne ekonomske krize, problemi visoke stope nezaposlenosti i neimaštine u društvu, objedinila je medije za koje je prethodnim analizama utvrđeno da su u izvještavanju jasno podijeljeni po etnonacionalnim linijama.

Posmatrano kroz strukturu tekstova koji su objavljeni, novinarske zaključke koji su u njima plasirani i generalne ideje ponuđenih rješenja, ekonomija je bila vezivni faktor građana BiH i jedina tema sa čijim aspektima su se složili novinari i mediji oba entiteta i sva tri naroda.

---

“Švicarci prepušteni sami sebi”, 19.08.2011., Dani, strana 45.

“Kama(ta)sutra zaustavite franak”, 18.08.2011., Slobodna Bosna, strana 48.

“Akcija ‘Balon’ ”, 31.08.2011., Reporter, strane 20 i 21.

“Bez konkretnih mjera”, 24.08.2011., Reporter, strana 38.



# V

## *Ljudska prava u svijesti građana/ki Bosne i Hercegovine*

### **ISTRAŽIVANJE JAVNOG MNIJENJA O STANJU LJUDSKIH PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI: UPOREDNI PODACI ZA 2008. I 2011. GODINU**

#### **1. UVOD**

Ljudska prava kao univerzalna tekovina modernog društva zagwarantirana su svakoj osobi na ovom svijetu. Međutim, da bi ljudska prava zaista bila autentično i u potpunosti ispunjena moraju biti zaštićena sistemom, kao takva se moraju prelomiti kroz individualnu percepciju i postati dijelom vrijednosnog sistema individue i društva. Stoga istraživanja percepcije javnosti na nekom prostoru daju informacije svim zainteresiranim koliko određena društvena zajednica uopće zna što su ljudska prava, te kako oni doživljavaju aktivnosti u državi koje idu u korist ili na štetu ljudskih prava. Tek na osnovu objektivnih informacija u tome kako javnost percipira ljudska prava i što smatra ljudskim pravima mogu se donositi odluke vezane za reforme javnih politika i informiranje građana.

Građani saznaju i grade svoje mišljenje o ljudskim pravima uglavnom na osnovu informacija koje dobivaju iz medija, iz razgovora sa drugim osobama ili iz svog vlastitog primjera kada su im bila ugrožena ljudska prava. Unutar obrazovnog sistema učenici, osim na predmetima "Demokratija i ljudska prava" i na predmetima društveno – humanističke grupe, dobivaju skromna znanja i vještine vezane za poznavanje i zaštitu ljudskih prava. S druge strane, učestalost kršenja ljudskih prava i neadekvatno sankcioniranje čine da je građanstvo naviknuto na povrede ljudskih prava i da ne osjećaju nikakvu potrebu za građanskim djelovanjem kako bi se takva kršenja sankcionirala.

Na percepciju ljudskih prava i stavove prema ljudskim pravima (posebno manjina) utiču događaji koji se dese u određenim periodima, i to specifično interpretacije tih događaja i stavovi u okviru društvenih grupa kojima pojedinac pripada.

Na primjer pripadnost grupi koja je imala izrazito negativan stav prema nekom događaju koji je promovirao prava homoseksualca, a posebno ukoliko je to stav koji je bio i socijalno prihvaćen čini da se percepcija prava homoseksualaca dodatno radikalizira prema negativnom polu i suprotno. Upravo promjena na pitanju "Da li se krše prava homoseksualaca?" (gdje imamo povećanje od 5% onih koji misle da se njihova prava krše), te na pitanja o položaju žena u odnosu na muškarce (gdje također primjećujemo povećan senzibilitet javnosti), pokazuje da se javnim djelovanjem i inkriminiranjem ponašanja koja narušavaju nečija prava može postići i promjena u javnom mnijenju. Prema tome, u interpretaciji promjena koje su se desile u percepciji i stavovima građana prema ljudskim pravima između 2008. i 2011. godine treba imati na umu i (ne)događanja i interpretacije koje su doprinijele promjenama.

Ovo istraživanje ukazuje da bosanskohercegovačka javnost još uvijek ne poznaje dovoljno koncept univerzalnosti ljudskih prava. Prema odgovorima ispitanika njih oko 40% je u 2011. izjavilo da su ljudska prava stvar unutarnjeg uređenja države što svakako ukazuje na potrebu dodatne edukacije javnosti o univerzalnosti ljudskih prava.

Ljudi vide ono što ih boli, te zbog toga ne čudi podatak da su pravo na rad, ekonomska prava i pravo na jednakost pred zakonom ona koja su percipirana da se najmanje poštuju, a ono što se vidi da najviše ugrožava život građana vezano je za njihov ekonomski status i političke probleme.

Društvo u Bosni i Hercegovini je visoko tolerantno na nasilje što direktno i indirektno utiče i na objektivna kršenja ljudskih prava kao i opravdavanje ovih kršenja kao uspješne metode sankcioniranja. Tako oko 40% građana u BiH smatra da je dozvoljena upotreba sile kako bi se dobilo priznanje osumnjičenog za teško krivično djelo. Generalno, odgovori ispitanika na pitanja vezana za pravosudni sistem ukazuju da je potrebno više javnih kampanja i edukacija građana o strukturi i funkcioniranju pravosudnog sistema.

Pitanja koja su se bavila povjerenjem građana u javne institucije su u biti dala najzanimljivije odgovore. Građani nemaju puno povjerenja u javne institucije. Njih oko 40% smatraju da imamo loše sudije koji se ne razlikuju puno od političara. Ne vjeruju pretjerano ni printanim medijima. Oko 40% njih vjeruju i da su organizacije za zaštitu ljudskih prava plaćeničke ili besmislene organizacije. Posebno loše mišljenje građani imaju o sindikatima. Njih oko 22% vjeruju da su sindikati samo paravani za manipulacije, a njih 47% vjeruje da su loše organizirani i da slabo zastupaju interese građana. Vidimo da su se desile i promjene u percepciji političkog sistema. Veći procenat građana vjeruje da je višepartijski sistem samo formalan na što su sigurno uticali rezultati zadnjih općih izbora i svi događaji iza izbora. Javnost generalno nema puno povjerenja u političare i veliki broj njih vjeruje da oni ne zastupaju interese građana.

Veliki procenat građana ne poznaje ni svoja prava vezana za mobilnost i mogućnost protjerivanja sa teritorije BiH. Čak 38% građana misli da može napustiti teritoriju BiH samo uz dozvolu nadležnog organa, a njih čak 16% misli da građanin BiH može biti protjeran sa teritorije BiH ako je počinio krivično djelo.

Prema svemu navedenom može se konstatirati da priča o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini nikako nije zatvorena tema. Kako bi se moglo adekvatnije djelovati potrebno je u budućnosti provoditi komparativna istraživanja koja bi omogućila poređenje percepcije ljudskih prava i stepena povjerenja građana BiH sa drugim državama u regiji i Evropi. Samo tako se mogu donositi mjere aktivne politike zaštite ljudskih prava i povećanje informiranosti građana o univerzalnosti ljudskih prava i ravnopravnosti u njihovom ostvarivanju.

## 2. METODOLOGIJA

Istraživanje javnog mnijenja o stanju ljudskih prava sprovedeno je u dva navrata: prvo prikupljanje podataka urađeno je u periodu od 1. do 09. decembra 2008. na uzorku od 1101 ispitanika, a drugo prikupljanje podataka urađeno je u periodu od 30 septembra do 10 oktobra 2011 godine na uzorku od 996 ispitanika. Ispitanici su bili punoljetni građani Bosne i Hercegovine, a podaci su prikupljeni metodom anketiranja licem u lice (face-to-face). Ispitanici nisu samostalno popunjavali upitnik, već su odgovarali na pitanja koja im je čitao anketar.<sup>1</sup> Ovakva vrsta istraživanja, pokazala se najefikasnijom kod velikog broja pitanja, a jednako tako, ispitanici na pitanja odgovaraju u poznatom okruženju (njihovim domovima) pa su opušteniji i raspoloženi za iskren razgovor.

Prilikom kreiranja uzorka vodilo se računa o:

- broju stanovnika u entitetima;
- broju stanovnika u pojedinim regionima/ kantonima;
- veličini općina u pojedinim regionima/ kantonima;
- odnosu gradskog i seoskog stanovništva u entitetima;
- podjednakom broju muškaraca i žena
- o podjednakoj zastupljenosti sve tri nacije, naravno, ovisno o geografskom području u kojem je istraživanje rađeno.

<sup>1</sup> Terenski rad obavili su kontrolori i anketari Agencije Prime Communications iz Banje Luke.

Istraživanje<sup>2</sup> je obavljeno u slijedećim općinama:

### Republika Srpska

- **Region Banja Luka:** Banja Luka, Srbac, Laktaši, Kneževo, Mrkonjić Grad, Šipovo, Prnjavor, Kotor Varoš
- **Region Prijedor:** Prijedor, Novi Grad, Kozarska Dubica
- **Region Doboј:** Doboј, Modriča, Teslić, Petrovo
- **Region Bijeljina:** Bijeljina, Brčko, Ugljevik
- **Region Zvornik:** Zvornik, Vlasenica, Srebrenica
- **Region Istočna Republika Srpska:** Istočno Sarajevo, Pale, Višegrad
- **Region Hercegovina:** Trebinje, Ljubinje, Bileća

### Federacija BiH

- **Unsko-sanski kanton:** Bihać, Cazin, Kladuša
- **Tuzlanski kanton:** Tuzla, Banovići, Lukavac, Kalesija
- **Zeničko-dobojski kanton:** Zenica, Kakanj, Vitez, Maglaj
- **Srednjobosanski kanton:** Jajce, Travnik, Novi Travnik
- **Hercegovačko-neretvanski kanton:** Mostar, Čitluk, Jablanica
- **Zapadnohercegovački kanton:** Široki Brijeg
- **Kanton Sarajevo:** Centar, Ilidža, Novi Grad, Novo Sarajevo, Stari Grad, Vogošća
- **Kanton 10:** Tomislavgrad

Svi upitnici su predmet logičke kontrole, dok je 20% upitnika provjereno od strane Agencije i dodatnih 15% upitnika provjerava supervizor-kontrolor, bilo direktnim izlaskom na teren, zajedno sa anketarom, bilo telefonskom kontrolom.

<sup>2</sup> U prvom istraživanju provedenom 2008. godine je ispitano 500 ispitanika u 27 općina iz Republike Srpske, dok je iz Federacije Bosne i Hercegovine ispitano 601 ispitanik u 25 općina. U drugom istraživanju 2011. godine ispitano je 1000 ispitanika, i to 400 ispitanika u 20 općina Republike Srpske, te 600 ispitanika u 25 općina Federacije Bosne i Hercegovine.

## DEMOGRAFSKI PODACI

Tabela 1. Pol ispitanika

	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Muškarci</i>	566	51,4	489	49,1
<i>Žene</i>	535	48,6	507	50,9
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>

Tabela 2. Starost

	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Od 18 do 29 godina</i>	270	24,5	304	30,5
<i>Od 30 do 44 godine</i>	374	34,0	292	29,3
<i>Od 45 do 59 godina</i>	281	25,5	224	22,5
<i>Preko 60 godina</i>	171	15,5	170	17,1
<i>Odbija</i>	5	0,45	6	0,6
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>

Tabela 3. Obrazovanje

	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Osnovna škola</i>	119	11,8	108	10,9
<i>Zanat</i>	212	19,2	235	23,7
<i>Srednja škola četvrti stepen</i>	504	45,7	386	39,0
<i>Viša i visoka škola</i>	249	22,6	262	26,4
<i>Odbija</i>	17	1,5	5	0,5
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>

Tabela 4. Region u kome se vrši ispitivanje

	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Republika Srpska</i>	500	45,4	397	39,9
<i>Federacija BiH</i>	601	54,6	599	60,1
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>

Tabela 5. Tip naselja

	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Grad</i>	607	55,1	578	58,0
<i>Selo</i>	494	44,9	418	42,0
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>

Tabela 6. Ukupan mjesečni prihod cijele porodice

	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Do 250 KM</i>	194	17,6	37	3,7
<i>Od 251 KM do 500 KM</i>	207	18,8	156	15,7
<i>Od 501 do 1000 KM</i>	413	37,5	398	40,0
<i>Preko 1000 KM</i>	286	26,0	192	19,3
<i>Odbija</i>	1	,1	212	21,4
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>

Tabela 7. Vaša vjeroispovijest

	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Islamske</i>	413	37,5	440	44,2
<i>Katoličke</i>	212	19,3	160	16,1
<i>Pravoslavne</i>	467	42,4	365	36,6
<i>Neka druga</i>	9	,8	31	3,1
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>

Tabela 8. Koje ste nacionalnosti

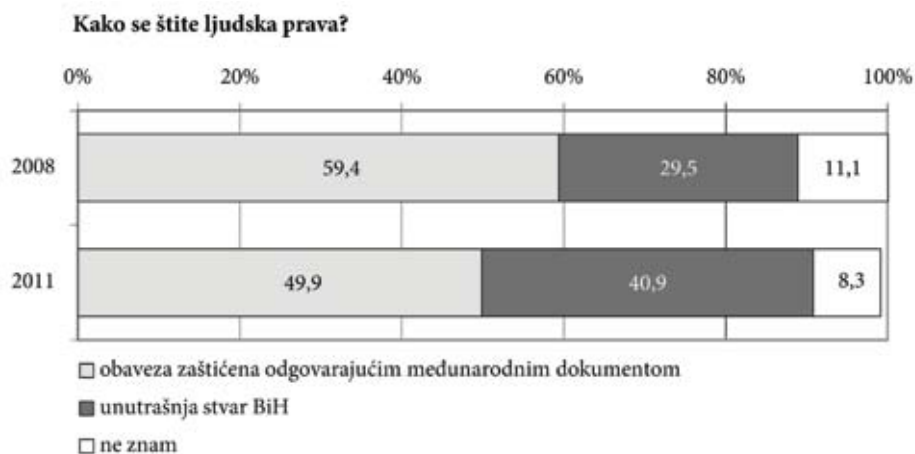
	2008		2011	
	Frekvence	%	Frekvence	%
<i>Hrvat</i>	201	18,3	167	16,8
<i>Bošnjak</i>	422	38,3	435	43,7
<i>Srbīn</i>	460	41,8	364	36,5
<i>Bosanac</i>	11	1,0		
<i>Nešto drugo</i>			8	,8
<i>Odbija</i>	7	,6	22	2,2
<b>Total</b>	<b>1101</b>	<b>100,0</b>	<b>996</b>	<b>100,0</b>



Ova studija sadrži i neka ograničenja koje postavlja uzorkovanje, tj. stratificiranje bez državnog popisa stanovništva. Podaci o istinskom odnosu muškaraca i žena, kao i podaci o starosnoj i nacionalnoj strukturi nisu dostupni, pa ostavljamo prostora za mogućnost da ova stratifikacija u potpunosti ne odgovara stanju u populaciji.

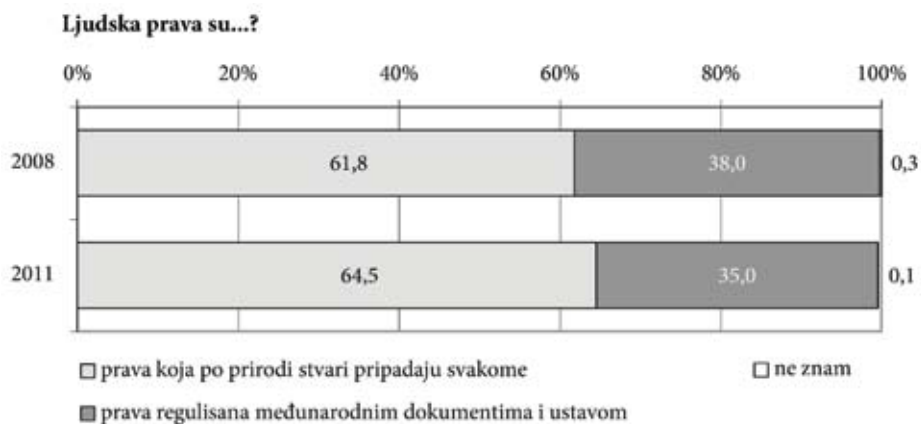
Nadalje, možemo primijetiti razlike u strukturi uzoraka iz 2008. i 2011. godine, npr. u već spomenutom odnosu muškaraca i žena. (2008. godine, 51,4%:48,6% i 2011. godine, 49,1%:50,9%). Također, dva uzorka se razlikuju i po kriteriju nivoa obrazovanja ispitanika, pa tako 2011. godine, u odnosu na 2008. godinu, primjećujemo da je u uzorak uključeno 3,8% više građana sa visokim obrazovanjem, a 6,7% manje građana sa završenom srednjom školom. Moguće je da su neke male razlike u dva mjerenja dobijene upravo iz ovakvih razloga.

