



УНИВЕРЗИТЕТ У ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ГОДИШЊАК

Правног факултета у Источном Сарајеву
Часопис за правне и друштвене науке

YEARBOOK

Of the Faculty of Law in East Sarajevo
Journal of Legal and Social Sciences

Година VI • бр. 1/2015 • стр. 1–160.

Vol. 6 • No. 1/2015 • pp. 1–160.

УДК/UDC 34

ISSN 2232-7339
e-ISSN 2303-4653

Источно Сарајево, 2015. год.

ГОДИШЊАК

Правног факултета у Источном Сарајеву

Часопис за правне и друштвене науке

YEARBOOK

Of the Faculty of Law in East Sarajevo

Journal of Legal and Social Sciences

Међународни издавачки савјет

Prof. dr Zehra Odyakmaz, Gazy University, Economical & Administrative Sciences
Faculty, Ankara, Turkish Republic

Andrew Pote, lawyer, LL.B. (Hons), Barrister, England

Prof. dr Lydia N. B. T. Nunes, University of Sao Paolo, Faculty of Law,
Sao Paolo, Brasil

Prof. dr Darko Darovec, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče,
Koper, Slovenija

Prof. dr Joseph Marko, University of Graz, Faculty of Law, Graz, Austria

Главни уредник

Проф. др Оливер Антић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву,
Правни факултет Универзитета у Београду

Редакција

Проф. др Миленко Крећа, Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др Зоран Стојановић, Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др Слободан Марковић, Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др Милан Томић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

Проф. др Ранка Рачић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

Проф. др Дијана Марковић-Бајаловић, Правни факултет Универзитета
у Источном Сарајеву

Проф. др Горан Марковић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

Секретар

Виши асс. Димитрије Теранић, мр, Правни факултет Универзитета
у Источном Сарајеву

Лектура и коректура

Доц. др Нина Милановић

Лектор за енглески језик

Мр Нинослава Радић

С А Д Р Ж А Ј

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

Радислав Лале, *ПРАВО НА НОВЧАНУ НАКНАДУ ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ*..... 1

Јелена Старчевић, *НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ*..... 27

СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

Бојан Ђокић, *ПОВРЕДА И УСКРАЂИВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ (1999–2014): СТУДИЈА СЛУЧАЈА*..... 51

СТРУЧНИ РАДОВИ

Марина Глигорова, *ДОЗВОЛЕНОСТ НА РЕВИЗИЈА ВО ПАРНИЧНАТА ПОСТАПКА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА*..... 68

Гордана Миловић, *ПОСЕБНА ЗАШТИТА ЖЕНЕ И МАТЕРИНСТВА У РАДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ*..... 81

Јелена Јелисић, *СИСТЕМИ ОЦЈЕЊИВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ*..... 108

In memoriam Проф. др Драган Пантић (1954–2015)..... 128

СУДСКА ПРАКСА

Димитрије Ђеранић, *СУДСКА ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ*..... 130

ХРОНИКА ДОГАЂАЈА

*ХРОНИКА ДОГАЂАЈА 2015. ГОДИНЕ НА ПРАВНОМ
ФАКУЛТЕТУ УНИВЕРЗИТЕТА У ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ*..... 138

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ..... 150

ЛИСТА РЕЦЕНЗЕНАТА..... 157

TABLE OF CONTENTS

REVIEW ARTICLES

- Radislav Lale, *THE RIGHT TO UNEMPLOYMENT
COMPENSATION IN THE REPUBLIC OF SRPSKA*..... 1
- Jelena Starčević, *TRANSPARENCY PRINCIPLE IN
ADMINISTRATIVE PROCEDURE*..... 27

CASE STUDIES

- Bojan Đokić, *VIOLATION AND DENIAL OF HUMAN RIGHTS IN
KOSOVO-METOHIJA (1999-2014): CASE STUDY*..... 51

EXPERT PAPERS

- Marina Gligorova, *REVISION PERMISSIBILITY IN CIVIL
PROCEDURE IN REPUBLIC OF MACEDONIA*..... 68
- Gordana Milović, *SPECIAL PROTECTION OF WOMEN AND
MATERNITY IN LABOUR LEGISLATION OF REPUBLIC OF
SRPSKA*..... 81
- Jelena Jelisić, *PUBLIC AUTHORITY EMPLOYEES ASSESSMENT
SYSTEMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA*..... 108

