

# **EVROPSKA REVIJA**

**ISSN 2303-8020**

**UDK:0/11**

**Br. 2 (14), 2021.**

**EVROPSKI UNIVERZITET BRČKO DISTRIKT  
BRČKO, 2021.**

# **EVROPSKI UNIVERZITET BRČKO DISTRIKT BRČKO**

## **EVROPSKA REVIJA**

Izdavač: Evropski univerzitet Brčko distrikt

Adresa: Brčko, Bijeljinska cesta 72-74

Telefon: 00387 49 590 605

E-mail: [info@eubd.edu.ba](mailto:info@eubd.edu.ba)

[www.eubd.edu.ba](http://www.eubd.edu.ba)

**ISSN 2303-8020 UDK: 0/11 Broj 2 (14), 2021. God. VII, vol. VII**

### **Glavni i odgovorni urednik**

Prof. dr Kojo Simić

### **Uredivački dbor**

akademik prof. dr. Nedeljko Stanković, član; akademik prof. dr. Zoran Milošević, član; prof. dr. Drago Tešanović, član; emeritus prof. dr. Radoslav Galić, član; prof.

dr. Anka Bulatović, član; prof. dr. Edin Ramić, član; prof. dr. Esed Karić, član; prof. dr. Izet Banda, član; mr. Zlatan Lukić, član

### **Sekretar odbora**

Doc. dr. Albina Fazlović

### **Savjet časopisa**

Akademik univ. prof. dr. habil. dr. dr. hc. Wolfgang Rohrbach (Austrija); prof. dr. Igor Bogorodicki (Rusija); prof. dr. Kiril Ševčenko (Bjelorusija); prof. dr. Ahmad Gašamoglu (Azerbejdžan); prof. dr. Danilo Kapaso (Italija); akademik prof. dddr. habil. Aleksios Panagopoulos (Grčka); prof. dr. Istvan Laslo Gal (Mađarska); akademik prof. dr. Zdravko Ebling (Hrvatska); akademik prof. dr. Kadrija Hodžić (Bosna i Hercegovina); akademik prof. dr. Pantelija Dakić (Bosna i Hercegovina), i akademik prof. dr. Branislava Peruničić (Bosna i Hercegovina)

### **Prelom i štampa**

Markos, Banja Luka

Časopis izlazi dva puta godišnje

Tiraž 200 primjeraka

Radove objavljene u ovom časopisu nije dozvoljeno preštampavati, bilo u cjelini, bilo u dijelovima, bez izričite saglasnosti izdavača. Ocjene iznesene u člancima lični su stavovi njihovih pisaca i ne izražavaju mišljenje niti uredništva, niti ustanova u kojima su autori zaposleni.

## **POVODOM DVANAESTOG BROJA EVROPSKE REVIJE**

Poštovani saradnici i čitaoci "Evropske revije",

neizmjerna sreća našeg Univerziteta ogleda se u tome što imamo vrijedne, dobre i vjerne saradnike. Da je to istina dokazujemo tim što i u vrijeme opake pandemije, koja je zahvatila period naša posljednja tri broja, nismo ostali bez objave istih koji su redovno i na vrijeme ugledali svjetlost dana u štampi.

Pred vama je, dragi čitaoci, četrnaesti broj u kojem su objavljeni radovi sa jako interesantnim ogledima i studijama iz različitih oblasti. Očekujemo da će još bogatiji radovi stići od vas, naših najvrjednijih i najvjernijih saradnika, kako bismo našu sedmu godinu objavljivanja radova okončali veoma uspješno, kako u prvom, tako i u drugom polugodištu 2021. godine

I u buduće se nadamo vašoj saradnji, te pozivamo zaposlene na Evropskom univerzitetu Brčko distrikta, Evropskog univerziteta "Kallos" Tuzla, kao i vrijedne kolege sa svih Univerziteta Bosne i Hercegovine i šire da šalju svoje radeve radi objavljivanja u časopisu. Za svaku pohvalu su vrijedne kolege iz Republike Hrvatske koji redovno i u zavidnom broju šalju radeve koji se objavljaju u našoj Reviji.

Moram napomenuti i to da, obnašati dužnost glavnog i odgovornog urednika časopisa, nije ni malo jednostavno, te zbog toga pozivam i molim sve autore da se pridržavaju *Uputstva za pisanje radova*, a koje se nalazi, kako na stranici Univerziteta, tako i u svakom broju našeg časopisa. Poštjući navedeno svi ćemo biti zadovoljniji i radovi će biti blagovremeno, prema predviđenoj dinamici, objavljeni. Moram napomenuti i to da ste svi vi, moji dobri saradnici, veliki intelektualci, pa prema tome uradite rad, kako se ne bismo dopisivali u više navrata.

Kao što sam naveo u prošlom broju, tako želim napomenuti i sada, da ne pravimo bilo kakvu selekciju kako bi nečiji rad bio na prvom, a nečiji na posljednjem mjestu. U časopis radeve unosimo onim redom kako koji, uvaženi, autor pošalje.

Zahvaljujemo se na razumijevanju, unaprijed se radujemo nastavku neprekidne uspješne saradnje i još jednom pozivamo autore da svojim radovima i dalje obogaćuju teoriju i praksu vaspitno - obrazovnog procesa.

Glavni i odgovorni urednik  
Prof. dr Kojo Simić



## Sadržaj

Ime i prezime (ko)autora	Naziv rada	Broj stranice
Akademik prof. dr Zoran Milošević Nikolina Gajić	<i>Komparativna analiza nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini i u regionu</i>	7
Prof. dr Kojo Simić Mr Milica Letić	<i>Uticaj mas-medija na vaspitanje djece</i>	34
Prof. dr. Muhamed Smajić Haris Smajić, MA	<i>Manifestacija evropskih postulata u Bosni i Hercegovini- procjena uticaja i evaluacija efektivnosti pravnih propisa</i>	59
Ervin Mujkić, mag. iur.	<i>Psihijatrijska vještačenja i utvrđivanje neuračunljivosti</i>	91
Доц. др Желько Петровић	<i>Државноправни статус Босне и Херцеговине и позиција ентитета у уставном уређењу Босне и Херцеговине</i>	113
Mr Jadranka Stojanović	<i>Biometrijske metode identifikacije osoba preko otiska prsta, lica i dužice oka</i>	138
Мр Игор Максић	<i>Правни положај јавне управе Брчко дистрикта Босне и Херцеговине</i>	163
Danijel Đurić	<i>Digitalni potpis</i>	178

Mladen Tomić	<i>Uloga i značaj međunarodne policijske saradnje u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu</i>	188
Damir Markulin	<i>Kritička analiza/osvrt na knjigu: Temeljna nastavna umijeća profesora Chrisa Kyriacou</i>	200
Damir Markulin	<i>Prikaz knjige: Nastavnik u kvalitetnoj školi dr. Williama Glassera</i>	205
Uputstvo / Uputa autorima		213

Akademik prof. dr Zoran Milošević<sup>1</sup>  
Nikolina Gajic<sup>2</sup>

UDK 343.54/.55(497.6)(497)  
DOI 10.7251/ERB2214007M  
Originalni naučni rad

## KOMPARATIVNA ANALIZA NASILJA U PORODICI U BOSNI I HERCEGOVINI I U REGIONU

### Sažetak

Pri razgovoru o porodici često se dotakne i pitanje nasilja unutar iste. Iako je kroz istorijski razvoj nasilje u porodici posmatrano kao lični problem ili problem užih članova porodice, danas je postalo društveni problem zbog svijesti o uticaju na ponašanje i razvoj pojedinaca. Različite humanističke nauke, posebno sociologija, psihologija i pravo, u velikoj mjeri su svoju pažnju posvetili proučavanju i istraživanju ovog fenomena. Temeljna nit ovog rada jeste upravo nasilje unutar porodice. Kako se razvijala svijest o pravima čovjeka, stvaranjem ravnopravnog položaja muškaraca i žena, te shvatanjem djeteta kao subjekta prava od momenta njegovog rođenja, tako se počela i narušavati slika „idealne“ porodice. Ako otidemo korak dalje, spoznat ćemo da nasilje nije samo ono što se manifestuje na fizičkoj razini, već pogoda mnogo teže i druge sfere ljudske ličnosti. Tako se razlikuju oblici nasilja u vidu fizičkog, psihičkog, ekonomskog i spolnog nasilja, sa svojim specifikom, a svaki od navedenih čini nasilje u porodici. Porodica se u svjetskim okvirima definiše kao: „Zajednica domaćina i jedne ili više drugih osoba koje žive u istom domaćinstvu koje su međusobno vezane rođenjem, brakom ili usvojenjem.“<sup>3</sup> Porodicu možemo posmatrati kao posrednika između društva i pojedinca, na osnovu njenog vršenja više funkcija od bilo koje druge društvene grupe. Ona je osnovna ljudska zajednica i u potpunosti utiče na formiranje ličnosti njenih članova, te je osim za pojedinca, očuvanje stabilne porodice od izuzetne važnosti za svako društvo, jer na njoj počivaju svi ostali odnosi u društvu.

<sup>1</sup> Redovni profesor, Evropski univerzitet Brčko distrikt BiH

<sup>2</sup> Diplomirani socijalni radnik, Evropski univerzitet Brčko distrikt BiH

<sup>3</sup> Svjetska Zdravstvena Organizacija (WHO), *Definicija i vrste nasilja*, dostupno na: <http://www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/>

# **COMPARATIVE ANALYSIS OF DOMESTIC VIOLENCE IN BOSNIA AND HERZEGOVINA AND IN THE REGION**

## **Summary**

When talking about the family, the issue of domestic violence is often touched upon. Although through historical development, domestic violence has been viewed as an exclusive personal problem or a problem of close family members, today it has become a social problem due to our awareness of impact on the behavior and development of individuals. Various humanities, especially sociology, psychology and law, have largely devoted their attention to the study and research of this phenomenon. The basic thread of this work is domestic violence. As the awareness of human rights developed, by creating an equal position for men and women, and by understanding the child as a subject of rights from the moment of his birth, the image of the "ideal" family began to deteriorate. If we go a step further, we will realize that violence is not only what manifests itself on the physical level, but also affects much more severely other spheres of the human personality. Thus, the forms of violence in the form of physical, psychological, economic and sexual violence are different, with their own specifics, and each of the above constitutes domestic violence. The family is defined worldwide as: "The community of the host and one or more other persons living in the same household who are interconnected by birth, marriage or adoption." The family can be seen as a mediator between society and the individual, any other social group. It is a basic human community and completely influences the formation of the personality of its members, and except for the individual, the preservation of a stable family is extremely important for every society, because all other relations in society rest on it.

## UVOD

Prema viđenjima Svjetske zdravstvene organizacije, uopšteno pojam nasilja podrazumijeva upotrebu fizičke sile ili moći prema samom sebi, drugoj osobi, kao i nekoj određenoj grupi ili zajednici. Rezultat takve upotrebe fizičke sile budu povrede ili u krajnjem slučaju smrt. U skladu sa globalnim razvojem društva, razvijali su se i različiti oblici nasilja. Danas kada pogledamo statističke podatke o nasilju, možemo vidjeti da ne postoji individua koja nije pretrpjela ili izvršila neki oblik nasilja nad nekim. Nasilje u porodici vrši jedan član ili više njih, u želji da uspostavi dominaciju nad drugim članom porodice. Posljedice koje proizlaze iz upotrebe nasilja, ostavljaju traga i na fizičkom i na psihičkom zdravlju čovjeka. Posmatrajući karakteristike ličnosti, te sam njegov razvoj, doći ćemo do zapažanja kakve stavove, kao i životne poglede ima nasilnik, odnosno osobe koje trpe nasilje.. U širem smislu, nasilje se posmatra i na sociokulturološkoj razini, prateći obilježja zajednice, te razloge prihvatanja nasilja u društvu uopšteno. Porodica se u svjetskim okvirima definiše kao: „*Zajednica domaćina i jedne ili više drugih osoba koje žive u istom domaćinstvu koje su međusobno vezane rođenjem, brakom ili usvojenjem.*“<sup>4</sup> Porodicu možemo posmatrati kao posrednika između društva i pojedinca, na osnovu njenog vršenja više funkcija od bilo koje druge društvene grupe.

### 1. Teorija i analiza nasilja

Nasilje<sup>5</sup> se najčešće definiše kao oblik očitovanja ponašanja, pri čemu se ulaže svjestan napor u izazivanju boli ili povrede. Dva su osnovna oblika ovog agresivnog ponašanja, reaktivni i instrumentalni oblik. Reaktivni oblik agresije predstavlja rezultat fizičke ili psihičke kazne koja više predstavlja svrhu, nego sredstvo. Instrumentalni oblik uključuje namjeru da se nanese bol ili povreda pri čemu osoba jeste svjesna da agresivnim ponašanjem postiže cilj.<sup>6</sup>

Agresivno ponašanje manifestuje se već u djetinjstvu pojedinca, a kao takva raste i jača sa dostizanjem stepena zrelosti i određenih godina. Pojam agresije u psihološkom smislu je veoma širok, te obuhvata niz pojava. Svaku psihološku agresiju bitno karakteriše neprijateljski stav (ili mržnja) subjekta

<sup>4</sup>Svjetska Zdravstvena Organizacija (WHO), *Definicija i vrste nasilja*, dostupno na: <http://www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/>

<sup>5</sup> Nasilje se najčešće definiše u sljedećem obliku: „Primjena sile protiv volje ili prava onoga na kome se primjenjuje; postupak protiv prirode ili duha čega koji se provodi na silu; pravna i protupravna upotreba fizičke sile te neugodnost koja je posljedica takvog čina. U: *Hrvatski enciklopedijski rječnik*, Novi liber, Zagreb, 2002., str. 795.

<sup>6</sup> Usp., Radenović, S., *Bioetika i nasilje*; u: *European Journal of Bioethics*, vol. 5, br. 5, 2012., str. 206.

prema objektu. Frustrirani subjekt prenosi svoju agresiju na drugu osobu.<sup>7</sup> Ključni i osnovni dio psihičke stabilnosti ili nestabilnosti pojedinca, kao i čovjekove prirode uopšte, predstavlja ličnost. Ličnost je klasično definisana kao dinamična organizacija psihofizičkih sistema unutar pojedinca koja određuje njegove jedinstvene načine prilagođavanja na okruženje u kojem se nalazi.

Svojevremeno su se nametala pitanja da li dijete treba odgajati porodica ili zajednica. U Sovjetskom Savezu i Njemačkoj provodila se praksa institucionalizacije djece, pri čemu se zaključilo da odvajanje djece od roditelja u velikoj mjeri utiče na njihov intelektualni i emocionalni razvoj. Rezultati institucionalizacije djece išli su u prilog konstataciji da je porodica specifična zajednica, čiji odgojni potencijal ne mogu nadomjestiti neke druge institucije.

### *1.1. Sociološko poimanje nasilja*

Posmatravši sa sociološkog gledišta, nasilje jeste jedan širok spektar. Ono označava sve one postupke koje nasilnik upotrebotom sile koristi protiv žrtve, ne bi li joj na određeni način nanio bol, patnju, odnosno u konačnici stavio žrtvu pod svoju kontrolu.<sup>8</sup> U momentu donošenja takve odluke, da nanese bol svojoj žrtvi, postavlja se pitanje da li osoba zaista ima dovoljno slobode u odlučivanju, odnosno u ostvarivanju kontrole nad svojim ponašanjem. Gubi li samokontrolu zbog crta svoje ličnosti pod emocionalnim pritiskom? Naučne studije u Sjedinjenim Američkim Državama od 1990. godine naovamo pokazuju da agresivno ponašanje počinje već u najranijem djetinjstvu i izražava se sve do mladenačke dobi stvarajući rizik za smetnje ličnosti, te uzrokujući i psihosomatske poremećaje.<sup>9</sup>

### *1.2. Kulturološko – civilizacijski vid nasilja*

Nasilje nije jednostavno niti kulturološki objasniti. Ono je staro koliko čovjek i društvo, ali uprkos tome, uporedno sa razvojem civilizacije ono se niti smanjuje niti povlači. Čak sa porastom tehničko – tehnološkog usavršavanja, nasilje se sve više razvija, do tih mjera da postaje masovnije i razornije. Sigmund Freud je govorio kako nasilje leži u samoj srži čovjekova bitka. Društvo je prvi pokazatelj nasilja. Ono na neki način odobrava i potiče nasilje, te ga čini društveno prihvatljivim, a pojedinac to usvaja. Društveni okviri smatraju se

<sup>7</sup> Usp., Zvonarević, M., *Psihologija*, Zagreb, 1973., str. 118. Upravo Fromm navodi kako ljudska agresija nadmašuje agresiju čovjekovih životinjskih predaka, o čemu usp. Fromm, E., *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Zagreb, 1980., str. 11.

<sup>8</sup> Usp., Radenović, S., *Nav. dj.*, str. 206.

<sup>9</sup> Usp., Winkel, R., *Djeca koju je teško odgajati*, Zagreb, 1996., str. 55.

nepromjenjivima, stoga se javlja nasilje unutar čovjekove najbliže okoline, destruktivno ili čak autodestruktivno.<sup>10</sup>

### *1.3. Oblici i vrste porodičnog nasilja*

Među različitim oblicima nasilja, na prvo mjestu je svakako fizičko nasilje, koje je ubrojeno u vidljive oblike nasilja. Vijeće Evrope fizičko nasilje definiše kao „*svako kažnjavanje kojim se korištenjem fizičke snage namjerava uzrokovati neka razina boli ili nelagode.*“<sup>11</sup>

Psihičko nasilje definiše se prema Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici kao „Primjena psihičke prisile koja je prouzrokovala osjećaj straha, ugroženosti ili povrede dostojanstva, verbalno nasilje, verbalni napadi, vrijeđanje, psovanje, nazivanje pogrdnim imenima ili na drugi način grubo verbalno uznemiravanje, uhođenje ili uznemiravanje preko svih sredstava za komuniciranje ili preko elektronskih i štampanih medija ili na drugi način ili komuniciranja sa trećim osobama, protupravna izolacija ili ugrožavanje slobode kretanja.“

Spolno ili seksualno nasilje definiše se kao „Seksualno nasilje se odnosi na svaki vid povrede polne slobode i morala, svaki vid degradiranja i ponižavanja na seksualnoj osnovi, svaki vid prisiljavanja na seksualni odnos i silovanje. Ovu vrstu nasilja često prati i fizičko i psihičko nasilje, a često se ti slučajevi nasilja vrše istovremeno i posebno su ponižavajući.“<sup>12</sup>

Ekonomsko nasilje definisano je kao „Oštećenje ili uništenje lične i zajedničke imovine ili zabrana ili onemogućavanje korištenja lične i zajedničke imovine ili pokušaj da se to učini te oduzimanje prava ili zabrana raspolažanja ličnim prihodima ili imovinom stečenom ličnim radom ili nasljeđivanjem, onemogućavanje zapošljavanja ili rada, prisiljavanje na ekonomsku ovisnost, uskraćivanje sredstava za održavanje zajedničkog domaćinstva i brigu o djeci ili drugim uzdržavanim članovima zajedničkog domaćinstva.“<sup>13</sup>

### *1.4. Nasilje nad djecom kao posebna kategorija nasilja*

Nasilje nad djecom svakako predstavlja posebnu kategoriju nasilja. Iako kao direktnе sudionike podrazumijeva bračne partnere, ono ne isključuje ni

<sup>10</sup> Usp., *Isto*, str. 209.

<sup>11</sup> Eliminating corporal punishment: a human rights imperative for Europe's children, *Council of Europe Publishing*, 2005., str. 20

<sup>12</sup> Mušić, S., *Nasilje u porodici kroz pravni okvir u Bosni i Hercegovini*, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XXVI, 2018., str. 171.

<sup>13</sup> *Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji*, član 10., stav 5.

nasilje nad najosjetljivijom i najranjivijom skupinom, a to su djeca. Svako njihovo svjedočenje svađi roditelja jeste jedan oblik nasilja, a pogotovo nanošenje direktnih povreda. Osim fizičkog nasilja, važno je napomenuti i na ono nevidljivo ili indirektno nasilje, koje ostavlja trajne posljedice na dijete. Ponavljanje nečeg što na prvi pogled može izgledati banalno ili bezazleno, na primjer: „ma daj, ti si glup“, itekako može imati svoje posljedice. Ta izjava ne mora djelovati na svako dijete, ali jedno dijete u višečlanoj porodici će se poistovjetiti s njom i odustati od sebe, a to je nasilje.<sup>14</sup>

### *1.5. Uzroci nasilja u porodici*

Tokom proučavanja nasilja u porodici, mogli smo uvidjeti da postoji mnogo raznih uzroka nasilja unutar porodičnog okruženja. Ti uzroci su najčešće usko povezani sa odrastanjem kako nasilnika, tako i žrtve, materijalnim uslovima života to jeste neimaštinom, odrastanjem i uslovima života u porodici sa hroničnim alkoholičarima, nemogućnost pronalaženja zaposlenja, seksualne frustracije, te nezadovoljstvo radnim mjestom. Tradicionalni običaji koji se prenose u obliku istorijskog naslijeda kroz generacije doprinose slabom ekonomskom statusu žena, koja se najčešće ogleda u tome da žena treba samo biti majka i domaćica, a ne graditi svoju karijeru, kao i socijalnom statusu djeteta, kao maloljetnog subjekta koji nema svoje prihode, što ih stavlja u veoma nepovoljan i zavisan položaj. Možemo reći da u najvećem broju slučajeva, uzroci porodičnog nasilja su u kombinaciji sa više činioca, a to su: socijalni, psihopatološki i kulturno – istorijski činioci. Glavni motiv kod nasilja u porodici jeste sticanje kontrole i zadržavanje pod svojom kontrolom cjelokupne porodične zajednice, ili pojedinih njenih članova, što proizilazi iz patrijarhalnog uređenja društva i neravnopravne raspodjele moći među njenim članovima. Prolazeći kroz tradicionalne stereotipe nasilja, većina žrtava je naučena da ga zasluženo dobija i očekuje.

<sup>14</sup> <https://www.zadarskilist.hr/clanci/10082011/nasilje-nad-djecicom---jesmo-li-ga-uistinu-svjesni>, preuzeto dana 24. 5. 2021.

Slika 1.: Nasilje nad ženama (preuzeto mreža-mira.com, 28.04.2021. god.)



**Svaka treća  
žena je  
žrtva  
fizičkog  
nasilja**

Izlaz u vidu alternative u ponašanju porodice prema takvom članu jeste ili tolerisanje njegovog ponašanja, to jeste trpljenje nasilja u nadi da će prestati ili pribjegavanjem nasilju prema nasilniku u vidu samoodbrane.

## 2. Zakonska regulativa

U ovom kontekstu, i različite vrste nasilja smatraju se oblikom diskriminacije, odnosno kršenjem osnovnih ljudskih prava. Zakon o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini također nadograđuje okvir za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti svim osobama u Bosni i Hercegovini i uređuje sistem zaštite od diskriminacije, između ostalog, na osnovu spola. Pored ovog zakona, i Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine i Porodični zakon Republike Srpske zabranjuje nasilje u porodici, a Krivični zakoni Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Federacije Bosne i Hercegovine i Distrikta Brčko inkriminiraju nasilje u porodici, kao i niz drugih krivičnih djela, koja jesu definisana na rodno neutralan način, osim onih djela koja se po svojoj prirodi mogu odnositi samo na žene kao oštećene odnosno žrtve, ali daju osnovu da se procesuiraju počinioци i podvrgnu zakonskim sankcijama, te da se zaštite oštećeni u smislu nasilja na osnovu spola. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, i Distrikta Brčko definišu načine zaštite od nasilja u porodici, kao i mehanizme sankcionisanja.<sup>15</sup>

S obzirom da se radi o nasilju u porodici, žrtva nasilja i počinilac nasilja u porodici mogu biti samo članovi porodice, a porodicu prema članu 6. Zakona o zaštiti od nasilja u porodici Federacije Bosne i Hercegovine čine:

<sup>15</sup> Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, *Okvirna strategija za provedbu Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini* za period 2014 - 2018., 2015, dostupno na:

[http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2015/10/CAHVIO\\_Strategija.pdf](http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2015/10/CAHVIO_Strategija.pdf), (29.4.2021.), str. 11.

bračni i vanbračni partneri i njihova djeca (zajednička ili iz ranijih zajednica);

srodnici: krvni srodnici i srodnici iz odnosa potpunog usvojenja u pravoj liniji bez ograničenja, a u pobočnoj liniji zaključno sa četvrtim stepenom; očuh, mačeha; usvojenik i usvojilac iz odnosa nepotpunog usvojenja; srodnici po tazbini zaključno sa

drugim stepenom;

staralac i štićenik, hranilac i hranjenik;

bivši bračni i vanbračni partneri i njihova djeca (zajednička ili iz ranijih zajednica) i njihovi roditelji, uključujući očuha i mačehu.

Ovakvo određenje članova porodice obezbjeđuje zaštitu svih ovih lica ako su žrtve nasilja u porodici. S druge strane, osigurava se kažnjavanje bilo koga od ovih lica ako čini nasilje.

U zakonskoj regulativi možemo konkretno govoriti o Istanbulskoj konvenciji koja je usvojena 11. maja 2011. godine, te se direktno tiče ovog problema. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope proglašila je ovu Konvenciju „standardom koji mijenja temelje“ upravo zato što državama pruža novi i detaljan međunarodnopravni okvir onoga što se treba preduzeti kako bi se ubrzao proces iskorijenjivanja nasilja u porodici i nasilja nad ženama. Bosna i Hercegovina je 7. novembra 2013. godine postala šesta zemlja članica Vijeća Evrope koja je ratifikovala Konvenciju, čime se obavezala na poduzimanje zakonodavnih i drugih mjera radi osiguravanja pravnog, institucionalnog i organizacionog okvira za prevenciju nasilja nad ženama, zaštitu žrtava nasilja te kažnjavanje počinioца nasilja.

## *2.1. Glavna obilježja Istanbulske konvencije*

Konvencija kao pravno obavezujući međunarodni akt, nasilje u porodici razmatra kao oblik kršenja ljudskih prava i vid diskriminacije, te obavezuje države članice da odgovaraju ako ne odreaguju adekvatno na tu vrstu nasilja. Na osnovu toga priznato je da žene i muškarci nisu samo na osnovu bioloških odlika žene ili muškarci, već i da rod, odnosno pol, označava društveno određenu kategoriju kojom se ženama i muškarcima dodjeljuju različite uloge i kojom se utiče na njihovo ponašanje.

## *2.2. Obaveze država u skladu sa Istanbulskom Konvencijom*

Obaveze država u skladu sa Konvencijom podrazumijevaju prvenstveno promjene stavova, rodnih uloga kao i stereotipa koji doprinose shvatanju da je bilo koji vid nasilja prihvatljiv. Pod moranjem je da se sproveđe obuka stručnjaka koji će pristupati i raditi sa žrtvama nasilja. U škole bi bilo poželjno da se uvede

nastavni materijal o jednakosti koji bi obuhvatio nastavne planove i programe na svim nivoima obrazovanja. Posebno važan faktor je i saradnja sa nevladinim organizacijama, medijima i sredstvima javnog informisanja, te privatnim sektorom jer se na taj način osigurava dosezanje javnosti.

Države se podstiču da primjenjuju Konvenciju i na ostale žrtve nasilja također, kao što su muškarci, djeca i starije osobe. Konvencijom se od zemalja članica očekuje da kriminalizuju ili na drugi način sankcionisu sljedeći oblici ponašanja:

1. *nasilje u porodici (fizičko, sekusualno, psihičko ili ekonomsko nasilje);*
2. *proganjanje;*
3. *seksualno nasilje, uključujući silovanje;*
4. *seksualno uznemiravanje;*
5. *prinudni brak;*
6. *genitalno sakraćenje žena;*
7. *prinudni pobačaj i prinudna sterilizacija.*

Konvencijom se uspostavlja mehanizam zadužen za praćenje kojim će se ocjeniti u kojoj mjeri odredbe Konvencije se sprovode u praksi na teritoriji zemalja članica. Ovaj mehanizam se sastoji od dva osnovna stuba:

Ekspertske grupe za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (tzv. *GREVIO*), nezavisnog stručnog tijela i Komiteta članica, političkog tijela koje čine zvanični predstavnici država potpisnica konvencije.

Njihovi nalazi i preporuke će pomoći da države članice poštuju Konvenciju i zagaranovati njen dugoročni učinak.

### **3. Pojam sigurnih kuća**

Sigurna kuća<sup>16</sup> predstavlja oblik i način zaštite žrtve nasilja u porodici. Sigurne ženske kuće su prihvatališta koja su namijenjena svim ženama i njihovoј djeci koje su bile ugrožene bilo kojim oblikom nasilja u porodici. Da bi žrtva bila zbrinuta u sigurnoj kući, potrebna je odluka koju donose nadležni subjekti zaštite, kao što su Centar za socijalni rad i policija, koja bi trebalo da sadrži razloge i opravdanje za smještaj žrtve. Ukoliko postoji potreba za hitnim prijemom žena i djece u sigurnu žensku kuću, vrši se urgentni smještaj, te u takvoj situaciji nije neophodno priložiti dokumentaciju koja je obavezna za prijem.

U sigurnim kućama ženama i djeci je omogućen boravak najduže do šest mjeseci, a tokom tog boravka žene i djeca se upoznaju sa drugim članovima kuće,

<sup>16</sup> Mujezinović, J., i dr., *Nasilje u porodici – Osnovne informacije*, Fondacija lokalne demokratije, 2020., godine, str. 25.

životnim prostorom i okruženjem. U atmosferi sigurnosti, prihvatanja i podrške pruža im se mogućnost da se opuste, odmore, okrijepe, dobiju pažnju i urgentnu pomoć koja im je potrebna (medicinska, psihološka i druga vrsta pomoći). U slučaju školskog djeteta (uz dozvolu majke) škola se upoznaje sa aktuelnom porodičnom situacijom i činjenicom boravka u sigurnoj kući. Kontakti između oca i djece regulišu se preko Osnovnog suda koji donosi rješenje o optimalnom modelu viđanja. U sigurnoj kući tokom boravka periodično se analiziraju postignuti rezultati korisnika i donosi odluka da li je neophodno produžiti boravak.

Osnovni kriterijum za prijem žene u sigurnu kuću je postojanje fizičkog, seksualnog, psihičkog, ekonomskog nasilja. Većina sigurnih kuća u regionu ne prihvata osobe koje boluju od težih psihijatrijskih oboljenja ili imaju istoriju psihijatrijskih poremećaja, osobe zavisne od alkohola, droga i tableta, umjereni i teže mentalno nedovoljno razvijene osobe, kao ni osobe sa poremećajima u ponašanju zbog mogućnosti narušavanja načina funkcionisanja organizacije sigurnih kuća.

### *3.1.Sigurne kuće na području Bosne i Hercegovine*

Na teritoriji Bosne i Hercegovine postoji devet sigurnih kuća sa 173 raspoloživa mjesta. Na području Federacije Bosne i Hercegovine postoji šest sigurnih kuća za smještaj žrtava nasilja u porodici i djeluju u okviru nevladinih organizacija. Na teritoriji Republike Srpske djeluju tri sigurne kuće pri nevladnim organizacijama.

### *3.2.Sigurne kuće u Republici Srbiji*

U Srbiji zvanično postoji 12 sigurnih kuća za smještaj žrtava porodičnog nasilja. Trenutno je smješteno oko 100 žena i djece, a za proteklu deceniju ova skloništa su zbrinula više od 1000 žena i isto toliko i djece.

### *3.3.Sigurne kuće u Republici Hrvatskoj*

U Hrvatskoj postoji 18 sigurnih kuća. Nazivaju se najčešće skloništa sa savjetovalištima. Najveći broj sigurnih kuća nalazi se na teritoriji Zagreba, tu postoje 3 sigurne kuće, s tim da jedna od njih je SOS centar za pozive i pomoći žrtvama nasilja u porodici. Na području Rijeke nalaze se dvije sigurne kuće.

## **4. Presjek stanja**

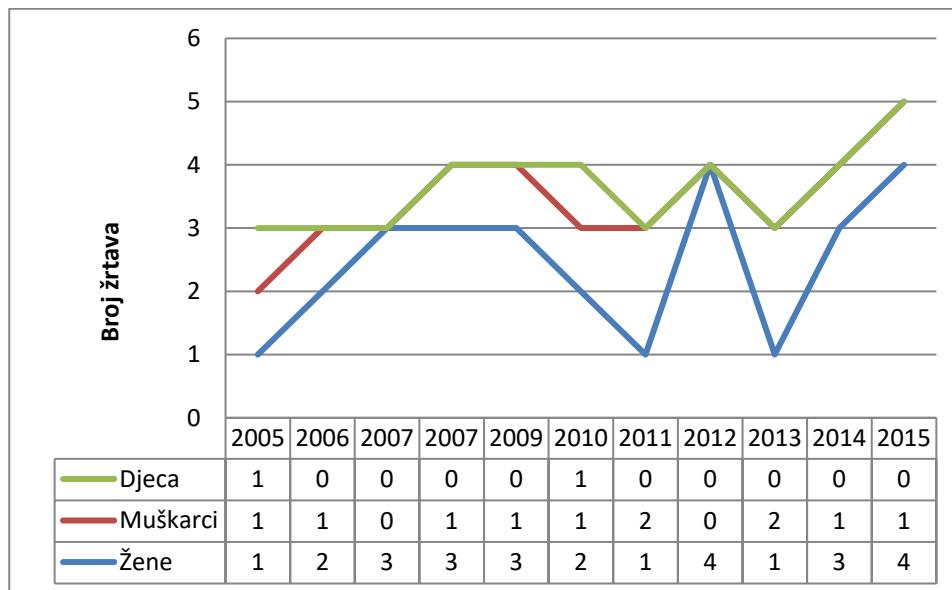
### *4.1. Bosna i Hercegovina*

U posmatranom periodu od 2005. do 2015. godine, a što je vidljivo iz navedenih grafikona i rezultata istraživanja Ministarstva unutrašnjih poslova Kantona Sarajevo (u daljem tekstu MUP KS) na osnovu operativnih evidencija o prijavama nasilja u porodici, urađena je diferencijacija nasilja u porodici, u smislu podjele na oblike nanesenih povreda žrtvama. U praksi je vidljivo da su žrtve uglavnom žene i djeca, ali nisu isključeni ni slučajevi da su žrtve muškarci, što potvrđuje ranije navedena konstatacija da žrtve nasilja u porodici mogu biti svi članovi porodice: suprug, supruga, djeca i dr.<sup>17</sup> Trend nasilja nad ženama u porodici prema navedenim podacima koji su prikazani na slici 1, po osnovu nanošenja teških tjelesnih povreda raste iz godine iz godinu, te možemo reći da nasilje nad ženama dobija dozu eskalacije kroz kontinuirani rast nenesenih povreda. Taj rast ukazuje na to da i pored zakonskih primjena i niza akcionih planova, nivo nasilja nad ženama se ipak i dalje povećava.

Teške tjelesne povrede se odnose na visok nivo ugrožavanja tijela druge osobe, što u nekim slučajevima može dovesti do smrti žrtve. Slika 2 pokazuje veliki porast teških tjelesnih povreda učinjenih ženama u 2012. i 2015. godini. Međutim, i sama varijabla trenda muškaraca i djece kao žrtava u određenom periodu je bila u porastu, te ne možemo reći da su ženama isključivo bile nenesene teške tjelesne povrede.

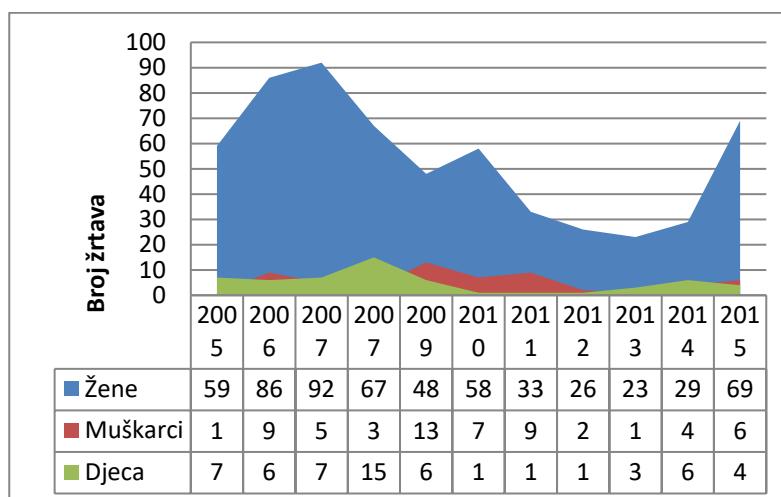
<sup>17</sup> Ganija, H. *Pravni aspekti braka i nasilja u porodici*, (ISSN: 978-9958-640-62-9), Univerzitet u Travniku, Pravni fakultet, Travnik, 2016., str. 43.

*Slika 2: Nanesene teške tjelesne povrede prema podacima MUP-a*



Prema rezultatima navedenog istraživanja u periodu od 2005. do 2015. godine, došlo je do blagog smanjenja nasilja nad ženama u iznosu od 0,7%, što je vidljivo na slici 2. U tom istom periodu trend nasilja nad muškarcima, odnosno nanošenja lakših tjelesnih povreda povećao se za 6,1 %. Dok su i u ovom slučaju, kao i u slučaju težih tjelesnih povreda, mnogo manje zastupljena djeca kao žrtve te se broj nanesenih povreda djeci postepeno smanjivao.

*Slika 3. Nanesene lakše tjelesne povrede prema podacima MUP – a*



Izvor: Ganija, H. (2016.) *Pravni aspekti braka i nasilja u porodici*

Uzimajući u obzir postojeće podatke Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, s obzirom da je u periodu od 1996. do 2001. godine, prema rezultatima istraživanja Federalnog ministarstva unutrašnjih poslova, broj intervencija policije zbog zlostavljanja žena iznosio 27.961<sup>18</sup>, možemo reći da je u našem društву duboko ukorijenjeno rodno zasnovano nasilje.

Tome u prilog idu činjenice iz gore navedenih podataka na slikama 1 i 2, upravo najveći broj žrtava u pogledu teških tjelesnih povreda, lakših tjelesnih povreda, kao i odlazaka u sigurnu kuću odnosi se na žene kao žrtve.

Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine i entitetski gender centri su u saradnji sa statističkim institucijama, a uz podršku UNFPA i UN WOMEN 2013. godine proveli istraživanje o rasprostranjenosti nasilja nad ženama u Bosni i Hercegovini. Istraživanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku od 3.300 žena starijih od 18 godina, na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, dok Brčko Distrikt nije bio uključen.

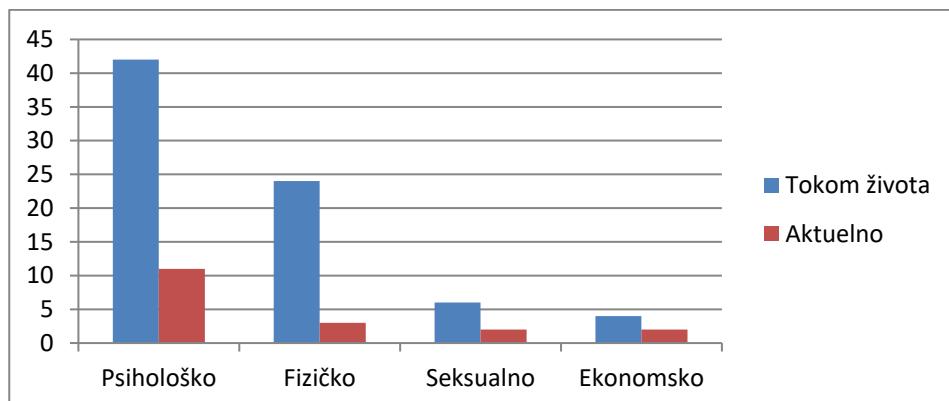
Prema navedenom istraživanju o rasprostranjenosti i pojavnosti nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini, više od polovine žena iz uzorka (47.2% u Bosni i Hercegovini, 47.2% u Federaciji Bosne i Hercegovine i 47.3% u Republici Srpskoj) doživjelo je bar neki oblik nasilja nakon što su navršile 15 godina.

Na slici 4 prikazana je stopa prevalencije ukupnog nasilja tokom posljednjih 12 mjeseci koji su prethodili istraživanju i znatno je manja u odnosu na prevalenciju ukupnog nasilja nad ženama i iznosi 11.9% (12.7% u Federaciji Bosne i Hercegovine i 10.6% u Republici Srpskoj). Rezultati tog istraživanja ukazuju na to da je u Bosni i Hercegovini psihičko nasilje najrasprostranjenije, sa ukupnom stopom prevalencije od 41.9% tokom života i 10.8% u posljednjih godinu dana, te da iza njega slijedi fizičko nasilje, sa stopom prevalencije na životnom nivou od 24.3%, a u posljednjih godinu dana 2.4%. Seksualno nasilje doživjelo je 6% žena, dok je ovakvo iskustvo u posljednjih godinu dana imalo 1.3% žena. Dok je za oblik ekonomskog nasilja tokom života doživjelo 4.8% žena, a u posljednjih godinu dana 1.4%.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, *Izyječe o primjeni konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena u Bosni i Hercegovini*, 2014., str. 19., dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/default.aspx?id=524&langTag=bs-BA>, (30.4.2021.).

<sup>19</sup> Agencija za statistiku BiH, *Tematski bilten: Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini*, TB 03, ISSN 1940-104X, 2013, str. 54, dostupno na:

Slika 4: Stopa prevalencije različitih oblika nasilja nad ženama



Ipak, nepružanju zaštite doprinose i same žene – najčešće žrtve nasilja. U prvom redu su one nedovoljno edukovane i neinformisane, pa ne znaju kome treba da se obrate radi pružanja preventivne zaštite i na koji način se mogu odbraniti od nasilničkog ponašanja.<sup>20</sup>

O tome koliko su uopšte građani Bosne i Hercegovine upoznati sa odredbama Zakona o zaštiti nasilja u porodici, te samim time i načinima zaštite od istoga, autor ovog rada sproveo je istraživanje na području nekoliko kantona i opština u BiH (Kanton Sarajevo, Hercegovačko-neretvanski kanton, Kanton 10, Zapadnohercegovački kanton, Unsko-sanski kanton, Banja Luka, Nevesinje, Trebinje i Istočno Sarajevo) sa uzorkom od 354 ispitanika, od toga 185 ispitanika ženskog spola, a 169 muškog spola, uzrasta od 18 do 65 godina. Od ukupnog broja ispitanika, preko 65 % navodi kako je upoznato sa sadržajem Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Prema navodima tih ispitanika, skoro svaka druga osoba tokom svog života doživjela neki od oblika nasilja. Pored i vlastitog iskustva kao žrtve nasilja, 76.9% ispitanika to nasilje nije prijavilo nadležnim institucijama.

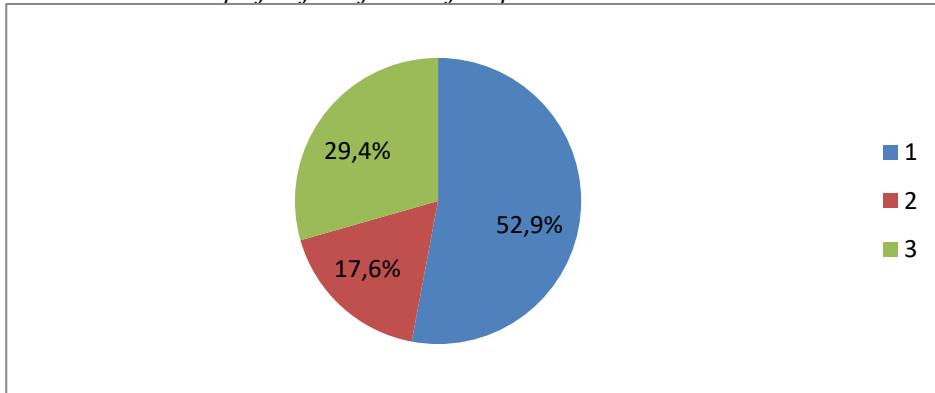
Shodno rezultatima istraživanja autora rada, prikazanih na slici 5, kao razloge za neprijavljanje nasilja nadležnim institucijama 52.9% je navelo (1) nepružanje zaštite žrtvi nasilja od daljeg zlostavljanja/nasilja, a (3) 29.4% neefikasnost podrške žrtvama nasilja. Dok je (2) 17.6%, odnosno 62 ispitanika navelo kao razlog neprijavljanja nasilja - neadekvatan odgovor nadležnih institucija.

[http://bhas.ba/tematskibilteni/BHAS\\_Zene\\_Muskarci\\_BH.pdf](http://bhas.ba/tematskibilteni/BHAS_Zene_Muskarci_BH.pdf)

(30.4.2021.).

<sup>20</sup> Traljić, N. i Bubić S., *Bračno pravo*, I izdanje, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007, str. 156

Slika 5: Razlozi neprijavljanja nasilja u porodici



Izvor: Vlastita ilustracija

Iako za Bosnu i Hercegovinu postoje određeni statistički podaci prema broju i vrsti nasilja u porodici, ti podaci su tek vrh ledenog brijega jer je mnogo veći broj slučajeva koji ostaju neprijavljeni. Ta situacija neprijavljanja nasilja u porodici neminovno za sobom vuče nemogućnost prevencije istog.

Naime, prijavljivanje nasilja u porodici nije samo na žrtvi već je zakonski propisano i da drugi akteri imaju tu obavezu. Prema dokumentu Zapažanja o primjeni Zakona o zaštiti od nasilja u porodici u praksi nadležnih institucija, koji je izradila Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini navedeno je da uprkos ovim obavezama u skoro svim slučajevima žrtve su te koje podnose prijavu policiji. Nekoliko policajaca izjavilo je da su komšije ili bliži srodnici prijavljivali nasilje u porodici, ali nijedan policajac s kojim je obavljen razgovor nije naveo da je prijava stigla od Centra za socijalni rad ili medicinske ustanove. Nekoliko službenika u centrima za socijalni rad izjavilo je da su upoznati sa zakonskom obavezom da prijave nasilje u porodici policiji, ali se oni radije odlučuju da žrtvama savjetuju da pozovu policiju ukoliko to žele. Iako se neprijavljanje od strane službene osobe smatra prekršajem, i može biti kažnjeno novčanom kaznom od 800,00 do 1.800,00 KM u Republici Srpskoj, a od 500,00 do 3.000,00 KM u Federaciji Bosne i Hercegovine.<sup>21</sup> Iako se nasilje, diskriminacija ili neki drugi oblik kršenja ljudskih prava može dogoditi svakome, bez obzira na spol, godine, boju kože, socioekonomski status ili nacionalnu pripadnost, ipak su žene, prema rezultatima mnogobrojnih istraživanja, procentualno najzastupljenije kao žrtve nasilja u porodici. S druge strane, istraživanje o rasprostranjenosti i karakteristikama nasilja prema ženama u Bosni i Hercegovini je identifikovalo

<sup>21</sup> Misija OSCE-a u BiH, *Nasilje u porodici – odgovor nadležnih institucija i zaštita žrtava u FBiH - Zapažanja o primjeni Zakona o zaštiti od nasilja u porodici u praksi nadležnih institucija*, 2009, str. 11, dostupno na:

<https://www.osce.org/bs/bih/118943?download=true> (30.4.2021.)

nivo obrazovanja žena, ali i muškaraca kao jedan od najznačajnijih prediktora nasilja, barem u kontekstu partnerskih odnosa, čime se stavlja naglasak na važnost obrazovanja djevojčica, djevojaka i žena, ali i dječaka i muškaraca. Ovo se posebno odnosi na grupe sa određenim manjinskim statusima, na primjer etničke manjine i osobe sa posebnim potrebama kojima prijeti višestruka diskriminacija i neravnopravan pristup obrazovanju, kako na osnovu spola, tako i na osnovu njihovih manjinskih statusa.

#### *4.2.Republika Hrvatska*

U zemljama u tranziciji, te u onim zemljama u kojima je vladala ratna agresija, kao što su Hrvatska i Bosna i Hercegovina, razvijalo se sve više mitova i loših pristupa koji su poricali značaj nasilja u porodici. Hrvatska je karakteristična po tome što sistemsko praćenje položaja žene u društvu gotovo da i nema.Povećano nasilje nad ženom u porodici je samo jedna od nepovoljnih okolnosti kojima su izložene. UNICEF je 1994. godine proveo opsežnu analizu položaja žene u zemljama u tranziciji te temeljem te analize utvrđeno je da su žene na najvećem udaru bile za vrijeme tranzicije, tj. prijelaza s centralno planiranog gospodarstva na pluralističko. Zdravstvene posljedice za ženu mogu biti vrlo teške kako fizičke tako i psihičke. U Hrvatskoj su privredne i političke promjene donijele niz negativnih posljedica za žene, posebno u društvenoj i ekonomskoj sferi. Najznačajniju ulogu u promovisanju potreba i prava zlostavljenih žena, danas imaju nevladina udruženja. U posljednjih deset godina njihov rad se najviše unaprijedio u promicanju stabilizacije o problemu nasilja nad ženom, lobiranje na promjeni zakona i zastupanje žena u društvenom položaju. Deklaracija o uklanjanju nasilja nad ženama, kao i ostali brojni dokumenti o ljudskim pravima, definisu obaveze Hrvatske kao članice međunarodne zajednice, zaštitu ljudskih prava. Hrvatska je ratifikovala Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena te Konvenciju mučenja i okrutnog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja. Također, kao članica Vijeća Europe, Hrvatska je usvojila Konvenciju o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i porodičnog nasilja. U hrvatskom zakonodavstvu do jula 2003. godine nije bilo posebnog zakona u kome bi žena, žrtva porodičnog nasilja, našla posebnu vrstu zaštite od partnera i drugih članova porodice. No, tada je Vlada Republike Hrvatske donošenjem Zakona o zaštiti od nasilja u porodici (ZZNO), 2003., učinila važan korak kako bi suzbila problem nasilja nad ženama. Svrha donesenog zakona je prevencija, sankcionisanje i suzbijanje svih vrsta nasilja u porodici, primjenom odgovarajućih mjera prema počiniocu, te ublažavanje posljedica već počinjenog nasilja pružanjem zaštite i pomoći žrtvi nasilja. Do stupanja na snagu Porodičnog zakona (01. jula 1999. godine) u kojemu je u članu 118. bilo zabranjeno nasilničko ponašanje bračnog druga ili bilo kojeg punoljetnog člana porodice, žena je zaštitu mogla ostvariti jedino u okviru tada

važećeg Kaznenog zakona koji je u članu 213 „Zapuštanja i zlostavljanje djeteta ili maloljetne osobe“ mogao ženu zaštititi jedino ukoliko se radilo o nasilju pred djecom, tako da je žena posredno, preko djece koja su svjedočila nasilju, što se smatra psihičkim zlostavljanjem djece, mogla ostvariti kakvu takvu zaštitu. Naravno, u okviru Kaznenog zakona žena je mogla ostvariti zaštitu kao bilo koji drugi građanin nad kojim je počinjeno nasilje ukoliko je bila žrtva nekog kaznenog djela iz glave „Kaznenih djela protiv života i tijela i „Kaznenih djela protiv slobode i spolnog čudoređa“. U okviru Kaznenog zakona, tek je njegovim izmjenama i dopunama 2000. godine uvedeno i novo kazneno djelo u članu 215 „Nasilničko ponašanje u porodici“ koje čini član porodice koji nasiljem, zlostavljanjem ili osobito drskim ponašanjem dovede drugog člana porodice u ponižavajući položaj. Za to kazneno djelo odlučena je kazna od šest mjeseci do pet godina zatvora. U julu 2003. godine Hrvatski Sabor je usvojio novi Porodični zakon u kojemu se više ne nalaze odredbe kojima je zabranjeno nasilničko ponašanje u porodici, ali je istovremeno s usvajanjem novog Porodičnog zakona usvojen i Zakon o zaštiti od nasilja u porodici u kojem je detaljno razrađeno što je nasilje u porodici, zaštita članova porodice od nasilja, te vrsta i svrhe prekršajnih sankcija.

#### *4.3.Republika Srbija*

Ministarstvo unutrašnjih Poslova na poseban i sistematican način pristupa tom problemu u društvu i posjeduje besplatnu liniju na koju se mogu prijaviti elementi nasilja u porodici svakog dana 24 časa. Broj hitnih mjera koje su izrečene u 2018.<sup>22</sup> godini je 27.042 od kojih je produženo 16.000, dok je u 2019. izrečeno 23.097 hitnih mjera, od kojih je 12.675 produženo. U 35 slučajeva ubijenih žena 2018. godine u 27 slučaja nije bilo prijave za nasilje, a u 2019. je u 28 slučajeva ubistva u 15 njih nije bilo prijave. Izvršioci femicida su koristili noževe, pištolje, čekiće, sjekire, drvene palice i druga sredstva, a kao žrtve se ne pojavljuju samo emotivne partnerke, već i članovi porodice pa je bilo slučajeva ubistva i majki, baka, tašta i djece. Prema statistikama, nasilje u porodici se manje prijavljuje u ruralnim sredinama.

Tokom kampanje koja je trajala 16 dana, počevši od 22. novembra 2018. godine i koja se svodi na aktivizam protiv nasilja, tri od deset žena navele su da su doživjele fizičko ili seksualno nasilje već od 15 godine. Iz tih razloga je bitno femicid odrediti kao posebno krivično djelo jer se svrstava pod specifično ubistvo. Nedostaju i posebni programi za rad sa nasilnicima. Femicid je rodno zasnovano ubistvo i u Srbiji se ne tretira kao posebno krivično djelo. Čak 74% femicida izvršeno je u partnerskom i porodičnom kontekstu, a u 68% femicida

<sup>22</sup> Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori. Br. 12/13

izvršeno je u stanu, kući žrtve ili počionioca. Tako su tokom 2019. godine ljekari širom Srbije primjetili su tokom pregleda i prijavili čak 4.105 slučajeva nasilja nad ženama. Od ukupnog broja prijavljenih slučajeva nasilja nad ženama u sistemu zdravstvene zaštite u 2019. godini u centralnoj Srbiji bilo je 3.138 slučajeva (76%), a u Vojvodini 928 slučajeva (23%). Godinu ranije u Srbiji je prijavljeno 3.915 slučajeva nasilja nad ženama (3.054 u centralnoj Srbiji i 828 u Vojvodini), dok su 2017. godine bila 3.962 slučaja nasilja (2.895 u centralnoj Srbiji i 1.025 u Vojvodini). U 2016. godini je zabilježeno 3.378 takvih slučajeva (2.456 u centralnoj Srbiji i 885 u Vojvodini). Za samo 27 mjeseci od početka primjene Zakona o sprečavanju nasilja u porodici razmatrano je gotovo 110.000 slučajeva zlostavljanja. Način na koji funkcioniše izmjenjeni Zakon o sprječavanju nasilja u porodici koji je na snazi od 1. juna 2017. godine prikazao je strahovite brojke da prijavljenih nasilnika svakim danom sve je više, te je za pune dvije godine i tri mjeseca koliko se primjenjuje ovaj zakon razmatrano čak 109.579 slučajeva nasilja u porodici.<sup>23</sup> Žrtve u gotovo svakom od njih bile su žene, a nasilnici njihovi partneri, bivši partneri, ali i sinovi, unuci. Zakon je takođe propisao obavezu procjene bezbjednosnih rizika, obavezu saradnje i zajedničkog djelovanja policije, tužilaštva i Centara za socijalni rad, obaveznu obuku stručnjaka i njihovu disciplinsku i prekršajnu odgovornost u slučaju nepostupanja u skladu sa odredbama zakona. To je obezbjedilo njegovu primjenu na taj način da se u Srbiji svakog mjeseca razmatra oko 4.000 slučajeva nasilja u porodici, od čega je oko 2.000 novoprijavljenih.

Prosječno, na mjesečnom nivou izriče se 1.500 – 1.600 zabrana kontakta i približavanja žrtvi i oko 700 mjera udaljenja počinioca iz stana ili kuće. Nasilje ponovni između 12% i 15% počinilaca, a hitne mjere prekrši između 10% i 12% onih kojima su izrečene, svakog mjeseca. Od početka 2019. godine u Srbiji ubijeno je 25 žena<sup>24</sup> u porodičnom nasilju, kao i da se do te brojke došlo na

<sup>23</sup> Prema praćenju femicida od strane Mreže Žene protiv nasilja tokom 2017. godine, u Srbiji je ubijeno najmanje 26 žena u porodično - partnerskom kontekstu. Sve ubijene žene su poznavale učinioca, 23 žene su ubijene od strane partnera (bivših/sadašnjih, bračnih/vanbračnih), a tri od strane člana porodice. Najveći broj žena (12) usmrćen je nožem, deset vatrenim oružjem, jedna žena je udavljena, dok su tri usmrćene na drugi način. Devet žena je ubijeno u kući/stanu koji je dijelilo sa nasilnikom, pet u sopstvenoj kući/stanu, jedna u kući/stanu nasilnika, a 11 u drugim prostorima. Konstatuje se stalno povećanje broja ubijenih žena, bez adekvatnog društvenog odgovora. ([www.zeneprotivnasilja.net/femicid-u-srbiji](http://www.zeneprotivnasilja.net/femicid-u-srbiji)). Praćenje femicida vrši se na osnovu medijskih izveštaja, što svakako nije potpuna statistika i pravi pokazatelj rasprostranjenosti ovog najtežeg oblika nasilja prema ženama i nasilja prema ženama u porodici

<sup>24</sup> Termin „potpuna posvećenost“ prevod je engleskog izraza „due diligence“, koji je upotrebljen u Istanbulskoj konvenciji. „Due diligence“ se još prevodi i kao „dužna prilježnost“ i „dužna pažnja“. Ovaj koncept se pojavljuje u dokumentima o ljudskim pravima i njime se izražava obaveza države da sprječava kršenje ljudskih prava koja vrše privatna lica putem preventivnog djelovanja, sprječavanja povreda, sankcionisanja izvršilaca (otkrivanje, procesuiranje i kažnjavanje), kao i da žrtvama pruži adekvatno obeštećenje. U praksi međunarodnih institucija

osnovu izvještavanja medija, a i postoji mogućnost da je taj broj veći, odnosno da mediji nisu izvještavali o svim žrtvama u porodičnom nasilju.

## 5. Komparativna analiza nasilja u porodici

Komparativna analiza podrške žrtvama pripremljena je u cilju sticanja znanja o načinu uređenja i funkcionisanju podrške žrtvama u izabranim državama Balkana: Srbiji, Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Makedoniji. Izabrane su države koje dijele isto pravno nasljeđe, jer su bile u sastavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, imaju sličan sistem pravosuđa i dijele slična iskustva vezana za razvoj podrške žrtvama. Iskustva Hrvatske, kao posljednje države koja je pristupila Evropskoj Uniji (2013. godine), značajna su za druge države regionalne, koje su u procesu pregovaranja o pristupanju Evropskoj Uniji (Srbija i Crna Gora), imaju status zemlje kandidata (Makedoniju) ili su potencijalni kandidat za pristupanje Evropskoj Uniji (Bosna i Hercegovina), te su u obavezi ili nastoje da usklade svoje zakonodavstvo, politiku i prakse sa pravnim tekovinama Evropske Unije kako bi se osiguralo da žrtve kriminaliteta dobiju potrebne informacije, podršku i zaštitu.

primjena ovog koncepta veoma je složena jer se mora dokazati da država nije postupala u skladu sa standardom „potpune posvećenosti“, da njene institucije nisu preduzele sve potrebne mjere prevencije, a da su u konkretnom slučaju morali i mogli da preduzmu mjere za sprečavanje i kažnjavanje počinjoca nasilnog akta (Branković, 2013:38 - 39). Ovaj standard prvi put je upotrijebljen u Interameričkom sudu za ljudska prava 1988. godine u predmetu Velasquez Rodriguez v. Honduras. Sud je u ovom predmetu državu oglasio odgovornom pozivajući se na standard „dužne pažnje“, ističući da nezakonit akt kojim se krše ljudska prava i koji ne može biti pripisan državi može dovesti do odgovornosti države, ne zbog takvog nezakonitog akta, već zbog tog što je država propustila da takav nezakonit akt spriječe (Hasellbacher, (2010)). Standard „potpuna posvećenost“ ključni je kriterijum koji koristi CEDAW komitet u ostvarivanju svoje nadzorne funkcije nad primjenom Konvencije: kada razmatra izvještaje država članica, ali i kada, na osnovu Opcionog protokola uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, postupa po individualnim predstavkama i sprovodi istrage o teškom ili sistematskom kršenju prava. Kao jedan od važnih indikatora, CEDAW komitet uzima u obzir i djelovanje vlasti na planu suzbijanju rodnih stereotipa i tradicionalnih obrazaca o ulogama i obavezama žena i muškaraca u porodici i društvu, kao i djelovanje u domenu edukacije i obuke sudija, policijskih službenika i predstavnika organa javne vlasti u cilju razumijevanja rodnih dimenzija nasilja u porodici, njegovih uzroka i posljedica. Tako je, na primjer, u predmetu A.T. v. Hungary, (CEDAW Communication No. 2/2003, U.N. Doc. CEDAW/C/32/D/2/2003 (2005), <http://www1.umn.edu/humanrts/cedaw/decisions/2-2003.html>) postupajući po predstavci gospođe A.T. koja je, kao žrtva višegodišnjeg partnerskog nasilja, pritužbu podnijela zbog kršenja prava na djelotvornu zaštitu od nasilja u porodici, Komitet utvrdio da „pravni i institucionalni sistem Mađarske još uvijek nije spremjan da obezbijedi međunarodno očekivanu, koordinisano, sveobuhvatnu i efikasnu zaštitu i podršku žrtvama nasilja u porodici“, nalazeći da su dio uzroka takvog stanja „ukorenjeni tradicionalni stereotipi u pogledu uloga i obaveza žena i muškaraca u okviru porodice [...], kao i odnos i ponašanje prema ženama u cijeloj državi“. Standard „dužne pažnje“ koristi i Evropski sud za ljudska prava. O tome, šire: (Petrušić, Konstantinović Vilić, Žunić, 2015).

U ovom izvještaju prikazani su i analizirani nalazi do kojih se došlo triangulacijom podataka prikupljenih na dva načina: kvalitativnom analizom normativnog okvira i analitičkih dokumenata o sistemu podrške žrtvama u izabranim državama i putem empirijskog istraživanja primjenom ankete, koje je obuhvatilo 127 pružalaca podrške žrtvama u izabranim zemljama. Polazni okvir za analizu podrške žrtvama čine odredbe Direktive Evropske Unije o uspostavljanju minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava kriminaliteta (Direktiva Evropske Unije o pravima žrtava). Fokus analize je na četiri ključna pitanja: definisanje pojma „žrtva“ u krivičnom zakonodavstvu, definisanje prava žrtve u krivičnom zakonodavstvu, pravo žrtve na informisanje o svojim pravima i dostupnim oblicima pomoći, podrške i zaštite, i pravo na besplatan pristup povjerljivim službama za žrtve, prije, tokom i nakon krivičnog postupka. Analiza je pokazala da osim u Hrvatskoj i Makedoniji, pojam žrtve nije definisan u krivičnom procesnom zakonodavstvu ostalih posmatranih država. U Hrvatskoj, i dijelom u Makedoniji, žrtva je poseban procesnopravni subjekt. Kada je u pitanju učešće žrtve u krivičnom postupku, u svim posmatranim zemljama se ono vezuje za institut oštećenog. Uvođenjem pojma „žrtva“ i njegovim jasnim razgraničenjem od pojma oštećenog omogućava se da žrtva bude prepoznata kao poseban procesni subjekt, što je važno zbog poštovanja prava i zaštite koju bi trebalo jednako garantovati svakoj žrtvi, bez obzira da li će učestvovati dalje u postupku u svojstvu oštećenog ili ne. U pogledu definisanja osnovnih prava žrtve u krivičnom procesnom zakonodavstvu najdalje je otišla Hrvatska, koja je prenijela odredbe Direktive Evropske Unije o pravima žrtava u svoje nacionalno zakonodavstvo. Ovaj primjer treba da slijede i ostale posmatrane države. Potrebno je jasno definisati prava koja žrtva može da ostvari u krivičnom postupku u svojstvu oštećenog i prava koja žrtvama treba garantovati nezavisno od učešća u krivičnom postupku. Obaveza pružanja žrtvama informacija regulisana je pozitivnim propisima Hrvatske i Makedonije, što je posljedica prepoznavanja žrtve kao posebnog procesnog subjekta. U ostalim posmatranim državama zakonom kojim se reguliše krivični postupak predviđa se obaveza informisanja žrtve o procesnim pravima ali samo u situaciji kada svoja prava u postupku ostvaruje kroz institut oštećenog. Službe za žrtve predstavljaju ključni mehanizam za omogućavanje uživanja prava žrtava i pomoći žrtvama, te u svim državama obuhvaćenim istraživanjem podršku žrtvama pružaju organizacije civilnog društva i državne službe. Kada su u pitanju državne službe, mahom se radi o službama koje postoje pri pravosudnim organima, odnosno pri tužilaštvoima i/ili sudovima i sigurnim kućama ili prihvatištima pri ustanovama socijalne zaštite. Jedino u Makedoniji ne postoje službe za podršku žrtvama pri pravosudnim organima. Državne službe pružaju veoma konkretne i fokusirane usluge, koje su često ograničene na usko definisane grupe korisnika i tokom ograničenog vremenskog perioda. One najčešće pružaju podršku žrtvama kao

oštećenima i svjedocima u krivičnom postupku, dakle, samo licima koja dolaze u kontakt sa pravosudnim organima i to tokom trajanja krivičnog postupka, i usluge smještaja za žene i djecu žrtve nasilja, kada su u pitanju sigurne kuće ili prihvatilišta pri ustanovama socijalne zaštite.

Organizacije civilnog društva<sup>25</sup> pružaju širi krug specijalizovanih usluga za konkretnе ugrožene grupe žrtava i koriste inkluzivniji pristup, što omogućava da žrtve dobiju veći broj potrebnih usluga na jednom mjestu. Takođe, organizacije civilnog društva češće pružaju usluge van svojih prostorija, imaju mobilne timove i rade van radnog vremena, što je važno za dostupnost usluga podrške i zadovoljavanje potreba žrtava. Mali je broj opštih službi za podršku žrtvama u posmatrаниm državama. U ovu kategoriju pretežno ulaze službe za podršku žrtvama i svjedocima pri sudovima i/ili tužilaštima, čije su usluge ograničene. Primjer dobre prakse obezbjeđivanja informacija i upućivanja svih žrtava na relevantne službe za žrtve je uspostavljanje nacionalne besplatne linije za žrtve u Hrvatskoj. Mali je broj specijalizovanih službi za podršku djeci kao žrtvama. Podrška je pretežno dostupna pojedinim grupama žrtava, posebno žrtvama nasilja, i to: nasilja u porodici, seksualnog nasilja, trgovine ljudima, ratnih zločina i zločina iz mržnje. Ovi nalazi, ukupno gledano, odražavaju proces razvoja službi za žrtve u zemljama obuhvaćenim istraživanjem. Podrška se žrtvama najčešće pruža lokalno: u regionu ili mjestu u kome se organizacija nalazi. Geografska dostupnost usluga podrške žrtvama u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini bolja je u poređenju sa Srbijom. U izgradnji nacionalnog sistema podrške kao primjer dobre prakse može da posluži hrvatski model<sup>26</sup>: kroz formiranje partnerske mreže organizacija civilnog društva u 13 županija u Hrvatskoj, uz postojanje mreže službi za žrtve i svjedoček pri sudovima, stvorena je mreža službi koja omogućava jednak pristup uslugama podrške za sve žrtve. Međutim, čak i u Hrvatskoj pitanje saradnje i koordinacije usluga koje pružaju organizacije civilnog društva, s jedne, i državne službe, sa druge strane, predstavlja izazov. Elektronski i štampani mediji i internet su važni kanali za informisanje žrtava o postojećim uslugama podrške. Medije je potrebno još više koristiti za informisanje građana o postojećim službama, pravima žrtava i dostupnim uslugama. Primjer dobre prakse korišćenja interneta za informisanje žrtava o dostupnim uslugama podrške je Interaktivna mapa službi za žrtve u Srbiji.

<sup>25</sup> Organizacije civilnog društva (OCD) su organizacijske strukture čiji članovi imaju ciljeve i odgovornosti od opštег interesa te koji djeluju kao posrednici između javnih vlasti i građana. One su socijalno 'ljepilo' koje društvo drži zajedno. Neke od organizacija civilnog društva su: zaklade, udruge, fondacije, ustanove (vrtići, škole, biblioteke i dr.), mjesni odbori. <http://www.udruge-mi.hr/forum/pojmovnik-civilnog-drustva/pojmovnik-civilnog-drustva/> (preuzeto dana 1.5.2021.)

<sup>26</sup> Hrvatska je kao članica Evropske Unije imala i najčvršću obavezu da to učini, posebno tokom procesa pristupanja.