## OSNOVNE FREKVENCE



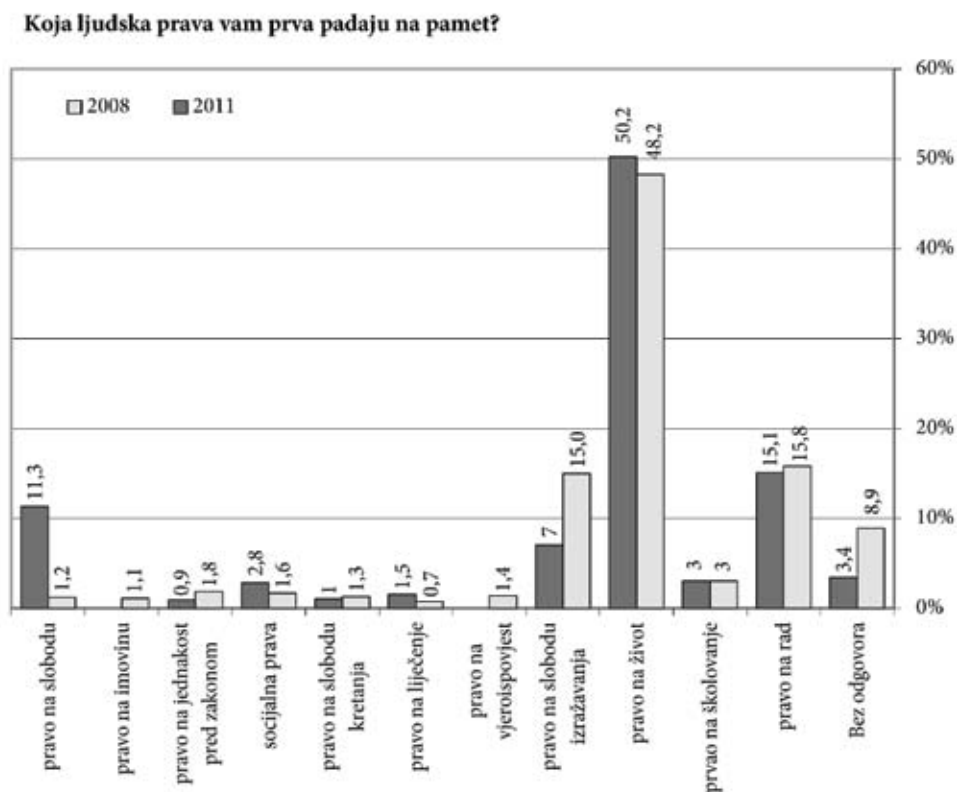
*Grafikon 1*

U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini je došlo do povećanja procenta ispitanika koji smatraju da je zaštita ljudskih prava u BiH unutrašnja stvar države, što svjedoči o velikom nepoznavanju činjenica o međunarodno pravnoj utemeljenosti ljudskih prava. Lošija informiranost u 2011. godini, u odnosu na 2008. godinu, govori da državne institucije odgovorne za pružanje informacija o principima i pravnoj utemeljenosti ljudskih prava nisu uspjeli obaviti posao koji im je povjeren.



Grafikon 2

U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini je došlo do blagog porasta uvjerenja građana BiH (oko 3%) da su ljudska prava tekovina svih ljudi, a ne nešto što je regulisano međunarodnim dokumentima ili ustavom.



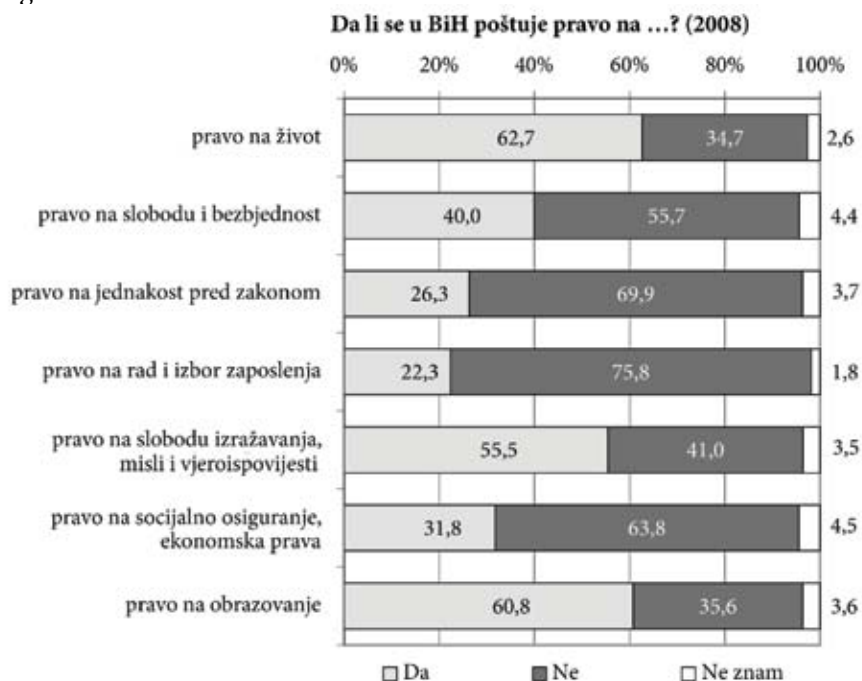
Grafikon 3

Ljudska prava koja prva padaju na pamet građanima BiH, u oba istraživanja, su: pravo na život, pravo na rad i pravo na slobodu izražavanja. U 2011. godini građani su istakli još jedno pravo, a to je pravo na slobodu.

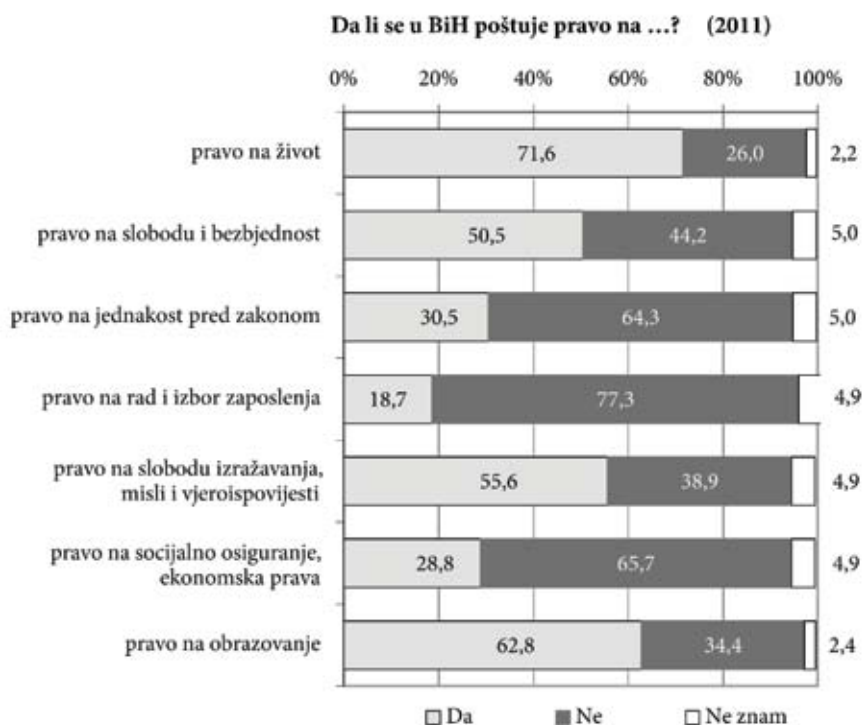
Rangirajte po važnosti 1 (najvažnije), 7 (najmanje važno) navedena ljudska prava po značaju		
	Prosjek 2008	Prosjek 2011
<i>pravo na život</i>		1.3
<i>pravo na slobodu i bezbjednost</i>	2.75	2.73
<i>pravo na jednakost pred zakonom</i>	4.03	4.02
<i>pravo na rad, izbor zaposlenja</i>	4.08	4.06
<i>pravo na slobodu izražavanja, misli i vjeroispovijesti</i>	5.29	5.2
<i>pravo na socijalno osiguranje, ekonomska prava</i>	5.37	4.99
<i>pravo na obrazovanje</i>	5.29	4.85

\*Što je vrijednost prosjeka manja to je određeno pravo važnije!

Generalno gledajući redoslijed važnosti pojedinih ljudskih prava u 2008. i 2011. godini je skoro istovjetan, kao i intenzitet. Rezultati su očekivani i većina ocjena pojedinačnih ljudskih prava se nisu promijenile između dva mjerenja, ali ono što je zanimljivo jeste da su građani Bosne i Hercegovine 2011. godine, prava na obrazovanje i socijalno osiguranje ocijenili znatno bolje, odnosno dali mu veću važnost u odnosu na 2008. godinu.

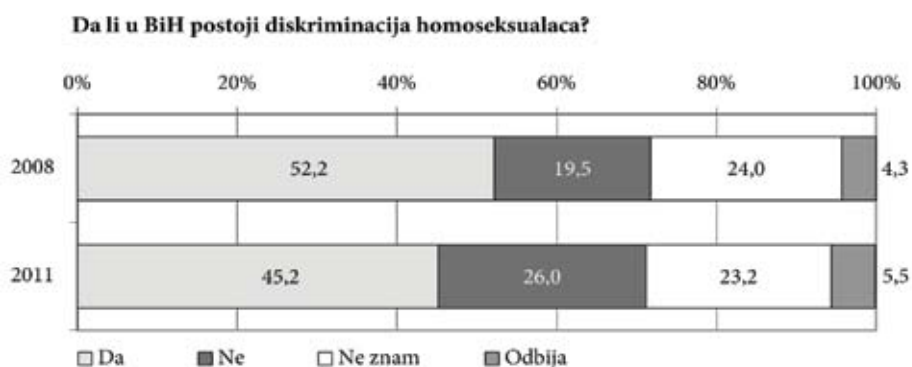


Grafikon 4



Grafikon 4a

Rezultati koje smo dobili 2011. godine, o poštivanju ljudskih prava u BiH, su veoma slični podacima koje smo dobili u istraživanju 2008. godine. Stiče se utisak da se prava koja su se najviše poštovala 2008. godine još više poštuju, a ona najmanje poštovana ljudska prava se jednako (ne)poštuju kao i 2008 godine.



Grafikon 5

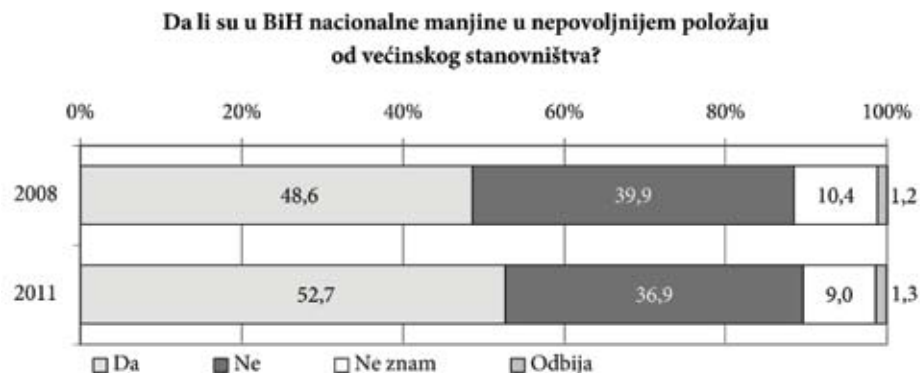
Prema mišljenju građana BiH u 2011. godini, diskriminacija homoseksualaca postoji, ali je procenat ispitanika koji to misle manji za 7% u odnosu na istraživanje iz

2008. godine. S druge strane zbrojeni procenat onih koji smatraju da nisu narušena prava homoseksualaca i onih koji to ne znaju iznosi 43,5% u 2008. godini i 49,2% u 2011. godini. Dakle, bilježimo porast od 5,7% iako su u periodu od 2008. do 2011. godine zabilježeni slučajevi grubog kršenja prava homoseksualaca, koji su i medijski bili vrlo eksponirani.



*Grafikon 6*

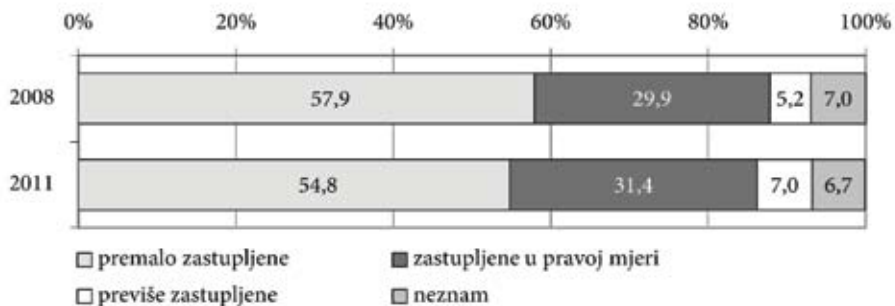
U 2011. godini došlo je do neznatnog porasta (3,5%) percepcije o nepovoljnom položaju žena u odnosu na muškarce prilikom zapošljavanja i napredovanja u poslu.



*Grafikon 7*

U 2011. godini došlo je do povećanja procenta ispitanika (oko 5%) koji smatraju da su nacionalne manjine u BiH u nepovoljnijem položaju u odnosu na konstitutivne narode. Ali ta brojka i dalje nije zadovoljavajuća, jer u 2008. godini 50,3%, a u 2011. godini 45,9% građana smatra da položaj nacionalnih manjina nije lošiji u odnosu na većinsko stanovništvo ili da ne znaju. Neosjetljivost na probleme statusa i društvenog položaja nacionalnih manjina je još uvijek prisutan.

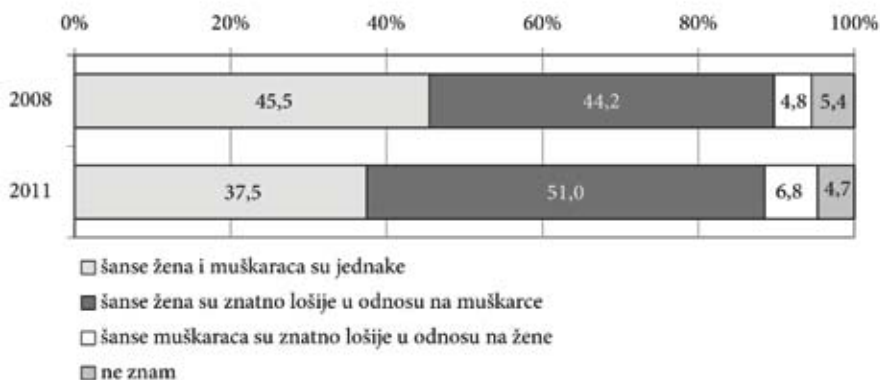
### Koliko su žene zastupljene u političkom životu BiH?



Grafikon 8

Sa tvrdnjom da su žene malo zastupljene u političkom životu BiH slaže oko 55% ispitanika iz BiH i nisu zabilježene velike promjene 2011. u odnosu na 2008. godinu.

### Prilikom zapošljavanja ...?

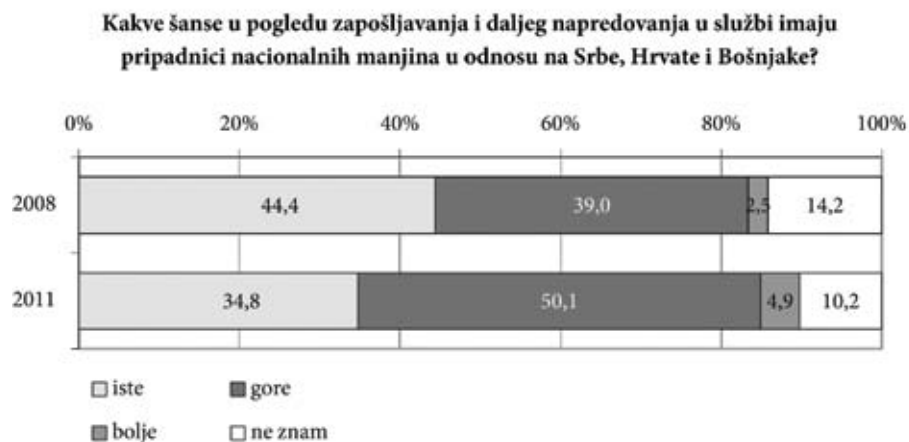


Grafikon 9

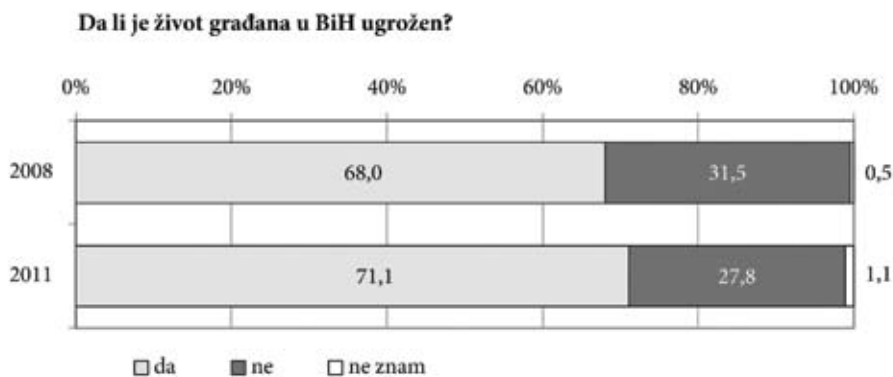
U odnosu na 2008. godinu vidljiv je porast procenata ispitanika (oko 7%) koji smatraju da su šanse žene, prilikom zapošljavanja, znatno lošije u odnosu na muškarca.

U 2011. godini došlo je do porasta broja građana BiH (oko 11%) koji smatraju da je napredovanje pripadnika nacionalnih manjina u službi teže nego pripadnicima konstitutivnih naroda. Radi se o osjetnom, ali nedovoljnom napretku. Ovi nalazi su konzistentni sa nalazima iz *grafikona 7*, što jasno ukazuje na veliki broj građana koji nisu svjesni istinskog položaja nacionalnih manjina u bosanskohercegovačkom društvu. Uprkos malom napretku u percepciji problema s kojim se susreću ove skupine

u 2011. godini i dalje 49,9% stanovnika smatra da nacionalne manjine imaju istu ili veću šansu napredovanja u službi ili da nije upoznata sa problemom.