In memoriam Prof. dr Dragan Pantić (1954–2015)..... 128

CASE LAW

Dimitrije Čeranić, *CASE LAW OF CONSTITUTIONAL COURT OF BOSNIA AND HERZEGOVINA*..... 130

CHRONICLE OF EVENTS

CHRONICLE OF EVENTS 2015 AT THE FACULTY OF LAW, UNIVERSITY OF EAST SARAJEVO..... 138

INSTRUCTIONS TO AUTHORS..... 154

LIST OF REVIEWERS..... 159

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

УДК/UDC 349.2(497.6 Р. Српска)
364.334(497.6 Р. Српска)
DOI: 10.7251/GPFIS1501001L

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Примљен: децембар 2014.

Received: December 2014.

Радислав Лале

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ПРАВО НА НОВЧАНУ НАКНАДУ ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

У раду је свеобухватно обрађено право на новчану накнаду као најважнији дио система материјалног обезбјеђења незапослених лица, које се заснива на обавезном социјалном осигурању, и које у основи има циљ да, између осталог, обезбједи материјалну и социјалну сигурност незапослених, и да их стимулише на стручно оспособљавање и преквалификацију ради бржег запошљавања. Аутор даје објашњења појма, услова за стицање, висине и трајања, обустављања и престанка права на новчану накнаду са посебним освртом на законодавство Републике Српске. Аутор закључује да је наше право пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје. У раду се скреће пажња и на чињеницу да је у домаћем праву пренаглашена важност воље односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености. Покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије немају уопште ово право, нпр. као што су лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, samozапослене особе које не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др. Такође, покривеност незапослене популације новчаном накнадом је веома ограничена и максимални износ није довољан да осигура минимум егзистенције појединца погођеног ризиком незапослености.

Кључне ријечи: Социјално осигурање; Осигурање за случај незапослености; Незапосленост; Незапослено лице; Право на новчану накнаду.

1. УВОД

Право на рад, по својој природи, улази међу прва права која нису непосредно остварива. Отуда, настаје супсидијарно рјешење: осигурање за случај нескривљене незапослености. Утолико и постоји корелација између обавезе друштвене заједнице да ствара услове за запошљавање незапослених и гаранције средстава за живот незапосленима посредством осигурања за случај незапослености. Из тих разлога, право на рад не може ни бити субјективно право, већ је основа за установљење одређених конкретних односа, било из радног односа, било из нескривљене незапослености.¹

За случај нескривљене незапослености, у правни систем Републике Српске уграђен је принцип по коме се „јамчи, под условима утврђеним законом, право на материјално обезбјеђење за вријеме привремене незапослености“.² Такође, Устав у истом члану прописује „да се право запослених и чланова њихових породица на социјалну сигурност и социјално осигурање уређује законом и колективним уговором. Грађанима који су дјелимично способни за рад обезбјеђују се оспособљавање за одговарајући посао и услови за њихово запошљавање, у складу са законом. Република обезбјеђује помоћ и социјалну сигурност грађанима који су неспособни за рад и немају средства за издржавање“. Социјалним осигурањем се раднику и члановима његове породице, а у случајевима и под условима предвиђеним у закону, међу којима и за случај незапослености, обезбјеђују бројна права посредством којих се гарантује њихова социјална и материјална сигурност.³

Систем материјалног обезбјеђења незапослених радника, који се заснива на обавезном социјалном осигурању, у основи има задатак да допринесе успјешнијем усклађивању структуре радноспособног становништва са потребама друштвеног развоја, обезбједи материјалну и социјалну сигурност незапослених радника и да их стимулише на стручно оспособљавање и преквалификацију ради бржег запошљавања.

¹ Н. Тинтић, „Опћа питања радних односа радника у удруженом раду (у теорији и пракси)“, *Зборник Правног факултета у Загребу „Радни односи у теорији и пракси“* 1978, 27.

² Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05, чл. 48.

³ Д. Паравина, „Начело права на рад“, *Правни живот* 12/1979, 38.

Наиме, специфично уставно уређење Босне и Херцеговине проузрокује егзистирање више различитих и недовољно хармонизованих система социјалног обезбјеђења незапослених. Ипак, с циљем превазилажења разлика у систему социјалног осигурања, а ради заштите социјалних права незапослених особа утврђених конвенцијама Међународне организације рада и омогућавања остваривања права на новчану накнаду по основу незапослености након престанка радног односа код послодавца чије је сједиште у ентитету, односно Брчко Дистрикту БиХ у којем немају пребивалиште, Федерални Завод за запошљавање, Завод за запошљавање Републике Српске и Завод за запошљавање Брчко Дистрикта БиХ, закључили су Споразум о остваривању права на новчану накнаду незапослених особа од 31. октобра 2012. године.⁴ Овим Споразумом се регулишу услови и поступак остваривања права на новчану накнаду незапослених особа у Босни и Херцеговини којима је радни однос престао код послодавца чије је сједиште у ентитету, односно Брчко Дистрикту БиХ у којем незапослене особе немају пребивалиште.

Законима ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине о запошљавању и остваривању права незапослених лица регулисано је социјално осигурање за случај незапослености.⁵ Тако, у смислу Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске – „осигурањем за случај незапослености, у смислу овог закона, сматра се учешће запослених лица, републичких и других органа и организација у обезбјеђивању средстава за остваривање права по основу незапослености, у складу са овим законом“ (чл. 33). За случај незапослености, обавезно су код Завода осигурана лица у радном односу у обиму и на начин утврђен прописима којим се уређује област доприноса (чл. 34, ст. 1.).

Према одредбама Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 35 и 36), осигурање за случај привремене незапослености подразумева: 1) право на новчану накнаду; 2) право на здравствено осигурање; 3) право на пензијско и инвалидско осигурање; 4) право на информисање о могућностима и условима запошљавања; 5) право на посредовање у запошљавању; 6) право на савјетовање о избору занимања; 7) право на стручно оспособљавање и припрему за запошљавање.

⁴ Споразум о остваривању права на новчану накнаду незапослених особа, *Службени гласник РС*, бр. 103/12.

⁵ Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 30/10; Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа, *Службене новине ФБиХ*, бр. 55/00, 41/01, 22/05 и 9/08; Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 33/04, 19/07 и 25/08.

Према томе, систем материјалног обезбјеђења за вријеме незапослености представља чврст, уставом и законом уређен систем заштите незапослених радника. Какви су ефекти те заштите биће тема сљедећег излагања, при чему ће се пажња посебно усмјерити на новчану накнаду.

2. ПРАВО НА НОВЧАНУ НАКНАДУ

Сам израз „осигурање“ у вези са конкретним давањима односи се на тзв. краткорочна давања, тј. давања која немају трајнији карактер. Другим ријечима, системи социјалног осигурања за случај незапослености ограничавају се временски на давања за извијесно дуже или краће вријеме, с тим да она престају по исцрпљењу права, без обзира на то што осигурани случај (незапосленост) и даље траје. Ова околност, која је једна од посљедица дјеловања начела узајамности (*do ut des*) и осигураничке технике, доводи до тога да се у систему социјалног осигурања осигурано лице „претвара“ у неосигурано лице. Ти негативни учинци осигурања ублажавају се, у неким земљама (нпр. СР Њемачка и Холандија), допунским системом социјалне помоћи. Према томе, за давања која незапослени уживају по систему социјалног осигурања усвојен је израз „накнада“, а по осталим системима „помоћ“. Надаље, накнада се редовно састоји у исплати у готовом новцу, док помоћи могу бити даване и у натури (нпр. у плаћеном преноћишту, исхрани итд.).⁶