Upućivanje žrtava na službe za žrtve nije sistemski riješeno u Srbiji i Makedoniji, dok je u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini to ključni način informisanja žrtava o uslugama podrške. Žrtve se upućuju na usluge podrške od strane policije, tužilaštva, suda i organizacija civilnog društva. Službe za žrtve u posmatranim državama nude žrtvama minimum podrške koji je predviđen odredbama Direktive Evropske Unije o pravima žrtava. Najčešći vidovi pomoći žrtvama su: pružanje informacija, emocionalna podrška i upućivanje na druge relevantne službe. Međutim, podaci su pokazali da žrtve ne dobijaju uvek kompletne informacije o svojim pravima i dostupnoj podršci. Žrtvama se podrška uglavnom pruža putem neposrednog kontakta i razgovora i putem telefona, ali pružanje podrške putem elektronske pošte, interneta i korišćenjem socijalnih mreža dobija sve više na značaju. Podršku žrtvama pružaju zaposleni i volonteri. U Hrvatskoj je angažovanje volontera na pružanju podrške žrtvama značajno i daleko šire nego u ostalim posmatranim zemljama.

Pored toga što se volonteri angažuju u organizacijama civilnog društva, u Hrvatskoj se angažuju na pružanju podrške žrtvama i u službama za žrtve i svjedoke pri sudovima, što se može ocijeniti kao primjer dobre prakse i poslužiti kao primjer drugim posmatranim državama. Angažovanje volontera u službama pri pravosudnim organima omogućilo bi da veći broj žrtava i svjedoka dobije informacije i podršku. U Srbiji obuku za rad sa žrtvama ne prolaze svi zaposleni i volonteri koji rade na pružanju podrške žrtvama u organizacijama obuhvaćenim istraživanjem. Situacija je daleko bolja u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj, gdje su gotovo svi zaposleni koji rade u organizacijama obuhvaćenim istraživanjem prošli obuku za rad sa žrtvama. Obuku za rad sa žrtvama su u ove dvije zemlje prošli svi ili gotovo svi volonteri u organizacijama obuhvaćenim istraživanjem.. Nestabilnost finansiranja usluga podrške žrtvama postoji u svim posmatranim državama. To posebno dolazi do izražaja kada se radi o organizacijama civilnog društva, koje se mahom finansiraju kroz projektne aktivnosti. Nestabilno finansiranje negativno utiče na održivost službi, kontinuitet njihovog rada i nivo usluga koje se pružaju žrtvama na godišnjem nivou u svim državama obuhvaćenim analizom, pa je zato neophodno obezbijediti stabilno i dugoročno finansiranje usluga podrške žrtvama.

Finansiranje usluga podrške od strane države je ključno za obezbjeđivanje jednakog pristupa službama za sve žrtve na cijeloj teritoriji države. S tim u vezi, neophodno je u svim državama obuhvaćenim istraživanjem prethodno sprovesti analizu fiskalnog uticaja, to jest, procjene kolika je potreba za ovom vrstom podrške od strane države i kolika sredstva je potrebno obezbijediti kako bi se osigurala adekvatna podrška žrtvama. Podijeljenost usluga koje pružaju organizacije civilnog društva i državne službe zahtjeva uspostavljanje saradnje

pružalaca podrške i koordinaciju postojećih usluga. Umrežavanje i saradnja državnih službi i organizacija civilnog društva jedan je od optimalnih modela/strategija uspostavljanja nacionalnog sistema podrške žrtvama. Takav pristup omogućava kombinovanje podrške žrtvama u okviru i izvan krivičnopravnog sistema, pružanje usluga za sve žrtve i specijalizovanih vidova podrške, upućivanje među organizacijama i institucijama koje su uključene u pružanje podrške. Međutim, takav pristup zahtjeva precizno regulisanje modela koordinacije usluga pružalaca podrške žrtvama na nacionalnom nivou.

## ZAKLJUČAK

Kako je nasilje u porodici društveni, a ne privatni problem, cilj aktivnosti svake lokalne zajednice u prevenciji i rješavanju problema nasilja je stvaranje mreže insticija od kojih svaka ima specifičnu ulogu i definisanu proceduru. Samo multidisciplinarni pristup i saradnja institucija lokalne zajednice na državnom nivou (sudovi, organi bezbjednosti, centar za socijalni rad, zdravstvene i obrazovne ustanove i dr.) može da dovede do efikasnih rješenja. Ono što je najvažnije za efikasnu, brzu i dobru intervenciju su stavovi i uvjerenja ljudi kojima se obraća žrtva nasilja. Nažalost, stavovi i uvjerenja su često formirani na osnovu predrasuda, stereotipa i poruka koje dobijamo putem procesa socijalizacije. Naša patrijarhalna kultura nam šalje poruke o nejednakom položaju polova, tradicionalnoj ulozi žene i muškarca u porodici i društvu, gdje je žena ta koja je podređena, koja je stub kuće i na kojoj je odgovornost da sačuva porodicu po svaku cijenu.

Zaključno, nasilje u porodici težak je zločin koji nosi brojne posljedice. Od privatno - porodičnog postaje društveni fenomen kojemu se nastoji pristupiti s različitih aspekata, a prvi među njima je svakako onaj psihološki. Problem nasilja nad ženom i djecom nije isključivo intiman problem, ali se tek može intervenisati ukoliko žrtva zatraži pomoć. Iako ponekad nismo upoznati sa situacijom u nečija „četiri zida”, to nikako ne znači da ne trebamo dizati svijest ljudi i pozivati na mir. Možemo istaknuti i druge oblike nasilja poput: trgovanja ženom, djecom, genitalnog sakacenja, nasilne provjere djevičanstva, ubistva iz časti, korektivnog silovanja ne bi li se time „izlijecila” homoseksualnost osoba. Sve navedeno pokazuje da se radi o zločinima iz mržnje, koji su rodno uslovjeni. Svaka osoba ima pravo na častan i dostojanstven život, stoga svim žrtvama nasilja treba pokazati da nisu same.

## Literatura

- 1) Ajduković, M., *Mitovi i činjenice o nasilju nad ženom, u: Nasilje nad ženom u obitelji*, Društvo za psihološku pomoć, Zagreb, 2000. godina;
- 2) Aračić, P., Džinić, I., *Mladi roditelji o Bogu, Crkvi i odgoju*, Đakovo, 2013. godina;
- 3) Begić, D., *Psihopatologija*, Zagreb, 2010. godina;
- 4) Bilić, V., Buljan – Flander, G., Hrpka, H., *Nasilje nad djecom i među djecom*, Slap, Zagreb, 2012. godina;
- 5) Bilokapić, Š., *Spolno nasilje u obitelji – Teološko moralni osvrt*, u *Muško i žensko stvori ih. Žene i muškarci u življenu i u službi Božjeg poslanja*, Split, 2008. godina;
- 6) Bubnić, Lj., Žakula Desnica, T., Mravinac, S., Špigel, N., *Iskustva djece pri korištenju interneta: izloženost djece seksualnim sadržajima*, u: *Psihologija i nasilje u suvremenom društvu*, Zbornik radova znanstveno stručnog skupa Psihologija nasilja i zlostavljanja, Osijek, 2006. godina;
- 7) Buljan – Flander, G., *Izloženost djece nasilju – jesmo li nešto naučili?* u: *Psihologija i nasilje u suvremenom društvu*, Zbornik radova – znanstveno – stručnog skupa Psihologija nasilja i zlostavljanja, Osijek, 2006. godina;
- 8) Buljan – Flander, G., Kocijan – Hercigonija, D., *Zlostavljanje i zanemarivanje djece*, Zagreb, 2003. godina;
- 9) Cicchetti, D., Carlson, V., *Child Maltreatment: Theory and research on the Causes and Consequences of Child abuse and neglect*, Cambridge University Press, New York, 1989. godina;
- 10) Čudina – Obradović, M., Obradović, J., *Psihologija braka i obitelji*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006. godina;
- 11) Davison, G. C. i Neale, J.M., *Psihologija abnormalnoga doživljavanja i ponašanja*, Zagreb, 1998. godina;
- 12) Efendić – Spahić, T., *Psihologija roditeljstva*, Društvo psihologa u Federaciji Bosne i Hercegovine, 2014. godina;
- 13) Fatović – Ferenčić, S., Tucak, A., *Medicinska etika*, Zagreb, 2011. godina;
- 14) Fromm, E., *Anatomija ljudske destruktivnosti*, Naprijed, Zagreb, 1980. godina;
- 15) Ivančić, T., *Agresivnost i povjerenje*, Zagreb, 2001. godina;
- 16) Killen, K., *Zlostavljana djeca su odgovornost svih nas*, Društvo za psihološku pomoć, Zagreb, 2001. godina;
- 17) Mamula, M., *Žrtve nasilja u obitelji*, u: *Psihološki aspekti suvremene obitelji, braka i partnerstva*, Zagreb, 2014. godina;
- 18) Mamula, M., *Zdravstvene i psihološke posljedice spolnog nasilja nad ženama*, u: *Nasilje nad ženom u obitelji*, Zagreb, 2000. godina;

- 19) Mamula, M., Dijanić Plašć, I., *Seksualno nasilje – prijedlozi i promjena zakonodavstva, zaštite žrtava i razvoj prevencijskih programa*, u: *Psihologija i nasilje u suvremenom društvu*, Zbornik radova znanstvenog stručnog skupa Psihologija nasilja i zlostavljanja, Osijek, 2006. godina;
- 20) Maslić, Seršić, D., *Ekonomsko nasilje nad ženama: manifestacije, posljedice, i putovi oporavka*, Zagreb, 2010. godina;
- 21) Milić, A., *Sociologija porodice: Kritika i izazovi*, Beograd, 2007. godina;
- 22) Petz, B., Uvod u psihologiju. Psihologija za nepsihologe, Naklada Slap, Zagreb, 2011. godina;
- 23) Rogić Hadžalić, D., Kos, J., *Nasilje u obitelji: pravni okvir i pojavnici 2007 – 2010.*, Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske, 2012. godina;
- 24) Sanderson, C., *Zavodenje djeteta*, V. B. Z., Zagreb, 2005. godina;
- 25) Šalković, J., *Odredbe kanonskoga prava o zaštiti od nasilja u obitelji*, u: *Nasilje nad ženama – Teološko pastoralni izazov*, Zbornik radova, Split, 2006. godina;
- 26) Škalabrin, N., *Ženidba. Pravno – pastoralni priručnik*, Đakovo, 1995. godina;
- 27) Timotić, R., Freud, S., *Autobiografija. Nova predavanja za uvođenje u psihoanalizu*, Beograd, 1970. godina;
- 28) Timotić, R., Freud, S., *Uvod u Psihoanalizu*, Beograd, 1969. godina;
- 29) Vasta, R., Haith, M.M., Miller, S.A., *Dječja psihologija*, Zagreb, 2005. godina;
- 30) Zvonarević, M., *Psihologija*, Zagreb, 1973. godina;
- 31) Winkel, R., *Djeca koju je teško odgajati*, Zagreb, 1996. godina.

#### Pravni propisi:

- 1) *Zakon o ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini*, prečišćen tekst, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 32/10;
- 2) *Zakon o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, neslužbeni prečišćeni tekst sadrži: *Zakon o zabrani diskriminacije ("Službeni glasnik Bosni i Hercegovini"*, broj 59/09); *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije ("Službeni glasnik Bosni i Hercegovini"*, broj 66/16);
- 3) *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici*, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 102/2012, 108/2013, 82/2015 i 84/2019;
- 4) *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici u Federaciji Bosne i Hercegovine*, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 20/2013;
- 5) *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Brčko Distrikta*, *Službeni glasnik Brčko Distrikta*, br. 7/2018;
- 6) *Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine*, prečišćen tekst, *Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine*, broj 35/05;

- 7) *Porodični zakon Republike Srpske, Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 54/2002, 41/2008 i 63/2014;
- 8) *Porodični zakon Brčko Distrikta, Službeni glasnik Brčko Distrikta*, br. 3/07;

Internet izvori:

- 1) Misija OSCE-a u BiH, Krivična odgovornost i sankcioniranje počinilaca nasilja u porodici - Analiza i preporuke o krivičnopravnim sankcijama u predmetima nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini, 2011., dostupno na:
- 2) <http://www.osce.org/bs/bih/106971?download=true>;
- 3) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Okvirna strategija za provedbu Konvencije o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Bosni i Hercegovini za period 2014.-2018., 2015, dostupno na:
- 4) [http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2015/10/CAHVIO\\_Strategija.pdf](http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2015/10/CAHVIO_Strategija.pdf);
- 5) Svjetska zdravstvena organizacija (WHO), Definicija i vrste nasilja, dostupno na:
- 6) <http://www.who.int/violenceprevention/approach/definition/en/>;
- 7) <https://www.zadarskilist.hr/clanci/10082011/nasilje-nad-djecom---jesmo-li-ga-uistinu-svjesni>;
- 8) World report on violence and health: summary,
- 9) [http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/en/summary\\_en.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_en.pdf);
- 10) <http://www.istrazime.com/psihologija-licnosti/freud-i-suverema-psihologija-sto-nam-je-ostavio-otac-psihanalize>;
- 11) [http://www.udruga-mi.hr/forum/pojmovnik-civilnog-drustva/](http://www.udruga-mi.hr/forum/pojmovnik-civilnog-drustva/pojmovnik-civilnog-drustva/) .

## UTICAJ MAS-MEDIJA NA VASPITANJE DJECE

### Sažetak

Svjedoci smo naglog razvoja savremene tehnologije i njene primjene u svim sferama društva. Škola kao značajan dio tog društva ima obavezu da prati najnovija dostignuća i koristi nove tehnologije i medije. Ako stavimo naglasak na edukacijsku ulogu medija, neupitan je njihov doprinos u širenju znanja i olakšavanja učenja, izgrađivanju određenih vrijednosti, razvijanju sposobnosti, vještina i navika.

Mediji zaista jesu sedma sila i njihova snaga se ogleda u svim segmentima društvenog djelovanja. Mediji igraju veliku ulogu u vaspitanju i samim time formiraju društvo. Ne kaže se uzalud da *na mladima svijet ostaje*. Dakle, vaspitanje djece ključan je faktor u formi ranju društva i društvenih vrijednosti.

Mladi se sa medijima upoznaju veoma rano, još u ranom uzrastu u porodičnim uslovima kada stupaju u kontakt sa televizijom, štampom ili sredstvima novih tehnologija koja koriste njihovi roditelji. Tako efekti medija postaju sve važniji u dječjem obrazovnom sistemu gotovo više od roditeljskog vaspitanja. Gotovo svi oblici medija ispunjeni su očiglednim, zavidnim i skrivenim porukama koje podstiču ljude da ih nabave.

Rad je teoretsko-metodološkog karaktera i bavit će se tematikom uticaja mas-medija na vaspitanje djece od najranije dobi pa sve do adolescencije. S obzirom na to da su mediji sve prisutniji u svakodnevnom životu pojedinaca, a samim time su postali neizbjeglan dio svakodnevnog život te su neprimjetno integrisali i u naše međuljudske odnose a samim time i djece, važno je da kroz ovaj rad razvijemo kritičko razmišljanje te da promislimo o konzumiranom sadržaju.

U radu će se detaljnije i opširnije opisati sve ono što je vezano za današnje društvo i današnju populaciju koja je sve više izložena uticaju mas-medija bez kojih bi ovaj svijet bio nezamisliv. Takođe će se doći do nekih novih saznanja koja će biti od velike pomoći roditeljima da uvide kako da se izbore i postave u situacijima koje su vezane za medije. Ovaj rad će doprinijeti da roditelji i druge odrasle osobe shvate kako oni trebaju da budu uzor mlađim osobama, u ovom slučaju svojoj djeci, učenicima i da ih od malih nogu uče koji su to medijski sadržaji najbolji za njih i sve to u granicama normale. Na ovaj način dijete će već od malih nogu znati šta je dobro, a šta loše i roditelji neće imati problema u vaspitanju.

<sup>1</sup> Evropski univerzitet Brčko distrikt, BiH

<sup>2</sup> Magistar pedagogije, Evropski univerzitet Brčko distrikt, BiH

**Ključne riječi:** djeca, mediji, uticaj, porodica, vaspitanje.

## **THE INFLUENCE OF THE MASS MEDIA ON THE EDUCATION OF CHILDREN**

### **Summary**

We are witnessing the rapid development of modern technology and its application in all spheres of society. The school, as a significant part of that society, has an obligation to follow the latest achievements and use new technologies and media. If we emphasize the educational role of the media, their contribution to spreading knowledge and facilitating learning, building certain values, developing abilities, skills and habits is unquestionable.

The media are truly the seventh force and their power is reflected in all segments of social action. The media play a big role in education and thus form a society. It is not said in vain that the world rests on the young. Thus, the upbringing of children is a key factor in the formation of society and social values.

Young people get acquainted with the media very early, at an early age in family conditions when they come into contact with television, the press or the means of new technologies used by their parents. Thus, the effects of the media are becoming increasingly important in the children's education system almost more than parental upbringing. Almost all forms of media are filled with obvious, enviable and hidden messages that encourage people to acquire them.

The work is of a theoretical-methodological character and will deal with the topic of the influence of the mass media on the upbringing of children from the earliest age until adolescence. Given that the media are increasingly present in the daily lives of individuals, and thus have become an inevitable part of everyday life and have seamlessly integrated into our interpersonal relationships and thus children, it is important that through this work we develop critical thinking and think about consumed content.

The paper will describe in more detail and in detail everything that is related to today's society and today's population, which is increasingly exposed to the influence of the mass media, without which this world would be unthinkable. This work will contribute to parents and other adults to understand how they should be a role model for younger people, in this case their children, students and to teach them from an early age which media content is best for them and all within normal limits. In this way, the child will know from an early age what is good and what is bad, and parents will not have problems in upbringing.

**Key words:** children, media, influence, family, upbringing.

## Uvod

Tokom dvadesetog vijeka mediji su doživjeli ogroman rast i postali jedna od najjačih sila modernog društva. Jedna od prvihs posljedica rasprostiranja medija jeste prenošenje određene kulture kao sume načina života, vrijednosnih orientacija, stila života, pogleda na svijet i drugo. Novi milenijum predstavlja prekretnicu u raznim oblastima razvoja društva i civilizacije, u čemu digitalni mediji imaju možda i najveću ulogu. Masovni mediji su pored sfere potrošnje, slobodnog vremena i stila života, glavni prenosoci masovne kulture, s tim što njihova zastupljenost i konzistentnost u današnje vrijeme predstavljaju jedan od najefikasnijih agenasa prenošenja iste.

Današnji svijet nezamisliv je bez masovnih medija. Od nastanka štampe do pojave interneta masovni mediji se šire. Elektronski mediji se brzo razvijaju i njihov razvoj je obilježio dvadeseti vijek. Oni su sastavni dio socijalizacije i vaspitanja mlađih. Mediji omogućavaju, ubrzavaju i olakšavaju komunikaciju i preko njih se uspostavlja odnos sa svijetom, ljudi se međusobno povezuju. Mediji takođe imaju ulogu u oblikovanju ličnog i kolektivnog identiteta. Sve je veća pojava oslabljenog uticaja (vaspitnih) institucija i drugih autoriteta, te mediji zauzimaju ta mjesta i imaju uticaj na edukativno-formativne procese i veoma su važni u procesima socijalizacije. Zbog toga je potrebno razvijati medijsku kompetenciju koja će sposobiti mlade za prepoznavanje brojnih mogućnosti koje mediji nude ali i izbjegavanja mogućih zloupotreba.

Sociolozi i metodičari medija se generalno slažu da mediji, a naročito elektronsko-digitalni, na čelu sa televizijom i internetom, utiču na mišljenja ljudi i da su veoma važni za formiranje sistema vrijednosti i stavova, gdje posebno osjetljivu kategoriju predstavljaju djeca. U savremenom društvu mediji predstavljaju sastavni i neizostavni dio života mlađih. Gotovo svako dijete je u većoj ili manjoj mjeri svakodnevno izloženo uticaju medija, naročito digitalnih. Mladi se sa medijima upoznaju veoma rano, još u ranom uzrastu u porodičnim uslovima kada stupaju u kontakt s televizijom, štampom ili sredstvima novih tehnologija koja koriste njihovi roditelji.

Kako djeca odrastaju širi se spektar raznovrsnih medija koje koriste. Na školskom uzrastu još uvijek su veoma naklonjeni televiziji i raznovrsnim sadržajima koje ona nudi, a u novije vrijeme posebnu pažnju mlađi posvećuju računarima, tabletima i mobilnim telefonima. U periodu adolescencije povezanost mlađih i medija postaje još izraženija, tako da u periodu srednje škole mlađi najveći dio svog slobodnog vremena provode uz medije. Poznato je da

mediji imaju nesporan uticaj na razvoj ličnosti, tokom čitavog odrastanja, pa time uloga medija i tradicionalnih i savremenih dobija na značenju.

U prvim godinama života mediji nisu potrebni za razvoj djeteta. Međutim, djeca obično vole dječje televizijske programe, videoigre i druge medijske sadržaje. Zbog toga odrasli u porodici imaju odgovornost da odrede kakvo je korištenje medija primjereno za najmlađe članove porodice, jer na taj način, i svojim primjerom, oblikuju dječje navike korištenja medija. Mediji predstavljaju jedan od najznačajnijih činilaca vaspitanja i socijalizacije koji podučavaju djecu i mlade pružajući informacije, promovišući norme i vrijednosti, upoznajući ih sa načinima na koje svijet funkcioniše, doprinose stvaranju pogleda na svijet. Cilj ovog rada jeste proučiti i prikazati sam uticaj medija na vaspitanje djece počevši od njihovih pozitivnih strana te onih koji negativno utiču na sam proces vaspitanja.

## 1. Istorija nastanka medija

Pojam medija seže u samu prošlosti i u ovom dijelu teksta je objašnjena istorija pojave i nastanka mas-medija i njihovog sve bržeg razvoja i prisutnosti u svakodnevnom životu pojedinca.

Istorija medija razmatra istorijsku dimenziju prenošenja informacija, znanja i vrijednosti širokoj publici. Iako je termin *medij* počeo da se koristi tek dvadesetih godina prošlog vijeka za označavanje struktura takve komunikacije, istorija medija uzima u obzir period najmanje od pojave ručnog pritiska u 15. vijeku, a neka tumačenja uključuju skriptoriju, usmene tradicije i zidne slike iz srednjovijekovnog doba, povremeno se upuštajući i u drevnu i praistoriju. Brojni pristupi istoriji medija dijele interes za razumijevanje uticaja takvih struktura na društva širom svijeta, određenih oblika koje su zauzeli i dinamike istorijskih promjena.

Razvoj medija a samim tim i osnove za današnje masovne medije ovolikog obima nastao je u 15. vijeku kada je Johan Gutenberg izumio mašinu za štampanje sa pokretnim slovima, od tada njegov izum je sigurnim koracima nametao novi način komunikacije. Mogućnost proizvodnje većeg broja kopija, je dovelo do smanjenja njihove cijene, a tako i dostupnosti širem krugu čitalaca, samo je dio tog istorijskog procesa, ali izuzetno značajna time što novootkriveni način komunikacije postao medij u kojem su se odvijale društvene borbe.

Jedan od teoretičara koji je dosta prostora u svojim istraživanjima posvetio masovnim medijima je Jirgen Habermas (Jurgen Habermas). Habermas uporedo analizira i razvoj sredstava masovne komunikacije. Procesi koji su kao posljedica industrijske revolucije doveli do temeljnih promjena u društvenoj strukturi stvorili su okolnosti u kojima se Gutenbergov izum mogao u potpunosti iskoristiti. U samom početku komunikacija ja bila jednostrana, novine su služile kao informacija koje su nudile, omogućile stvaranje nečeg što je tek pod ovim uslovom moglo postati – publike.

Do pronalaska pokretne mašine u 15. vijeku Johanesa Gutenberga, knjige su mukotrpno pisane rukom i nijedna dva primjerka nisu bila potpuno ista. Štamparija je omogućila masovnu proizvodnju štampanih medija. Ne samo da je bilo mnogo jeftinije proizvesti pisani materijal, već su i nove transportne tehnologije olakšale da tekstovi dođu do široke publike. Teško je procijeniti važnost Gutenbergovog izuma, koji je pomogao da se stvore masovni kulturni pokreti poput evropske renesanse i protestantske reformacije. 1810. godine još jedan njemački štampar, Friedrich Koenig, još je više pogurao proizvodnju medija kada je u osnovi spojio parnu mašinu na štampariju omogućavajući industrializaciju štampanih medija.

Početkom 17. vijeka pojavile su se prve novine, ali, pošto je malo ljudi bilo pismeno, čitalačka publika je bila ograničena. Kako je sve više ljudi naučilo čitati i pisati, domet masovnih medija je rastao. Ranih 1800. godina, visokotiražne novine poput *The Times of London* razvijale su ogromnu čitalačku publiku. Brze rotacione štamparije proizvele su velike količine i razvoj željeznica stvorenih za široku distribuciju.

Funkcije sredstava masovne komunikacije nisu uvijek bile jednake, istorijski razvoj društva umnogome je uticao i na komunikacijska sredstva dajući im karakteristična obilježja vremena i društvene situacije u kojoj su nastale. Mediji su doživljavali sve društvene revolucije i ujedno bili bitan faktor u njihovom ostvarenju. „Nema sumnje da su mediji vrlo važni, a u tom kontekstu duboko su ukorijenjeni u sve društvene aspekte. Usپoredo s razvojem tehničke, ali i tehnološke baze medija, razvijale su se i mogućnosti za napredak u smislu komunikacija i komunikacijskih vještina preko medijskih kanala. Rezultat razvoja medija u prošlom vijeku osjeća se u savremenom društvu, a mediji su svoje djelovanje proširili, ali i usmjerili na sve društvene strukture. Mediji imaju

svoje korijene u počecima društvenih zajednica u kojima je postojala potreba za javnim saopštavanjem informacija".<sup>3</sup>

U ranim decenijama 20. vijeka, prvi veliki oblik štampe bez štampe – radio eksplodirao je u popularnosti. Radio-aparati, koji su bili jeftiniji od telefona i bili široko dostupni do 1920. godine, imali su neviđenu sposobnost omogućavanja ogromnom broju ljudi da istovremeno slušaju isti događaj. „Savjetnik za rano oglašavanje tvrdio je da su rani dani radija bili sjajna prilika za oglašivača da širi svoju propagandu prodaje zbog nebrojene publike, simpatične, željne zadovoljstva, oduševljene, radoznale, zainteresovane, pristupačne u privatnosti svojih kuća“.<sup>4</sup>

Nove medijske tehnologije izviru i uzrokuju društvene promjene. Iz tog razloga može biti teško uredno razvrstati evoluciju medija u jasne uzroke i posljedice. Pored otkrića u audio emitovanju, pronalazači su 1800. godine napravili značajan napredak u vizuelnim medijima. Razvoj fotografskih tehnologija iz 19. vijeka doveo bi do kasnijih inovacija u bioskopu i na televiziji. Kao i kod bežične tehnologije, nekoliko pronalazača je istovremeno stvorilo oblik fotografije, među njima su francuski pronalazači Joseph Niepce i Louis Daguerre i britanski naučnik William Henry Fox Talbot.

Kada govorimo o *novim medijskim trendovima*, izum kablova 1980. godine i širenje interneta 2000. godine otvorili su više mogućnosti potrošačima medija nego ikad ranije. Krajem 20. vijeka, masovni mediji mogli su se svrstati u osam industrija masovnih medija: knjige, internet, časopisi, filmovi, novine, radio, snimci i televizija. Eksplozija digitalne komunikacione tehnologije krajem 20. i početkom 21. vijeka istakla je pitanje: koje oblike medija treba klasifikovati kao *masovne medije*?

Svaki masovni medij ima svoje vrste sadržaja, kreativne umjetnike, tehničare i poslovne modele. Na primjer, internet uključuje blogove, podkastove, veb lokacije i razne druge tehnologije izgrađene na vrhu opšte distributivne mreže. Šesti i sedmi medij, internet i mobilni telefoni, često se zajednički nazivaju digitalnim medijima; i četvrti i peti, radio i televizija, kao emitovani mediji. Bazirajući se na sve oblike masovnih medija teži se ka njihovom sveukupnom definisanju i definisanju svakog oblika mas-medija ponaosob.

<sup>3</sup> Usp. Tihomir Marić, *Medijska politika od indoeuropskog pranaroda do Ujedinjenih naroda*, Ziral, Mostar, 2003, str. 17.

<sup>4</sup> Asa Briggs and Peter Burke, *A Social History of the Media from Gutenberg to the Internet*, Second edition, Cambridge, 2005, str. 50.

## **2. Mas-mediji**

Mediji su naročito složen pojam koji, u najkraćim crtama, označava sisteme javnog informisanja koji služe za širenje vijesti u svrhu informisanja edukacije i zabave najširih slojeva društva. Da bismo razumjeli pojam medij, potrebno ga je prije svega definisati, ali i ukazati na funkcije medija i medijski uticaj. ([file:///D:/Downloads/Mostariensia\\_8%20\(1\).pdf](file:///D:/Downloads/Mostariensia_8%20(1).pdf), preuzeto 5.8.2021.)

*Masovni mediji* su pojam koji je ušao u upotrebu 1920. godine sa pojavom radija, štampe i kasnije televizora. Pod njima se podrazumjevaju svi mediji koji su dizajnirani tako da ih *konzumira* široka publika, za koju se smatra da imaju zajednički interes. Masovni mediji su ujedno i podskup jednog šireg pojma, masovne komunikacije. ([https://sh.wikipedia.org/wiki/Masovni\\_medij](https://sh.wikipedia.org/wiki/Masovni_medij), preuzeto 5.8.2021.)

U Evropi prvi masovni mediji bile su novine koje su dominirale tokom 19. vijeka. Na samim počecima razvoj masovnih medija je bio kolebljiv, novine i časopisi su bili pisani isključivo za domaće čitaoce, što je bilo kombinovano sa jezičkom barijerom uskraćivalo mogućnost izvoza. U suštini mediji funkcionišu na način na koji je odraz udruženih interesa moćnih društveni grupa koje su u položaju da vrše raspodjelu društvenih resursa.

McQuail je objavljivao opširno na polju političke komunikacije i teorije komunikacije. Najpoznatiji je njegov doprinos obrazovanju javnosti u vezi sa teorijom komunikacije. Njegovu definiciju možemo podijeliti u šest posebnih stavki.

Masovni mediji:

1. jesu razlučiv skup aktivnosti (stvaranje medijskog sadržaja)
2. uključuju posebne tehnološke konfiguracije (radio, televizija, videoteka, novine, knjige)
3. vezani su za formalno konstituisane institucije ili medijske kanale (sistemi, stanice, publikacije)
4. operišu u skladu sa određenim zakonima, pravilima i shvatanjima (profesionalni kodeksi i praksa, publika, društvena očekivanja i navike)
5. produkt su lica koje zauzimaju izvjesne uloge (vlasnici, regulatori, producenti, distributeri, oglašivači, članovi publike)

6. prenose informacije, zabavu, slike i simbole do masovne publike.  
([https://sh.wikipedia.org/wiki/Masovni\\_mediji](https://sh.wikipedia.org/wiki/Masovni_mediji), preuzeto 5.8.2021.)

Mediji su postali važan faktor socijalizacije. Utiču na ponašanje mlađih ljudi, posreduju razne ideje koje pojedinci nekritički usvajaju i oponašaju u vlastitom pristupu životu. Mediji danas omogućavaju svima cjeloživotno učenje, odnosno proširivanje znanja iz svih područja ljudskog djelovanja prema ličnim zanimanjima i težnjama. „Balle navodi da mediji predstavljaju tehničku opremu koja omogućava ljudima komunikaciju i prijenos misli, bilo kakvi da su njihova forma i njihov krajnji cilj”.<sup>5</sup> Mediji danas omogućavaju svima cjeloživotno učenje, odnosno proširivanje znanja iz svih područja ljudskog djelovanja prema ličnim zanimanjima i težnjama.

Stručno rečeno, mediji su složeni pojam koji označava sisteme javnog informisanja što služe za raspršivanje vijesti i audio-vizuelnih sadržaja u svrhu informisanja, obrazovanja i zabave najširih slojeva stanovništva. „U današnje vrijeme niti jedna definicija ne može biti jednoznačna zbog promjena odnosa medija i tehnološkog razvoja digitalnih medija. Mediji i njihov odnos prema promjenama u socijalizacijskim, ali i vaspitno obrazovnim procesima, danas je svjetski vrlo značajan problem i pojava. Oko ove atraktivne teme javlja se sve veći broj kontraverznih znanstvenih rasprava”.<sup>6</sup>

Prva upotreba masovnih medija kao termin zabilježena je 1923. godine u oglašavanju i prodaji. „Ovdje su masovni mediji labavo definisani kao oni koji predstavljaju najekonomičniji način da priča pređe na novo i šire tržište u najmanju ruku. Etimologija koncepta je presudna za razumijevanje *masovnih medija* kakav je sastavljen od dvije visoko iznijansirane riječi. Mediji su generalno definisani, glavno sredstvo masovne komunikacije, posebno novine, radio i televizija kolektivno, izveštači, novinari i drugi koji rade za organizacije koje se bave takvom komunikacijom. Masa se može definisati kao veliki broj ljudskih bića, sakupljenih usko zajedno ili posmatranih kao tvorevina u kojoj se gubi njihova individualnost “.<sup>7</sup>

Sam pojam masovnih medija nije pismeno kodifikovan do početka 20. vijeka, značaj vremena daje podršku argumentima da masovni mediji pomažu u dezinfekciji savremenog perioda na Zapadu. Kako je tehnologija napredovala,

<sup>5</sup> Balle Francis, *Moć medija mandarin i trgovac*. Beograd, 1997, str. 15.

<sup>6</sup> Lipovčak, Srećko, Mediji – druga zbilja? *Rasprave, ogledi i interpretacije*. Zagreb:Hrvatska sveučilišna naklada, 2006, str. 55.

<sup>7</sup> Niklas Luhman, *The reality of the Mass Media*, Stanford University Press Stanford, California, 2000, str. 25.

potiskujući, dopunjavajući i povećavajući nove oblike, McLuhan i drugi navode ekspanzivni kvalitet medijskog napretka, poput pokretnog tipa, u druge vrste šire komunikacije poput novina, radija koji je postao poznat 1920. godine, širenje informacija putem prenosa, i televizija koja je komercijalno dostupna od 1930. godine i postala sveprisutna 1950. godine, šireći informacije emitovanjem.

Masovni mediji se vide i kao direktni rezultat kapitalističke demokratije i bitna komponenta u održavanju centralizovane vlade. Doba *demokratizacije* samog medija odvija se na novoj granici masovne komunikacije: internetu. Svako ko ima pristup tehnologiji i vještinama upravljanja računarom može pružiti sadržaj. Sve je veća *masovna* upotreba interneta za širenje informacija. To je put koji mnogi glavni teoretičari medija ne smatraju jednostavno zato što internet još uvijek nije bio stvarnost u njihovo vrijeme. Izgleda da lokalne kampanje, blogovi i YouTube stvaraju ne samo nacionalni, već i međunarodni forum.

### 3. Mediji i djeca

Danas se sasvim opravdano može govoriti o medijima kao integralnom dijelu procesa odrastanja. Moć medija na polju vaspitanja i obrazovanje je ogromna. Mediji predstavljaju jedan od najznačajnijih činilaca vaspitanja i socijalizacije koji podučavaju djecu i mlade pružajući informacije, promovišući norme i vrijednosti, upoznajući ih sa načinima na koje svijet funkcioniše, doprinose stvaranju pogleda na svijet.

Dvadeseti vijek je bio vrijeme fenomenalnog rasta i razvoja novih vrsta medija. Početkom dvadesetog vijeka film, radio i novine bili su medijski oblici kojima su djeca imala pristup, mada ograničeni. Počev od ranih četrdesetih godina i do kraja vijeka, dječja medijska iskustva proširila su se na televiziju, snimljenu muziku, video trake, elektronske igre, interaktivni računarski softver i internet. Štampani mediji, poput stripova i časopisa za djecu, takođe su se proširili tokom ovog perioda, mada ne istim ubrzanim tempom kao vizuelni elektronski mediji.

Susret djece i mladih s medijima danas se događa znatno ranije nego prije desetak godina i zbog toga je neophodno da se na vrijeme razvija svijest o djelovanju medija. U tom kontekstu pojavljuje se pitanje dječjeg razlikovanja realnog svijeta i onoga koji je predstavljen u medijima. Uticaj medija na djecu se neprekidno povećavao kako su se razvijali novi i sofisticirani tipovi medija, što

je bilo dostupno američkoj javnosti. Dostupnost, kao i veća dostupnost američkim porodicama, omogućili su djeci lakši pristup medijima.

Kako bi se mogla posmatrati uloga medija u vaspitanju djece, potrebno je ponajprije definisati ko se tačno smatra djetetom, a potom i predočiti načine na koje mediji funkcionišu te na koje načine utiču na život ljudi. „Prema UNICEF-ovoj Konvenciji o pravima djeteta, dijete je svako ljudsko biće do osamnaest godina starosti. Prema hrvatskom Zakonu o privremenom izdržavanju, dijete je osoba do osamnaeste godine koju je roditelj dužan izdržavati. U nekim je državama granica punoljetnosti niža, u nekima viša, ali dobnu granicu djeteta u svakom slučaju propisuje zakon”.<sup>8</sup>

Najpoznatiji savremeni lingvist, Noam Chomsky, posvetio je poveću količinu vremena analizi medija u sklopu analize političke stvarnosti i kapitalističke demokracije. Chomsky tvrdi kako se u razvijenim demokracijama narod najefektivnije može kontrolisati kontrolisanjem misli. Misli čovjeka navode da čini djela, zbog toga ih je potrebno držati na uzici – i misli i čovjeka. Po njemu mediji imaju presudnu ulogu u sistemu indoktrinacije, zajedno s obrazovnim ustavovima, počevši od vrtića.

Mediji imaju jači i štetniji uticaj na djecu što su više djeca izložena medijima, posebno ako im nisu izložena pod kontrolom roditelja, vaspitača i drugih osoba odgovornih za njihov razvoj i sigurnost. Upravo je zato od velike važnosti da roditelji i vaspitači budu svjesni različitih i snažnih uticaja na djecu, ali ne samo na djecu, već i na njih same. Roditelji i druge odrasle osobe moraju ponajprije i same biti svjesne cijelokupne izuzetno kompleksne situacije kako bi mogli postati svjesni onoga što je njihovom djetetu zapravo potrebno, kao što je, na primjer, većini djece neophodno ograničavanje vremena provedenog u izloženosti medijima.

#### **4. Medijski uticaj i izloženost djece medijima**

Svakodnevno smo svjedoci ubrzanog razvoja masovnih medija. Svjesni smo da mediji imaju veliki uticaj na naše živote, a time i na živote naše djece. Upravo oni značajno utiču na formiranje mišljenja ljudi u društvu i to im daje ogromnu moć. U vremenu u kojem živimo mediji nose i pozitivne i negativne

<sup>8</sup> UNICEF, *Konvencija o pravima djeteta*, 1989, str. 15

uticaje, te je važno da djeca na pravilan način prepoznaju te uticaje i da se znaju nositi sa njima.

Mediji su svuda oko nas od roditeljske kuće, ulice, automobila, prodavnica, škola i dovoljan je jedan klik da dijete dobije informaciju koju želi. Roditelj je taj koji treba postaviti pravila o korištenju medija, te on može filtrirati sadržaje za koje misli da su pogodni za njegovo dijete. Roditelji trebaju svojim primjerom pokazati kako se odnositi prema medijima, te oni trebaju medijski opismeniti svoju djecu. Najdjelotvorniji način za medijsko opismenjavanje je razgovor sa vlastitim djetetom u vezi svega što dijete zanima vezano uz medije.

Razgovor nakon gledanja filma, serije ili televizijske reklame može roditelju pokazati kako je određeni sadržaj uticao na dijete te je li ga ono razumjelo ili nije. Roditelj stalno mora biti na oprezu i posmatrati svoje dijete kako bi mogao pravovremeno reagovati ukoliko primijeti da je nešto krenulo u krivom smjeru. Nije uopšte upitno da mediji danas uveliko obrazuju djecu, informišu i zabavljuju, ali roditelji trebaju brinuti kojim su sadržajima djeca izložena, s kojim se likovima poistovjećuju te kakve vrijednosti i kvalitete se predočavaju djeci kao prihvatljive.

Veliki problem vezan uz medije je svakako nasilje prikazano putem medija i to posebno putem interaktivnih medija ( internet, video igre, računar). Nasilni sadržaji kod djece izazivaju strah, agresiju, pasivnost na intelektualnom, fizičkom i psihičkom nivou. Djeca koja su izložena medijskom nasilju smatraju svijet puno opasnijim nego što on jeste. Djeca gledajući nasilne sadržaje postaju manje empatična te razvijaju pogrešne stavove vezane uz nasilje i gube suosjećanje prema žrtvama. Ona počinju iskazivati antisocijalno i agresivno ponašanje pa imaju potrebu za još većom količinom nasilja tokom igranja igrica ili gledanja nasilnih filmova.

Problem snažnog uticaja medija na djecu raste kako raste satnica svakog pojedinog djeteta u provođenju vremena s medijima i tehnologijom koji su u današnje vrijeme gotovo nerazdvojni. Najkorišteniji medij je televizija, a djeca najčešće gledaju filmski program i kvizove. Iako se za roditelje smatra da imaju najveću odgovornost za osposobljavanje djece za selektivno korištenje medija, oni (još) nisu spremni preuzeti ulogu i medijskih vaspitača.

Upravo iz tog razloga je potrebno raditi na tome da čovječanstvo postane medijski ne samo pismeno, već i kompetentno. „Medijska pismenost je uži pojam i odnosi se na nivo sticanja vještina vezanih za neki konkretan medij, kao što je informatička pismenost, filmska umjetnost ili za skupine medija kao što je

tehnološka ili digitalna pismenost, dok medijska kompetencija uključuje sve različite vrste pismenosti; ne samo vještine, nego takođe znanje i upućenost kao sredstva pri sprečavanju medijske manipulacije".<sup>9</sup> S obzirom da nema kvalitetnog vaspitanja djeteta bez kvalitetne odrasle osobe svjesne okoline, jasno je kako je uloga medija u vaspitanju djece velika, mnogo veća nego što bi smjela biti.

## 5. Uticaj medija na obrazovanje i vaspitanje djece

Prema kultivacijskoj teoriji mediji postepeno oblikuju pogled na svijet jer ga prikazuju na određeni način. Prema tom shvatanju mediji sudjeluju u djetetovoj socijalizaciji. „Socijalizacija je dugotrajan i složen proces u kojem dijete u interakciji s društvenom okolinom razvija, oblikuje, uči i usvaja vrijednosti, uvjerenja, stavove, ponašanja, navike i običaje društva u kojem živi”.<sup>10</sup> Djetinjstvo je razdoblje najintenzivnije socijalizacije, a najvažniji socijalizacijski faktori su porodica, vršnjaci, škola i društvena zajednica čiji su dio i masovni mediji.

Može se reći da su danas mediji, zajedno sa školom i porodicom, postali jedno od važnih obrazovnih okruženja. Mediji kao savremena sredstva za podučavanje nude brojne obrazovne mogućnosti te se mogu uspješno koristiti u različitim fazama učenja, uključujući time i nivo integriranog obrazovanja ranog djetinjstva. Mediji podupiru razvoj kreativnog razmišljanja, mašte te potiču razvoj vlastite inicijative djeteta. Zahvaljujući medijima moguće je brzo provjeriti znanje stečeno od strane učenika i to na ugodniji način od tradicionalnog ispitivanja, a to je igrom.

Proces socijalizacije je najintenzivniji u doba djetinjstva i rane mladosti, kada se pojedinac oblikuje kao osoba i kada utiče na modificiranje raznih već stvorenih svojstava. Posebna se pažnja usmjerava na socijalizacijske faktore, koji se dijele na primarne i sekundarne. Primarni socijalizacijski faktori su roditelji i vršnjaci, a sekundarni su dječji vrtić, škola, mediji, radna sredina. Neupitno je da od rođenja započinje uticaj roditelja bez konkurenkcije, posebno u ranom djetinjstvu, sve ranije započinje i uticaj vršnjaka, zatim vaspitno-obrazovnih

<sup>9</sup> Blažević, N. *Djeca i mediji – odgoj na „televizijski” način*, Nova prisutnost: časopis za intelektualna i duhovna pitanja: Zagreb, 2012, str. 481.

<sup>10</sup> Blažević, N. *Djeca i mediji – odgoj na „televizijski” način*, Nova prisutnost: časopis za intelektualna i duhovna pitanja: Zagreb, 2012, str. 481.

ustanova, a televizija kao socijalizacijski faktor ima sve veći pozitivan i negativan uticaj u životu djece u savremenom društву.

Djeca u predškolskom uzrastu, koja provode najviše vremena uz televizijski program su i najpodložnija imitiranju. Televizija ima određenu društvenu vrijednost koja je itekako bitna u našoj sredini. Televiziju već odavno nazivaju zaglupljujućom i već duže vremena se razmatra da li i u kojoj mjeri gledanje televizije smanjuje inteligenciju. Neki su smatrali da televizija zaista zaglupljuje, neki da može da dekoncentriše, ali ne i da zaista smanji nečiju inteligenciju. Kao najpogubnije pokazalo se pretjerano gledanje televizije od ranog djetinjstva.

„Kada je riječ o uticaju masovnih medija na djecu, Ilišin ističe važnost uloge roditelja u medijskom vaspitanju. Iako se škole i nastavnici apostrofiraju kao moderatori dječje medijske osposobljenosti, roditelji i dalje ostaju neizbjegnim medijskim socijalizatorima. Da bi se djeca i mladi snašli u sve većoj i raznovrsnijoj medijskoj ponudi, trebaju od odraslih dobijati smjernice i ugledati se na njihove primjere”.<sup>11</sup> Zbog toga je jasno da medijsku kompetenciju najprije trebaju usavršiti odrasli, što se ponajviše odnosi na roditelje, učitelje i profesore koje je potrebno temeljito edukovati.

Novonastale okolnosti mijenjaju ulogu vaspitača, učitelja i profesora. Njihov primarni zadatak više nije isključivo prenošenje znanja. Danas se nastavnik koristi savremenim medijima i tome poučava druge, analizira, upućuje, savjetuje, potiče na raspravu i autonomno mišljenje, oduševljava učenike za stvaranje. Sve navedeno ukazuje kako je potrebna promjena vaspitnog stila, jer je očito da je u *medijskom svijetu* više nego ikada potrebno razvijati medijsku pismenost i medijske kompetencije. Zbog toga je medijsko vaspitanje postalo neizostavan dio vaspitanja djece i mlađih, a medijska pismenost, kao rezultat medijskog vaspitanja, jedna od najvažnijih pismenosti 21. vijeka.

## 6. Pozitivni uticaji medija na vaspitanje djece

Uticaj tako može biti pozitivan i negativan, kao i intenzivan i manje intenzivan. Teško je dati odgovor na pitanje jesu li mediji pozitivni ili negativni, jer zapravo jesu i jedno i drugo. Mediji zaista mogu biti vrlo pozitivni. Treba

<sup>11</sup> Uldrijan, I., *Zašto odgajati za medije? Mediji kao odgojitelji u doba odgojne krize*, U: Labaš, D. (ur.), *Komunikacija i mediji u krizi*, Zagreb: Hrvatski studiji, 2011, str. 186-187.

istaknuti kako mediji potiču kreativnost. Mediji mogu potaknuti na određeno ponašanje koje će doprinijeti razvoju društva, mogu potaknuti maštu, kreativnost, slobodu, toleranciju i slično. Svakako, najpozitivnije strane medija jesu informisanost, obrazovanje i zabava.

Mediji podupiru razvoj kreativnog razmišljanja, mašte te potiču razvoj vlastite inicijative djeteta. Zahvaljujući medijima moguće je brzo provjeriti znanje stećeno od strane učenika i to na ugodniji način od tradicionalnog ispitivanja, a to je igrom. Istraživanja o korištenju savremenih medija u procesu obrazovanja pokazuju da informatička tehnologija potiče mentalni proces djeteta, ima pozitivan učinak na hipotetičko razmišljanje i logičku analizu, a računarske igre potiču razvoj okulomotorne koordinacije.

Pozitivan uticaj na misaoni razvoj djeteta imaju audiovizuelni sadržaji koji su namijenjeni vaspitanju i obrazovanju djeteta, posebno oblikovani dječji programi, dokumentarni i obrazovni programi. Takvi programi mogu doprinijeti intelektualnom razvoju djeteta. Oni su se pokazali korisnima u savladavanju osnovnih pojmoveva i koncepata, posebno kod djece iz slabije porodice slabijeg ekonomskog i društvenog statusa. Pozitivni učinci vidljivi su i kod zajedničkog gledanja medijskih programa djece i roditelja kada se ono praktikuje kao dobrovoljna grupna aktivnost tokom koje djeca i roditelji međusobno komuniciraju. Novi mediji nametnuli su se kao relevantna *društvena institucija* u socijalizacijskom procesu. Omogućavaju mladima privatnu komunikaciju koja ne podliježe kontroli roditelja i učitelja. Mediji su uklonili vremenske i prostorne barijere koje su uveliko uslovljavale komunikaciju i protok informacija.

Uz svoje tri glavne funkcije – informisanje, obrazovanje i zabavu – mediji imaju i druga pozitivna obilježja. Mediji prenose informacije i u jako kratkom vremenu te informacije mogu doći do velikog broja ljudi. Mediji nam mogu približiti mnoge događaje i pomoći njih možemo saznati osnovne informacije o onome što nas zanima. I djeca takođe imaju prirodnu potrebu za informisanjem o novim stvarima te se medijima mogu uspješno služiti u svakodnevnom životu. Jednako tako, uz informativnu izuzetno je važna i pozitivna i obrazovna uloga medija i to naročito tokom djetetovog školovanja u kojem su upravo mediji ti za kojima dijete poseže kada želi saznati nešto više o temi koja ga zanima, kada neku knjigu poželi pročitati na ekranu računara ili kada priprema referat ili neku drugu školsku zadaću.

## **7. Agresivnost i agresivni oblici ponašanja djece pod uticajem medija**

Od samog početka istraživanja agresivnosti postoje neslaganja oko njenog definisanja. Prema Rječniku stranih riječi, riječ agresija dolazi od latinske riječi *aggredi* što u prijevodu znači pristupiti nekome, navaliti. „Harre i Lamb su zabilježili preko 200 različitih definicija agresivnog ponašanja koje su predložili brojni istraživači, ali su gotovo sve sadržavale dvije karakteristike: to je ponašanje čija je namjera povrijediti nekoga (fizički ili psihički) i ponašanje koje žrtva doživljava kao hostilno. Agresivnost se može definisati kao ponašanje u čijoj je pozadini namjera da se drugoj osobi nanese šteta ili uništi neki objekt, s naglaskom na namjeru nanošenja štete, a ne na posljedice”.<sup>12</sup> Jedan od ciljeva agresivnih postupaka, osim fizičkog jeste i duševno nanošenje štete ili povrede.

Uticaj agresivnih i nasilnih medija na djecu i adolescente tema je koja zabrinjava nekoliko decenija. Nasilje se uči i djeca postaju nasilna iz različitih razloga. Faktori koji mogu prouzrokovati nasilno ponašanje kod djece su između ostalog: *siromaštvo, izloženost nasilju u porodici, izloženost nasilju u okolini, izloženost scenama nasilja u medijima, opravdavanje nasilja iz mitoloških razloga, opravdavanje prethodnih zločina počinjenih u ime nacije i vjere.* (<https://modroizeleno.com/psihologija/elektronski-mediji-i-pojava-nasilja-kod-mladih>, preuzeto 5.8.2021.)

Djeca uče ponašanje posmatrajući druge i često imitiraju njihove radnje. Ako je nasilje prisutno u porodici djeca misle da samo nasiljem mogu postići željeni cilj i dobiti podršku. Često djeca koja su žrtve nasilja u porodici i sami postaju nasilni u komunikaciji sa drugima. Nasilje je prisutno i u videoigricama i u sadržajima na internetu. Internet je nekontrolisan prostor gdje svako može da objavi neprimjeren sadržaj i riječi koje se definišu kao govor mržnje. Zapaljive riječi koje se objavljuju na internetu mogu puniti um mlade osobe, a samo ponavljanje riječi koje sadrže elemente govora mržnje može dovesti osobu do uvjerenja da su te riječi istinite, pa i do samog nasilja.

Nasilni medijski sadržaji mogu imati najveći negativan efekat na djecu predškolskog uzrasta, posebno zbog činjenice da djeca u ovom razvojnom periodu još uvijek uče kako upravljati svojim osjećajima i ponašanjem, a takođe i teže razlikuju stvarnost od fikcije. Starija djeca koja usvoje određene vještine upravljanja vlastitim ponašanjem kao i društvene norme koje pritom trebaju poštovati postaju otpornija na takve sadržaje, ali u društvu u kojem se toleriše

<sup>12</sup> Živković, Ž., *Agresivnost kod djece*, Đakovo: Tempo, 2006, str. 48

nasilje i u kojem se ne poštuju društvene norme ponašanja, ni starija djeca nisu otporna na uticaje nasilnih sadržaja u medijima.

Djeca se vrlo često identificiraju s likovima iz animiranih filmova te u samostalnoj igri, ali i u igri s vršnjacima, oponašaju njihov sadržaj (govor likova te njihove pokrete i gestove), što je zabrinjavajuće kada je riječ o oponašanju nasilnih sadržaja. Pojedini animirani filmovi nude opasne ideje koje djeca ponekad, nesvesna opasnosti, odluče oponašati. Upravo zbog toga najvažniju ulogu imaju roditelji koji prije svega dobrim i planiranim odabirom animiranih filmova koje će dijete gledati, ali i razgovorom s djetetom o nasilnim sadržajima i mogućim posljedicama njihova oponašanja, mogu spriječiti negativan uticaj takvih sadržaja na dijete pa tako i oponašanje takvih sadržaja.

## 8. Negativni uticaji medija na vaspitanje djece

Uz brojne navedene pozitivne medijske sadržaje, medijska pismenost podrazumijeva i znanja i vještine da prepoznamo slabosti medija i medijskih sistema. Kao što je već zaključeno, mediji na ljude imaju negativni uticaj upravo onoliko koliko im ljudi to dozvoljavaju. Jednako je i s uticajem medija na vaspitanje djece. Negativnost medija ogleda se u tome što nam kradu dragocjeno vrijeme.

Neki od negativnih uticaja medija na djecu:

Najpoznatija mana društvenih medija je zavisnost koju stvaraju. Stalno provjeravanje vijesti različitih veb lokacija na društvenim mrežama postaje navika koja izaziva zavisnost. Stručnjaci misle da neke funkcije poput *sviđanja* i *dijeljenja* aktiviraju centar za nagrađivanje u mozgu.

Mladi zavisnici od društvenih medija na kraju provode sate svakog dana gledajući video zapise, fotografije i drugi sadržaj objavljen na nalozima koje prate. Ova zavisnost remeti druge aktivnosti, poput školskog rada, sporta, učenja i drugih produktivnih rutina. Na kraju gube znatnu količinu vremena svaki dan, što rezultira lošim ocjenama u školi.

Psiholozi već dugo primjećuju loše efekte društvenih medija na mentalno zdravlje djece. Njihovo uranjanje u virtualni svijet odlaže njihov emocionalni i socijalni razvoj.

Najčešći rizici i opasnosti koje prouzrokuju masovni mediji su: Cyber-bullying, pornografija i razni zdravstveni problemi. Maltretiranje je lakše na platformama društvenih medija, u obliku prijetećih poruka ili suptilnih postova sa uvredljivim sadržajem usmjerenim na određenu osobu. Mlađa djeca takođe mogu postati meta proganjanja predatorskih pojedinaca koji namjeravaju da nanesu štetu. Uvredljivi, eksplicitni i nasilni sadržaji lako su dostupni na internetu, što utiče na mlade.

## 9. Cyber-bullying

**Cyber-bullying** ili električno nasilje se može svrstati u posebnu kategoriju nasilja. Virtuelno kod cyberbullyinga je korištenje virtuelnih kanala, to jeste električnih medija, s namjerom nanošenja stvarne štete kod primatelja nasilja. Stvarna šteta u ovom slučaju podrazumijeva onu psihičku. „Willard, definiše električno nasilje kao slanje i objavljivanje povređujućih tekstova ili slika posredstvom interneta ili drugih komunikacijskih sredstava. Postoji više vrsta ovakvog nasilja:

Različite električne poruke koje sadržavaju vulgarnost i uvrede

Prijeteće poruke

Ocrnjivanje ili optuživanje druge osobe slanjem glasina i laži

Lažno predstavljanje

Iznošenje ličnih tajni, podataka ili slika koje nisu namijenjene javnosti

Namjerno izbacivanje nekoga iz online grupe i slično".<sup>13</sup>

## 10. Zdravstveni problemi

Pretjerana izloženost medijima dokazano uzrokuje niz zdravstvenih problema uz već spomenuto prerano ulazeњe u pubertet. Neki od njih su i uzrokovavanje pomanjkanja pažnje, smanjivanje raspona pažnje, oštećivanje vida,

<sup>13</sup> Ciboci, L., Kanižaj, I., *Kako je nasilje preko medija ušlo u naše domove: Utjecaj, učinci i posljedice nasilja u medijima na djecu i mlade*, Zagreb: Matica hrvatska, 2011, str. 11-34.

problemi sa spavanjem, promjena shvaćanja ljepote koje potom utiče na cjelokupno vođenje vlastitog života, i tako dalje.

Može biti teško utvrditi da li upotreba društvenih medija negativno utiče na mentalno zdravlje djeteta. Postoji nekoliko znakova upozorenja koji mogu otkriti negativan uticaj medija na djecu, a oni su sljedeći:

Provode više vremena na mreži nego sa prijateljima. Provođenje previše vremena na mreži može učiniti da se djeca osjećaju odvojeno od stvarnog svijeta i smanjuje vrijeme koje provode obavljajući lične aktivnosti.

Nedostatak sna. Ako dijete ima uređaj u svojoj sobi, upozorenja ga mogu držati budnim noću. Djeca koja ne spavaju dovoljno su izložena mnogo većem riziku od mentalnih zdravstvenih problema.

Njih maltretiraju. Cyber-bulling je neumoljiv. To se dešava u svako doba dana i noći, smanjujući samopoštovanje, samopouzdanje i sreću. ([https://www.genomind.com/blog/social-media-may-be-affecting-your-childs-mental-health?fbclid=IwAR0e2aHAZHP\\_EIE8BBjaybBqQpq8RNH3MAIK5b5nI9rlZJ56b8y-ZSfiD-Y](https://www.genomind.com/blog/social-media-may-be-affecting-your-childs-mental-health?fbclid=IwAR0e2aHAZHP_EIE8BBjaybBqQpq8RNH3MAIK5b5nI9rlZJ56b8y-ZSfiD-Y), preuzeto 5.8.2021.)

Iako mediji nisu jedini razlog, oni imaju dokazano veliku ulogu u uzrokovavanju brojnih zdravstvenih problema koji se pojavljuju postepeno tokom čitavog života. Promjena shvaćanja ljepote dostigla je sasvim novi nivo po pitanja uticaja promjene mišljenja. Čini se kako mediji vaspitaju društvo da ljepotu vide u svemu umjetnome i onome što moraju platiti kako bi ostvarili.

## **11. Kako uticati na to da djeca u školama budu što manje izložena uticaju medija?**

Baveći se ovim radom i analizirajući uticaje medija kako pozitivne tako i negativne uvidjeli smo da su znatno veći negativni uticaji medija kako na sam razvoj tako i na vaspitanje i obrazovanje djece. U današnje vrijeme, situacija u svijetu je takva da tehnologija pa tako s njom i digitalni mediji napreduju nevjerojatno velikom brzinom. Mediji oblikuju dječje stavove, služe kao izvor informacija i nude bezbroj mogućnosti djeci za napredovanje i istraživanje.

S obzirom da su današnja djeca postali robovi medijskog svijeta i svih dešavanja koja ih okružuju i dostupnosti koju mediji plasiraju od velike važnosti je da djeca znaju organizovati svoje slobodno vrijeme i da to slobodno vrijeme iskoriste na najbolji i najpozitivniji mogući način, bez upotrebe medijskih sadržaja. Što se tiče školaraca najbolja *pomoć* ili način da se okupira njihovo vrijeme i iskoristi na najbolji mogući način jeste organizovanje različitih vidova nastave jer će na taj način učenici okupirati svoje misli stvarima koje imaju pozitivan uticaj na njih, a koje ih u isto vrijeme obrazuju i vaspitaju.

Jedan od vidova nastave je *projektna nastava* projekt-metoda. Nastavnik i učenik zajedno definišu problem koga učenik rješava u određenom vremenskom periodu (jedan čas, jedan dan, sedmicu ili duže). Na taj način učenik uči, stiče znanje. Učenici radeći na ovim projektima uče iz iskustva, uče planirati, opažati, određivati i istraživati, razgovarati, pronalaziti rješenja. Produktivni projekt usmjeren je na krajnji rezultat, na spoznaju. Rad započinje planiranjem, opisivanjem konačnog rješenja. Traži se rješenje, korak po korak do pronaleta. Učenici stiču nova znanja, određene nastavne sadržaje.

Jedan od načina i mogućnosti primjene rekreativnih sadržaja predstavlja *škola u prirodi*. Ogroman je zdravstveni, pedagoški i društveni značaj organizovanja škole u prirodi. „Pod školom u prirodi podrazumijevamo vid cjelokupne organizacije vaspitno-obrazovne djelatnosti škole sa internatskim smještajem, koje se ostvaruje van mjesta stanovanja u uslovima prirodne sredine, uz prošireno pedagoško djelovanje putem aktivnosti u slobodnom vremenu”.<sup>14</sup> Sa učenicima u školi u prirodi boravi njihov učitelj, nastavnik, stručni saradnici (pedagog, psiholog, socijalni radnik), nastavnik fizičkog vaspitanja, zdravstveni radnik.

Radom u neposrednoj stvarnosti, a posebno u prirodi, učenici mogu uspješno usvajati emocionalno-estetske doživljaje i odgovarajući jezik. Cilj organizovanja škole u prirodi je ublažavanje negativnih efekata, u ovom slučaju negativnih uticaja medija te djelovanja sredine iz koje djeca potiču i uslova u kojima se škola nalazi bar na kratko vrijeme, te kao rezultat toga postizanje većih efekata u vaspitno-obrazovnom radu i poboljšanja psihofizičkog razvoja učenika.

Savremeno obrazovanje ne može odgovoriti potrebama i zahtjevima današnjeg vremena, a posebno budućnosti, bez primjene *moderne obrazovne tehnologije*. Obrazovna tehnologija postala je integralni dio sistema obrazovanja u savremenoj školi i značajna strana obrazovanja. Savremena nastavna sredstva

<sup>14</sup> Kojo Simić, *Osnove metodike nastave*, Evropski univerzitet Brčko distrikt, Brčko, 2015, str. 133

na živ, dinamičan i originalan način izlažu i približavaju stvarnost koju učenici trebaju shvatiti i razumjeti. Korištenje nastavnih sredstava doprinosi usmjeravanju pažnje na predmet, prenošenju suvišne energije na dalja proučavanja, na čitanja šire literature, na diskusije, eksperimentisanje o nekom problemu i tako dalje. Drugim riječima podstiču motivaciju kod učenika.

Savremena nastavna sredstva podižu aktivnost nastavnika i podstiču aktivnost učenika. Služe razvijanju intelektualnih vještina i sposobnosti, motivišu na nova, šira i dublja saznanja, stvaraju interakciju između nastavnika i učenika i racionaliziraju njihov rad, podstiču kreativnost, funkcionalno mišljenje, razvoj intelektualnih aktivnosti: opisivanja, komentarisanja, induktivnog, deduktivnog i kritičkog procjenjivanja vlastitih i tuđih rezultata mišljenja i zaključivanja. Povećava se i racionalizacija rada nastavnika i učenika čime se podiže efikasnost nastave. Vrijednost nastavnog sredstva ili pomagala utvrđuje se prema stepenu aktivacije učenika u nastavnom procesu i motivaciji za nastavno gradivo.

## 12. Mediji ili roditelji u ulozi vaspitača?

Pitanje koje se često proteže kroz razne rasprave i istraživanja jeste: *Jesu li mediji preuzeли ulogu vaspitača?* S obzirom na to da su današnje generacije mladih ljudi odrasle uz televiziju i internet, nije nepoznatica da mediji preuzimaju glavnu ulogu u njihovom vaspitanju. Mediji postaju glavni faktori u socijalizaciji mlađih generacija. Mediji imaju veliku moć kada se radi o usmjeravanju aktivnosti mlađih. Oni utiču na sticanje i zauzimanje stavova o društvenim problemima, ali ujedno potiču i na kvalitet komunikacije.

Roditelji imaju značajnu ulogu u medijskom opismenjavanju djece, a bitan preduslov medijske pismenosti djece je medijsko opismenjavanje samih roditelja. Dijete odrasta od najranije dobi uz medije, te je njegovo djetinjstvo *medijsko*, što trebaju znati i roditelji, kao i da njihov uticaj nije jedini s kojim će se dijete susresti u *medijskom svijetu*, već bitnu ulogu ima i ostala društvena okolina djeteta: braća i sestre, prijatelji i rođaci, dječji vrtić, škola. Na djecu ne utiče samo ono što se prima putem medija, nego i pasivnost okoline u kojoj djeca odrastaju (porodica, dječji vrtić, škole), ali i lična pasivnost i emotivna i intelektualna nespremnost za život s medijima.

Mediji informišu, ali služe i da bi opustili i zabavili, što roditelji moraju imati na umu. Roditelji trebaju kod djece stvoriti preduslove da koriste medije i

posmatrati što djecu privlači. S druge strane oni su djeci uzor, model, pa je roditeljski odnos prema medijima za djecu neposredna orijentacija. Kako roditelji koriste pojedini medij, imat će svakako učinka i na djecu, u pozitivnom ili negativnom smislu, pa je bitno osvijestiti medijske navike roditelja. Roditelji trebaju razgovarati s djetetom što bi oni željeli gledati i što ih posebno zanima, pa će posmatrajući dijete uočiti koju ulogu u njegovu životu imaju mediji, likovi iz medija, medijske priče.

Zabrana nikad nije rješenje, pa tako ni kada su u pitanju mediji. Zabrana korištenja medija rijetko pomaže oblikovati željeno ponašanje. Ovakve zabrane često vode ka borbi između roditelja i djece i nemaju željeni učinak, jer djeca mogu otici prijateljima ili rodbini gdje će opet imati pristup medijima. Vrlo je bitno utvrditi vremensko razdoblje (dnevni raspored) u kojem će dijete koristiti medije. Pri tome treba paziti da se djetetov dnevni raspored nikako ne smije prilagođavati medijima. To znači da ako je dijete do sada pisalo domaću zadaću odmah nakon što se vratio iz škole, može imati pristup medijima tek nakon što je domaća zadaća napisana.

Koliko god djeca bila kompetentna i snalažljiva u rukovanju računarima i mobitelima, ona konzumiraju te sadržaje bez kritičkog promišljanja, te su skloni manipulacijama koje djeluju na njihova razmišljanja i ponašanje. Djeca su sklonija manipulacijama i indoktrinaciji koje medijski obrazovane osobe odmah prepoznaju. Zbog toga je neophodno promovisati medijsko obrazovanje i vaspitanje jer se tehnologije sve više razvijaju, a ni u kom slučaju se ne želi da djeca u potpunosti nestanu duhom iz stvarnog svijeta.

### **13. Mediji i porodična komunikacija**

Kada se posredstvom medija stvara komunikacija, tada korištenje medija postaje dio vaspitnog procesa. Pod komunikacijskim vještinama podrazumijeva se sposobnost razumijevanja, davanja i primanja informacija u različitim situacijama, koristeći medije na odgovarajući način. Od velike važnosti je porodična komunikacija koja se dijeli na *socijalno orijentisanu* komunikaciju te *konceptualno orijentisanu* komunikaciju.

Postoje takozvane *laissez-faire* porodice koje ne njeguju niti jedan od navedenih modela. Ove porodice rijetko komuniciraju s djecom te ih prepustaju vaspitanju šire okoline te uticaju vršnjaka. Takođe postoji i o *zaštitničke* porodice

koje ne potiču djecu na kritičko razmišljanje niti na tolerantan pogled na svijet. Sljedeći tip porodice jesu *konsenzualne* porodice. Ove porodice potiču djecu da promišljaju o usvojenom medijskom sadržaju, ali ih u isto vrijeme sputavaju te ih uče da izbjegavaju kontraverzne stavove kako se ne bi narušio harmoničan odnos unutar porodice. Kao zadnji tip porodice imamo *pluralističke* porodice koje obilježava konceptualno orijentisani model komunikacije.

Roditelji jesu i trebaju ostati osobe koje imaju najveći uticaj na svoju djecu, bez obzira na to koliko su djeca *velika*. Nije lako odrediti šta je štetan sadržaj u medijima, ali on može uticati na psihološke i razvojne karakteristike djece i maloljetnika kao osoba u razvoju. To su sadržaji koji imaju stvarnu ili potencijalnu mogućnost da se dijete emocionalno uznenimi, uplaši, zbuni, dovede u fizičku ili neku drugu opasnost te se time naruši, spriječi ili preusmjeri njegov sveukupni razvoj.