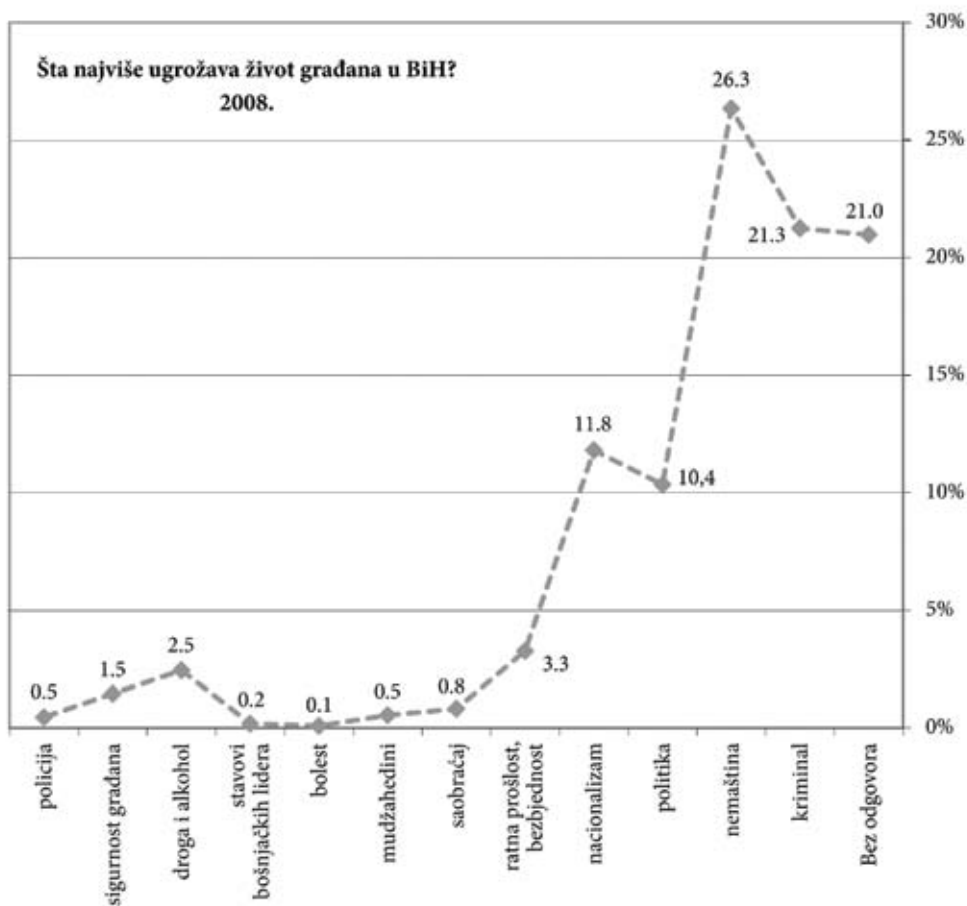


Grafikon 10



Grafikon 11

Oko 70% građana BiH smatra da im je život ugrožen i tu se rezultati iz 2008. godine, ne razlikuju od rezultata iz 2011. godine.



Grafikon 12

Prema mišljenju građana BiH u 2008. godini, životi su najviše bili ugroženi zbog:

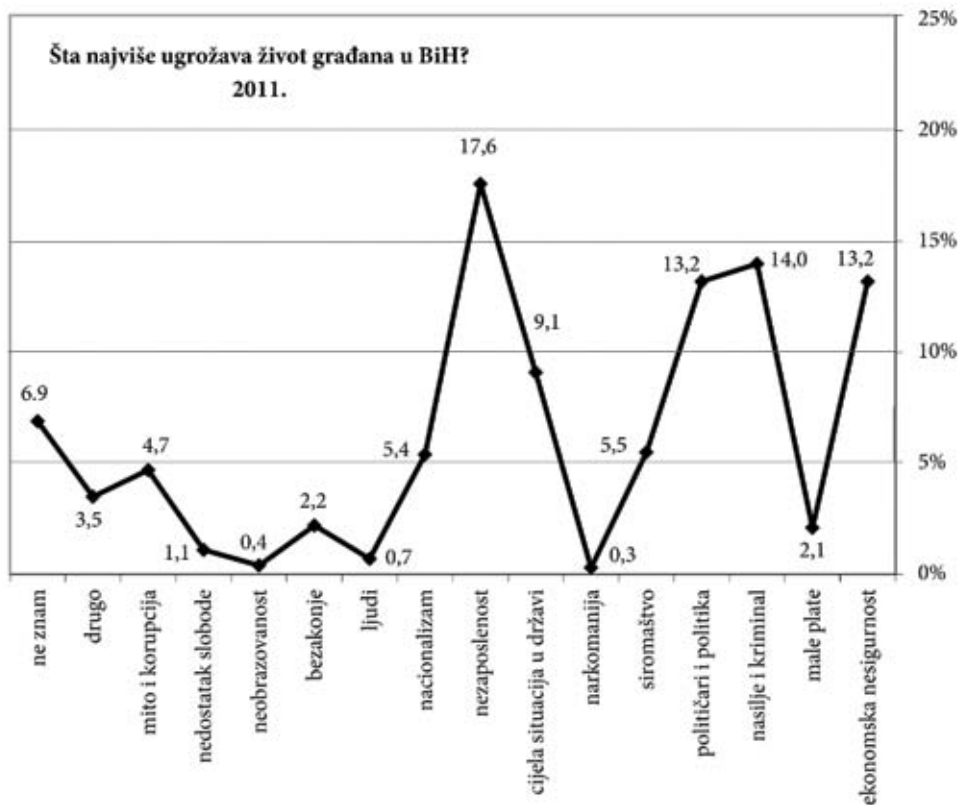
1. Neimaštine,
2. Kriminala,
3. Politike i
4. Nacionalizma.

U 2011. godini građani BiH procjenjuju da njihov život najviše ugrožava:

1. Nezaposlenost,
2. Nasilje i kriminal,
3. Ekonomska nesigurnost i
4. Političari i politika.

Kao što vidimo građani BiH smatraju da im skoro iste opasnosti prijete i ugrožavaju živote i 2008 i 2011. godine.





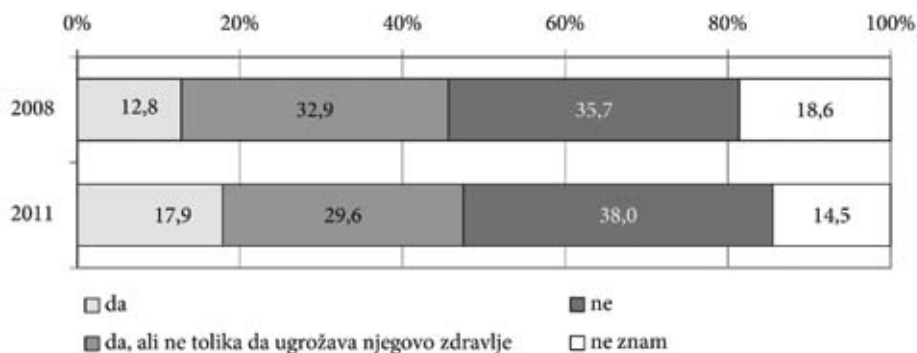
Grafikon 12a



Grafikon 13

Manje od 5% građana BiH, i 2008. i 2011. godine, smatra da postoji smrtna kazna u BiH. Iako se radi o malom procentu, zanimljivo je uočiti da i dalje postoje ljudi koji uopšte nisu upoznati niti sa osnovama pravnog sistema države u kojoj žive.

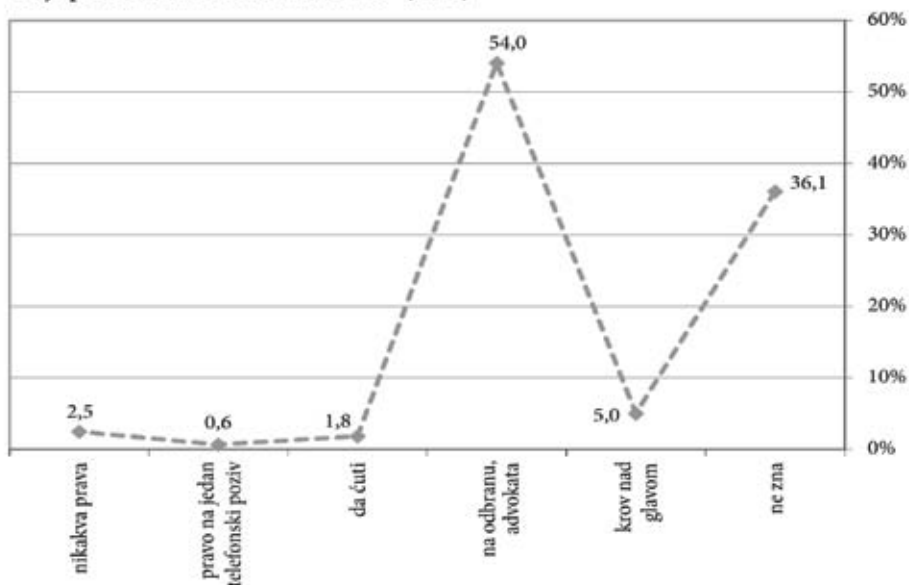
**Da li je, u našoj zemlji, radi dobijanja priznanja dozvoljena upotreba sile nad osumnjičenim za teško krivično djelo?**



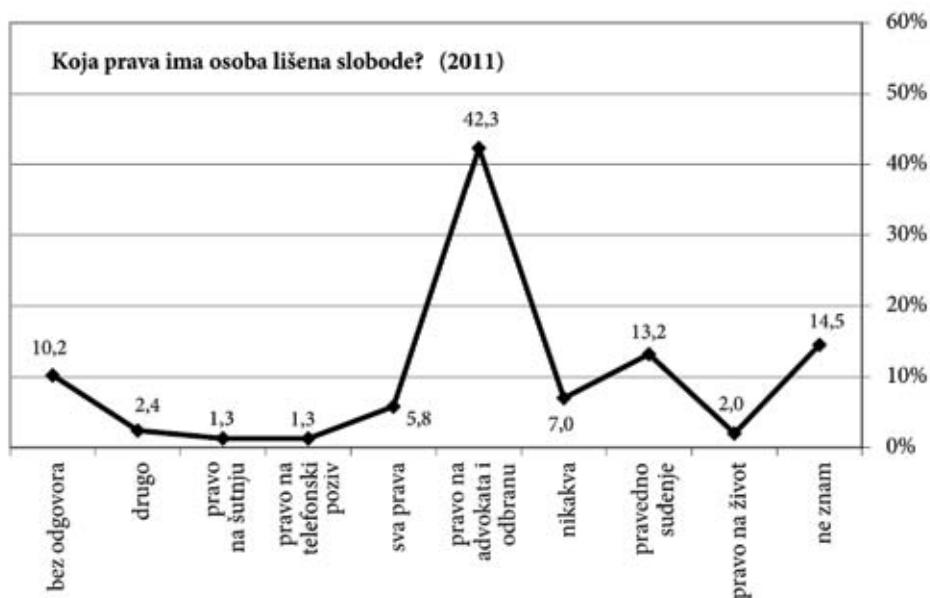
Grafikon 14

U odnosu na 2008. godinu raste procenat ispitanika, za oko 5%, koji smatraju daje upotreba sile dozvoljena na osumnjičenim za teško krivično djelo, ali je smanjen procenat ispitanika (za oko 4%) koji smatraju da je to dozvoljeno ali ako ne ugrožava zdravlje osumnjičenog. Primjećujemo da 45,7% u 2008. godini i 47,5% građana u 2011. godini smatra da je dozvoljeno fizički mučiti osumnjičenog za krivično djelo, što ukazuje da bosanskohercegovačko društvo zadržava status društva nasilja. Prag percepiranja ponašanja kao nasilnog je postavljen mnogo više u odnosu na zapadno-evropske zemlje.

**Koja prava ima osoba lišena slobode? (2008)**



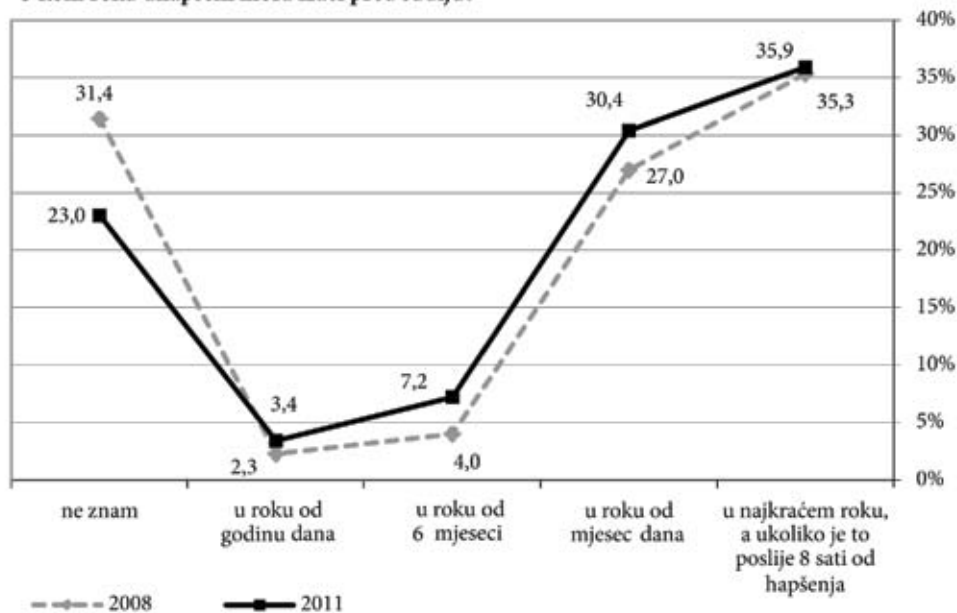
Grafikon 15



Grafikon 15a

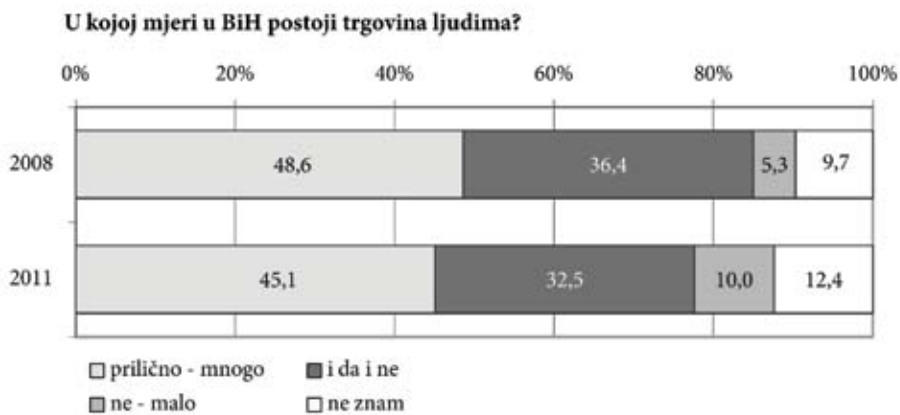
Pravo na odbranu je pravo koje su najviše istakli ispitanici u 2008. godini, kao i u 2011. godini. Takođe, u 2011. godini se ističe i pravo na pravedno suđenje.

**U kom roku uhapšeni mora izaći pred sudiju?**



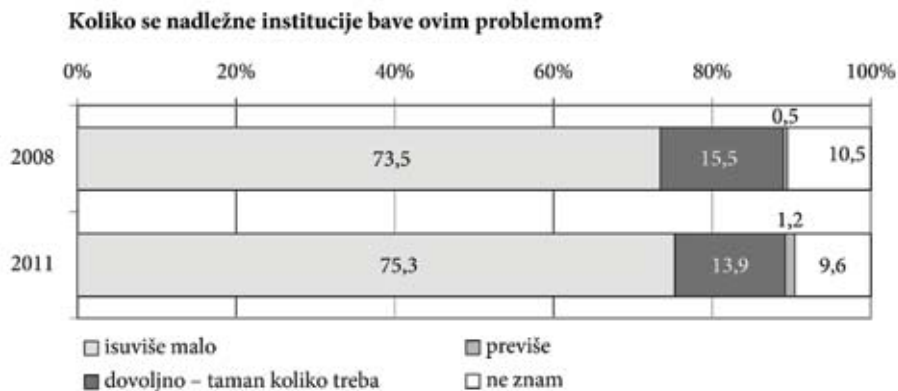
Grafikon 16

Najveći broj građana BiH (oko 35%) smatra da uhapšeni u najkraćem roku treba da bude izveden pred sudiju i dobijeni rezultati u 2011. godini su skoro isti sa rezultatima iz 2008. godine.



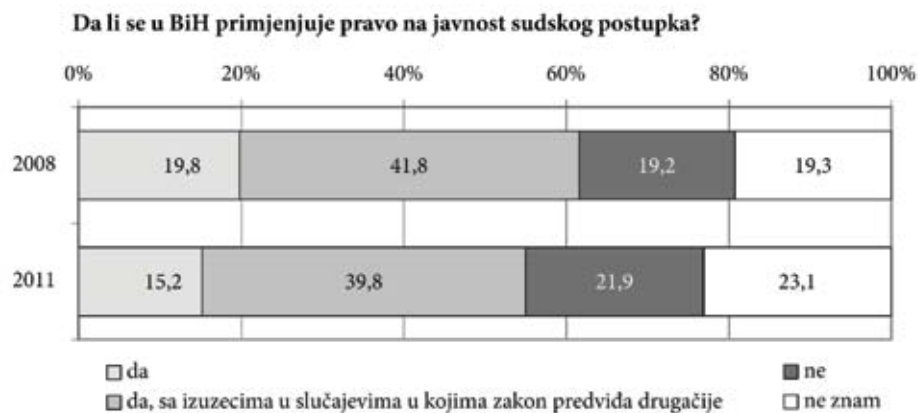
Grafikon 17

Procenat građana, u 2011. godini, koji vjeruju da u BiH postoji trgovina ljudima, je manji za oko 8% u odnosu na rezultate iz 2008. godine.



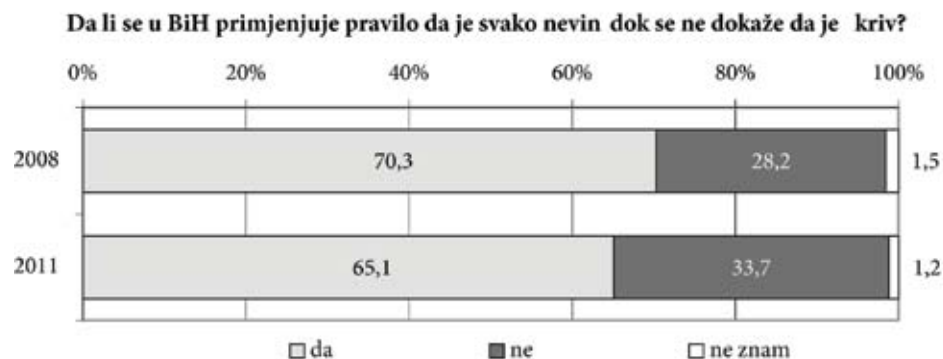
Grafikon 18

Prema mišljenju građana BiH institucije se malo bave problemom trgovine ljudima i taj procenat (oko 75%) je nepromijenjen u odnosu na 2008. godinu.