Новчана накнада из осигурања за случај незапослености потенцијално може имати најмање осам функција: 1) прву, компензаторску, јер покрива непредвидљиви ризик губитка посла, односно та накнада би била замјена за изгубљену зараду која је остваривана по основу рада; 2) другу, функцију друштвене солидарности, гдје сви који раде издвајају за случај да остану без посла (путем обавезног осигурања), а доходак се дистрибуише само онима који и остану без посла; 3) трећу, да подстиче макроекономску стабилизацију; 4) четврту, функцију радне мобилности, јер су радници мање отпорни на губитак или напуштање посла, и подстиче их и олакшава им рационално кретање између послова на локалним тржиштима рада, а послодавце чине мање невољним да проглашавају раднике вишком када њихов посао није економски оправдан, и даје радницима одређену материјалну сигурност у којој ће тражити одговарајуће запослење; 5) пету, да обезбјеђује минималну сигурност; 6) шесту, помаже појединцима да ускладе своје циклусе потрошње и штедње у животу; 7) седму, обезбјеђује подстрек на рад и то на зако-

⁶ А. Петровић, „Системи осигурања за случај незапослености“, *Радно и социјално право* 1-3/1997, 117–118.

нити начин, који се опорезује и на основу којег се скупљају социјални доприноси, и 8) осму, функцију регулисања рада, подстичући заинтересованост за рад свог посла, јер се љеност кажњава.⁷

2.1. Услови за стицање права на новчану накнаду

Услови које треба да испуњавају радници да би стекли право на новчану накнаду и друга права за случај незапослености у великој мјери варирају зависно од земље. У ствари, постоје двије врсте ових услова: једни које лице мора да испуњава у тренутку наступања случаја (ризика) или у току незапослености, и други који се морају испунити прије настанка незапослености, односно прије подношења захтјева за материјално обезбјеђење.⁸

Такозвани моментални услови, који треба да су испуњени у тренутку када наступи ризик незапослености, ванредно су бројни и разнолики. Прије свега, различито се третира „стање незапослености“, тј. када се радник сматра незапосленим и тиме испуњава услов за стицање права на новчану накнаду. Најчешће је у питању критеријум да ли се ради о добровољној или принудној незапослености, између којих је у пракси обично врло тешко повући границу. У већини земаља, не третира се као незапослен онај радник који је напустио посао својом кривицом или без оправданог разлога (СР Њемачка, Аустрија, Белгија, Канада, Француска, Шведска и др.). У другима, опет, право на обезбјеђење у случају незапослености има само радник који је остао незапослен независно од своје воље, а посебно се третирају ситуације гдје незапосленост наступи усљед обуставе рада и сл.

Поред тога, у великом броју земаља за стицање права на новчану накнаду (материјално обезбјеђење) предуслов је „припадност радној снази“, а то значи да се третира као (мануелни) радник, с тим да се незапослени још пријавио служби за запошљавање (рокови и начин пријаве се знатно разликују) и да је способан за рад (што се исто тако утврђује по врло различитим критеријумима и поступцима). Уз ове основне елементе, предвиђени су у већини земаља и допунски и проширени услови за стицање права на накнаду незапосленом лицу као што је расположивост радника за рад (тј. стављање на располагање служби за запошљавање), „жеља за радом“ (прихватање било прве или сљедећих понуда за одговарајуће запослење), „тражење запослења“ (да се радник сам zaloжио да нађе посао) и др.⁹

⁷ П. Спасић, „Реформа осигурања за случај незапослености“, *Правни живот* 10/2002, 920–921.

⁸ А. Петровић, 118.

⁹ *Ibid.*

Такође, извијестан број држава условљава примање новчане накнаде цензусом, личним или чланова породице (домаћинства). Сем тога, понегдје радник не мора да буде потпуно незапослен да би стекао право на новчану накнаду већ може да је прима и у случају да обавља „незнатне послове“ (као у СР Њемачкој). Најчешће се ова зарада одбија од новчане накнаде или се примања смањују у одређеном проценту.

Такозвани претходни услови за стицање права на новчану накнаду обухватају, прије свега, стаж, а такође и уплате доприноса, дужину боравка у односном региону и сл.