Regulacija količine, vremena i uslova konzumacije medijskih sadržaja, kao i same vrste sadržaja koje djeca mogu gledati može imati značajan uticaj na to kakve će uticaje mediji imati na djecu i adolescente. Kako bi ograničili vremenski i sadržajni pristup televiziji i drugim medijskim platformama, roditelji bi trebali:

- ne dopustiti svakodnevno dugo gledanje televizije i korištenje drugih medijskih platformi i ne dopustiti da dijete do kasnih sati gleda audiovizuelne sadržaje ili igra videoigre
- ograničiti vrijeme dana kada televizor može biti uključen te kada se može koristiti pojedina medijska platforma.
- donijeti porodično pravilo da se televizor i druge medijske platforme ne uključuju niti gledaju dok nisu izvršene školske i druge obaveze
- osigurati dovoljno vremena za djetetove druge aktivnosti: igru, druženje s vršnjacima i porodicom učenje, fizičke i ostale aktivnosti izvan kuće
- biti dobar uzor svojoj djeci i u restriktivnom pristupu korištenju televizije i medijskih platformi i razmišljanju o kvalitetu sadržaja. Roditelji bi se trebali držati pravila koja su zajednički donijeli.

([https://www.researchgate.net/publication/343917461\\_PREPORUKE\\_ZA\\_ZAS\\_TITU\\_DJECE\\_I\\_SIGURNO\\_KORISTENJE\\_ELEKTRONICKIH\\_MEDIJA?fbclid=IwAR1aXk8Wla5anhseAWuULBd69fV2L31733o1CRmm\\_UTP-KcEdWk4jKfpX6o](https://www.researchgate.net/publication/343917461_PREPORUKE_ZA_ZAS_TITU_DJECE_I_SIGURNO_KORISTENJE_ELEKTRONICKIH_MEDIJA?fbclid=IwAR1aXk8Wla5anhseAWuULBd69fV2L31733o1CRmm_UTP-KcEdWk4jKfpX6o)

,preuzeto 5.8.2021.)

## Zaključak

Mediji su se razvijali postepeno i u različita vremena su imali različite uloge u društvu i uticaje na isto. Masovni mediji čine veoma važan dio današnje komunikacije. Društvo ih je različito i prihvatalo, a stalni razvoj doveo je do pojave masovnih medija. Masovni mediji imaju veliki broj korisnika. Danas je nezamislivo pronaći čovjeka koji nije informisan od barem jedne medijske platforme. Tome je najviše i pogodovao razvoj tehnologije, odnosno novih medija. Mediji imaju veoma veliku moć i uticaj na društvo, a najviše na djecu i adolescente.

Mediji su postali i važan faktor socijalizacije. Utiču na ponašanje mladih ljudi, posreduju razne ideje koje pojedinci nekritički usvajaju i oponašaju u vlastitom pristupu životu. Mediji danas omogućavaju svima cjeloživotno učenje, odnosno proširivanje znanja iz svih područja ljudskog djelovanja prema ličnim zanimanjima i težnjama. Mediji predstavljaju tehničku opremu koja omogućava ljudima komunikaciju i prijenos misli, bilo kakvi da su njihova forma i njihov krajnji cilj. Mediji danas omogućavaju svima cjeloživotno učenje, odnosno proširivanje znanja iz svih područja ljudskog djelovanja prema ličnim zanimanjima i težnjama.

Čini se da je pojava digitalnih medija i uopšte razvoj informaciono-komunikacionih tehnologija ojačao socijalizatorsku ulogu medija u životima djece i mladih naspram nekada primarnih agenasa socijalizacije. Povećan broj sati koji se provodi uz njih može dovesti do emotivne nesigurnosti, smanjenju socijalne interakcije, izolovanosti, zanemarivanju školskih obaveza, kao i posljedica po fizički razvoj najčešće prouzrokovanim nedostatkom fizičke aktivnosti.

S obzirom na to da roditelji imaju najvažniju ulogu u usađivanju vrijednosnog sistema te stavova u životima svoje djece od njihovog rođenja pa kroz njihov cijeli život, važno je da ulogu medijskih vaspitača preuzmu baš oni. Mediji obrazuju, ali utiču i na školu. Razvoj masovnih medija odrazio se na promjene kako u kulturi tako i u obrazovanju. Okruženje djece, važno za njihovu socijalizaciju i učenje, promijenjeno je globalnim kulturnim simbolima koje masovni mediji propagiraju. Mediji imaju snažan uticaj na stavove i ponašanje djece.

Implementiranje kritičke medijske pedagogije u školske sisteme, doprinijela bi da najmlađi uživaoci medija bolje razumiju medijski tekst, razvila

analitičke sposobnosti i pomogla lakšem prepoznavanju potencijalnih medijskih manipulacija i lažnih vijesti. Še posmatranje medijske pismenosti važno je za očuvanje demokratskih tendencija u društvu i sprečavanju širenja raznih stereotipa.

Masovni mediji, oni koji stvaraju digitalni prostor kao što su (internet, televizija i mobilni-interaktivni mediji) su, ponekad, značajnije obrazovne institucije od same škole, jer je prevazilaze u obimu publike, vremenu i interesovanju koje posvećuju svojoj publici, kao i u raznovrsnosti sadržaja koje nude. Nažalost, mediji su ugrozili vaspitnu ulogu porodice i škole, pri čemu televizija i internet imaju vodeću ulogu.

## LITERATURA

1. Asa Briggs and Peter Burke „A Social History of the Media from Gutenberg to the Internet”, Second edition, Cambridge, 2005, str. 50.
2. Balle, F. „Moć medija – mandarin i trgovac”, Beograd: Clio, 1998, str. 15.
3. Blažević, N. „Djeca i mediji – odgoj na „televizijski” način”, Nova prisutnost: časopis za intelektualna i duhovna pitanja: Zagreb, 2012, str. 481.
4. Ciboci, L., Kanižaj, I. „Kako je nasilje preko medija ušlo u naše domove: Utjecaj, učinci i posljedice nasilja u medijima na djecu i mlade”, Zagreb: Matica hrvatska, 2011, str. 11-34.
5. Lipovčak, Srećko „Mediji – druga zbilja? Rasprave, ogledi i interpretacije”, Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada, 2006, str. 55.
6. Niklas Luhman „The reality of the Mass Media”, Stanford University Press Stanford, California, 2000, str. 25.
7. Simić, K. „Osnove metodike nastave”, Evropski univerzitet Brčko distrikt, Brčko, 2015, str. 133.
8. Uldrijan, I. „Zašto odgajati za medije? Mediji kao odgojitelji u doba odgojne krize”, U: Labaš, D. (ur.), „Komunikacija i mediji u krizi”, Zagreb: Hrvatski studiji, 2011, str. 186-187.
9. UNICEF., „Konvencija o pravima djeteta”, 1989, str. 15.
10. Usp. Tihomir Marić „Medijska politika od indoeuropskog pranaroda do Ujedinjenih naroda”, Ziral, Mostar, 2003, str. 17.
11. Živković, Ž. „Agresivnost kod djece”, Đakovo: Tempo, 2006, str. 48.

## **MANIFESTACIJA EVROPSKIH POSTULATA U BOSNI I HERCEGOVINI- PROCJENA UTICAJA I EVALUACIJA EFEKTIVNOSTI PRAVNIH PROPISA**

### **Sažetak**

Tranzicijski procesi kroz koje je Bosna i Hercegovina prolazila, i još uvijek prolazi, podrazumijevali su značajne promjene i poboljšanja u različitim oblastima. Jedna od ovih promjena manifestuje se kroz pripreme i usvajanja pravnih propisa koji definišu norme za funkcionalan, efikasan i racionalan rad i ponašanje državnih organa, civilnog društva, medija i samih građana. Sistematski pristup pripreme ureden je na različitim nivoima vlasti pravilima za izradu pravnih propisa. Pravila uključuju, ili ne, metodologiju procjene uticaja tokom izrade propisa, te evaluacijski okvir, ili su ista regulisana posebnim pravnim aktima. Procjena uticaja propisa, ili u praksi Evropske unije, ili drugih organizacija, Regulatory Impact Assessment (RIA) ima veoma važnu osnovu na efektivnost propisa. U fokusu tematskog okvira istraživanja su pravni okvir procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini na različitim nivoimavlasti. To uključuje i dostignuća u ex ante procjeni uticaja propisa i ex post evaluaciji efektivnosti propisa, ali bez pretenzija za predstavljanje ocjena o dinamici i kvantitetu pravnih propisa koji se donose na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.

**Ključne riječi:** propis, procjena uticaja propisa, organ vlasti, evaluacija uticaja propisa.

<sup>1</sup> Sekretar Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine, autor i koautor 9 knjiga i značajnog broja naučnih i stručnih radova u domaćoj i međunarodnoj periodici. U zvanju redovni profesor angažovan kao spoljni saradnik na Univerzitetu modernih znanosti CKM-Mostar

<sup>2</sup> Okončao II ciklus studija na Pravnom fakultetu Univerzieta u Sarajevu. Koautor knjige Studija o transnacionalnom pravu. Ovo je drugi objavljeni rad.

# **MANIFESTATION OF EUROPEAN POSTULATES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA-IMPACT ASSESSMENT AND EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF LEGAL REGULATIONS**

## **Summary**

The transition processes that Bosnia and Herzegovina has gone through, and is still going through, have meant significant changes and improvements in various areas. One of these changes is manifested through the preparation and adoption of legal regulations that define the norms for functional, efficient and rational work and behavior of state bodies, civil society, the media and the citizens themselves. The systematic approach to preparation is regulated at different levels of government by rules for drafting legal regulations. The rules include, or do not include, the methodology of impact assessment during the drafting of regulations, and evaluation framework, or they are regulated by special legal acts. Regulatory Impact Assessment (RIA) has a very important basis on the effectiveness of regulations, either in the practice of the European Union or other organizations. The focus of the thematic framework of the research is the legal framework for assessing the impact of regulations at various levels of government in Bosnia and Herzegovina. This includes achievements in ex ante regulatory impact assessment and ex post evaluation of the effectiveness of regulations, but without pretensions to present assessments of the dynamics and quantity of legal regulations issued at different levels of government in Bosnia and Herzegovina..

**Keywords:** regulation, regulatory impact assessment, authority, evaluation of regulatory impact.

## **1. Uvodne opservacije tematskog fokusa rada**

Formulisanje pravnih normi, u opsegu i funkcijama, predstavlja postupak istraživanja za rješavanje problemske situacije i uređenja stanja u određenoj oblasti. Rezultat istraživanja problemske situacije, procjene uticaja na organizacijsko okruženje, funkcionalne aspekte, sociološke dimenzije, okoliš ili druga pitanja, su kognitivna otkrića za neophodne adaptacije pravnih normi, ili

su inovativni nalazi koji impliciraju pripremu novog propisa.<sup>3</sup> Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, formulisanje pravne norme tokom perioda u okviru SFR Jugoslavije, bilo je bazirano na konceptu da je vlast imala ključnu ulogu. Međutim, savremeni trendovi formulisanja i usvajanja pravnih normi manifestovani su značajnom ulogom civilnog društva, političkih oponenata, interesnih grupa, privredni subjekti (kompanije). Formulisanje i implementacija propisa nije više primarni zadatak institucija vlasti, niti je „zatvoreni proces“, jer inkorporira sadržaj i interes lokalnog, entetskog i državnog nivoa, pa i regionalnog i šire. Iz tog konteksta, proizilazi da je priprema propisa čin akcije u okviru javne sfere, i bez obzira na nivo donošenja ili oblast regulisanja, poslije donošenja i implikacija u implementaciji postaje i javno dobro.

Bez obzira na promjene u društveno-političkom kontekstu u Bosni i Hercegovini, javni sektor ima zapaženu ulogu u kreiranju pravnih propisa, jer organi uprave kapacitirani za formulisanje pravnih normi, primjenjujući mehanizme za vođenje debata o propisima, horizontalno ili vertikalno. Nadalje, organi uprave osiguravaju kapacitete za institucionalne veze sa interesnim grupama izvan institucija vlasti (brojna udruženja ili mediji), te na taj način omogućavaju transparentnost i dijalog. Iz navedenog se zaključuje da je formulisanje propisa proces koji reproduciraju organi uprave države, a rezultira produktom koji implementiraju ne samo organi uprave, već i individue i druge organizacije. Donošenje propisa predstavlja čin odlučivanja, i kao takav je karakteriziran pitanjem „moći“ koja proizilazi iz utvrđene nadležnosti. Zbog uključenosti brojnih aktera, proceduralne zahtjevnosti u Bosni i Hercegovini, i nije baš, tako racionalan proces.

Slijedom naznačenog, kako bi se na pouzdan način predstavila praksa na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, provedeno je istraživanje primjenom normativno-dogmatskog, analitičko-sintetičkog, statističkog metoda, naučenih lekcija, panel metoda i ankete kroz učešće u realizaciji projekta u organizaciji GIZ<sup>4</sup> u okviru Programa „Jačanju javnih institucija u Bosni i Hercegovini- Podrška reformi javne uprave“. Pored otvorenih izvora (internet, oficijalne objave u službenim glasilima) sačinjena je lista pitanja koja su, u

<sup>3</sup> Članom 2. Jedinstvenih pravila za pripremu popisa u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđeno je šta sve uključuje termin propis, “... a) ustav, b) sporazum (ako je druga strana saglasna), c) zakon, d) poslovnik, e) odluka, f) uputstvo, g) pravilnik, i h) drugi opći pravni akti.”

**Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine** („Službeni glasnik BiH“, br. 11/05, 58/14, 60/14, 50/17 i 70/17 – Ispравка)

<sup>4</sup> The German Agency for International Cooperation-Njemačka agencija za međunarodnu saradnju (GIZ) je agencija njemačke savezne vlade, koja djeluje u više od 130 zemalja u svijetu. Više o tome na: <https://www.giz.de/>

saradnji sa određenim nivoima vlasti, omogućila pokazatelje o praksi u Bosni i Hercegovini.

## 2. Determinante procjene uticaja i evaluacije efektivnosti propisa

Propisi su jedna od bazičnih konstituensi koja determinira ljudsko ponašanje, predstavljajući instrument za ili protiv konkretne situacije, omogućavaći i protežirajući primjenu prava i dužnosti. Pravo se bazira na pravnim normama i odnosima karakteriziranim sa pravnom snagom, za uređivanje i provođenje pravnih akata, počev od ustava do zakona, pa do podzakonskih propisa. Na nacionalnom nivou individue, izuzimajući situacije zaključivanja ugovora, nemaju pravo kreirati norme, već odlučuju da li će postavljene poštovati ili ne. Državni organi kao i druga pravna lica (kompanije, udruženja, inividue imaju odgovornost za postupanje po zakonu. Prema opservaciji koja proizilazi iz analize Naveed Hussain, pod nazivom Kelsen's Pure Theory of Law, se navodi "kada se zakoni opisuju kao "naredbe" ili izrazi "volje" zakonodavnog tijela, i kada se pravni poredak kao takav kaže "komanda" ili "volja" države, to se mora shvatiti kao figurativan način govora. Situacija kada vladavina zakona određuje "ljudsko ponašanje" propisuje, predviđa ili propisuje zapravo je prilično slična situaciji kada jedna individua želi da se druga individua ponaša na takav i takav način, i to izražava u obliku naredbe. Jedina je razlika što kada kažemo da je određeno ljudsko ponašanje „propisano“, „predviđeno“ ili „propisano“ pravom zakona, mi koristimo apstrakciju koja eliminira psihološki čin volje izražen naredbom.“<sup>5</sup> Očito je da uspostavljanje normativnosti ima korelativni odnos sa funkcionalanjem zakonodavnog, donošenjem, ali i provođenjem, u jednom dijelu izvršnog organa vlasti, kao i pravosudnog u drugom dijelu u slučajevima nepoštivanja ili neprovodenja normativnog okvira.<sup>6</sup> Postupanje individualno, ili kolektivno, manifestira sa efektivnošću norme i efikasnošću organa za provođenje zakona, uz doprinos pravosudnog sistema, jer John Lock ističe da su "zakoni sa pravom na žalbu nezavisnim sudijama od esencijalnog značaja za civilizirano društvo i da su društva bez toga još uvijek u

<sup>5</sup> Naveed Hussain, Kelsen's Pure Theory of Law, str. 6, dostupno na [www.academica.edu](http://www.academica.edu) [08. 06. 2021.]

<sup>6</sup> Elaboracija proizilazi iz razmatranja Miodrag Jovanović (2014), Preispitivanje pojma međunarodnog prava – o metodološkim aspektima », Revus [Online], 22 | , str. 127, dostupno na <http://revus.revues.org>, [08. 04. 2021.]

«prirodnom stanju». <sup>7</sup> U vezi pravosudnog okvira, bitno je identificirati utvrđeni pravni obim norme, ali i praksi sudskog shvatanja i razumijevanja iste, budući da „za pravne realiste, sudska praksa treba biti shvaćena ne samo u smislu onoga što zakon treba da bude, već i u smislu kako zakon dobiva smisao, funkcionisanje i promjene kroz praksu“. <sup>8</sup> Eventualno nerazumijevanje normi, implicira potrebu za tumačenjem slova i duha zakona, što je sadržaj koji uključuje i pravničku logiku odnosno argumentaciju koja je dijalektičkog karaktera da uvjeri sud da svojom odlukom uspješno riješi pravni spor. Uočljivo je, *prima facie*, za razliku od matematike ili fizike ili hemije, koji se baziraju na nedvosmislenim i jasnim dokazima, u pravu je vrijednost dokaza i sudskog postupka bazirana i na onome što može biti i drugačije. Stoga je mogućnost žalbe od vitalnog značaja kojom se „održava“ postupak radi dodatne i korektne argumentacije sa cijem rasvjetljavanja događaja i njegovih učesnika. Očito je da redovni i vanredni pravni lijekovi imaju svrhu da se utvrdi istina u odnosu na eventualne rizike demonstracije vještina ili mišljenja subjekata u pravnom postupku, ili procesu u cjelini.

Pravni propisi kao apstraktne smjernice, kroz definicije, procjene i zaključke simetričnom primjenom u neograničenu broju, prostoru i vremenu, trebaju omogućiti pravnu sigurnost. Značaj pravne sigurnosti uticala je da su uspostavljena načela, pravila i metode za pripremu pravnih propisa. Sistematski pristup pripreme uređen je na različitim nivoima vlasti pravilima za izradu pravnih propisa, koja uključuju ili ne metodologiju procjene uticaja tokom izrade propisa.<sup>9</sup> U osnovi, to uključuje transparentan način djelovanja uz konsultacije (međuresorne / institucionalne i konsultacije izvan vladinih institucija). Takav pristup omogućava prezentaciju dokumenta predstavnicima zakonodavne vlasti, ali i zainteresiranim stranama i javnosti u cjelini, na osnovu transparentnosti, jasnoće, logike i argumentacije, radi krajnjeg cilja, usvajanja propisa. Procjena uticaja propisa ili kako se prepozna u praksi Evropske unije ili drugih organizacija, Regulatory Impact Assessment ili Regulatory Impact Analysis (RIA) ima veoma važnu osnovu, jer se odražava na efektivnost propisa.

Korijeni nastanka procjene uticaja politika i propisa nalaze se u Sjedinjenim Američkim Državama. Postepeno, praksa apliciranja je zastupljena i u drugim državama, kao i u djelovanju međunarodnih organizacija (Svjetska

<sup>7</sup> Peardon Thomas (1952), „Introduction in the Second Treatise of Government by John Lock“, New York, Liberal Arts Press, str. 17.

<sup>8</sup> Gregory Shaffer, Legal Realism and International Law, University of California, Irvine, str. 2, dostupno na [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com). [08. 08. 2021.]

<sup>9</sup> U praksi se prepoznaju kao nomotehnička pravila.

banka, Evropsku uniju, Organizaciju za ekonomsku saradnju i razvoj-OECD).<sup>10</sup> Za Evropsku uniju procjena uticaja predstavlja postupak predлагаča radi kolekcije „dokaza za ocjenu opravdanosti budućih normativnih i nenormativnih rješenja i kako se ta rješenja mogu najbolje oblikovati za postizanje željenih ciljeva politike.“<sup>11</sup> Dotle, procjena uticaja propisa za OECD „predstavlja sistematičan pristup kritičkoj procjeni pozitivnih i negativnih uticaja predloženih i postojećih propisa i neregulativnih/nenormativnih alternativnih rješenja.“<sup>12</sup> Iz navedene terminološke opservacije proizilazi da je procjena uticaja propisa dokument koji se kreira prije uvođenja novog propisa kako bi se procjenio njegov potencijalni uticaj markiranjem vjerovatnosti da će postići ili ne projektirane efekte i efikasnost. Iz navedenih definicija očita je simetričnost u pogledu funkcija procjene uticaja propisa. Različitosti se pojavljuju u praksi u pogledu obima (vrste) ili frekventnosti apliciranja procjene uticaja propisa, uslijed varijacija u pravnim, zakonodavnim i administrativnim rješenjima.

Pravni propisi predstavljaju javnu akciju, te je sasvim opravdana konstatacija da „mogu proizvesti oboje „dobro“ i „loše“, te...promovirati ekonomsku i socijalnu zaštitu i dovesti do značajnih ekonomskih i društvenih troškova.“<sup>13</sup> Kako bi se osigurala efikasnost regulatorne aktivnosti, bitno je sagledati i procijeniti kako će se predloženi propis pravilno primijeniti, i time podstići sposobnost interesnih strana da isti poštuju, i (li) podržavaju. Pripremom dokumenta procjene uticaja propisa doprinosi se povećanju kredibiliteta regulatornih odgovora nadležnog nivoa vlasti, jer se podstiče transparentnost odluka i njihova racionalna opravdanost, uz izgradnju povjerenja javnosti u institucije vlasti u cjelini.

Procjena uticaja propisa, kao integralni instrument za oblikovanje javne politike, predstavlja istraživački postupak i uključuje sintezu različitih metoda

<sup>10</sup> Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj-Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) je međunarodna ekomska organizacija sa sjedištem u Parizu. Osnovana je 14. 12. 1960. godine kao nasljednik Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju nastale u sklopu Marshallovog plana s ciljem rekonstrukcije evropske privrede poslije Drugog svjetskog rata. OECD je 1995. godine definirao Preporuke za unapređenje kvaliteta državne regulative, koje predstavljaju prve međunarodne standarde regulatornog kvaliteta. OECD je 1995. godine objavio listu pitanja koju treba postaviti u procesu donošenja odluka o propisima.

<sup>11</sup> Izvor: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm). [28.06. 2021.]

<sup>12</sup> Više o tome <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/ria.htm>

<sup>13</sup> Colin Kirkpatrick, David Parker and Yin-Fang Zhang (2003), Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice and recommendations for further development, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester UK and School of Management Cranfield University Cranfield UK, str.7

radi analize kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja. Pripremom dokumenta procjene uticaja kreira se forma za predstavljanje dostupnih informacija o mogućim efektima regulatornih mjera u smislu troškova i koristi. Značaj i neophodnost pripreme dokumenta procjene uticaja propisa, kao sastavnog dijela propisa je kao što latinska poslovica kaže „*Theoria sine praxi, sicut rota sine axi*–Teorija bez prakse, kao točak bez osovine.“ Kao i u upravnom postupku, rješenje/zaključak bez obrazloženja, kao i presuda suda bez obrazloženja. Iz navedenog se multiplicira vrijednost korelativnosti propisa i procjene uticaja propisa, jer se sistemski preispituje problemska situacija i rasvjetljava kreiranje politike o važnom nizu detalja koje treba uzeti u obzir pri izradi i realizaciji propisa.

Procjena uticaja propisa je zastupljenija u bogatim zemljama, koje kontinuirano nadopunjaju postojeće regulatorne okvire kako bi unaprijedile funkcionalnost i transparentnost organa vlasti. To se omogućava aplikacijom koncepta New Public Management/Novog Javnog Upravljanja,<sup>14</sup> koji je zastupljen u državama evroatlanskog obuhvata. Isti uključuje elemente: provedenu privatizaciju, menadžment putem rezultata, strateško planiranje, orijentacija na građane, te praksu dobrog upravljanja što je bitna odlika vladavine prava. Efikasnost i efektivnost javnog sektora primarni je pristup New Public Management,<sup>15</sup> što implicira transformaciju tradicionalnog modela javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orientiran oblik javnog menadžmenta.

Prethodna elaboracija daje osnovu da procjena uticaja propisa ima multidisciplinarni karakter, jer uključuje informativnu, usmjeravajuću i koordinirajuću funkciju, što sve kumulativo doprinosi svrsihodnosti regulativne

<sup>14</sup> Novo javno upravljanje ili NPM pristup je kocept koji nastoji izgraditi administraciju/javnu upravu na bazi primjene fleksibilnosti, transparentnosti, minimalne vlade, debirokratizacije, decentralizacije, tržišne orijentacije javnih usluga i privatizacije. Izvor: <https://schoolofpoliticalscience.com/new-public-management> [19.08. 2021.]

<sup>15</sup> Postoji više akademskih objašnjenja šta je i šta obuhvata New Public Management (NPM). Za potrebe ovog rada navodi se pristup Hood koji je još 1991. godine sublimirao sedam temeljnih manifestacija reformi koje implicira NPM-a, i to: (a) „praktično“ profesionalno upravljanje, (b) eksplicitni standardi i mjere uspješnosti, (c) veći naglasak na kontrolama baziranim na rezultatima (budući da su rezultati važniji od procesa), (d) raščlanjivanje jedinica u javnom sektoru, (e) veća konkurenčija unutar samog javnog sektora, (f) više prakse upravljanja u privatnom sektoru (uključujući "fleksibilne" upravljanje ljudskim resursima) i (g) težnja za efikasnošću i „uraditi više s manje“. Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. Upravo, na tim osnovama baziraju se političke i društvene vrijednosti koje naglašavaju efektivnost i produktivnost, više od tradicionalnih shvaćanja demokratske odgovornosti i odgovarajućeg postupka.

funkcije samog propisa. Indirektno, time i dokument procjena uticaja zaprima karakter i kapacitet regulativne funkcije.

Informativna funkcija procjene uticaja propisa se manifestuje na način da dokument sublimira podatke koji se predstavljaju sumarno uz propis. Procjena uticaja je alat za informisanje javnosti o odlukama, jer dostupnost informacija u procesu donošenja propisa doprinosi argumentovanom i racionalnom pristupu prilikom kreiranja propisa.

Usmjeravajuća funkcija procjene uticaja propisa manifestuje se predviđanjem akcija i postupaka u provođenju propisa, i time, procjena uticaja omogućava kapacitiranost u implementaciji u pogledu prijedloga za zdravlje, socijalnu i ekonomsku situaciju prije nego što se propis usvoji i stupi u implementaciju.

Budući da je procjena uticaja strukturirani postupak razmatranja implikacija predloženih radnji na ljudi i njihovo okruženje, postoji potreba i kordinacije brojnih aktera kako bi se modificiralo njihovo djelovanje u implementaciji propisa, ili čak, ako je potrebno, odustajanje od prijedlog propisa. Prakticira se na svim nivoima odlučivanja, i uključuje mogućnosti javnog-privatnog partnerstva.

Kako bi se manifestovala i prezentovala multifunkcionalnost procjene uticaja bitno je istaći i ključne prepreke odnosno pretpostavke za apliciranje tog koncepta. Prije svega, kompetentan i kontinuirano osposobljen personal u okviru organa uprave i javnih tijela za istraživački postupak. To implicira potreban razvoj vještina unutar organa uprave, uključujući vrjednovanja troškova, koristi, predstavljanje kvalitativnih efekata na objektivnim, a ne subjektivnim evaluacijama. Bitno je procjenu mjerljivih finansijskih troškova i koristi posmatrati sa svih, ili što moguće većeg broja, aspekata, a ne samo na najjeftiniji način postizanja regulatornog ishoda. Budući da procjena uticaja zahtjeva širok spektar konsultacija to implicira partnerstvo sa relevantnim akterima. Kohabitacija, u procesu konsultacija zahtjeva i međusobno informisanje i razmjenu stajališta o svim aspektima, a ne samo da se pokrivaju stavovi najjače interesne strane.

Nerijetko, procjena uticaja se predstavlja i kao deklarativna forma, pa i za političke svrshodnosti pozicije ili opozicije, ili kao administrativni teret, što je netačno, jer sve prethodno rečeno i što obuhvata ovaj rad potkrepljuje funkcionalnost i opravdanost apliciranja procjene uticaja propisa. Procjena uticaja se mora zastupati u cijelom društvu, a ne samo u upravi, te će na toj osnovi postati jedna od karakteristika donošenja regulatornih normi.

Kada je u pitanju obim i period pripreme procjene uticaja propisa, a koji opredjeljuju kategorizaciju vrsta/tipa procjene, u praksi se susreću slijedeći nazivi: početna, skraćena ili prethodna,<sup>16</sup> te proširena, puna i sveobuhvatna.<sup>17</sup> S obzirom na period njihove pripreme sve se one mogu svrstati pod zajednički naziv *ex-ante*, jer se provode prilikom razmatranja problemske situacije i kreiranja najcjelishodnijeg rješenja. Korijeni naziva su latinski, što znači prije događaja, odnosno da se analiza mjera i aktivnost koja prethodi nečemu drugom, u ovom pogledu zakonodavnoj aktivnosti. Vrsta i obim procjene uticaja propisa ovisi od značaja, obima i time implikacija propisa. Prilikom pripreme procjene uticaja, posebo pune ili sveobuhvatne, uključuje se i osnova evaluacijskog okvira, što je u biti *ex-post* procjena uticaja propisa. *Ex-post* procjena uticaja je evaluacija efektivnosti propisa koji je se implementira određeni vremenski period, radi ocjene benefita ili nedostataka za ekonomiju, društvo, ekologiju i drugo. Naziv proizilazi iz latinskog jezika, što u prevodu predstavlja naknadno razmatranje-procjjenjivanje. Evaluacija je prema svom obuhvatu i ciljevima „proces, obično sistematičan i objektivan koliko je to moguće kojim se određuje vrijednost ili značaj aktivnosti, politike ili programa, planirane intervencije, intervencije u toku ili završene intervencije.“<sup>18</sup> Evaluacija efektivnosti propisa karakteristična je po tome što obuhvata mjere i aktivnosti koje su planirane, intervencije koje su u toku, a jednim dijelom mogu biti i završene. To proizilazi iz pristupa da se *ex-post* procjena provodi kada se propis usvoji, pa se nakon određenog vremena, najmanje 5 godina, provjerava njegova efektivnost i funkcionalnost, sa ciljem eventualne korekcije ili dopune. U tom kontekstu, *ex-post* evaluacija elaborira iskorištenost resursa, efekat, svrshodnost i funkcionalnost propisa i prati elemente *ex-ante* procjene uticaja pune ili sveobuhvatne. To znači, kada se prilikom izrade i praćenja implementacije pojedinog već usvojenog propisa radi takva vrsta procjena, da se naknadno radi i evaluacija efektivnosti, odnosno *ex post* procjene uticaja propisa.

Iz prethodne elaboracije može se konstatovati da je sa pripremom procjene uticaja regulatorni proces transparentniji i odgovorniji, jer pruža osnovu i omogućava način da se predstavi obuhvat propisa i procjene njegove

<sup>16</sup> Načelno, provodi se za sve propise koji se namjeravaju predložiti u planu normativno-pravnih aktivnosti organa izvršne vlasti, kao sastavni dio godišnjeg programa rada institucije. Sadrži samo osnovne informacije o propisu koji će biti eventualno predmetom sveobuhvatne ili pune procjene uticaja propisa.

<sup>17</sup> Sveobuhvatna ili puna je detaljna procjena uticaja koja uključuje istraživanje i analize uticaja, pri čemu se sagledavaju fiskalni, ekonomski, socijalni ili okolišni uticaji propisa.

<sup>18</sup> Linda G.Mora Imas/Ray C.Rist (2009), Put do rezultata-dizajniranje i provođenje efektivnih razvojnih evaluacija, Svjetska banka za BiH izdanje Štamparija Fojnica, str.8.

implikacije. Apliciranje koncepta procjene uticaja može zahtijevati kulturnu promjenu unutar cijelokupnog društva, jer uključuje otvorenije kreiranje propisa i njihove implementacije, kao dio šireg procesa reforme upravljanja. Takav karakter proizilazi iz obima i funkcija procjene uticaja propisa, budući da se kroz isti identificiraju mogući budžetski troškovi, ekonomski aspekti, socijalni interesi i benefiti, kao i raspodjela troškova i koristi na različitim nivoima vlasti, raspodjela troškova i benefita za stanovništvo, te procjena mogućih problema vezanih za provođenje, ili mogućih nedostataka, kontradikcija, nejasnoća i propusta u regulativi.

### **3. Pravni okvir i dostignuća procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini**

Manifestacije konteksta procesa evropskih integracija se manifestirala i na pripreme propisa, kao dio sveukupnog unapređenja upravljanja javnim sektorom u Bosni i Hercegovini. Unapređenje sistema regulativnih formi proizilazi iz člana 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju,<sup>19</sup> gdje je Bosna i Hercegovina preuzela obavezu usklađivanja postojećeg zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa zakonodavstvom Evropske unije, kao i njegovog efikasnog provođenja, uključujući apliciranje i procjenu uticaja propisa.

#### **3.1. Pravni okvir i praksa na nivou institucija Bosne i Hercegovine**

Na nivou Bosne i Hercegovine konkretan korak poduzet je 2016. godine. Ministarstvo pravde BiH je pripremilo analizu o uspostavljanju sistema procjene uticaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. U veoma iscrpnoj analizi autori su procijenili stanje, izazove i potrebne korake u pogledu uspostavljanja okvira i provedbe procjene uticaja propisa. Izmjenama Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH 2017. godine utvrđena je osnova za procjenu uticaja propisa provođenjem obavezne skraćene procjene, i po potrebi, sveobuhvatne procjene uticaja propisa za koji se procijeni da će imati uticaj ili u ekonomskom, socijalnom ili na ekološki aspekt. Izuzetno,

<sup>19</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske Zajednice i njenih zemalja članica i Bosne i Hercegovine zaključen je 16. juni 2008.

u skladu sa zaključkom Vijeća ministara, Predsjedništva BiH ili Parlamentarne skupštine BiH, provodi se sveobuhvatna procjena uticaja i za propise koji nisu sadržani u godišnjem planu normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara BiH. Za propise za koje je utvrđena potreba provođenja sveobuhvatne procjene uticaja propisa primjenjuju se obrazac broj 2 Izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja i podnosi uz prednacrt, načrt ili prijedlog propisa nadležnom organu vlasti. Kao polazište u postupku provođenja sveobuhvatne procjeni uticaja koristi se obrazac broj 1. o provedenoj prethodnoj procjeni uticaja gdje predlagač propisa provodi minimalnu procjenu fiskalnih, ekonomskih i socijalnih uticaja.

Provođenja procjene uticaja je obaveza svakog predlagača propisa. Procjena uticaja je interdisciplinarni postupak, te je potrebna zastupljenost stručnjaka različitih profila u radu radne grupe, uključujući predstavnike nevladinog sektora, akademske zajednice i istaknute stručnjake, a po potrebi i predstavnike međunarodnih organizacija. Tako je kroz implementaciju Projekta GIZ-a br. 16.2173.9-002.00 u koordinaciji s Uredom koordinatora i ključnim institucijama pružena podrška u izradi procjene uticaja propisa.<sup>20</sup> Implementacijom Projekta su pripremljene dvije sveobuhvatne procjene i predate nadležnim ministarstvima na daljnji postupak. Metodologija pripreme, u skladu sa utvrđenim formalno-pravnim okvirom, obuhvatala je ključne analitičke korake u procjeni uticaja, utvrđivanje polazne osnove, opisivanje trenutnog stanja i definisanje problema. Istraživanje je impliciralo provođenje analize značajnog broja propisa, izvora, informacije i podataka u oblasti civilne avijacije, i u carinskoj politici. Značajan sadržaj je i identifikacija osnovnih interesnih grupa, pa su za Zakon o sigurnosnim istragama u civilnoj avijaciji obavljene konsultacije s predstavnicima organa uprave, aerodromima u BiH, školama letenja, udruženjima i stručnjacima. Pripremljen je i distribuiran upitnik za sagledavanje mišljenja i prijedloga o situaciji sa Zakonom o carinskoj politici BiH, te su provedene konsultacije s organima uprave, Vanjskotrgovinskom komorom, privrednim subjektima i stručnjacima. Naredni korak je bilo predstavljanje mogućih opcija za razrješavanje predstavljene problemske situacije, uz preliminarne procjena svake od opcija. Urađena je analiza predloženog rješenja kao dio sadržaja obrazaca: 2a-Procjena fiskalnog utjecaja; 2b- Procjena ekonomskog utjecaja; Obrazac 2c-Procjena socijalnog utjecaja i Obrazac 2d-Procjena utjecaja na okoliš. Simetrična metodologija je zastupljena na razradi procjene uticaja mogućih rješenja za Zakon o carinskoj politici BiH,

<sup>20</sup> Autor je bio angažovan kao ekspert u realizaciji Projekta.

te je urađena analiza predloženih rješenja, i na kraju su popunjeni propisani obrazci koji su prethodno navedeni.

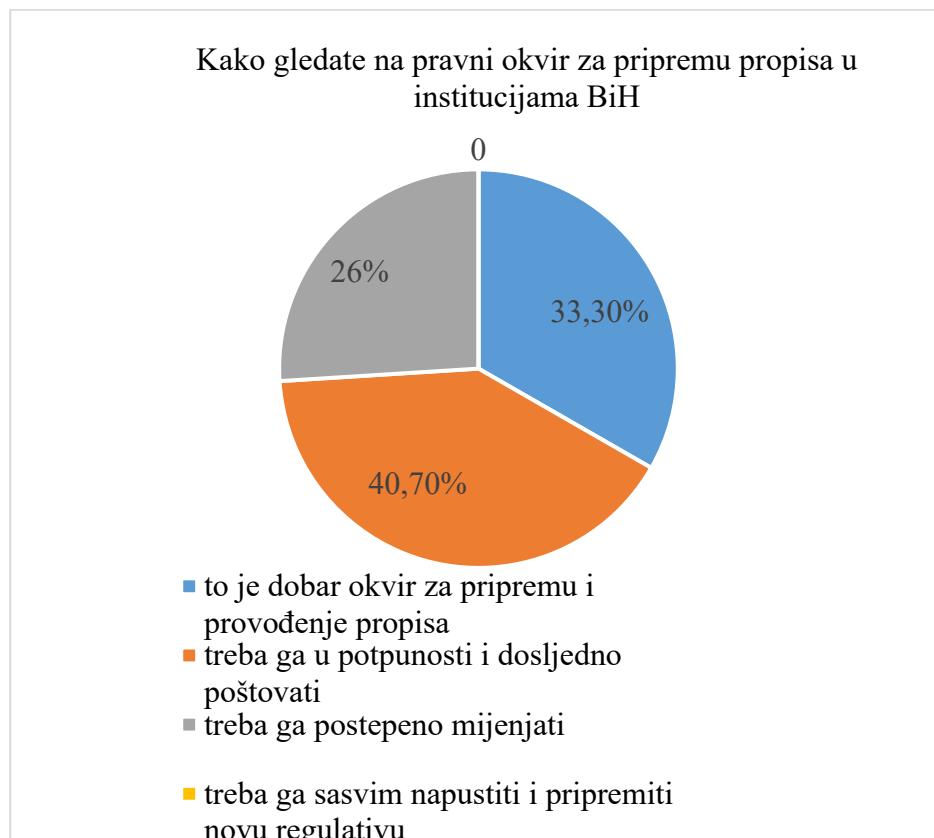
Jedan od ključnih elemenata sveobuhvatne procjene uticaja je uspostavljanje elemenata okvira za praćenje, izvještavanje i ocjenu. Implementacija, monitoring i evaluacija je proces, i isti predstavlja obavezu nosilaca plana za pripremu propisa, te izvršilaca postavljenih ciljeva i planiranih zadataka. Okvirni kalendar implementacije može biti predstavljen u listi aktivnosti. Vremenski okvir za poduzimanje navedenih mjera je imperativ, jer pravovremeno donesene mjere i preduzete aktivnosti su pretpostavka za ispunjenje postavljenih ciljeva i zadataka propisa. S obzirom na složenost usvajanja i implementacije različitih aktivnosti u vezi propisa, te dosadašnja empirijska dostignuća, preporučuje se primjena tehnika mrežnog planiranja, CPM -Critica Path method, PERT Project Evaluation and Review Technique. Identificirane aktivnosti se procjenjuju njihovim vjerovatnim odvijanjem i vremenski trajanjem na način kalkulacije ranog (optimističkog) početka svake od identificiranih aktivnosti, kao i kasnog (manje optimističkog) završetka pojedinačne aktivnosti. Kalkulacija uključuje opciju procjene srednjeg puta, kao realističnu procjenu početka i završetka aktivnosti. Na osnovu liste aktivnosti može se pripremiti *Network Dijagram*, radi praćenja procesa realizacije aktivnosti i pri tom definisati dan „D“ za nultu aktivnost početka realizacije planskog okvira za razmatranje, donošenje i početnu implementaciju propisa. Procjena i upravljanje rizicima vezanim za trajanje pojedinih aktivnosti i ukupnog procesa implementacije propisa uključuje i vremensku dimenziju. To omogućava sagledavanje i realizaciju aktivnosti koje impliciraju i završetak pojedinih faza i cijelog projekta u zadanim rokovima. Upravo, okvir sa listom aktivnosti i Network Dijagaram omogućavaju identifikaciju rizika, neizvjesnosti i prepreka radi procjene i praćenje rizika i podizimanje mjera i aktivnosti na reduciraju/eliminiranju njihovog uticaja.

Proces implementacije provodi se sekvencijalno, te se u tom kontekstu priprema okvir u skladu sa članovima od 23. do 29. Jedinstvenih pravila za pripremu propisa u institucijama BiH.

Bitan segment provođenja procesa procjene uticaja propisa jeste obuka za zaposlenike koji rade na poslovima u vezi propisa. Poboljšanje znanja i vještina za aplikaciju metodologije pripreme procjene uticaja propisa je naročito potrebno višem menadžmentu. Realizacija projekta iskorištena je za istraživanje stavova državnih službenika u pogledu okvira i metodologije. Stajališta o pravnom okviru su predstavljena na grafikonu 1. Na pitanje „*Kako gledate na pravni okvir za pripremu propisa u institucijama BiH*“, uvažavajući sumu stavova ispitanika,

proizilazi da isti pruža osnovu, ali je izazov u potpunoj i dosljednoj primjeni. Očito je to odraz subjektivnog djelovanja onih koji to provode, uz odsustvo nadzora i potom valoriziranja prema rezultatima rada. Važno je istaći da nije bilo stava da isti treba mijenjati sa drugim, jer u biti je proces doveden do funkcionalne osnove koja treba veću kompetentnost personala u njegovom provođenju.

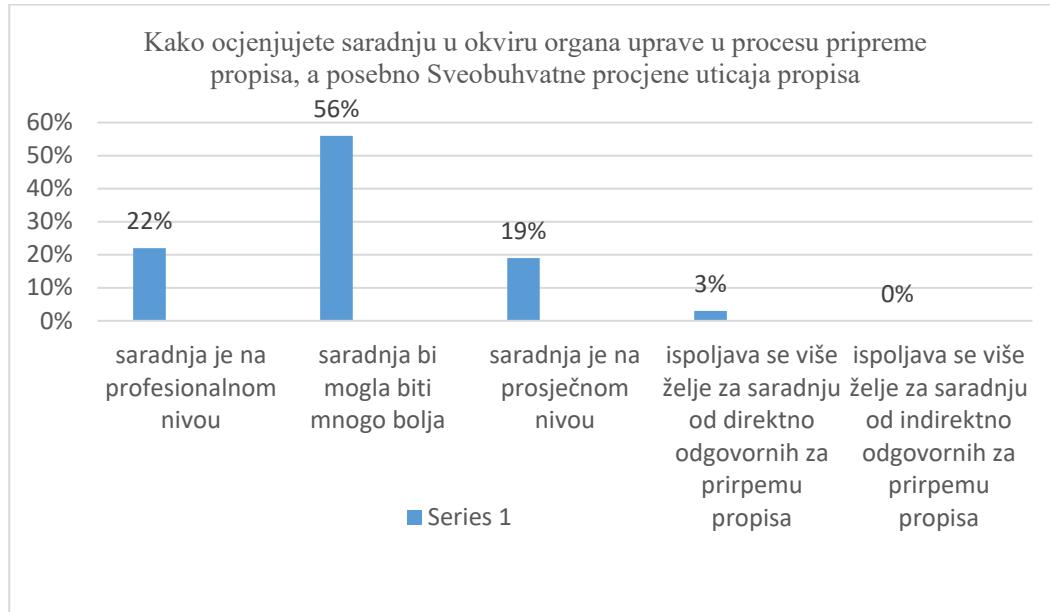
Primjenjivost normi koje definiraju procjenu uticaja propisa je zahtjevan sadržaj. U poređenju s entitetima, ali i drugim zemljama, na nivou Bosne i Hercegovine je znatno zahtjevniji. Pohvalno je što je na nivou BiH uspostavljen vrlo jedinstven obrazac za pripremu procjene regulatornog efekta propisa, ali treba istaći da isti ima i svojih nedosljednosti koje će biti posebno predstavljene.



Grafikon 1. Stavovi u vezi pravnog okvira za pripremu propisa u institucijama BiH

Proces pripreme sveobuhvatne procjene uticaja je kompleksan sadržaj, što implicira timski rad, te je u tom kontekstu saradnja neminovna i predstavlja

ključni metod u radu. Na potrebu saradnje su se osvrnuli i državni službenici u odgovoru na pitanje predstavljeno u grafikon 2., stavom da bi „saradnja mogla biti bolja“. Interpretacijom takvog stava može se konstatovati da je saradnja u praksi nedostatna, i da ta stajališta impliciraju potrebu daljnje analize faktora koji utiču na te stavove državnih službenika. Svakako da je potrebna i saradnja među institucijama u vezi s procjenom uticaja propisa, u vidu raznih foruma i radnih sastanaka na kojima će se dijeliti primjeri pozitivnih iskustava.



Grafikon 2. Stavovi o saradnji u procesu pripreme uticaja propisa

Na nivou Bosne i Hercegovine u prethodnom periodu od početka primjene Metodologije za procjenu uticaja propisa, prema dostupnim pokazateljima, urađena je svobuhvatna procjena uticaja na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama,<sup>21</sup> i dvije procjene koje su pripremljene

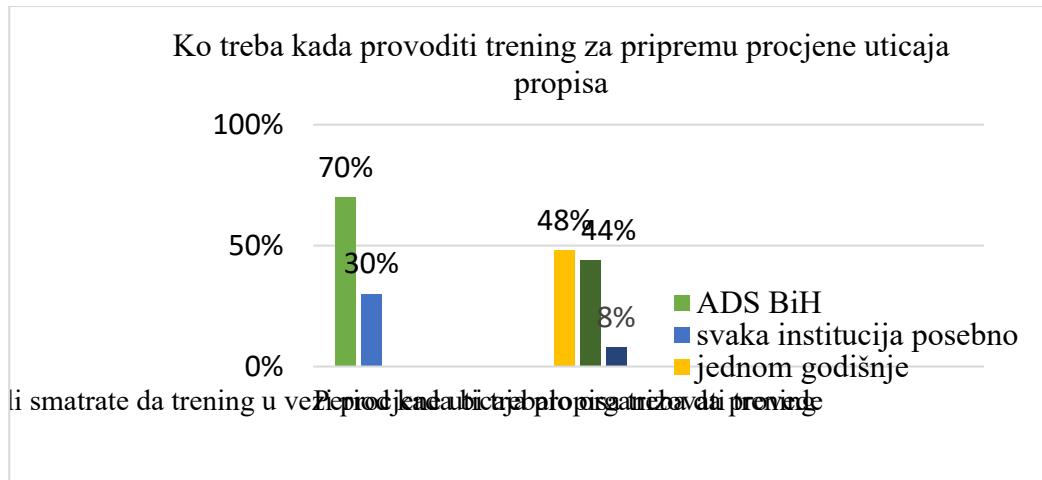
<sup>21</sup> Bez pretenzija da se detaljno analizira sadržaj sveobuhvatne procjene uticaja Zakona o izmjenam i dopunama Zakona o javnim nabavkama otvoreno je pitanje njene usklađenosti sa definiranim okvirom i obrazcima. U sadržaju je navedena više od tri opcije za rješavanje problemske situacije kojima nedostaje preliminarna procjena u skladu sa očekivanim učincima prema Metodologiji za procjenu uticaja. I predložene opcije, u odnosu na ciljeve su diskutabilne. Obrazloženje ne prati propis ukoliko je urađena sveobuhvatna procjena uticaja propisa, što u predmetnom materijalu jeste slučaj. U sveobuhvatnoj procjeni predmetnog Zakona izostavljeni su elementi procjene rizika, upravljanja rizicima, okvir za implementaciju i monitoring, te utvrđeni obrazci o procjeni fiskalnog ekonomskog, društvenog i ekološkog uticaja. Navedeni elementi, ali i drugi koji su nisu naznačeni, odgovornost su kontrolnog tijela u odgovorima na obrazcu 3. Mišljenje o proceduralnim aspektima sveobuhvatne procjene uticaja propisa.

na Zakon o sigurnosnim istragama u civilnoj avijaciji i Zakon o carinskoj politici BiH. Njihova priprema bila je u okviru projekata ekspertske podrške institucijama Bosne i Hercegovine. Ukoliko će broj pripremljenih procjena ostati na tom broju, koje su omogućili projekti, onda to nije unapređenje u procjeni efektivnosti propisa. Stoga je važno naglasiti potrebu apliciranja tog koncepta, kako onih koji to primjenjuju u praksi, tako i onih koji donose propise, ili konzumente ili javnosti u cjelini za vrjednosnu funkciju procjene uticaja propisa. Kroz pripremu te dvije procjene uticaja utvrđene su nejasnoće kojim je zajednički imenitelj mogućnosti za pojednostavljenje metodološkog okvira. Radi ilustracije, nelogično je definirati operativne ciljeve i za iste identificirati tri moguće opcije za svaki operativni cilj. (člana 11. "U svrhu postizanja operativnih ciljeva moraju se utvrditi tri moguća rješenja ..." Funkcionalnost ovih mogućih rješenja prepoznata je u sljedećem odjeljku. Obrazac 3 s popisom pitanja zahtijeva tri moguća rješenja koja se identificiraju za svaki operativni cilj. Međutim, prema članu 10. stav (1) (a), jasno je da operativni ciljevi kumulativno i direktno vode postizanju određenog cilja unutar kojeg su utvrđeni. Obrazac 3, kontrolni popis pitanja definira, između ostalog, pitanje „postoje tri moguća rješenja za svaki operativni cilj. Dalje stoji: „, provedena je procjena uticaja mogućih rješenja u: fiskalnom, ekonomskom, socijalnom, okolišnom i održivom razvoju. Nelogično je i neprovodivo za funkciju operativnog cilja, što je konkretna i direktna aktivnost koja kumulativno s ostalim operativnim ciljevima unutar određenog posebnog cilja omogućava postizanje općeg cilja.

Prema članu 19. (Procjena rizika, nesigurnosti i prepreka), je utvrđeno da se u procesu procjene uticaja mogućih rješenja iz člana 12. do 16. Aneksa 1. Metodologije prilikom izrade propisa, procjene pratećih rizika, neizvjesnosti i prepreka provodi analiza provođenja mogućih rješenja, uz utvrđivanje prijedloga za njihovo prevladavanje. Za razliku od ostalih sadržaja, ovaj dio nije detaljnije objašnjen kako i na koji način se provodi. Obrazac 2, izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj sprocjeni uticaja, to i ne sadrži. Nadalje, član 23. navodi elemente za praćenje, izvještavanje i ocjenu, ali Obrazac 2. uključuje okvir s drugim sadržajem koji podrazumijeva druge elemente, a njihovo popunjavanje, bez obzira na kompleksnost, je kratko objašnjeno u fusnotama. Posebno je potrebno obratiti pažnju formi obrazaca 2a fiskalni, 2b ekonomski, 2c, socijalni i 2d okoliš, koji predstavljaju formatirani i ključni dio sveobuhvatne procjene, jer su izuzetno zahtjevni i opsežni. Obuhvat postavljenih pitanja implicira tačne pokazatelje, što je izuzetno važno u cjelokupnom kontekstu procjene uticaja propisa. Pojedina se pitanja ponavljaju u ekonomskoj, pa opet u socijalnoj ili socijalnoj i ekološkoj procjeni. Format obrasca s rasporedom redova ili stupaca raspoređenih na obrascu A4 papira jednostavno se proširuje, a neki odgovori predstavljeni

uspravno, u uskom obimu prostiru se dugo, zbog nedostatka prostora za predstavljanje svih potrebnih parametara. Stoga, nalazi provedenog istraživanja, obim obrazaca *2a*, *2b*, *2c* i *2d* obuhvaćaju više od oko 70% sveobuhvatne procjene uticaja propisa. Pored navedenog, *obrazac 2a* može biti praktičniji u obliku kao Dokument okvirni budžeta-DOB koji je primjenjuje u institucijama BiH. Nadalje, obrazac *2a* Procjene fiskalnog uticaja u dijelu koji predstavlja broj zaposlenih i projekcije za slijedeće dvije godine implicira unaprijed spolnu strukturu koja podrazumijeva opredijeljenost da se upošljavaju muškarac ili žena, što jeste futuristička projekcija, ali i diskriminacija u najavi, jer se preferira prijem određenog spola, što je u suprotnosti sa zakonskim okvirom, Zakona o zabrani diskriminacije ili Zakona o ravnopravnosti spolova.

Kontinuitet osposobljavanja državnih službenika za pripremu procjene uticaja propisa je neophodnost, uz primjenu seta dokumenata koji definiraju metodologiju pripreme i usvajanja (Jedinstvena pravila, Pravila za konsultacije). Obuka je imperativ, uz praktične forme, kako određene odredbe pravila treba primjeniti. Na to upućuju i stavovi državnih službenika u odgovoru na pitanje predstavljeno na grafikonu 3.



Grafikon 3. Stavovi o treningu za pripremu procjene uticaja propisa

Prema pokazateljima iz grafikona 3., većina respondenata smatra da bi to trebala organizirati Agencija za državnu službu, dok se stavovi dijele oko toga da li jednom godišnje ili svaka tri mjeseca. Iako su posljednjih godina uloženi mnogi naporci međunarodnih institucija, vremena i novca, još uvjek postoji potreba za kontinuiranom edukacijom što većeg broja državnih službenika s ciljem

kvalitetnog postupka izrade procjene uticaja propisa. Dostatnost kompetentnog personala u organima uprava sa odgovarajućim znanjem i vještinama za provođenje istraživanja u procesu pripreme uticaja propisa je izazov i potreba. Uostalom, to identificira i Godišnji plan zakonodavnih aktivnosti Vijeća ministara BiH za 2021. godinu, koji uključuje propise za koje je potrebno provesti sveobuhvatnu procjenu uticaja. Zakon o carinskoj politici BiH ima već pripremljenu procjenu, uz redigovanje vremenske dinamike okvira za implementaciju i praćenje provođenja Zakona. U Pregledu su: Zakon o javnim nabavkama,<sup>22</sup> Zakon o informacionoj sigurnosti, sigurnosti mrežnih i informacionih sistema, Zakon o pomorskoj plovidbi, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH, Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima (potrebna 3 mjeseca za pripremu uticaja, nakon izrade teksta Zakona), Zakon o slobodi pristupa informacijama u BiH, Zakon o sprečavanju sukoba interesa BiH, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću i Zakon o sudovima BiH. Zanimljivo je da se u pregledu nalazi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Konkurenčijskog vijeća BiH, što je nelogično i prepostaviti je to kao odraz nepućenosti o pokazateljima koji su indikatori za takvu vrstu procjene. Nadalje u planski okvir su uključene i odluke o: usvajanju trogodišnjeg programa za primjenu Multilateralnog sporazuma o uspostavljanju zajedničke evropske zrakoplovne i oblasti u Bosni i Hercegovini za 2021-2023; kvalitetu tečnih naftnih derivata.

U pregledu planiranih međunarodnih ugovora koji se planiraju zaključiti nije inicirana osnova za pripremu sveobuhvatne procjene uticaja nijednog međunarodnog sporazuma. Iako su entiteti i niži nivoi vlasti nosioci obaveze iz većine finansijskih sporazuma, svrsihodno je da se investicijski sporazumi (izgradnja koridora Vc ili remont i modernizaciju željezničke pruge), uključi širi kontekst manifestacije zaduženja i potencijalne eventualne implikacije za oblasti uz procjenu uticaja propisa. Iz navedenog uvida u Godišni plan zakonodavnih aktivnosti Vijeća ministara BiH za 2021. godine proizilazi da je identificirano deset zakona za koja je nepohodno uraditi sveobuhvatnu procjenu uticaja, jedan pravilnik i dvije odluke. U komparaciji sa 2020. godine uočljivo je da je, prema programu rada 66 institucija, bilo planirano devetnaest zakona i tri pravilnika, što je sadržaj koji treba biti predmet posebne analize, i neophodnog znanja o karakteru, obimu i funkcijama procjene uticaja propisa. Ipak, iskustvo od 2017. godine sa implementacijom metodologije za procjenu uticajaj propisa na nivou Bosne i Hercegovine pokazuje da organi uprave provođenje procjene uticaja

<sup>22</sup> Nejasno da li je u pitanju novi Zakon o javnim nabavkama ili je to zakon koji je već u proceduri nakon razmatranja od strane Vijeća ministara BiH.

svode na formalnost, te je praksa da se konstatiuje u obrascu „nema uticaja”, ili da se uključuju u programu rada propisi, a da se pri tome navode kratki rokovi u pripremi propisa, što se u konačnici ponavlja iz godine u godinu u planu zakonodavnih aktivnosti.

### **3.2. Pravni okvir i praksa u entitetu Federacija BiH**

Pravila i metode za pripremu propisa na nivou Federacije BiH definisana su Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine.<sup>23</sup> Sa ciljem da se uspostave potrebni mehanizmi za postizanje većeg standarda kvaliteta donesenih propisa, te da postupak izrade i procjene propisa bude detaljnije opisan donesena je Uredba o postupku procjene uticaja propisa.<sup>24</sup> Na nivou Federacije BiH, organi uprave u pripremi Programa rada Vlade FBiH dužni su identificirati propis koji implicira sveobuhvatnu procjenu uticaja, u okviru Plana normativnih aktivnosti. U tom dijelu Programa rada Vlade FBiH, neophodno je precizirati i planirani rok za pripremu, da li je potrebno usklajivanje sa pravnim naslijedjem EU, te razloge za donošenje.

U periodu važenja Uredbe 2015. godine uradene su sveobuhvatne procjene uticaja propisa na: Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji Bosne i Hercegovine; Zakon o organskoj proizvodnji; Nacrt Zakona o veterinarsko-medicinskim proizvodima i Zakon o turističkim zajednicama Federacije Bosne i Hercegovine. Produktivniji rad je bio tokom 2016. godine, pripremljene su sveobuhvatne procjene uticaja propisa na slijedeće zakone: Prednacrt zakona o dobrovoljnim penzijskim fondovima; Nacrt zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju; Prednacrt zakona o šumama; Prednacrt zakona o veterinarsko-medicinskim proizvodima; Prednacrt zakona o bankama; i Nacrt zakona o osiguranju. Propisi u formi prednacrta, nacrta ili prijedloga sa sveobuhvatnom procjene uticaja propisa razmatrani su na sjednicama Vlade FBiH, ali većina od njih još uvijek nije usvojena od strane Parlamenta FBiH (Zakon o šumama). U 2017. godini urađena je sveobuhvatna procjena uticaja propisa na Nacrt zakona o računovodstvu i reviziji u Federaciji Bosne i

<sup>23</sup> „Službene novine Federacije BiH“, broj 71/14

<sup>24</sup> „Službene novine Federacije BiH“, broj 55/14. U Federaciji BiH procjena uticaja je, osim Uredbom koju je donijela Vlada Federacije BiH, propisana i Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH koja je donio Parlament Federacije BiH. Uočljiva je diferencijacija da je Uredba propisala dvije vrste procjene uticaja, skraćenu i sveobuhvatnu, dok Pravila jednu vrstu procjene uticaja, bez obzira na značaj i vrstu propisa koji se razmatra.

Hercegovine, dok su u 2018. godini urađene sveobuhvatne procjene uticaja propisa na: Zakon o unapređenju poduzetničke infrastrukture u Federaciji BiH, Zakon o finansijskoj konsolidaciji javnih zdravstvenih ustanova u FBiH, i Zakona o kontroli i ograničenoj upotrebi duhana, duhanskih i ostalih proizvoda za pušenje. Njihovo usvajanje u Parlamentu Federacije BiH još uvijek nije okončano. Da li su sveobuhvatne procjene identifikovale „sile“ i njihove interese za i protiv predloženih pravnih, nije poznato. Sumarno, u periodu od 4 godine na nivou Federacije BiH pripremljeno je četrnaest sveobuhvatnih procjena uticaja propisa.

Uslijed potreba, ulogu kontrolnog organa u pogledu procjene uticaja propisa umjesto Generalnog sekretarijata Vlade Federacije BiH preuzeo je Ured Vlade Federacije BiH za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima EU.<sup>25</sup> Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je 2020. godine donijela novu Uredbu o procjeni uticaja propisa,<sup>26</sup> kojom je prethodna prestala da važi. Propisano je provođenje u skraćenom obliku<sup>27</sup> i sveobuhvatne procjene uticaja propisa. Za obje vrste procjena kreirani su specifični obrasci, a obrađivač po završenoj procjeni na tim obrascima podnosi Vladi Federacije završni izvještaj o provedenoj skraćenoj ili sveobuhvatnoj procjeni uticaja. Te obrasce obrađivač prilaže uz propis koji se dostavlja Vladi na razmatranje ili objavlјivanje u "Službenim novinama Federacije BiH". Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine FBiH“, br. 55/14 i 19/20), je predviđala, da nosilac procjene uticaja propisa je obavezan da prilikom provođenja procjene poduzme i radnje, koje se odnose na definisanje mehanizama za praćenje, izvještavanje i evaluaciju. Međutim, Uredba o procjeni uticaja propisa („Službene novine Federacije BiH“, broj 67/20), posebno definiše *ex post* evaluaciju zakona i *ex post* evaluacijski postupak. U periodu provođenja istraživanja za pripremu ovog rada nisu bili dostupni podaci da je vršena evaluacija u predviđenom vremenskom periodu vrijednosti propisa, ukoliko je pripremljena sveobuhvatna procjena uticaja propisa. Također, ne postoje podaci da je vršena bilo kakva evaluacija u određenom vremenskom periodu vrijednosti propisa, ako je provedena skraćena procjena uticaja propisa.

U entitetu Federacija BiH sposobljavanje nosilaca pripreme pravnih propisa je prepoznato kao izuzetno važan segment za apliciranje metoda procjene

<sup>25</sup> Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine Federacije BiH“, broj 19/20)

<sup>26</sup> „Službene novine Federacije BiH“, broj 67/20.

<sup>27</sup> Provodi se u pripremi svih propisa, koji nisu na listi za sveobuhvatnu procjenu, kao i drugih propisa koji nisu dio godišnjeg plana rada Vlade Federacije i za koje obrađivač nije izrazio inicijativu da se uradi sveobuhvatna procjena.

uticaja propisa. Stoga je Vlada Federacije BiH Odlukom o provođenju Projekta poboljšanja poslovnog okruženja i jačanja konkurentnosti na nivou Federacije BiH,<sup>28</sup> odobrila provođenje projektnih aktivnosti na nivou Federacije BiH u skladu sa Ugovorom o saradnji između Vlade FBiH i Međunarodne finansijske korporacije-International Finance Corporation (IFC) iz Grupacije Svjetske banke. Ovim projektom IFC je, između ostalog, osigurao razvoj programa obuka državnih službenika i edukatora o regulatornoj reformi i primjeni metodologije procjene uticaja propisa, te izradi plana kontinuiranih obuka za državne službenike. Navedenim obukama su prisustvovali državni službenici koji neposredno učestvuju u pripremi zakona i drugih propisa. U okviru obuka koje provodi Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine 2016. godine organizovana je obuka na temu: „Primjena Uredbe o postupku procjene uticaja propisa“ za uposlenike organa uprave u Federaciji BiH. Svrha održavanja obuke je bila unapređenje znanja i vještina u oblasti praktične primjene Uredbe o postupku procjene uticaja propisa. Također, u okviru projekta „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“, 2016. godine je održana radionica na kojoj su polaznici stekli znanje o regulativi procjene uticaja, modelu standardnih troškova i oblicima njegove primjene s aspekta upotrebe u procjeni uticaja.

Kontinuitet ospozobljavanja je nastavljen i u okviru projekta „Uspostavljanje i/ili jačanje kapaciteta institucije/a za kontrolu propisa i uspostavljanje sistema redukcije administrativnih prepreka“, održavanjem obuke za nivo Federacije BiH. U I kvartalu 2017. godine, u sklopu Projekta, održana je radionica na kojoj su prezentirane smjernice za odabir pilot projekta za procjenu uticaja propisa, metodologija za poboljšanje procjene uticaja propisa i redukcije administrativnih prepreka Federacija BiH, te redukcija administrativnih prepreka na nivou Federacije BiH. Zatim su u nastavku 2017. godine, u okviru Projekta, održane su dvije radionice. Pored navedenog, programima obuke Agencije za državnu službu je predviđena obuka državnih službenika koji rade na pripremi propisa. Ilustracije radi, Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine je Strategijom za stručno usavršavanje u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine 2021. - 2027. godine, prepoznala tu potrebu, jer je u Strateškom cilju 5, Prioritet 5.2. „Staviti javnu upravu u službu građana“, predviđjela mjeru 5.2.4. Ubrzati preuzimanje pravnog naslijeđa EU u svim oblastima uz obaveznu procjenu uticaja. Vlada FBiH je navedenu Strategiju usvojila na 257. sjednici, održanoj 25.02.2021. godine.

<sup>28</sup> („Službene novine Federacije BiH,“ broj 66/12)

*Ex post* procjena uticaja je izazov za sve učesnike u u zakonodavnom procesu, uključujući i same građane. Iako je utvrđena obaveza, evaluacija efektivosti propisa koje je usvojio Parlament Federacije BiH još uvijek nije vršena. Ukoliko se nastoji valorizovati propis, davati ocjene o kredibilitetu i kvalitetu ili o nedostacima onda je nužna evaulacija propisa. Posebno je bitno istaći važnost razumijevanja funkcija procjene uticaja propisa od strane onih koji daju konačan sud o nekom propisu, članova parlementa. Prema dostupnim informacijama, prilikom provođenja istraživanja za potrebe ovog rada, u dosadašnjem periodu nije bilo nekog struktuiranog oblika upoznavanja i edukacije nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti na nivou Federacije ili kantonima sa benefitima i postupkom *ex ante* ili *ex post* procjene uticaja propisa.

### **3.2.1. Pravni okvir i praksa u kantonima entiteta Federacije BiH**

S obzirom da i kantoni u Federaciji BiH imaju utvrđenu nadležnost za širok spektar pitanja, izvršena ja provjera okvira i prakse u pripremi propisa i procjene uticaja u Kantonu Sarajevo i Zeničko-dobojskom kantonu. Pravila i metode za pripremu pravnih propisa u Zeničko-dobojskom kantonu definisana su Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj 5/08). Pravila ne propisuju procjenu uticaja propisa, tako da se pri donošenju određenog propisa provodi procjena djelotvornosti od strane predлагаča, i to kroz strukturu obrazloženja. Prema članu 59. Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u Zeničko-dobojskom kantonu obrazloženje propisa sadrži: a) ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa, b) razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike, c) usklađenost propisa s federalnom zakonodavstvom, d) obrazloženje pravnih rješenja e) provedbene mehanizme i način osiguravanja poštivanja propisa, f) obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske efekte zakona, g) opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa. Pravilima je predviđeno da su moguća odstupanja, ako se ocijeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje kako je prethodno navedeno. Nadalje, nadležni organ za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača. Iz prethodnog navedenog formalno-pravnog okvira proizilazi da nema pravnog osnova, a time i obaveze organa uprave da aplicira procjenu uticaja propisa, bez obzira da li se tretirala skraćena ili sveobuvatna procjena uticaja određenog propisa.

U pripremi nacrta ili prijedloga zakona, uredbe ili drugog propisa predлагаč materijala prije dostavljanja Vladi, obavezno usklađuje njihov tekst, odnosno traži mišljenje od: Sekretarijata za zakonodavstvo, u pogledu njihove usklađenosti sa Ustavom, pravnim sistemom i metodološkim jedinstvom u izradi propisa; Ministarstva za pravosuđe i upravu, u pogledu odredaba o sankcijama i odredaba koje se odnose na organizaciju sistema kantonalnih organa uprave, kao i usklađenosti sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, i drugim pravnim aktima kojima se štite ljudska prava i slobode, i Ministarstva finansija, u pogledu finansijskih sredstava potrebnih za izvršenje propisa.

Simetrična je osnova, prema Uredbi o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa (Službene novine KS 50/20) u Kantonu Sarajevo, pa samim time i praksa prilikom pripreme propisa koje usvaja Skupština Kantona Sarajevo.

Budući da kantoni nisu utvrdili pravnu normu za pripremu procjene uticaja, samim tim nije vršena obuka nosilaca pripreme pravnih propisa za apliciranje metoda procjene uticaja propisa, niti je bilo nekog oblika upoznavanja i edukacije nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti u kantonima sa benefitima i postupkom procjene uticaja propisa.