Grafikon 19

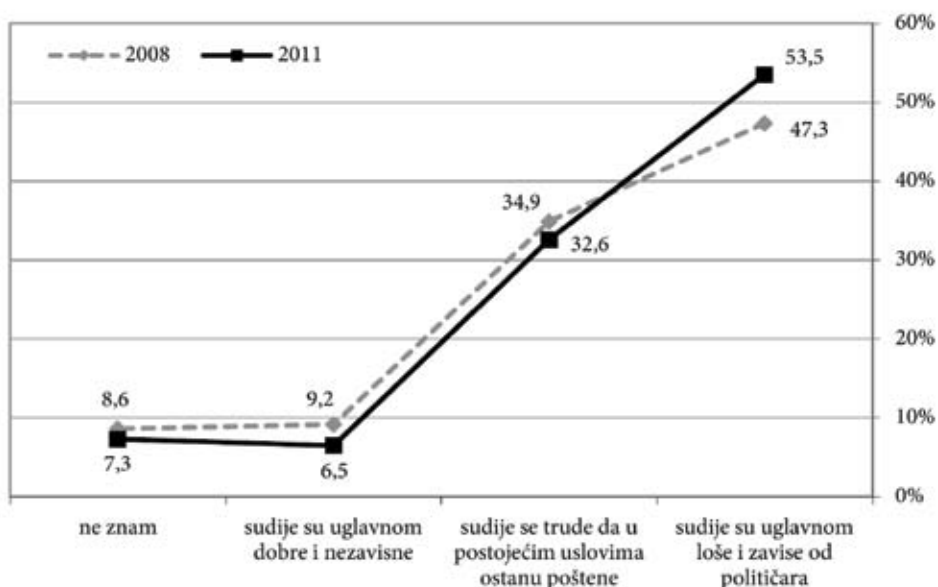
U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini je došlo do smanjenja procenata građana (oko 5%) koji su mišljenja da se u BiH promjenjuje pravo na javnost sudskog postupka.



Grafikon 20

Najveći broj građana BiH smatra da u BiH važi pravilo da je svako nevin dok se ne dokaže da je kriv, ali je taj procenat u 2011. godini manji za 5% u odnosu na 2008. godinu.

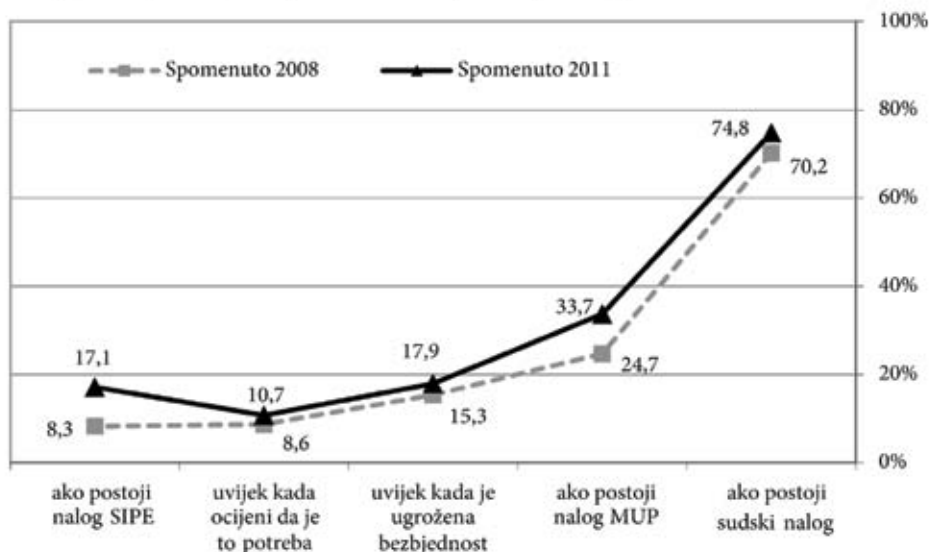
Šta mislite o sudijama koje danas sude na teritoriji BiH?



Grafikon 21

Mišljenje o sudijama građana BiH nije se mnogo promijenilo danas, u odnosu na 2008. godinu. Najveći broj građana misli da sudije rade loše i da su zavisni od političara, dok svaki treći ispitanik smatra da se sudije trude da dobro obavljaju svoj posao,

U kojim slučajevima policija može da izvrši pretres privatnog stana?



Grafikon 22

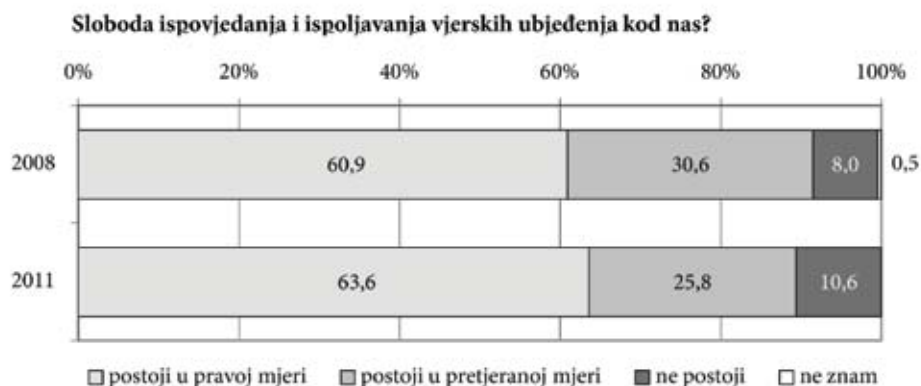
s obzirom na uslove u kojima djeluju. Nepovjerenje iskazano sudstvu, ali i državnim institucijama uopšte dovodi u pitanje kompletne temelje demokratskog društva. Jer da bi pojedinac aktivno doprinosio okolini i ulagao u društvo mora imati povjerenje u državne strukture. Spoznaja da nije jednak pred zakonom, te da njegova prava nisu zaštićena, ne doprinosi njegovom demokratskom ponašanju.

Odgovori na pitanje “U kojim slučajevima policija može da izvrši pretres privatnog stana?” se ne razlikuju u velikoj mjeri danas u odnosu na 2008. godinu.



Grafikon 23

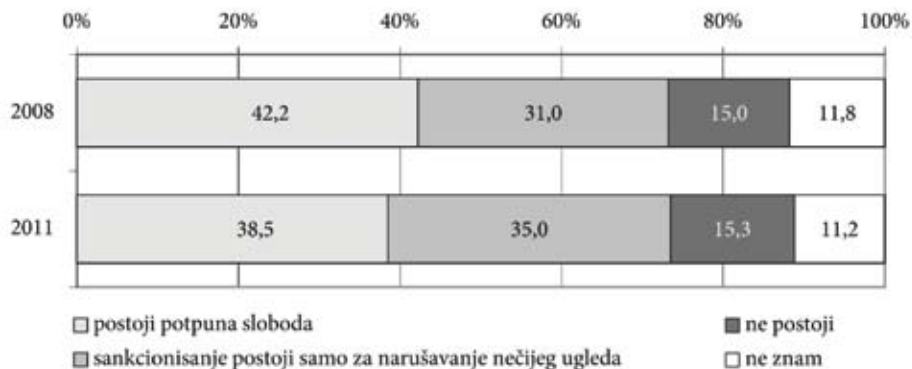
U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini raste broj ispitanika (za oko 6%) koji tvrde da otvaranje pisama i prisluškivanje telefona nije dozvoljeno ni pod kojim uslovima.



Grafikon 24

Sloboda izražavanja vjeroispovijesti postoji u pravoj mjeri prema mišljenju 60,9% ispitanika iz 2008. godine, a dobijeni rezultati u 2011. godini se ne razlikuju mnogo u odnosu na rezultate iz prethodnog istraživanja.

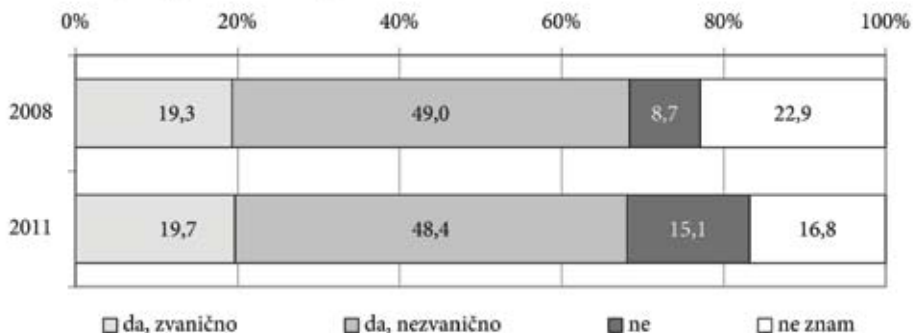
**Da li u BiH postoji sloboda širenja informacija i mišljenja?**



Grafikon 25

Mišljenje građana BiH o slobodi širenja informacija i mišljenja se 2011. godine nije mnogo promijenilo u odnosu na 2008. godinu. Generalno mišljenje je da sloboda mišljenja i širenja informacija postoji u zadovoljavajućoj mjeri.

**Da li postoji cenzura štampe?**

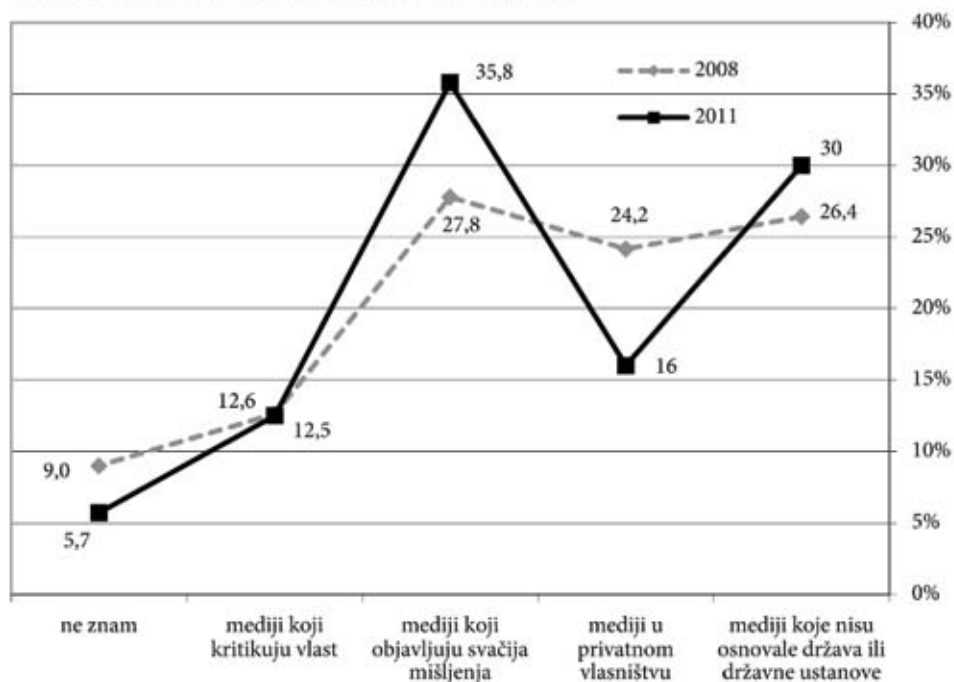


Grafikon 26

Mišljenje građana BiH o cenzuri štampe danas je skoro nepromijenjeno u odnosu na 2008. godinu. Ipak moramo da naglasimo da je procenat građana koji smatraju da nema cenzure štampe porastao u 2011. godini, u odnosu na 2008. godinu, za oko 7%. Iz *grafikona 25* možemo primijetiti da građani smatraju da imaju slobodu da javno iznose svoje mišljenje. Ali, kada je riječ o pisanim medijima, građani su 2008. godine iskazali veliku sumnju u informacije koje im se prezentiraju, a ta sumnja je prisutna i 2011. godine.

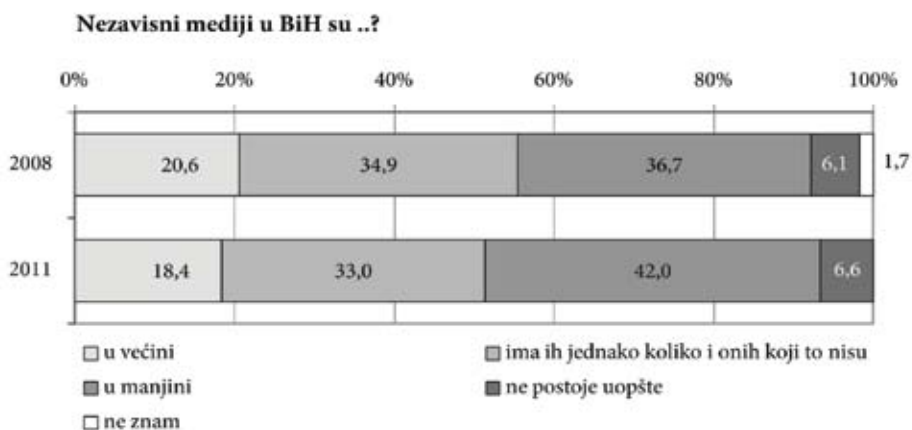


## Šta se danas podrazumijeva pod nezavisnim medijima?



Grafikon 27

Mišljenje građana o nezavisnosti medija danas se znatno promijenilo u odnosu na 2008. godinu. U 2011. godini se bilježi rast ispitanika, za oko 8%, koji tvrde da su nezavisni mediji oni koji objavljuju svačije mišljenje, dok je za 8% manji procenat ispitanika koji pod nezavisnim medijima podrazumijevaju medije koji su u privatnom vlasništvu. U periodu od 2008. do 2011. godina u svijetu medija došlo je do privatizacije štampanih medija kao i ekspanzije web portala, ali ujedno i poklonika web informacijskog prostora. Web portali omogućavaju objavljivanje svakojakih vijesti, kao i mišljenja pojedinaca, u čijem se slučaju ne posvećuje dovoljno pažnje relevantnosti objavljenih vijesti i mišljenja, odnosno komentara. U 2011. godini 35,8% ispitanika smatra da su upravo nezavisni mediji oni mediji koji objavljuju svačija mišljenja.



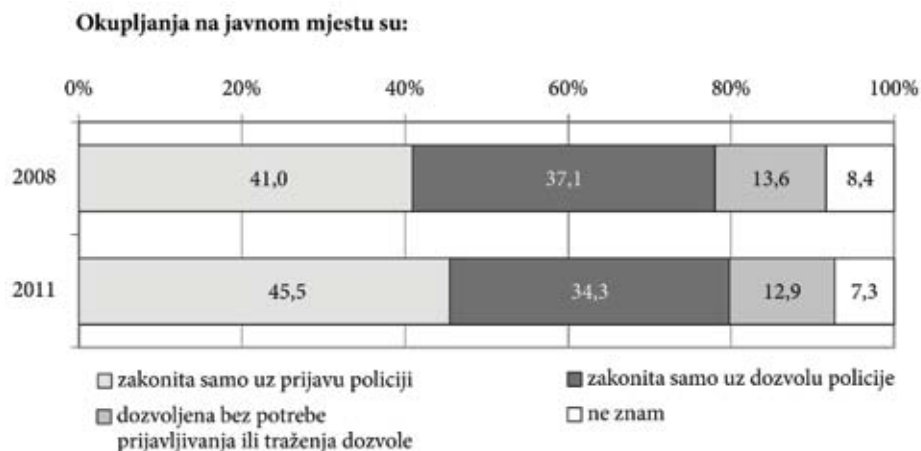
Grafikon 28

U odnosu na 2008. godinu u 2011. godini raste procenat (oko 6%), građana koji misle da su nezavisni mediji u BiH manjini.



Grafikon 29

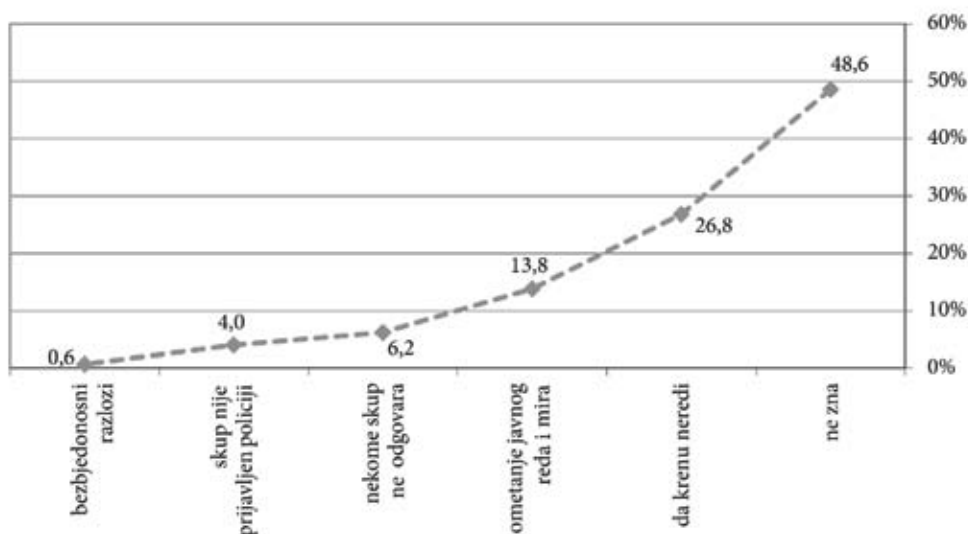
U odnosu na 2008. godinu u 2011. godini raste procenat (oko 6%), građana koji smatraju da su organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava korisne, dok procenat onih koji smatraju da je njihovo djelovanje besmisleno smanjeno za oko 5%. Na osnovu ovih rezultata može se zaključiti da građani nemaju povjerenja u državne institucije, kao ni u institucije koje se bave zaštitom osnovnih ljudskih prava, a to se prvenstveno odnosi na institucije koje su od krucijalnog značaja za uspostavljanje demokratskog uređenja bh. društva. Broj ispitanika koji smatra da su organizacije za zaštitu ljudskih prava besmislene organizacije u 2011. godini je 24%, što je za 5,5% manje u odnosu na 2008. Ukupno 21,2% ispitanika je odgovorilo da su te organizacije plaćeničkog karaktera. Na osnovu ove analize, gdje je procentualno većina negativno odgovorila, dolazi se do zaključka o nepovjerenju u institucije.