У погледу стажа, у већини система осигурања траже се два временска периода: континуирано вријеме запослења непосредно пред наступање случаја незапослености и укупан стаж испуњен у одређеном периоду прије незапослености.¹⁰ С обзиром на врло различито регулисање ових услова, може се само примјерице навести да се – у СР Њемачкој тражи 26 недеља осигурања у посљедње двије године, у Аустралији 13 недеља у посљедњих 12 мјесеци, у Француској 150 дана запослења у току посљедњих 12 мјесеци, у Норвешкој 30 недеља уплаћеног доприноса за посљедњу годину, у Луксембургу 200 дана запослења за посљедњу годину, у Швајцарској шест мјесеци чланства у каси осигурања и 150 радних дана запослења за посљедњу годину, у Шведској 20 недеља доприноса у току посљедње године и 52 недеље од учлањивања у касу осигурања, итд.

Наш важећи систем осигурања за случај незапослености поставља радницима (осигураницима) извијесне услове за стицање права на новчану накнаду за случај незапослености. Основни смисао прописивања ових услова, састоји се у томе да се правим радницима, који су против своје воље остали незапослени, омогући примање из овог осигурања. Јер, губитком запослења, радник губи и свој једини, или бар основни, извор прихода.

Начелно, право на новчану накнаду признаје се под испуњењем троструких услова. Први услов се односи на претходни радни стаж. У њему долази до изражаја начело зависности права из социјалног осигурања од осигураниковог давања заједници. Други услов обухвата пријављивање радника служби за запошљавање. Новчана накнада има свог смисла и оправдања само онда ако онај који је жели и прима истовремено иде за тим да се запосли и да својим радом обезбједи средства за живот. Трећи услов је у вези са првим и другим. Наиме, право на новчану накнаду не може остварити радник коме је радни однос престао по његовој вољи или његовом кривицом.

¹⁰ *Ibid.*, 119.

Као плод сазнања да новчана накнада није социјална помоћ која се усмјерава по имовинском цензусу радника, него да је то субјективно право које произлази из основа осигурања и минулог рада, то је имовински цензус као предуслов за остваривање права на новчану накнаду, позитивним правом укинут.

А) *Претходни радни стаж* је први услов за стицање права на новчану накнаду. Постојеће законодавство одређује да право на новчану накнаду може остварити незапослено лице коме је, у смислу Закона о раду,¹¹ престао радни однос без његовог захтјева, сагласности или кривице, а које има најмање осам мјесеци непрекидног стажа осигурања у посљедњих дванаест мјесеци или дванаест мјесеци са прекидима у посљедњих осамнаест мјесеци (чл. 36, ст. 1, тач. а) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске). Под истим условима, право на новчану накнаду припада и лицу које је престало да обавља самосталну дјелатност због економских или технолошких разлога (чл. 36, ст. 3). Право на новчану накнаду незапослено лице може остварити под условом да је за вријеме прописаног минимума стажа осигурања уплаћен допринос за осигурање од незапослености за све раднике (чл. 38, ст. 1 Закона). Такође, не сматра се прекидом стажа осигурања прекид краћи од 30 дана (чл. 36, ст. 4). Произлази, да је код нас осигурање за случај незапослености условљено, по правилу, стажом осигурања и његовом густином. Треба, међутим, примјетити да је право на новчану накнаду условљено и, посредно или непосредно, врстом радног односа. Закон о пензијском и инвалидском осигурању¹² одређује да се осигуранику у обавезном осигурању у стаж осигурања са ефективним трајањем рачуна вријеме проведено на раду са пуним радним временом, у складу са прописима о раду. Као вријеме проведено на раду са пуним радним временом подразумемијева се и вријеме које је осигураник провео на раду са скраћеним радним временом, ако је радно вријеме, у складу са прописима о раду, изједначено са пуним радним временом. Вријеме које је осигураник у обавезном осигурању провео на раду са непуним радним временом, у складу са прописима о раду, рачуна се у стаж осигурања са ефективним трајањем сразмјерно радном времену проведеном на раду у односу на пуно радно вријеме (чл. 25 и 26, ст. 1).

Према Закону о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ,¹³ овај услов је нешто блажи, на-

¹¹ Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 55/07.

¹² Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 134/11 и 82/13.