### **3.3. Pravni okvir i praksa u entitetu Republika Srpska**

U entitetu Republika Srpska pravni okvir za pripremu pravnih propisa iz njegove nadležnosti su definisana sa: Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske,<sup>29</sup> Smjernice za postupanje republičkih organa uprave pri izradi zakona i drugih propisa.<sup>30</sup> Okvir i metode za pripremu procjenu uticaja propisa iz nadležnosti entiteta Republika Srpska utvrđen je Odlukom o sprovećenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa.<sup>31</sup>

Apliciranje koncepta procjene uticaja propisa u Republici Srpskoj je započelo pripremom Izvještaja o procjeni uticaja Zakona o banjama na poslovno okruženje 2007. godine. Prema dostupnim podacima može se uočiti da je urađena procjene uticaja na Nacrt zakona o turističkoj naknadi na poslovno okruženje

<sup>29</sup> („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/12)

<sup>30</sup> („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 123/08 i 73/12)

<sup>31</sup> („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 21/19)

2009. godine, kao i Informacija o potrebi reforme procesa registracije poslovanja u Republici Srpskoj iz 2012. godine. Bitan iskorak na unapređenju regulativnog okvira je urađen početkom 2013. godine kada je usvojena Odluka o sproveđenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona. Kao što je uočljivo iz naslova Odluke priprema procjene uticaja odnosila se samo na zakone. Tako su prema tom pravnom okviru urađeni izvještaja o procjeni uticaja Nacrta zakona o jakim alkoholnim pićima 2014. godine, te Zakona o stečajnom postupku 2015. godine. Slijedom potreba, 2015. godine je donesena nova Odluka o sproveđenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa (Službeno glanik RS, broj 56/15). Prema Odluci, obuhvaćeni su slijedeći pravni propisi: uredbe, strategije, odluke, pravilnike, uputstava i drugi opći pravni akti. Odlukom je definisano da apliciranje koncepta „procjene uticaja propisa.“ uključuje logičke korake kojima se vrši analizi potreba za donošenjem novih propisa, odnosno izmjena i dopuna postojećih propisa, pri tome, procjenjujući moguće uticaje na ekonomiju, društvo i životnu sredinu. Nadalje, vrši se i procjena vjerovatnih troškova i koristi primjene propisa, ukoliko je to moguće, te na osnovu analize i ponuđenih opcija ide se za tim da se predstavi najbolja (najoptimalnija) rješenja. Prema Odluci, utvrđene su dvije vrste, puna i skraćena procjena uticaja propisa. Skraćena procjena uticaja se priprema prilikom izrade zakona koji ne predstavljaju sistemsko rješenje u nekoj oblasti, za koje predlagač i Vlada RS-a ne iskazuju interes za izradu pune procjene, uredbi, odluka, pravilnika, uputstava i drugih općih pravnih akata. Skraćena procjena provodi se u formi Obrasca o provođenju skraćenog postupka procjene uticaja u pripremi i izradi nacrta/prijedloga propisa. Kao i pravnom okviru Federacije BiH, metodologija pune procjene u Republici Srpskoj primjenjuje se na zakone sa ciljem unapređenja sistemskih rješenja u pojedinim oblastima. Vlada entiteta je nadležna da definira listu zakona na kojima će se primjenjivati metodologija pune procjene uticaja propisa. Na prijedlog samog obrađivača, ili na vlastitu inicijativu, Vlada može zatražiti da se sprovede puna procjena i na zakone koji nisu sadržani u godišnjem planu rada Vlade RS-a. Nakon završetka procjene obrađivač zakona podnosi Vladi RS-a na usvajanje završni izvještaj o sprovedenom procesu u kojem predstavlja rezultate analize troškova i koristi od primjene novog zakona u praksi. Iz prethodne opservacije uočava se da se puna procjena uticaja radi i u određenoj situaciji koja samo prethodi pripremi pravnog propisa, a usvojeni završni izvještaji su oglašavani na internet adresi Ministarstva za ekonomske odnose i regionalnu saradnju. Shodno navednom, objavljeni su izvještaji o provedenom procesu pune procjene uticaja propisa na: Zakon o Agenciji za posredničke, informatičke i finansijske usluge 2016. godine; Zakon

o javno-privatnom partnerstvu u Republici Srpskoj 2017. godine; te Zakon slobodnim zonama 2018. godine.

Vlada entiteta Republike Srpske je 2019. godine donijela novu Odluku o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa,<sup>32</sup> koja je slična do tada važećoj iz 2015. godine. Novost je samo u pogledu nadležnosti Ministarstva privrede i preduzetništva. Od početka primjene te Odluke objavljen je Izvještaj o procjeni uticaja propisa u oblasti strateškog planiranja i upravljanja razvojem u Republici Srpskoj i to 2020. godine. Osposobljavanje personala koji aplicira ili bi trebalo aplicirati koncept procjene uticaja propisa je u nadležnosti Agencije za državnu upravu RS.

Kada je u pitanju evaluacija efektivnosti propisa za koje su pripremane pune procjene uticaja propisa dostupni izvori pokazuje da ista nije vršena. Time se stiče dojam razumijevanja da se donošenjem propisa *apriori* rješava problemska situacija, što je nedovoljno i pogrešno, jer kvalitet ili nedostatak propisa sa takvim pristupom je odraz subjektivne procjene samo onih koji donose i implementiraju propis.

### **3.4. Pravni okvir i praksa u Brčko distriktu**

Brčko distrikt, sa svojim statusom, ima i posebno utvrđene nadležnosti. Pravila i metode za pripremu pravnih propisa su definisana setom propisa: Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta BiH, Odluka o procedurama u postupku usklađivanja propisa Brčko distrikta BiH s pravom Evropske unije, Odluka o proceduri izrade zakona i drugih propisa. U 2018. godini su doneseni Odluka o postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa i Instrukcija o provođenju postupka procjene uticaja prilikom izrade propisa u organima javne uprave i institucijama Brčko distrikta BiH. U dosadašnjoj primjeni nije vršena sveobuhvatna procjena uticaja određenog propisa. Ulogu kontrolnog organa u pripremi materijala za razmatranje na sjednici Vlade u pogledu procjene uticaja propisa ima Zakonodavna kancelarija Kancelarije gradonačelnika Vlade Brčko distrikt, dok su nadležna odjeljenja u pripremi Programa rada Vlade Brčko distrikta dužna identificirati propis koji implicira sveobuhvatnu procjenu uticaja.

<sup>32</sup> (“Službeni glasnik RS”, broj 21/19)

Budući da je kratak period od donošenja Odluke o postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa, dosada nije vršena takva aktivnost, samim time nije vršena ni evaluacija efektivnosti propisa. Također, nije vršena evaluacija vrijednosti ili značaja propisa, ako je provedena skraćena procjena uticaja propisa. Slijedom potreba, nakon donošenja Odluke o postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa, vršena je obuka nosilaca pripreme pravnih propisa za apliciranje metoda procjene uticaja propisa. Obuka je realizovana na nivou Zakonodavne kancelarije, bez uključivanja ostalih odjeljenja. Programima obuke nadležnog odjeljenja predviđena je obuka državnih službenika koji rade na pripremi propisa.

Potrebna obuka aplicira se putem sponzorskih programa međunarodnih projekata u Bosni i Hercegovini. U dosadašnjem periodu, do završetka ovog istraživanja, nije bilo inicijativa ili je provođen oblik upoznavanja zastupnika u Skupštini Brčko distrikta sa sadržajem, potrebom i značajem pripreme procjene uticaja propisa.

#### **4. Zaključna promišljanja**

Provedeno istraživanje predstavljeno u ovom radu pokazuje da je proces formulisanja pravnih normi u Bosni i Hercegovini, uz apliciranje naučnih metoda, multidimenzionalan i multifunkcionalan, i da zavisi od kapaciteta kojima organi uprave raspolažu. Sveukupni kontekst pripreme pravnih propisa u Bosni i Hercegovini karakterišu aspekti da je, u specifičnim i složenim ekonomskim i političkim uslovima, neizbjegno pod uticajem, brojnih unutrašnjih i međunarodnih faktora.

Procjena uticaja propisa je kumulativno fokusirana na analizu stanja i problemsku situaciju, te prema formalno-pravnom okviru sublimira stanje u određenoj oblasti sa prijedlozima rješenja i pravcima djelovanja. Metodologija pripreme procjene uticaja propisa, kako je definisana Jedinstvenim pravilima za pripremu propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, je izuzetno je složena i opsežna i zahtijeva posebnu obuku osoblja koje je uključeno u njenu pripremu. Nalazi koji su predstavljeni u ovom radu, identificirali su kvalitativne osnove za pojednostavljenje i efikasnost procjene uticaja propisa. Pojednostavljeni pristup, jasnoća u primjeni metodološkog okvira treba biti aplicirana i razumljiva u praksi, a što će značiti više urađenih kvalitetnih i kredibilnih procjena uticaja propisa. Konačno, i veći broj urađenih evaluacija efektivnosti propisa u praksi

nakon određenog vremenskog perioda, a time i veći broj efektivnih i efikasnih rješenja za određene problemske situacije u različitim oblastima.

Za provođenje *ex ante* i *ex post* procjene uticaja propisa ključno je imati stručno osoblje za aplikabilnost sadržaja koje uključuje procjena propisa. Na takvu potrebu upućuju i stajališta državnih službenika u provedenom istraživanju, izražavajući jasna zapažanja i potrebu za kontinuitetom obuke koju bi trebala kontinuirano provoditi Agencija za državnu službu, ali i nadležne agencije na nižim nivoima vlasti. U protivnom, uslijed ionako ograničenih analitičkih kapaciteta za provođenje procjene uticaja propisa, bit će nastavljena praksa u kašnjenju pripreme procjene uticaja propisa, ali i neznatnog broja sveukupnih/punih procjena uticaja propisa u Bosni i Hercegovini. To se odražava i na izostanak prakse provođenja evaluacije efektivosti propisa.

Kontinuirano i sistematicno ospozobljavanje državnih službenika, u vlastitoj organizaciji ili, uz podršku međunarodnih organizacija, implicira prethodno identifikovati kompetentne državne službenike koji imaju kapacitiranost za istraživačke poduhvate, te na adekvatan način valorizovati njihovu referentnost, bez klasične „uravnilovke“ u smislu naziva radnih mjesta i platnog razreda. Takav pristup proizilazi iz razloga što su ključne prepreke, odnosno prepostavke za apliciranje koncepta procjene uticaja propisa dovoljna obučenost personala za sprovođenje procjene uticaja, uz proširenje znanja i svijesti o koristima i značaju procjene uticaja propisa u javnosti.

Sadržajima procjene i evaluacije važno je da se osposobe i oni koji razmatraju i usvajaju propise. Naročito, sa funkcijama i potencijalnim benefitima, jer na taj način bi se prezetirala vizija i odgovornost nosica zakonodavne i izvršne vlaste u odnosu na pristup sa instant rješenjima i „populizmom“. Da ne bi bilo nepoznanica, potrebno je nastaviti sa informativnim djelovanjem, uz provođenje edukativnih sadržaja prema svim akterima koji participiraju procesu pripreme propisa i njegove procjene uticaja.

Koncept procjene uticaja propisa doprinosi rezultatima ciljeva različitih nivoa vlasti, jer ishod procjene uticaja propisa sa obuhvatom procjenjuje ciljeve ekonomskog, društvenog, ekološkog i održivog razvoja, te doprinosi primjeni koncepta Novog javnog menadžmenta u Bosni i Hercegovini.

Iz prethodnih razmatranja o postignućima i praksi BiH u vezi sa pravnim okvirom i metodologijom za pripremu procjene uticaja pokazuje da je isti uspostavljen je na državnom, entitetskom nivou, kao i u Brčko Distrikt, dok kantoni u Federaciji nemaju tipični pravni okvir za pripremu procjena uticaja propisa. Radi sagledavanja pravnog okvira i komparacije pojedinih elementara

sačinjena je tabela 1. Uočljivo je iz pojedinih elemenata da su simetrična rješenja državnog nivoa i Brčko Distrikta (kontrolna tijela, obuhvat i kontekst procjene), dok je takva situacija sa entitetima. Sumarno stanje predstavljeno na tabeli također pokazuje asimetričnost u pogledu pravnog okvira u pogledu da je državni nivo regulisao procjenu uticaja propisa jedinstvenim aktom, dok se na nižim nivoima pojavljuju posebna pravna akta u odnosu na cjelokupni okvir za pripremu propisa. Nadalje, uočljiva su različita zaduženja organa uprave u ulozi centralnog koordinirajućeg tijela. Ilustracije radi, u entitetu Republika Srpska ta uloga je dodijeljena Ministarstvu privrede i preduzetništva. Da li je neophodna harmonizacija propisa na različitim nivoima vlasti u pogledu pripreme i provedbe pravila za procjenu uticaja propisa je pitanje koje zavrjeđuje da se detaljno analizira. Uz već naznačene preporuke, za unapređenje procesa pripreme procjene i evaluacije uticaja propisa, potrebna su daljnja istraživanja kako bi se poboljšala praksa i dostignuća u Bosni i Hercegovini, jer su *ex ante* i *ex post* procjena uticaja propisa mehanizmi za efektivnost i efikasnost rješenja koja impliciraju pravne norme. Uostalom, to je evropski postulat koji se dokazao svrshodnim i opravdanim.

Tabela 1. Komparativni pregled apliciranja procjene uticaja propisa u Bosni i Hercegovini

Pokazateљ Nivo	BiH	FBiH	RS	Brčko D.C.	kantoni
Formalno-pravni okvir	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategija za reformu javne uprave/RAP 1;</li> <li>- Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH,</li> <li>- Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa;</li> <li>- Odluka o postupku srednjiročnog planiranja, praćenja i izvješčavanja u institucijama BiH;</li> <li>- Odluka o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvješčavanja o radu u institucijama BiH;</li> <li>- Zakon o finansiranju institucija BiH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Strategiju regulatorne reforme FBiH;</li> <li>- Uredba o postupku procjene uticaja propisa,</li> <li>- Uredba o procjeni uticaja propisa „Službene novine Federacije BiH“;</li> <li>- Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije BiH;</li> <li>- Uredba o pravilima za učešće zainteresovane javnosti u postupku izrade pripreme federalnih pravnih propisa i drugih akata,</li> <li>- Zakon o budžetima Federacije BiH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategija regulatorne reforme;</li> <li>- Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske;</li> <li>- Smjernice za postupanje republičkih organa uprave pri izradi zakona i drugih propisa;</li> <li>- Odluka o sprovodenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa,</li> <li>- Zakon o budžetskom sistemu Republike Srpske</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jedinstvena pravila i procedure za izradu zakona i propisa Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine</li> <li>- Uputstvo o načinu i postupku budžetske analize na načre zakona i prijedloge odluka</li> <li>- Odluka postupku i metodologiji procjene uticaja prilikom izrade propisa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jedinstvena pravila za izradu zakona i propisa Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine</li> <li>Uredba o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa</li> </ul>
Obuhvat uticaja Procjene	Vrste procjene	ustav, sporazuma, zakona, poslovnika, odluka, uputstava, pravilnika i drugih općih pravnih akata	prethodna i sveobuhvatna	skraćena i sveobuhvatna	zakoni i podzakonski akti koje donosi Vlada
Opći uticaj				skraćena i puna procjena	skraćena i sveobuhvatna

	stvaraju prepreke poslovnom okruženju, građanima i društvu općenito	učešće javnosti zainteresovane	zainteresovani subjekata u cilju osiguranja transparentnosti propisa	činjenicama i dokazima, tako da se ciljevi propisa ostvaruju uz najniže moguće troškove i ne stvaraju prepreke poslovnom okruženju, građanima	
Kontekst procijene uticaja	-analiza stanja i utvrđivanje problema, -utvrđivanje ciljeva, -predlaganje mogućih rješenja, -procjena uticaja mogućih rješenja, -provodenje konsultacija na vertikalnom i horizontalnom nivou, uz učešće zainteresovane javnosti, -provodenje međuinstitucionalnih konsultacija, -provodenje konsultacija sa javnošću, - uporedna analiza predloženih rješenja, - predlaganje najpovoljnijih rješenja,	-utvrđivanje stanja, problema, -utvrđivanje ciljeva, -provodenje procesa konsultacija na vertikalnom i horizontalnom nivou, uz učešće zainteresovane javnosti, -predlaganje opcija za rješavanje problema, -odabir moguće opcije i njenih efekata, -provodenje uporedne analize predloženih opcija, -utvrđivanje rezultata i predlaganje najpovoljnije opcije, -pracanje i izvještavanje o provođenju propisa i provođenje <i>ex post</i> evaluacije propisa	-trenutnog definisanje -utvrđivanje trenutnog definisanje stanja, problema, -definisanje ciljeva, -provodenje procesa međuinstitucionalnih konsultacija i svih zainteresovanih subjekata -predlaganje opcija za rješavanje problema, -odabir opcija koje će se razmatrati i analizirati, -procjena uticaja svake od opcija, -uporedna analiza opcija, -predstavljanje rezultata i poređenja opcija -definisanje mehanizma za pranje, izvještavanje i procjenu	-analiza stanja, utvrđivanje problema, -utvrđivanje ciljeva, -predlaganje rješenja, -procjena uticaja mogućih rješenja, -provodenje konsultacija, -predlaganje rješenja, -uporedna analize predloženih rješenja, -najpovoljnijih rješenja, -utvrđivanje okvira za pranje, izvještavanje i evaluaciju, -definisanje mehanizma za pranje, izvještavanje i evaluaciju	i Fiskalna procjena uticaja
Obrazac procijene uticaja propisa	prethodne i sveobuhvatne	skraćene i sveobuhvatne	skraćene	prethodne i sveobuhvatne	

Dodatna usmjeravajuća akta	Priručnik za izradu pravnih propisa; Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa; Priručnik o procjeni fiskalnih uticaja propisa u institucijama Bosne i Hercegovine;	Priručnik o procjeni uticaja propisa	Metodološki priručnik za sprovođenje procesa procjene uticaja.	Instrukcija o provođenju postupka procjene uticaja prilikom izrade propisa u organima javne uprave i institucijama, Smjernice za primjenu metodologije za mjerjenje finansijskog opterećenja poslovnih subjekata
Kontrolna tijela	Ministarstva: finansija i trezora; vanjske trgovine i ekonomskih odnosa; civilnih poslova, ljudska prava i izbjeglice, pravde, Agencije za: ravноправnost spolova, prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, zaštitu licih podataka, Ured za zakonodavstvo		Direkcija za finansije; Odjeljenja za: privredni razvoj, sport i kulturu; prostorno planiranje i inovinskopratne poslove; zdravstvo i ostale usluge; Zakonodavni ured	Ministarstvo o privredi, Ministarstvo o finansiji
Centralno koordinirajuće tijelo	Generalni sekretarijat	Ured za zakonodavstvo i uskladjenost sa propisima EU	Ministarstvo za privredu i preduzetništvo	Zakonodavni ured

## LITERATURA

### Analiza

1.) Analiza o uspostavljanju sistema procjene uticaja prilikom izrade politika/propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, 2016. godine;

### Propisi

1) Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH (SG BiH, 11/05, 58/14 i 60/14, 50/17 i 70/17-Ispravka),

2) Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa (SG BiH, 81/06 i 80/14),

3.) Uputstvo o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH (SG BiH, 45/15),

4.) Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine FBiH“, br. 71/14

5.) Uredba o postupku procjene uticaja propisa („Službene novine FBiH“, br. 55/14 i 19/20

6.) Uredba o postupku procjene uticaja propisa Federacije BiH (SN FBiH 67/20),

7.) Pravila za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ broj 24/12

8) Smjernice za postupanje republičkih organa uprave pri izradi zakona i drugih propisa („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 123/08 i 73/12)

9.) Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa (Službeno glanik RS, broj 56/15

10.) Odluka o provođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa (SG RS, 21/19),

11.) Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona,“broj 5/08)

12.) Uredba o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa (Službene novine KS 50/20

Publikacije,

1.) Naveed Hussain, Kelsen's Pure Theory of Law;

2.) Miodrag Jovanović (2014), Preispitivanje pojma međunarodnog prava – o metodološkim aspektima », Revus [Online], 22;

3.) Peardon Thomas (1952), „Introduction in the Second Treatise of Government by John Locke“, New York, Liberal Arts Press;

4.) Gregory Shaffer, Legal Realism and International Law, University of California, Irvine;

5.) Colin Kirkpatrick, David Parker and Yin-Fang Zhang (2003), Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice and recommendations for further development, Centre on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester UK and School of Management Cranfield University Cranfield UK;

6.) Linda G.Mora Imas/Ray C.Rist (2009), Put do rezultata-dizajniranje i provođenje efektivnih razvojnih evaluacija, Svjetska banka za BiH izdanie Štamparija Fojnica;

7.) Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69

Internet:

- 1) [www.sllist.ba](http://www.sllist.ba)
- 2) [www.vijeceministara.gov.ba](http://www.vijeceministara.gov.ba)
- 3) [www.mpr.gov.ba](http://www.mpr.gov.ba)
- 4) [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- 5) [www.regdobrenja.net](http://www.regdobrenja.net)
- 6) [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_en.htm)
- 7.) [www.giz.de](http://www.giz.de)
- 8.) [www.academica.edu](http://www.academica.edu)

## **PSIHIJATRIJSKA VJEŠTAČENJA I UTVRĐIVANJE NEURAČUNLJIVOSTI**

### **Sažetak**

Psihijatrijsko vještačenje je dokazno sredstvo koje organi krivičnog gonjenja koriste u slučaju kada se pojavi sumnja da je isključena ili smanjena uračunljivost osumnjičenog, odnosno optuženog, ili da je osumnjičeni, odnosno optuženi učinio krivično djelo zbog ovisnosti od alkohola ili opojnih droga, ili da zbog duševnih smetnji nije sposoban učestvovati u postupku. U ovom radu ukazuje se na značaj psihijatrijskog vještačenja za tok i ishod krivičnog postupka, te se utvrđuju granice kompetencija između vještaka sa jedne i suda sa druge strane.

**Ključne riječi:** psihijatrijsko vještačenje, uračunljivost, neuračunljivost.

## **PSYCHIATRIC EXPERTISE AND DETERMINATION OF MENTAL INCAPACITY**

### **Summary**

Psychiatric expertise is a means of evidence used by law enforcement authorities in cases where there is a suspicion that the mental capacity of the suspect or accused has been excluded or reduced, or that the suspect or accused has committed a criminal offense due to alcohol or drug addiction or mental disorders, or he is unable to participate in the proceedings. This paper points out the importance of psychiatric expertise for the course and outcome of criminal proceedings, and determines the limits of competence between experts on the one hand and the court on the other.

**Key words:** psychiatric expertise, mental capacity, mental incapacity.

<sup>1</sup> Javna zdravstvena ustanova Univerzitetski klinički centar Tuzla

## 1. Uvod

Vještačenje je istražna djelatnost i dokazno sredstvo koje se može koristiti u svakoj fazi pretkrivičnog i krivičnog postupka, a svrha mu je utvrđivanje ili razjašnjavanje činjenica i okolnosti od značaja za donošenje relevantnih odluka od strane nadležnih organa krivičnog gonjenja i to korištenjem naučnih i tehničkih postupaka i metoda koje zahtijevaju posebna stručna znanja, sposobnosti i iskustvo kojima organ koji vodi postupak ne raspolaže. Vještačenje se može povjeriti u zadatku vještaku pojedincu, timu vještaka ili stručnoj ustanovi.

Vještačenja u fazi pretkrivičnog postupka imaju poseban operativni značaj, jer se u toj fazi razjašnjavaju i rasvjetljavaju činjenice vezane za krivično djelo i učinitelja od kojih zavisi dalji ishod, odnosno da li će biti podnesena krivična prijava, podignuta optužnica ili će se obustaviti kriminalistička obrada. Pored toga, vještačenja u ovoj fazi imaju i procesni značaj, jer se njima obezbjeđuju od uništenja dokazne informacije koje imaju kratak vijek postojanja i koje se ne bi mogle sačuvati do otpočinjanja krivičnog postupka.<sup>2</sup>

Jedno od ključnih pitanja krivičnog postupka, u čijem rasvjetljavanju nerijetko krucijalnu ulogu ima upravo vještačenje, svakako je pitanje krivice izvršioca krivičnog djela. Krivica za krivično djelo može postojati samo u slučaju kada je učinitelj *tempore criminis* bio sposoban za rasuđivanje i racionalno donošenja odluka, odnosno kada je bio uračunljiv. Dakle, uračunljivost je jedan od elemenata krivice, što znači da učinitelj koji u vrijeme učinjenja krivičnog djela nije bio uračunljiv, ne može biti ni kriv za učinjeno krivično djelo.

Uračunljivost je u Krivičnom zakonu Federacije BiH<sup>3</sup>, jednakom kao i u brojnim drugim zakonodavstvima, definirana negativno, iz razloga što se uračunljivost uvijek pretpostavlja. To znači da, ako se ona ne dovede u pitanje, kao što je to u najvećem broju slučajeva, sud i neće ispitivati njen postojanje. Međutim, sud će uvijek pristupiti utvrđivanju neuračunljivosti u situacijama kada postoje okolnosti koje u konkretnom slučaju izazivaju sumnju u pogledu uračunljivosti učinitelja. Pomenutom negativnom definicijom, uz upotrebu medicinske terminologije, utvrđeno je da nije uračunljiva osoba koja u vrijeme učinjenja krivičnog djela nije mogla shvatiti značaj svog djela ili nije mogla upravljati svojim postupcima zbog trajne ili privremene duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti ili zaostalog psihičkog razvoja (neuračunljivost).

Iz navedenog je jasno da ključnu ulogu u utvrđivanju neuračunljivosti u bilo kojoj fazi krivičnog postupka moraju imati vještaci psihijatri. Utvrđivanje krivice izvršioca je centralno pitanje, pri čemu je bitno istaći da je riječ o čisto

<sup>2</sup> Stanković, N., *Uvod u kriminalistiku*, Brčko, 2016., str. 144-145.

<sup>3</sup> Službene novine Federacije BiH, broj: 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17.

pravnom pojmu, kojim vještak psihijatar ne može da manipulisati, odnosno ne može svoju ekspertizu usmjeravati na davanje direktnog odgovora na pitanje da li je neko lice uračunljivo ili neuračunljivo. Psihijatrijsko vještačenje ima za cilj da utvrdi psihički status, te da se ustanove one medicinske činjenice koje bi omogućile sudu da doneše zaključak o uračunljivosti učinitelja krivičnog djela.<sup>4</sup>

Predmet ovog rada su psihijatrijska vještačenja u svim fazama krivičnog postupka, sa posebnim akcentom na utvrđivanje neuračunljivosti učinitelja. U radu će se ukazati na operativni i procesnopravni značaj psihijatrijskih vještačenja, te će biti obrađena sva relevantna pitanja u vezi sa određivanjem, obavljanjem i dokaznom snagom psihijatrijskih vještačenja u svim fazama krivičnog postupka.

U radu će se analizirati stručna literatura u oblasti kriminalistike, materijalnog i procesnog krivičnog prava, te zakonodavno-pravni okvir za određivanje i provođenje psihijatrijskog vještačenja u krivičnom postupku, pri čemu će posebna pažnja biti posvećena pitanjima utvrđivanja neuračunljivosti. S tim u vezi, jedan od ciljeva rada jeste i da se prikažu, te teoretski i praktično objasne pojmovi uračunljivosti, neuračunljivosti, bitno smanjene uračunljivosti i samoskrivljene neuračunljivosti, od čijeg utvrđivanja u velikoj mjeri zavisi konačan ishod krivičnog postupka.

## 2. Uračunljivost i neuračunljivost

Uračunljivost predstavlja skup svjesnih (intelektualnih) i voljnih (voluntarističkih) elemenata koji određuju psihičko stanje učinitelja krivičnog djela u vrijeme njegovog učinjenja koji ga čine sposobnim da misli, rasuđuje i odlučuje o svojim postupcima i da njima upravlja<sup>5</sup>. To je nužna pretpostavka i osnovni element krivice, koja uključuje uvjerenje da je član društvene zajednice u mogućnosti da poštuje norme pravnog poretku na koje je obavezan<sup>6</sup>.

Kompletno mentalno funkcioniranje pojedinca sastoji se iz psihičkih osobina i psihičkih procesa koji imaju uticaj na njegove mentalne aktivnosti. Psihičke osobine predstavljaju relativno trajne karakteristike čovjekove ličnosti koje se ispoljavaju u njegovom ponašanju i reakcijama, kao što su temperament, navike, potrebe, sposobnosti i interesi. S druge strane, psihički procesi se dijele na: (1) intelektualno-spozajne (kognitivne) procese, koji obezbjeđuju čovjeku mogućnost adekvatne i realne spoznaje svijeta koji ga okružuje i samog sebe i to su: mišljenje, pažnja, opažanje, pamćenje i inteligencija, (2) emocionalne procese, koji čine osjećajni dio čovjekovog psihičkog života koji predstavlja

<sup>4</sup> Stanković, N., *Medicinska kriminalistica*, Brčko, str. 26-27.

<sup>5</sup> Petrović B., Jovašević D., *Krivično/kazneno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005, str. 201.

<sup>6</sup> Simović M., Jovašević D., Simović V., *Problem neuračunljivosti u krivičnom pravu*, Vještak, Vol. 1., Br. 4., Banja Luka, 2015., str. (480-488) 480.

njegov subjektivni doživljaj lica, predmeta i pojava u okolini i zbivanja u sebi, (3) voljno-motivacione (konativne) procese koji podstiču ili zaustavljaju čovjekovu aktivnost i djelovanje i time usmjeravaju i kontroliraju njegovo ponašanje: volja i voljna aktivnost, nagoni, motivi i motivacija<sup>7</sup>.

Uračunljivost je temelj krivice, sposobnost učinitelja za krivicu i pretpostavka krivice, kao duševno-duhovna dispozicija odgovarajućeg kvaliteta koja po pravilu stoji na raspolaganju prosječnom čovjeku kao učinitelju krivičnog djela i koja mu omogućava da shvati prinudnu normu i slijedi ono što ona od njega traži. Kao takva, uračunljivost je imanentna učinitelju krivičnog djela koji je nastupanjem punoljetstva dostigao određeni stepen zrelosti koji punoljetstvo redovno sa sobom nosi, ako nema teške duševne smetnje. Slijedom toga, uračunljivost je pravilo, odnosno prirodna pretpostavka koja se ne dokazuje, jer predstavlja konkretizaciju opće čovjekove sposobnosti samoodređenja, odnosno određenja u odnosu na svoje okruženje<sup>8</sup>.

Krivični zakon Federacije BiH, kao i brojna druga krivična zakonodavstva, ne definiraju pojam uračunljivosti, već samo pojam neuračunljivosti i to tako što propisuje da nije uračunljiva osoba koja u vrijeme učinjenja krivičnog djela nije mogla shvatiti značaj svog djela ili nije mogla upravljati svojim postupcima zbog trajne ili privremene duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti ili zaostalog psihičkog razvoja<sup>9</sup>.

U krivičnom pravu se polazi od pretpostavke da je svaki odrastao čovjek učinitelj krivičnog djela duševno zdrav, te tako uračunljiv. Zbog toga se u najvećem broju slučajeva uračunljivost učinitelja i ne dovodi u pitanje. Neuračunljivost se utvrđuje jedino kada se pojavi sumnja da je učinitelj u vrijeme učinjenja djela duševno bolestan<sup>10</sup>.

Krivičnopravna teorija i praksa poznaje tri metode za utvrđivanje neuračunljivosti. Prema *psihološkoj metodi* ispituje se da li je na strani učinitelja postojala mogućnost shvatanja značaja svog djela i da li je mogao upravljati svojim postupcima i vladati svojom voljom. Ovom metodom se neuračunljivost utvrđuje na osnovu nenormalnog obavljanja psihičkih funkcija, bez obzira na uzroke koji do toga dovode. Prema *biološkoj metodi* određivanje neuračunljivosti vrši se na osnovu određenih abnormalnih duševnih stanja koja su postojala kod učinitelja u vrijeme učinjenja krivičnog djela. Prema ovoj metodi dovoljno je utvrditi da kod učinitelja postoji određena duševna bolest, s tim da nije potrebno utvrđivanje uticaja takvog stanja na psihičke funkcije rasuđivanja i odlučivanja. Ovom metodom se, dakle, utvrđuje uzrok koji dovodi do psihičkih smetnji na

<sup>7</sup> Ćirić Z., *Osnovi sudske psihijatrije*, Bona Fides, Niš, 2004., str. 28.

<sup>8</sup> Drakić D., Lukić T., *Krivično pravo i sposobnost čovekovog samoodređenja*, Crimen (II) 1/2011, Beograd, str. (88–98) 91.

<sup>9</sup> Član 36. Krivičnog zakona Federacije BiH.

<sup>10</sup> Kojović R., *Uračunljivost kao element krivice*, Bilten Vrhovnog suda Crne Gore, Dan Crnogorskog sudstva 29.X.2006., Podgorica, 2006., str. (34-46) 35.

planu rasuđivanja i odlučivanja, ali ne i same te psihičke smetnje kao njegove posljedice<sup>11</sup>.

*Mješovita ili biološko-psihološka metoda*, koju prihvata i Krivični zakon Federacije BiH, podrazumijeva da je za postojanje neuračunljivosti potrebno postojanje kako bioloških tako i psiholoških osnova, odnosno nekog od abnormalnih duševnih stanja i njime izazvanog poremećaja određenih psihičkih funkcija. Zakon kao biološke osnove navodi trajne ili privremene duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti i zaostali duševni razvoj, a kao psihološke, nemogućnost shvatanja značaja svog djela ili nemogućnost upravljanja svojim postupcima (nemogućnost rasuđivanja i odlučivanja, odsustvo intelektualne ili volontarističke funkcije). Za postojanje neuračunljivosti potrebno je kumulativno ostvarenje najmanje po jednog biološkog i psihološkog osnova, što znači da zbog jednog od nenormalnih psihičkih stanja učinilac nije mogao shvatiti značaj svog djela ili upravljati svojim postupcima<sup>12</sup>.

Ukoliko se prihvati definicija neuračunljivosti kao nesposobnosti učinitelja da u vrijeme izvršenja djela shvati značaj tog djela ili da upravlja svojim postupcima uslijed trajne ili privremene duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti ili zaostalog duševnog razvoja, može se zaključiti da se neuračunljivost sastoji iz tri elementa: 1) nedostatak intelektualne moći (nemogućnost shvatanja značaja svog djela), 2) nedostatak volontarističke moći (nemogućnost upravljanja svojim postupcima) i 3) duševna poremećenost, koja se može manifestirati kao trajna ili privremena duševna bolest, privremena duševna poremećenost ili zaostali duševni razvoj<sup>13</sup>.

Intelektualna moć, odnosno mogućnost učinitelja da shvati značenje svog postupanja, često se dovodi u vezu sa sviješću o protivpravnosti, iz čega slijedi shvatanje da se učinitelj koji nije u mogućnosti shvatiti značaj svog djela nalazi u zabludi o protivpravnosti. Međutim, ovakvo shvatanje nije potpuno ispravno. Naime, istina je da nemogućnost shvatanja značaja svog djela u konačnici spriječava učinitelja i da ostvari svijest o protivpravnosti, ali izostanak te svijesti kod neuračunljivog učinitelja može biti i tek posljedica pogrešne percepcije o tome šta čini, a ne nužno rezultat nedostatka znanja da svojom radnjom (koju pravilno percipira) dolazi u sukob sa zakonom. U prilog tezi da intelektualni element uračunljivosti nije tek poseban slučaj svijesti o protivpravnosti govori i zakonski tretman zablude o protivpravnosti u kojoj se nalazi učinitelj čije su mogućnosti shvaćanja značenja svog postupanja smanjene, ali ne bitno<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Stanković N., *Krivično pravo – Opšti dio*, Brčko, 2016., str. 133.

<sup>12</sup> Babić M., Filipović Lj., Marković I., Rajić Z., *Komentari krivičnih/kaznenih zakona u BiH*, Vijeće Evrope i Evropska Komisija, Sarajevo, 2005., str. 207.

<sup>13</sup> Petrović B., Jovašević D., *Op.cit.*, str. 205.

<sup>14</sup> Martinović I., *Pojam ubrojivosti u kaznenopravnoj teoriji, zakonodavstvu i praksi*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2017., v. 38, br. 3, str. (1187-1204) 1192-1193.

Voluntarističku moć, odnosno mogućnost upravljanja svojim postupcima, ne treba izjednačavati s mogućnošću racionalnog ponašanja. Iako u strogo dogmatskom smislu voljni element uračunljivosti nije problematičan, u teoriji su se pojavili sporovi oko pitanja odnosa ovog elementa uračunljivosti i filozofskog problema slobode volje. U zavisnosti od stava prema slobodi volje, formirali su se gnostički i agnostički tabor. Prvi je tvrdio da je nesloboda volje neuračunljive osobe empirijski dokaziva, a drugi da je to pitanje nedokazivo i da ga stoga ne treba ni postavljati. U svakom slučaju, krivično pravo može i mora funkcionirati i bez davanja definitivnog odgovora na to pitanje<sup>15</sup>.

Pod duševnom poremećenošću podrazumijeva se takvo duševno stanje čovjeka u kojem se ne mogu na pravilan način ostvarivati psihički procesi (jedan ili više njih), već dolaze do izražaja razni poremećaji nagona, emocija, opažanja, pamćenja, mišljenja, rasuđivanja i djelatnosti ili jednostavnije rečeno, gdje dolaze do izražaja simptomi duševnih poremećaja<sup>16</sup>. Krivičnopravno relevantne manifestacije duševne poremećenosti su trajna ili privremena duševna bolest, privremena duševna poremećenost ili zaostali duševni razvoj.

Duševne bolesti ili psihoze su organska oboljenja centralnog nervnog sistema (prvenstveno mozga) koje za posljedicu imaju poremećaj većine psihičkih funkcija. Mogu biti trajne i privremene. Trajne duševne bolesti su u pravilu neizlječive i to su npr. shizofrenija, epilepsija, progresivna paraliza, paranoja i dr. Privremene duševne bolesti su one kod kojih postoji mogućnost izlječenja ili bar zacjeljenja. To su npr. reaktivne depresije, alkoholne halucinacije, manija, melanholijski i dr. Međutim, treba istaći da razlikovanje na trajne i privremene duševne bolesti nije od značaja za utvrđivanje neuračunljivosti pošto i jedne i druge mogu dovesti do neuračunljivosti<sup>17</sup>. Od duševnih bolesti treba razlikovati duševne nastranosti (psihopatije) koje ne spadaju u duševne bolesti. Psihopata nije u stanju da svojom voljom kontrolira svoje emocije i nagone. Kod psihopata se abnormalnost (nastranost) ispoljava u području osjećanja i volje i opredjeljuje njegove odluke i uopće njegovo ponašanje. Reakcije psihopata na spoljne nadražaje su izuzetno jake i redovno nisu praćene odgovarajućim intelektualnim sposobnostima. Psihopate su uglavnom uračunljive, s tim da kod njih mogu da nastupe tranzitorna (prolazna) psihička stanja koja su slična psihotičnim stanjima kod duševnih bolesti. Samo u takvim stanjima psihopata može biti neuračunljiv<sup>18</sup>.

Privremena duševna poremećenost obuhvata poremećaje kraćeg trajanja. Jednu grupu ovih poremećaja čine abnormalne psihičke reakcije izazvane jakim afektima, npr. ljutnjom, ljubomorom ili strahom. Druga grupa obuhvata poremećaje izazvane intoksikacijom alkoholom, sumračna stanja i privremene

<sup>15</sup> *Ibid.*, str. 1194-1195.

<sup>16</sup> Stanković N., *Op.cit.*, str. 134.

<sup>17</sup> Kojović R., *Op.cit.*, str. 36.

<sup>18</sup> Stanković N., *Op.cit.*, str. 136.

duševne poremećaje izazvane tjelesnim oboljenjima ili povredama mozga. Pored navedenih patoloških stanja koja su privremenog karaktera, privremena duševna poremećenost obuhvata i normalna stanja, npr. san (mjesečarenje). U zavisnosti od konkretnog slučaja, privremeni duševni poremećaji mogu dovesti do bitno smanjene uračunljivosti, ali i neuračunljivosti<sup>19</sup>.

Kategorija zaostalog psihičkog razvoja (oligofrenije) prepostavlja intelektualnu i duševnu nerazvijenost koja je uglavnom prouzročena zakržljalošću centralnog nervnog sistema (mozga) i poremećajem funkcije endokrinih žlijezda<sup>20</sup>. Zaostao psihički razvoj može se manifestirati kao: idiotizam, imbecilitet, kretensizam (cerebralne oligofrenije), zatim kretensizam i infantilnost (endokrine oligofrenije), moralno ludilo, kao urođena nesposobnost postupanja u skladu sa moralnim, te čulni nedostaci (nedostatak sluha, vida, govora)<sup>21</sup>.

Neuračunljivost je pravno relevantna jedino u odnosu na učiniteljevo psihičko stanje u vrijeme učinjenja djela i samo u odnosu na konkretno djelo<sup>22</sup>.

## *2.1. Smanjena i bitno smanjena uračunljivost*

Razvojem psihijatrije kao zasebne medicinske discipline i jačanjem stavova o postojanju tzv. graničnih slučajeva između, uslovno rečeno, normalnih duševnih zbivanja s jedne i bolesnih psihičkih fenomena s druge strane, odnosno između normalne psihologije i psihopatologije, već u XIX stoljeću dolazi i do nastanka ideje o institutu bitno smanjene uračunljivosti u krivičnom pravu<sup>23</sup>. U tom periodu vođene su teorijske rasprave o tome treba li ovaj institut uopće uvoditi u krivično pravo.

Predstavnici klasične škole prava bili su stava da se uračunljivost ne može stepenovati i da postoje samo uračunljivi i neuračunljivi učinitelji krivičnih djela, te su bili protiv uvođenja instituta bitno smanjene uračunljivosti u krivično zakonodavstvo, smatrajući da bi to dovelo do psihijatrizacije krivičnog prava i pojmovnog miješanja krivice i uračunljivosti. S druge strane, predstavnici sociološke škole prava su smatrali da je kategorizacija učinitelja krivičnih djela na uračunljive i neuračunljive nedovoljna i da ne odgovara stanju u stvarnom životu. Tvrđili su da je neophodno uvesti u zakonodavstvo institut bitno smanjene

<sup>19</sup> Dragović S., (*Ne)uračunljivost izvršilaca krivičnih djela*, Bezbjednost, policija, građani, Banja Luka, 2014., godina X, broj 1-2/14, str. (149-159) 153.

<sup>20</sup> Mustapić J., Jadrešin A., *Karakteristike počinitelja kaznenih djela kojima je izrečena sigurnosna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja*, Život i škola, br. 32 (2/2014.). god. 60., Osijek, 2014., str. (137 –145) 139.

<sup>21</sup> Petrović B., Jovašević D., *Op.cit.*, str. 207.

<sup>22</sup> Babić M., Filipović Lj., Marković I., Rajić Z., *Op.cit.*, str. 207-208.

<sup>23</sup> Drakić D., *Sukob krivičnog prava i medicinske etike i psihijatrijske nauke na primeru psihijatrijskog veštacenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2012., vol. 46, br. 2, str. (193-205) 202.

uračunljivosti, jer sva stanja psihičke nenormalnosti ne dovode do potpune neuračunljivosti, već do manjeg ili većeg smanjivanja sposobnosti rasuđivanja i odlučivanja<sup>24</sup>.

Krivično-pravna teorija i praksa postepeno je prihvatala nova saznanja iz oblasti psihijatrije i implementirala ih u krivična zakonodavstva, jer je postalo jasno da ne može svaka psihijatrijski relevantna dijagnoza za posljudicu, u kontekstu instituta neuračunljivosti, imati oslobađenje od kažnjavanja<sup>25</sup>.

U početku je ova svojevrsna reforma u shvatanju značaja duševnih smetnji u krivično-pravnom kontekstu i reforma načina postupanja prema osobama sa duševnim smetnjama u krivičnom postupku, krenula u jednom pogrešnom pravcu. Naime, neka su zakonodavstva pokušala izvršiti klasifikaciju duševnih smetnji, na one koje dovode do oslobađajuće presude zbog neuračunljivosti i one koja dovode samo do ublažavanja kazne zbog bitno smanjene uračunljivosti. Također, treba imati u vidu da je u tom vremenu bila aktuelna biološka metoda utvrđivanja neuračunljivosti, prema kojoj je bilo dovoljno da se kod učinitelja ustanovi određena psihijatrijska dijagnoza iz koje bi se izveo zaključak o njegovoj uračunljivosti ili bitno smanjenoj uračunljivosti. Jasno je da je, u takvom stanju stvari, stav vještaka psihijatra bio odlučujući, a da je uloga suda u takvom postupku bila praktično obesmišljena.

Početkom XX stoljeća, u većini krivičnih zakonodavstava napravljen je iskorak na način da je bitno smanjena uračunljivost propisana kao fakultativni osnov za ublažavanje kazne. Kao rezultat ove promjene, sud je preuzeo ulogu odlučivanja o relevantnosti uspostavljene psihijatrijske dijagnoze kod učinitelja krivičnog djela. Na ovaj način otvoren je prostor da se učinitelju kod kojeg je utvrđena određena psihijatrijska dijagnoza, ipak izrekne krivičnopravna sankcija na jednak način kao i uračunljivom učinitelju, ukoliko sud procijeni da u konkretnom slučaju utvrđena dijagnoza nema krivičnopravni značaj<sup>26</sup>.

Naredna stepenica u razvoju shvatanja krivičnopravnog značaja duševnih smetnji podrazumijevala je jasnije razgraničavanje uloge vještaka psihijatra od uloge suda i omogućavanje sudovima da meritorno odlučuju o uračunljivosti učinitelja. To je postalo moguće tek primjenom biološko-psihološke metode utvrđivanja neuračunljivosti, koja se i danas primjenjuje u većini krivičnih zakonodavstava. Zadatak vještaka psihijatra je ograničen na utvrđivanje postojanja određenih psihopatoloških stanja ili procesa kod učinitelja i njihovog uticaja na njegove psihičke funkcije u vrijeme učinjenja krivičnog djela, dok je posao suda da ocijeni da li je to i u kojoj mjeri imalo uticaja na sposobnost učinitelja da shvati značaj svoga djela ili mogućnost da upravlja svojim

<sup>24</sup> Milanović S., *Krivičnopravni i penološki položaj učinilaca krivičnih djela sa bitno smanjenom uračunljivosti u BiH, sa posebnim osvrtom na F BiH u periodu 2003.-2009. godine*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013, str. 96-99.

<sup>25</sup> Drakić D., *Bitno smanjena uračunljivost*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2009, vol. 43, br. 1, str. (151-166) 153.

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 154.

postupcima. Na ovaj način jasno je stavljen do znanja da je institut neuračunljivosti, odnosno bitno smanjene uračunljivosti pravni, a ne medicinski institut i da, s obzirom da niti neuračunljivost, niti bitno smanjena uračunljivost, nisu predmet dijagnoze, već objekat vrijednosnog suda, relevantnu odluku može donijeti jedino nadležni sud<sup>27</sup>.

Danas, većina krivičnih zakonodavstava, uz određene terminološke razlike, na vrlo sličan način definira institut bitno smanjene uračunljivosti. Međutim, zanimljive su razlike u stavovima u vezi sa shvatanjem suštine savremenog instituta bitno smanjene uračunljivosti. Jedan dio autora smatra da je bitno smanjena uračunljivost samostalna treća kategorija, koja se nalazi između uračunljivosti i neuračunljivosti. Prema ovim autorima, bitno smanjeno uračunljiva osoba je samo djelimično sposobna za rasuđivanje i odlučivanje, odnosno samo je djelimično sposobna da shvati značaj svoga djela ili samo djelimično može da upravlja svojim postupcima. Drugoj grupi autora ovakvo shvatanje je neprihvatljivo i oni su stava da učinitelj može biti samo uračunljiv ili neuračunljiv. Bitno smanjenu uračunljivost smatraju posebnim oblikom uračunljivosti, a bitno smanjeno uračunljivog učinitelja smatraju uračunljivim, jer je mogao da shvati značaj svoga djela i da upravlja svojim postupcima. Međutim, od „potpuno“ uračunljivog učinitelja on se razlikuje po tome, što, za razliku od njega, on mora da uloži daleko više mentalne snage i snage volje da bi postigao isti uspjeh u rasuđivanju i odlučivanju. Dakle, i „potpuno“ uračunljivi i bitno smanjeno uračunljivi učinitelji su uračunljivi u krivično-pravnom smislu, jer su u datom trenutku i u odnosu na određeno djelo bili sposobni za rasuđivanje i odlučivanje<sup>28</sup>.

Važeći Krivični zakon Federacije BiH poznaje pojam bitno smanjene uračunljivosti, kao i većina drugih modernih krivičnih zakonodavstava, te propisuje da ona postoji kad je kod učinitelja, uslijed nekog od biopsiholoških osnova, sposobnost da shvati značaj svoga djela ili sposobnost da upravlja svojim postupcima, bila bitno smanjena. Ona se uvijek cijeni u odnosu na vrijeme učinjenja krivičnog djela i u odnosu na konkretno krivično djelo i ne isključuje krivicu, već predstavlja samo fakultativni osnov za ublažavanje kazne. Bitno smanjeno uračunljiv učinitelj krivičnog djela otežano rasuđuje i odlučuje uslijed svojih duševnih smetnji koje mu ipak ne isključuju u potpunosti sposobnost rasuđivanja ili odlučivanja, već mu ih samo bitno umanjuju. Zbog toga je on kriv za učinjeno krivično djelo, ali uz smanjen stepen njegove krivice, te mu se stoga i kazna može ublažiti.

Elementi bitno smanjene uračunljivosti isti su kao i kod instituta neuračunljivosti, biološki i psihološki. Pri tome je biološki osnov postavljen na potpuno identičan način kao i kod neuračunljivosti, a razlika se javlja na psihološkom planu, s obzirom da se ovdje ne radi o odsustvu sposobnosti

<sup>27</sup> *Ibid.*, str. 155.

<sup>28</sup> *Ibid.*, str. 157.

odlučivanja ili rasuđivanja, jer kod bitno smanjene uračunljivosti one postoje, ali je bar jedna od njih bitno smanjena. Općeprihvaćeno je stajalište da bitno smanjena uračunljivost ipak nije neka samostalna kategorija u odnosu na uračunljivost i neuračunljivost, nego faktički predstavlja poseban oblik uračunljivosti.

Postojanje smanjene uračunljivosti, kao i neuračunljivosti, ne može se prepostavljati ako postoje određena stanja koja na nju ukazuju, već ako se pojavi sumnja da je uračunljivost smanjena, ona se mora utvrditi u svakom konkretnom slučaju, kao što se to čini kada je u pitanju i neuračunljivost<sup>29</sup>.

Bitno smanjenu uračunljivost nikako ne bi smjelo miješati sa smanjenom uračunljivošću, koja je manjeg intenziteta od bitno smanjene uračunljivosti i može se samo uzeti u obzir kao olakšavajuća okolnost kod odmjeravanja kazne<sup>30</sup>.

Također, bitno smanjena uračunljivost je osnov za izricanje mjere sigurnosti obaveznog psihiatrijskog liječenja, koja se izriče učinitelju koji je krivično djelo učinio u stanju bitno smanjene uračunljivosti ili smanjene uračunljivosti ukoliko postoji opasnost da bi uzroci takvog stanja mogli i ubuduće djelovati na njega da on učini novo krivično djelo.

## 2.2. *Actiones liberae in causa (samoskrivljena neuračunljivost)*

Neuračunljivost učinitelja u pravilu isključuje krivicu za učinjeno krivično djelo. Izuzetak od ovog pravila su slučajevi *actiones liberae in causa*, kada je učinitelj u vrijeme izvršenja krivičnog djela bio u neuračunljivom stanju u koje se sam doveo upotrebom alkohola, droga ili na neki drugi način, pri čemu je prije dovođenja u takvo stanje djelo bilo obuhvaćeno njegovim umišljajem ili je u odnosu prema izvršenom djelu kod njega postojao nehat, a zakon za takvo djelo predviđa krivicu i za nehat. Takav učinitelj je kriv za učinjeno krivično djelo i prema njemu se mogu primjeniti krivičnopravne sankcije. Ovakvo stanovište se temelji na tome da je učinitelj bio u uračunljivom stanju kada se odlučio na učinjenje svog djela, odnosno kada je bio svjestan i mogao biti svjestan da u takvom stanju može učiniti takvo djelo. Upravo se zato koristi skraćena latinska formulacija, koja u prijevodu znači da se radi o djelima koja su slobodna u odluci (uzroku), ali ne i izvođenju, izvršenju (*actiones liberae in causa, seu ad libertatem relatae*). Ipak, smislu ovog instituta najviše odgovara domaći naziv "samoskrivljena neuračunljivost"<sup>31</sup>.

Još u rimskom pravu je uočena određena povezanost između konzumiranja alkohola i kriminaliteta, te se kod nekih krivičnih djela pijano stanje smatralo olakšavajućom okolnošću. Starija zakonodavstva su, u pogledu zloupotrebe alkohola, zauzimala oprečna stanovišta. S jedne strane, smatralo se

<sup>29</sup> Babić M., Filipović Lj., Marković I., Rajić Z., *Op.cit.*, str. 209.

<sup>30</sup> Milanović S., *Op.cit.*, str. 105.

<sup>31</sup> Babić M., Filipović Lj., Marković I., Rajić Z., *Op.cit.*, str. 210.

da alkoholičar nema razuma i da djelo koje učini nije kažnjivo, a sa druge strane su postojali stavovi da bi alkoholičara trebalo dvostruko kazniti, za pijanstvo i za krivično djelo. U feudalnom pravu, ovaj problem imao je religijski prizvuk. Naime, u kanonskom pravu pijanstvo je samo po sebi bilo kažnjivo, međutim, ako je bilo potpuno onda je isključivalo uračunljivost. Prema Tomi Akvinskom, pijanstvo je smatrano smrtnim grijehom, jer čovjeka bez nužde čini nesposobnim<sup>32</sup>.

Pod pojmom *actio libera in causa* podrazumijeva se višeaktno zbivanje kod kojeg uračunljiv učinitelj u prvoj fazi zapravo postavlja uzrok za radnju djela, koju zatim kao u međuvremenu neuračunljiv izvodi u drugoj fazi. Ovdje je u pitanju uzročni niz, gdje učinitelj započne sa učinjenjem djela tek kad izgubi uračunljivost, ali je djelo prethodno zamislio, bilo umišljajno, bilo nehatno, dok je još bio u uračunljivom stanju. Dakle, riječ je o započinjanju ponašanja koje dovodi do ostvarenja bića krivičnog djela u stanju neuračunljivosti, koje je učinitelj umišljajno ili nehatno izazvao kako bi u stanju nesposobnosti za krivicu ostvario krivično djelo koje je prije nego se stavio u neuračunljivo stanje bilo obuhvaćeno njegovim umišljajem ili nehatom<sup>33</sup>.

U krivičnopravnoj teoriji i praksi pojmom *actio libera in causa* označava se i skrivljeno dovođenje u stanje nesposobnosti za radnju, a ne samo samoskrivljena neuračunljivost. Naime, samoskrivljena neuračunljivost i *actio libera in causa* u tom smislu nisu sinonimi, već je samoskrivljena neuračunljivost hiponim u odnosu prema *actio libera in causa* koja predstavlja hiperonim<sup>34</sup>. Posebno praktično značenje ima dovođenje u stanje sna kao oblika nesposobnosti za radnju, što je čest slučaj kod saobraćajnih nesreća u kojima je vozač zaspao za volanom i prouzročio saobraćajnu nesreću. S obzirom da se stanje sna ne može smatrati neuračunljivošću, već je to normalna pojava, učinitelj će ipak odgovarati za krivično djelo u slučaju kada se prethodna radnja može podvesti pod biće krivičnog djela i ako u trenutku te prethodne radnje postoji umišljaj ili nehat. Tako je, na primjer, vozač koji je u stanje sna dospio zbog umora i prouzročio saobraćajnu nesreću prekršio odredbu člana 173. Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini<sup>35</sup>, čime je ostvario obilježja krivičnog djela *Ugrožavanje javnog prometa* iz člana 332. Krivičnog zakona za koje će i odgovarati. Značajno je istaći da se krivično djelo učinjeno za vrijeme sna ne treba isključivo sagledavati kroz prizmu nesposobnosti za radnju, jer nastupanje sna može biti skrivljeno upotrebotom sredstava, kako to propisuje zakonska odredba, ali to može biti i na drugi način kao što je, npr. pretjerano fizičko iscrpljivanje u teretani. Ukoliko se podje od zakonske odredbe zasnovane

<sup>32</sup> Popivoda D., *Actiones liberae in causa*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 10., Novi Sad, 2011., str. (528-537) 529.

<sup>33</sup> Mihoci I., *Samoskrivljena neubrojivost kao dvoaktno zbivanje*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, 2009., vol. 16, broj 2/2009, str. (893-906) 895.

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 896.

<sup>35</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 18/13 i 8/17.

na teoriji krivice, bilo bi opravdano i u ovakvim slučajevima dopustiti postojanje samoskrivljene neuračunljivosti, oslanjajući se na prošireno tumačenje generalne klauzule “ili na drugi način”. Iz tog razloga, u ovakvim slučajevima naglasak ne bi trebao ostati na snu, kao normalnom stanju, već upravo na skrivljenoj radnji koja je dovela do stanja sna, tim više što su sadržaj i obilježje krivice kod učinitelja koji se stavlja u neuračunljivo stanje identični i kod učinitelja koji se dovodi u stanje sna<sup>36</sup>.

Učinjenje krivičnog djela kod *actiones liberae in causa* podrazmijeva tri stadija. Prvi stadij predstavlja donošene odluke da se učini krivično djelo ili planiranje krivičnog djela. Drugi stadij je dovođenje samog sebe u stanje privremene neuračunljivosti, dok je treći stadij učinjenje krivičnog djela u tom stanju. Kod umišljajnih *actiones liberae in causa* uvijek postoje sva tri stadija, dok kod nehatnih postoje samo drugi i treći, a izostaje prvi stadij. Radnja dovođenja u neuračunljivo stanje, zajedno sa radnjom učinjenja, predstavlja obilježje krivičnog djela. Određivanje radnje izvršenja kod *actiones liberae in causa* je specifично iz razloga što postoje dvije radnje, jedna koja je preduzeta u uračunljivom stanju, a druga u neuračunljivom stanju. Radnja preduzeta u uračunljivom stanju (dovođenje u stanje privremene neuračunljivosti), koja podrazumijeva i razmišljanje o posljedici, predstavlja uzrok nastupanja druge radnje i posljedice. Znači, između radnje u uračunljivom stanju i radnje i neuračunljivom stanju postoji uzročna veza, tako da se prva radnja javlja kao uzrok druge radnje i posljedice. Ukoliko ova uzročna veza ne postoji, onda ne postoji ni *actiones liberae in causa*<sup>37</sup>.

Iz svega navedenog, može se zaključiti da se uračunljivost i krivica kod *actiones liberae in causa* ne cijene prema vremenu učinjenja krivičnog djela, nego prema vremenu stavljanja u neuračunljivo stanje, što je izuzetak od generalnog pravila. Direktan umišljaj kod *actiones liberae in causa* postoji ako je učinitelj, stavljući se u stanje neuračunljivosti, uz postojanje svijesti da će učiniti određeno krivično djelo, htio njegovo učinjenje. Eventualni umišljaj postoji kada je učinitelj svjestan da uslijed njegovog činjenja ili nečinjenja može nastupiti zabranjena posljedica i pristaje na nju, a to se dešava u trenutku dovođenja u stanje neuračunljivosti. Svjesni nehat postoji kada je učinitelj svjestan da uslijed njegovog činjenja ili nečinjenja može nastupiti zabranjena posljedica ali olako drži da do toga neće doći, dok nesvjesni nehat postoji kada učinitelj niti je svjestan djela niti pristaje na posljedicu i tada se približava slučaju<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Mihoci I., *Op.cit.*, str. 896.

<sup>37</sup> Popivoda D., *Op.cit.*, str. 532.

<sup>38</sup> *Ibid.*, str. 535-536.

### **3. Psihijatrijska vještačenja i utvrđivanje neuračunljivosti**

#### *3.1. Uopće o vještačenju*

Najveći broj radnji koje sud poduzima u toku krivičnog postupka usmjeren je na utvrđivanje činjeničnog stanja, kao skupa činjenica na kojima se temelji primjena materijalnog i procesnog propisa, na osnovu kojeg sud treba donijeti svoju odluku. Te se činjenice utvrđuju na osnovu dokaza koji se izvode pred sudom tokom krivičnog postupka. Jedna od radnji dokazivanja u krivičnom postupku je i vještačenje. Izvođenje dokaza vještačenjem se određuje u situacijama kada sud ne posjeduje neka specifična stručna znanja koja su neophodna za utvrđivanje svih relevantnih činjenica koje su od značaja donošenje konačne odluke. U takvim okolnostima susreću se sa jedne strane sud, koji ima formalnoprocesno ovlaštenje da donese sudsку odluku, ali u konkretnoj situaciji nema potrebna stručna specijalizirana znanja za to, i sa druge strane vještak, koji ima neophodno stručno znanje i faktičku mogućnost da bitno odredi sudsку odluku, ali nema nikakvih formalnih kompetencija da odlučuje u krivičnoj stvari<sup>39</sup>. Vještačenje je podložno slobodnoj ocjeni suda i za konačnu sudsку odluku uvijek je odgovoran sudija, odnosno sudska vijeće.

U teoriji postoje različita stanovišta o pravnoj prirodi vještačenja. Shvatanje o vještačenju kao naučnoj presudi i vještaku kao *iudex facti* potiče od pozitivne i antropološke škole krivičnog prava. Položaj vještaka u anglosaksonском праву skoro je izjednačen sa položajem svjedoka<sup>40</sup>. Stav o pravnoj prirodi vještačenja kao načinu provjere dokaza, odriče vještačenju svojstvo samostalnog dokaznog sredstva i tumači ga samo kao formu za provjeru drugih dokaza. Postoji i teorija o vještačenju kao dokaznom sredstvu *sui generis*, prema kojoj vještak može imati ulogu koja je slična ulozi svjedoka, ako je osnov njegovog iskaza vlastito opažanje, ali i ulogu blisku ulozi suda, ako svoja opažanja čini zajedno sa sudom, približavajući tako vještačenje dokazu uviđajem i pri tome svojim zaključkom daje konačan stav o nekom pitanju. Teorija o vještačenju kao samostalnom dokaznom sredstvu, odnosno o nalazu i mišljenju vještaka kao samostalnom dokazu, nastaje odbacivanjem teorija o vještačenju

<sup>39</sup> Sijerčić-Čolić H., Hadžiomeragić M., Jurčević M., Kaurinović D., Simović M., *Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini*, Vijeće Evrope i Evropska Komisija, Sarajevo, 2005., str. 281.

<sup>40</sup> Pravilo 702. Federalnih Pravila Dokazivanja (*Federal Rules of Evidence*), prema kojima se izvode radnje dokazivanja u građanskim i krivičnim postupcima u Sjedinjenim Američkim Državama, glasi: „*Svjedok koji je kvalificiran kao ekspert svojim znanjem, vještinama, iskustvom, obukom ili edukacijom, može svjedočiti u obliku mišljenja ili drugaćije ako: a) ekspertova naučna, tehnička ili druga specijalizirana znanja, mogu pomoći u prikupljanju činjenica i razumijevanju dokaza ili u utvrđivanju činjenica u predmetu; b) se svjedočenje zasniva na dovoljnoj količini činjenica i podataka; c) se svjedočenje temelji na pouzdanim principima i metodama i d) je ekspert na pouzdan način upotrijebio principe i metode na činjenice u predmetu*“ (prijevod autora).

kao mješovitom uviđaju i o vještačenju kao sudskoj pomoći. U skladu s tim, stav savremene krivičnoprocесне teorije je da je vještak osoba koja autoritetom svog stručnog znanja, sposobnosti, iskustva i umijeća iz područja određene nauke, struke ili tehnike, odnosno vještine, na traženje organa postupka, daje pismeni ili usmeni nalaz i mišljenje o postojanju ili nepostojanju činjenica koje se utvrđuju u postupku i koja, po potrebi, iz postojanja ili nepostojanja tih činjenica, izvodi određeni zaključak<sup>41</sup>.

Prema Zakonu o krivičnom postupku, vještačenje se određuje kada za utvrđivanje ili ocjenu neke važne činjenice treba pribaviti nalaz i mišljenje osoba koje raspolažu potrebnim stručnim znanjem. Pisanu naredbu za vještačenje izdaje tužitelj ili sud. U naredbi se navode činjenice o kojima se vrši vještačenje. Što jasnije i preciznije definiranje zadatka u naredbi kojom se određuje vještačenje od iznimnog je značaja za uspješno, blagovremeno i uredno obavljen vještačenje, jer vještak, po pravilu, ne zna šta je relevantno za potrebe određenog krivičnog postupka, pa se može desiti da ne ostvari ciljeve vještačenja ili da ih ostvari samo djelimično.

Sistem krivičnoprocесnih principa vještačenja obuhvata: princip zakonitosti vještačenja, princip obaveznosti vještačenja, princip originarnosti vještačenja kao sudskog dokaza, princip kontradiktornosti ekspertize, princip sprovođenja vještačenja prvenstveno na osnovu primarnih dokaza, princip odvajanja funkcije vještačenja od svih ostalih krivičnoprocесnih funkcija, princip utvrđivanja vještačenjem samo nepravnih pitanja, princip zamjenljivosti vještaka, princip upoznavanja vještaka sa materijalima krivične stvari u mjeri koja ne utiče na samostalnost vještaka, princip vezanosti vještaka prezentiranim materijalima krivične stvari, princip obaveznosti ekspertiznog ispitivanja, princip potpunosti vještačenja, princip aktivnosti (inicijative) vještaka, princip opće dostupnosti rezultata vještačenja, princip procesne samostalnosti vještaka (načelo procesne nezavisnosti u radu), princip lične odgovornosti vještaka, princip objektivnosti vještaka i vještačenja, princip jednakog ranga svih vještaka i vještačenja i princip unutrašnjeg uvjerenja sudskog vještaka<sup>42</sup>.

Razumljivo je da sam postupak vještačenja uvijek zavisi od vrste vještačenja, ali on u pravilu ima tri faze. Pri tome se u prvoj fazi rješavaju procesna pitanja i vrši priprema za operativni rad, što podrazumijeva upoznavanje vještaka sa krivičnim predmetom i zadatkom vještačenja, te pravnim normama koje reguliraju vještačenje kao radnju dokazivanja. Druga faza se sastoji od operativnog rada na vještačenju, koje vještak provodi uz primjenu odgovarajućih metoda u skladu sa pravilima svoje struke. U trećoj fazi vještak, na osnovu provedenih ispitivanja, sačinjava i sudu dostavlja svoj nalaz i mišljenje, pri čemu u nalazu navodi materijal koji je vještačio, metode koje je

<sup>41</sup> Sijerčić-Čolić H., Hadžiomeragić M., Jurčević M., Kaurinović D., Simović M., *Op.cit.*, str. 282-283.

<sup>42</sup> *Ibid.*, str. 287.

primijenio i objektivne rezultate koje je postigao, odnosno činjenice koje je ustanovio da bi mogao da odgovori na postavljena pitanja, a u mišljenju iznosi svoje stručne zaključke koji proizlaze iz objektivnog nalaza i daje odgovore na postavljena pitanja<sup>43</sup>.

### 3.2. Psihijatrijsko vještačenje

Po Zakonu o krivičnom postupku, psihijatrijsko vještačenje se određuje kada se pojavi sumnja da je isključena ili smanjena uračunljivost osumnjičenog, odnosno optuženog, ili da je osumnjičeni, odnosno optuženi učinio krivično djelo zbog ovisnosti od alkohola ili opojnih droga, ili da zbog duševnih smetnji nije sposoban učestvovati u postupku. Iz ovako formulirane zakonske norme može se zaključiti da je, u opisanim okolnostima, psihijatrijsko vještačenje propisano kao obligatorno. Cilj psihijatrijskog vještačenja u krivičnom postupku je pomoći sudu pri objektivnom i istinitom utvrđivanju relevantnih činjenica<sup>44</sup>.

Psihijatrijska vještačenja, kao i druga vještačenja u krivičnom postupku, u zavisnosti od složenosti predmeta, mogu biti individualna i timska. Kada određuje individualno psihijatrijsko vještačenje, sud ga obično povjerava sudskom vještaku sa Liste stalnih sudskeh vještaka, iako ona formalno-pravno nije obavezujuća za sud. Na Listi stalnih sudskeh vještaka iz oblasti medicinske struke, prema posljednjim objavljenim podacima Federalnog ministarstva pravde, nalazi se 20 vještaka psihijatara i neuropsihijatara<sup>45</sup>.

Vještaci sa ove Liste su lica koja su imenovana rješenjem Federalnog ministra pravde za obavljanje poslova vještačenja u skladu sa odredbama Zakona o vještačima<sup>46</sup>. Shodno članu 3. ovog Zakona, vještak mora biti državljanin Bosne i Hercegovine, imati odgovarajuće iskustvo i stručno znanje u određenoj oblasti, imati odgovarajuću školsku spremu, biti lice sa dokazanim profesionalnim sposobnostima koje uživa reputaciju pažljivog, objektivnog i ekspeditivnog stručnjaka u određenoj oblasti i biti lice koje se odlikuje integritetom i visokim moralnim kvalitetima.