Grafikon 30

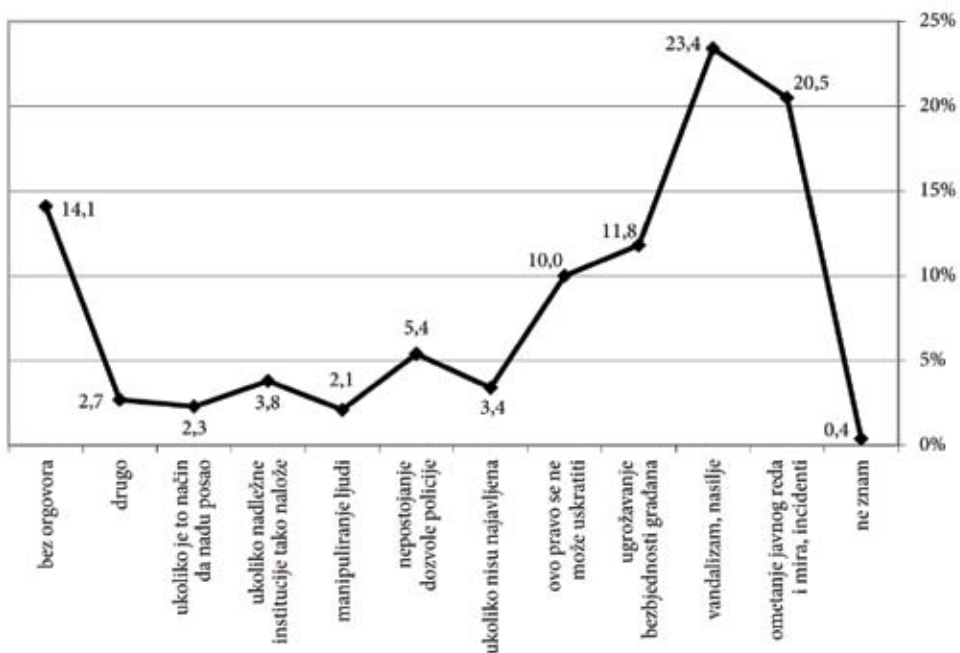
Rezultate koje smo dobili 2011. godine na pitanje “Okupljanja na javnom mjestu su...” veoma su slična rezultatima iz 2008. godine. Poznavajući prethodna iskustva tokom okupljanja na javnom mjestu, ispitanici su u skladu s tim i odgovorili na postavljeno pitanje. U 2011. godini 45,5% ispitanika smatra da je za okupljanje na javnom mjestu potrebna prijava u policiji što je za 4,5% više nego u prethodnom istraživanju, kao što i 34,3% ispitanika smatra da je okupljanje moguće uz dozvolu policije što je za 2,8% manje u odnosu na 2008.

**Razlog za uskraćenje prava na mirno okupljanje može biti? (2008)**



Grafikon 31

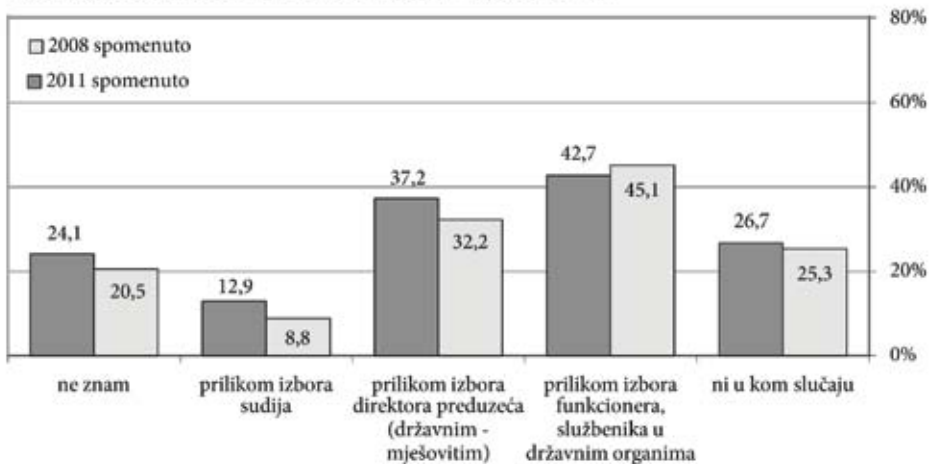
Razlog za uskraćenje prava na mirno okupljanje može biti? (2011)



Grafikon 31a

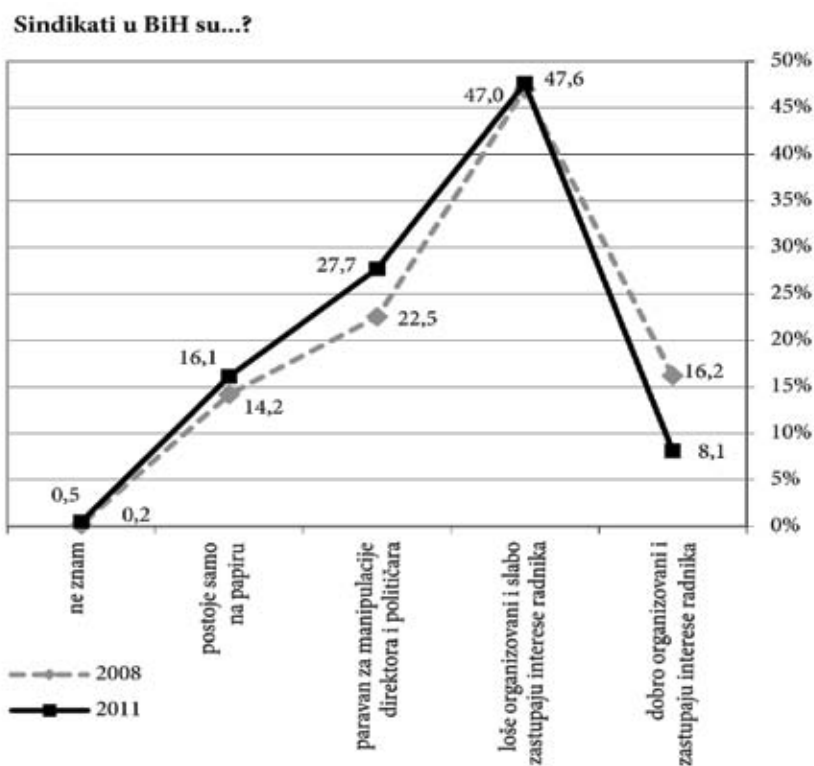
Na osnovu analize *grafikona br. 31 i 31a*, gdje su rezultati iz 2008. i 2011. godine vrlo slični i poznavajući prethodna iskustva tokom okupljanja na javnom mjestu u ovom vremenskom periodu, ispitanici su kao najznačajniji razlog za uskraćivanje prava na mirno okupljanje naveli ometanje javnog reda i mira i incidente (20,5%), vandalizam i nasilje (23,4%), kao i ugrožavanje bezbjednosti građana (11,8%).

Kada se, po zakonu, traži članstvo u nekoj vladajućoj stranci?



Grafikon 32

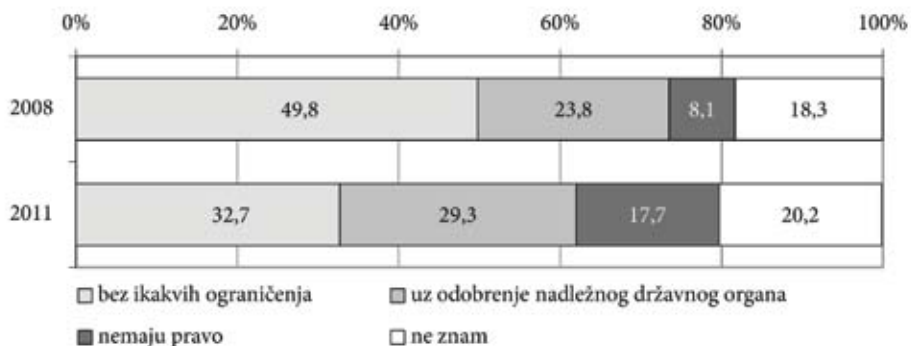
Na pitanje “Kada se, po zakonu, traži članstvo u nekoj vladajućoj stranci?” dobili smo odgovore koji se međusobno ne razlikuju mnogo bez obzira da li su rađeni 2008. ili 2011. godine. Ovi rezultati su proizvod nepovjerenja bh. društva u sudstvo i objektivnost nadležnih organa. Kao što je naznačeno u samom grafikonu gdje su ispitanici (12,9%) naveli da se po zakonu, pri izboru sudija, traži članstvo u nekoj od vladajućih stranaka. Nedostatak povjerenja građanstva u sudstvo je nemogućnost funkcionisanja demokratskog uređenja u državi.



Grafikon 33

Percepcija sindikata iz 2008. godine, se nije mnogo promijenila ni u 2011. godini. Na osnovu ovih rezultata se može zaključiti da se ne poštuju osnovna prava radnika, odnosno da radnici nemaju povjerenje u sindikate i da sindikati kao takvi nisu u službi radnika. Broj ispitanika koji je odgovorio da su sindikati loše organizovani i da slabo zastupaju interese radnika je 47,6%, što je približno isti rezultat kao u 2008. godini. Ovaj grafikon oslikava realno stanje prava radnika i nezadovoljstva u BiH, kao i procenat nezaposlenih.

**Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da objavljuju knjige i pohađaju škole na maternjem jeziku?**

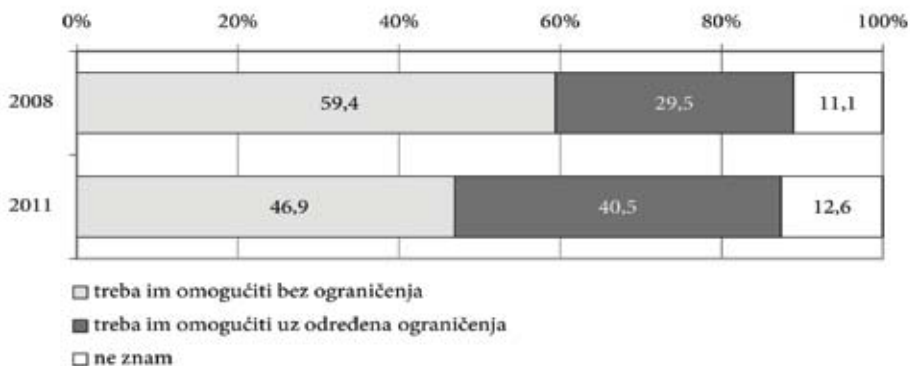


*Grafikon 34*

Prema mišljenju ispitanika u 2011. godini nacionalnim manjinama se smanjuju prava na objavljivanje knjiga ili na nastavu na maternjem jeziku. Posebno je porastao procenat ispitanika, za oko 9%, koji nedvosmisleno tvrde da manjine nemaju ova prava.

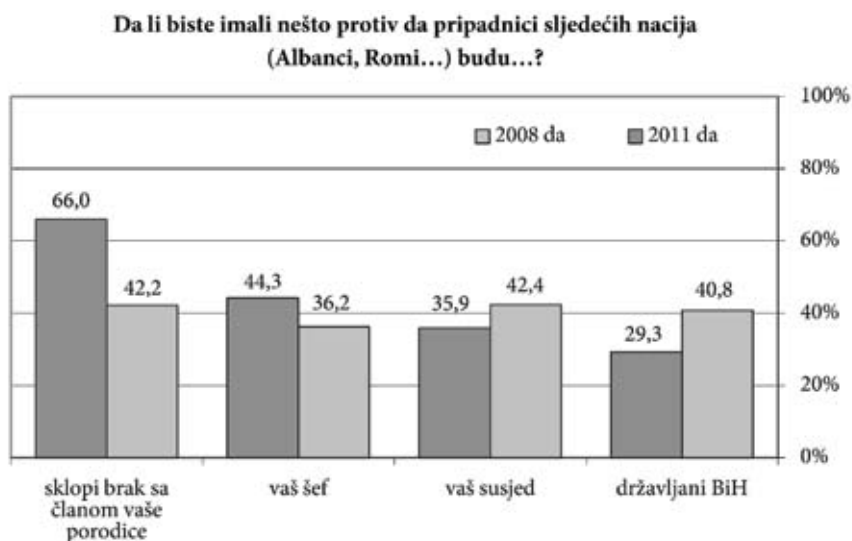
U 2011. dva puta više ispitanika u odnosu na 2008., odgovorilo je da nacionalne manjine nemaju pravo da objavljuju knjige i pohađaju škole na maternjem jeziku, što je poražavajući rezultat. Na osnovu analize odgovora ispitanika koji smatraju da je objavljivanje knjiga i pohađanje škole na maternjem jeziku moguće jedino uz odobrenje nadležnog državnog organa (29,3%) i ispitanika koji smatraju da ne postoji pravo na objavljivanje knjiga na jeziku manjina kao i pohađanju škole, moguće je uočiti diskriminatorski položaj nacionalnih manjina i radikalizacije problema njihovog statusa.

**Kakav je vaš lični stav u pogledu prava na objavljivanje knjiga i pohađanja škole manjina na materinjem jeziku?**



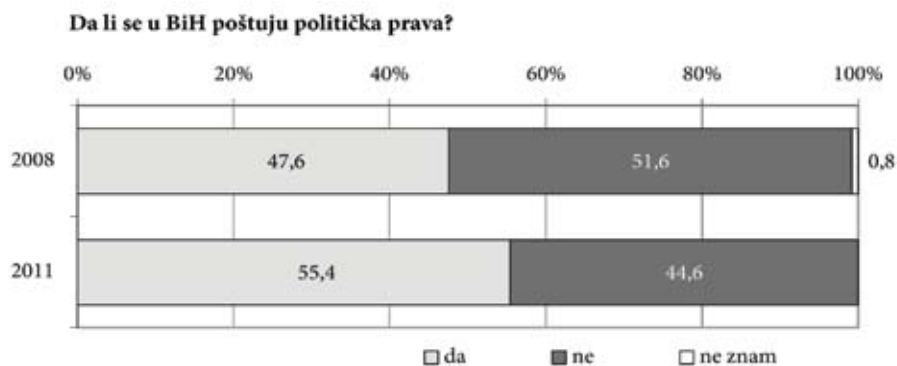
*Grafikon 35*

U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini je evidentan porast procenta ispitanika (za oko 11%) koji tvrde da nacionalnim manjinama treba omogućiti objavljivanje knjiga i pohađanje škole na maternjem jeziku, dok se smanjuje procenat onih koji tvrde da treba ukinuti sva ograničenja za nacionalne manjine.



Grafikon 36

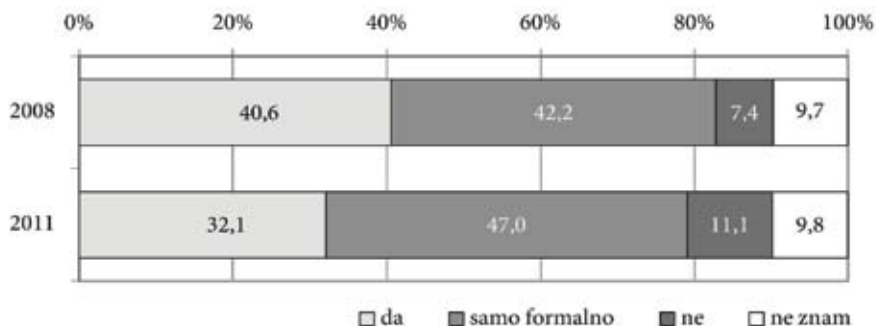
U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini dolazi do povećanja etničke distance, naročito sa porastom bliskosti ponuđenih socijalnih odnosa.



Grafikon 37

U odnosu na 2008. godinu, ispitanici iz 2011. godine u većem procentu (za oko 8%) smatraju da se u BiH poštuju politička prava?

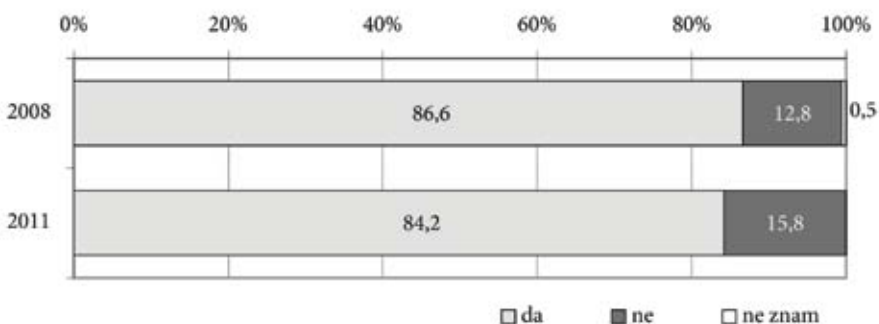
**U BiH postoji višepartijski sistem isti kao i u zemljama zapada?**



Grafikon 38

U odnosu na 2008. godinu, raste procenat ispitanika koji tvrde da u BiH samo formalno postoji višepartijski sistem kao na zapadu (5%), dok se za 8% smanjio broj onih koji tvrde da takav oblik višepartijskog sistema postoji.