¹³ Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа, *Службене новине ФБиХ*, бр. 41/01, 22/05 и 9/08.

рочито у погледу рачунања времена које је осигураник у обавезном осигурању провео на раду са непуним радним временом. Право на новчану накнаду стиче незапослена особа која у тренутку престанка радног односа има најмање осам мјесеци рада непрекидно или осам мјесеци са прекидима у посљедњих 18 мјесеци. Код утврђивања права на новчану накнаду, као година рада сматра се вријеме од 12 мјесеци, а рад краћи од пуног радног времена прерачунава се на пуно радно вријеме. Као вријеме проведено на раду сматра се вријеме обавезног осигурања према прописима који регулишу систем пореза и обавезних доприноса (чл. 29). Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ,¹⁴ на истовјетан начин као у Републици Српској уређује услове за остваривање права на новчану накнаду незапослених лица.

На основу наведеног, можемо закључити да је претходни радни стаж битан услов за остваривање права на новчану накнаду за вријеме незапослености у нашем праву. То је правило без изузетка. Треба, међутим, примијетити да је наше раније законодавство садржавало (док, данашње не садржи) одредбу по којој су, и без икаквог претходног радног стажа, свршени ученици у привреди и других нижих школа, ученици средњих стручних школа и студенти виших школа и факултета могли стећи право на новчану накнаду, уколико се нису могли по завршеном школовању одмах запослити.¹⁵ У конкретном случају, ради се о посебном стању незапослености које је добрим дијелом израз јавне помоћи, а не социјалног осигурања које претпоставља испуњење услова радног стажа и одговарајућу уплату доприноса. Другим ријечима, социјално осигурање се заснива на начелу узајамности (*do ut des*). Како у поменутом случају ово начело није остварено, то је и био разлог што је горња одредба касније изостала из нашег права.

Б) Да би радник остварио право на новчану накнаду потребно је да се у одређеном року *пријави надлежном органу* службе за запошљавање. Обавеза пријављивања радника постојала је и у ранијем праву (нпр. чл. 4, ст. 2 Уредбе о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године) и остала у сада важећем (нпр. чл. 38, ст. 3 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске) по којој је незапослено лице дужно да се пријави Заводу у року од 30 дана од дана престанка радног односа и поднесе захтјев, а

¹⁴ Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 33/04, 19/07 и 25/08.

¹⁵ Уредба о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 16/52, 39/52 и 1/56, чл. 2.

ако се пријави Заводу након истека тога рока, права му почињу тећи од дана пријављивања Заводу, умањена за период кашњења.¹⁶

Такође, у складу са чл. 33, ст. 1–3 Закона о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ, „право на новчану накнаду стиче незапослена особа ако се пријави и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка радног односа, односно дана одјављивања обрта или дјелатности. Незапослена особа која из оправданог разлога пропусти рок за пријаву, може се пријавити и поднијети захтјев у року од 30 дана од дана престанка разлога који је проузроковао пропуштање рока. Под оправданим разлогом сматра се привремена спријеченост за рад по прописима о здравственом осигурању.“ Исти рок за пријављивање предвиђа и Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ (чл. 28).

Новчана накнада за вријеме незапослености је у неку руку санкција права на рад предвиђеног Уставом Републике Српске (чл. 39). При томе, не постоји и обавеза на рад, у том смислу да се нико не може принудити да ради. Напротив, зајамчена је слобода рада као претпоставка права на рад унутар које свако бира своје занимање и запослење с тим да су сваком грађанину, под једнаким условима, доступни свако радно мјесто и функција у друштву. Као негација слобода рада, принудни рад је изричито забрањен.¹⁷

Одсуство дужности рада као правне обавезе не може се, међутим, тумачити као прећутно признавање „права на нерад“. У том случају,