U složenijim predmetima, u kojima je potrebno obaviti timsko psihijatrijsko vještačenje, sud obično takvo vještačenje povjerava psihijatrijskim zdravstvenim ustanovama koje raspolažu stručnim kadrom koji može adekvatno odgovoriti postavljenim zadacima. Često se dešava da u takvim situacijama u

<sup>43</sup> Ibid., str. 298.

<sup>44</sup> Sačić P., *Psihijatrijska vještačenja u kaznenom postupku*, Pravnik, 43, 1 (87), Zagreb, 2009, str. 60.

<sup>45</sup> Podaci ažurirani sa 17.06.2021. godine (dostupno na: <https://www.fmp.gov.ba/bs/lista-stalnih-sudskeh-vjestaka-u-federaciji-bih.html?file=files/PDF/Liste/Vjestaci/Lista%20stalnih%20sudskeh%20vje%C5%A1taka%20iz%20oblasti%20medicinske%20strukte.pdf>) (Pristup: 11.10.2021. godine).

<sup>46</sup> Službene novine Federacije BiH, broj 49/05.

radu tima vještaka, pored psihijatara, sudjeluju i psiholozi, neurolozi i drugi stručnjaci, u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja.

Psihijatrijsko vještačenje se može obaviti ambulantno ili stacionarno. U jednostavnijim i manje spornim slučajevima vještačenje se obavlja ambulantno, a u slučajevima u kojima je, prema procjeni vještaka, potrebno duže posmatranje, ispitivanje i dijagnostika, psihijatrijsko vještačenje se obavlja stacionarno.

### **3.3.Posebno o psihijatrijskom vještačenju uračunljivosti**

Iako je pitanje uračunljivosti pravno, a ne medicinsko pitanje, bez psihijatrijskog vještačenja nije moguće utvrditi da li je uračunljivost učinitelja krivičnog djela isključena ili smanjena. Analizom sudske-medicinske literature, može se doći do zaključka da postoji određena vrsta stručnog konsenzusa o elementima psihijatrijskog vještačenja uračunljivosti, u smislu šta sve jedno takvo vještačenje treba obuhvatiti, kakva bi trebala biti njegova struktura i na koja pitanja treba dati odgovore, kako bi se na adekvatan način donio sud o nečijoj uračunljivosti, odnosno neuračunljivosti. U tom kontekstu, iznimno je važno pitanje na koji način kreirati optimalnu poveznicu između metodologije rada vještaka psihijatra, koja se u potpunosti oslanja na pravila medicinske struke i nauke sa jedne i zakonske definicije neuračunljivosti, kao okvira ustanovaljenog prema pravilima pravne struke i nauke, kojem vještak treba da prilagodi svoj nalaz i mišljenje, sa druge strane. U osnovi, najznačajnije je da psihijatrijska dijagnostika u komunikaciji sa sudskim tijelima bude utemeljena na općeprihvaćenim kriterijima savremene psihijatrijske nauke i kao takva bude u što većoj mjeri unificirana<sup>47</sup>.

S tim u vezi se i među psihijatrima, a i među pravnicima, u teoriji vode diskusije o tome da li vještak psihijatar uopće može dati konkretnu ocjenu je li neka osoba uračunljiva ili neuračunljiva, ili takvu ocjenu može dati isključivo sud. Naime, gledajući sa pravne strane, uračunljivost ili neuračunljivost neke osobe je pravna kvalifikacija, a ne psihijatrijska procjena. Stoga postoje stavovi prema kojima vještak psihijatar može samo cijeniti elementarne sastavne komponente uračunljivosti: mogućnost shvatanja značaja djela i mogućnost upravljanja svojim postupcima, a ne i izričito reći je li neko uračunljiv ili nije, jer takvu ocjenu, na osnovu vještačenja, može dati samo sud. Ipak, čini se da ovakve dileme nisu suštinske prirode, jer će sud u većini slučajeva ili prihvatiti ili odbaciti nalaz i mišljenje vještaka. Ako ga prihvati, čak i u slučaju kada u njemu

<sup>47</sup> Goreta M., Peko-Čović I., Buzina N., Majdančić Ž., *Aktualna pitanja forenzičko-psihijatrijskih vještačenja seksualnih delinkvenata*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 11, broj 1/2004, str. (201-216) 202.

nema izričitog izjašnjenja o uračunljivosti, ali postoji procjena obje navedene komponente tog pojma, sudu ostaje samo da formalno i deklaratorno „proglaši“ uračunljivost, odnosno neuračunljivost<sup>48</sup>.

Polazeći od pravnog okvira, odnosno od načina kako je neuračunljivost zakonom definirana, jasno je da vještak psihijatar treba svoj nalaz i mišljenje koncipirati u dva krucijalna koraka. Prvo je potrebno utvrditi da li je u vrijeme učinjenja krivičnog djela kod učinitelja postojalo stanje trajne ili privremene duševne bolesti, privremene duševne poremećenosti ili zaostalog psihičkog razvoja. U drugom koraku, potrebno je ustanoviti da li je takvo stanje, ukoliko je postojalo, za posljedicu imalo nemogućnost shvatanja značaja djela ili nemogućnost upravljanja svojim postupcima ili oboje. Iz navedenog se da zaključiti da postojanje duševne smetnje *tempore criminis* ne mora nužno imati uticaja na uračunljivost. Upravo u procjeni tog uticaja leži i najvažnija uloga vještaka psihijatra.

Još jedan značajan segment psihijatrijskog vještačenja jeste činjenica da se procjena uračunljivosti uvijek mora odnositi na vrijeme učinjenja krivičnog djela. Dakle, bilo kakva procjena uračunljivosti učinitelja u trenutku vještačenja je bespredmetna i besmislena. Uračunljivost je uvijek vezana za konkretno krivično djelo i vrijeme njegovog učinjenja i vještačima psihijatrima ne treba postavljati pitanja u smislu da li je neko trenutno uračunljiv ili da li je neko uopće uračunljiv<sup>49</sup>. Sa medicinske tačke gledišta nije sporno da vještak svoj rad na vještačenju započne sa provjerom trenutnog duševnog zdravlja osobe o čijoj se uračunljivosti *tempore criminis* treba izjasniti. Stanje duševnog zdravlja učinitelja u trenutku vještačenja može, bar posredno, govoriti nešto i o njegovom stanju u vrijeme učinjenja krivičnog djela. Npr. ako se prilikom vještačenja utvrdi da je neko mentalno zaostao, ili da se radi o psihopatskoj ličnosti, onda je izvjesno da je takav bio i u vrijeme učinjenja krivičnog djela. Za vještak su svakako znatno kompleksniji slučajevi u kojima u trenutku vještačenja osoba ne pokazuje bilo kakve psihičke anomalije<sup>50</sup>.

S obzirom da u medicini, a posebno u psihijatriji, ne postoji način da se egzaktno i van svake sumnje sa određene vremenske distance ustanovi kakvo je bilo stanje psihičkih funkcija određene osobe u nekom određenom trenutku, jasno je da se procjena vještaka psihijatra mora temeljiti na što većoj količini medicinski i pravno relevantnih informacija. To znači da, pored neposrednog psihijatrijskog pregleda i opservacije učinitelja krivičnog djela čiju uračunljivost treba da procijeni, vještak mora detaljno analizirati kompletan sudske spis, uključujući iskaze svjedoka iz kojih može dosta saznati o izgledu, držanju, ponašanju, govoru učinitelja, kao i dosta drugih podataka o lokaciji, vremenskim

<sup>48</sup> Kapamadžija B., *Forenzička psihijatrija, Priručnik za sudskopsihijatrijska veštačenja*, Novi Sad, 1989., str. 174.

<sup>49</sup> *Ibid.*, str. 175.

<sup>50</sup> *Ibid.*, str. 178.

prilikama, okolini, osobama koje su bile u neposrednoj blizini učinitelja u vrijeme učinjenja krivičnog djela, njihovim međusobnim odnosima i niz drugih informacija od kojih svaka može biti od presudnog uticaja na konačnu ocjenu vještaka. Psihijatrijska vještačenja uračunljivosti skoro u pravilu sadrže i procjenu ličnosti učinitelja, te procjenju njegove motivacije za učinjenje krivičnog djela. Utvrđivanje i procjena prirode motivacije za vršenje krivičnih djela može biti od velikog značaja za ukupnu procjenu uračunljivosti, jer motivi bilo koje osobe za izvršenje bilo koje radnje mogu biti ili normalnopsihološke ili psihopatološke prirode. Kada se govori o procjeni ličnosti, potrebno je voditi računa o sveobuhvatnosti ovog pojma koji označava cijelokupan psihofizički sklop jednog čovjeka i u čiji sadržaj ulaze i psihička i fizička konstitucija, nasljeđe, vaspitanje, navike, uticaji sredine, karakterne osobine, temperament, struktura vegetativnog nervnog sistema, mehanizmi reagovanja na psihičke i fizičke traume, itd. Samim tim, procjena ličnosti mora podrazumijevati analizu cijelog životnog toka i ponašanja osobe koja je predmet vještačenja<sup>51</sup>.

Pitanje motivacije kriminalnog ponašanja je interesantno kako za vještaka, tako i za sud, pa se po tom pitanju nadležnosti prepliću. U svakom slučaju, vještak psihijatar bi trebao da identificira koje pokretačke snage generiraju kriminalno ponašanje kod učinitelja, a posebno da procijeni njihovu psihološku, odnosno psihopatološku strukturu. Motivi za učinjenje krivičnog djela najčešće proizlaze iz ličnosti. Stoga je upravo analizom strukture i sadržaja ličnosti moguće spoznati vrstu i prirodu motiva. Psihijatrijski nalaz koji obuhvata i takvu analizu omogućava sudu da bolje razumije namjere i ponašanje učinitelja i tako se opredijeli za odgovarajuću kvalifikaciju učinjenog djela<sup>52</sup>.

Najčešći razlozi zbog kojih se javlja nedostatak pouzdanih dijagnostičkih informacija u forenzičkoj psihijatrijskoj praksi su: negiranje učinjenja djela od strane osumnjičenog, odnosno optuženog, negiranje bilo koje psihopatologije koja bi mogla biti u vezi sa učinjenjem tog djela, odbrana šutnjom i preuranjeno upućivanje osumnjičenog, odnosno optuženog na vještačenje kada je to u početnoj fazi postupka u kojoj u sudskom spisu još uvijek nema niti njegovog iskaza o djelu koje mu se stavlja na teret, a najčešće ni svjedočenja drugih osoba<sup>53</sup>.

Poseban problem, s kojim se vještaci psihijatri nerijetko susreću, predstavlja provođenje psihijatrijskog vještačenja osumnjičenog, odnosno optuženog, koji koristi svoje pravo da se brani šutnjom, odnosno da ne iznosi svoju odbranu, niti odgovara na postavljena pitanja. Jasno je da u situacijama kada su vještaku psihijatru uskraćeni odgovori na njegova pitanja, uključujući ponekad i najbitnije anamnestičke podatke, kvalitet samog vještačenja može biti

<sup>51</sup> *Ibid.*, str. 181.

<sup>52</sup> Sijerčić-Čolić H., Hadžiomeragić M., Jurčević M., Kaurinović D., Simović M., *Op.cit.*, str. 331.

<sup>53</sup> Goreta M., Peko-Čović I., Buzina N., Majdančić Ž., *Op.cit.*, str. 202-203.

vrlo upitan. Potrebno je imati u vidu da vještaka veže obaveza poštivanja izabrane odbrane, zbog čega informacije do kojih dođe izvan okvira odbrane šutnjom, ne smije upotrijebiti u nalazu i mišljenju. Ukoliko osumnjičeni, odnosno optuženi ostane pri odbrani šutnjom do kraja postupka, situacija može u krajnjem slučaju rezultirati postavljanjem tzv. alternativnog mišljenja, gdje prema stanju spisa postoje najmanje dvije podjednako vjerovatne verzije deliktne situacije. Sud u tom slučaju postupa po principu *in dubio pro reo*, pri čemu neuračunljivost ima prednost pred smanjenom uračunljivošću<sup>54</sup>.

Zakon ne obavezuje vještaka psihijatra da ocijeni je li osumnjičeni, odnosno optuženi uračunljiv, smanjeno uračunljiv ili neuračunljiv. Konačnu odluku o uračunljivosti može donijeti samo sud, što znači da bi vještak koji bi se o tome direktno izjasnio, prekoracio granice svoje kompetencije. Ipak, vještak bi morao biti upoznat s pravnim pretpostavkama donošenja takve odluke<sup>55</sup>.

Dakle, vještak u svom nalazu i mišljenju treba sudu prezentirati činjenice za čije je utvrđivanje jedino on kompetentan, a nakon toga, sud kroz vrednovanje tih činjenica u kontekstu krivičnopravne norme, vrši njihovu pravnu ocjenu i odlučuje o njihovim pravnim posljedicama. Odavdje proizilaze dva mjerodavna načela pomoću kojih se određuju granice kompetencije suda sa jedne i vještaka psihijatra sa druge strane u krivičnom postupku: *prvo*, da činjenice utvrđuje vještak, ali je sud dužan da ispita uvjerljivost utvrđenog činjeničnog stanja na osnovu obaveze koja proizilazi iz načela slobodne ocjene dokaza i *drugo*, da je pravna ocjena činjeničnog supstrata, kao pravno pitanje, isključivo zadatak suda. Međutim, kada su u pitanju vještaci psihijatri, u praksi nije uvijek tako, jer oni često ne samo da utvrđuju činjenice, već ih ponekad i vrednuju i izvlače normativne zaključke, što je u svakom slučaju posao suda. Ipak, da bi izbjegli sopstvenu odgovornost za donošenje odluke, sudije nerijetko prikriveno ili otvoreno nameću vještacima da se izjasne i o pravnim pitanjima. Tako se dešava da se, nakon što konstatuje da je u vrijeme izvršenja djela učinitelj patio od neke duševne bolesti ili poremećenosti, vještak po pravilu izjašnjava i o tome, kako je ta bolest ili poremećenost uticala na njegovu sposobnost da shvati značaj svog djela, odnosno da upravlja svojim postupcima, a s tim u vezi, ponekad čak zauzima stav i donosi sud, da li je učinitelj u vrijeme učinjenja djela bio neuračunljiv, bitno smanjeno uračunljiv, ili pak uračunljiv. Jasno je da je ovakvo izjašnjavaњe vještaka, ne samo suprotno etici njihovog poziva, već i protivpravno<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Sačić P., *Op.cit.*, str. 65.

<sup>55</sup> *Ibid.*, str. 67.

<sup>56</sup> Drakić D., *Sukob krivičnog prava...*, *Op.cit.*, str. (193-205) 202.

#### **4. Zaključak**

Potpuno je nesporno da u situacijama kada se, u bilo kojoj fazi krivičnog postupka, pojavi sumnja u uračunljivost učinitelja krivičnog djela, postoji i zakonska obaveza, ali i objektivna potreba da se odredi psihijatrijsko vještačenje. Također je nesporno da od rezultata tog vještačenja u najvećoj mjeri zavisi tok i ishod krivičnog postupka, a ukoliko se vještačenje radi u pretkrivičnom postupku, od njegovog rezultata zavisi i hoće li uopće doći do podizanja optužnice.

Pri tome je u svakom trenutku potrebno imati u vidu da je vještačenje dokazno sredstvo i da njegovu dokaznu vrijednost treba cijeniti, kao i dokaznu vrijednost drugih dokaznih sredstava, odnosno da psihijatrijsko vještačenje, prije svega, treba dati odgovor na određena pitanja za čije su utvrđivanje i razmatranje neophodna visoko sofisticirana i usko specijalizirana stručna znanja, vještine, sposobnosti i iskustvo, koje organi krivičnog gonjenja ne posjeduju, a tiču se stanja mentalnog zdravlja učinitelja krivičnog djela u vrijeme učinjenja.

To je važno iz razloga što mora postojati jasna granica kompetencija vještaka sa jedne strane i kompetencija organa krivičnog gonjenja sa druge strane. Tužilaštvo i sud, kao organi koji u određenim fazama pretkrivičnog, odnosno krivičnog postupka donose odgovarajuće odluke u okvirima svojih zakonom definisanih nadležnosti u vezi sa krivičnim gonjenjem učinitelja određenog krivičnog djela, imaju obavezu da odlučuju o svim pravnim pitanjima. Vještačenje kao istražna radnja i dokazno sredstvo, može im u tome pomoći, ali ni u kojem slučaju ne može preuzeti na sebe tu odgovornost odlučivanja o pravnim pitanjima.

Stoga se vještaci, pri obavljanju vještačenja, pa tako i psihijatrijskog vještačenja, moraju zadržati unutar okvira zadataka koji su pred njih postavljeni, a tiču se utvrđivanja činjenica i davanja stručnog mišljenja u vezi sa utvrđenim činjenicama, dok je pravnu ocjenu tako utvrđenih činjenica i iznesenog mišljenja vještaka, neophodno prepustiti sudu.

## LITERATURA

- 1) Babić M., Filipović Lj., Marković I., Rajić Z., *Komentari krivičnih/kaznenih zakona u BiH*, Vijeće Evrope i Evropska Komisija, Sarajevo, 2005.
- 2) Ćirić Z., *Osnovi sudske psihijatrije*, Bona Fides, Niš, 2004.
- 3) Dragović S., *(Ne)uračunljivost izvršilaca krivičnih djela*, Bezbjednost, policija, građani, Banja Luka, 2014., godina X, broj 1-2/14, str. 149-159.
- 4) Drakić D., *Bitno smanjena uračunljivost*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2009, vol. 43, br. 1, str. 151-166.
- 5) Drakić D., *Sukob krivičnog prava i medicinske etike i psihijatrijske nauke na primeru psihijatrijskog veštačenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad, 2012., vol. 46, br. 2, str. 193-205.
- 6) Drakić D., Lukić T., *Krivično pravo i sposobnost čovekovog samoodređenja*, Crimen (II) 1/2011, Beograd, str. 88–98.
- 7) Goreta M., Peko-Čović I., Buzina N., Majdančić Ž., *Aktualna pitanja forenzičko-psihijatrijskih vještačenja seksualnih delinkvenata*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 11, broj 1/2004, str. 201-216.
- 8) Kapamadžija B., *Forenzička psihijatrija, Priručnik za sudskopsihijatrijska veštačenja*, Novi Sad, 1989.
- 9) Kojović R., *Uračunljivost kao element krivice*, Bilten Vrhovnog suda Crne Gore, Dan Crnogorskog sudstva 29.X.2006., Podgorica, 2006., str. 34-46.
- 10) Martinović I., *Pojam ubrojivosti u kaznenopravnoj teoriji, zakonodavstvu i praksi*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2017., v. 38, br. 3, str. 1187-1204.
- 11) Mihoci I., *Samoskrivljena neubrojivost kao dvoaktno zbivanje*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, 2009., vol. 16, broj 2/2009, str. 893-906.
- 12) Milanović S., *Krivičnopravni i penološki položaj učinilaca krivičnih djela sa bitno smanjenom uračunljivosti u BiH, sa posebnim osvrtom na FBiH u periodu 2003.-2009. godine*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013.
- 13) Mustapić J., Jadrešin A., *Karakteristike počinitelja kaznenih djela kojima je izrečena sigurnosna mjera obveznog psihijatrijskog liječenja*, Život i škola, br. 32 (2/2014.). god. 60., Osijek, 2014., str. 137 –145.
- 14) Petrović B., Jovašević D., *Krivično/kazneno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2005.
- 15) Popivoda D., *Actiones liberae in causa*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 10., Novi Sad, 2011., str. 528-537.

- 16) Sačić P., *Psihijatrijska vještačenja u kaznenom postupku*, Pravnik, 43, 1 (87), Zagreb, 2009.
- 17) Sijerčić-Čolić H., Hadžiomeragić M., Jurčević M., Kaurinović D., Simović M., *Komentari zakona o krivičnom/kaznenom postupku u Bosni i Hercegovini*, Vijeće Evrope i Evropska Komisija, Sarajevo, 2005.
- 18) Simović M., Jovašević D., Simović V., *Problem neuračunljivosti u krivičnom pravu*, Vještak, Vol. 1., Br. 4., Banja Luka, 2015.
- 19) Stanković N., *Krivično pravo – Opšti dio*, Brčko, 2016.
- 20) Stanković N., *Medicinska kriminalistika*, Brčko.
- 21) Stanković N., *Uvod u kriminalistiku*, Brčko, 2016.

Доц. др Жељко Петровић<sup>1</sup>

УДК 340.12:342.2(497.6)  
DOI 10.7251/ERB2214113P  
Стручни рад

## ДРЖАВНОПРАВНИ СТАТУС БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ И ПОЗИЦИЈА ЕНТИТЕТА У УСТАВНОМ УРЕЂЕЊУ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

### Сажетак

Босна и Херцеговина као држава по много чему је јединствена у међународној заједници. Прије свега треба истаћи њене организационе, политичке и територијалне специфичности, али и оне везане за Устав и конститутивност народа који живе на њеној територији. Уставом Босне и Херцеговине потврђен је државни континуитет Босне и Херцеговине у њеним границама које су међународноправно признате. Уставом, Босна и Херцеговина је одређена као држава грађана, три конститутивна народа Срба, Бошњак и Хрвата (заједно с осталима). Иако су три конститутивна народа Устав познаје два ентијета Федерацију Босне и Херцеговине и Републику Српску, као и Дистрикт Брчко, у њеној унутрашњој државној структури. Босна и Херцеговина је специфична држава, са карактеристичном, а за Европу и свијет комплексном организацијом и сувереношћу. Државно уређење Босне и Херцеговине сложеног је карактера, а по облику владавине је Република, али и поред тога званично се не одређује као република, због сложености јединица на које је подијељена. Рад предмет истраживања усмјерава на анализу основних елемената државности Босне и Херцеговине и посматрање Босне и Херцеговине као посебне државе, уз присуство „савременог протектората“ међународне заједнице у циљу да се добије стручан и објективан став, односно сазнање.

**Кључне ријечи:** Босна и Херцеговина, ентитети, државно уређење, устав, суверенитет.

<sup>1</sup> Доц. др Жељко Петровић, Високошколска установа БЛЦ Бања Лука.

## **Summary**

Bosnia and Herzegovina as a state is in many ways unique in the international community. First of all, its organizational, political and territorial specifics should be emphasized, but also those related to the Constitution and the constitutivity of the people living on its territory. The Constitution of Bosnia and Herzegovina confirms the state continuity of Bosnia and Herzegovina within its borders, which are internationally recognized. The Constitution defines Bosnia and Herzegovina as a state of citizens, three constituent peoples, Serbs, Bosniaks and Croats (along with others). Although they are three constituent peoples, the Constitution recognizes the two entities, the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Republika Srpska, as well as the Brcko District, in its internal state structure. Bosnia and Herzegovina is a specific state, with a characteristic, and for Europe and the world complex organization and sovereignty. The state system of Bosnia and Herzegovina is of a complex character, and according to the form of government it is the Republic, but even so, it is not officially defined as a republic, due to the complexity of the units into which it is divided. The paper focuses on the analysis of the basic elements of the statehood of Bosnia and Herzegovina and the observation of Bosnia and Herzegovina as a separate state, with the presence of a "modern protectorate" of the international community in order to obtain a professional and objective position, ie knowledge.

**Keywords:** Bosnia and Herzegovina, entities, state system, constitution, sovereignty.

## **1. Увод**

Полазећи од сложеност и специфичности Устава Босне и Херцеговине, оно што је интересантно, са правног аспекта, јесте то да Устав Босне и Херцеговине не садржи дефиницију Босне и Херцеговине као државе, а по правилу то би требала бити прва реченица устава, што је случај у већини држава свијета. У њему се не каже је ли она проста или сложена држава, монархија или република, социјална или либерална држава. У Уставу Босне и Херцеговине Босна и Херцеговина се одређује као „демократска држава, која функционише у складу са законом и на основу слободних и демократских избора“.<sup>2</sup>

Устав Босне и Херцеговине изричito потврђује међународноправни континуитет Босне и Херцеговине тако што утврђује да она „наставља своје правно постојање по међународном праву као држава“.<sup>3</sup> Устав Босне и Херцеговине у погледу унутрашњег уређења Босне и Херцеговине одређује

---

<sup>2</sup> Члан 1. став 2. Устава Босне и Херцеговине.

<sup>3</sup> Члан 1. став 1. Устава Босне и Херцеговине.

да је дошло до модификације, односно измјена, постојећег уређења. Устав Босне и Херцеговине је октroiсан, формално чврст, кодификован и писан устав, који предвиђа федеративни облик државног уређења, републикански облик владавине и политички режим консоцијацијске демократије. Њега није усвојила нека домаћа политичка институција, уставотворна или редовна законодавна скупштина, нити је потврђен од стране народа на референдуму како је то по правилу у већини држава. Устав Босне и Херцеговине не уређује уставну материју у целини, јер не садржи норме о локалној самоуправи и основама друштвеног уређења Босне и Херцеговине. „Уставне норме о организацији и функционисању политичких институција су израз компромиса националних политичких елита, због чега занемарују постојање других друштвених скупина (осим етничких) и разноврсних, па и супротстављених, групних интереса. Правно технички посматрано, структура и језик уставног текста одступају од европско-континенталне уставне традиције, којој и Босна и Херцеговина припада, јер су уставне норме писане прозно и непрецизно, што битно отежава њихову примјену“.<sup>4</sup>

Неки аутори заступају тезу да је споран унутрашњи континуитет Босне и Херцеговине, будући да Устав Босне и Херцеговине није донесен по поступку прописаном у дотад важећем уставу и од стране надлежног органа којег тај устав предвиђа, а неки сматрају да је споран и међународноправни континуитет, имајући у виду да је Босна и Херцеговина била контролирана од стране хрватске и српске стране које су држале велику већину територије Босне и Херцеговине, те су постојале Хрватска република Херцег Босна и Република Српска у току трајања оружаних сукоба.<sup>5</sup> Међутим Устав Босне и Херцеговине изричito одређује међународноправни континуитет Босне и Херцеговине, те модификовано унутрашње државно уређење. Босна и Херцеговина међународно је призната као држава 1992. године када је постала чланица Уједињених нација, те низа других међународних организација, чија је остала чланица, те је неспоран њен међународноправни континуитет.

## 2. Државноправни статус Босне и Херцеговине

Члан 1. став 3. Устава Босне и Херцеговине одредио је Босну и Херцеговину као државу два ентитета, Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске. Ова уставна норма, међутим, не одређује уставноправни

<sup>4</sup> Марковић, Г., *Устав Босне и Херцеговине*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Универзитет прес, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 57-85.

<sup>5</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002., стр. 307.

положај ентитета, о чему се може закључивати тек тумачењем осталих уставних норми. Да је Босна и Херцеговина држава, занимљиво је да на то указују и одредбе о држављанству у Уставу Босне и Херцеговине. Постоје држављанство Босне и Херцеговине и држављанства ентитета, али је сваки држављанин једног од ентитета истовремено и држављанин Босне и Херцеговине. Закони о држављанству које доносе ентитети морају бити у складу са Уставом Босне и Херцеговине и *Законом о држављанству Босне и Херцеговине*.<sup>6</sup>

Имајући у виду начела садржана у преамбули и уставноправна рјешења из нормативног дијела Устава Босне и Херцеговине, Босна и Херцеговина може бити несумњиво одређена као федерална, демократска, правна и социјална држава с републиканским обликом владавине. Закључак о Босни и Херцеговини као федералној држави изводи се из уставних норми о подјели надлежности између државе и ентитета, супремацији Устава Босне и Херцеговине над уставима ентитета, непосредној примјени закона Босне и Херцеговине на цјелокупној државној територији, вршењу функција државне власти од стране два система органа законодавне, извршне и судске власти на нивоу државе и ентитета,<sup>7</sup> као и посредној или непосредној представљености ентитета у појединим институцијама Босне и Херцеговине.<sup>8</sup>

Треба напоменути да уставно одређење Босне и Херцеговине као “демократске државе која функционише у складу са законом”<sup>9</sup> указује на то да је Босна и Херцеговина држава заснована на владавини права, односно правна држава. Несумњиво према уставном одређењу представља демократску државу јер функционише на основу демократских и слободних избора и признаје политичка права и слободе грађана. Босна и Херцеговина је и социјална држава што се може извести из Преамбуле Устава Босне и Херцеговине у којем се позива на Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, али и из самог нормативног дјела Устава Босне и Херцеговине у којем се њеним грађанима гарантује и економска и социјална права.<sup>10</sup> Да је Босна и Херцеговина република може се закључити и на основу тога што грађани непосредно бирају чланове

<sup>6</sup> *Закон о држављанству Босне и Херцеговине* (Службени гласник Босне и Херцеговине, бр. 13/99).

<sup>7</sup> Миљко, З., *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Хрватска свеучилишна наклada, Загреб, 2006., стр. 205.

<sup>8</sup> Бегић, К., *Улога Уставног суда Босне и Херцеговине*, Зборник радова Федералне структуре у Европи и Босни и Херцеговини, Амбасада Њемачке и Вијеће Европе, Сарајево, 2001., стр. 29.

<sup>9</sup> Члан 1. став 2. Устава Босне и Херцеговине.

<sup>10</sup> Члан 1. Устава Босне и Херцеговине.

Предсједништва Босне и Херцеговине као колективног шефа државе.<sup>11</sup> Устав Босне и Херцеговине прецизније одређује њен политички систем, који се опредјељује за демократске институције власти и плуралистичко друштво. Босна и Херцеговина се дефинише као демократска држава која функционише на начелима владавине права и на основу слободних и демократских избора. Из овога се може закључити да се ради о посредној и представничкој демократији.

Ради успостављања мира међународна заједница је имала крајње попустљив и толерантан став према захтјевима који су се поставили до тада зараћене стране. У циљу да удовољи захтјевима зараћених страна, како би се успоставио мир у Босни и Херцеговини, укупна структура уставних институција и процедура заснована је на примату етничких група у функционисању цијelog државног и политичког система. Етничке групе, односно конститутивни народи, постали су основа свеукупног дјеловања уставних институција, тако да је онемогућен било какав вид прогласавања од стране неке етничке групе, уношењем клаузуле виталног интереса, на коју се може позвати припадник сваке етничке групе у оквиру Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, али и у парламентима ентитета.

Уставом Босне и Херцеговине гарантује се слобода кретања широм њене територије, те да ентитети неће ометати пуну слободу кретања, особа, робе, услуга и капитала широм Босне и Херцеговине и ниједан ентитет неће успостављати границе и спроводити контролу на међуентитетској граници. Сам израз ентитет је специфичан и у француским и енглеским рјечницима означен је као самосвојност унутар неке ћелине. Политички и правно посматрано ентитет егзистира аутономно унутар неке државе. Од Дејтонског мировног споразума па до данас овлашћења оба ентитета у односу на овлашћења државе Босне и Херцеговине су значајно смањене, али они још увијек имају веома велика овлашћења.

Босна и Херцеговина има упитан суверенитет, јер она се налази под једном врстом протектората међународне заједнице. У Босни и Херцеговини постоји присуство војске, полиције, администрације, судства из других држава што није карактеристика за суверене државе. Високи представник има изузетно велика овлашћења која су толика да може да смјењује демократски изабране представнике народа, лишава стотине грађана њихових основних грађанских права, па све дотле да укида разне прописе донијете од стране законодавних тијела Босне и Херцеговине и ентитета. Ипак будућност Босне и Херцеговине везана је за међународну

<sup>11</sup> Милько, З., *Уставно уређење Босне и Херцеговине*, Хрватска свеучилишна наклада, Загреб, 2006., стр. 205.

заједницу, што је услов опстанка малих и сиромашних држава, а посебно оних са нестабилном политичком ситуацијом. Утицај Босне и Херцеговине у међународној заједници је мали, тако да је повезивање са другим државама један од услова за опстанак у свијету глобализације са циљем осигурања развоја и перспективе. Укључивање у процесе глобализације који представља обиљежје савремене међународне заједнице подразумијева губитак дијела суверенитета и властитих надлежности, али свако наступање мимо тога представља застој у свеопштем развоју.<sup>12</sup> Ентитете у Босни и Херцеговини треба да повезују заједнички интереси, да иду стварању заједничког тржишта, а не да наступа свако за себе, па дотле да и кантони имају засебне тржишне политике. Најбољи примјер представља Европска унија која је на стварању јединственог тржишта радила четрдесет година, а узроци тога су биле разлике у порезним системима, као и рецесије које су се појављивале у одређеним раздобљима.<sup>13</sup> Ентитетима Босне и Херцеговине као примјер треба да буде Европска унија у којој се од различитости створило јединство, све ради остварења заједничких, прије свега привредних циљева. У Босни и Херцеговини се често демонстрира страначка држава у којој се најважније одлуке доносе на састанцима страначких лидера, мимо званичних државних органа. Договор политичких лидера често постаје извор права и има карактер сувереног акта. Такођер у Босни и Херцеговини често је неустановно поимање државне власти, где се власт ентитета и власт Босне и Херцеговине посматрају као двије одвојене и супротстављене категорије, те настаје борба око тога која ће од ове двије власти превладати.

### 3. Позиција, статус и надлежности ентитета Босне и Херцеговине

Уставно нормирање и начин одлучивања институција одређује функционисање државе. Уставне норме се различито тумаче, услијед неадекватног нормирања, што на kraју утиче на функционисање државе, односно њених институција.<sup>14</sup> У Босни и Херцеговини постоји подијељена надлежност између државе Босне и Херцеговине и два ентитета.<sup>15</sup> У надлежност државе Босне и Херцеговине спадају спољња политика, спољноторговинска политика, царинска политика, монетарна политика,

<sup>12</sup> Scopflin, G., *Culture and identity in post communist Europe, Developmentis in East European Politics*, Duke University Press, Durham, 1993.

<sup>13</sup> Рудолф мл., Д., Врдољаќ, И., *Европска Унија и Република Хрватска*, Адриас: Зборник радова Завода за знанствени и умјетнички рад Хрватске академије знаности и умјетности у Сплиту, бр. 12., Сплит, 2005., стр. 183-184.

<sup>14</sup> Марковић, Г., *Функционисање државе и методи тумачења*, Анали Правног Факултета Универзитета у Зеници, бр. 9, Зеница, 2012., стр. 35.

<sup>15</sup> Члан 3. *Устава Босне и Херцеговине*.

финансирање установа и међународних обавеза Босне и Херцеговине, политика у вези са питањем уселењавања, изbjеглица и азила, међународно провођење кривичног права, те провођење кривичног права између ентитета, укључујући односе са Интерполом, оснивање и управљање заједничким капацитетима, регулисање промета између ентитета и контрола ваздушног промета.<sup>16</sup>

Надлежности ентитета одређене су тако да све што није у надлежности државе Босне и Херцеговине у надлежности је ентитета. У вези са надлежношћу ентитета утврђена су нека њихова права и обавезе. Ентитети имају право да успоставе посебне паралелне односе са сусједним државама у складу са суверенитетом и територијалном цјеловитошћу Босне и Херцеговине. Сваки од ентитета ће пружити сву потребну помоћ Босни и Херцеговини да би јој се омогућило извршавање међународних обавеза, с тим да за финансијске обавезе које један од ентитета преузме без пристанка оног другог одговара односни ентитет, осим ако је преузимање те обавезе било неопходно за настављање чланства Босне и Херцеговине у некој међународној организацији. Ентитети ће на подручјима под својом надлежношћу омогућити сигурно окружење, за све особе, путем цивилних установа за провођење закона који ће дјеловати у складу са међународно признатим стандардима, те поштовати међународно призната људска права и основне слободе, путем и других мјера према потреби. Сваки од ентитета може да склапа споразуме са државама и међународним организацијама уз пристанак Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, те она може законом да прецизира да за одређене врсте споразума није потребан такав пристанак.<sup>17</sup>

Све државне функције и овлашћења која се у Уставу Босне и Херцеговине изричito не додјељују институцијама Босне и Херцеговине су оне које постоје у ентитетима. Ентитети и било која њихова јединица у цијелиости су дужни да поштују Устав Босне и Херцеговине, који замјењује међусобно неспојиве одредбе законодавства Босне и Херцеговине, те Устава и закона ентитета, као и одлука установа Босне и Херцеговине. Однос између институција Босне и Херцеговине и ентитета заснивају се на начелу кооперативног федерализма у смислу сарадње два нивоа власти, односно федерације и федералних јединица,<sup>18</sup> а тако и међусобне сарадње федералних јединица.<sup>19</sup> Устави ентитета у погледу правне снаге испод су Устава Босне и Херцеговине и не смију бити у супротности с њим. Иако

<sup>16</sup> Члан 3. став 1. Устава Босне и Херцеговине.

<sup>17</sup> Члан 3. став 2. Устава Босне и Херцеговине.

<sup>18</sup> Трнка, К., Уставно право, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006., стр. 260.

<sup>19</sup> Јовичић, М., Савремени федерализам: упоредноправна студија, Савремена администрација, Београд, 1973., стр. 220.

ентитети самостално врше своју уставотворну и законодавну власт морају у вршењу те власти поштовати Устав и законе Босне и Херцеговине.

Надлежности Босне и Херцеговине одређене су системом позитивне енумерације, тако што су таксативно набројане њене надлежности, док су остale надлежности припадале ентитетима. Сама претпоставка надлежности установљена је у корист ентитета, те уколико дође до сумње у погледу надлежности, онда она припада ентитетима. Постоји и подијељена надлежност која није изричito уставно уређена, али се може извући из уставних норми и она се огледа у погледу држављанства, међународних споразума итд. Правни поредак Босне и Херцеговине има супремацију над правним поретком ентитета, док је правни поредак ентитета укључен у правни поредак Босне и Херцеговине, те је дио њега и због тога мора бити у складу с њим.<sup>20</sup>

Устав Босне и Херцеговине услијед политичких разлога садржи уске надлежности Босне и Херцеговине у односу на ентитете чија је надлежност широко постављена. Међутим, услијед постојања института додатних надлежности данас су надлежности Босне и Херцеговине јако велике, те се и даље проширују, док су надлежности ентитета доста умањене. До проширења надлежности Босне и Херцеговине, а тиме и смањења надлежности ентитета, долази договором самих ентитета, преузимањем од ентитета надлежности које су нужне за очување суверенитета, територијалног интегритета, међународног субјективитета и политичке независности Босне и Херцеговине, преузимањем надлежности у стварима предвиђеним у анексима 5. до 8. Општег оквирног споразума за мир и слично. Надлежности у одређеним случајевима могу да се пренесу и без сагласности ентитета, уколико процјени Високи представник да је то потребно, што иде у прилог тези да је Босна и Херцеговина држава под одређеном врстом протектората.<sup>21</sup> Изричito није уређен поступак за пријенос надлежности са ентитета на државу Босну и Херцеговину, односно услови и поступци да би одређене надлежности добила Босна и Херцеговина, те тиме долази до правне несигурности и политичке нестабилности. Ентитети се дефакто могу договорити да дио својих надлежности пренесу на институције Босне и Херцеговине, али се она због тога не може назвати конфедерацијом, будући да су надлежности државе и ентитета утврђене уставом на начин који је типичан за федерације и

<sup>20</sup> Марковић, Г., *Устав Босне и Херцеговине*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Универзитет прес, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 64-65.

<sup>21</sup> Кузмановић, Р., *Нарушавање подјеле надлежности између ентитета у Босни и Херцеговини*, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000., стр. 28.

ентитети не могу мијењати те одредбе својим договором. Осим тога, ентитети не могу поново преузети надлежности које су претходно договором пренијели на институције Босне и Херцеговине.

Треба такође нагласити да су у Уставу Босне и Херцеговине прецизирани, кроз веома кратку листу, искључиве надлежности институција Босне и Херцеговине. Надлежности које су увијек у искључивој или подијељеној надлежности државе, као што су одбрана или пореска политика, нису уврштене у листу надлежности државе, што је навело поједине ауторе на закључак о конфедералном карактеру Босне и Херцеговине.<sup>22</sup> Из каснијих измјена Устава Босне и Херцеговине, а под притиском међународне заједнице, Устав Босне и Херцеговине се приближио федералним стандардима, јер су надлежности Босне и Херцеговине знатно проширене (правосудни систем, одбрана, безбједност, пореска политика и др.).

У погледу уставних надлежности Босне и Херцеговине и ентитета постоје видљиви проблеми који још увијек нису отклоњени. Ентитети се позивају на то да њихови органи поступају по уставним овлашћењима и да нису спремни преносити надлежности на институције Босне и Херцеговине без измјене својих устава. Чињеница је да су устави ентитета настали прије закључивања Дејтонског мировног споразума и доношења Устава Босне и Херцеговине, те се налазе у колизији са многим одредбама како Устава Босне и Херцеговине, тако и бројних међународних споразума. Усуглашавање устава ентитета се стално одлагало, што је произвело низ негативних ефеката који су се одразили на укупно политичко и економско стање Босне и Херцеговине. Посебна потреба постоји за доношењем адекватне законске регулативе и у складу са тиме да се успоставе потребне институције. То је услов и за провођење тржишне реформе у Босни и Херцеговини и успостављања јединственог економског простора који ће обезбједити исте услове пословања свим привредним субјектима.<sup>23</sup> Дејтонским мировним споразумом ослабљен је ниво локалне власти и ниво заједничких институција Босне и Херцеговине, а ојачан је средишњи ниво, односно ниво ентитета. Такав однос је настао као последица компромиса три конститутивна народа у Босни и Херцеговини и међународне заједнице,

<sup>22</sup> Мијановић, Г., *Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета*, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000., стр. 11.

<sup>23</sup> Пуљић, М., Смајловић, М., *Устав Босне и Херцеговине-ка новим функционалним рјешењима*, Пројекат -Устав Босне и Херцеговине ка новим рјешењима, Фонд за отворено друштво, Сарајево, 2004., стр. 10-11.

те поред својих предности има и низ негативних ефеката који се првенствено изражавају о области економије.

Босна и Херцеговина има асиметрично уређење у погледу ентитета који нису једнако уређени. Федерација Босне и Херцеговине је федерално уређен ентитет, док је Република Српска унитарно уређена. Овакво уређење није само посљедица Дејтонског мировног споразума него и Вашингтонског споразума из 1994. године, којим је у једном дијелу Босне и Херцеговине формирана Федерација Босне и Херцеговине која је федерално уређена и подијељена на кантоне, односно жупаније.

### **3.1. Федерација Босне и Херцеговине – позиција, надлежности и статус у политичко-територијалној структури Босне и Херцеговине**

Федерација Босне и Херцеговине, као један од два ентитета државе Босне и Херцеговине, састоји се од десет кантонова, односно жупанија<sup>24</sup> који представљају њене федералне јединице, те обухвата 51 % територије Босне и Херцеговине.<sup>25</sup> У свим кантонима гарантована су једнака права свим конститутивним народима. Пет кантонова имају већинско бошњачко становништво, три кантонова хрватско становништво и два су са мјешовитим становништвом. Етнички мјешовити кантони имају специјалан положај, како би се очувала права свих конститутивних народа.

Федерација Босне и Херцеговине настала је мировним споразумом закљученим 15. марта 1994. године у Вашингтону.<sup>26</sup> Она је настала на оном дијелу Босне и Херцеговине који је контролисала хрватска и бошњачка страна које су до тада биле у оружаном сукобу. Тиме је од унитарно уређене Босне и Херцеговине, односно једног њеног дијела који је био под

<sup>24</sup> Назив жупанија уобичајен је израз за кантон у Босни и Херцеговини на хрватском језику који није уставом одређен. Не постоји ништа спорно у његовој примјени, те у евентуалним изменама Устава Федерације Босне и Херцеговине требало би назив жупанија унијети у Устав. Да назив жупанија не представља уставну категорију установљено је у низу одлука Уставног суда Федерације Босне и Херцеговине (Одлука Уставног суда Ф BiХ У 7/98, пар. 8; У 24/98, пар. 7; У 25/98, пар. 7; У 29/98, пар. 5; У 39/98 пар. 4; итд. )

<sup>25</sup> Федерација Босне и Херцеговине је државни ентитет настао спајањем Хрватске Републике Херцег-Босне која је била под контролом Хрватског вијећа одбране и дијела Босне и Херцеговине који је био под контролом Армије Босне и Херцеговине и практично дјеловао као бошњачки ентитет. Хрватска Република Херцег-Босна је настала 28. августа 1993. године као хрватски државни ентитет, којем је претходила Хрватска заједница Херцег-Босна настала 18. новембра 1991. године. Вашингтонским споразумом од 18. марта 1994. године, уз посредничку улогу САД, извршена је агрегација бошњачког и хрватског ентитета у нови заједнички ентитет под називом Федерација Босне и Херцеговине.

<sup>26</sup> Вашингтонски споразум потписан је од стране министра ванjsких послова Републике Хрватске Мате Гранића, премијера Босне и Херцеговине Хариса Силајџића и предсједника Херцег Босне Крешимира Зубака, уз присуство предсједника САД Била Клинтона.

контролом хрватске и бошњачке стране, настала федерација два конститутивна народа - Хрвата и Бошњака.<sup>27</sup> Циљ Вашингтонског споразума био је да се успостави мир између хрватске и бошњачке стране,<sup>28</sup> па све до успостављања крајњег и трајног мира у Босни и Херцеговини и уређења мултиетничке државе.<sup>29</sup>

Федерација Босне и Херцеговине верификован је као државни ентитет Дејтонским мировним споразумом 1995. године. Према Вашингтонском споразуму конститутивни народи били су Хрвати и Бошњаци, док су након Дејтонског мировног споразума тај статус добили и Срби.<sup>30</sup> Овај ентитет Босне и Херцеговине карактерише изузетна сложеност, те је до данас на његов Устав усвојено преко стотину амандмана.<sup>31</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине усвојен је 30. марта 1994. године на конститутивној сједници Уставотворне скупштине Федерације Босне и Херцеговине.<sup>32</sup> Вашингтонски споразум представљао је увод за доношење Дејтонског мировног споразума. Вашингтонски споразум, поред тога што садржи приједлог Устава Федерације Босне и Херцеговине, садржи и Прелиминарни споразум о успостављању конфедерације између Републике Хрватске и Федерације Босне и Херцеговине, Споразум којим се Федерацији Босне и Херцеговине осигуруја приступ Јадранском мору кроз територију Републике Хрватске и Споразум којим се Републици Хрватској осигуруја слободан пролаз преко територије Босне и Херцеговине у Неуму.<sup>33</sup> Федерација Босне и Херцеговине уређена је на такав начин како би то била основа за будуће уређење цјелокупне Босне и Херцеговине.<sup>34</sup> Међутим Дејтонским мировним споразумом Босна и Херцеговина је уређена на сасвим други начин, као асиметрична федерација два ентитета од којих је један унитаран. Федерација Босне и Херцеговине представља ентитет државе Босне и

<sup>27</sup> Настанком Федерације Босне и Херцеговине престала је формално да постоји Хрватска Република Херцег Босна.

<sup>28</sup> Халбрук, Р., *Завршили рат*, Шахинпашић, Сарајево, 1998., стр. 234.

<sup>29</sup> Bass, W., *The Triage of Dayton*, in Foreign Affairs, Vol. 77., New York, 1998., str. 103.

<sup>30</sup> Од 2000. године конститутивни народ на подручју Федерације Босне и Херцеговине су и Срби, након одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине. До тада су Уставом Федерације Босне и Херцеговине Срби били одређени као остали.

<sup>31</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине са амандманима ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05, 72/05 и 88/08)

<sup>32</sup> Нешковић, Р., *Недовршена држава Политички састав Босне и Херцеговине*, Фридрих-Еберт-Стифтунг, Сарајево, 2013., стр. 213-215.

<sup>33</sup> Споразум о конфедерацији са Републиком Хрватском никад није заживио. Дејтонским мировним споразумом практично је овај споразум престао да постоји. На одређен начин замислило га је уставно право ентитета на могућност склапања посебних и паралелних односа са сусједним државама.

<sup>34</sup> Трнка, К., *Уставно право*, Универзитетска књига, Сарајево, 2000., стр. 119.

Херцеговине, њену федералну јединицу исто као и Република Српска са којом је потпуно равноправна.<sup>35</sup> Вашингтонско уређење Федерације Босне и Херцеговине у цијелости је прихваћена од стране Дејтонског мировног споразума.

У Федерацији Босне и Херцеговине постоје искључиве надлежности Федерације и подијељене надлежности које дијели Федерација Босне и Херцеговине са кантонима. Низ надлежности које су према првобитном Уставу Федерације Босне и Херцеговине припадале федерацији прешле су у надлежност државе Босне и Херцеговине.<sup>36</sup> Уставом Федерације Босне и Херцеговине установљена је претпоставка надлежности у корист кантона, те се таксативно наводе надлежности Федерације Босне и Херцеговине.

Искључиве надлежности Федерације Босне и Херцеговине су према првобитном тексту Устава Федерације Босне и Херцеговине биле: вођење спољњих послова, организовање и вођење одбране Федерације и заштита њених граница, укључујући установљене заједничког заповједништва војних снага Федерације, надзор над војном производњом и закључивање војних споразума, држављанство, утврђивање економске политike, укључујући планирање и обнову и политику кориштења земљишта на федералном нивоу, уређивање трговине, укључујући царине, међународну трговину и финансије, трговину унутар Федерације, права индустриског власништва, стандардизацију производа, папире од вриједности и комуникације, уређивање финансија и финансијских институција, укључујући успостављање и контролу монете Федерације, утврђивање монетарне и фискалне политike и оснивање средишње банке, сузбијање међународног и међукантоналног криминала, посебно тероризма, неовлаштене трговине дрогом и организованог криминала као и сарадњу са Интерполом, додјелу електронских фреквенција за радио, телевизију и за остале потребе, утврђивање енергетске политike, укључујући расподјелу између кантона и осигурање и одржавање потребне инфраструктуре и финансирање дјелатности федералних власти и установа и институција које федералне власти оснивају опорезивањем, задуживањем или на друге начине.<sup>37</sup> Временом у корист државе Босне и Херцеговине Федерација Босне и Херцеговине пренијела је низ надлежности, те је као ентитет, односно федерална јединица, постајала све слабија са уским обимом

<sup>35</sup> Ријеч ентитет потиче од латинске ријечи *ens, entis* која значи који јесте, који постоји.

<sup>36</sup> Омеровић, Е., *Дејтонски споразум за Босну и Херцеговину*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Универзитет прес, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 459-492.

<sup>37</sup> Члан III 1. Устава Федерације Босне и Херцеговине (“Службене новине Федерације БиХ”, бр. 1/94).

надлежности.<sup>38</sup> У подијељене надлежности Федерације Босне и Херцеговине и кантона спадају: остваривање и заштита људских права, здравство, заштита човјекове околине, транспорт и комуникације унутар Федерације, социјална политика, туризам и кориштење природних богатстава. Подијељене надлежности се остварују заједнички или одвојено између Федерације и кантона или од стране кантона координирано од стране Федерације, о чему се постиже споразум на трајној основи. Кантони могу неке своје надлежности да пренесу на градове или општине које су у њиховом саставу или споразumno на саму Федерацију Босне и Херцеговине.

Кантони Федерације Босне и Херцеговине посебно су надлежни за: успостављање и надзор полицијских снага које ће имати јединствене федералне униформе са кантоналним ознакама, утврђивање образовне политике, укључујући доношење прописа о образовању и осигурање образовања, утврђивање и провођење културне политике, утврђивање стамбене политике, укључујући доношење прописа који се тичу уређивања и изградње стамбених објеката, утврђивање политике која се тиче регулисања и осигурувања јавних служби, доношење прописа о кориштењу локалног земљишта, укључујући зонирање, доношење прописа о унапређењу локалног пословања и добротворних активности, доношење прописа о локалним постројењима за производњу енергије и осигурање њихове доступности, утврђивање политике у вези са осигурањем, радија и телевизије, укључујући доношење прописа о осигурању њиховог рада и изградњи, провођење социјалне политике и успостава служби социјалне заштите, стварање и примјену политике кантоналног туризма, развој туристичких ресурса, финансирање дјелатности кантоналне власти или њених агенција опорезивањем, задуживањем или другим средствима. Како постоји претпоставка надлежности у корист кантона они су надлежни за сва она питања за која није изричito надлежна федерална власт.<sup>39</sup>

Федерација Босне и Херцеговине, како је већ наведено, настала је као резултат пред Дејтонских мировних активности на основу Вашингтонског споразума који представља „Дејтон у малом“. Она је настала као резултат процеса који је имао за циљ успостављање мира и будућег уређења државе Босне и Херцеговине.<sup>40</sup> У периоду од усвајања Устава Федерације Босне и Херцеговине до данас, он је прошао кроз бројне промјене, те како нема званично пречишћеног текста Устава, амандмански

<sup>38</sup> Члан III 2. Устава Федерације Босне и Херцеговине (“Службене новине Федерације БиХ“, бр. 1/94).

<sup>39</sup> Члан III 4. Устава Федерације Босне и Херцеговине (“Службене новине Федерације БиХ“, бр. 1/94).

<sup>40</sup> Bougarel, X., Helms, E., Duijzings, G., *The New Bosnian Mosaic*, Ashgate, Newport, 2007., str. 5.

је оптерећен имајући у виду велики број амандмана који су донесени. Без обзира на бројне амандмане на Устав Федерације Босне и Херцеговине, уставни систем тог ентитета има и даље бројне недостатке.

Треба напоменути да је у Федерацији Босне и Херцеговине, без обзира на конститутивност сва три народа и без обзира на све уставне механизме, доминација већинског бошњачког народа. Како би Босна и Херцеговина нормално функционисала као демократска држава неопходно је осигурати стварну равноправност сва три конститутивна народа. То је неопходно како у Федерацији Босне и Херцеговине, тако и Републици Српској, што је услов мира и стабилности у џелокупној Босни и Херцеговини.

### **3.1.1. Облик уређења Федерације Босне и Херцеговине**

Из самог назива Федерације Босне и Херцеговине као ентитета државе Босне и Херцеговине може се закључити да овај ентитет има федерално уређење. Уставом Федерације Босне и Херцеговине одређено је њено уређење, тако што се каже да се Федерација Босне и Херцеговине састоји од федералних јединица, са једнаким правима и одговорностима.<sup>41</sup> Устав Федерације Босне и Херцеговине изричito одређује овај ентитет као федерацију, која је подијељена на десет федералних јединица који се називају кантони.<sup>42</sup> Федералне јединице, односно кантони, носе искључиво називе градова у којима су им сједишта или према регионалним географским карактеристикама.<sup>43</sup> Поред средишње власти Федерације

<sup>41</sup> Члан I 1. Устава Федерације Босне и Херцеговине (“Службене новине Федерације БиХ”, бр. 1/94).

<sup>42</sup> Постоји укупно десет кантонова као федералних јединица унутар Федерације Босне и Херцеговине и то: Посавски (Орашје), Тузлански (Тузла), Зеничко-добојски (Зеница), Сарајевски (Сарајево), Босанско-подрињски (Горажде), Средњобосански (Травник), Херцеговачко-неретванска (Мостар), Западнохерцеговачки (Широки Бријег), Унско-сански (Бихаћ) и Ливањски кантон (Ливно). У пет кантонова већинско становништво чине Бошњаци (Тузлански, Зеничко-добојски, Босанско-подрињски, Унско-сански и Кантон Сарајево), три кантонова су са хрватском већином (Ливањски, Посавски и Западнохерцеговачки). Два кантонова (Херцеговачко-неретванска и Средњобосански кантон) имају донекле изједначен национални састав код којих је утврђен посебан режим организације и функционисања чији је циљ спречавање сваког облика и могућности мајоризације било којег конститутивног народа. Овакво рјешење је утврђено у Амандману I. на Устав Федерације Босне и Херцеговине који је усвојен 23. juna 1994. године.

<sup>43</sup> Имајући у виду да је Федерација Босне и Херцеговине настала као ентитет два конститутивна народа Хрвата и Бошњака, а каснијим уставним амандманима и трећег конститутивног народа Срба, настојали су се избјећи национални називи како овог ентитета тако и кантона, који би упућивали на неки од конститутивних народа. Томе је допринијело и то што постоје кантони са изразито измијешаним становништвом без апсолутно већинског једног народа.

Босне и Херцеговине, сваки од кантонова има своју локалну власт, а њихов однос је карактеристичан као и у другим федерацијама. Кантони самостално доносе своје уставе који морају бити у складу са Уставом Федерације Босне и Херцеговине и Уставом Босне и Херцеговине.<sup>44</sup> Парламент Федерације Босне и Херцеговине је дводоман и састоји се из Заступничког дома и Дома народа који су равноправни. Парламент Федерације Босне и Херцеговине организован је као и код већине федерација у свијету. Заступнички дом се бира на цијелој територији федерације путем непосредних избора свих грађана који имају право гласа. Дом народа се састоји од 58 заступника, од којих по 17 из реда сваког од конститутивних народа и 7 из реда осталих, које бирају кантоналне скупштине. Остали органи Федерације Босне и Херцеговине су организовани на националном паритету.<sup>45</sup> Кантони као федералне јединице имају свој Устав, законодавни орган који је једнодоман, предсједника кантона, владу кантона и судове кантона. Анализа органа кантона и њихове надлежности показује да кантони имају сва својства чланице једне федерације, са унутрашњим унитарним уређењем. Кантони, као чланице федерације, имају и дјелимичан међународноправни субјективитет. У складу са чланом В. 7. Устава Федерације Босне и Херцеговине предвиђено је да Парламент Федерације Босне и Херцеговине може дати овлашћење кантонима да закључују међународне споразуме.

Питање суверенитета и у Федерацији Босне и Херцеговине можемо посматрати на исти начин као и код Републике Српске. Спољњи аспект суверенитета је исти као и код Републике Српске, као чланице Босне и Херцеговине, те спољњи суверенитет у потпуности припада држави Босни и Херцеговини. Унутрашња садржина суверенитета у Федерацији Босне и Херцеговине је нешто другачија, самим тим што је Република Српска унитарна, а Федерација Босна и Херцеговина федерација. Појављује се проблем, као и код сваке федерације, ко је носилац суверенитета, и то према његовом унутрашњем елементу. Недвосмислено је јасно да је Федерација суверена у оквирима који су јој дати Уставом, док је у другим областима њена сувереност ограничена сувереношћу кантона као федералних јединица.

<sup>44</sup> Ријеч кантон је преузета из швајцарске правне терминологије и означава јединицу која има значајне надлежности и висок степен аутономије, али не представља облик остваривањасентралне власти.

<sup>45</sup> У Федерацији Босне и Херцеговини, као и у цијелој Босни и Херцеговини, владајуће је етничко начело према којем треба да буде једнака заступљеност сва три конститутивна народа. У Дому народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине представљени су конститутивни народи умјесто да буду представљени кантони, односно федералне јединице као у другим федерацијама.

Како је сувереност недјельива, непреносива и највиша власт у једној држави, онда се та дефиниција суверености не може примијенити на Федерацију Босне и Херцеговине јер она није суверена ни према унутра ни споља. Можда је ово управо и разлог што Федерација Босна и Херцеговине још не функционише у потпуности и што постоји унутрашња блокада рада институција Федерације. Специфичност Федерације Босне и Херцеговине огледа се и у мотиву удруживања у федерацију. Федерација несумњиво се састоји од добровољно удружених чланица, али то није у потпуности случај са Федерацијом Босне и Херцеговине.<sup>46</sup> Она је настала под притиском САД и након међусобног непријатељства два народа.

Може се извести закључак да је облик државног уређења Федерације Босне и Херцеговине федералан из сљедећих разлога:

- настала је на основу Устава којим је регулисана организација власти у Федерацији;
- организација централних органа као и њихова надлежност карактеристичне су за федерално државно уређење (дводомни парламент, предсједник, влада, судство);
- кантони имају својства чланица федерације (законодавна тијела, предсједника, владу, судство);
- у случају сукоба надлежности између кантона и федерације, спор рјешава Уставни суд Федерације;
- постоје федералне полицијске снаге и полицијске снаге кантона;
- Федерација има органе преко којих може спровести своје одлуке на цијелој територији Федерације.

Из свега овог наведеног може се закључити да је Федерација Босне и Херцеговине веома слична по облику државног уређења са осталим федерацијама док је њен суверенитет, као и суверенитет Републике Српске, ограничен Дејтонским мировном споразумом, односно Уставом Босне и Херцеговине.

### **3.2. Република Српска – позиција, надлежности и статус у политичко-територијалној структури Босне и Херцеговине**

Представници Срба у Босни и Херцеговини формирали су посебну скупштину 24. октобра 1991. године коју су назвали Скупштина српског народа у Босни и Херцеговини. Ова скупштина је 9. јануара 1992. донијела

<sup>46</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002., стр. 93.

Декларацију о проглашењу Српске Републике Босне и Херцеговине.<sup>47</sup> Декларацијом о државном и политичком уређењу државе од 12. августа 1992. године промијењен је назив Српска Република Босна и Херцеговина у Република Српска. Република Српска добила је Устав 28. фебруара 1992. године који као и Устав Федерације Босне и Херцеговине, има низ амандмана како би се прилагодио Уставу Босне и Херцеговине.<sup>48</sup> Дејтонским мировним споразумом Република Српска добила је статус ентитета Босне и Херцеговине, те је њиме и верификован на сличан начин као и Федерација Босне и Херцеговине.

Према Уставу Републике Српске она је одређена као држава српског народа, али имајући у виду да је то у супротности са Уставом Босне и Херцеговине и конститутивношћу три народа који су равноправни, накнадно су се доносили уставни амандmani како би се извршила потребна усклађивања.<sup>49</sup> Дјеловањем Високог представника у правцу спровођења одлуке Уставног суда Босне и Херцеговине о конститутивности народа, одређено је да је она и ентитет Хрвата и Бошњака, те осталих народа и грађана који су равноправни, уместо раније одреднице према којој је Република Српска ентитет, или како се наводило држава, српског народа.<sup>50</sup>

Република Српска има своју законодавну, извршну и судску власт које су аутономне од државне власти Босне и Херцеговине. Законодавну власт врши Народна скупштина, извршну Влада, а судску власт Врховни суд и други судови Републике Српске.<sup>51</sup> Поред Владе Републике Српске постоји и предсједник Републике Српске који представља овај ентитет. Према Уставу Босне и Херцеговине Република Српска имам статус ентитета, те нема статус државе како је наведено у њеном Уставу, односно статус државе по међународном праву, тј. нема међународноправни субјективитет.<sup>52</sup> Иако самостално врши своју уставотворну и законодавну

<sup>47</sup> Кузмановић, Р., *Конституисање и степен државности Републике Српске*, Нови Есеји о уставности и државности, Академија наука Републике Српске, Бања Лука, 2010., стр. 103-110.

<sup>48</sup> Кузмановић, Р., *Конститутивни акти Републике Српске*, Глас Српске, Бања Лука, 1994., стр. 17-22.

<sup>49</sup> Устав Републике Српске одредио је Републику Српску као независну државу, нигде не спомињући Босну и Херцеговину, те одредио да је она држава српског народа, док нигде не спомиње хрватски и бошњачки народ. Оставља могућност повезивања Републике Српске са “другим државама српског народа”.

<sup>50</sup> Члана 1. са амандманом LXVI. Устава Републике Српске.

<sup>51</sup> На основу амандмана на Устав Републике Српске из 2002. године законодавну власт врше Народна скупштина и Вијеће народа Републике Српске како би се осигурала заштита интереса три конститутивна народа. Вијеће народа врши контролу изгласаних закона и других прописа ради утврђивања јесу ли истим угрожени витални национални интереси конститутивних народа.

<sup>52</sup> Трнка, К., *Уставно право*, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006., стр. 262.

власт, Република Српска у вршењу тих својих надлежности мора дати предност Уставу и законима Босне и Херцеговине.

Република Српска као ентитет Босне и Херцеговине може закључивати међународне споразуме уз сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине. И поред тога не може се рећи да Република Српска има међународноправни субјективитет, она има одређен вид ограниченог субјективитета који је изведен из субјективитета државе Босне и Херцеговине.<sup>53</sup> Према Уставу Босне и Херцеговине ентитети имају право да успостављају посебне паралелне односе са сусједним државама, поштујући суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине.<sup>54</sup> Ову уставну могућност Република Српска је искористила тако што је успоставила специјалне паралелне везе са СР Југославијом 2001. године, те обновила 2006. године са Републиком Србијом.<sup>55</sup> Ова уставна могућност коју је примијенила Република Српска има своје предности које се огледају прије свега у погледу економског повезивања у циљу свеопштег напретка Босне и Херцеговине, мада се временом изгубио значај овог института, имајући у виду да долази до повезивања свих сусједних држава, али и шире имајући у виду да такво повезивање намећу нове околности у међународној заједници.<sup>56</sup> Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није потврдила Споразум о специјалним и паралелним везама Републике Српске и Републике Србије и још низ међународних уговора које је Република Српска потписала са међународним субјектима, а тичу се економије и самог гospодarства.

Као што је већ наведено, према Уставу Босне и Херцеговине постоји претпоставка надлежности у корист ентитета. Све оно што није у надлежности државе Босне и Херцеговине, спада у надлежност ентитета. Република Српска, као и Федерација Босне и Херцеговине, имала је широк круг надлежности, које су временом пренесене на Босну и Херцеговину. Амандманима су из Устава Републике Српске искључене надлежности које су, према Уставу Босне и Херцеговине, у искључивој надлежности институција Босне и Херцеговине. У питању су прије свега обавјештајно-сигурносни послови, област одбране и војске, области царина и

<sup>53</sup> Члан III. тачка 2. *Устава Босне и Херцеговине*.

<sup>54</sup> Члан III. тачка 2. а. Устава Босне и Херцеговине.

<sup>55</sup> Предсједник Републике Српске Драган Чавић и Предсједник Републике Србије Борис Тадић, Предсједник Владе Републике Српске Милорад Додик и Предсједник Владе Републике Србије Војислав Коштуница, на дан 26. септембра 2006. године у Бања Луци потписали су Споразум о успостављању специјалних паралелних односа између Републике Српске и Републике Србије.

<sup>56</sup> Морант, Б., *Подјела надлежности између Босне и Херцеговине и ентитета*, Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.

индиректног опорезивања и низ других послова, што је условило и оснивање нових институција Босне и Херцеговине за обављање преузетих надлежности, док су истовремено укинуте институције Републике Српске које су обављале послове из тих надлежности.

Уставом Босне и Херцеговине није предвиђен поступак за пријенос додатних надлежности са ентитета на државу Босну и Херцеговину. Полазећи од Устава Републике Српске и Устава Босне и Херцеговине у Републици Српској Народна скупштина давала је сагласности за пријенос надлежности на државу Босну и Херцеговину или је давала овлашћења Влади да одлучи о пријеносу надлежности. Такођер, пријенос надлежности вршио се и под притиском међународне заједнице, те је дошло до пријеноса низа надлежности активношћу Високог представника и Савјета за имплементацију мира.<sup>57</sup>

Према амандману XXXII на Устав Републике Српске, надлежности Републике Српске су: осигурање интегритета, уставног поретка и територијалне цјеловитости Републике, безбједност, предузимање мјера из своје надлежности за случај ратног и ванредног стања које прогласе институције Босне и Херцеговине, као и мјера у случају ванредног стања које прогласе институције Републике Српске, остваривање уставности и законитости, као и остваривање и заштита људских права и слобода, власнички и облигациони односи, правни положај предузећа и других организација, економски односи с инострanstвом који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине, тржиште и планирање, банкарски и порески систем, основни циљеви и смјерови привредног, научног, технолошког, демографског и социјалног развоја и других области од значаја за развој ентитета, организација, надлежност и рад државних органа, систем јавних служби, радни односи, запошљавање, здравствена и социјална заштита, борачка и инвалидска заштита, образовање, наука, култура, заштита животне средине, систем јавног информисања, међународна сарадња осим оне која је пренесена на институције Босне и Херцеговине, финансирање остваривања права и дужности Републике, као и други односи од интереса за Републику Српску у складу са Уставом Босне и Херцеговине.

Узимајући у обзир све наведено, а анализирајући сам Устав Републике Српске, видимо да Република Српска има велику аутономију, али ипак све надлежности, права и обавезе морају се извршавати тако да не буду у супротности са Уставом Босне и Херцеговине, а „посебно да не

<sup>57</sup> Голијанин, С., *Република Српска*, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университет прес, Магистрат, Сарајево, 2011., стр. 257.

нарушавају суверенитет и територијални интегритет Босне и Херцеговине“.<sup>58</sup>

Како Република Српска може наступати на међународном плану уз сагласност Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, с тим у вези треба истаћи да она носи дио међународног субјективитета саме Босне и Херцеговине, те као таква функционише у складу са Уставом Босне и Херцеговине, поштујући територијални интегритет и суверенитет Босне и Херцеговине.

### **3.2.1. Облик уређења Републике Српске**

Постоје различити ставови и мишљења о томе каква је правна природа Републике Српске. Они су прије свега везани за питање је ли она чланица Босне и Херцеговине као федерације, конфедерације или уније. Републику Српску можемо посматрати прије и послије Дејтонског мировног споразума. Нас првенствено интересује облик уређења Републике Српске у свјетлу Дејтонског мировног споразума, мада у цјелини гледано унутрашње уређење Републике Српске није пуно измијењено од доношења Устава Републике Српске из 1992. године до амандмана везаних за Дејтонски мировни споразум, односно потребу да се Устав Републике Српске прилагоди Уставу Босне и Херцеговине.