**Gradani imaju pravo da biraju svoje predstavnike u organima vlasti?**

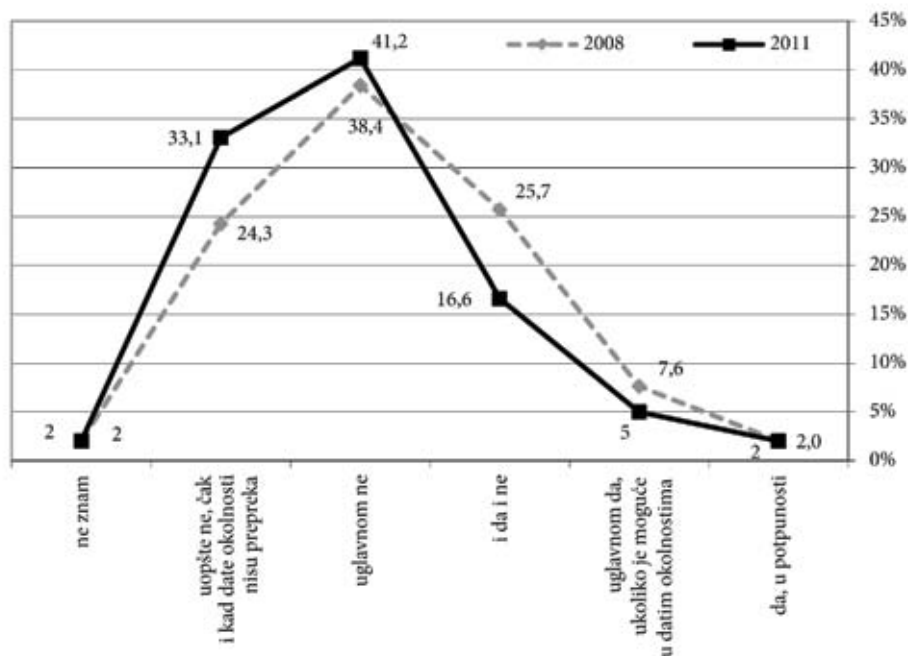


Grafikon 39

Gradani imaju pravo da biraju svoje predstavnike u organima vlasti (oko 85%), i taj procenat je približno isti u 2011. godini, kao i 2008. godine.



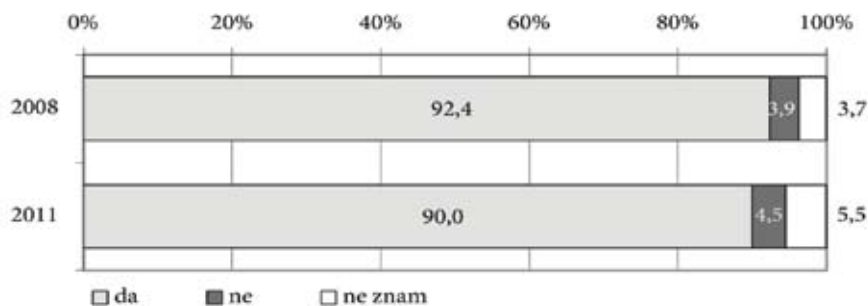
Da li izabrani predstavnici zastupaju interese koje su propagirali u predizbornim kampanjama?



Grafikon 40

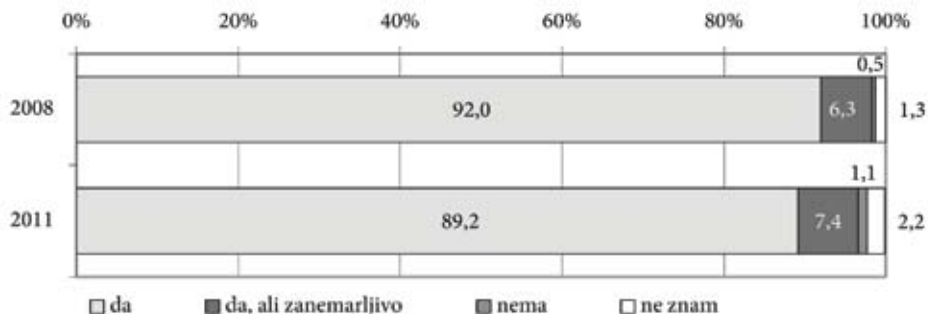
Ispitanici smatraju da izabrani predstavnici uglavnom ne zastupaju interese koje su propagirali u predizbornim kampanjama (41,2%), niti da zastupaju interese kada date okolnosti nisu prepreke (33,1%). Na osnovu dobijenih odgovora uočava se porast nepovjerenja građanstva u institucije i nadležne organe, kao i nezadovoljstva radom izabranih predstavnika.

Nasilje nad ženama i djecom u BiH je zakonom kažnjivo?



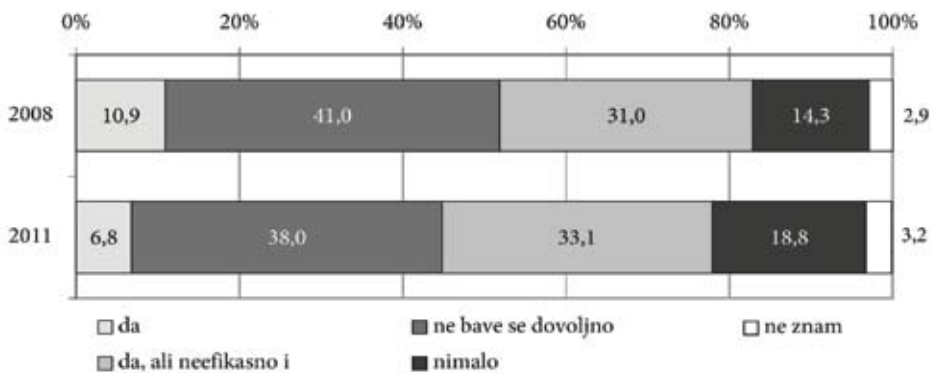
Grafikon 41

**Da li u BiH ima pojava nasilja nad ženama i djecom?**



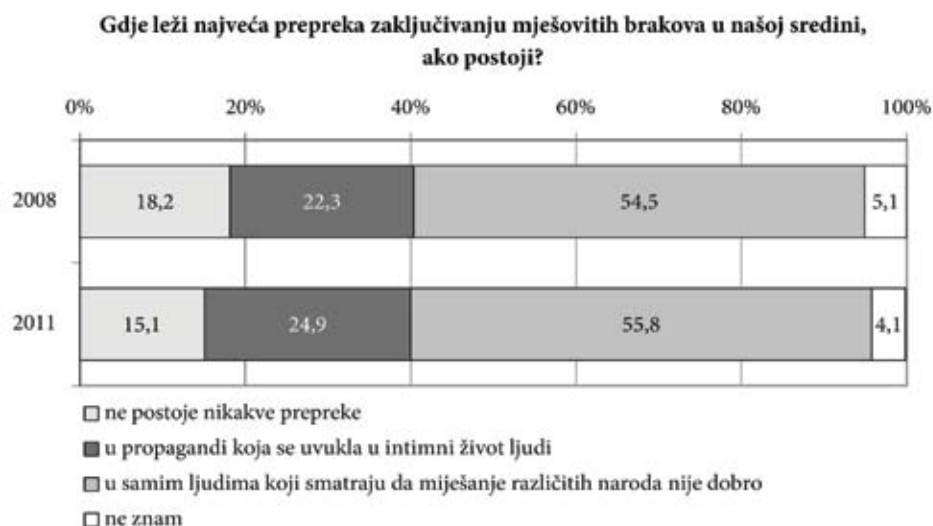
Grafikon 42

**Da li se država i njene institucije bave ovim problemom?**



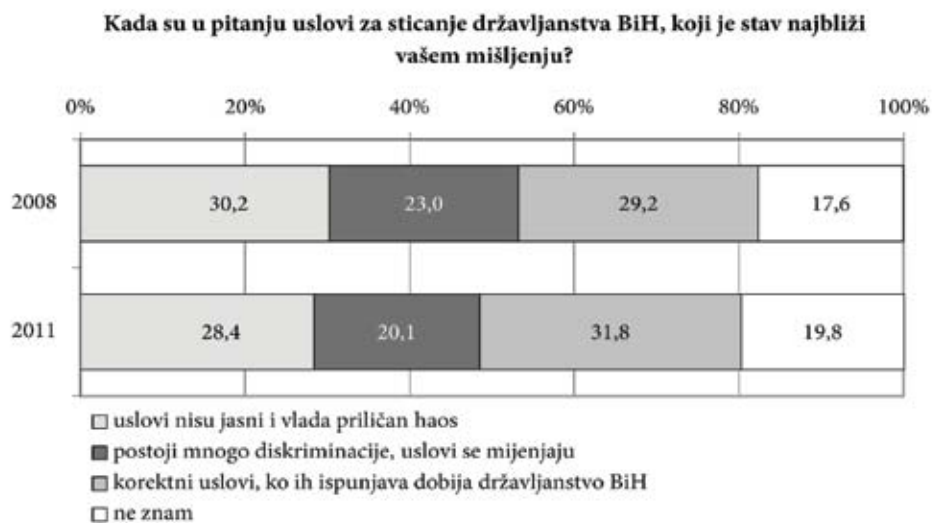
Grafikon 43

Rezultati iz 2008. godine se ne razlikuju u velikoj mjeri od rezultata dobijenih 2011. godine, a generalni zaključak je da se država i njene institucije ne bave u dovoljnoj mjeri problemom nasilja nad djecom i ženama.



Grafikon 44

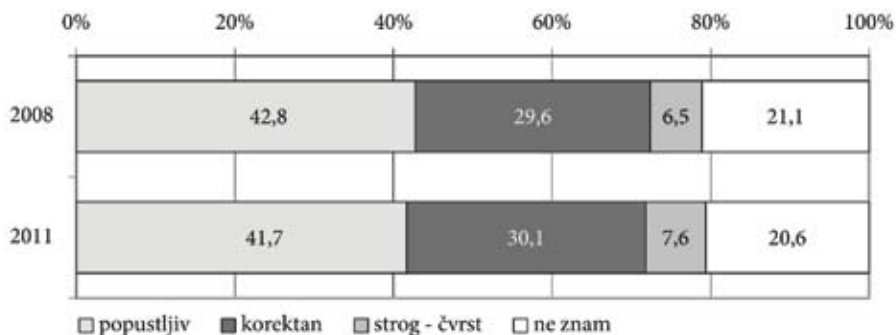
Rezultati iz 2008. godine se ne razlikuju u velikoj mjeri od rezultata dobijenih 2011. godine, a generalni zaključak jeste da je problem u samim ljudima koji na multietničke brakove gledaju sa neodobravanjem.



Grafikon 45

Mišljene građana o uslovima za sticanje BiH državljanstva se ne razlikuju u velikoj mjeri danas u odnosu na 2008. godinu.

Odnos države prema (izbjeglicama, azilantima...)  
u pogledu državljanstva je...?

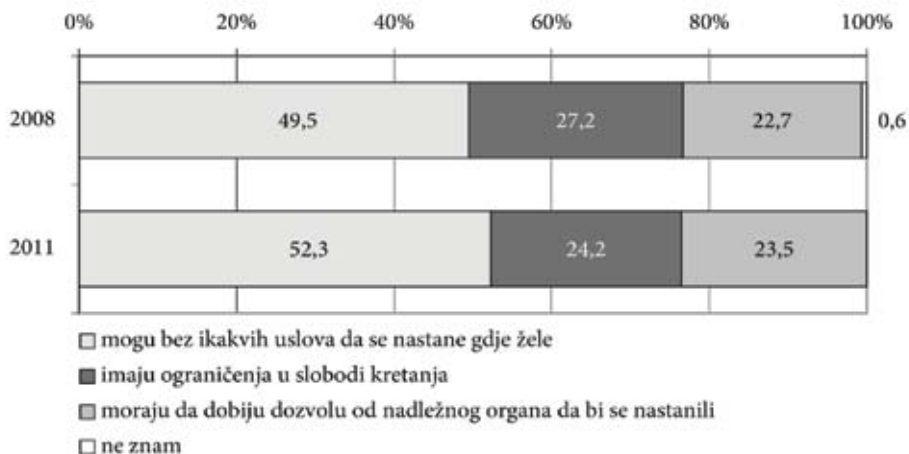


Grafikon 46

Percepcija odnosa države prema izbjeglicama i azilantima kada je riječ o dodjeli državljanstva se nije promijenila 2011. godine, u odnosu na 2008. godinu. Najveći broj ispitanika (oko 41%) smatra da je taj odnos popustljiv.

Prema rezultatima istraživanja iz 2008. i 2011. godine najveći broj građana BiH tvrdi da bez bilo kakvih ograničenja mogu da se nastane gdje god žele na teritoriji BiH. Dobijeni rezultati u oba istraživanja su veoma slični.

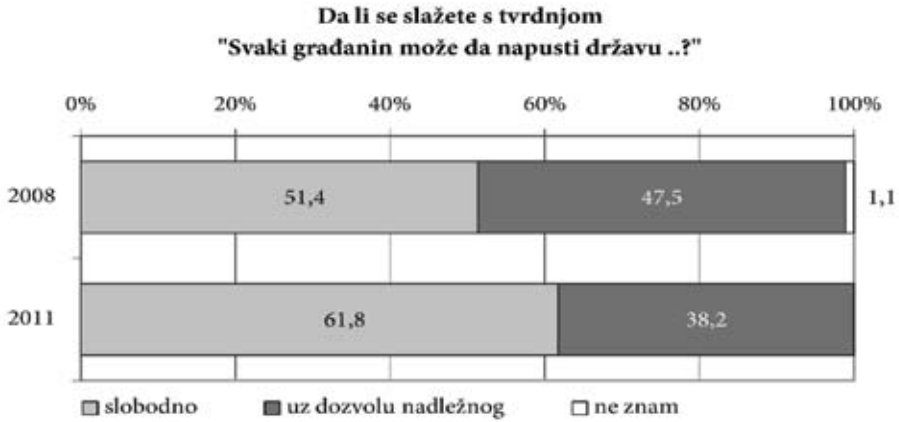
Gradani BiH ...?



Grafikon 47

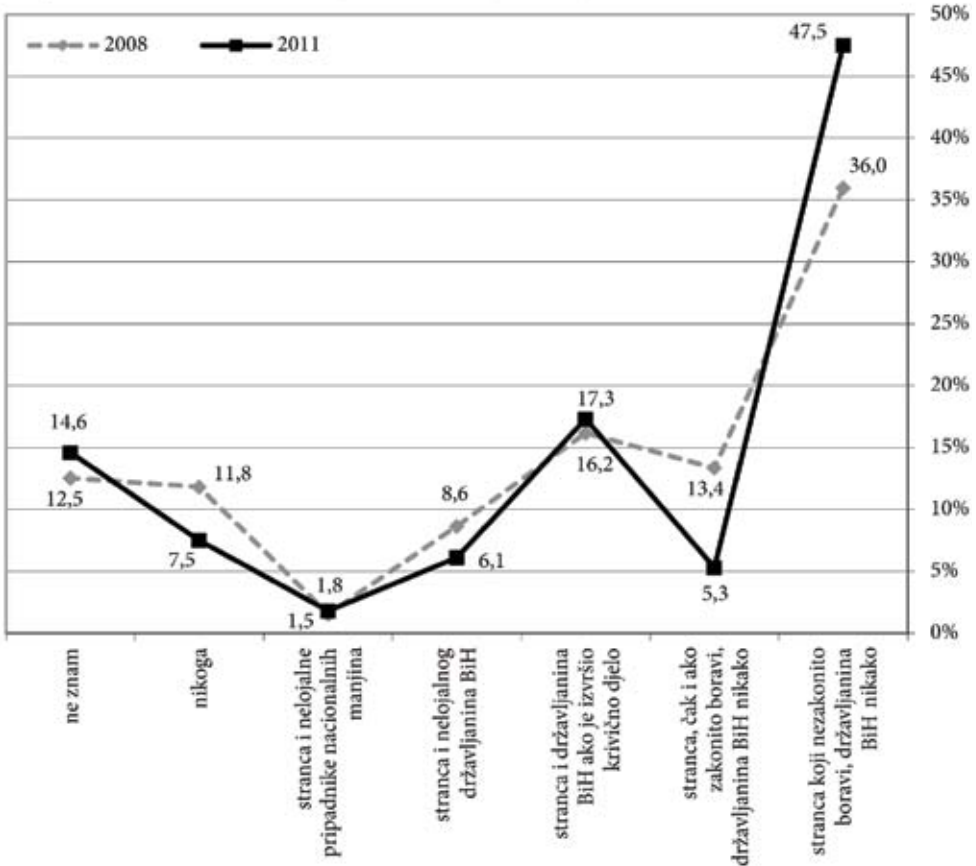
U 2011. godini, u odnosu na 2008. godinu došlo je do porasta broja ispitanika, za 10%, koji misle da "Svaki građanin može slobodno da napusti državu kada želi". Na osnovu rezultata odgovora na postavljeno pitanje uočava se neinformiranost građana

o slobodi kretanja, gdje je čak 38,2 % ispitanika odgovorilo da građani mogu napustiti državu isključivo uz dozvolu nadležnog organa.



Grafikon 48

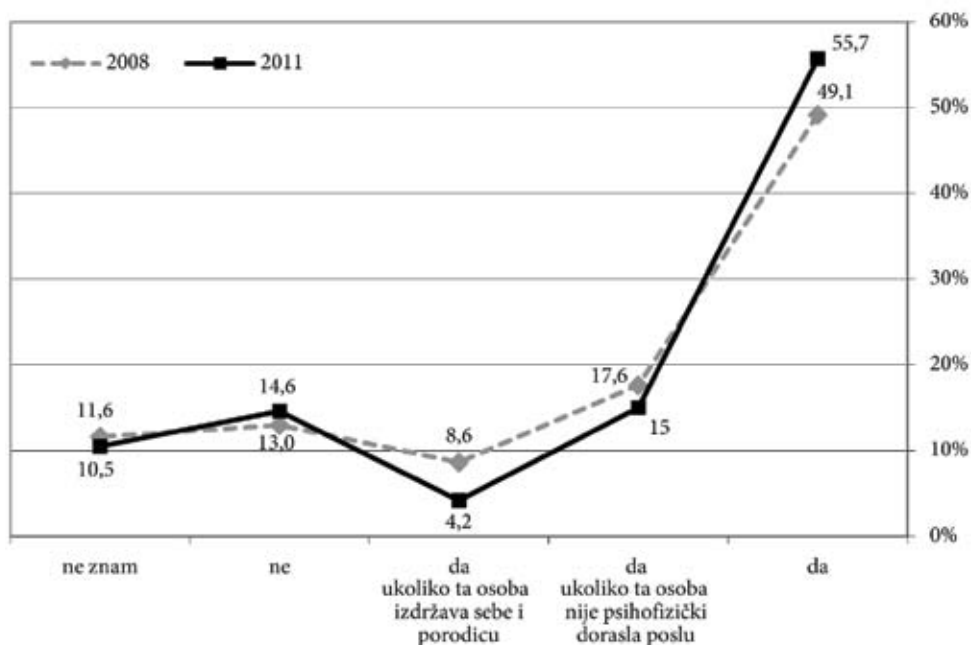
**Koga naša država može danas da protjera sa svoje teritorije?**



Grafikon 49

U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini je došlo do porasta broja ispitanika, za oko 11%, koji smatraju da država ima pravo da protjera strance koji nezakonito borave na našoj teritoriji, ali je došlo do pada (oko 8%) u slučaju stranaca koji zakonito borave u zemlji i građane BiH. U 2011. godini došlo je do porasta broja ispitanika u odnosu na 2008. godinu, koji su odgovorili da država može da protjera čak i državljanina BiH koji je izvršio krivično djelo (17,3%), kao i državljanina koji nije lojalan državi BiH (6,1%). Procenat ispitanika koji su na ovo pitanje odgovorili da je moguće protjerati državljanina je poražavajući, jer dokazuje neinformiranost građanstva da država ne može protjerati svog državljanina, bez obzira da li je počinio krivično djelo.