Република Српска има унитарно уређење са свим особинама које имају овако уређене заједнице. Република Српска је носилац суверености на унутрашњем плану, коју остварује преко републичких органа. То се јасно види из одредби Устава Републике Српске, конкретно члана 3. који наглашава да све функције и надлежности припадају Републици на унутрашњем плану. Република Српска, преко својих органа, врши све најважније функције, а само дио својих овлашћења може пренијети на друге органе. Територија Републике Српске је јединствена и није подијељена ни на какве мање територијалне јединице. Локални органи су општина и град, али они обављају само послове локалне самоуправе, а не послове државне управе.

Анализирајући Устав Републике Српске може се закључити да су сви важнији послови од интереса за Републику Српску повјерени управо њој и она то не дијели ни са ким. Устав Републике Српске тачно предвиђа који су то органи који обављају права и дужности у име Републике Српске. Организација тих органа је таква да Републику Српску чине да има

<sup>58</sup> Кузмановић, Р., *Уставно право*, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002., стр. 338.

јединствено унитарно уређење.<sup>59</sup> Највиши законодавни орган је Народна скупштина која је једнодомна. Нема потребе да у Народној скупштини постоје два дома (дом држава и дом народа), управо због тога што је дводомна скупштина карактеристична за сложене државе. Република Српска има јединствену државну организацију, од дна до врха, са релативно јединственом структуром органа (централних и нецентралних). Однос свих органа у Републици Српској је однос хијерархије, изузимајући судске органе који имају потпуну самосталност у оквиру Устава и Закона. Самосталност и независност судства произлази из његове функције и у склопу је са системом подјеле власти који је проглашен Уставом Републике Српске. Односи између централних и нецентралних органа у Републици Српској карактеристични су и по великом степену централизације.

Локални органи могу да врше послове из надлежности Републике само када им то буде повјерено од стране републичких органа. Иначе, локални органи проводе законе и остале прописе према директивама централних органа. Њихова самосталност је веома мала и огледа се првенствено у областима урбанизма, комуналних послова, културе, образовања итд., значи само у пословима од заједничког интереса за грађане на својој територији. У Републици Српској централни органи могу под одређеним условима да преузимају послове за које су иначе надлежни нецентрални органи, што указује на широка овлашћења централних органа. Централни органи могу локалном органу давати смјернице у раду, поништавати њихове одлуке из разлога законитости и сврсисходно

#### 4. ЗАКЉУЧАК

Босна и Херцеговина представља транзициону државу која пролази изузетно сложене промјене које се састоје прије свега у промјени економског и политичког система. Процес транзиције у односу на друге државе на простору Босне и Херцеговине карактерише да је он заустављен оружаним сукобом, а затим се одвијао под упутама и надзором међународне заједнице, тако да се успоставила једна врста протектората на челу са Високим представником. Међународна заједница је на путу да Босни и Херцеговини препусти пуну одговорност за управљање државом,

<sup>59</sup> Пред сам почетак оружаних сукоба српски представници су се залагали за децентрализацију Босне и Херцеговине и борили се против унитаристичког државног уређења. Чак су се у Босни и Херцеговини почетком оружаних сукоба формирале тзв. Српске аутономне области, као својеврсне регије са аутономијом и видом децентрализације, међутим одустало се од таквог уређења и формирана је унитарно уређена Република Српска.

као и њен даљи напредак. Босна и Херцеговина мора ићи у смјеру потпуног осамостаљивања од међународних институција и јачању политичког консензуса кроз усуглашавање ставова оба ентитета. Уколико се не постигне сагласност између Федерације Босне и Херцеговине и Републике Српске око најважнијих одлука, Босна и Херцеговина не може имати перспективу ни у регији ни у Европи.

Уставом Босне и Херцеговине уређено је да је она суверена држава са међународноправним субјективитетом и са постојећим међународно признатим границама. Босна и Херцеговина није ни конфедерација ни унија, јер ентитети нису суверене државе, имајући у виду њена овлашћења и овлашћења ентитета. Њено уређење је федерално, са једном посебношћу да унутар те федерације, један од ентитета има федерално уређење, односно Федерација Босне и Херцеговине.

Међународна заједница у Босни и Херцеговини успоставила је Канцеларију Високог представника као најмоћније међународно тијело у држави. Високи представник након добијања Бонских овлашћења постаје носилац политичких дешавања у Босни и Херцеговини. Бонским овлашћењима он је добио могућност да предлаже и усваја легислативу у спорним ситуацијама, када се политичари не могу сложити. Такођер, добио је велике овласти према којим је могао да разрјешава дужности политичаре који су спречавали или ометали процес провођења Дејтонског мировног споразума. Високи представник требао је да уведе дискурсе демократизације и транзиције у држави, али оправдање ових дискурса постигнуто је путем ауторитета и моћи супротно демократским начелима.

Државно уређење Босне и Херцеговине, као и њен међународноправни субјективитет, засновани су на Дејтонском мировном споразуму. Кроз Дејтонски мировни споразум, темељне уставне постулате, међународне конвенције, општа начела међународног права успоставља се нови друштвени поредак грађанског друштва и систем вишестраначке парламентарне демократије. Систем парламентарне демократије производ је савременог демократског друштва, цивилизирано уређених политичких заједница у оквиру којих се развија демократска свијест и остварује заштита људских права и слобода, те осигурува владавина права. У условима развоја интензивне и пулсирајуће западне демократије, као одговора на милитантно окружење и владавину аутократских политичких система који су постојали у Средњој и Источној Европи, настало је Устав Босне и Херцеговине као одраз савремених друштвених и политичких стремљења, те идејно политичких схваћања земаља Европске уније о балканској регији и потреби за њено укључивање у европске интеграције. Устав Босне и Херцеговине настало је са циљевима који су усмјерени у смјеру европских вриједности, те промовише општу добробит, привредни

развој, заштиту приватног власништва и тржишну економију. Он такођер промовише чланство Босне и Херцеговине у Уједињеним нацијама, те другим међународним организацијама. Босна и Херцеговина треба да гради свој положај у међународној заједници у складу са тим вриједностима и стремљењима, како би временом ступила у европске интеграције у циљу постизања општег просперитета за државу Босну и Херцеговину и њезине грађане.

Дејтонским мировним споразумом конституисана је Босна и Херцеговина са уређењем које се није мијењало до данас. Оно је прије свега резултат посредничке дипломатије САД у односима између зарађених страна, што је имало за главни циљ заустављање оружаног сукоба. Дејтонска Босна и Херцеговина сматра се често превазиђеном у смислу да представља препеку развоју грађанског друштва и путу Босне и Херцеговине према европским интеграцијама. Може се закључити да је Босна и Херцеговина јединствена држава у свијету са веома сложеним уређењем имајући у виду да се састоји од два ентитета и једног дистрикта, као и подјелом једног ентитета на низ федералних јединица односно кантоне, жупанија. Несумњиво да су Босни и Херцеговини потребне промјене, како би се омогућило њено интегрисање у европске организације, али на тај начин да не буду повријеђена права конститутивних народа, што би могло да изазове нове конфликте и подјеле.

Битне карактеристика уређења Босне и Херцеговине јесте да је уставноправна материја регулисана међународноправним уговором, односно Дејтонским мировним споразумом. Устав Босне и Херцеговине успоставио је веома сложену институционалну структуру, али то је била цијена да би се у Босни и Херцеговини окончали рат и осигурали мир и стабилност. На основу Дејтонског мировног споразума Република Босна и Херцеговина наставила је континуитет под називом Босна и Херцеговина, као суверена и независна држава, са очуваним међународноправним субјективитетом у односима са другим државама и чланством у међународним организацијама. Из Устава Босне и Херцеговине, као саставног дијела Дејтонског мировног споразума, произлази да Босна и Херцеговина остаје у својим међународноправно признатим државним границама. Често се тврди да Босна и Херцеговина као држава није трајна творевина и да су њене границе подложне промјенама, било од стране неких представника из Босне и Херцеговине, али и од представника из међународне заједнице. Имајући у виду чињеницу да је она у данашњем облику настала као резултат закључења међународног уговора који је имао за циљ првенствено да заустави оружане сукобе, неминовно је да ће се уставно уређење промијенити када за то буду постигнути услови, односно

консензус сва три конститутивна народа, а све у циљу напретка саме Босне и Херцеговине.

## Литератута

1. Bass, W., The Triage of Dayton, in Foreign Affairs, Vol. 77., New York, 1998.
2. Бегић, К., Улога Уставног суда Босне и Херцеговине, Зборник радова Федералне структуре у Европи и Босни и Херцеговини, Амбасада Њемачке и Вијеће Европе, Сарајево, 2001.
3. Bougarel, X., Helms, E., Duijzings, G., The New Bosnian Mosaic, Ashgate, Newport, 2007.
4. Голијанин, С., Република Српска, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университет прес, Магистрат, Сарајево, 2011.
5. Јовичић, М., Савремени федерализам: упоредноправна студија, Савремена администрација, Београд, 1973., стр. 220.
6. Кузмановић, Р., Нарушавање подјеле надлежности између ентитета у Босни и Херцеговини, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.
7. Кузмановић, Р., Конститутивни акти Републике Српске, Глас Српске, Бања Лука, 1994.
8. Кузмановић, Р., Уставно право, Правни факултет у Бања Луци, Бања Лука, 2002.
9. Кузмановић, Р., Конституисање и степен држavnosti Републике Српске, Нови Есеји о уставности и држavnости, Академија наука Републике Српске, Бања Лука, 2010.
10. Марковић, Г., Функционисање државе и методи тумачења, Анали Правног Факултета Универзитета у Зеници, бр. 9, Зеница, 2012.
11. Марковић, Г., Устав Босне и Херцеговине, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Университет прес, Магистрат, Сарајево, 2011.
12. Мијановић, Г., Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Зборник радова Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.
13. Миљко, З., Уставно уређење Босне и Херцеговине, Хрватска свеучилишна наклада, Загреб, 2006.
14. Морайт, Б., Подјела надлежности између Босне и Херцеговине и ентитета, Подјела надлежности између институција Босне и Херцеговине и ентитета, Академија наука и умјетности Републике Српске, Бања Лука, 2000.

15. Нешковић, Р., Недовршена држава Политички сустав Босне и Херцеговине, Фридрих-Еберт-Стифтунг, Сарајево, 2013.
16. Омеровић, Е., Дејтонски споразум за Босну и Херцеговину, Зборник радова Држава политика и друштво у Босни и Херцеговини, Књига 2, Универзитет прес, Магистрат, Сарајево, 2011.
17. Пуљић, М., Смајловић, М., Устав Босне и Херцеговине-ка новим функционалним рјешењима, Пројекат -Устав Босне и Херцеговине ка новим рјешењима, Фонд за отворено друштво, Сарајево, 2004.
18. Рудолф мл., Д., Врдољак, И., Европска Унија и Република Хрватска, Адриас: Зборник радова Завода за знанствени и умјетнички рад Хрватске академије знаности и умјетности у Сплиту, бр. 12., Сплит, 2005.
19. Scopflin, G., Culture and identity in post communist Europe, Developments in East European Politics, Duke University Press, Durham, 1993.
20. Трнка, К., Уставно право, Универзитетска књига, Сарајево, 2000.
21. Трнка, К., Уставно право, Факултет за јавну управу, Сарајево, 2006.
22. Холбрук, Р., Завршити рат, Шахинпашић, Сарајево, 1998.

**BIOMETRIJSKE METODE IDENTIFIKACIJE OSOBA  
PREKO OTISKA PRSTA, LICA I DUŽICE OKA****Sažetak**

Opšte je poznato da ljudsko tijelo od rođenja nosi informacije koje su jedinstvene i specifične za svakog pojedinca. Takve informacije su: otisak prsta, geometrija šake, dužica ili mrežnjača oka, raspored vena ili glas te nekih obilježja čovjekovog ponašanja npr, hoda, potpisa, dinamike kucanja na tastaturi. Biometrija je nauka koja se bavi ispitivanjem tih karakteristika i osobina sa ciljem potvrde identiteta neke osobe i polako postaje vodeća tehnologija određivanja identiteta. Ali i pored svojih brojnih prednosti, biometrija sa sobom nosi mnoga ograničenja i probleme vezane za bezbjednost kao i privatnost pojedinaca.

Ovim radom, autor je nastojao da predstavi osnovne tehnike za identifikaciju korisnika koje su zasnovane na karakteristikama, otiska prsta, lica i dužice. Opisan je proces registracije biometrijskih podataka, objašnjena je njihova identifikacija koja se koristi i u elektronskom poslovanju. Definisana je uspješnost identifikacije na osnovu grešaka. Pri tom je ukazano na moguće probleme prilikom kreiranja takvih baza biometrijskih podataka.

**Ključne riječi:** biometrija, identifikacija, verifikacija, otisak prsta, lice, dužica.

**BIOMETRIC METHODS OF IDENTIFICATION OF  
PEOPLE THROUGH FINGERPRINT, FACE AND IRIS OF  
THE EYE****Abstract**

It is common knowledge that the human body from birth carries information that is unique and specific to each individual. Such information is: fingerprint, geometry of the hand, retina or retina of the eye, arrangement of veins or voice, or some features of human behavior such as walking, signature, typing dynamics. Biometrics is the science that examines these characteristics and properties for the purpose of verifying a person's identity, and is slowly becoming the leading technology in determining identity. But despite its many advantages, biometrics brings with it many limitations and problems related to the security and privacy of individuals.

<sup>1</sup> e-mail: s.jadranka70@gmail.com, master opšte bezbjednosti, Doboј.

With this work, the author sought to present basic techniques for identifying users based on characteristics, fingerprint, face, and plume. The process of registering biometric data is described, their identification, which is also used in e-commerce, is explained. Error-based identification success is defined. It pointed out possible problems when creating such biometric databases.

**Keywords:** biometrics, identification, verification, fingerprint, face, iris.

## UVOD

Pitanje svih mogućih aspekata razlikovanja, prepoznavanja i identifikacije javlja se još u dalekoj istoriji. U plemenskom sistemu prvobitne zajednice, nepodobne članove plemena koji su se ogriješili o plemenska pravila uz progon kao mjeru s vrlo izvjesnom smrtnošću (nije se moglo preživjeti sam, bez vatre hrane, i lovačke opreme), određivalo se i označavanje istih sakaćenjem, ožiljcima ili žigosanjem, kako bi svi znali da se radi o prognaniku, pa ga obično nakon što je prepoznat kao takav, nije prihvaćalo i drugo pleme. Poznati su i slični načini označavanja ubojica, lopova i nemoralnih u srednjevjekovnoj Evropi, ali i širom svijeta.

Pojedine metode identifikacije koristile su se i u *humanije* svrhe, pa je poznato da su u pisanim dokumentima Asiraca i Babilonaca kao znak pisca i dokaz autorstva na dokument otiskivani otisci papilarnih linija prsta (tzv. Supur), a još stari Kinezi datiloskopirali su novorođenčad kako bi izbjegli zamjenu djece. U novom vijeku a posebno razvojem humanističkih i prirodnih nauka došlo je do procvata brojnih metoda koje su trebale pridonijeti identifikaciji, prepoznavanju i razlikovanju određenih osoba. Prije svega radi se o apliciranju medicinskih nauka u području kriminalističke identifikacije osoba traseološkoj identifikaciji<sup>2</sup>.

Savremeni kriminalitet, međunarodni terorizam, takođe je u znatnoj mjeri determiniran naučno-tehnološkom savremenošću, jer učinioći pri činjenju krivičnih djela, međunarodni teroristi, sve češće pribjegavaju sofisticiranim metodama i tehnikama rada, te pri tom primjenjuju najmodernija sredstva i pomagala. U ovoj eri, koja se može nazvati informatičkom, kompjuterskom ili digitalnom, spomenute tehnologije otvaraju potpuno novu stranicu u klasičnom poimanju nekih pojmova vezanih uz predmete krivičnog djela (sredstva činjenja, predmete na kojima je počinjeno krivično djelo, odnosno predmete nastale krivičnim djelom), materijalni dokaz *modus operandi*, kao i razne druge aspekte važne za kriminalistiku i bezbjednost.

<sup>2</sup> Subotić, O., (2007), *Biometrijski sistemi identifikacije*, (kritička studija), Institut za političke studije, Beograd.

Neke od klasičnih identifikacijskih metoda, koje su prema opštim karakteristikama biometrijske, dobivaju potpuno novo značenje i kvalitetu, doživljavaju svoje *remake* u informatičko-digitalnom okruženju. Naime primjenom modernih tehnologija iz domena elektrotehnike i računarstva, kroz savremene hardverske uređaje i softverske alate, neke svojevremeno kroz istoriju odbačene identifikacijske metode, doživljavaju svoj procvat i novu afirmaciju. To je posebno značajno u području antropološke identifikacije koja je zbog tehnološkog ograničenja tokom 20. vijeka gotovo napuštena osim u području sudske-medicinskih ekspertiza.

## 1. DEFINICIJA BIOMETRIJE I PODRUČJA PRIMJENE

Biometrija se definiše kao tehnika o automatizovanim postupcima jedinstvenog prepoznavanja ljudi (autentifikacija) na temelju jednog ili više urođenih fizioloških (bioloških) obilježja ili obilježja čovjekovog ponašanja<sup>1</sup>. Biometrija prethodi događajima. U informacijskoj tehnologiji, biometrijska *autentifikacija* ili dokazivanje autentičnosti odnosi se na tehnologije koje mijere i analiziraju čovjekove tjelesne karakteristike, jednako kao i karakteristike ponašanja u svrhu autentifikacije. Primjeri fizioloških karakteristika su otisci prstiju, mrežnjače i dužice oka, falernalni uzorci (uzorci lica), te mijere ruke (dlana i šake), dok primjeri karakteristika ponašanja uključuju vlastoručni potpis, te način i uzorki rukopisa. Za glas se pak smatra da je mješavina kako fizioloških tako i karakteristika ponašanja. Međutim, ostaje otvorena rasprava prema kojoj sva biometrijska obilježja dijele na fiziološki aspekt i aspekt ponašanja.

### 1.1. Istorijiski razvoj biometrije

Dok u zemljama zapadne kulture biometrija nije bila u primjeni sve do kasnog 19.-og vijeka, u Kini je bila u upotrebi još od 14.-og vijeka. Poznato je da su kineski trgovci radili otiske dječjih dlanova i stopala na papiru, sa svrhom razlikovanja male djece<sup>3</sup>. Na zapadu, međutim, dugo vremena identifikacija se temeljila na saopštenjima svjedoka i primitivnim crtežima, što je bilo vrlo nepouzdano, sve dok 1883. godine francuski policijski službenik i antropolog Alphonse Bertillon nije razvio antropometrijski sistem (kasnije poznat kao *Bertillonage*)<sup>4</sup>. Bio je to prvi precizni, naučni sistem koji je našao široku primjenu u identifikaciji kriminalaca i koji je zaslužan što je biometrija postala grana

<sup>3</sup> <https://sr.wikipedia.org/Biometrija>, posjećeno 23. 09. 2021. g.

<sup>4</sup> [http://www.forensic-evidence.com/site/ID/ID\\_bertillion.html](http://www.forensic-evidence.com/site/ID/ID_bertillion.html). posjećeno 23. 09. 2021. g.

nauke. Sistem se bazirao na mjerenu širina i dužina glave i tijela, zapisivanju osobnih oznaka kao što su tetovaže ili ožiljci, te karakteristikama osobnosti.

Nakon uspješnog prepoznavanja 241 prestupnika 1884. godine Bertillonov sistem su odlično prihvatile policije Amerike i Britanije, sve dok njegove mane nisu postale očigledne – uglavnom problemi vezani uz različite postupke mjerjenja, različite mjere dobijene mjerenjem istih karakteristika od strane različitih osoba i promjenjive mjere ljudskog tijela tokom godina. Sistem je sužavao izbor u potrazi za prestupnikom, ali nije davao tačan rezultat. Nakon toga, policije zapadnog svijeta okrenule su se postupcima koji koriste otiske prstiju, a koji su u osnovi postupci koji su u upotrebi u Kini već stotinama godina.

U zadnje vrijeme biometrija je poprilično odmakla od jednostavnog uzimanja otiska prstiju. Danas se vrše mnoga različita fiziološka mjerena i mjerena ponašanja. Uopšte, upotreba biometrije danas je u znatnome porastu čemu je najviše zaslužan porast terorističkih aktivnosti u svijetu, a samim time i odraz na bezbjednost civila u svakodnevnim manjim ili većim migracijama.

**Slika 1.** Bertillonov antropometrijski sistem – preteča biometrije



**Izvor:** Bertillon – *Identification anthropometrique* (1893)

## 1.2. Primjena biometrije u svakodnevnom životu

U modernom svijetu, svijetu protoka informacija, globalnog kriminala i terorizma, pouzdano osiguranje je jedna od najpoželjnijih odlika. Bez kvalitetnog

osiguranja ugrožene su svakodnevne aktivnosti: zaštita osobnih računara, telefona i internet radnji od neovlaštene upotrebe drugih osoba, zaštita motornih vozila, mašina i sličnih predmeta od neovlaštene upotrebe istih, sprečavanje krađa i krivotvorenja pri finansijskim transakcijama, elektronskim plaćanjem kreditnim karticama i putem interneta, omogućavanje pristupa radnim mjestima, skladištima, područjima povećane bezbjednosti, vojnim objektima i oblastima, nadzor pristupa obavljanju usluga javnog prijevoza, posebno u vazdušnom saobraćaju, provjera identiteta osobnih iskaznica, vozačkih dozvola, pasoša i sličnih dokumenata.

Značajan pokazatelj pri postizanju bezbjednosti je identifikacija osobe. Provjera mora biti brza, pouzdana, da ne zadire u tijelo osobe i primjerene cijene. Do sada provjera identiteta se vršila isključivo putem sigurnosnih kartica, lozinki, PIN-ova i vlastoručnih potpisa, međutim, danas sve to postaje nepouzdano i vrlo ograničeno. Biometrija koja nudi jednostavno, pouzdano i povoljno rješenje pri provjeri identiteta i danas u praksi nalazi čitav niz primjena. Prva i vjerovatno i najraširenija jest upotreba biometrijskog pasoša i lične karte, a u ovo informacijsko doba mnoge zemlje na velika vrata u službene dokumente uvode i biometrijske podatke, o čemu će govora biti pri kraju rada. Primjenu biometrijske tehnologije u bezbjednosnim sistemima nalazimo u čitavoj lepezi aplikacija i ljudskih aktivnosti kao što su: putni dokumenti (vize, pasoši/putovnice), pogranična kontrola (vazduh, kopno i more), bezbjednost vazdušnih luka (kontrola putnika, pristup zaposlenika), policijske službe (kriminalna i civilna provjera), kontrola pristupa i upravljanje raznovrsnim objektima, raznovrsni lični dokumenti, registracija glasača, elektronsko bankarstvo, investiranje i druge finansijske transakcije itd.

U uobičajenom biometrijskom sistemu osoba se registruje u sistem kada se od nje prikupi jedna ili više fizioloških osobina ili osobina ponašanja. Dobivene informacije tada se podvrgavaju obradi kroz numerički algoritam, te se na kraju kreira digitalni zapis dobijene biometrije. Ako sistemu pristupa novi korisnik njegove biometrijske osobine se tada po prvi put spremaju u bazu podataka.

Svaki slijedeći pokušaj registracije u svrhu korišćenja sistema zahtijeva ponovno očitavanje biometrije korisnika te usporedbu sa već poznatim digitalnim obrascem. Taj obrazac se tada u svrhu identifikacije uspoređuje sa već postojećima u bazi podataka<sup>5</sup>. Postupak pretvaranja prikupljene biometrije, u digitalni predlagач za usporedbu se vrši svaki put kada se korisnik pokušava registrovati pri ulasku u sistem. Tako na primjer, postupak usporedbe zapisa dužice obuhvata korištenje postupka određivanja *Hammingove udaljenosti*<sup>6</sup> dobivenih digitalnih podataka, koja je mjera sličnosti dva niza kodova dužice. Na primjer, dva identična niza kodova imaju Hammingovu udaljenost nula, dok dva

<sup>5</sup> Kolar-Gregorić T.: *Kriminalistička identifikacija osoba*, Krimark 9, Zagreb 2002, str. 3-5.

<sup>6</sup> Broj bitova koji se ne slažu između dva binarna vektora. Koristi se kao mjera različitosti

potpuno različita imaju Hammingovu udaljenost jednaku jedan (matematički gledano). Prema tome, Hammingova udaljenost mjeri postotak različitosti kodova iz broja obavljenih usporedbi. U idealnom se slučaju korisnik loguje na sistem i približno sve njegove osobine se poklapaju sa onima u bazi podataka.

U slučaju da se neki drugi korisnik (koji se ne poklapa u potpunosti sa traženim osobinama) pokuša logovati na sistem, sistem neće dozvoliti logovanje toj novoj osobi jer ne posjeduje biometrijske podatke potrebne za autorizaciju. Trenutno dostupne tehnologije imaju dosta različite vrijednosti greške jednakosti, koje variraju od niskih 60% do visokih 99.9%..

### ***1.3.Registracija biometrijskih podataka<sup>7</sup>***

Da bi se osoba mogla identifikovati, njene biometrijske karakteristike prvo se pohranjuju u bazu podataka. Pristupnik podnosi biometrijski uzorak uređaju te se, ovisno o tome koje se karakteristike traže od osobe (otisak prsta, slika lica, dužice...), prikuplja čitavi skup podataka koristeći prikladni senzor. Podaci se zatim pregledavaju, ako su nepotputni odbijaju se ili se daju daljnje instrukcije za poboljšanje kvalitete. Nakon toga se vrši ekstrakcija traženih osobina iz skupa podataka; podaci se kodiraju te se iz njih kreira referentni obrazac koji se koristi za buduću usporedbu. Veličina predloška je između 9 i 20.000 bitova, ali većinom manje od 1.000, što garantuje brzu usporedbu karakteristika.

Način prikupljanja, kodiranja i pohrane obrazaca ovisi o proizvođaču, ali danas se radi na kompatibilnosti uređaja raznih proizvođača. Obrazci se potom spremaju, što se može raditi najčešće na dva načina: decentralizovano (na čip karticu ili PC) i centralizovano (u bazu podataka, odnosno arhivu podataka/obrazaca).

Takođe, zbog promjena na tijelu nastalih tokom vremena potrebno je povremeno obnavljati obrazac da ne bi nastali problemi pri identifikaciji ili verifikaciji. Sam postupak registracije traje najviše desetak minuta, a kako kvaliteta registracije određuje i performanse autentifikacije, registracija se mora pažljivo implementirati i obaviti u pouzdanoj okolini.

### ***1.4.Identifikacija<sup>8</sup>***

Nakon registracije biometrijskih podataka u sistem, slijedi proces utvrđivanja identiteta osobe koja koristi biometrijski sistem pomoću ili metode identifikacije ili metode verifikacije. Za obje metode vrijedi podjela na 4 faze procesa: uzimanje uzorka, ekstrakcija obilježja, uspoređivanje i rezultat (podudaranje ili nepodudaranje). Proces identifikacije teče na slijedeći način:

<sup>7</sup> Kolar-Gregorić T.: *Kriminalistička identifikacija osoba*, Krimark 9, Zagreb 2002, str. 3.

<sup>8</sup> Ibid. str. 4.

nakon što je obavljen proces registracije biometrijskih podataka u sistem, osoba podnosi probni uzorak sistemu na identifikaciju. Sistem postavlja sebi pitanje: „Ko je ova osoba?“, te uspoređuje uzorak sa svim pohranjenim obrascima u sistemu, odnosno vrši usporedbu na principu 1:N. Postoje dva tipa sistema za identifikaciju, **zatvoreni i otvoreni**.

**Zatvoreni identifikacijski sistemi** rade na principu identifikacije osobe čiji su biometrijski podaci registrovani u bazi podataka sistema, te se traži podudaranje rezultata.

**Otvoreni identifikacijski sistemi** su dizajnirani tako da potvrđuju nepostojanje biometrijskog referentnog obrasca osobe koja se želi identifikovati, te se traži nepodudaranje rezultata. Usporedbom biometrijskih podataka osobe sa svim referentnim obrascima iz baze podataka osigurava se, da se ta osoba ne može korištenjem lažnih dokumenata registrovati pod više vlastitih identiteta.

### **1.5. Verifikacija<sup>9</sup>**

Nakon procesa registracije korisnik unosi svoj identitet u sistem (preko tipkovnice ili putem kartice). Sistem zatim uzima skenirani biometrijski uzorak, te generiše probni obrazac baziran na algoritmu proizvođača. Nakon toga vrši se uporedba na principu 1:1<sup>10</sup>, odnosno sistem uspoređuje probni obrazac, sa prije spremlijenim referentnim predloškom istog korisnika, te se traži podudaranje.

Verifikacijski sistemi mogu sadržavati od nekoliko milijuna registrovanih obrazaca, ali zbog činjenice da uvijek utvrđuju podudarnost s referentnim obrascom jedne osobe (što čine za manje od 1 sekunde) to im daje prednost pred identifikacijskim sistemima koji su znatno sporiji, kada je broj referentnih obrazaca u bazi podataka visok.

Međutim, jedan od nedostataka ove vrste sistema je taj što korisnik prvo unosi svoj identitet u sistem prije čega može doći do zaboravljanja lozinke ili gubitka kartice.

### **1.6. Prag odluke<sup>11</sup>**

Zbog prije spomenute unikatnosti svakog biometrijskog uzorka podudarnost nikada nije savršena, niti kod identifikacije niti kod verifikacije. Iz tog razloga se biometrijski sistemi konfigurišu tako, da donose odluke o podudarnosti ili nepodudarnosti, bazirano prema prije definisanom broju koji se naziva *prag odluke*, a koji ustanavljava stepen sličnosti između probnog i referentnog obrazca.

<sup>9</sup> Ibid. str. 4

<sup>10</sup> Ibid. str. 4.

<sup>11</sup> Ibid. str. 5.

Nakon usporedbe generiše se rezultat koji predstavlja stepen sličnosti, te se taj rezultat uspoređuje s pragom za donošenje odluke o podudarnosti ili nepodudarnosti. Ovisno o spremljenom iznosu praga kod sistema za identifikaciju ponekad nekoliko referentnih obrazaca odgovara probnom, a odluka se donosi prema boljem rezultatu.

## **2. BIOMETRIJSKA METODA IDENTIFIKACIJE OSOBA POMOĆU OTISKA PRSTA**

Identifikacija pomoću otiska prstiju<sup>12</sup> počinje da se primjenjuje u 19.-om vijeku, kada nekolicina naučnika publikuje radove na temu otiska prstiju. Međutim, početak ove metode u smislu kriminalne istrage, te identifikacije sumnjivih osoba dešava se 1892. g. kada argentinski službenik hrvatskih korijena Ivan Vučetić, putem otiska na mjestu zločina dokazuje krivnju sumnjivca u slučaju ubistva. Od tada je ova metoda napredovala, a dosadašnja istraživanja i pokusi govore da je identifikacija osoba pomoću otiska prstiju trenutno jedna od najpouzdanijih metoda identifikacije, a samim time i najrašireniji način provjere identiteta osobe.

Automatizovani sistemi su komercijalno dostupni još od 1970-ih, a još donedavno ova je metoda korišćena kao primarni dokaz na sudskim procesima u SAD-u. Fiziološki je otisk prsta konfiguracija *grebena* s porama koje dijele *doline*. Otisk prsta nastaje još pri razvoju embrija i ne mijenja se sa starošću, nego raste u svojem prvobitnom obliku i kad se završi rast osobe ostaje u svojoj veličini nepromijenjen. Još uvijek nisu pronađena dva identična otiska prsta, pa je prema tome opšte prihvaćena činjenica da je svaki otisk jedinstven za svakog pojedinca.

Danas postoje čitave baze podataka otiska prstiju koje se koriste uglavnom u kriminalnim istragama ili u najnovije doba - za bezbjednosnu kontrolu javnih objekata i službi. Najveća svjetska baza podataka otiska prstiju i kriminalne prošlosti je FBI-aev<sup>13</sup> IAFIS<sup>14</sup>, koji je u novije doba povezan i s drugim nacionalnim i internacionalnim službama, te sadrži preko 50 milijuna otiska prstiju i dosjeda, subjekata kriminalne prošlosti i oko 1.5 milijuna otiska prstiju civila.

<sup>12</sup> Pavišić, B, Modly, D, Veić, P., (2006), *Kriminalistika 1*, Golden Marketing-Tehnička knjiga , Zagreb,  
str. 159-180.

<sup>13</sup> FBI - Federal Bureau of Investigation - Federalni istražni biro

<sup>14</sup> IAFIS -Integrated Automated Fingerprint Identification System (Integrисани sistem  
automatske  
identifikacije otiska prsta

## **2.1.Klasifikacija otiska prstiju i tehnologija rada**

Morfologija otiska prsta povezana je sa specifičnim električnim i toplinskim značajima kože. To znači da svjetlost ili električni napon možemo koristiti za evidentiranje slike otiska prsta. Tehnologija prepoznavanja otiska vrši ekstrakciju obilježja iz kopije koju su napravili pojedini grebeni na vrhovima prstiju. Otisci mogu biti **ravni i rolani**.

*Ravni otisak* zaprima jedino pritisak centralnog dijela, između vrha prsta i prvog zgloba, brže ga je i lakše skenirati, dok *rolani otisak* zaprima grebene s obje strane prsta i ima veću površinu za identifikaciju.

Bez obzira na vrstu otiska uređaji za identifikaciju putem otiska prstiju, kao i svi drugi, imaju svoj *hardware-ski* i *software-ski* dio. Dok se pod *software-skim* dijelom prije svega misli na čitav niz algoritamskih metoda za evidentiranje značaja otiska prsta, glavni dio *hardware-skog* dijela je skener. Skener zaprima sliku otiska prsta, te je pojačava i konvertuje u predložak. Ovisno o tehnologiji koja se koristi, skeneri mogu biti:

- ***optički*** - (slika sa tamnim grebenima i bijelim dolinama se konvertuje u digitalni signal)
- ***poluprovodnički kapacitivni*** - (niz piksela mjeri varijacije u kapacitivnosti između senzora i prsta, te se taj kapacitet konvertuje u osmobilnu crno-bijelu sliku),
- ***poluprovodnički temperaturni*** - (mjeri razliku u temperaturi za vrijeme kreiranja digitalnog uzorka),
- ***poluprovodnički senzori električnog polja*** - (stvaraju električno polje i pomoću niza piksela mjeri varijacije u polju, kao posljedicu naboranosti kože prsta),
- ***ultrazvučni*** - (koristi zvukove visoke frekvencije, te mjeranjem akustične impedancije prsta uzima otisak).

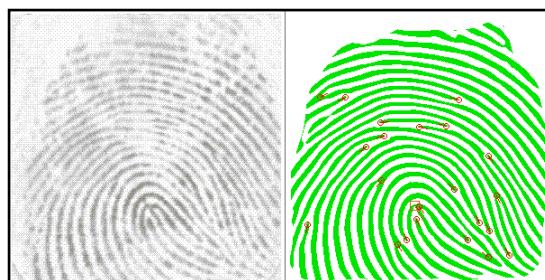
Ultrazvučni, iako potencijalno najprecizniji, nemaju široku primjenu nego se najčešće koristi i najstarija tehnologija – *optička*. Za vrijeme konvertovanja otiska prsta u digitalnu sliku zbog prljavštine, posjekotina, ožiljaka, suvih i mokrih ruku, nastaje *šum*, u obliku šara ili tačkica koji iskrivljuje sliku. Postupkom pojačavanja šum se redukuje, a definicija grebena i dolina se pojačava. Tek mali postotak populacije (npr. neki muzičari, penjači...) imaju oštećene otiske prstiju, međutim taj postotak je zanemariv i ne bi trebao predstavljati problem za identifikacijske sisteme u vazdušnom saobraćaju, koji koriste ovu metodu. Nakon što se dobije gotova digitalna slika otiska prsta izdvajaju se značajne karakteristike, koristeći neku od poznatih algoritamskih metoda.

Dvije su najraširenije metode identifikacije pomoću otiska prstiju: metoda prepoznavanja *uzorka grebena* i metoda temeljena na izvodu *lokalnih karakteristika – minucija* (tačke gdje se crte otiska granaju ili završavaju).

Prva je metoda prepoznavanja otiska prsta uspoređivanjem s drugim, već poznatim otiscima, međutim, takva identifikacija nije preporučljiva jer se zbog oštećenja na prstima i uvjetima skeniranja često ne dobija tačan rezultat. Kada se govori o algoritmima koji se temelje na minucijama, treba početi od toga da je otisak prsta sastavljen od grubih karakteristika kao što su *vitice*, *krakovi* i *zavijuci*, te od sitnih karakteristika (minucija), a to su prije svega *bifurkacije* (račvanja), *delta* (spajanja u obliku slova Y) i *završetci grebena*.

Otisci, ako gledamo cijelu površinu prsta, sadrže oko 100 minucija, ali sam skenirani otisak najčešće između 30 i 40. Karakteristike koje se bilježe za svaku od njih je položaj (koordinate), tip (bifurkacija, delta ili završetak) i usmjerenost (orientacija). Skup minucija daje uzorak za otiska prsta, a na kraju se dobija tablica sa specifičnim tačkama za svaki otisak prsta.

**Slika 2.** Primjer otiska prsta sa naznačenim karakteristikama



**Izvor:** National Science and Technology Council, Biometric Tehnology and Standards Overview

Prije kompjuterizacije, a da bi se olakšala obrada otisaka prstiju, otisci su klasifikovani prema opštim formacijama grebena, odnosno *globalnim karakteristikama* otiska. Poznata su 3 sistema klasifikacije: *Roscher-ov* (Njemačka i Japan), *Vucetich-ov* (Južna Amerika) i *Henry-ov* (Indija i zemlje engleskog govornog područja). Prema *Henry-evoj* klasifikaciji (još uvijek aktuelna) postoje 3 osnovna uzorka grebena (globalne karakteristike): *luk*, *petlja* i *spirala* (slika 3.).

Zahvaljujući elektronskom evidentiranju slika i algoritmima za raspoznavanje uzoraka, danas je postupak obrade i pohrane u potpunosti automatizovan, a vrlo često i standardizovan (najviše korišten je standard koji propisuje američki NIST). Nakon što je izvršena grupacija i klasifikacija otisaka postupak identifikacije pojednostavljen je teče na sljedeći način:

1. pretvaranje otiska u digitalni oblik i uklanjanje šuma,
2. ekstrakcija lokalnih karakteristika koju obavlja algoritam proizvođača,

3. filtriranje uzorka,
4. klasifikacija, odnosno razvrstavanje na podgrupe radi ubrzavanja procesa,
5. usporedba (s grupom iz baze podataka ili podacima s kartice) i
6. pokretanje aktivnosti (dozvola ili zabrana prolaza).

**Slika 3.** Primjeri glavnih tipova otiska: a) luk, b) spirala i c) petlja



Izvor: [www.dosi.zesoi.fer.hr](http://www.dosi.zesoi.fer.hr)

Male su razlike jedino između verifikacijskih i identifikacijskih sistema. Verifikacijski sistemi uspoređuju prvo susjednu i prvu sljedeću tačku, te ako su razlike male smatra se da se otisci podudaraju. Identifikacijski sistemi postupkom razvrstavanja, klasifikuju otiske prema njihovim globalnim karakteristikama, eliminijući tako ostale grupe, koje ne odgovaraju i zatim vrše uporedbu na principu 1:N.

## 2.2. Lažiranje otisaka prstiju

Jedan od potencijalno najvećih problema kada se radi o fingerprint tehnologiji<sup>15</sup> u bezbjednosti vazdušnog saobraćaja, je relativno laka mogućnost falsifikovanja otisaka prstiju, što bi moglo predstavljati metu za buduće napada,

<sup>15</sup>**Fingerprint tehnologija (eng. fingerprints)** - Otisak prsta ili dermatoglifi je trag koji ostavljuju trenja i pritisc

površine ljudskog prsta na ravnim podlogama. Oporavak djelomičnih otisaka s mjesta zločina važan je metod

forenzičke nauke . Vlaga i masnoća na prstu rezultiraju ostavljanje otisaka prstiju na površinama poput stakla ili

metaла. Namjerni prikazi cijelih otisaka prstiju mogu se dobiti tintom ili drugim tvarima koje se sa vrhova

rubova trenja na koži prenose na glatku površinu kao što je papir. Zapis o otiscima prstiju obično sadrže otiske

s jastučića na zadnjem zglobovu prstiju, mada službene kartice otiska prsta obično bilježe i dijelove donjih

zglobova prstiju. [https://bs.wikipedia.org/wiki/Otisak\\_prsta](https://bs.wikipedia.org/wiki/Otisak_prsta) - posjećeno 27. 09. 2021.

na ove sisteme u vazdušnim lukama. Kopija se može napraviti uz dobrovoljno sudjelovanje vlasnika ili bez nje - pomoću latentnih otisaka. Fingerprint tehnologija je, ako je uporedimo s drugim biometrijskim tehnologijama (dužica, slika lica...), podložnija mogućnosti pravljenja kopije bez znanja vlasnika.

Dobrovoljno je proces vrlo jednostavan – u toploj plastici ili vosku napravi se kalup, zatim iz njega i silikonski odljev. Bez znanja vlasnika ovaj proces je malo složeniji – otisak sa bilo koje glatke površine pokupi se, koristeći ljepljivu traku i grafitni prah. Otisak se skenira u visokoj rezoluciji, pročisti, te se zalijepi na materijal poput onog za matične ploče na kompjuteru i iz njega se izlije silikonski otisak.

Loša vijest za vazdušni saobraćaj je ta što je ova metoda, tzv. Matsumoto metoda, testirana na uređajima raznih proizvođača (Siemens, Sony, NEC...), te je zaključeno da je većinom uspješna bez obzira na vrstu senzora, te da danas nijedan od čitača nije u mogućnosti pouzdano razlikovati prst od dobro napravljene kopije, s toga proizvođači danas dosta pažnje posvećuju razvoju tehnologije bazirane na temperaturi, krvnom pritisku, pulsu ili provodljivosti kojoj to neće biti problem.

### **3. BIOMETRIJSKA METODA IDENTIFIKACIJE OSOBE POMOĆU LICA**

Lice je najvažniji dio čovjekovog vanjskog izgleda pomoću kojega se ljudi međusobno razlikuju. Metoda identifikacije pomoću lica temelji se na činjenici da svako lice sadrži jedinstven skup karakteristika koje je moguće izmjeriti, te uporediti. Međutim, lice nije u toj mjeri jedinstveno kao neka druga fiziološka obilježja, (otisci prstiju, dužica...) i tokom godina se znatno mijenja, pa je i stepen pouzdanosti nešto niži, no, ako se koristi u kombinaciji s drugim tehnologijama dobija se jedan novi stepen pouzdanosti identifikacije što ovu tehnologiju čini konkurentnom u domenu bezbjednosti. Automatizovani sistem prepoznavanja lica relativno je nov koncept u biometrijskoj tehnologiji.

Rani, polu-automatizovani sistemi razvijeni su u 60-ima, a glavno obilježje im je bilo to da je administrator locirao karakteristike na licu (oci, uši, nos) koje su se zatim upoređivale sa zajedničkim referentnim podacima. U 70-ima naučnici Goldstein, Harmon i Lesk upotrijebili su 21 specifični subjektivni marker kao što su boja kose i debljina usana za automatizaciju sistema, međutim, mjerena i lokalizacija su i dalje vršeni ručno.

Svojevrsna prekretnica se dešava 1988. g. kada naučnici Kirby i Sirovich uvode načelo analize komponenti - standardnu tehniku linearne algebre koja je pokazala da je potrebno manje od 100 vrijednosti za precizno kodiranje prikladno postavljene i normalizovne slike lica. Još jedan značajan pomak se dešava 1991. kada naučnici Turk i Pentland, s američkog MIT-a, uvode metodu tzv.

svojstvenih lica, otkriće koje je omogućilo razvoj pouzdanih automatizovanih sistema prepoznavanja lica u stvarnom vremenu.

### **3.1. Analiza značaja lica i tehnologija rada**

Tehnologija prepoznavanja lica podrazumijeva identifikaciju pomoću analize crta lica koje se ne mijenjaju tokom godina (gornje linije očnih šupljina, dijelovi oko jagodične kosti i usta...). Ova tehnologija može funkcionisati na način da upoređuje živi uzorak lica s pohranjenim uzorkom ili da uporedbu vrši pomoću digitalne fotografije iz pasoša. Inače, prepoznavanje lica koristi se i u identifikacijskim i u verifikacijskim sistemima. Kod procesa prepoznavanja lica, zahtjeva se prije svega kontakt sa skenerom tj. kamerom, za uzimanje uzorka, stoga se prilikom implementacije ovih sistema može koristiti i već postojeća nadzorna oprema.

Ova činjenica čini ovu tehnologiju jedinstvenom budući da je ovo jedina biometrija koja se može koristiti osim za identifikaciju i za nadzor i praćenje. I ovdje vrijedi faza registracije biometrijski podataka prije identifikacije. Idealno bi bilo uzeti više fotografija iz više uglova radi bolje efikasnosti. Na ljudskom licu postoji oko 80 ključnih detalja: razmak očiju, širina nosa, dubina očnih udubljenja, jagodice, vilica, brada, itd. Ti ključni detalji se mjere (najčešće samo njih dvadesetak), te se formira numerički digitalni kod koji predstavlja lice u bazi podataka.

Proces identifikacije podijeljen je u faze:

1. **faza detekcije** (software pretragom niske rezolucije traži lice u polju vidljivosti. Kada se detektira oblik ljudske glave software prebacuje kameru na režim rada s visokom rezolucijom.),
2. **faza podešavanja** (određivanje pozicije, veličine i orientacije glave, te pretvaranje 3D prikaza glave u 2D ne-frontalnu sliku i zatim u 2D frontalnu),
3. **faza kodiranja** (statička tehnika korekcije ili umanjivanja razlika u licu istog čovjeka na različitim slikama),
4. **faza kodiranja** (mjerjenje i pretvaranje 2D frontalne slike u jedinstven digitalni kod za uporedbu.) i
5. **faza komparacije**

Dva su glavna pristupa problemu prepoznavanja lica: *geometrijski* (baziran na obilježjima) i *fotometrijski* (baziran na pogledu). Prvi, poznat i kao analiza lokalnih obilježja (LFA) koristi desetke slika za stvaranje uzorka. Svaka slika sadrži specifične tačke, a njihovim preklapanjem dobivamo topografsku sliku lica sa udaljenostima između tačaka. Problem kod ove metode je što bilo koja promjena u izrazu lica može biti shvaćena kao specifična tačka što opet rezultuje neuspjelom identifikacijom.

Druga metoda, poznata pod nazivom *eigenface* ili svojstveno lice (slika 4.), danas je glavna metoda ove tehnologije i najviše je u upotrebi. *Eigenface*

*sistem za prepoznavanje* sakuplja velik broj slika lica u bazu. Sistem kreira niz svojstvenih lica kombinacijom svih slika iz baze, te usporedbom zajedničkih karakteristika i različitosti među grupama slika lica pojedinaca. Svojstvena lica koje generiše sistem prikazuju se kao dvodimenzionalni niz svjetlo-tamnih područja u određenom uzorku.

Kada se lice prezentuje na identifikaciju, prvo se lociraju oči koje služe kao referentna točka da bi se locirala glava i standardizovala njena veličina. Sistem se potom usredotočuje jedino na lice, otklanjajući varijacije u svjetlosti i kontrastu koje uzrokuju okolina i kamere. Program zatim uspoređuje karakteristike živog *eigenface uzorka* sa onima u bazi i određuje stepen podudaranja, te ako je isti dovoljan – sistem prepoznaće i prihvata lice. Bilo koja osoba se može identifikovati uz pomoć 100-150 svojstvenih lica.

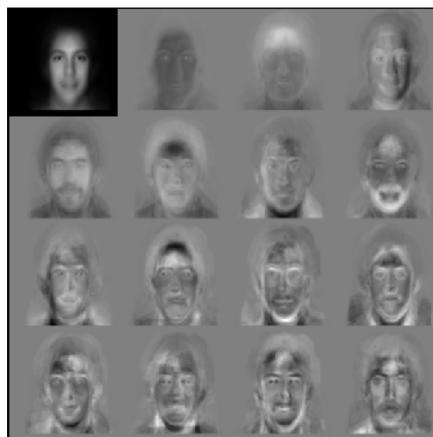
Do danas su razvijeni i mnogi algoritmi neophodni za funkcionisanje ovih sistema od kojih su tri najvažnija i najčešće spominjana:

- analiza glavnih komponenti (PCA),
- analiza linearne razlike (LDA),
- podudaranje uz pomoć elastičnog grupnog grafa (EBGM).

Kod PCA metode misli se prije svega na upotrebu svojstvenih lica, tehnika kojoj su začetnici bili *Kirby i Sirovich*. Kod ove tehnike tzv. *sondne i galerijske*<sup>16</sup> slike moraju biti iste veličine, normalizovane, što znači poravnanje očiju i usta subjekata unutar slike. PCA pristup zatim redukuje dimenzije podataka, te prikazuje najefikasniju niskodimenzionalnu strukturu facialnih uzoraka. Ova redukcija dimenzija otklanja neupotrebljive informacije i precizno raščlanjuje facialnu strukturu na pravokutne (nepovezane) komponente (svojstvena lica). Svaka slika se može prikazati kao vektor obilježja svojstvenih lica i koji su pohranjeni u jednodimenzionalnoj mreži. Srodna slika se upoređuje sa slikom iz galerije mjeranjem udaljenosti između pojedinačnih vektora obilježja. PCA zahtjeva punu frontalnu prezentaciju lica, u suprotnom će rezultati identifikacije biti slabi. Prednost ove tehnike je u tome što se podaci za identifikaciju redukuju na 1/1000 prezentovanih podataka.

<sup>16</sup> Misli se na živi uzorak za identifikaciju i slike pohranjene u bazi za uporedbu.

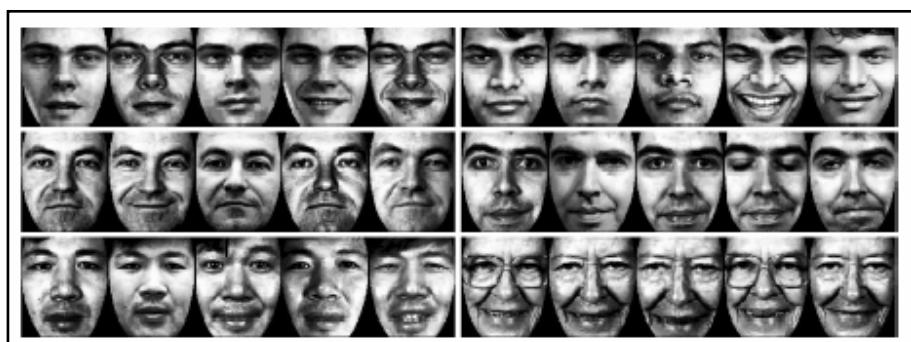
**Slika 4.** Standardna svojstvena lica – eigenfaces iz kojih se dobijaju vektori obilježja



**Izvor:** National Science & Technology Council, *Biometrics Fundation Documents*, Biometric Overview

LDA je statistički pristup klasifikacije uzoraka nepoznatog razreda baziran prema *istreniranim* uzorcima poznatih razreda. Cilj ove tehnike je maksimizovati međuklasnu i minimizovati unutarklasnu različitost. Na slici 5. svaki blok slika predstavlja razred ili klasu; razlike među razredima su velike, ali unutar svakog razreda razlike su male. Problem kod ove tehnike se javlja kod analize visokodimenzionalnih falijalnih podataka – u usporedbi s dimenzionalnošću prostora relativno je mali broj istreniranih uzoraka za usporedbu.

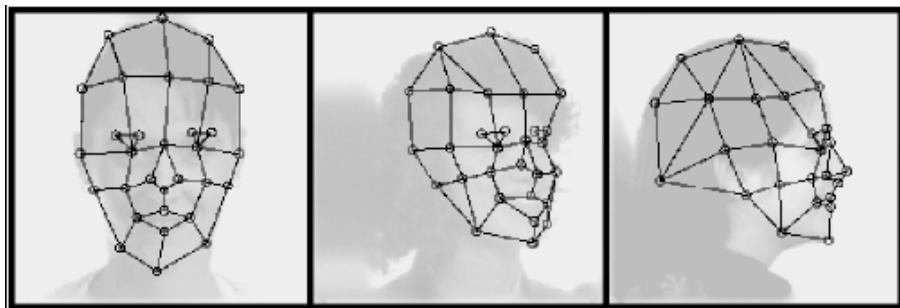
**Slika 5.** Primjer šest razreda (klasa) koristeći LDA metodu (algoritme)



**Izvor:** National Science & Technology Council, *Biometrics Fundation Documents*, Biometric Overview

EBGM metoda oslanja se na koncept da stvarne slike lica imaju podosta nelinearnih karakteristika koje nisu zahvaćene metodama linearne analize spomenutim prije, kao što su varijacije u osvjetljenju, položaju glave ili izrazu lica. Inače, ova biološki bazirana metoda upotrebe *Gaborovih filtera* je proces koji se obavlja u vizualnom kontekstu viših sisara. *Gaborova valna transformacija* kreira dinamičku arhitektonsku vezu koja projicira lice na elastičnu mrežu.

**Slika 6.** Projekcija elastične mreže na lice kod EBGM metode



**Izvor:** National Science & Technology Council, *Biometric Fundation Documents*, Biometric Overview

*Gaborova amplituda* je čvorište na elastičnoj mreži, označena krugovima na slici 6, koja opisuje ponašanje slike (oblika) oko zadatog piksela. Ona predstavlja savijanje slike uz pomoć Gaborovog filtera, koji se koristi za detekciju oblika i ekstrakciju obilježja za vrijeme procesuiranja slike. Prepoznavanje se bazira na sličnosti odgovora Gaborovog filtera kod svakog *Gaborovog čvora*. Problem kod ove metode je zahtjev za preciznom lokalizacijom graničnog orientira, što se može postići kombinacijom PCA i LDA metode.

### 3.2.3D prepoznavanje lica

Najnoviji pravac u kojem se kreće razvoj nove generacije biometrije je 3D prepoznavanje lica. U decembru 2004. g. američko Ministarstvo obrane u saradnji sa kompanijama Unisys i A4Vision uložili su 700.000 \$ u projekt 3D sistema za prepoznavanje lica. 2005. godine In-Q-Tel, grupa koju podupire CIA (!) u saradnji s Motorola-om ulaže 6 milijuna \$ u software i opremu za 3D prepoznavanje lica kompanije A4Vision. Najveći problemi kod 2D identifikacije, kao što je već naglašeno, prije svega se odnose na nemogućnost kompenzacije kretanja i položaja osobe, te svjetlosnih uslova u kojima se obavlja identifikacija.

3D prepoznavanje koristi se obilježjima lubanjske strukture gdje je su kruto tkivo ili kosti najvidljiviji (zakriviljenja očnih šupljina, nos, brada) i koji se ne mijenjaju tokom vremena. 3D identifikacija predstavlja metodu dubinskog mjerjenja gdje se facialne krivulje i kutovi mjere na sub-milimetarskoj razini. Na preciznost ovih sistema ne utiče svjetlo, položaj i kretanje, te se mjerjenje može obavljati čak i u mraku–noću, zbog upotrebe približno infracrvenih svjetlosnih projektorova. Prepoznavanje je moguće gotovo i pod 90° i nije potrebna saradnja osobe, koja se želi identifikovati.

Problem se javlja kod usporedbe 3D uzoraka s 2D slikama iz baza podataka, međutim, A4Vision je razvio algoritme za prekrivanje 2D slika, otklanjajući nedostatke 2D baza podataka, stvarajući 3D predloške. Budući da se za uzimanje uzoraka, koriste raspoređene 3D kamere, uska je veza između njihove kvalitete i mogućnosti sistema<sup>17</sup>. Unatoč nespornoj kvaliteti i znatnom napretku u razvoju ove vrste biometrije ostaje otvoreno pitanje interesa tako moćnih organizacija kao što je Central Intelligence Agency-CIA<sup>18</sup>, moralno-pravna pitanja u bližoj ili daljoj budućnosti, te moguća zloupotreba ovih sistema i ugrožavanja osnovnih ljudskih prava.

### ***3.3. Primjena tehnologije identifikacije pomoću lica***

Iako trenutno najnepouzdanija, tehnologija identifikacije osoba pomoću lica nalazi svoju primjenu u nekim od najvažnijih svjetskih vazdušnih luka. Razlozi su kod svih isti – zbog činjenice da se osobni dokumenti, pa i kontrola ulaza u neke države već dugo vremena obavlja primarno uzimanjem fotografija, ljudi ove sisteme smatraju izrazito prihvatljivim. Vazdušna luka u Sydney-u je prva u svijetu uvela ove sisteme sa ciljem ubrzavanja kontrole pasoša i pojačavanja sigurnosti. 1.2 milijuna \$ vrijedni SmartGate kiosci imaju mogućnost skeniranja fotografije na pasošu i elektronskog upoređivanja s licem osobe koja drži pasoš. SmartGate sistemi su se dokazali kao visoko precizni za vrijeme testiranja, te su zainteresovali i druge zemlje.

Berlinska vazdušna luka prva u Evropi je uvela i uvodi sisteme za prepoznavanje lica pod nazivom Zn-Face, sistemi se koriste za osiguranje osjetljivih područja vazdušne luke pohranjivanjem podataka registrovanog osoblja na smart karticu, sa već poznatim postupkom identifikacije i kontrole pristupa. Zn-Face omogućava višeslojna prava pristupa za svakog uposlenika, te nadogradnju i poboljšanje drugih sistema pri čemu sam sistem radi potpuno nezavisno i bez mana.

Osim svih standardnih prednosti koje ovi sistemi nude, još jedna od zanimljivih i korisnih pojedinosti je tzv. optička okretaljka koja pasivno broji osobe koje prolaze kroz vrata na kojima im je odobren pristup. Osoblje mora

<sup>17</sup> Radmilović, Ž., (2008), *Biometrijska identifikacija*, Zagreb, str. 172.

<sup>18</sup> CIA - centralna Istražna Agencija

ulaziti pojedinačno, te se svaki prolaz registruje. Ovakvi sistemi se nalaze na vazdušnoj luci u Thunder Bay-u prvoj kanadskoj vazdušnoj luci koja je usvojila sisteme za prepoznavanje lica.

#### **4. BIOMETRIJSKA METODA IDENTIFIKACIJE OSOBA POMOĆU DUŽICE**

Biometrijska identifikacija osoba pomoću dužice predstavlja proces analize nasumičnih uzoraka dužice ljudskog oka, jedna je od najnovijih i najsigurnijih metoda identifikacije danas. Ovu metodu je iznimno teško prevariti, uzorak se relativno lako izuzima s fotografije, a šanse da dvije osobe imaju isti uzorak na dužici gotovo ne postoje.

1936. godine oftamolog Frank Burch predstavlja koncept korištenja uzoraka dužice za identifikaciju osobe. Ideju prepoznavanja dužice prvi su patentirali oftamolozi Alan Safir i Leonard Flom 1987. g., ali nisu znali kako tu ideju da računarski implementuju sve dok fizičar i računarski vizionar John Daugman sa sveučilišta u Cambridge-u, nije napravio prvi i najefikasniji algoritam za identifikaciju pomoću dužice.

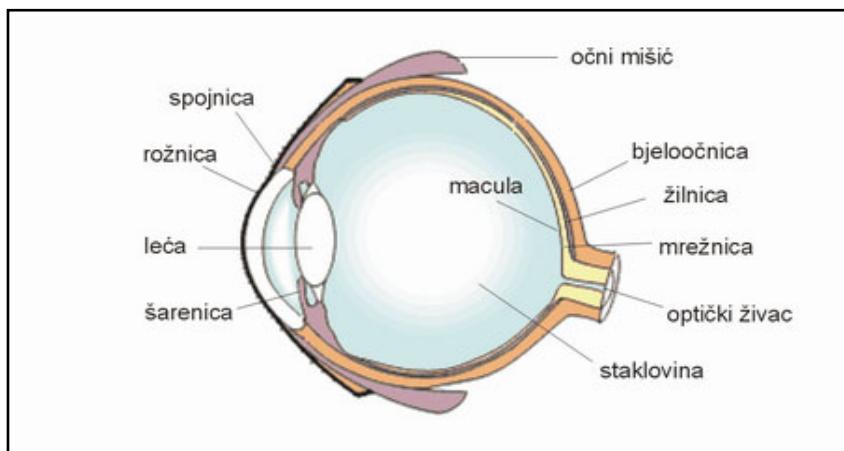
Daugman je svoju ideju patentirao 1994. g. i danas se većina istraživanja na ovom području temelji na njegovim postavkama. Od 1995. g. su na tržištu dostupni prvi komercijalni sistemi, a Daugmanov algoritam je od 2006. g. osnova svih sistema koji se koriste metodom identifikacije osoba pomoću dužice.

##### ***4.1. Analiza karakteristika oka i tehnologija rada***

Dužica je unutrašnji organ oka – najvažnijeg ljudskog osjetila, nalazi se u prednjem dijelu oka, ispred samog sočiva i jedini je unutrašnji organ kod čovjeka vidljiv izvana. Dužica je mišić unutar oka koji reguliše veličinu zjenice, odnosno količinu svjetla koje dopire u oko<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Krmpotić-Nemanić, J.: (1980), *Anatomski atlas*, Jugoslovenska medicinska naklada, Zagreb, str. 358.

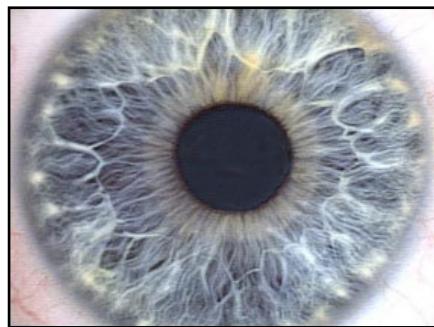
**Slika.7. Presjek oka**



**Izvor:** [www.optika - moni.com](http://www.optika-monim.com)

Osim mišića za kontrolu širine zjenice dužica se sastoji i od *kromatofora* i *melanocita*, te pigmenta. Rezultat kombinacije svega toga je niz linija i uzoraka koji svakoj dužici daje jedinstven izgled<sup>20</sup>.

**Slika 8. Izgled dužice ljudskog oka**



**Izvor:** [www.accessexcellence.org](http://www.accessexcellence.org)

Na dužici se nalazi oko 200 tačaka za identifikaciju, a uzimanje uzorka se vrši skeniranjem sa udaljenosti od 10 cm do 100 m. Razlog tome je refleksija svjetla koja nastaje kao posljedica vlažne i prozirne opne iznad dužice. Za uzimanje se koriste visokokvalitetne digitalne CCD kamere. Jedna od negativnih strana je ta, što nekim ljudima jednostavno nije ugodn bilo kakav pa i svjetlosni

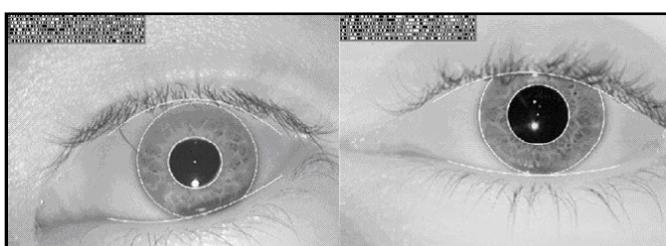
<sup>20</sup> Ibid. str. 359.

kontakt s okom. Uređaj najčešće glasovno navodi korisnika na pozicioniranje i u pravom trenutku uzima uzorak.

Današnji sistemi koriste prvo infracrveno svjetlo za osvjetljenje dužice i izdvajanje karakterističnih detalja dužice a da pri tome ne štete oku niti uzrokuju nelagodu subjektu na identifikaciji, a potom i vidljivu svjetlost (kako bi se osiguralo da je predstavljeno oko ono od živog subjekta). Slike ne moraju biti velike razlučivosti, otprilike 480 x 640 piksela, te imaju paletu od 256 sivih nijansi što je jedna od prednosti ove metode jer takva oprema nije skupa. Za dobro prepoznavanje, radius dužice trebao bi iznositi oko 70 piksela. Nakon uzimanja uzorka potrebno je sa slike izdvojiti samu dužicu budući da na identifikaciju utiču kapci, trepavice i ostali strani elementi (šum). Potrebno je pronaći središte zjenice i središte dužice koji se najčešće ne nalaze na istom mjestu, te radijuse zjeničnog i vanjskog ruba dužice<sup>21</sup>.

Za pronalaženje radiusa i središta koristi se *Daugmanov integracijsko-diferencijalni operator*. Kada se ovi elementi pronađu, sličan postupak se provodi i za pronalaženje očnih kapaka. Slike na kojima se vidi manje od 40-50 % dužice smatraju se neupotrebљivima. Nakon što se dobije slika dužice i izdvoje nepotrebna područja slika se transformiše u koordinatni sistem čime se postiže efekt da na prepoznavanje ne utiče veličina zjenice i same slike.

**Slika 9. Lokalizacija zjenice i dužice**



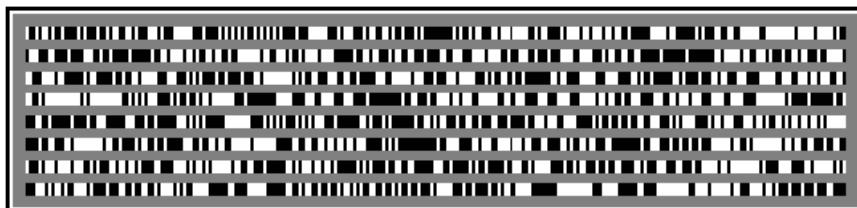
**Izvor:** National Science & Technology Council, *Biometrics Fundation Documents*, Biometric Overview

Za dobijanje tzv. *potpisa* ili *koda dužice* koriste se *dvodimenzionalni Gaborovi valni filteri* pomoću kojih se struktura dužice prikazuje kao niz vektora u kompleksnoj ravnini. Iz tih vektora se dobijaju 4 parametra: veličina, orijentacija i dvije pozicijske koordinate. Te vektorske karakteristike strukture dužice mogu se dobiti pomoću samo 256 bita, plus kontrolni bitovi (zbog

<sup>21</sup> Zjenica nema stalno kružni oblik i veličina joj se mijenja, a razlika u središtima dužice i zjenice iznosi i do 20%.

mogućih smetnji ili slike lošije kvalitete). Kada se dobije potpis dužice upoređuje se s potpisima u bazi podataka i to jako velikom brzinom – do 1.000.000 uzoraka iz baze po sekundi.

**Slika 10.** IrisCode® - potpis dužice



**Izvor:** National Science & Technology Council, *Biometrics Fundation Documents*, Biometric Overview

Upoređivanje se radi tzv. *testom statističke nezavisnosti*. Svaki potpis dužice generisan iz bilo kojeg oka će proći na testu statističke nezavisnosti sa potpisom dužice bilo kog drugog oka. Za dobivanje rezultata na testu statističke nezavisnosti koristi se Hamming-ova<sup>22</sup> udaljenost. Ako Hamming-ova udaljenost pokaže da je manje od 1/3 bitova potpisa različito potpis pada na testu indicirajući da potpisi potječu od iste dužice. Prema tome, ključni koncept prepoznavanja dužice je, pad na testu statističke nezavisnosti.

#### **4.2.Nezavisna testiranja i vrijednosti grešaka**

Iz razloga što se dužica ne mijenja tokom godina i što ju je gotovo nemoguće krivotvoriti ovo je jedna od najpouzdanijih metoda identifikacije danas. Sistemi za prepoznavanje dužice ne mogu se prevariti nošenjem kontaktnih sočiva jer postoje algoritmi pomoću kojih se jasno vidi nosi li osoba sočiva ili ne. Stakleno oko ili pravo oko odstranjeno sa čovjeka, takođe ne mogu služiti za prevaru jer se na njima zjenica ne miče, dok je kod živog oka podložna stalnim kontrakcijama i širenju. Nemogućnost prevare ovih sistema očituje se prije svega zbog izrazito skupe opreme, ali i zbog činjenice da je potrebna saradnja osobe čiji se uzorak želi kopirati.

Godine 2005. američki NIST izvršio je prvu otvorenu nezavisnu procjenu tehnologije prepoznavanja dužice za masovnu upotrebu, pod nazivom ICE

<sup>22</sup> Hammingova udaljenost - je imenovana po Richardu Hammingu, koji ju je uveo u svom fundamentalnom radu

o kodovima detekcije i ispravljanja grešaka.

2005<sup>23</sup>. Procjena je vršena prema modelu Face Recognition Vendor Test - FRVT<sup>24</sup> 2006. g., a sudjelovalo je 9 proizvođača iz 6 zemalja sa svojih 15 algoritama, te razne vladine i nevladine organizacije (FBI, DHS). Ciljevi ove procjene su bili omogućiti razvoj tehnologije prepoznavanja dužice i procijeniti trenutni status iste uz jednaku zastupljenost svih sudionika. Rezultati su bili najbolji što se tiče biometrije uopšte do tada. FAR odnosno FMR idu gotovo do nevjerojatnih 0% (0,0001 i manje) dok je FNMR ~ 1%. Ovako visoka pouzdanost ide u veliku korist implementaciji ove vrste biometrijske tehnologije u vazdušnom saobraćaju na svjetskoj razini.

#### **4.3. Primjena tehnologije prepoznavanja dužice**

Svakako najbolji primjer primjene ove vrste tehnologije su Ujedinjeni Arapski Emirati. Naime, svih 17 pomorskih, kopnenih i vazdušnih luka, ulaza u zemlju od 2003. g. su osigurani sistemima prepoznavanja dužice i to je najveća takva primjena danas u svijetu. Svaki dan se izvrši oko 7.000 skeniranja, do sada ih je izvršeno preko 10 milijuna, a uhapšeno je oko 70.000 osoba s liste sumnjivih. Biometrija je postala ključni element identifikacijskih sistema policijskih i bezbjednosnih službi u cijelom svijetu, pri čemu je za istaknuti najveća baza otisaka prstiju na svijetu IAFIS. Kod sistema s velikim bazama podataka verifikacijski sistemi zbog znatno veće brzine rada imaju prednost pred identifikacijskim sistemima što je od važnosti za protočnost na terminalima koji će se u budućnosti koristiti biometrijom. Niske vrijednosti pogrešaka ovih sistema garantuju visoku pouzdanost pri identifikaciji ili verifikaciji. Vrijednosti pogrešaka i vremena potrebnog za pojedine radnje vezane uz biometrijske sisteme u stvarnim uvjetima nešto su veća nego što propisuju proizvođači ili što pokazuju nezavisna testiranja, čemu se treba posvetiti više pažnje u budućnosti. Investicije i kapitalna ulaganja u biometriju dostigli su vrtoglave cifre gotovo preko noći, pa se danas govori o multibilijunskom tržištu biometrijskom tehnologijom.

Nezavisna testiranja garantuju kvalitetno tržište biometrijskom tehnologijom. Podizanje razine pouzdanosti i efikasnosti biometrijskih sistema postiže se na nekoliko načina: kombinacijom s osobnim predmetima (smart kartice, biometrijski pasoši...) dobija se nova razina kvalitete identifikacije, biometrija sama za sebe ne može funkcionsati ni egzistirati, stoga mora biti upotpunjena kvalitetnim i osposobljenim kadrovskim sistemom i bezbjednosnim osobljem, te unapređenim sistemima kontrole putnika i prtljage (CAPPs, poboljšani rendgenski sistemi, detekcija hemijskih tragova...), internacionalna, regionalna i međusektorska kooperacija i saradnja službi, od iznimne je važnosti

<sup>23</sup> <https://www.nist.gov/programs-projects>, posjećeno dana 02. 11. 2021. g.

<sup>24</sup> Face Recognition Vendor Test (FRVT) - Test dobavljača prepoznavanja lica

za efikasnost provjere putnika i izdvajanja sumnjivih i traženih osoba, razina efikasnosti biometrijskih sistema i bezbjednosnog menadžmenta mora biti kontrolisana kroz redovne i temeljite ICAO<sup>25</sup> programe provjere i nadzora.

## 5. BIOMETRIJSKI PASOŠI

Biometrijski podaci pohranjeni u ličnim dokumentima nisu novost. Brazil, još od početka 20-og vijeka koristi lične karte/iskaznice sa biometrijskim podacima vlasnika. Podaci su pohranjeni u 2D bar kodu, na ličnoj karti/iskaznici i sastoje se od fotografije u boji, vlastoručnog potpisa, dva otiska prsta i drugih osobnih podataka. Brazil je i prva država koja je započela i s primjenom biometrijskih pasoša, koji sadrže fotografiju, potpis, i 10 otisaka prstiju. Danas većina svjetskih država primjenjuje biometrijske pasoše. Zemlje Evropske Unije (EU), su dogovor o uvođenju biometrijskih pasoša donijele 2004. godine, a od 2006. dostupne su svim članicama. Njemačka je prva zemlja u Evropi koja je uvela biometrijske pasoše za svoje građane. Pasoši pod nazivom *ePass* sadrže digitalnu fotografiju i dva otiska prsta. Osim digitalne slike za prepoznavanje lica za pohranu podataka upotrebljava se čip najčešće dovoljno velik za dodatne podatke koji bi se mogli pohraniti u budućnosti.

Neizostavno i ovdje su se javili problemi. Njemački stručnjak za elektronsku bezbjednost *Lukas Grünwald*<sup>26</sup> obavijestio je sudionike jedne konferencije o bezbjednosti u Las Vegas-u da je uspio za dva tjedna klonirati čip njemačkog pasoša, te podatke prebaciti u kopiju pri čemu se poslužio standardima koji su objavljeni na web stranici ICAO-a. Ista metoda bila bi djelotvorna i na pasošima drugih zemalja jer svi sadrže standarde ICAO-a.

Problem se javio, jer podaci pohranjeni na čipu nisu enkriptovani, pa ih može pročitati svako ko želi, a posjeduje opremu i znanje. Sami podati su ipak dobro zaštićeni i ne mogu se mijenjati, a da to pri kontroli pasoša ne bude uočeno. Mnoge zemlje izrazile su zabrinutost, a stručnjaci za razvoj biometrijskih pasoša i ICAO ovome će morati posvetiti više pažnje da se otklone nastali problemi, iz bezbjednosnih razloga.

<sup>25</sup> International Civil Aviation Organization ICAO – Organizacija međunarodnog civilnog vazduhoplovstva,

osnovana 1947 sa sjedištem u Montreal, Canada.

<sup>26</sup> <https://www.it-zoom.de//it-director - intervju - posjećeno 10. 11. 2021. g.>

## ZAKLJUČAK

Razvoj biometrije naročito je porastao poslije terorističkih napada u Americi, 11. septembra 2001. g. kada su poostrene kontrole na aerodromima i kada se javila potreba da se iz mase izdvoje potencijalni teroristi. Kako raste potreba za višim nivoima bezbjednosti, tako su i biometrijski sistemi sve manji, precizniji, pouzdaniji i brži, nalaze sve veću primjenu u svim djelatnostima gdje je neophodno nedvosmisleno utvrditi ili potvrditi identitet osobe. Ljudski faktor i dalje predstavlja osnovnu „rupu“ u bezbjednosti brojnih sistema: nemaštovite lozinke u vidu datuma rođenja, lozinke zaljepljene na papiru sa donje strane tastature, PIN-ovi na ceduljicama u novčanicima i sl. Biometrija eliminiše potrebu za pamćenjem lozinki, jer smo lozinka mi sami. Ono što je nekada predstavljalo osnovni trik u naučnofantastičnim filmovima, danas postaje uobičajena slika u državnim institucijama, na aerodromima tehnološko naprednog Zapada, a odskora i kod nas.

Svaka od tri navedene vrste biometrije ima svoje prednosti i nedostatke, iako se prepoznavanje dužice pokazalo kao najefikasnije, ali i najskuplje za instalaciju, što mogu priuštiti samo najbogatiji, sistemi za prepoznavanje lica nisu još dostigli razinu pouzdanosti da bi mogli funkcionsati zasebno, stoga dok ne dostignu zrelost za kvalitetnu upotrebu egzistiraju samo kao podrška drugim biometrijskim sistemima i bezbjednosnim metodama. Ni jedna od biometrijskih tehnologija, trenutno se nije pokazala bez greške u stvarnim uslovima.

Vrijednosti grešaka i vremena potrebnog za obavljanje pojedinih radnji, nešto su veće nego što propisuju proizvođači ili što pokazuju nezavisna testiranja, zato bi te nedostatke u budućnosti trebalo otkloniti da bi se naišlo na odobravanje od strane putnika.

Budući da je biometrijska tehnologija najuže povezana interakcijom čovjek-mašina, odnosno dugoročnom pohranom najosobnijih podataka, od iznimne važnosti je usaglašavanje državno-pravnih sa sociološko-etičkim aspektima, te izučavanje samih korisnika, odnosno građanstva i upoznavanje s ukupnom problematikom i procedurama. Iz istog razloga postoji opravdani strah građana zbog interesa i izravne umiješanosti vlada i bezbjednosnih službi (CIA) u razvoju i implementaciju ove tehnologije.

Biometrija je okrenuta strogo ka budućnosti, ima potencijal promijeniti sliku društva. Na odgovornima je da odrede na koji način.

## LITERATURA:

- Agree Philip Edward,( 2003) *Your face is not bar code*, Uniiversity of California, Los Angeles,
- Kolar Gregorić Tatjana, (2002), *Kriminalistička identifikacija osoba*, Krimark 9, Zagreb,
- Krmpotić Nemanić Jelena, (1980), *Anatomski atlas (svezak 1)*, Jugoslovenska medicinska naklada Zagreb.
- Pavišić Berislav, Modly Duško, Veić Petar, (2006), *Kriminalistika 1*, Golden Marketing – Tehnička Knjiga, Zagreb.
- Radmilović Želimir, (2008), *Biometrijska identifikacija*, Zagreb Polic. sigur. (Zagreb), godina 17. (2008), broj 3-4, str. 159-180.
- Subotić Oliver (2007), *Biometrijski sistemi identifikacije (kritička studija)*,Institut za političke studije, Beograd,
- Turk, A. Matthew Pentland P.Alex, (1991), *Face recognition using-eigenfaces*, Massachussets Institute of Technology

## Internetski izvori:

- <https://sr.wikipedia.org> Biometrija
- <https://www.it-zoom.de//it-director>
- <https://researchers.a-star.edu.sg>
- <https://www.nise.gov/programs-projects>
- [www.accessexcellence.org](http://www.accessexcellence.org)
- [www.optika - moni.com](http://www.optika - moni.com)
- [www.dosi.zesoi.fer.hr](http://www.dosi.zesoi.fer.hr)
- [www/beingfirst.com/meet-our-team/linda](http://www/beingfirst.com/meet-our-team/linda)
- [www.forensis-evidence.com /site/ID/ID/bertillion. html](http://www.forensis-evidence.com /site/ID/ID/bertillion. html)

## Korišćeni stručni časopisi:

- Security and safety audits", Icao Journal, br. 6, 2002.
- Biometrics National Test Center, "Collected works 1997 – 2000", San Jose State University, august 2000.
- "Biometrics for Airport Access Control" – Guidance Package, 30. 9. 2005.
- National Science and Technology Council, "Biometrics Technology and Standards Overview"X
- National Science and Technology Coucil, "Biometrics Fundation Documents"
- Rick Smith, Ph.D., CISSP, "The Biometric Dilemma", 28.10.2001.

## ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЈАВНЕ УПРАВЕ БРЧКО ДИСТРИКТА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

### Сажетак

Брчко дистрикт БиХ је званично успостављен 8. марта 2000. године, годину дана након доношења коначне одлуке арбитражног трибунала за спор око међуентитетске границе у области Брчког, пошто је након потписивања Дејтонског споразума област Брчког била предмет међуентитетског спора. Дистрикт Брчко је проглашен на цијелој територији предратне општине Брчко, од које је по Дејтонском споразуму 48% припало Републици Српској, а 52% Федерацији БиХ. Брчко дистрикт БиХ је јединица локалне самоуправе која је под суверенитетом БиХ. Као засебна јединица локалне самоуправе у Босни и Херцеговини, Брчко дистрикт БиХ се заснива на подјели власти на законодавну, судску и извршну власт. У овом раду ће бити извршен и осврт на негативан рад и критику јавне управе Брчко дистрикта БиХ, као и на то шта би требало побољшати у раду како јавне управе у цјелости тако и на нижим нивоима јавне управе.

**Кључне ријечи:** јавна управа, правни положај, Брчко дистрикт БиХ, локална самоуправа, арбитража и функционисање.

### Abstract

Brcko District of Bosnia and Herzegovina was officially established on 8<sup>th</sup> March 2000, one year after reaching of the final award by the Arbitral Tribunal for Dispute over Inter-Entity Boundary in Brcko Area, considering that after signing of the Dayton Agreement Brcko area remained the subject of Inter-Entity Dispute. The Brcko District was declared on the entire territory of the pre-war Brcko municipality, of which, according to the Dayton Agreement, 48% belonged to the Republic of Srpska and 52% to the Federation of Bosnia and Herzegovina. The Brcko District of Bosnia and Herzegovina is a unit of local self-government existing under the sovereignty of Bosnia and Herzegovina. As a separate unit of local self-government in Bosnia and Herzegovina, the Brcko

<sup>1</sup> магистар права

District of Bosnia and Herzegovina is based on the division of powers to legislative, judicial and executive powers. This article shall also review negative work and criticism of public administration in the Brcko District of Bosnia and Herzegovina and what should be improved in the work of the entire public administration and its lower levels.

**Key words:** public administration, legal status, Brcko District of Bosnia and Herzegovina, local government, arbitration and functioning.

## Увод

Јавна управа представља такву дјелатност која је од посебног значаја за друштвену заједницу, због чега постоји посебан друштвени интерес за вршење послова јавне управе. Када се све узме у обзир долази се до тога да вршење послова у јавној управи налаже општедруштвени интерес, те да је њихово вршење неопходно за опстанак друштва. Из наведених разлога, при вршењу послова јавне управе могу се употребљавати и принудна средства.

Битно обиљежје јавне управе је у томе да се она састоји у вршењу власти, уз могућност ауторитативног вршења јавних овлаштења. У том смислу јавна управа обухвата како државну управу, тј. државне органе управе и управне (посебне) организације, чија је основна дјелатност обављање управних послова, а који се налазе у оквиру формалне организационе структуре државе, тако и недржавну јавну управу. Јавна управа је израз под којим се подразумијевају активности које врше институције (државни органи, државне агенције) које их обављају, односно појединци – државни службеници, функционери или намјештеници. Дјелатност, овлаштења и рад јавне управе регулишу се управним правом, а јавна управа је предмет проучавања науке о управи.

Битно и неизоставно је да се презентује организација и рад јавне управе Брчко дистрикта у оквиру сложеног правног система Републике БиХ. Такође би требало установити корелацију између дате организације јавне управе и рјешавања актуелних проблема у раду јавне управе. Самим тим, рјешавањем актуелних проблема у раду јавне управе дошло би се до знатно озбиљнијег и приближно идеалног рада наведене јавне управе, а првенствено рјешавање проблема јавне управе како у Брчко дистрикту БиХ тако и у цјелокупној Босни и Херцеговини. Оптерећеност јавне управе или администрације превелика је, па се мора истражити које је то најбоље рјешење које се може постићи реформом јавне управе, која се одавно ишчекује, те, како то рјешење спровести у дјело.

## 1. Појам јавне управе

Један од темеља сваке цивилизације и друштва је управо јавна управа, односно начин на који то друштво и цивилизација организује управљање државом. Стога, законодавне и судске гране власти, јавна управа у оквиру извршне гране власти представља један од три стуба носиоца државе. Међутим, сваку државу у суштини сачињавају њени грађани, тако да јавна управа представља и први, основни сервис за субјекте друштва.

Из овога на први поглед можемо закључити да јавна управа има сасвим супротстављене циљеве, односно, поставља се питање – да ли јавна управа треба првенствено да служи грађанима и брани њихова права или јавна управа треба да заштити државу и заступа и испуњава државне циљеве. Ово се нарочито односи на државе са вишеслојним системима јавне управе који често нису ни хоризонтално ни вертикално комплементарни (нпр. устројство јавне управе у Босни и Херцеговини), где се у међусобном сукобу надлежности различитих управних органа често запоставља грађанин и његова основна људска и политичка права. У теорији стога постоје различита схватања јавне управе: теорија управе као функција државне власти и теорија управе као јавне службе.

Без обзира које становниште прихватили, од пресудног значаја за ефикасност јавне управе је наука управног права. Са једне стране, ефикасни позитивно – правни управни прописи доприносе и ефикасном раду државе, а са друге стране, управно право је прва линија одбране грађанских права појединача у држави.

Прије него што пређемо на преглед савремених дефиниција појма јавне управе, осврнућемо се на још један стари термин који је претходио изразу „јавна управа”, а и даље се налази у употреби у академској литератури. Енглеска синтагма *civil service*, производ британског политичког система, означава јавну управу у смислу корпуса особа које је држава запослила да спроводе усвојене јавне политике. Концептуално посматрано, наведена синтагма као дио англосаксонске административне традиције садржи значајну разлику у односу на европско-континентална схватања због тога што заговара идеју строгог политички неутралне јавне управе, чак и на највишим нивоима хијерархије. Утолико се може рећи да је појам *civil service* веома близак Веберовом појму бирократије.

Дефиниције могу бити прешироке или, пак, преуске, рестриктивне. Најшире гледано, јавна управа је тип управе који дјелује у политичком систему и усредсређен је на спровођење одлука из домена јавне политике

које су донијели ауторитативни политички одлучиоци.<sup>2</sup> Утолико се јавна управа односи на државу у стању акције и интеракције.<sup>3</sup> Најуже посматрано, појам јавне управе – као што је најчешћи случај у америчкој литератури – обухвата „организацију, људство, праксу и процедуре од суштинског значаја за дјелотворно остваривање јавних функција, додијељених у надлежност извршне гране власти”. Тако, на примјер, Вудроу Вилсон, овај појам своди на „владу у акцији” и на „детаљну и систематску примјену јавног права”. У Босни и Херцеговини је на снази више закона који се односе на рад јавне управе, а који ће бити напоменути у даљем садржају овог рада. Најбитније начело у раду јавне управе је начело законитости јер сви органи јавне управе оснивају се законом и своје послове морају обављати у складу са законом. Свеобухватан систем контроле јавне управе (унутрашња контрола, судска контрола, парламентарна контрола) неопходан је због великог броја послова од јавног значаја што су у њиховој надлежности. То су нормативне дјелатности, одлучивање о правима и обавезама учесника у поступку, вођење политike развоја, али и многобројни други стручни послови. Као дио извршне власти органи јавне управе су одговорни пред законодавним органима што је један од најважнијих облика контроле законитости рада.

Данас се концепт новог јавног руковођења представља као нови нормативни модел јавне управе, па се чак говори и о промјени парадигме, будући да се заговара не само преузимање менаџерских техника већ и тржишних и корпоративних вриједности ослоњених на неолиберално учење у економији. Ипак, тешко да може бити ријечи о новом теоријском схватању јавне управе. Ријеч је о својеврсном реформском приступу у осмишљавању и врједновању организације рада јавног сектора, која је показала слабости и недостатке у оквиру модела државе друштвеног старања. Осмишљавање и спровођење рефорских мјера одувијек је био дио свакодневице јавне управе или, метафорички речено, црта њеног „идентитета”. Утолико ново јавно руковођење представља само покушај да се стапањем идеје корпоративног руковођења као чисто инструменталне дјелатности примјењиве у свим великим организацијама, с једне стране, и новог институционализма у економској теорији усмјerenog на преиспитивање „дрне кутије” јавног сектора са становишта трансакционих трошкова, с друге стране, поправе и допуне недостаци традиционалног модела организације јавне администрације.

<sup>2</sup> Упоредити са: Frank Bealey, The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999, pp. 3–4.

<sup>3</sup> Andy Smith, “Public Administration”, in: Mark Bevir (ed.), Encyclopedia of Governance, Second Volume, SAGE Publicatons, Thousand Oaks (CA), 2007, p. 758.

Дакле, јавна управа, обухвата систем државних органа, организација и тијела којима је повјерено старање о јавним функцијама спровођењем јавних политика. Опредјељујемо се за проучавање дијела јавне управе из извршне гране власти зато што његови руководиоци и службеници у крајњем исходу имају највећи утицај на квалитет живота грађана, док администрација у законодавним и правосудним органима претежно обавља секретарске, логистичке и, у веома ограниченом обиму, стручне послове, те има незнатан утицај на одлучивање о спровођењу јавних послова из домена тих грана власти. У одређење јавне управе укључујемо и све друштвене актере (предузећа, непрофитне организације и организације грађанског друштва) којима је власт пренијела спровођење дијела јавних политика, будући да се придржавање етичких стандарда односи једнако на све субјекте који обављају задатке од општег интереса. Кључни закони који уређују организацију и друга питања у вези са радом управе су Закон о управи БиХ и Закон о министарствима и другим органима управе БиХ. Овим законима организована је управа искључиво на нивоу државе, те се они не примјењују на организацију управе у ентитетима. У ентитетским политичко – територијалним јединицама управа је уређена ентитетским прописима и то: на нивоу Федерације БиХ – Законом о организацији органа управе Федерације Босне и Херцеговине и Законом о федералним министарствима и другим тијелима федералне управе, те на нивоу Републике Српске – Законом о републичкој управи. Јавна управа Брчко дистрикта БиХ организована је Законом о јавној управи којим се поред основних принципа уређује и оснивање органа јавне управе, њихова унутрашња организација, послови и друга питања значајна за њихово функционисање.

## 2. Уређеност јавне управе у Босни и Херцеговини

Општим одредбама Закона о управи<sup>4</sup>, уређено је да послове управе из надлежности БиХ обављају министарства и управне организације као самосталне управне организације, управне организације у саставу министарстава (органи управе) као и друге институције БиХ основане посебним законом или којима је посебним законом повјерено обављање послова управе. Одређени послови управе могу се законом повјерити институцијама с јавним овлаштењима (јавне корпорације, коморе, јавна предузећа – друштва, агенције и слично). Органе управе оснива Парламентарна скупштина БиХ на приједлог Вијећа министара БиХ, у складу са Уставом БиХ.

<sup>4</sup> Закон о управи, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/09 и 72/17

Основни принцип рада органа управе БиХ у оквиру њихове надлежности је: ефикасно и потпуно остваривање права и слобода грађана предвиђених уставом БиХ и Анексом устава БиХ. У органима управе БиХ службени језици су: српски, босански и хрватски, а службена писма су: ћирилица и латиница. Странке се могу служити и другим језицима на трошак органа управе пред којим се води поступак. У органима управе БиХ осигурава се одговарајућа национална заступљеност државних службеника и запосленика, а према посљедњем попису становништва у Босни и Херцеговини. Рад органа управе доступан је јавности, осим у случајевима утврђеним законом. Босна и Херцеговина је одговорна за штету коју органи управе БиХ нанесу трећим лицима, али има право надокнаде од државних службеника и запосленика када је штета учињена намјерно или крајњом непажњом. Средства за рад органа управе и институција с јавним овлаштењима осигуравају се у буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ, који, у смислу члана 2 став (1) тачка а) Закона о финансирању институција БиХ<sup>5</sup> представља акт Парламентарне скупштине БиХ којим се утврђује план финансијских активности буџетских корисника, који обухвата пројекцију износа прихода и утврђеног износа расхода за период једне фискалне године, као и утврђену горњу границу целокупног дуга БиХ, укључујући и постојећи дуг и пројекцију новог дуга за дату фискалну годину.

### **3. Правни положај Брчко дистрикта Босне и Херцеговине**

Брчко Дистрикт БиХ успостављен је 8. марта 2000. године одлуком Високог представника за БиХ<sup>6</sup>, а на основу Коначне одлуке арбитражног Трибунала за област Брчко, која је донесена 05.03.1999. године, и која је саставни дио Дејтонског мировног споразума, парафираног 21.11.1995. године у Дејтону и потписаног 14.12.1995. године у Паризу. Обавезујући је докуменат за Брчко дистрикт БиХ, оба ентитета и државу БиХ. Правни положај Брчко дистрикта БиХ утемељен је на Статуту Брчко дистрикта БиХ.<sup>7</sup>

Такође, једини амандаман на Устав БиХ које је до сада донесен је онај који се односи на Брчко дистрикт БиХ, и њиме је Брчко дистрикт БиХ, дефинисан као јединица локалне самоуправе са властитим институцијама,

<sup>5</sup> Закон о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

<sup>6</sup> Одлука високог представника о успостави Брчко дистрикта БиХ, Службене новине Федерације БиХ, број: 13/2000

<sup>7</sup> Статут Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10

законима и прописима, и с овлашћењима и статусом коначно прописаним одлукама Арбитражног трибунала за спор у вези с међуентитетском линијом разграничења у области Брчког.<sup>8</sup>

Статутом, којег је прогласио Robert NJ. Farrand - први супервизор за Брчко, Брчко дистрикт БиХ одређен је као јединствена административна јединица локалне самоуправе под суверенитетом БиХ.

Овлашћења Брчко дистрикта БиХ по питању локалне самоуправе произлазе из тога што је сваки од ентитета делегирао влади Брчко дистрикта БиХ сва своја овлашћења у вези са управом која су претходно вршила два ентитета и три општинске власти на територији предратне општине Брчко.

Ентитети у оквиру Брчко дистрикта БиХ извршавају само оне функције и овлашћења који су им повјерени према тексту статута од 8. марта 2000. године, и ниједном од ентитета власти Брчко дистрикта БиХ неће додијелити или повјерити било коју функцију управљања или овлашћење које није посебно додијељено или повјерено. Устав БиХ, као и сви важећи позитивноправни закони и одлуке институција БиХ, директно су применљиви на цијелој територији Брчко дистрикта БиХ. Самим тим сви закони и одлуке свих власти Брчко дистрикта БиХ морају бити у складу с важећим позитивноправним законима и одлукама институција Босне и Херцеговине.

Све институције Брчко дистрикта БиХ обавезне су да се придржавају свих одлука Трибунала за спор око међуентитетске линије разграничења у области Брчког и свих налога супервизора за Брчко дистрикт БиХ. Ови правни акти имају већу правну снагу у односу на све друге правне акте било које врсте који нису у складу с њима, у мјери у којој би иначе имали право дејство у Брчко дистрикту БиХ, укључујући и одредбе статута, ако нису у складу са овим правним актом.

Сва јавна имовина на територији Брчко дистрикта БиХ на дан 5. марта 1999. године припала је Брчко дистрикту БиХ након тог датума, а Брчко дистрикт БиХ је стекао сва законска права у погледу јавне имовине почевши од тога датума.

<sup>8</sup> Амандман I на Устав БиХ, Службени гласник БиХ, број: 25/09

Брчко дистрикт БиХ је правно лице и посједује правну способност неопходну да обавља своје функције, укључујући способност стицања права и обавеза, право да тужи и да буде тужено на суду.<sup>9</sup>

Надлежности јавних органа власти утврђене су на начин да су у статуту Брчко дистрикта БиХ таксативно побројане области у којима институције власти Брчко дистрикта БиХ врше надлежности. Тако се у члану 8. Статута Брчко дистрикта БиХ утврђује надлежност јавних органа власти у области привреде, финансија, пружања јавних услуга, инфраструктуре, културе, образовања, затим, у области здравствене и социјалне заштите, заштите животне средине, као и за област правосуђа, полиције, урбанизма и просторног планирања.

За разлику од осталих јединица локалне самоуправе, које имају начелнике, односно градоначелнике као извршни орган, и скупштине општине, односно општинска вијећа као представничке органе, Брчко дистрикт БиХ има владу Брчко дистрикта БиХ, као извршни орган, и скупштину Брчко дистрикта БиХ, као законодавни орган. Владу Брчко дистрикта БиХ чине градоначелник, дограмоначелник, главни координатор и шефови одјељења.<sup>10</sup>

Оно што Брчко дистрикт БиХ, као јединицу локалне самоуправе, чини другачијом у односу на друге јединице локалне самоуправе у БиХ, је и то да Брчко дистрикт БиХ има сопствену полицију, тужилаштво и судство (Основни и Апелациони суд).

У члану VI.4.2. Устава БиХ прописана је надлежност Уставног суда БиХ да одлучује о споровима који се тичу заштите статуса и овлашћења Брчко дистрикта БиХ, а који могу настати између ентитета и Брчко дистрикта БиХ, као и између БиХ и Брчко дистрикта БиХ, што подразумијева и заштиту права на локалну самоуправу.

#### **4. Јавна управа Брчко дистрикта Босне и Херцеговине**

Основним одредбама Закона о јавној управи Брчко дистрикта БиХ<sup>11</sup> уређено је да послове јавне управе, из своје надлежности, обављају органи јавне управе у складу са Статутом Брчко дистрикта БиХ, овим законом,

<sup>9</sup> Члан 5 Статута Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10

<sup>10</sup> Члан 3 Закона о Влади Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 22/18, 49/18, 8/19, 10/19 и 32/19

<sup>11</sup> Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20

законима и актима Скупштине Брчко дистрикта БиХ, законима БиХ, као и актима Владе Брчко дистрикта БиХ и градоначелника.

Органи јавне управе обављају своје послове независно и у складу с принципима законитости, материјалне истине, јавности рада, професионалне непристрасности, одговорности, политичке независности, ефикасности и економичности. Одређене послове јавне управе могу обављати и јавна предузећа и друга правна лица када су им законом пренесене надлежности јавне управе.<sup>12</sup>

Органи јавне управе оснивају се законом, у складу с начелима груписања послова према врсти, сродности, међусобној повезаности и потребама ефикасног руковођења радом и осигурања самосталности у раду.

У оквиру својих надлежности, органи јавне управе врше сљедеће послове: извршавају законе и друге прописе који се примјењују на територији Брчко дистрикта БиХ; прате стање у областима за које су основани и предлажу мјере у тим областима; рјешавају у управним стварима; врше управни надзор и друге управне послове; припремају и предлажу прописе из области за које су основани, и обављају и друге послове одређене законом, те, у вршењу послова из своје надлежности, доносе опште акте (нормативне правне акте), појединачне акте (управне акте и остале појединачне акте) и материјалне акте (просте управне радње и стручне радње), у складу са статутом, законом и другим прописима.

Организационим планом, као општим актом који доноси градоначелник на приједлог шефова одјељења Владе Брчко дистрикта БиХ, уређује се унутрашња организација органа јавне управе, и њиме се утврђују: начела унутрашње организације органа јавне управе, организационе јединице, руковођење, назив и распоред радних мјеста по организационим јединицама с описом послова руководилаца органа јавне управе, руководећих службеника, службеника и намјештеника, услови у погледу стручне спреме и остале услове за обављање послова, број службеника и намјештеника, платни разред радног мјеста и остале питања везана за рад у органима јавне управе Брчко дистрикта БиХ.

Унутрашња организација органа јавне управе заснива се на начелу рационалног и ефикасног рада органа јавне управе и начелу обезбеђивања стручног рада јавне управе. Да би се обезбједила рационална организација рада и ефикасно обављање послова, а самим тим и успјешно руковођење

<sup>12</sup> Члан 3 Закона о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20

органима јавне управе, организују се ниже организационе јединице у складу с њиховом природом, врстом, обимом, степеном сложености и начином обављања. У оквиру својих надлежности, органи јавне управе обезбеђују ефикасно и потпуно остваривање права и слобода грађана прописаних Уставом БиХ и Статутом.

## 5. Однос органа јавне управе према грађанима

У вршењу послова из своје надлежности, органи јавне управе су дужни да рјешавају захтјеве грађана у законом прописаним роковима, да организују обављање послова на начин којим се грађанима омогућава да што једноставније, брже и ефикасније остваре своја права и изврше своје обавезе код надлежних органа јавне управе.<sup>13</sup>

У непосредном контакту са грађанима, службеници и намјештеници су дужни да се опходе љубазно, да с пажњом размотре потребе и питања грађана и да им помогну, као и да са осјетљивим групама (хендикапирана и стара лица, труднице и други) поступају приоритетно. Рад Владе Брчко дистрикта БиХ је јаван, и стoga је Влада Брчко дистрикта БиХ дужна да јавности омогући увид у свој рад. У циљу извјештавања о раду Владе Брчко дистрикта БиХ, градоначелник Брчко дистрикта БиХ може организовати разговоре, интервјуе или конференције за штампу са представницима јавног информисања о питањима која се разматрају на сједници Владе Брчко дистрикта БиХ.

У намјери да подстакне стварање учинковитије, ефикасније и одговорније јавне управе, која би служила грађанима на бољи начин, градоначелник Брчко дистрикта БиХ је омогућио грађанима да одређеног дана у радној седмици могу заказати разговор код градоначелника, у којем би грађани износили проблеме са којима се сусрећу у покушају да задовоље потребе из различитих области свакодневних животних потреба које су у надлежности органа јавне управе.

Међутим, у пракси, овакве представке грађана су редовно поново завршавале код органа јавне управе надлежних за конкретну област, односно истих оних органа јавне управе пред којима конкретни захтјеви грађана нису ријешени, без озбиљнијег ангажмана градоначелника, па се, стoga, убрзо одустало од подстицања оваквог укључивања јавности у процес рада у јавној управи. Скоро сваки грађанин имао је искуства са

<sup>13</sup> Члан 47 Закона о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20

јавном управом, и истраживања јавног мњења о задовољству грађана услугама јавне управе је показало висок проценат неповјерења становника ове локалне заједнице у њене институције и огромно незадовољство грађана свим аспектима рада јавне управе.

Незадовољство услугама јавне управе највише потиче од неефикасности у рјешавању захтјева, а, као највеће проблеме јавне управе, грађани виде нерегуларно запошљавање, неефикасност јавне управе, корупцију и нерационално трошење буџетских средстава у погрешне сврхе. У пракси се показало да су процеси јавних набавки и запошљавања најrizичнији процеси када је у питању корупција, нарочито у условима високе стопе незапослености у друштву, када је држава најпожељнији послодавац. Већина грађана сматра да су као фактор при запошљавању најприсутније пријатељске и родбинске везе, да је пресудан фактор политичка, односно страначка припадност, а, да образовање, способност и искуство кандидата не игра готово никакву улогу приликом запошљавања.

## **6. Управљање системом квалитета Јавне управе Брчко дистрикта БиХ**

Систем квалитета се може дефинисати као скуп међусобно повезаних или међусобно дјелујућих елемената којим се, користећи различите ресурсе, постижу циљеви везани за квалитет.<sup>14</sup> Управљање системом квалитета је приступ управљању који има за циљ стално унапређење услуге по жељи њеног корисника. Јавна управа би требала тежити сталном побољшању својих услуга, као и побољшању јавне управе као организационог система. Стално се морају постављати нови циљеви и стално се мора радити тако да се ти циљеви што прије достигну. Тако би се побољшала ефикасност и ефективност, а самим тим и квалитет рада јане управе.

Квалитет је веома сложен концепт, који је доста развијенији у пословним системима него у јавној управи. Тешко га је одредити и процијенити посебно у услугама које нуди јавна управа својим корисницима, али постаје све важнији и важнији. Услуге, вјештине, квалитет и капацитети - кључни су изазови у изградњи модерне јавне управе у Европи. Пeta међународна конференција о квалитети јавне управе у Европској унији одржана је у Паризу од 20. до 22. октобра 2008. године под мотом „Грађанин у срцу јавног квалитета“. У средиште пажње постављени су корисници услуга (грађани). Грађани су не само најважнији

<sup>14</sup> Филиповић Ј. Систем менаџмента квалитета, Факултет организационих наука, Београд, 2010, стр. 2.

корисници јавних услуга, већ су и саговорници владе, те активни учесници у обликовању квалитета јавних услуга. Европски грађани нису више само пасивни корисници јавних услуга, већ све више њени учесници.

Ствара се нови однос у коме грађани добијају активну улогу и својим учешћем утичу на унапређење квалитета услуга јавне управе. На конференцији у Паризу је наглашено да није могуће на задовољавајући начин унаприједити квалитет јавних услуга без учешћа и судјеловања грађана. Очекивања грађана треба чути и предвиђати их да би се на њих могло на одговарајући начин одговорити. Сваки корисник услуге мора имати могућност да оцјењује јавне услуге које прима и да те оцјене буду јавне. Учешће грађана једно је од значајних начела европског управљања јавним пословима и то је нешто чему би требало тежити.

Систем управљања квалитетом у јавној управи је потребан због: повјерења, разумијевања и задовољавања грађана и других корисника услуга, повећања продуктивности и побољшања перформанси, бољи фокус на ефикасније у служивање, разумијевање процеса и очекивање грађана, постизање резултата и одржавање квалитета услуге, повећање задовољства корисника услуга и побољшање процеса базираних на објективним мјерилима, а мора бити пројектован тако да побољшава перформанце свих учесника у у служивању. Руководни кадрови у јавној управи треба да обезбиједе да сваки запослени зна шта се од њега очекује (одговорност), шта му је дозвољено (овлаштења) и у каквом су односу та одговорност и овлаштења.

Они би требало да организационо успоставе процесе који ће охрабрити људе да комуницирају и раде на успостављању стандарда, да уводе систем квалитета и пословне интелигенције. Квалитет рада јавне управе доста зависи од понашања и рада њеног руководног кадра. Да ли је ситуација у Брчко дистрикту БиХ таква? У Брчко дистрикту БиХ иницијативу за реформу и увођење система квалитета најчешће у облику услова дају инострани партнери захтијевајући усклађење са њиховим стандардима који се заснивају на неком од принципа квалитета (ISO 9000, 14000, TQM, Деминг, Јуран итд.). Припреме за улазак у Европску заједницу укључују прихватање начина рада уобичајеног у земљама Европске уније, а то подразумијева рад према концепту квалитета тих земаља.

## **Закључак**

Јавна управа је аутономни систем управљања локалним заједницама, конституисаним на ужим дјеловима државне територије. Она је истовремено оригинална и основна организација власти. Развијеност јавне управе је и један од услова демократије и правне државе. Како је самоуправа локалним заједницама право грађана обично гарантовано уставом, за државу оно значи обавезу да створи услове за континуирано функционисање локалне заједнице као цјелине.

Јавна управа је облик управљања и одлучивања грађана у локалним заједницама као што су покрајине, окрузи, градови, општине, мјеста. Она омогућава развој демократије и непосредније учешће грађана у органима власти. Надлежност локалне самоуправе, начин њеног финансирања и контрола и надзор над радом у свакој држави утврђена је законом. Њено обликовање и начин организације израз је специфичности конкретне државе. Развијена локална самоуправа је израз децентрализоване државе и државног уређења. „Локална самоуправа је увијек била, не само облик децентрализоване државне власти, самосталне локалне власти, него и облик самоорганизовања становника одређеног насеља или подручја, у коме се одлучује о заједничким интересима и потребама на принципима узајамности, солидарности, добровољности и сагласности“<sup>15</sup>

Колико је значај локалне самоуправе велики, свједочи усвајање Европске повеље о локалној самоуправи<sup>16</sup> из 1985. године од стране Европског савјета која јамчи основе тзв. локалне демократије, разрађујући најважније елементе статуса локалне самоуправе. Тако, локалну самоуправу одликује неколико карактеристика: изворна надлежност, одлучивање непосредно или путем представништва, финансијска средства, самосталност осликана и кроз право на удруживање локалних заједница у савезе и заштита права на локалну самоуправу.

У свијету постоји више облика организовања локалне самоуправе. Док је у Енглеској уобличена актима парламента и повељама, локална самоуправа формирана је у виду округа, срезова и парохија у САД, локална самоуправа регулисана је у оквиру устава и закона федералних јединица, стога у САД постоји више различитих система локалне самоуправе: модел мер-савет, менаџерски и комисијски модел, као и посебан модел у варошима Нове Енглеске. С друге стране, Француска познаје општине,

<sup>15</sup> Ђурђев, А. Локална самоуправа, Правни факултет, Нови Сад 2003, стр. 30.

<sup>16</sup> Европски повеља о локалној самоуправи, Савјет Европе, Стразбур, 1985.

департмане и регионе, с тим што и градске и сеоске општине третира на исти начин (тзв. монотипне општине).

Локална самоуправа може бити организована као једностепена нпр. у Швајцарској, двостепена попут оних у САД, или тростепена односно вишестепена у Енглеској или Француској. Степен учешћа грађана у управљању локалном заједницом такође се разликује од земље до земље (непосредно у САД, у облику кабинетске владе у Француској итд.).

Локална самоуправа се формира према критеријумима који се углавном тичу хомогености, привредних капацитета локалне заједнице и гравитирања одређеним институцијама од виталне важности за њено функционисање. Још један од услова њеног опстанка јесу финансијска средства која црпи из изворних прихода али и из државног буџета, с обзиром да поред изворних послова од непосредног интереса за њене чланове, извршава и послове повјерене законом.

Најважнији међународни документ о локалној самоуправи - Европска повеља о локалној самоуправи Савјета Европе усвојена је у Стразбуру 15.10.1985. године. У овом Документу земље чланице су се обавезале на поштовање донијете Повеље у сврху очувања и постизања идеала и принципа који представљају њихово заједничко наслеђе.

## Литература

1. Bealey F. The Blackwell Dictionary of Political Science: A User's Guide to Its Terms, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1999.
2. Ђурђев А. Локална самоуправа, Правни факултет, Нови Сад.
3. Европска повеља о локалној самоуправи, Савјет Европе, Стразбур, 1985.
4. Закон о Влади Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 22/18, 49/18, 8/19, 10/19 и 32/19.
5. Закон о јавној управи Брчко дистрикта БиХ (пречишћени текст), Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 25/20.
6. Закон о управи БиХ, Службени гласник БиХ, бр. 32/2002, 102/09 и 72/17.
7. Закон о финансирању институција БиХ, Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13.
8. Одлука високог представника о успостави Брчко дистрикта БиХ, Службене новине Федерације БиХ, број: 13/2000.
9. Smith A. "Public Administration", in: Mark Bevir (ed.), Encyclopedia of Governance, Second Volume, SAGE Publicatons, Thousand Oaks (CA), 2007.
10. Статут Брчко дистрикта БиХ, Службени гласник Брчко дистрикта БиХ, број: 1/00, 17/08, 39/09 и 2/10.
11. Устав БиХ, Службени гласник БиХ, број: 25/09.
12. Филиповић Ј. Систем менаџмента квалитета, Факултет организационих наука, Београд, 2010.

## DIGITALNI POTPIS

### Sažetak

Kriptografija je jedna najbolja tehnologija koja je napravila ogroman efekat u zaštiti podataka i informacija poslednjih godina. To je nauka o obezbeđivanju vaših informacija pomoću koda. Kriptografija obezbeđuje enkripciju za podatke i informacije koje prolaze preko jednog/više kanala. Ovo se radi kako bi se podaci zaštitili od bilo kakvog spoljašnjeg ili trećeg uticaja. Digitalni potpis je jedna od vrsta šifrovanja vašeg potpisa koji je specifičan za vas i koji ga čuva od falsifikovanja bilo koje vrste. U ovom završnom radu upoznaćemo se sa samim pojmom digitalnog potpisa, kao i sa istorijom njegovog nastanka. Objasnjen je značaj digitalnog potpisa, njegove osnovne tehnike i algoritmi digitalnog potpisa.

**Ključne riječi:** Kriptografija, digitalni potpis, DSA, RSA, ECDS, pametna kartica, USB stick, uređaj za digitalni potpis.

## DIGITAL SIGNATURE

### Summary

Cryptography is one of the best technologies that has made a huge impact in the protection of data and information in recent years. It is the science of securing your information with code. Cryptography provides encryption for data and information passing through one / more channels. This is done to protect the data from any external or third party influence. A digital signature is one of the types of encryption of your signature that is specific to you and that protects it from forgery of any kind. In this final paper, we will get acquainted with the very concept of digital signature, as well as with the history of its creation. The importance of digital signature, its basic techniques and digital signature algorithms are explained.

**Keywords:** Cryptography, digital signature, digital signature algorithms, DSA, RSA, ECDS, smart card, USB stick, digital signature device.

## **UVOD**

Savremena tehnologija i upotreba Interneta su u potpunosti promjenili način poslovanja i omogućili kreiranje novih i inovativnih modela. Ono što je danas posebno popularno jeste razvoj elektronskih partnerstava, baziran na zajedničkom nastupu pojedinih kompanija na elektronском tržištu. Sam razvoj elektronskih partnerstava, doprinosi uvođenju i razvoju elektronskog potpisa u elektronском poslovanju, što omogućava napredak u poslovanju među kompanijama. Sve do prije nekoliko decenija, jedini valjan potpis bio je svojeručni potpis. Korišćenjem računara u međunarodnim i domaćim komunikacijama nametnulo je potrebu za digitalnim potpisom.

U informatičkom svijetu često se susrećemo sa pojmom digitalnog potpisa (engl. Digital signature). Digitalni potpis omogućuje utvrđivanje autentičnosti elektronskog dokumenta, a dokument je autentičan ako je poznat identitet autora. Kako bi se provjerila vjerodostojnost potписанog dokumenta koristi se postupak pod nazivom enkripcija kojim se podaci kodiraju prije slanja kako bi ih samo odgovarajuća osoba (primalac) mogla razumjeti i dekodirati. Osnovna svrha digitalnog potpisa jeste zaštita korisnika od mogućnosti da se neko u njegovo ime koristi njegovim identitetom. Osnovna prednost digitalnog potpisa jeste ušteda vremena, jer kod transakcija koje zahtjevaju ručne potpise, to je sada omogućeno putem interneta.

Kroz ovaj rad obuhvaćen je istorijski razvoj digitalnog potpisa, kao i osnovni principi i algoritmi digitalnog potpisa.

### **1. KRIPTOGRAFIJA KAO NAUKA**

Kriptografija ili šifrovanje se bavi metodama čuvanja tajnosti informacija. U slučaju prenosa nekih ličnih, finansijskih, vojnih ili informacija državne bezbjednosti sa jednog mesta na drugo, one postaju ranjive na razne načine, kriptografija pomaže u očuvanju tih informacija i čini ih nedostupnim neželjenim strankama.

Kriptografske tehnike koje se koriste da bi se implementirali bezbjednosni servisi su šifra i digitalni potpis.

### **2. POJAM DIGITALNOG POTPISA**

Kada se govori o elektronском потпису u informacionim sistemima, prije svega se misli na tehnologiju čijom se primjenom u sistemima elektronskog

poslovanja omogućava provjera autentičnosti potpisnika, date poruke ili dokumenta.

Početak ideje o digitalnom potpisu započeo je još 1860. godine korišćenjem abecede za prijenos poruka preko telegrafa, što je 1869. godine prihvaćeno kao pravnomoćno. Razvojem tehnologije, 80-ih godina prošlog vijeka došlo je do pojave faks uređaja koji koji je korišćen u velikoj mjeri među firmama. Faks uređaj je služio za hitan prenos dokumenata. Pored toga što su ta dokumenta bila ručno potpisana, prenosila su se elektronskim putem.

Elektronski potpis je skup podataka u elektronskom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani sa elektronskim dokumentom i koji služe za identifikaciju potpisnika. Kvalifikovan elektronski potpis je elektronski potpis kojim se pouzdano garantuje identitet potpisnika, integritet elektronskih dokumenata i onemogućava naknadno poricanje odgovornosti za njihov sadržaj.<sup>1</sup> Digitalni potpis podrazumjeva šifriranje kojim se dokazuje autorstvo. Jednostavnije rečeno, digitalni potpis je digitalna verzija vlastoručnog potpisa. Digitalni potpis je ostvarenje elektroničkog potpisa temeljenog na asimetričnoj kriptografiji funkcijama za izračunavanje sažetaka poruke koja pruža sigurnost u smislu nemogućnosti falsifikovanja i ponovnog korišćenja potpisa.

Elektronski potpis je čitav niz različitih vrsta digitalno prikazanih podataka poput ispisanog imena na kraju e-maila, skenirane slike ručnog potpisa, tajnog PIN koda. On je, funkcionalno rečeno, niz bitova koji predstavljaju nečiji identitet i namjeru, a da bi imao pravnu snagu, mora na zadovoljavajući način da obavlja određene funkcije. Sredstva za formiranje elektronskog potpisa su odgovarajuća tehnička sredstva, odnosno hardver i softver, koja se koriste za formiranje elektronskog potpisa, uz korišćenje podataka za formiranje elektronskog potpisa.

Neka od osnovnih svojstava digitalnog potpisa jesu:

Autentifikacija- primalac ima uvid ko mu je poslao poruku, dokument,

Neodbacivanje- potpisnik ne može poreći potpisivanje dokumenta,

Integritet- dokument nije primjenjen na putu do primatelja.

Autentičnost mnogih pravnih, finansijskih i drugih dokumenata utvrđuje se prisustvom ili odsustvom ovlašćenog vlastitog potpisa. Primalac potpisanih dokumenta može potvrditi traženi identitet pošiljaoca koristeći potpis. Takođe, ako pošiljalac kasnije odbije sadržaj dokumenta, onda primalac može koristiti potpis da dokaže validnost dokumenta.

<sup>1</sup> Lilić, S. : Pravna informatika., Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2006., str. 111.

Sa kompjuterizovanim sistemima poruka koji zamenjuju fizički transport papira i dokumenata sa mastilom, neophodno je efikasno rešenje za autentifikaciju elektronskih podataka. Različite metode su osmišljene za rešavanje ovog problema, ali upotreba „digitalnog potpisa“ je definitivno najbolje rešenje među njima.

Digitalni potpis nije ništa drugo do prilog bilo kojoj elektronskoj informaciji, koja na jedinstven način predstavlja sadržaj dokumenta i identitet autora tog dokumenta. Digitalni potpis je namenjen za upotrebu u elektronskoj pošti, elektronskom prenosu sredstava, elektronskoj razmjeni podataka, distribuciji softvera, skladištenju podataka i drugim aplikacijama koje zahtijevaju osiguranje integriteta podataka i autentifikaciju porijekla podataka.

Kada se poruka primi, primalac će možda željeti da provjeri da poruka nije izmijenjena tokom prenosa. Štaviše, primalac može željeti da bude siguran u identitet autoru. Obje ove usluge mogu se obezbjediti digitalnim potpisom. Digitalni potpis je elektronski analog pismenog potpisa u tome što se digitalnim potpisom može dokazati primaocu ili trećem licu da je poruku, zapravo, potpisao pošiljalac. Digitalni potpisi se takođe mogu generisati za uskladištene podatke i programe tako da se integritet podataka i programa može provjeriti u bilo kom kasnjem trenutku.

### **3. RAZLIKA U KONVENCIONALNOM I DIGITALNOM POTPISU**

Konvencionalni potpis je uključen u dokument, to je dio dokumenta. Ali kada dokument potpišemo digitalno, potpis šaljemo kao poseban dokument. Ovo su glavne razlike:

Metod verifikacije - Za konvencionalni potpis, kada primalac primi dokument, on upoređuje potpis na dokumentu sa potpisom u datoteci. Za digitalni potpis, primalac prima poruku i potpis. Primalac treba da primjeni tehniku verifikacije na kombinaciju poruke i potpisa da bi potvrdio autentičnost.

Odnos - Za konvencionalni potpis, obično postoji odnos jedan-prema-više između potpisa i dokumenata. Za digitalni potpis, postoji odnos jedan-na-jedan između potpisa i poruke.

Dupličnost - Kod konvencionalnog potpisa, kopija potписанog dokumenta može se razlikovati od originalnog dokumenta u fajlu. U digitalnom potpisu ne postoji takva razlika osim ako na dokumentu postoji faktor vremena.

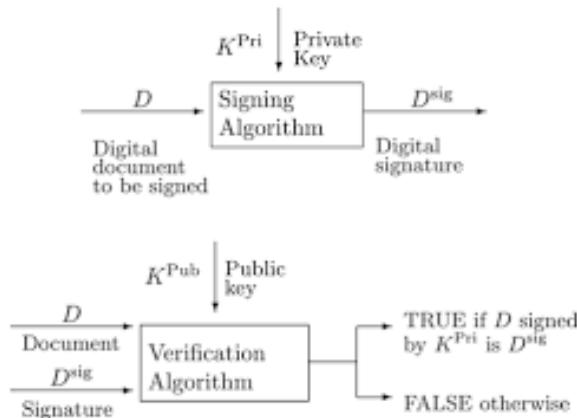
#### **4. ALGORITMI DIGITALNOG POTPISA**

Postoje različiti načini da se jedan dokument potpiše elektronski. E-potpisi koji se baziraju na „kriptografiji javnog ključa” ili „kriptografiji dvostrukih ključeva” poznati su kao digitalni potpisi. Oni se služe algoritmom koji koristi dva matematički različita ključa. Tzv. privatni ključ se koristi samo da bi se njime učinio prvi korak u stvaranju digitalnog potpisa i javni ključ koji se koristi za provjeru digitalnog potpisa stvorenog privatnim ključem. I dok je privatni ključ poznat samo potpisniku i drži se u tajnosti, javni ključ se stavlja na uvid javnosti. Iako su javni i privatni ključevi matematički povezani, nije moguće otkriti privatni ključ time što se zna javni. Proces utvrđivanja vjerodostojnosti ne mora nužno da otkrije identitet vlasnika javnog ključa. Primalac poruke mora takođe sa izvjesnošću da zna da je pošiljalac lice koje tvrdi da je to. Upareni javni i privatni ključevi predstavljaju istovjetnost matematičkih brojeva, ali je potreban pouzdan mehanizam da se poveže određeno lice ili entitet sa uparenim ključevima. Ovo se čini korišćenjem treće strane tj. Sertifikaciono tijelo. „Sertifikaciono telo“ je pravno lice koje izdaje elektronske sertifikate u skladu sa odredbama zakona.<sup>2</sup>

Konvencionalni rukom pisani potpis na dokumentu koristi se za potvrdu da je potpisnik odgovoran za sadržaj dokumenta. Potpis je fizički dio dokumenta, a falsifikat je svakako moguć. Pokušavajući da oponašaju rukom pisani potpis u digitalnom mediju vodi na poteškoće jer se mogu koristiti operacije isjecanja i lijepljenja da stvori savršen falsifikat. Dakle, moramo imati način digitalnog potpisivanja poruka što je funkcionalno ekvivalentno fizičkom potpisu, ali koji je barem kao otporan na falsifikovanje kao svoj fizički pandan. Šeme koje pružaju ovu funkciju nazivaju se digitalnim šemama potpisa. Šema digitalnog potpisa će imati dvije komponente, privatni algoritam za potpisivanje koji dozvoljava korisniku da bezbjedno potpiše poruku i algoritam javne verifikacije koji dozvoljava svakome da provjeri da li je potpis autentičan. Potpisivanje algoritam treba da "veže" potpis za poruku na takav način da se potpis ne može izvući i upotrijebiti za potpisivanje drugog dokument ili da se originalna poruka izmjeni i potpis ostaje na snazi. Iz praktičnih razloga to bi bilo neophodno za oboje algoritmi da budu relativno brzi i ako mali računari kao npr. pametne kartice se koriste, algoritmi ne mogu biti previše računski složeni. Postoje mnoge šeme digitalnog potpisa koje ispunjavaju ove uslovima, ali mi ćemo istražiti samo neke od najpopularnijih.

<sup>2</sup> Lilić, S. : Pravna informatika., Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2006., str. 112.

**Slika 1.** Shema digitalnog potpisa



Izvor: *google search (sheme digitalnog potpisa)*

Postoji nekoliko algoritama koji se koriste za stvaranje digitalnog potpisa. Većina njih slijedi jednostavnu metodu korištenja privatnih ključeva pošiljaoca za potpisivanje pregleda podataka. Tako se formira digitalni otisak prsta za podatke koji se šalju. Napominjemo da je potpisivanje poruka potpisano, a ne podaci.

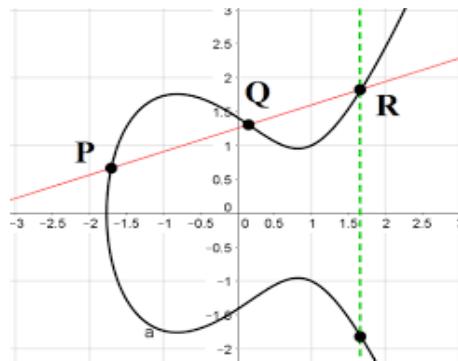
U nastavku su opisana tri najpouzdanija i najčešća algoritma koji se koriste kod digitalnog potpisa, a to su: RSA, DSA i ECDSA.

**RSA** (Rivest - Shamir – Adleman) - je algoritam za asimetričnu kriptografiju, prvenstveno namjenjen šifrovanju podataka ali se danas koristi i u sistemima elektronskog potpisa. RSA danas predstavlja industrijski standard u oblasti asimetrične kriptografije i zaštiti podataka, tako da je široko primjenjen u mnogim sigurnosnim protokolima i sistemi elektronskog poslovanja. Ime algoritma potiče od prvih slova prezimena autora. Pošiljalac potpisuje poruku pomoću vlastitog privatnog ključa, a šifrira korišćenjem javnog ključa primaoca. Kada primalac primi poruku, dešifruje je svojim privatnim ključem, a vjerodostojnost potpisa provjerava putem javnog ključa pošiljaoca.

**DSA** (Digital Signature Algorithm) - Algoritam digitalnog potpisa je jedan od federalnih standarda za obradu informacija za izradu digitalnih potpisa zavisi od matematičkog koncepta ili možemo reći formule modularne eksponencijacije i problema diskretnog algoritma da digitalno kriptografišemo potpis u ovom algoritmu. Navedeni algoritam za digitalno potpisivanje sastoji se od tri podalgoritma: generisanje parametara, izračuna ključa , potpisavanja poruke te provjere vjerodostojnosti.

**ECDSA** (Elliptic Curve Digital Signature Algorithm) – nastao je iz DSA algoritma. Koristi eliptične krive uz koje ovaj algoritam ima istu razinu zaštite. Kriptografija eliptičke krive uključuje skalare i tačke. Obično su skalari predstavljeni malim slovima, dok su tačke predstavljene velikim slovima, kao u tabeli 1. Za skalare su definisane tri numeričke operacije: sabiranje (+), množenje (\*) i inverzija (-1). Postoje dve numeričke operacije za tačke: sabiranje (+) i množenje (×). Iako se simbol „+“ koristi za skalare i tačke, sabiranje poena slijedi drugačija pravila od skalarnog sabiranja. Ove operacije se primjenjuju na krive nad prostim poljima, kao i na krive nad binarnim poljima.

**Slika 2.** ECDSA algoritam



Izvor: google search (ECDS algorithm)

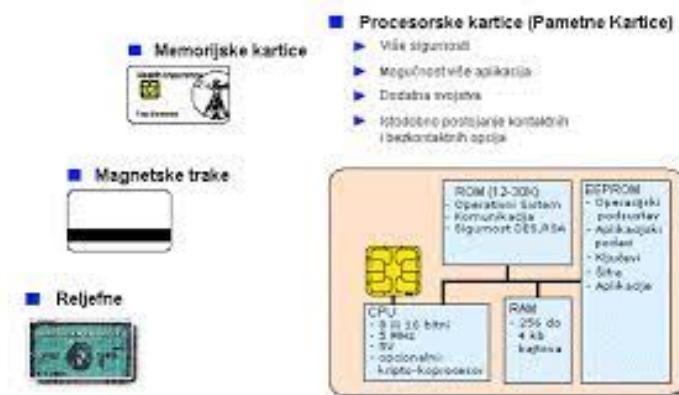
## 5. KORIŠĆENJE DIGITALNOG POTPISA

U današnje vrijeme kriptografija se koristi da zaštiti personalne podatke: u bankarstvu, zdravstvu, mobilnoj telefoniji, e-trgovini, itd. Raznovrsne operacije u ovim oblastima zasnivaju se na upotrebi raznih sredstava kao što su kartice čitači kartica, usb stikovi, uređaj za digitalni potpis i slično.

Kartice džepne veličine sa ugrađenim integriranim kolom koja se popularno zove pametna kartica (smart card). Naziv govori malo o mogućnostima koje se danas mogu ostvariti pomoću pametnih kartica. Pametna kartica ima MCU opremljen algoritmom za potpisivanje i privatni ključ pohranjen u memoriji. Hash dokument šalje se na pametnu karticu radi potpisivanja i vraća se digitalni potpis. Preteće današnjih kartica pojatile su se u Americi ranih pedesetih godina prošlog vijeka i predstavljale su simbol bogatstva, posjedovala ih je samo probrana elita. Sadržavale su jednostavne podatke koje je bilo teško krivotvoriti. Kartice s magnetnom trakom predstavljale su prvo značajnije poboljšanje, a pojavom elektronike i mikroelektronike

omogućena je izrada uređaja na malom silicijumskom čipu, površine nekoliko kvadratnih milimetara, koji je moguće ugraditi na identifikacijsku karticu.

**Slika 3.** Pametna kartica



Izvor: *google search (smart card digital signature)*

Pored pametnih kartica, USB stick se može koristiti na isti način. To mogu biti posebni uređaji koji izvršavaju iste funkcije kao i pametne kartice ili obični uređaji za pohranu datoteka, samo što su zaključani u načinu samo za čitanje koji sadrže digitalne potpisane izvršne datoteke koje potpisuju hasheve.

**Slika 4 .** USB stick



Izvor: *google search(usb stick digital signature)*

Uređaj za digitalni potpis je specijalizovani hardver koji se koristi za bilježenje vlastitog potpisa. SIGNIficant bilježi rukom pisani potpis osobe koristeći biometrijske parametre ponašanja, kao što su ubrzanje, brzina i ritam. Ovo čini digitalizovani potpis forenzički prepoznatljivim. Podaci biometrijskog potpisa se šifruju asimetrično korišćenjem javnog ključa direktno dok se potpis snima. Potpis je uvek bezbjedno vezan za jedinstveni dokument.

**Slika 5.** Uređaj za digitalni potpis



*Izvor: google search (digital signature pad)*

## ZAKLJUČAK

Danas je nezamislivo funkcionisanje određenog posla bez savremene tehnologije. Zbog toga je od velike važnosti postojanje autentičnosti i sigurnosti dokumenata i poruka. Digitalni potpisi su suštinski proboj u sferama kriptografije. Digitalni potpis zauzima važno mjesto u svim sferama poslovanja. Gdje god postoji pametna kartica, upotreba digitalnog potpisa postaje skoro neophodna. Digitalni potpis je veoma jedinstven i jedno je veoma efikasno sredstvo za zaštitu naših podataka, dokumenata, transakcija.

Najčešći algoritmi za implementaciju digitalnih potpisa jesu RSA, DSA i ECDSA. RSA i DSA se temelje na problemu faktorizacije velikih brojeva, a ECDSA na eliptičkim krivuljama. Uopšteno, za istu dužinu ključa, ECDSA algoritam je efikasniji od algoritama koji se zasnivaju na problemu faktorizacije velikih brojeva.

Digitalni potpisi predstavljaju budućnost i njihova primjena će biti neizostavna. Sve češćom upotrebom digitalnog potpisa rasti će i učestalost napada i zloupotrebe potpisa. Da bi se mogli spriječiti napadi neophodno je razvijati još sigurnije mehanizme i algoritme za zaštitu od falsifikovanja i zloupotrebe digitalnih potpisa.

## LITERATURA:

- 1) Ibrahimović, B., Liđan, E., Osječki matematički list (2010.), Digitalni potpis
- 2) Lilić, S. : Pravna informatika., Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2006.
- 3) Radovan, M., Računalne mreže 2., 2020.god.
- 4) CARNet CERT, LS&S, Digitalni potpis
- 5) [https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon\\_o\\_elektronskom\\_potpisu\\_BiH.pdf](https://advokat-prnjavorac.com/zakoni/Zakon_o_elektronskom_potpisu_BiH.pdf)
- 6) <https://www.fina.hr/default.aspx?sec=960>
- 7) <https://www.paragraf.ba/nacrti-i-prijedlozi/nacrt-zakona-o-elektronskom-potpisu-federacije-bosne-i-hercegovine.pdf>
- 8) <https://www.adobe.com/sign/digital-signatures.html>
- 9) <https://www.ibm.com/docs/hr/i/7.1?topic=concepts-cryptography>
- 10) <https://www.geeksforgeeks.org/rsa-algorithm-cryptography/>
- 11) <https://www.simplilearn.com/tutorials/cryptography-tutorial/digital-signature-algorithm>

## POPIS SLIKA:

- SLIKA 1. Shema digitalnog potpisa  
SLIKA 2. ECDSA algoritam  
SLIKA 3. Pametna kartica  
SLIKA 4. USB stick  
SLIKA 5. Uredaj za digitalni potpis

## ULOГA I ZNAЧAJ MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE U SUPROTSTAVLJANJU ORGANIZOVANOM KRIMINALITETU

### THE ROLE AND IMPORTANCE OF INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN ORGANIZED CRIME

#### Sažetak

Organizovani kriminalitet se pojavljuje u svim državama, kako u onim državama koje karakterišu uređenost i razvijenost, tako i u onim društveno nestabilnim i neuređenim državama, pri čemu ova negativna pojava podjednako pogarda državu i njeno uređenje, te društvene i privatne interese građana, uključujući i njihov život, primjenom raznovrsnih oblika nasilja. U vezi s tim, zemlje u kojima je najizraženiji svakodnevno se suočavaju sa potrebom sprečavanja i suzbijanja. Danas se sa sigurnošću može reći da svijet karakteriše porast novih problema po pitanjima unutrašnje i međunarodne bezbjednosti. Sobzirom na karakteristike organizovanog kriminaliteta jasno je da adekvatno suzbijanje istog nije moguće bez međunarodne policijske saradnje. U radu se govori o karakteristikama organizovanog kriminaliteta, borbi protiv organizovanog kriminaliteta i ulozi i značaju međunarodne policijske saradnje.

**Ključne riječi:** međunarodna policijska saradnja, pomoć, istraga, organizovani kriminalitet

#### Uvod

Prvi koraci međunarodne policijske saradnje naziru se početkom 19. vijeka. Prvi međunarodni skupovi su održani u Frankfurtu 1846. i Briselu 1847. godine. U Štokholmu je 1878. godine održan međunarodni kongres, na kom se raspravljalo o zajdničkom djelovanju nacionalnih policija u borbi protiv kriminaliteta. Konferencija u Rimu 1898. godine, je organizovana kao posljedica niza atentata i ubistava počinjenih nad funkcionerima u Evropi.

<sup>1</sup> E-mail: tomic7028@gmail.com, student master studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Istočnom Sarajevu

Godine 1905. u Buenos Airesu potpisana je Međunarodna policijska konvencija, a u istom gradu je 1920. godine donijeta Konvencija o zaštiti društva i policijskoj saradnji kojom je predviđena razmjena informacija, evidentiranje interesantnih kategorija lica i druge policijske mjere.

U Beču je 1923. godine održan Međunarodni policijski kongres, te osnovana „Međunarodna komisija kriminalističke policije“, sa sjedištem u Beču.

Sasvim je jasno da nove forme ispoljavanja kriminaliteta naročito organizovanog, zahtjevaju međunarodnu saradnju kroz primjenjivanje razčićitih metoda u cilju uspješnijeg otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja krivičnih dela iz ovih organizovanih kriminalnih djelatnosti.

„Organizovani kriminalitet podrazumijeva postojanje kriminalne organizacije koja ima više od dva člana, s ciljem trajnijeg vršenja krivičnih dela radi ostvarivanja imovinske koristi i odgovarajućeg uticaja, s tim što takva kriminalna organizacija, u cilju svog opstanka, mora da koristi nasilje ili neka druga sredstva zastrašivanja ili da uspostavi odgovarajuću spregu sa državnim, političkim, ekonomskim i finansijskim subjektima, bilo korupcijom, ucjenom, iznudom bilo nekim drugim načinom.“<sup>2</sup>

## **1. Međunarodna policijska saradnja u borbi protiv organizovanog kriminaliteta**

Međunarodna policijska saradnja uopšte, a posebno saradnja u oblasti suzbijanja organizovanog kriminaliteta polazi od međunarodnih odnosa i političke saradnje država. Unutrašnji pravni propisi predstavljaju pravni osnov međunarodne policijske saradnje, odnosno ustavna i zakonska rješenja iz oblasti krivičnog prava, a osnov se pronalazi i u značajnim međunarodnim dokumentima i konvencijama. Osnovni cilj međunarodne policijske saradnje je suzbijanje i sprječavanje svih pojavnih oblika kriminaliteta, a posebno organizovanog kriminaliteta. Radi ostvarivanja tog cilja države moraju da budu dobro organizovane i da sinhronizovano djeluju, bilateralno ili multilateralno, regionalno ili univerzalno, tako da izvršilac krivičnog djela ne može nigdje da se osjeća sigurnim poslije izvršenog krivičnog djela.<sup>3</sup>

Međunarodna policijska saradnja u borbi protiv organizovanog kriminaliteta se zasniva na međunarodnim policijskim odnosima koji se definišu kao odnosi koji se uspostavljaju između policijskih organa i institucija različitih država u cilju izvršavanja zadataka u cilju borbe za održavanje međunarodnog javnog poretka, reda i zajedničke saradnje u borbi protiv kriminaliteta. U pogledu sadržine međunarodne policijske saradnje, izdvajaju se sljedeće kategorije:

<sup>2</sup> Bošković, M: *Transnacionalni organizovani kriminalitet*, Policijska akademija, Beograd 2003, str. 24.

<sup>3</sup> Nikač, Ž: *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta – Europol i Interpol*, Beograd 2003, str. 198.

razmjena informacija,  
preduzimanje radnji u interesu strane države,  
saradnja i tehnička pomoć i  
zajedničke akcije sa policijskim organima druge države (ili drugih država).