#### Zapošljavanje maloljetnika ispod 16 godina je kažnjivo?

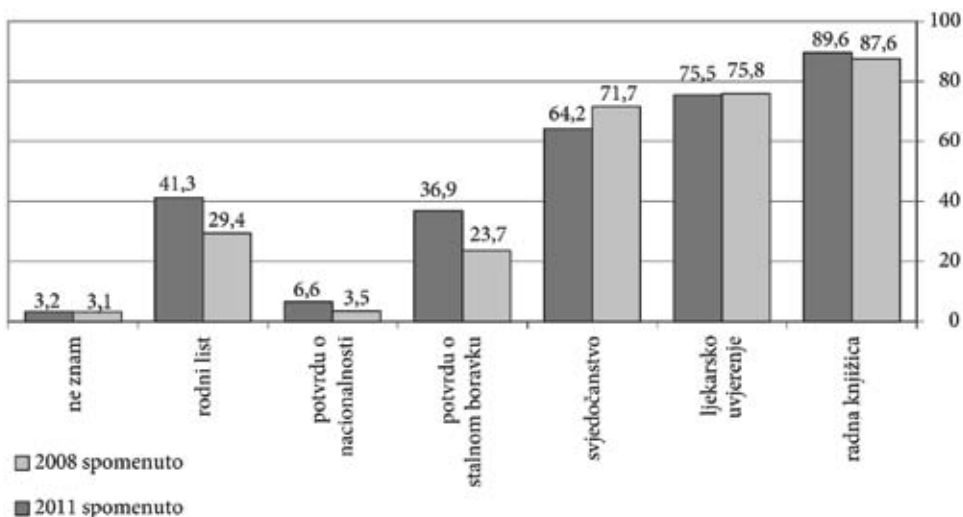


Grafikon 50

Za najveći broj ispitanika u BiH zapošljavanje maloljetnika ispod 16 godina jeste kažnjivo djelo (oko 50%), ali su slični podaci dobijeni i 2008. godine.

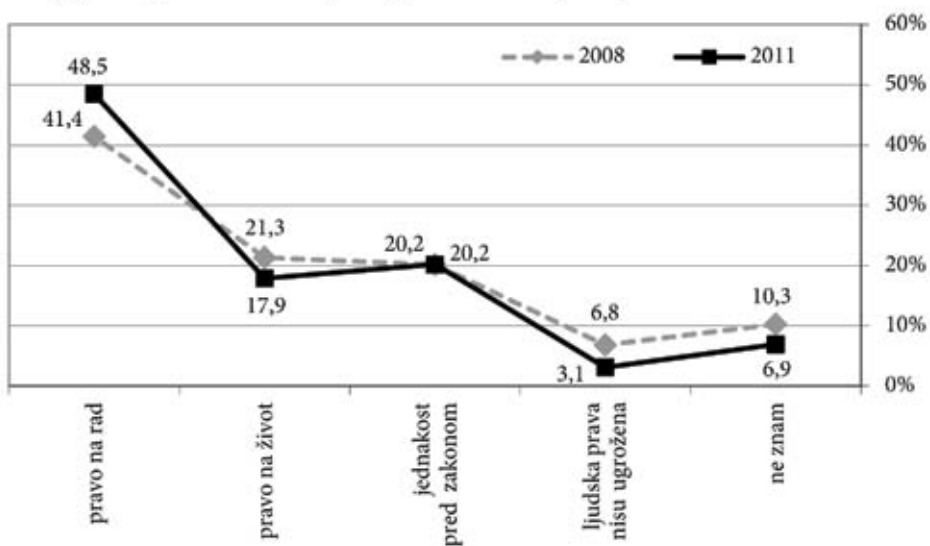
Rezultati koji su dobijeni 2011. godine, a tiču se potrebnih dokumenata radi zapošljavanja se ne razlikuju u velikoj mjeri od rezultata dobijenih 2008. godine. Moramo da naglasimo da ispitanici u 2011. godini više naglašavaju potrebu za rodnim listom i mjestom boravka u odnosu na ispitanike iz 2008. godine.

## Radi zapošljavanja potrebno je imati koje od sljedećih dokumenata?



Grafikon 51

## Koje ljudsko pravo smatrate najviše ugroženim u našoj zemlji?

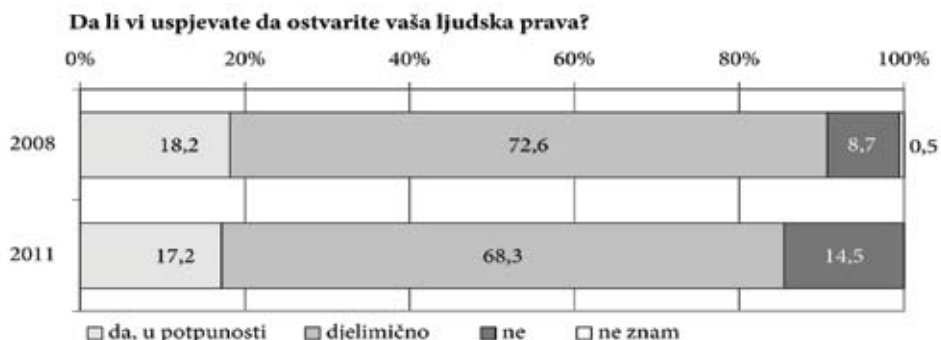


Grafikon 52

Lista najugroženijih prava u BiH, koja je dobijena 2011. godine se ne razlikuje od liste iz 2008. godine.

Rezultati pokazuju je najviše ugroženo pravo na rad i nepoštivanje prava radnika, što je navedeno u *grafikonu broj 4*. Ovaj rezultat, od čak 48,5% ispitanika, pokazuje realnu situaciju u Bosni i Hercegovini i veliku nezaposlenost. Od svih navedenih

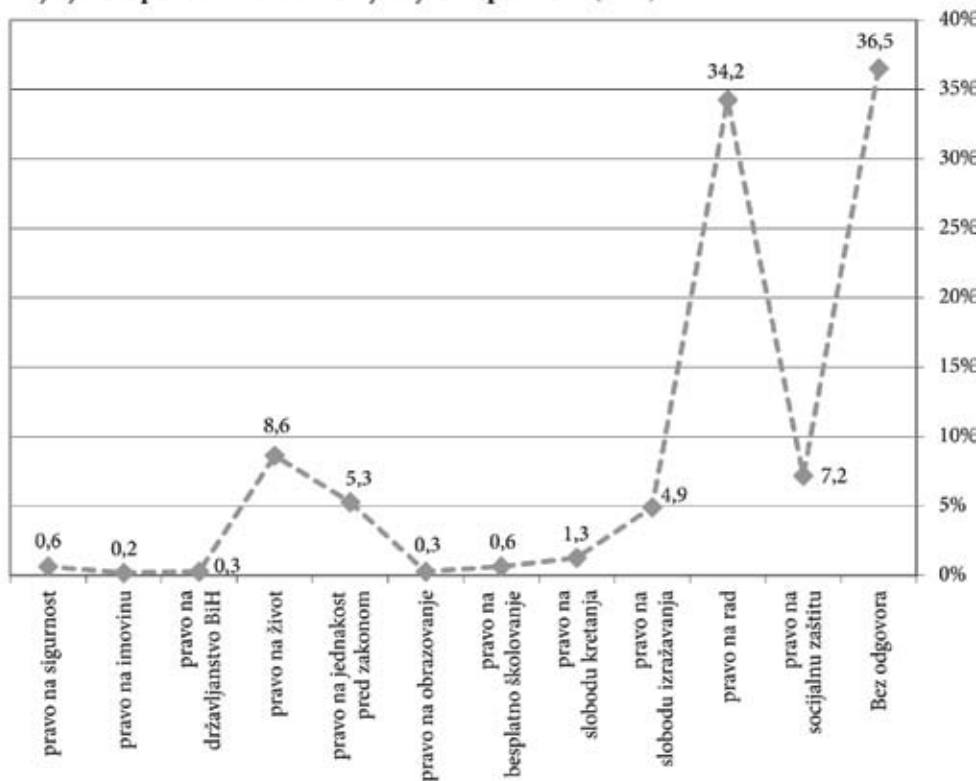
ljudskih prava, kao mogućih odgovora na postavljeno pitanje, ispitanici su naveli pravo na rad kao najugroženiji jer od mogućnosti zaposlenja zavisi i njihova egzistencija.



Grafikon 53

U 2011. godini došlo je do porasta ispitanika, za oko 6%, koji tvrde da nisu uspjeli da zaštite neko od ljudskih prava koja im pripadaju.

**Koje ljudsko pravo smatrate da vam je najviše osporeno? (2008)**

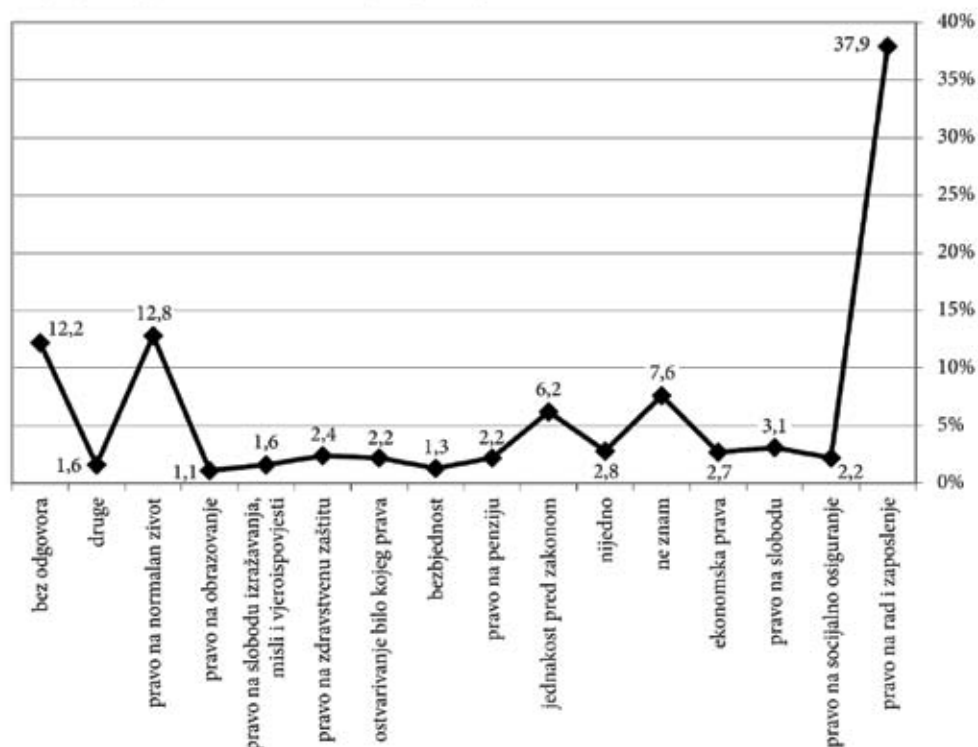


Grafikon 54



Na osnovu analize *grafikona broj 54*, gdje su ispitanici kao najugroženije pravo u državi BiH naveli pravo na rad, u ovoj analizi odgovora iz 2008. godine se vidi da ispitanici smatraju da im je od svih navedenih ljudskih prava, kao potencijalnih odgovora, najviše osporeno pravo na rad (34,2%) jer od toga zavisi njihova egzistencija.

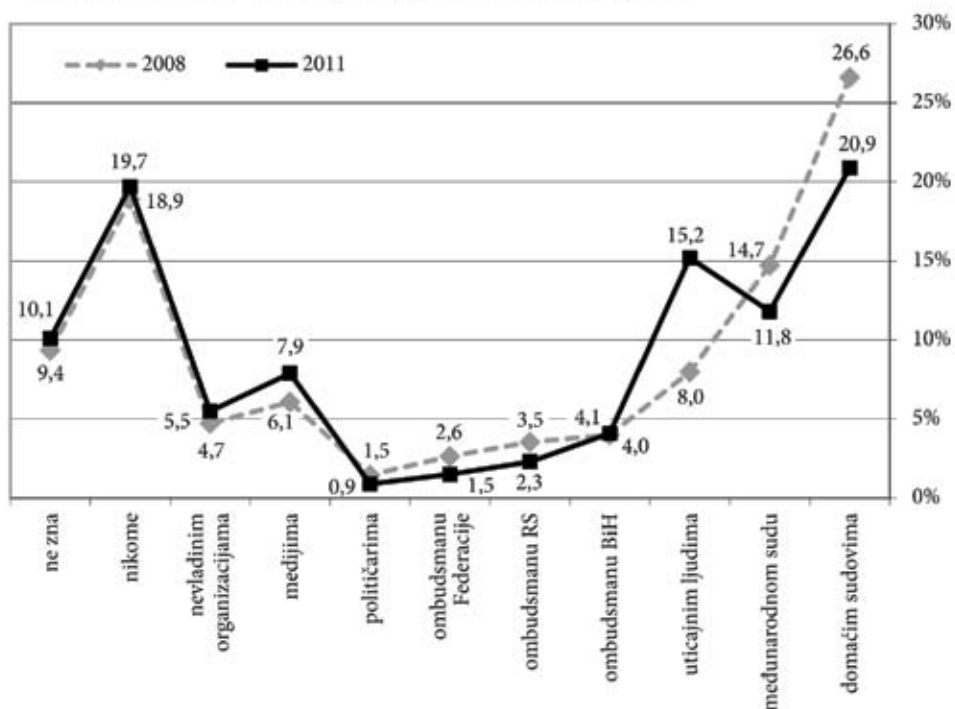
Koje ljudsko pravo smatrate da vam je najviše osporeno? (2011)



Grafikon 54a

Rezultati ovog pitanja su slični rezultatima iz 2008. godine. U *grafikonu broj 54a* ispitanici su naveli da je najugroženije ljudsko pravo, pravo na rad. Na osnovu ovih rezultata iz 2011. godine uočavamo da ispitanici smatraju da im je upravo pravo na rad najviše osporeno (37,9%), i bilježi se blagi porast u odnosu na rezultate iz 2008. godine. Na osnovu analize najugroženijeg ljudskog prava i prava koje je ispitanicima osporeno, ogleda se realna slika bh. društva, nezadovoljstva i velikog broja nezaposlenih.

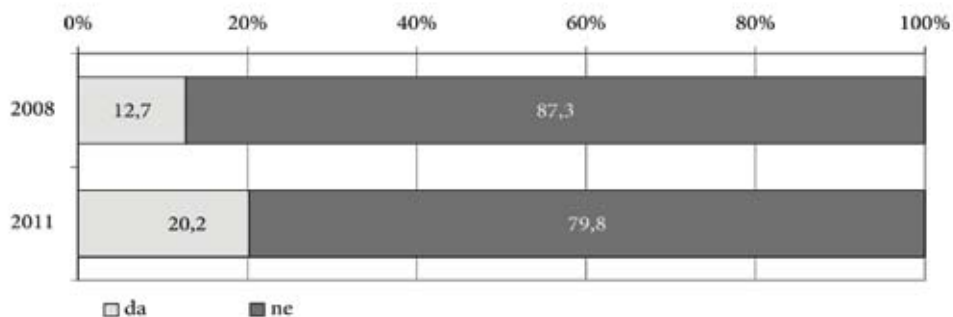
U slučaju da vam je uskraćeno ljudsko pravo kome biste se obratili?



Grafikon 55

U odnosu na 2008. godinu, u 2011. godini je došlo do porasta broja ispitanika (oko 7%) koji bi se uticajnim ljudima obratili za zaštitu svojih prava, dok je istovremeno opao procenat onih koji bi se zbog toga obratili sudovima (oko 6%). U oba istraživanja prisutan je visok procenat ispitanika koji su odgovorili da se ne bi obratili nikome u slučaju da su im uskraćena ljudska prava (2008. – 18.9%, 2011. – 19.7%).

Da li ste se već nekome obratili radi ostvarivanja ljudskog prava?



Grafikon 56

U 2011. godini je došlo do porasta broja građana BiH (za oko 8%) koji su se obratili nekoj instituciji u cilju ostvarivanja nekog od univerzalnih ljudskih prava. Iako se na osnovu prethodnih analiza grafikona uočava kršenje, osporavanje i nepoštivanje osnovnih ljudskih prava, kao i nezadovoljstvo građanstva, veliki broj ispitanika je odgovorio da ne traži pomoć (79,8%), od institucija i nadležnih organa, za ostvarivanje ljudskih prava. Na osnovu ovih rezultata zaključuje se prisutnost apatije u bh. društvu, kao i nedostatak povjerenja u institucije koje se bave zaštitom ljudskih prava.