Za svaki oblik saradnje između država, a posebno u međunarodnoj policijskoj saradnji u suzbijanju transnacionalnog organizovanog kriminaliteta veoma je bitna razmjena informacija. Neophodno je uspostavljanje adekvatnog protoka odgovarajućih informacija o svim elementima djelovanja organizovanog kriminaliteta do kojih dođu nadležni organi, a koje su kasnije značajne za planiranje suprostavljanja kriminalitetu. Informacije koje se razmjenjuju mogu da se odnose na nosioce organizovanih kriminalnih aktivnosti, metodama i načinima izvršenja krivičnih djela, tehničkim sredstvima i opremi koju koriste akteri organizovanih kriminalnih aktivnosti, kao i svi ostali relevantni podaci značajni za operativno postupanje. Razmjena informacija podrazumijeva i uspostavljanje zajedničkih baza podataka i informacionih sistema. Preduzimanje određenih radnji u interesu strane države, odnosno postupanje po zamolnicama može se podvesti u djelokrug redovnih policijskih aktivnosti. Tu se može podvesti traganje za licima, tragovima, predmetima, saslušanje lica i slične radnje koje su procesne pretpostavke za rad sudova. U praksi se ove radnje preduzimaju putem raspisanih potjernica država i međunarodnih potjernica Interpola. Na osnovu međunarodne potjernice policija može staviti u pritvor lice čije se hapšenje traži u cilju ekstradicije, a o daljoj sudbini uhapšenog potom odlučuje nadležni sud, pošto je policija obavila svoj dio posla.<sup>4</sup>

Tehnička pomoć i saradnja se sastoje u pružanju finansijske ili druge materijalne pomoći u vidu doniranja tehničkih sredstava, opreme i sl. Takođe, ona se manifestuje kroz obuku kadrova, te naučnu i tehnološku saradnju. Realizuje se na osnovu bilateralnih sporazuma i multilateralnim sporazumima preko Interpola. Zajedničke akcije sa policijskim organima druge države (ili drugih država), kao oblik međunarodne policijske saradnje se sve češće primjenjuju kod suprostavljanja organizovanom kriminalitetu i to, prije svega, kod suzbijanja krijumčarenja opojnih droga, oružja, motornih vozila i sl. Zajedničkim akcijama se planiraju i utvrđuju konkretni oblici aktivnosti, pa svaka policija na svojoj teritoriji obavlja dio poslova, a podrazumijevaju i prisustvo stranih policajaca u njihovom sprovođenju. Najtipičniji oblik zajedničkih policijskih akcija je tzv. „kontrolisana isporuka”.

Međunarodnoj sudskej saradnji u najvećem broju slučajeva prethodi međunarodna policijska saradnja, jer pravosudnim organima omogućava da ostvare procesno-pravne pretpostavke vođenje krivičnog postupka. Postupak saradnje počinje zamolnicom kao inicijalnim aktom kojim se traži obavljanje određene radnje na teritoriji strane države, prema određenom licu i za konkretno krivično djelo. Zamolnicom se traži pomoć u dijelu krivičnog postupka a na prednosi se odlučivanje na organe druge države.

<sup>4</sup> Babović, B: *Policija u svjetskom poretku*, NEA, Beograd 1997, str.71.

## **2. Međunarodne konvencije i institucije značajne za međunarodnu policijsku saradnju**

Postoje konvencije u kojima međunarodna policijska saradnja predstavlja dio materije. Tako se u Konvenciji UN protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci iz 1998. godine, razrađuju i utvrđuju prava i obaveze policije u pogledu međunarodne saradnje u borbi protiv ilegalnog prometa droga i protiv nelegalnih aktivnosti koje sa tim stoe u vezi. Ta pitanja su detaljno razrađena u čl. 9. Konvencije (ostali oblici saradnje i obuke), a prethodno su definisani stavovi koji se tiču ekstradicije (čl. 6. Konvencije) i uzajamno pravne pomoći (čl. 7. Konvencije). Države potpisnice se obavezuju da će uspostaviti kanale za održavanje veze između njihovih nadležnih agencija i službi, da će sarađivati u sprovođenju istraga i da će, po potrebi i u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, osnivati „zajedničke timove, uzimajući u obzir potrebu da se zaštiti bezbjednost lica i operacija”. Konvencija utvrđuje princip razmjene osoblja, uključujući i postavljanje oficira zavezu, kao i razmjenu podataka kanalima Interpola (čl. 7. Konvencije). Član 11. Konvencije je posvećen kontrolisanoj isporuci. Posebno mjesto upostavljanju osnove za prevenciju i borbu protiv transnacionalnog organizovanog kriminaliteta i promovisanju međunarodne policijske saradnje ima Konvencija UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala iz 2000. godine. Odredbe Konvencije posebno tretiraju saradnju između država i razmjenu informacija u pogledu pranja novca i drugih krivičnih djela na koja se primjenjuje Konvencija, kao i saradnju u zajedničkim istragama.

Definisano je da je svaka država potpisnica dužna da organi koji se bave borbot protiv pranja novca imaju mogućnost da sarađuju i razmjenjuju informacije na nacionalnom i međunarodnom nivou u okviru dozvoljenom od strane domaćih zakona i da u tom cilju razmotre formiranje finansijsko-obavještajne jedinice koja će služiti kao nacionalni centar za prikupljanje, analizu i prosleđivanje informacija u vezi sa potencijalnim pranjem novca (čl. 7. t. 1 b) Konvencije). S tim u vezi na nivou Bosne i Hercegovine djeluje Finansijsko obavještajno odjeljenje SIPA. Saradnja sa drugim državama potpisnicima u sprovođenju istraga odnosi se na: utvrđivanje identiteta, mjesta življjenja i aktivnosti osumnjičenih; kretanje prihoda od kriminala ili imovine stečene nezakonitim radnjama; obezbjeđivanje neophodnih stavki za analitičke i istraživačke ciljeve; razmjenu informacija i stručnjaka; određivanje oficira za vezu; razmjenu informacija o specifičnim sredstvima i metodama koje koriste organizovane kriminalne grupe i razmjenu informacija i koordinaciju administrativnih i drugih mjera u cilju brze identifikacije krivičnih djela obuhvaćenih ovom Konvencijom (čl. 27. t. 1. Konvencije). Konvencija afirmiše institut „oficir za vezu”, koji se poslije njenog donošenja intenzivno primjenjuje u velikom broju zemalja u svijetu, a iskustva iz ove vrste policijske saradnje su od izuzetnog značaja.

Konvencija podstiče upotrebu specijalnih istražnih tehnika, posebno kontrolisane isporuke (čl. 20. Konvencije).

Pored navedenih konvencija kao značajna se navodi i Šengenska konvencija, u kojoj je pojačana policijska saradnja jedna od najznačajnijih preventivnih mjera u suzbijanju transnacionalnog organizovanog kriminaliteta. Ova saradnja posebno podrazumijeva: međusobnu operativnu podršku i neposrednu razmjenu informacija između organa za sprovođenje zakona, sa ciljem sprječavanja i otkrivanja krivičnih djela (čl. 39. st. 1-3. Konvencije); prekogranične pretrage (čl. 41. Konvencije); prenošenje podataka o posebnim slučajevima, sa ciljem sprječavanja budućih krivičnih djela, koja predstavljaju prijetnju za javnu politiku i javnu bezbjednost (čl. 46. Konvencije); razmjenu podataka sa ciljem sprovođenja efikasnih provjera i nadzora na spoljašnjim granicama (čl. 7. Konvencije); upućivanje oficira za vezu (čl. 47. Konvencije); intenziviranje policijske saradnje u oblastima oko granice putem bilateralnih dogovora (čl. 39. st. 4. Konvencije) i sporazuma (čl. 39. st. 5. Konvencije); uspostavljanje i održavanje zajedničkog informacionog sistema, SISA (čl. 92. Konvencije); posebne nacionalne mjere (čl. 2. st. 3. Konvencije). Važan korak u stvaranju pretpostavki za konkretniju međunarodnu policijsku saradnju bio je usvajanje Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, koja predstavlja osnovni sporazum o policijskoj saradnji u regionu jugoistočne Evrope. Ova konvencija se odnosi se na jačanje saradnje između potpisnika u pogledu suzbijanja prijetnji po javnu bezbjednost ili mir, kao i sprječavanja, otkrivanja i policijske istrage krivičnih djela (čl. 1. Konvencije), a cilj joj je da omogući povećanje razmjene informacija između zemalja-partnera jačanjem postojećih policijskih struktura, kao i uspostavljanje dodatnih mehanizama zajedničke saradnje. Saradnja se odvija putem bilateralnih implementacionih sporazuma, kojima se definišu pojedinosti i oblici saradnje. Konvencijom se, između ostalog, reguliše: saradnja po zahtjevu, obim razmjene informacija, razmjena informacija bez ahtjeva, zajednička analiza prijetnje, redovna razmjena informacija u borbi protiv ilegalnih migracija, oficiri za vezu, zaštita svjedoka, osnovna i viša obuka i razmjena iskustava, prevencija, hitna potraga, prekogranična prizmotra, kontrolisana isporuka, tajne istrage u cilju istrage krivičnih djela, tajne istrage u cilju prevencije krivičnih djela, zahtjev za prikupljanje dokaza u slučaju neposredne opasnosti, te prenos i poređenje DNK-profila i drugog identifikacionog materijala (poglavlje 1 Konvencije), kao i zajednička saradnja i prekogranične operacije potrage, zajednički istražni timovi, mješovite patrole duž državne granice, saradnja u zajedničkim centrima, ograničenje saradnje, te zaštita podataka(poglavlje 2 Konvencije).

Međunarodna organizacija kriminalističke policije (Interpol) ima za cilj da olakša i poboljša međunarodnu policijsku saradnju između država članica i da stimuliše razmjenu informacija između svih domaćih i međunarodnih organa čiji je zadatak sprječavanje i borba protiv transnacionalnog kriminaliteta. Svoje aktivnosti preduzima u okviru postojećih zakona u zemljama članicama, kao i u duhu Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Prema članu 2. Statuta međunarodne

organizacije kriminalističke policije, ciljevi Interpola su: da osigurava i unapređuje najšire uzajamno pomaganje svih organa kriminalističke policije u granicama važećih zakona u različitim zemljama članicama i u duhu "Opšte deklaracije o pravima čovjeka"; da uspostavlja i razvija sve one institucije koje mogu efikasno pridonositi prevenciji i represiji zločina i krivičnih dijela iz opštег prava; da u organizaciji strogo zabranjuje bilo kakvu aktivnost ili intervenciju u pitanjima ili slučajevima koji imaju političku, vojnu, vjersku ili rasnu pozadinu<sup>5</sup>.

Biro evropske policije (Europol) je osnovan sa ciljem da se poveća efikasnost i saradnja između policijskih organa zemalja članica Evropske unije, prije svega kroz prikupljanje i razmjenu obaveštajnih podataka u sprječavanju međunarodnog organizovanog kriminaliteta, terorizma, trgovine drogom i drugih oblika teškog kriminaliteta. Cilj Europol-a je da poveća efikasnost u saradnji policijskih organa zemalja članica prije svega na osnovu prikupljanja obaveštajnih podataka u prevenciji i borbi sa međunarodnim organizovanim kriminalom. Njegova misija pruža dragocjene podatke naporima snaga bezbjednosti Evropske unije. On je servis zapođršku policijskim službama zemalja članica. Službenici Europol-a nemogu da vrše istrage u zemljama članicama niti da hapse osumnjičene. Europol ima mehanizme u smislu razmjene informacija, obaveštajnim analizama, ekspertizama i obukom kojima doprinosi mjerama, koje sprovode relevantni državni organi.

### 3. Međunarodna pravna pomoć

„Potreba za međunarodnom krivično pravnom pomoći postoji u dva pravca: domaći sudovi mogu tražiti pravnu pomoć od organa strane države (aktivna pravna pomoć, traženje pravne pomoći), ili strani organi mogu tražiti pravnu pomoć od domaćih sudova (pasivna pravna pomoć, pružanje pravne pomoći). Iz kruga tih radnji izdvaja se, i u zakonodavstvu i doktrini posebno tretira, izdavanje krivaca (ekstradicija), uglavnom zbog svoje složenosti i značaja, ali i zbog toga što se osporava da izdavanje krivaca po svojoj suštini predstavlja akt pravne pomoći, jer se pravna pomoć sastoji u izvršenju procesnih radnji po molbi stranog suda, dok kod izdavanja krivaca sud sprovodi čitav postupak, da bi doneo jednu odluku.“<sup>6</sup>

„Postojanje međunarodnih ugovora i domaćih pravnih propisa nije neophodan uslov za pružanje međunarodne krivično pravne pomoći, ali pružanje ove pomoći nije međunarodna obaveza države, već stvar njenog nahođenja i diskrecione odluke. Organi jedne države mogu moliti organe druge države, da im pruže pravnu pomoć, bez međunarodnih ugovora i internih propisa o ukazivanju pravne pomoći i ta pomoć može biti ukazana, po pravilu na osnovu reciprociteta,

<sup>5</sup> Statut Međunarodne organizacije kriminalističke policije – Interpol, 1956.

<sup>6</sup> Vasiljević, T: *Komentar Zakona o krivičnom postupku*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1977.

faktičkog ili ustanovljenog deklaracijom o reciprocitetu, koja nije ugovor o pravnoj pomoći, ali je posebna vrsta sporazuma. Obrnuto, i pored postojanja ugovora pravna pomoć se može neukazati, ako strana država ne ispunjava svoje obaveze iz ugovora u pogledu pružanja pravne pomoći.<sup>7</sup>

„Radnje iz kojih se pomoć sastoji obavljaju se, ako drukčije nije ugovoren po odredbama domaćih zakona (o nadležnosti, formi i načinu preduzimanja procesnih radnji i sl.), ali se radnja može izvršiti i na način za koji moli inostrani sud, ako takav postupak nije protivan javnom poretku zemlje domaćina. U konvencijama se nekada izričito predviđaju odstupanje od domaće procedure.“<sup>8</sup>

„Procesne radnje izvršene po zakonima umoljene države imaju formalnu punovažnost u državi koja moli, bez obzira da li odgovaraju odredbama njene procedure. Zamolnica se sastavlja na jeziku zamoljene države ili joj se prilaže prevod na tom jeziku, ali ugovorom može biti predviđeno i drukčije (na jeziku molioca, na određenom svjetskom jeziku i sl.). Zakon okrivičnom postupku određuje da se međunarodna pravna pomoć vrši preko suda. Preko kojih će se sudova ta pomoć vršiti stvar je organizacije sudova koja je u nadležnosti svake države. Za ukazivanje međunarodne pravne pomoći nadležan je uvijek sud na čijem području treba obaviti radnju za koju se moli. O dopuštenosti radnje i načinu izvršenja odlučuje domaći sud po domaćim propisima.“<sup>9</sup>

„Osim odbijanja izvršenja strane krivične presude iz razloga očuvanja suvereniteta, konvencije (npr. Konvencija o pravnoj pomoći Jugoslavije i Francuske) sadrže odredbu da se konvencija ne primjenjuje kada zamoljena strana smatra da bi udovoljenjem zamolnici bio povređen njen suverenitet, njena bezbjednost ili javni poredak. Šteta koju strana država trpi zbog neizvršenja svoje presude, popravlja se donekle traženjem ekstradicije (ali ona nije moguća u svim slučajevima) ili ponovnim suđenjem pred sudovima zamoljene države za istu stvar i izvršenje ove presude (kad je to po domaćem pravu moguće). Iz opštosti formulacije koja je upotrebljena u tekstu izlazilo bi da krivična presuda inostranog suda nebi mogla da se izvrši ni u pogledu onog dela koji se odnosi na imovinsko pravni zahtev i troškove postupka određene u korist privatnih lica. Mislimo da bi se sa uspehom moglo zastupati gledište da bi se izvršenje ovih presuda moglo dopustiti pod onim istim uslovima pod kojim i izvršenje inostranih građanskih presuda. Prema nekim od postojećih ugovora o pravnoj pomoći dozvoljeno je izvršenje „pravnosnažnih i izvršnih odluka krivičnih sudova u pogledu izreke o imovinsko pravnim zahtevima“. Priznanje odnosno dozvolu izvršenja, daju nadležni sudovi.“<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem

„Inostrana krivična presuda neće se izvršiti bez obzira da li se odnosi na domaćeg državljanina ili stranca, a ukoliko je u pitanju stranac, da li je državljanin one države koja je donijela presudu ili druge države, ili je bez državljanstva, slično ovome, prema licu kome je predat poziv (koji je takođe odluka, naredba, strane vlasti) ne vrši se nikakva prinuda da bi se odazvalo pozivu po kome treba da putuje u inostranstvo. Ugovori o pravnoj pomoći često daju opširnije odredbe o nekim oblicima pravne pomoći, na primer o položaju svedoka koji treba da dođe radi saslušanja pred sud države molilje. Predviđa se da niko ne može biti prinuđen da ide pred strani sud, da se troškovi odlaska i povratka moraju obezbediti, da se svedok koji ide pred inostrani sud ne može goniti za delo koje je učinio pre dolaska, niti lišiti slobode radi izvršenja ranije izrečene kazne, pod uslovom da se u stranoj zemlji ne zadrži preko određenog vremena posle obavljenog saslušanja (*salvus conductus*).“<sup>11</sup>

„Kad se molba odnosi na izvršenje procesne radnje u vezi sa krivičnim delom za koje po domaćim zakonima nije dozvoljeno izdavanje, sud je dužan da traži od organa uprave nadležnog za pravosuđe uputstvo dali će postupiti po toj molbi. Mogu postojati razlozi da domaći sudovi ne učestvuju u takvom postupku, i ako se ne radi o izdavanju krivaca, pa ni onda kad izdavanje krivaca ne dolazi u obzir ni u budućnosti (npr. lice u pitanju je već u rukama organa strane države ili se nalazi van državne teritorije).“<sup>12</sup>

„U odredbama zakona nije propisano ko snosi troškove obavljanja radnji međunarodne pravne pomoći. Treba zaključiti da domaći organ koji preuzima radnju snosi i troškove radnje. U većini međunarodnih ugovora takvo je rešenje i usvojeno, jedino što se nekad troškovi veštačenja i troškovi sprovođenja okrivljenog koji se nalazi u pritvoru, radi saslušanja u zemlji molilji, stavljuju na teret te zemlje.“<sup>13</sup>

#### 4. Značaj međunarodne policijske saradnje

„Zahvaljujući međunarodnoj policijskoj saradnji uobičajeni način aktiviranja konvencionalnih policijskih struktura polako prelazi u drugi plan, a njega zamjenjuju savremene policijske službe sa novom strategijom u borbi protiv svih oblika kriminaliteta. Model nazvan „Policija vođena kriminalističko-obavještajnim radom“ je praksa policijskih službi razvijenih zemalja i predstavlja model koji kombinuje najbolje prakse policijskih aktivnosti. Ovaj model omogućava policiji da primijeni moderne proaktivne umjesto tradicionalnih reaktivnih policijskih metoda. Obavještajni rad je proces koji dovodi do analitičkih izvještaja i proizvoda koji pomažu i utiču na donošenje odluka i planiranje policijskih operacija. Osnovni cilj pomenutog modela jeste osnivanje

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Ibidem

i sprovođenje jedinstvenog i efektivnog kriminalističko-obavještajnog sistema u skladu sa najvišim međunarodnim standardima i najboljim praksama na ovom planu. Novu strategiju u borbi protiv svih oblika kriminaliteta karakteriše snažan naglasak na analitičkom radu, na konцепцији dugoročnog prikupljanja informacija, usavršavanju kadrova i primjeni savremenih tehnologija i metoda.“<sup>14</sup>

„Nadalje institut međunarodne policijske saradnje u cilju što efikasnije borbe protiv međunarodnog kriminaliteta, koristi jedinstveni centralizovani informativni sistem sastavljen od sistema radnih dosijea za analitičke potrebe i indeksnog sistema podataka. Sistem informacija međusobno povezuje nacionalne informativne sisteme i dobija podatke direktno od svake zemlje članice, posredstvom njihovih nacionalnih jedinica i oficira za vezu i uz poštovanje nacionalnih procedura. U tom kontekstu od 1998. godine osnovu centralne baze podataka predstavlja ICIS–INTERPOL Central Information System, ona je najjobinija i najsloženija svjetska baza podataka koja se redovno ažurira podacima iz nacionalnih centralnih biroa (NCB).“<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Džaka, F: *Značaj međunarodne policijske saradnje i savremenih policijskih službi u borbi protiv svih oblika međunarodnog kriminaliteta*, Zbornik radova, (1), 2015, str. 62-77.

<sup>15</sup> Ibidem

## **Zaključak**

Značaj međunarodne policijske saradnje je u tome što se dobra policijska i krivično pravna praksa iz razvijenih država prenosi na manje razvijene zemlje, a pogotovo one u tranziciji što umnogome pomaže nacionalnim policijama i agencijama za provođenje zakona u njihovoј standarizaciji, specijalističkoj obuci, primjeni novih metoda i tehnologija, pa i donacijama materijalno tehničkih sredstava, te efikasnijem otkrivanju i suzbijanju kriminaliteta. Borba protiv organizovanog kriminala nije moguća bez adekvatne međunarodne saradnje na svim nivoima. Kada se sprovedu ciljane kriminalističke obrade međunarodnog organizovanog kriminaliteta, potrebno je u okviru međunarodne policijske operativne saradnje intenzivirati saradnju sa Interpolom i Europolom koji u biti ima koordinativnu ulogu u Evropi.

Na kraju se može zaključiti da samo kontinuiranom ili intezivnjom međunarodnom operativnom policijskom saradnjom, primjenom instituta zajedničkih međunarodnih istraga, novih policijskih metoda i informativnih i drugih tehnologija, mogu se stvoriti efikasniji mehanizmi za suzbijanje i smanjenje stope svih oblika organizovanog kriminaliteta.

## Literatura

- 1) Angeleski Metodije: *Vo borbata protiv organiziraniot kriminalitet e potreben poorganiziran naučno-stručen pristap*, Godišnik na Fakultetot na bezbednost, Skopje, 2002.
- 2) Arnaudovski Ljupčo: *Meguslovnost i meguzavisnost na terorizmot i organiziraniot kriminalitet*, Godišnik na Fakultetot na bezbednost, Skopje, 2002.
- 3) Babić Miloš: *Međunarodno krivično pravo*, Banja Luka, 2011.
- 4) Babović Budimir: *Policija u svjetskom poretku*, NEA, Beograd, 1997.
- 5) Bošković Mićo: *Organizovani kriminalitet i korupcija*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2004.
- 6) Bošković Mićo: *Transnacionalni organizovani kriminalitet*, Policijska akademija, Beograd, 2003.
- 7) Vasiljević Tihomir: *Komentar Zakona o krivičnom postupku*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1977.
- 8) Ignjatović Đorđe: *Organizovani kriminalitet*, Beograd, 1998.
- 9) Idrizović Muris, Jasenković Abdulah: *Književna zajednica*, Sarajevo, 2001.
- 10) Masleša Ramo: *Suvremeni oblici organizovanog kriminaliteta i sigurnost policije*, Zbornik radova, Policijska akademija, Beograd, 2003.
- 11) Nikić Željko: *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta – Evropol i Interpol*, Beograd, 2003.
- 12) Petrović Dragana: *Organizovanje zločinačkog udruženja*, Srpsko udruženje za krivično pravo, Beograd, 1996.
- 13) Stajić Ljubomir, Mijalković Saša: *Bezbednosni aspekti transnacionalnog organizovanog kriminala*, Zbornik radova, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2004.
- 14) Džaka Fuad: *Značaj međunarodne policijske saradnje i savremenih policijskih službi u borbi protiv svih oblika međunarodnog kriminaliteta*, Zbornik radova, (1), 2015.
- 15) Šehalić Stana: *Leksikon stranih riječi*, JPJ, Zemun, 2001.
- 16) Šikman Mile: *Organizovani kriminalitet*, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2011.
- 17) Šikman Mile. *Suprotstavljanje organizovanom kriminalitetu, sa osvrtom na specijalne istražne tehnike*, Defendologija, broj 19-20, Banja Luka, 2007.
- 18) Škulić Milan: *Organizovani kriminalitet-pojam i krivično procesni aspekti*, Beograd, Dosije, Beograd, 2003.
- 19) *The Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*, Palermo, Italy 12 – 15 December 2000.
- 20) *The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, Palermo, Italy 12 – 15 December 2000.

- 21) *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, Palermo, Italy 12 – 15 December 2000.
- 22) *Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima*, „Službeni glasnik BiH“, br. 53/09, od 15. juna 2009) u koji su odredbe o uslovima i postupku pružanja ove pomoći prenesene iz Zakona o krivičnom postupku.

## KRITIČKA ANALIZA/OSVRT NA KNJIGU

### TEMELJNA NASTAVNA UMIJEĆA

Chris Kyriacou, 2001, *Temeljna nastavna umijeća*, Zagreb: Educa, nakladno društvo d.o.o., drugo dopunjeno izdanje, s engleskog prevela Božica Jakovlev, za nakladnika Nikša Nikola Šoljan, urednik Vladimir Jurić, 1-216.

Naslov izvornika: Chris Kyriacou. 1998. *Teaching Skills-Second Edition*. Chetelham Nelson Thormes Ltd.

### BIOGRAFIJA

Profesor Chris Kyriacou rođen 31. ožujka 1950. u Londonu istaknuti je britanski pedagog iz područja pedagoške psihologije, direktor za istraživačke programe Sveučilišta York u Yorku (Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske). Član je Britanskog udruženja za istraživanje nastave i Britanskog psihološkog društva. Posebno istražuje učinkovitu nastavu, iskustva učitelja i pomoći učenicima s poteškoćama u razvoju. Autor je više knjiga iz područja pedagoške psihologije obrazovanja. Navodimo neke od njih: *Osnovne vještine učenja* (2014), *Učinkovito podučavanje u školama - teorija i praksa* (1997). (Izvor: <https://prabook.com/web>, <https://www.york.ac.uk>).

### UVOD

Knjiga *Temeljna nastavna umijeća* drugo je dopunjeno izdanje kojim je autor nadopunio i proširio prvu verziju knjige novim sadržajima teorijske i empirijske naravi iz područja nastavnog procesa. Autor jest imao intenciju prezentiranja uspješnog poučavanja i rasvjetljavanja tijeka nastavnog procesa, interaktivnih odnosa između učenika i između nastavnika i učenika u najširem smislu s težištem na kompetencijama nastavnika. Kvalitetno sistematizirana i pregledno prikazana znanja iz područja organiziranja, pripreme i realiziranja nastave namijenjena su nastavnicima i studentima s ciljem spoznaje i

<sup>1</sup> Doktorand na Pedagoškom fakultetu, Evropski univerzitet Brčko distrikt

razumijevanja nastavnog procesa u širem kontekstu te razvijanju nastavničkih kompetencija.

## KRATAK SADRŽAJ

Knjiga jest kvalitetno organizirana, sadržaj pregledno prikazan, te su detaljno obrađene teme iz područja nastavnog procesa: temeljna nastavna umijeća, planiranje i priprema nastave, izvedba nastavnog sata, vođenje i tijek nastavnog sata, prilagodba aktivnosti učenicima, ugodaj u razredu, uspješna uspostava autoriteta, praćenje i ocjenjivanje učeničkog napretka, samoanaliza i prosudba vlastitog rada.

## KRITIČKA RAZMATRANJA

Svijest o znanju, znati što i znati kako, polazište je iz kojeg autor razvija i određuje ključna obilježja nastavnih umijeća ističući važnost istraživačkih studijskih projekata u smislu razvoja strategije nastavnih umijeća, a nastavničko poučavanje definira kao misaonu i praktičnu djelatnost. Diferencira početnika od iskusnog nastavnika i apostrofira važnost izučavanje nastavnikovih znanja i ulogu mentora. Teorijsko uporište u kojem generalizira sve nastavnike početnike i iskusne nastavnike, ne uzimajući u obzir individualne osobnosti nastavnika, njihove velike međusobne razlike u kvaliteti prethodnog obrazovanja, intelektualnoj razini i motivaciji za rad, po našem mišljenju nije dovoljno teorijski razvijeno uporište. Također, isticati iskustvo kao jedinu kategoriju koja determinira odnos nastavnika početnika i iskusnog nastavnika, te stavljati iskusnog nastavnika u poziciju „šefa“ ne odgovara znanstvenim promišljanjima, jer iskusni nastavnik ne mora nužno biti kvalitetan nastavnik ukoliko u svojem radu ne primjenjuje suvremene metode i postupke te didaktičke principe nastave. Naš stav je da suvremeni odnos nastavnika početnika i mentora nije isključivo utemeljen na usvajanju iskustvenih sadržaja, već na zajedničkom timskom radu uvažavajući osobne potencijale u dinamičnom interpersonalnom odnosu i ne umanjujući vrijednost iskustva. Autor navodi razvojne faze stjecanja i poboljšanja nastavnih umijeća prema Perrotu (1982), a to su tri važna elementa nastavnih umijeća: znanje, odlučivanje i radnje uz kognitivne vještine, praksu i povratne informacije.

Uzimajući u obzir relevantne znanstvene teorije i istraživanja nastavnih umijeća, autor ističe temeljna nastavna umijeća: *planiranje i pripremu, izvedbu*

*nastavnog sata, vođenje i tijek nastavnog sata, razredni ugodaj, disciplinu, ocjenjivanje učeničkog napretka, osvrt i prosudbu vlastitoga rada.* Uvidom u opisivanje nastavnih umijeća primjećujemo elemente tradicionalnog pristupa nastavi koji su u suvremenoj kvalitetnoj školi odbačeni; primjerice, sustav prijekora i kazni nasuprot sustavu razgovora u rješavanju problema. Autor naglašava da se nastavna umijeća razvijaju praćenjem vlastitog poučavanja, stjecanjem sposobnosti za razvoj umijeća, osobnom motiviranosti za poboljšanje nastavnih umijeća i osobnim profesionalnim razvojem. Naš stav je da su slabe točke znanstvenih promišljanja: nedostatno razrađeni individualni pristupi u nastavi, nedostatno opisane specifičnosti rada s inkluziranim djecom, nisu navedene specifičnosti integrativnih procesa u nastavi i multikulturalni aspekti nastave. Može se utvrditi da ovakav teorijsko-znanstveni pristup autora zadržava elemente tradicionalnoga pristupa nastavi u kojem nastavnik nije prošao preobrazbu iz pozicije „šefa“ u poziciju voditelja, te nedostaje jasna vizija suvremene škole.

Planiranje i priprema nastave u cilju postizanja pedagoških rezultata za učenike ima četiri najvažnija elementa: odluku o pedagoškim ciljevima, izbor i pismenu pripremu za nastavni sat, pripremu svih predviđenih nastavnih sredstava i pomagala, odluku o tome kako pratiti učenički napredak i postignuća. Osjetljivost za učeničke potrebe, kao najvažnije umijeće poučavanja, jasno govori o senzibilnosti autora i osjećaju za pedagoško težište problema. Autor ističe kompetencije nastavnika i njihovo razvijanje. Pedagoški ciljevi nastave se obrazlažu u primjeru britanskog Nacionalnog kurikuluma iz 1988. godine, kojim kurikulum promiče duhovni, moralni, kulturni, mentalni i tjelesni razvoj učenika i društva, priprema učenike za posao, odgovornost i životna iskustva odrasle osobe. Na taj način ističe se važnost planiranja i pripreme nastave u najširem socijalnom kontekstu. Autor diferencira načine pristupa u pripremi i planiranju nastave u praksi, kvalitetnu pripremu nastavnih materijala i pomagala, strukturiranje nastavnog sata te nastavnih sredstava, što je od iznimne važnosti za dobar balans vremena, tijeka sata i fleksibilnosti nastavnika. Iako je autor, obrazlažući pripremu i planiranje nastavnog sata, imao izvrstan pedagoški senzibilitet, odabir nastavnih aktivnosti pri praćenju i ocjenjivanju, jasno istaknute elemente planiranja i pripreme nastave, jasnu svrhu i funkciju planiranja, nedovoljno je posvetio pažnju obradi sadržaja vezanih za pripremu i planiranje nastavnoga sata u razredima u kojima se odvija proces integracije djece manjinskih naroda ili izbjegličke djece, također i u procesima inkluzije u nastavi te izostanku razrade multikulturalnog aspekta pripreme i planiranja nastave.

Autor objašnjava izvedbu nastavnog sata u nekoliko važnih aspekata. Kompetencije nastavnika, nastavnikovo ponašanje i aktivnosti određuju razinu kvalitete u izvedbi nastave. Vještina usmenog prezentiranja i pravilnog postavljanje pitanja u izvedbi nastave autor stavlja u funkciju razvoja kreativnog mišljenja. Istiće različite stilove poučavanja (formalni i neformalni), individualni pristup učenicima i prilagodbu njihovim aktivnostima. Može se primijetiti da osim obrazovnih ciljeva autor implicira realizaciju i odgojnih ciljeva kojima se gradi osjećaj odgovornosti, zajedništva, kulture komunikacije i drugih pozitivnih socijalnih vještina i navika. Vođenje i tijek nastavnog sata determiniran je nizom voditeljskih i organizatorskih sposobnosti nastavnika. Naglašene su karakteristike umijeća vođenja i tijeka nastavnog sata, ritma nastavnog sata i nastavnikove kontrole i upravljanja razrednom klimom, problemi u koncentraciji, motiviranosti i ometanju nastave. Obrazlažući stilove poučavanje (formalni i neformalni), stilove učenja, izvore znanja i nastavna sredstva i pomagala, naglašava elemente prisnosti i zajedništva u pozitivnoj razrednoj klimi. Autor se bavi razradom pedagoških mehanizama u uspostavi pozitivnog razrednog ugodja, motivacijom, odnosom s učenicima i razvojem samosvijesti i samopouzdanja, izgledom i sastavom razreda. Posebno razrađuje suvremeni pristup u održanju discipline, sprječavanjem neposluga i uspostavom autoriteta. Objasnjava uporabu prijekora i kazne u odgojno-obrazovnom radu i njihove nedostatke. Pretpostavke uspješnog rješavanja sukoba i nesuglasica prema autoru su mir, objektivnost i razboritost te uključivanje roditeljske pomoći u slučaju zabrinjavajućih ponašanja u cilju kvalitetnijeg zadovoljenja odgojno-obrazovnih potreba učenika.

Opravdano ističe važnost uspješne uporabe tehnika ocjenjivanja kao integrativnog dijela poučavanja u školi. Svrha ocjenjivanja jest: nastavnicima osigurati povratne informacije o učeničkom napretku, osigurati povratne pedagoške informacije, motivirati učenike, osigurati evidenciju napretka, poslužiti kao izraz sadašnjih postignuća i ocijeniti učeničku spremnost na buduće učenje. Autor navodi i ispravno uočava opasnosti pri ocjenjivanju koje mogu obeshrabriti i uzrujati učenike, oduzeti previše vremena za postupke ocjenjivanja; također i pretjerano posvećivanje vremena najboljim učenicima. U školama se provode različite vrste ocjenjivanja: formativno, sumativno, normativno i ocjenjivanje na temelju mjerila, dijagnostičko ocjenjivanje, interno, eksterno, formalno, neformalno, trajno, jednokratno, objektivno i ocjenjivanje na temelju završnog rada. Ukupna svrha ocjenjivanja je svekoliki pedagoški rast učenika. U zadnjem poglavlju knjige autor se na objektivan način bavi osvrtom i prosudbom vlastitog rada nastavnika gdje razlikujemo nekoliko razina: sustavni samoocjenjivačkih postupaka, program samoocjenjivanja unutar škole ili u

okviru akcijskoga istraživanja. Postupak samoocjenjivanja u konačnici ima cilj podizanja kompetencija nastavnika na višu razinu i uklanjanja određenih nedostataka. Posebno se ističu načini borbe protiv stresa u svrhu kvalitete poučavanja i ublažavanja negativnih učinaka stresa.

## ZAKLJUČAK

Možemo zaključiti da je knjiga značajan prinos pedagoškim znanostima u praktičnom i teorijskom smislu, te da nudi kvalitetna pedagoška i metodička rješenja u nastavi. U knjizi autor predstavlja znanstveno djelo teorijske naravi, te ima kvalitetna znanstvena uporišta izražena u jednostavnoj i jasnoj formi na zanimljiv i edukativan način. Naš stav je da su neki sadržaji nedovoljno razrađeni, osobito inkluzija, integracija i multikulturalnost škole. Znanstvene hipoteze su relativno slabo potkrijepljene rezultatima znanstvenih istraživanja iz šireg područja pedagogije i srodnih znanosti, prvenstveno psihologije. Primjeri iz odgojno-obrazovnog sustava Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske i obrada samo tih kurikuluma nedostatna je s znanstveno-istraživačkog aspekta jer se drugi odgojno-obrazovni sustavi u Europi i svijetu bitno razlikuju i imaju svoje specifičnosti i posebnu dinamiku razvoja. Nedostatak osvrta, primjera i istraživanja nastavnog procesa na europskoj i svjetskoj razini bitno umanjuje znanstvenu relevantnost ove knjige. Bez obzira na uočene nedostatke, ova knjiga ima važno značenje u teoriji i praksi suvremene nastave, razvoju pedagoške misli i perspektivi budućih istraživanja te može poslužiti kao priručnik za nastavnike i studente. Prijevod knjige jest kvalitetan, način pisanja jasan i stilski izgrađen te je grafički i vizualno kvalitetno oblikovana.

## PRIKAZ KNJIGE

*Nastavnik u kvalitetnoj školi* dr. Williama Glassera

William Glasser, 1999, *Nastavnik u kvalitetnoj školi*, posebne sugestije nastavnicima koji u razredu pokušavaju primijeniti ideje iz knjige *Kvalitetna škola*, Zagreb, s engleskog prevela Božica Jakovlev, za nakladnika Nikša Nikola Šoljan, urednik Antun Rehak, 1- 148.

Naslov izvornika: *The Quality Shool Teacher*, New York, HarperPerennial of HarperCollins Publishers, 1993.

### Biografija

Dr. William Glasser rođen je 11. svibnja 1925. godine u Cleveland Ohio, a preminuo 23. kolovoza 2013. u Los Angelesu (USA). Dobitnik je niza nagrada i priznanja u području savjetovanja. Studirao je kliničku psihologiju i medicinu a specijalizirao psihijatriju. Utemeljitelj je *teorije izbora* i autor psihoterapeutske i savjetovališne metode *realitetne terapije*. Bavio se teorijom i praksom kvalitetne škole. Autor je 27 knjiga među kojima su: *Nastavnik u kvalitetnoj školi*, *Teorija izbora – nova psihologija osobne slobode*, *Realitetna terapija u primjeni*, *Naći se i ostati zajedno – rješenje bračne zagonetke*, *Svaki učenik mora uspjeti* i druge. Osnivač je Instituta *William Glasser* u Kaliforniji koji se bavi osposobljavanjem za primjenu teorije izbora, realitetne terapije, kvalitetnih škola i rukovođenje po načelima slobodnog izbora. Nakon posjeta Williama Glassera Republici Hrvatskoj, dvije škole su 1996. prihvatile koncept i zadovoljile kriterije njegove kvalitetne škole: OŠ Milan Brozović, Kastav i Gimnazija i strukovna škola Jurja Dobrile, Pazin, i time postale prva osnovna i srednja Glasserova kvalitetna škola u Europi (Izvor: [www.ssmb.hr](http://www.ssmb.hr) libraries, <https://udruga-hurt.hr>).

### Uvod

Temeljno teorijsko uporište kvalitetne škole Glasser nalazi u teoriji izbora, teoriji kvalitete, spoznaji samokontrole i vlastitoga života te Demingovoj teoriji upravljanja kvalitetom. Ove teorijske postavke su u knjizi eksplicitno

<sup>1</sup> Doktorand na Pedagoškom fakultetu, Evropski univerzitet Brčko distrikt

prikazane, obrazložene i protumačene. U podnaslovu „Posebne sugestije nastavnicima koji u razredu pokušavaju primijeniti ideje iz knjige *Kvalitetna škola*“ sugerira se da je knjiga namijenjena nastavnicima koji u razredu primjenjuju njegovu teoriju izbora i teoriju o kvalitetnoj školi. Autor u Predgovoru navodi da je svrha knjige uputiti nastavnike kako bi teorija zaživjela u njihovim razredima. *Nastavnik u kvalitetnoj školi* autorova je treća objavljena knjiga o teoriji izbora nakon prethodnih objava, i to: *Teorija izbora* (1984) i *Kvalitetna škola* (1990). Intencija knjige je prihvaćanje ideje o kvalitetnoj školi i njena primjena u praksi te je namijenjena ciljanoj publici koja sudjeluje u edukacijskom procesu, a posebno nastavnicima. Namjere autora su primjena teorije izbora te ostvarenje bitnih promjena teorije i prakse nastavnog procesa u kvalitativnom smislu.

## **Kratak sadržaj**

Nakon uvodnih bilješki vezano za posvetu, zahvalu, predgovor i autorove bilješke, u knjizi podijeljenoj na dvanaest poglavlja, Glasser definira kvalitetnu školu i njezine temeljne odrednice, poziciju i osobine nastavnika, interakciju između nastavnika i učenika te učenika međusobno, također i suvremenu perspektivu škole. Posebno ističe uvjete za kvalitetan rad u školi, te opisuje načine njihove implementacije u nastavu. U završnoj bilješci autor se obraća nastavnicima i onima koji to žele postati, te ih potiče na kontakt s Institutom William Glasser iskazujući potrebu širenja ideje i prakse kvalitetne škole.

## **Kritička razmatranja**

U prvom poglavlju ističe se potreba pretvorbe obrazovnoga sustava u segmentu načina upravljanja, odnosno odricanja od tradicionalnog sustava i prihvaćanja novog voditeljskog sustava upravljanja. Nastavnik mora upravljati i poučavati, uvjeren u osobne sposobnosti te učenicima izgraditi stav da je škola *njihova*. U tom procesu važno je da učenici nauče rješavati vlastite probleme te im promijeniti naviku da nastavnik i drugi rješavaju njihove probleme. Autor ukazuje da stari šefovski sustav „Pouči, provjeri, nagradi, kazni!“ treba što prije odbaciti i zamijeniti voditeljskim sustavom. Autor ističe Demingovu postavku: *bez obzira na to podbacuje li kvaliteta u industriji ili školama, ništa se neće poboljšati dok rukovoditelji ne promijene sustav. Za neuspjeh nikad nisu krivi radnici* (21). Za promjene načina upravljanja nastavnici moraju promijeniti način razmišljanja. Navodi da se radi o složenom procesu te da obrazovanje mogu

promijeniti samo nastavnici. Izneseni stav u skladu je sa suvremenom pedagoškom misli, a u suprotnosti s tradicionalnim načinom upravljanja razredom te autor ispravno stavlja težište problema na potrebu promjene načina upravljanja razredom i razvijanja učeničkih kompetencija.

U drugom poglavlju autor ispravno ističe kompetencije nastavnika, individualni pristup u nastavnom radu, samostalno osmišljavanja djelotvornih metoda rada i stalno usavršavanje s ciljem profesionalnog rada. Nastavnik profesionalac ne traži *glupo učenje napamet* i nekvalitetan rad. Ističe primjer nastavnika koji je prihvatio načela kvalitetne škole, činjenicu boljih školskih rezultata i postojanje otpora promjenama u tradicionalnim školama. Također navodi potrebu pisanja sažetka u planiranju nastave, međusobne interakcije i razmjene iskustava s drugim nastavnicima. Autor raspravlja o dvojbama nastavnika u smislu odluke da prijedje sa šefovskog na voditeljsko upravljanje ili da samo kritizira loše nastavne programe i metode bez prihvaćanja odgovornosti za promjenu. Stav autora je da treba izbaciti obveznu domaću zadaću iz škole, te pripremiti ravnatelja škole, nastavnike i roditelje na promjene koje bi učenicima omogućile poboljšanje rada i usmjeravanje prema kvaliteti. Osiguranje podrške roditelja preko zadovoljnih učenika, njihovo aktivno uključivanje u poučavanje, važna je zadaća nastavnika profesionalca. Iako autor objektivno ističe pozitivne odrednice nastavnog procesa i potrebu promjena, ne slažemo se sa stavom izbacivanja obvezne domaće zadaće iz škole. Naime, tri vrste domaćih zadaća praktične vježbe, pripremni rad i prošireni radovi imaju niz pozitivnih učinaka na individualni razvoj učenika te uključuju roditelje i skrbnike u obrazovanje. Autor u ovom poglavlju ispravno određuje težišta pojedinih dimenzija obrazovnog procesa koje treba razvijati.

U trećem poglavlju posebno se ističe teorijsku misao da je *kvaliteta života* iznimno važna, te da razni organizirani sustavi (vlade, udruge, poduzeća i obitelji) ne mogu opstati ukoliko ljudima ne poboljšaju kvalitetu života. Kritički analizira stanje u tradicionalnim školama. Učenike, nastavnike, roditelje i širu zajednicu treba uvjeriti da ono što se događa u kvalitetnoj školi povećava kvalitetu života, te se na taj način ostvaruje svrha kvalitetne škole. Obrazlaže korelaciju između kvalitete života i suicida, posebno učeničkih suicida povezanih s neuspjehom u školi. U okvirima *teorije izbora* autor definira kvalitetu kao zadovljavanje jedne ili više temeljnih potreba: ljubavi, moći, slobode, zabave i preživljavanja. Ističe kako je u životu važno učenike naučiti da se temeljne ljudske potrebe zadovoljavaju *planiranjem, trudom i strpljenjem*. Objasnjava praktično određenje teorije kvalitete navodeći šest uvjeta za kvalitetan rad u školi: *razredna sredina mora biti ugodna i poticajna; od učenika treba tražiti da*

*rade isključivo nešto korisno; od učenika se traži da rade najbolje što mogu; od učenika se traži da ocjenjuju i poboljšavaju svoj rad; kvalitetan rad uvijek godi i kvalitetan rad nikad nije destruktivan.* Istiće da bi popis uvjeta za kvalitetan rad trebao biti prikazan na zidovima učionica i zbornica u školama. Nakon opisivanja sadržajnih odrednica uvjeta za kvalitetan rad objašnjava proces integriranja teorije izbora u kvalitetnim školama. Naime, nastavnici koji spoznaju pojam kvalitete i uspiju ostvariti sve uvjete kvalitetnog rada u školi, postići će osjećaj ugode u učenicima što će ih potaknuti na učenje. Autor zaključuje da će na taj način učenici spoznati teoriju izbora, razviti svijest da žele kvalitetu, te da je mogu postići u razrednom ozračju kvalitetne škole. Iznesenim tvrdnjama autor objašnjava integriranje teorije izbora u kvalitetne škole uglavnom s psihološkog, a manje s pedagoškog stajališta.

Autor u četvrtom poglavlju raspravlja o stvaranju ugodnog i poticajnog razrednog ozračja, prvom uvjetu kvalitetne škole. Navodi da *valja poučavati tako da vas učenici puno bolje upoznaju nego što vas poznaju sada*, te da količina učeničkog truda ovisi o tome koliko poznaju nastavnika i da li im se sviđa to što znaju o nastavniku. Navodi stajališe njegove teorije izbora po kojoj svi moraju puno raditi za osobe do kojih im je stalo (pripadanje), koje poštuju i koje poštuju njih (*moć*), s kojima se smiju (zabava), koje im dopuštaju misliti i djelovati za sebe (sloboda), koje im pomažu održati se na životu (preživljavanje). Predlaže da nastavnik u procesu upoznavanja učenika ne žuri, već da ih postupno upoznaje i uvodi u novi pristup nastavi kako bi izbjegao doživljaj prisile. Objasnjava proces upoznavanja nastavnika s učenicima i potrebu bliskog međusobnog odnosa kao prepostavke ostvarivanja prvog uvjeta za kvalitetu. Iznosi i detaljno objašnjava stavke odnosa s učenicima: tko ste, za što se zalažete, što ćete od njih tražiti, što nećete od njih tražiti, što ćete za njih učiniti i što nećete za njih učiniti. Konačni cilj jest da učenici shvate da rade kvalitetno zbog truda nastavnika i da je nastavnik najbolja osoba izvan njihove obitelji. U ovom poglavlju autor navodi socijalne i psihološke prepostavke ugodnog i poticajnog radnog ozračja, ali nedostaje potpuni pedagoški kontekst te ocjenjujemo da ovakav pristup ne daje adekvatne odgovore u smislu oblikovanja razrednog ozračja, posebno u uvjetima integracije, inkluzije i multikulturalnosti.

U petom poglavlju iznosi teorijsku prepostavku da poticaj za naporan i kvalitetan rad nije sigurnost posla nego *radost zbog druženja s kvalitetnim proizvodima i ljudima*. Autor kritizira tradicionalnu školu u kojoj nastavnik ima sigurnost posla, učenici ne uče puno, te da poučavanje nije užitak nastavnicima i učenicima. Istiće Demingov stav da je važno kako se nastavnici i učenici osjećaju, te ga citira: „Školski sustav... trebao bi biti dio obrazovnog sustava u

kojem djeca i učenici uživaju u učenju, oslobođeni straha od ocjena i kazni, u kojem nastavnici uživaju u radu, oslobođeni straha od ocjenjivanja. Bio bi to sustav koji priznaje razlike između učenika i razlike između nastavnika<sup>2</sup>. Ističe da je najveći nedostatak tradicionalnog obrazovnog sustava neuspješno motiviranje učenika zbog kojeg rade beskoristan posao. Logički povezuje drugi uvjet (rad mora biti koristan) s petim (rad uvjek mora biti radost) uvjetom kvalitete i zaključuje da se od nastavnika i učenika kvalitetne škole nikad ne bi tražilo da rade nekvalitetno. Kvalitetna škola zahtijeva od nastavnika da objasni učenicima korisnost onog što traži od njih nasuprot tradicionalnoj koja ne zahtijeva takav pristup. Raspravlja o razlici između sposobnosti i usvajanja činjenica te zaključuje da nam sposobnosti služe, a činjenice znamo. Ističe razlike u načinu poučavanja te ocjenjivanja između kvalitetne i tradicionalne škole. Učenici uglavnom razumiju potrebu stjecanja temeljnih životnih sposobnosti govora, pisanja, računanja i rješavanja problema. Navodi stav da se činjenice neće poučavati ukoliko ne spadaju u jednu ili dvije od sljedeće četiri kategorije: činjenice neposredno vezane za neku životnu sposobnost, činjenice koje učenici žele naučiti, činjenice koje nastavnik drži posebno korisnim i činjenice potrebne za studij. U drugom dijelu poglavlja detaljno opisuje načine poučavanja temeljnih životnih sposobnosti, te ispravno zaključuje nužnost povezivanja škole sa svakodnevnim životom.

U šestom poglavlju autor objašnjava metode poučavanje korisnih činjenica, primjenjivih sada i u budućnosti, kritizira tradicionalnu školu u kojoj se uče činjenice napamet i ne razvijaju sposobnosti njihova korištenja. Bez obzira na količinu prisile učenici se neće potruditi zapamtiti nekorisne činjenice. Također kritizira način ocjenjivanja učenika u tradicionalnoj školi koje se temelji na ocjenjivanju napamet naučenih činjenica, a ne na sposobnosti njihova korištenja. Ističe važnost povezivanja škole sa životom navodeći konkretne primjere. Savjetuje nastavnike da poučavaju o onome što ih zanima i uvažavaju znatiželju i zanimanja učenika. Zaključuje da kvaliteta ovisi o vodstvu, te da je nužno potreban prijelaz sa šefovskog na voditeljski način upravljanja. Ovakvo promišljanje po našem mišljenju, doprinos je obrazovnim mjerama za povećanje učeničkih postignuća i učinkovitosti nastave.

U sedmom poglavlju autor obrazlaže i raspravlja o stavovima učenika prema nastavniku i prema sebi: važan je stav da vas poznaju i cijene kao osobu koja je stvorila ugodno radno ozračje, da vjeruju kako je to što od njih tražite korisno, da su voljni dati sve od sebe, da nauče vrednovati vlastiti rad i na temelju

<sup>2</sup> „A Day With Dr. Deming“, sponzor Chief of Naval Operations, 20. prosinca 1991. Washington. Office of the Chief of Naval Operations.

toga ga poboljšati (*uvjeti za kvalitetan rad*). Posebno ističe da učenici znaju što je kvaliteta, ali je ne povezuju sa školom. Savjetuje o metodama kako učenike potaknuti na rad i uživanje u radu. Autor apostrofira potrebu uvođenja samoocjenjivanja učenika, navodi praktične primjere iz nastave, te savjete kako povećati kvalitetu rada i sustav ocjenjivanja. Također navodi da natjecateljski duh nije dobar smjer, već razvijanje kvalitete i poboljšavanje vlastitog rada uz poticanje kreativnosti i duhovitosti učenika.

Autor u prvom dijelu osmog poglavlja govori o umjetničkim sadržajima u školama i njihovim potencijalima korisnim za učenike. Kritizira tradicionalne škole kojima su važniji teorijski predmeti od umjetnosti. Ističe pozitivne rezultate tradicionalnih škola u natjecateljskom sportu i natjecanjima u glazbenim nastupima, napominjući da rukovoditelji timova koji koriste voditeljski način upravljanja postižu bolje rezultate. Raspravlja o potrebi većeg uključivanja učenika u umjetnost, o zajedničkim umjetničkim aktivnostima učenika i pozitivnim učincima. Zaključuje da je nužno povezivanje sadržaja teorijskih predmeta s umjetnosti, s ciljem da učenici uoče da je kvaliteta, očita i nužna u umjetnosti, bitan dio akademskih predmeta. U drugom dijelu poglavlja raspravlja o potrebi usvajanja stručnih umijeća predlažući i opisujući konkretni model. Naime, autor predlaže model kupnje stare kuće čijim bi obnavljanjem učenici stjecali korisna znanja i sposobnosti. Kupljenu kuću bi nakon obnove prodali i financirali školske potrebe, npr. kupnja informatičke opreme. Autor objektivno tvrdi da umjetnički potencijal nije dovoljno iskorišten u obrazovnom procesu. Držimo da koncept razvijanja znanja i sposobnosti uključivanjem učenika u projekt obnove stare kuće ima svoju vrijednost u školama određenih zanatskih usmjerenja.

U prvom dijelu devetog poglavlja autor raspravlja o potrebi uvođenja *usporednog vrednovanja* i odricanje od pedagoškog sustava „pouči, provjeri, ocijeni i pritisni najlošije“. Naime, potrebu za novim sustavom ocjenjivanja obrazlaže tvrdnjom da se stari sustav oslanja previše na testove koji nisu objektivan pokazatelj znanja. Osnažuje stav da se učenike mora uključiti u ocjenjivanje vlastitog rada usporednim ocjenjivanjem navodeći konkretne primjere školske prakse. U drugom dijelu poglavlja navodi se model formiranja heterogenih učeničkih skupina u smislu prethodnih znanja s ciljem zajedničkog rada i napredovanja u učenju međusobnim pomaganjem. Ističe potrebu objašnjavanja učenicima da će biti vrlo malo testova i da neće biti obveznih zadaća. Učenici sami određuju tempo učenja u školi i kod kuće. Odvaja predmet matematike od ostalih predmeta predlažući intenzivni rad u trajanju od 45 i 50 minuta. Navodi sažetak usporednog vrednovanja, akronim POSUP (engleski:

SESIR – show, explain, self-evaluate, improve, repeat): P (pokazati), O (objasniti), S (samovrednovati), U (unaprijediti), P (ponavljati). Zaključuje da bi poučavanjem i vrednovanjem navedenih pet postupaka od vrtića do srednje škole učenici naučili puno više i počeli bi kvalitetno raditi. Izneseni prijedlozi i tvrdnje autora nisu ojačani rezultatima znanstvenih istraživanja već su isključivo teorijske naravi.

U desetom poglavlju autor ističe potrebu uvođenja stručnih suradnika u kvalitetnu školu, te ističe razlike između kompetencija učenika i nastavnika i kvalitete rada. Naime, za uspjeh kvalitetne škole ili poduzeća potrebna je kvaliteta, a ne samo kompetencija. Tvrdi da razred od tridesetak učenika mora imati najmanje tri suradnika, a za pismene sastave šest. Navodi četiri izvora suradnika: učenici iz razreda, učenici iz drugih razreda ili škola, studenti koji bi htjeli postati nastavnici ili studenti koji bi željeli pomoći, osobe iz šire zajednice koje bi rado pomogle, a koje su školovane i imaju vremena. Ističe da bi angažiranje suradnika bitno olakšalo nastavnički rad. U drugom dijelu obrazlaže kompetencije i rad svake kategorije suradnika u nastavi posebno. Stava smo da se izneseni prijedlozi uvođenja stručnih suradnika u nastavu ne mogu realizirati zbog neodgovarajućih kompetencija predloženih kategorija stručnih suradnika.

U jedanaestom poglavlju autor raspravlja o načinima poučavanja učenika o *teoriji izbora*, te upućuje čitatelja na proučavanje četvrtoog, petog i šestog poglavlja njegove knjige *Kvalitetna škola* radi boljeg razumijevanja i poučavanja teorije izbora. U drugom dijelu poglavlja razmatra načine poučavanja teorije izbora na razrednim sastancima opisujući detaljno četiri razredna sastanka. Autor ima cilj uvođenje teorije izbora u život, a ne samo u kvalitetnu školu.

Autor u dvanaestom poglavlju raspravlja i opisuje neocijenjene kvalitetne projekte. Prije početka kvalitetnog rada, po prijedlogu autora, nastavnik mora smanjiti prisilu i uspostaviti dobar odnos s učenicima, poučavati korisno gradivo i izbaciti „bubanje napamet“ kao mjerilo znanja, početi učiti učenike kako ocjenjivati svoj rad. Ostvarivanje projekata u kvalitetnoj školi može biti iz jednog ili više predmeta, u različitim učeničkim grupama, vremenski neograničeno. Suradničke projekte autor opisuje kao zajednički rad učenika i međusobno pomaganje u grupama od tri ili četiri učenika, te obavezno bilježenje aktivnosti. Intencija da učenici kvalitetne škole shvate da njihov rad mora biti kvalitetan i da rad uz razmišljanje (intelektualni razvitak) dovodi do uspjeha. U drugom dijelu opisuje i predlaže pokusne projekte; primjerice proučavanje zaštite i liječenja zuba istraživanjem prehrane, pasta za zube te fluorida. Zaključuje da je svrha kvalitetne škole uvjeriti učenike da će učenjem poboljšati kvalitetu života.

Autorova je zaključna misao: „*Dio ste novog procesa. Neće biti lak, ali je moguć. Nagrada će vam biti to što ćete vi i vaši učenici početi uživati u zajedničkom radu i što će se silno poboljšati kvaliteta vašeg i njihovog života*“ (145). Iz zaključne misli uočava se autorov pedagoški senzibilitet i nakana korjenitih promjena u školi.

### Zaključak

Studijska rasprava *Nastavnik u kvalitetnoj školi* znanstveno je djelo teorijskog karaktera utemeljeno na Glasserovoј teoriji izbora u kojoj se objektivno raspravlja i dokazuje potreba implementacije teorije izbora u školi te pretvorbu tradicionalne u kvalitetnu školu. Ovo znanstveno djelo značajan je doprinos suvremenoj pedagoškoj misli u području obrazovnog procesa u kojem autor uglavnom s psihološko-socijalnog stajališta obrazlaže, raspravlja i dokazuje znanstvene teze u vezi primjene teorije izbora i teorije kvalitete u školama. Uočavamo pak da autor nije primijenio interdisciplinarni pristup kompleksnom odgojno-obrazovnom procesu, posebno u kontekstu inkluzije, integracije, multikulturalnosti i primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije. Držimo da predmetno znanstveno djelo ima niz pozitivnih teorijskih postavki u smislu promjena, unapređenja i razvoja škole, ali nije osnaženo rezultatima istraživanja teorijske i empirijske naravi te znanstvenim stavovima drugih relevantnih autora iz područja edukacijskog procesa. Elementi Glasserovog pristupa kvalitetnoj školi ugrađeni su u suvremene škole, ali je broj škola koje su prihvatile njegov koncept kvalitetne škole u RH zanemariv. Ova knjiga prezentira autorovu teoriju izbora, važna znanja u spoznaji i razumijevanju težišta edukacijskog procesa suvremene škole, bez obzira što ne spada u recentnu literaturu te je namijenjena nastavnicima, drugim sudionicima nastavnog procesa i studentima. Prijevod knjige je kvalitetan, sadržaj dobro organiziran i sistematiziran, način pisanja jest jasan i stilski korektan te ima kvalitetan vizualni identitet. Ova knjiga daje snažan impuls u smislu dalnjeg istraživanja nastavnog procesa i povećanja kvalitete suvremene škole u najširem smislu, te spada u značajnu literaturu iz područja školstva. Autorove teorijske postavke kvalitetne škole mogu biti uporište razvojne concepcije suvremene škole prema školi budućnosti.

## **Uputstvo / Uputa autorima**

Ovim uputstvom utvrđuju se način i uslovi publikovanja naučnih publikacija i utvrđuju se kriterijumi, način i postupak izbora naučnih publikacija za objavu u „Evropskoj reviji“.

### **Struktura**

Članak u časopisu mora biti ureden na standardan način, sa navedenim osnovnim elementima članka kao što su: naslov, naziv ustanove, adresa.

**Naslov** treba da što vjernije opiše sadržaj članka, prikladnim riječima za indeksiranje i pretraživanje, a ukoliko takvih riječi nema u naslovu, tada se napiše podnaslov.

Naslov rada treba da bude pisan velikim štampanim slovima (Times New Roman 14 Bold), a podnaslovi treba da budu pisani malim štampanim slovima (Times New Roman 12 Bold). Tekst u cjelini treba da bude pisan sa proredom 1 (Times New Roman 12). Autori koji se ne budu pridržavali ovog uputstva radovi će im biti vraćeni na ispravku.

Pored naslova na jeziku na kojem je članak napisan, naslov se daje i na lokalnom i engleskom, odnosno nekom drugom svjetskom jeziku, a ovi naslovi ispisuju se ispred sažetka na odgovarajućem jeziku.

Tekući naslov članka se ispisuje u zagлавlu svake stranice članka radi lakše identifikacije, a sadrži prezime i inicijal imena autora (ako je autora više, preostali se označavaju sa "et al." ili "i dr"), naslove rada i časopisa i koaliciju (godina, volumen, sveska, početna i završna stranica).

Navodi se puno prezime i ime (svih) autora članka, ako ih ima, i srednji inicijali imena autora.

Prezimena i imena domaćih autora uvijek se ispisuju u originalnom obliku (sa dijakritičkim znakovima), nezavisno od jezika na kojem je članak napisan.

Naziv institucije (afilijacija) – navodi se pun naziv i sjedište institucije u kojoj je autor zaposlen, a eventualno i naziv institucije u kojoj je autor obavio istraživanje. U složenim institucijama navodi se i ukupna hijerarhija institucije.

Ako je članak napisalo više autora, a neki od njih su angažovani u različitim institucijama, mora se, posebnim oznakama ili na drugi način, naznačiti koju od

navedenih institucija predstavlja svaki od navedenih autora (moguće je navesti i više institucija).

Afilijacija se ispisuje neposredno nakon imena autora, dok se funkcija i zvanje autora ne navode.

Kontakt podaci, adresa ili e-adresa autora daju se u napomeni pri dnu prve stranice članka, a ako je autora više, daje se samo adresa jednog autora.

**Sažetak** (apstrakt) članka je kratak informativni pregled sadržaja članka koji čitaocu omogućava da brzo i tačno ocijeni njegovu relevantnost i koje sadrži termine koji se često koriste za indeksiranje i pretragu članka. Sastavni dijelovi sažetka su: cilj istraživanja, metodi, rezultati i zaključak. Sažetak može da bude strukturisan, tj. da ima standardne i istaknute nazive pojedinih odjeljaka. Sažetak ima od 100 do 250 riječi i stoji između zaglavlja, koje čini naslov, imena autora i dr. i ključnih riječi, nakon kojih slijedi tekst članka.

Osim sažetka na maternjem jeziku članak mora imati sažetak i na engleskom jeziku, a samo izuzetno, umjesto na engleskom, sažetak može biti napisan na nekom drugom jeziku raširene upotrebe u dатој naučnoj disciplini.

Za sažetke na stranim jezicima mora se obezbijediti kvalifikovana lektura, odnosno gramatička i pravopisna ispravnost.

## **Rezime**

Ukoliko je članak napisan na maternjem jeziku, sažetak na stranom jeziku daje se u proširenom obliku kao tzv. rezime. Rezime treba da bude u strukturisanom obliku, a njegova dužina može biti do maksimalno 1/10 dužine članka. Rezime se daje na kraju članka nakon odjeljka koji se odnosi na literaturu, a precizne instrukcije za izradu rezimea daju se u uputstvu autorima.

**Ključne riječi** su temini ili fraze kojih ne može biti više od deset, koje se daju neposredno nakon sažetka, odnosno rezimea, pisane na svim jezicima na kojima postoje sažeci i koje najbolje opisuju sadržaj članka za potrebe indeksiranja i pretraživanja i koje se dodjeljuju s osloncem na neki međunarodni izvor, kao što je popis, rječnik ili tezaurus, koji je najšire prihvaćen unutar date naučne oblasti.

**Tabelarni i grafički prikazi** treba da budu dati na jednoobrazan način, u skladu sa APA ili drugim odabranim standardom uređivanja i opremanja članaka.

## **Bibliografija**

Citirana literatura obuhvata bibliografske izvore, kao što su članci, monografije i slično, i daje se isključivo u posebnom odjeljku članka u vidu liste referenci.

Reference se navode na dosljedan način, redoslijedom koji zavisi od standarda navođenja u tekstu, a koji je preciziran uputstvom autorima.

Reference se ne prevode na jezik na kojem je članak napisan, a sastavni dijelovi referenci, kao što su autorska imena, naslov rada, izvor itd., navode se u svim člancima objavljenim u časopisu na isti način, u skladu sa usvojenim standardom navođenja.

Prilikom navođenja referenci, preporučuje se upotreba punih formata referenci i koje podržavaju vodeće međunarodne baze namijenjene vrednovanju, kao i Srpski citatni indeks (SCIndeks), a koji su propisani uputstvima:

- a) Publication Manual of the American Psychological Association (APA),
- b) Council of Biology Editors Manual, Scientific Style and Format (CBE),
- c) The Chicago Manual of Style (Chicago)
- d) Harvard Style Manual (Harvard)
- e) Harvard Style Manual – British Standard (Harvard-BS),
- f) Modern Language Association Handbook for Writers of Research Papers (MLA) i
- g) The National Library of Medicine Style Guide for Authors, Editors, and Publishers (NLM).

Pored uputstava iz stava 4. ovog člana, preporučuje se upotreba i užestručnih formata datih u uputstvima:

- a) American Chemical Society (ACS) Style Guide i
- b) American Institute of Physics (AIP) Style Manual.

Format ispisa referenci detaljno se opisuje u uputstvu autorima.

Postupak citiranja dokumenata preuzetih s interneta posebno se opisuje

**Napomene** autora se daju pri dnu strane u kojoj se nalazi komentarisani dio teksta i mogu da sadrže manje važne detalje, dopunska objašnjena, naznake o korišćenim izvorima, ali ne mogu biti zamjena za citiranu literaturu.

## Kategorizacija

Kategorizacija članaka je obaveza i odgovornost uredništva, a mogu je predlagati recenzenti i članovi uredništva, odnosno urednici rubrika.

Članci u časopisima se, po COBISS ili nekom drugom oficijalno priznatom sistemu, razvrstavaju u naučne radove i stručne članke.

**Originalan naučni rad** je rad koji je organizovan po shemi IMRAD (Introduction, Methods, Results and Discussion), u kome se prvi put publikuje tekst o rezultatima sopstvenog istraživanja ostvarenog primjenom naučnih metoda, koje su tekstualno opisane i koje omogućavaju da se istraživanje po potrebi ponovi, a utvrđene činjenice provjere.

**Pregledni rad** je rad koji donosi nove sinteze nastale na osnovu pregleda najnovijih djela o određenom predmetnom području, a koje su izvedene sažimanjem, analizom, sintezom i evaluacijom s ciljem da se prikaže zakonomjernost, pravilo, trend ili uzročno-posljedični odnos u vezi sa istraživanim fenomenima, tj. rad koji sadrži originalan, detaljan i kritički prikaz istraživačkog problema u kome je autor ostvario određeni doprinos.

Kratko ili prethodno saopštenje je originalni naučni rad, ali manjeg obima ili preliminarnog karaktera gdje neki elementi IMRAD-a mogu biti ispušteni, a radi se o sažetom iznošenju rezultata završenog izvornog istraživačkog djela ili djela koje je još u izradi.

Naučna kritika, odnosno polemika ili osvrt je rasprava na određenu naučnu temu, zasnovana isključivo na naučnoj argumentaciji, gdje autor dokazuje ispravnost određenog kriterijuma svoga mišljenja, odnosno potvrđuje ili pobija nalaze drugih autora.

Radovi klasifikovani kao naučni moraju imati bar dvije pozitivne recenzije.

Stručni rad je prilog u kome se nude iskustva korisna za unapređenje profesionalne prakse, ali koja nisu nužno zasnovana na naučnom metodu, odnosno naglasak je na upotrebljivosti rezultata izvornih istraživanja i na širenju znanja, a tekst mora biti prilagođen stručnom i naučnom nivou stručne javnosti kojoj je rad namijenjen.

Informativni prilog je uvodnik, komentar i slično.

Prikaz knjige, instrumenata, računarskog programa, slučaja, naučnog događaja i slično je prilog u kome autor ocjenjuje i dokazuje pravilnost/nepravilnost nekog naučnog ili stručnog rada, kriterijuma, postavke ili polazišta, uz poseban naglasak na kvalitet ocjenjivanog rada.

## **Napomene**

Ako je članak u prethodnoj verziji bio izložen na skupu u vidu usmenog saopštenja, pod istim ili sličnim naslovom, podatak o tome treba da bude naveden u posebnoj napomeni, po pravilu pri dnu prve stranice članka.

Rad koji je već objavljen u jednom časopisu ne može se objaviti u drugom tj. preštampati niti se može objaviti pod sličnim naslovom i u izmijenjenom obliku.