# VI

## *Ratifikacija i potpisi međunarodnih ugovora za zaštitu ljudskih prava*

### MEĐUNARODNI DOKUMENTI I KONVENCIJE KOJE JE POTPISALA BOSNA I HERCEGOVINA

#### DOKUMENTI UJEDINJENIH NARODA

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida	Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide	Pariz, 09.12.1948. Stupila na snagu: 12.09.1951.	29.12.1992.	25/1993
Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination	New York, 07.03.1966. Stupila na snagu: 04.01.1969.	16.07.1993.	25/1993
Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights	New York, 16.12.1966. Stupio na snagu: 3.01.1976.	01.09.1993.	25/1993
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima	International Covenant on Civil and Political Rights	New York, 16.12.1966. Stupila na snagu: 23.03.1976.	01.09.1993.	5/1992 25/1993
Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima	Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights	New York, 16.12.1966. Stupio na snagu: 23.03.1976.	01.03.1995.	23/1993 25/1993
Konvencija o nezastarijevanju zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina	Convention on the non-applicability of statutory limitations to war crimes and crimes against humanity	New York, 26.11.1968. Stupila na snagu: 11.11.1970.	01.09.1993.	25/1993 8/2008 Međ. ugovori

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda	International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid	New York, 30.11.1973. Stupila na snagu 18.07.1976.	01.09.1993.	25/1993
Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	New York, 18.12.1979. Stupila na snagu 03.09.1981.	01.09.1993.	25/1993
Fakultativni protokol uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena	Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	New York, 06.10.1999. Stupila na snagu 22.12.2000.	07.09.2000. 04.09.2002.	5/2002 Međunarodni ugovori
Konvencija protiv mučenja i drugog svirepog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	New York, 10.12.1984. Stupila na snagu 26.06.1987.	01.09.1993.	25/1993
Fakultativni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugog svirepog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja	Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	New York, 18.12.2002. Stupio na snagu 22.06.2006.	07.12.2007. 24.10.2008.	8/2008 Međunarodni ugovori
Međunarodna konvencija protiv aparthejda u sportu	International Convention against Apartheid in Sports	New York, 10.12.1985. Stupila na snagu 03.04.1988.	01.09.1993.	25/1993
Konvencija o pravima djeteta	Convention on the Rights of the Child	New York, 20.11.1989. Stupila na snagu 02.09.1990.	01.09.1993.	25/1993

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o učešću djece u oružanim sukobima	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in armed conflict	New York, 25.05.2000. Stupio na snagu 12.02.2002.	07.09.2000. 10.10.2003.	5/2002 Međunarodni ugovori
Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography	New York, 25.05.2000. Stupio na snagu 18.01.2002.	07.09.2000. 04.09.2002.	5/2002 Međunarodni ugovori
Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, čiji je cilj ukidanje smrtne kazne	Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty	New York, 15.12.1989. Stupio na snagu 11.07.1991.	07.09.2000. 16.03.2001.	31/2000
Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families	New York, 18.12.1990. Stupila na snagu 01.07.2003.	13.12.1996.	2/1996 Međunarodni ugovori
Konvencija o pravima osoba s invaliditetom	Convention on the Rights of Persons with Disabilities	New York, 13.12.2006. Stupila na snagu 03.05.2008.	29.07.2009. 12.03.2010.	11/2009 Međunar. ugovori
Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom	Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities	New York, 13.12.2006. Stupio na snagu 03.05.2008.	29.07.2009. 12.03.2010.	11/2009 Međunar. ugovori
Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance	New York, 20.12.2006. Stupila na snagu 23.12.2010.	06.02.2007.	Nije ratificirana

## KONVENCIJE MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Konvencija o prinudnom ili obaveznom radu br. 29	Convention concerning Forced or Compulsory Labour	Ženeva, 28.06.1930. Stupila na snagu 01.05.1932.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja br. 111	Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation	Ženeva, 25.06.1958.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o jednakom postupanju prema stranim i domaćim radnicima u pogledu obeštećenja kod nesrećnih slučajeva u radu br. 19	Convention concerning Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents	Ženeva, 05.06.1925.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici s porodičnim obavezama) br. 156	Convention concerning Equal Opportunities and Equal Treatment for Men and Women Workers: Workers with Family Responsibilities	Ženeva, 23.06.1981.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrijednosti br. 100	Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value	Ženeva, 21.05.1951.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o zaštiti materinstva br. 103 (revidirana)	Convention concerning Maternity Protection (Revised)	Ženeva, 28.06.1952.	02.06.1993.	25/1993



Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Konvencija o noćnom radu žena zaposlenih u industriji (revidirana) br. 89	Convention concerning Night Work of Women Employed in industry	San Francisko, 09.07.1948.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o zapošljavanju žena prije i poslije porođaja br. 3	Convention concerning the Employment of Women before and after Childbirth	Vašington, 28.11.1919.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o zaposlenju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija br. 45	Convention concerning the Employment of Women on Underground Work in Mines of all Kind	Ženeva, 21.06.1935.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o noćnom radu djece u industriji (revidirana) br. 90	Convention concerning the Night Work of Young Persons	San Francisko, 10.07.1948.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o minimalnim godinama starosti za zasnivanje radnog odnosa br. 138	Convention concerning Minimum age for Admission to Employment	Ženeva, 26.06.1973.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o minimalnoj normi socijalnog obezbjeđenja br. 102	Convention concerning Minimum Standards of Social Security	Ženeva, 28.06.1952.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o davanjima u slučaju nesreće na poslu i profesionalnih bolesti br. 121	Convention concerning Benefits in the Case of Employment Injury	Ženeva, 08.07.1964.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o obeštećenju usljed profesionalnih oboljenja br. 24	Convention concerning Workmen's Compensation for Occupational Diseases	Ženeva, 10.06.1925.	02.06.1993.	25/1993

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Konvencija o obeštećenju nesrećnih slučajeva pri radu br. 17	Convention concerning Workmen's Compensation for Accidents	Ženeva, 10.06.1925.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija koja se odnosi na ustanovljenje međunarodnog uređenja očuvanja prava u osiguranju za slučaj iznemoglosti, starosti i smrti br. 48	Convention concerning the Establishment of and international Scheme for the Maintenance of Rights under Invalidity, Old-Age and Widows and Orphans Insurance	Ženeva, 22.06.1935.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o utvrđivanju minimalnih plata, s posebnim osvrtom na zemlje u razvoju	Convention concerning Minimum Wage Fixing, with Special Reference to Developing Countries	Ženeva, 22.06.1970.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana 1970.) br. 135	Convention concerning Annual Holidays with Pay (Revised)	Ženeva, 24.06.1970.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o plaćenom odsustvu za svrhe obrazovanja br. 140	Convention concerning Paid Educational Leave	Ženeva, 24.06.1974.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida br. 159	Convention concerning Vocational Rehabilitation and Employment	Ženeva, 20.06.1983.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o profesionalnoj orijentaciji i stručnom osposobljavanju u razvoju ljudskih resursa	Convention concerning Vocational Guidance and Vocational Training in the development of Human Resources	Ženeva, 23.06.1975.	02.06.1993.	25/1993

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Konvencija o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca	Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer	Ženeva, 22.06.1982.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o politici zapošljavanja br. 122	Convention concerning Employment Policy	Ženeva, 09.07.1964.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o nezaposlenosti br. 2	Convention concerning Unemployment	Vašington, 28.11.1919.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava	Convention concerning Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise	San Francisco, 09.07.1948.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija koja se odnosi na primjenu principa prava organizovanja i kolektivnih pregovora	Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise and to Bargain Collectively	Ženeva, 01.07.1949.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u preduzeću	Convention concerning Protection and Facilities to be afforded to Worker's Representatives in the Undertaking	Ženeva, 23.06.1971.	02.06.1993.	25/1993

## DOKUMENTI VIJEĆA EVROPE

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
<b>Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda</b>	<b>Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</b>	Rim, 04.11.1950. Stupila na snagu 03.09.1953.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupila na snagu 12.07.2002.	5/1999 Medunarodni ugovori 6/1999
<b>Protokol uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda</b>	<b>Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</b>	Pariz, 20.03.1952. Stupila na snagu 18.05.1954.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 12.07.2002.	5/1999 Medunarodni ugovori 6/1999
<b>Protokol br. 2 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda kojim se Europskom sudu za ljudska prava daju ovlasti da može davati savjetodavna mišljenja</b>	<b>Protocol No. 2 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, conferring upon the European Court of Human Rights competence to give advisory opinions</b>	Strasbourg, 06.05.1963. Stupila na snagu 21.09.1970.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 12.07.2002.	5/1999 Medunarodni ugovori
<b>Protokol br. 3 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda o izmjenama i dopunama članova 29, 30 i 34 Konvencije</b>	<b>Protocol No. 3 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending Articles 29, 30 and 34 of the Convention</b>	Strasbourg, 06.05.1963. Stupio na snagu 21.09.1970	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 12.07.2002.	5/1999 Medunarodni ugovori

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
<b>Protokol br. 4 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda kojim se osiguravaju određena prava i slobode koje nisu uključene u konvenciju i prvi protokol uz nju</b>	<b>Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto</b>	Strasbourg, 16.09.1963. Stupio na snagu 02.05.1968.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 12.07.2002.	5/1999 Međunarodni ugovori 6/1999
<b>Protokol br. 5 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda o izmjenama i dopunama članova 22 i 40 Konvencije</b>	<b>Protocol No. 5 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending Articles 22 and 40 of the Convention</b>	Strasbourg, 20.01.1966. Stupio na snagu 20.12.1971.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 12.07.2002.	5/1999 Međunarodni ugovori
<b>Protokol br. 6 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koji se odnose na ukidanje smrtne kazne</b>	<b>Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of the Death Penalty</b>	Strasbourg, 28.04.1983. Stupio na snagu 01.03.1985.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 01.08.2002.	5/1999 Međunarodni ugovori 6/1999
<b>Protokol br. 7 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda</b>	<b>Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</b>	Strasbourg, 22.11.1984. Stupio na snagu 01.11.1988.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 01.10.2002.	5/1999 Međunarodni ugovori 6/1999
<b>Protokol br. 8 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda</b>	<b>Protocol No. 8 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</b>	Beč, 19.03.1985. Stupio na snagu 01.01.1990.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 12.07.2002.	5/1999 Međunarodni ugovori

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
<b>Protokol br. 11 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda kojim se mijenja struktura kontrolnoga mehanizma što je uspostavljen Konvencijom</b>	<b>Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby</b>	Strasbourg, 11.05.1994. Stupio na snagu 01.11.1998.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 12.07.2002.	5/1999 Međunarodni ugovori
<b>Protokol br. 12 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda</b>	<b>Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</b>	Rim, 04.11.2000. Stupio na snagu 01.04.2005.	Potpisivanje 24.04.2002. Ratifikacija 29.07.2003. Stupio na snagu 01.04.2005.	8/2003 Međunarodni ugovori
<b>Protokol br. 13 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda o ukidanju smrtne kazne u svim okolnostima</b>	<b>Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances</b>	Vilnius, 03.05.2002. Stupio na snagu 01.07.2003.	Potpisivanje 03.05.2002. Ratifikacija 29.07.2003. Stupio na snagu 01.11.2003.	8/2003 Međunarodni ugovori
<b>Protokol br. 14 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koji se odnosi na dopunu sistema za kontrolu Konvencije</b>	<b>Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention</b>	Strasbourg, 13.05.2004. Stupio na snagu 01.06.2010.	Potpisivanje 10.11.2004. Ratifikacija 19.05.2006. Stupio na snagu 01.06.2010.	6/2006 Međunarodni ugovori
<b>Evropska konvencija o ekstradiciji</b>	<b>European Convention on Extradition</b>	Pariz, 13.12.1957. Stupila na snagu 18.04.1960.	Potpisivanje 30.04.2004. Ratifikacija 25.04.2005. Stupila na snagu 24.07.2005.	4/2005 Međunarodni ugovori

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji	Additional Protocol to the European Convention on Extradition	Strasbourg, 15.10.1975. Stupio na snagu 20.08.1979.	Potpisivanje 30.04.2004. Ratifikacija 25.04.2005. Stupio na snagu 24.07. 2005.	4/2005 Međunarodni ugovori
Drugi dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji	Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition	Strasbourg, 17. 3. 1978. Stupio na snagu 05.06.1983.	Potpisivanje 30.04.2004. Ratifikacija 25.04.2005. Stupio na snagu 24.07. 2005.	4/2005 Međunarodni ugovori
Evropska konvencija za sprečavanje torture i neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kazni	European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	Strasbourg, 26.11.1987. Stupila na snagu 01.02.1989.	Potpisivanje 12.07.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupila na snagu 01.11. 2002.	4/1996 Međunarodni ugovori
Protokol br. 1 uz Evropsku konvenciju za sprečavanje torture i neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kazni	Protocol No. 1 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	Strasbourg, 04.11.1993. Stupio na snagu 01.03.2002.	Potpisivanje 12.07.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 01.11. 2002.	
Protokol br. 2 uz Evropsku konvenciju za sprečavanje torture i neljudskih ili ponižavajućih postupanja ili kazni	Protocol No. 2 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment	Strasbourg, 04.11.1993. Stupio na snagu 01.03.2002.	Potpisivanje 12.07.2002. Ratifikacija 12.07.2002. Stupio na snagu 01.11. 2002.	
Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina	Framework Convention for the Protection of National Minorities	Strasbourg, 01.02.1995. Stupila na snagu 01.02.1998.	Ratifikacija 24.02.2000 Stupila na snagu 01.06. 2000	4/1996 Međunarodni ugovori

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima	European Charter for Regional or Minority Languages	Strasbourg, 05.11.1992. Stupila na snagu 01.03.1998.	Potpisivanje 07.09.2005. Ratifikacija 21.09.2010. Stupila na snagu 01.01.2011.	9/2010 Međunarodni ugovori
Konvencija za zaštitu lica s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka	Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data	Strasbourg, 28.01.1981. Stupila na snagu 01.10.1985.	Potpisivanje 02.03.2004. Ratifikacija 31.03.2006. Stupila na snagu 01.07.2006.	7/2004. Međunarodni ugovori
Dodatni protokol uz Konvenciju za zaštitu lica s obzirom na automatsku obradu ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka	Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, regarding supervisory authorities and transborder data flows	Strasbourg, 08.11.2001.	Potpisivanje 02.03.2004. Ratifikacija 31.03.2006. Stupila na snagu 01.07.2006.	7/2004 Međunarodni ugovori
Evropska socijalna povelja (revidirana)	European Social Charter (revised)	Strasbourg, 03.05.1996.	Potpisivanje 11.05.2004. Ratifikacija 07.10.2008. Stupila na snagu 01.12.2008.	8/2008 Međunarodni ugovori
Konvencija o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskog bića po pitanju primjene biologije i medicine: Konvencija o ljudskim pravima i biomedicini	Convention for the protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine	Oviedo, 04.04.1997.	Potpisivanje 16.12.2005. Ratifikacija 11.05.2007. Stupila na snagu 01.09.2007.	11/2007 Međunarodni ugovori



Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Dodatni protokol uz Konvenciju o ljudskim pravima i biomedicini koji se odnosi na biomedicinska istraživanja	Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine, concerning Biomedical Research			11/2007 Međunarodni ugovori
Konvencija Vijeća Evrope o borbi protiv trgovine ljudima	Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings	Varšava, 16.05.2005	Potpisivanje 19.01.2006. Ratifikacija 11.01.2008. Stupila na snagu 01.05. 2008.	14/2007 Međunarodni ugovori
Dodatni protokol Konvencije o kibernetičkom kriminalu, a u vezi sa kažnjavanjem djela rasističke i ksenofobične prirode učinjenih putem kompjuterskih sistema	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	Potpisivanje 09.02.2005. Ratifikacija 19.05.2006. Stupila na snagu 01.09. 2006.	6/2006 Međunarodni ugovori

## ŽENEVSKE KONVENCIJE

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu	Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field	Ženeva, 12.08.1949.	Ratifikacija 31.12.1992.	25/1993
Ženevska konvencija za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomnika oružanih snaga na moru	Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea	Ženeva, 12.08.1949.	Ratifikacija 31.12.1992	25/1993
Ženevska konvencija o postupanju sa ratnim zarobljenicima	Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War	Ženeva, 12.08.1949.	Ratifikacija 31.12.1992	25/1993
Ženevska konvencija o zaštiti građanskih lica za vrijeme rata	Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva	Ženeva, 12.08.1949.	Ratifikacija 31.12.1992.	25/1993
Dopunski protokol uz ženevske konvencije od 12. augusta 1949. o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I)	Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I)	08.06.1977.	31.12.1992.	25/1993
Dopunski protokol uz ženevske konvencije od 12. augusta 1949. o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II)	Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II)	08.06.1977.	31.12.1992.	25/1993

## DRUGI DOKUMENTI KOJE JE POTPISALA BOSNA I HERCEGOVINA

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Univerzalna deklaracija o pravima čovjeka	Universal Declaration of Human Rights	New York, 10.12.1948.		5/1992 25/1993
Konvencija o ropstvu	Slavery Convention	Ženeva, 25.09.1926.		25/1993
Protokol o izmjenama i dopunama Konvencije o ropstvu	Protocol amending the Slavery Convention	New York, 07.12.1953.	01.09.1993.	25/1993
Dopunska konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i praksi sličnih ropstvu	Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery	Ženeva, 07.09.1956.	01.09.1993.	25/1993
Konvencija za suzbijanje i ukidanje trgovine licima i eksploatacije prostituisanja drugih	Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others	Lejk Saseks, 21. 03.1950.	01.09.1993.	25/1993
Konvencija o političkim pravima žena	Convention on the Political Rights of Women	New York, 31.03.1953.	01.09.1993.	25/1993
Konvencija o migraciji u cilju zapošljavanja (revidirana)	Convention concerning Migration for Employment	Ženeva, 01.07.1949.	02.06.1993.	25/1993
Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva	Convention relating to the Status of Stateless Persons	New York, 28. 9. 1954.	01.09.1993.	25/1993
Konvencija o državljanstvu udate žene	Convention on the Nationality of Married Women	New York, 20. 2. 1957.	01.09.1993.	5/1992 25/1993

Naziv	Originalni naziv	Potpisan	BiH	Br. Sl. glasnika
Konvencija o statusu izbjeglica	Convention relating to the Status of Refugees	Ženeva, 28.07.1951.	01.09.1993.	5/1992 25/1993
Konvencija o pristanku na brak, o minimalnoj starosti za sklapanje braka i o registrowanju brakova	Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages	10.12.1962.		5/1992 25/1993
Protokol o statusu izbjeglica	Protocol relating to the Status of Refugees	New York, 31.01.1967.	01.09.1993.	5/1992 25/1993