¹⁶ Рок за пријављивање на исти начин је регулисан постојећим законодавством у Републици Србији („Новчана накнада припада незапосленом од првог дана од дана престанка обавезног осигурања, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби у року од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања. Незапосленом који поднесе захтев по истеку рока од 30 дана, новчана накнада припада од дана подношења захтева. Право на новчану накнаду нема незапослени који поднесе захтев по истеку времена за које би му право на новчану накнаду припадало, у складу са овим законом“ (чл. 68, ст. 1–3 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/09 и 88/10)), као и у Републици Хрватској („Право на новчану накнаду стјече незапослена особа: којој је престао радни однос ако се пријави Заводу и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка радног односа, престанка привремене неспособности за рад, односно родитељског, родитељског, посвојитељског или скрбничког допушта након престанка радног односа; која је престала обављати самосталну дјелатност ако се пријави Заводу и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка обављања самосталне дјелатности, престанка привремене неспособности за рад, односно родитељског, родитељског, посвојитељског или скрбничког допушта након престанка обављања самосталне дјелатности. Незапослена особа која из оправданог разлога пропусти рок за пријаву, може се пријавити и поднијети захтјев Заводу у року од 8 дана од дана престанка разлога који је проузрочио пропуштање рока, а најкасније 60 дана од пропуштања рока из ставка 1. овога чланка.“ (чл. 38 Закона о посредовању при запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 12/13 и 153/13)).

¹⁷ Устав Републике Српске, чл. 39.

како истичу неки аутори, „ишло би се на руку појединцима који на овај или онај начин избјегавају рад и теже, а понекад и успијевају, да живе на рачун рада других“.¹⁸

Дакле, ником се не намеће обавеза да се запосли. Али, „ко се добровољно одриче свог права на рад и неће да га користи тај има сам да сноси посљедице свога нерада“.¹⁹ Сасвим разумљиво, таквом појединцу не припада ни право на материјално обезбјеђење за вријеме незапослености.²⁰

Пријављивање радника надлежном органу службе за запошљавање, сходно горе реченом, је *sine qua non* за конституисање права на новчану накнаду. Јер, прва, почетна пријава је доказ да незапослени тражи запошљавање, а даље периодично пријављивање (јављање) је доказ његове спремности да ступи у радни однос. С тим у вези, требало би постојећим законодавством утврдити обавезу послодавца код којег је радник био запослен да у одлуку којом се радник писмено обавјештава да му престаје радни однос унесе и поуку о праву на пријављивање надлежном органу Завода за запошљавање ради остваривања права за вријеме привремене незапослености.

Условљавање пријема новчане накнаде пријавом незапосленог радника служби запошљавања независно је од тога да ли је послодавац пријавио радника тој служби. Овај услов мора радник лично да испуни.

В) И ако су испуњена два услова о којима је напријед било ријечи, у извијесним случајевима радник ипак неће стећи право на новчану накнаду за вријеме незапослености. У таквим случајевима се ради о околностима које потирају право на ту накнаду. Сви ти случајеви су у вези са начином престанка ранијег радног односа, независно од тога што радник има прописани радни стаж који је услов за конституисање права на новчану накнаду.²¹

Наше право је од свог постанка (чл. 9 Уредбе о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године), па све до данас (позитивно право) несвојевољни, односно нескривљени престанак радног односа узимало као општи и основни услов за стицање права на новчану накнаду. Другим ријечима, то право немају радници чији је радни однос престао њиховом вољом или њиховом кривицом.

Наиме, важеће законодавство Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко Дистрикта БиХ је остало вјерно свом извору. Члан 36, ст. 1, тач.

¹⁸ Д. Паравина, 39.

¹⁹ А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*, Београд 1979, 151.

²⁰ Д. Паравина, 40.

²¹ Б. Перић, З. Стенек, „Права радника и службеника за вријеме привремене незапослености“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1960, 99.

а) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске одређује да право на новчану накнаду може остварити незапослено лице коме је, у смислу Закона о раду, престао радни однос без његовог захтјева, сагласности или кривице, а које има најмање осам мјесеци непрекидног стажа осигурања у посљедњих дванаест мјесеци или дванаест мјесеци са прекидима у посљедњих осамнаест мјесеци. Под истим условима, право на новчану накнаду припада и лицу које је престало да обавља самосталну дјелатност због економских или технолошких разлога (чл. 36, ст. 3). Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске не набраја таксативно случајеве у којима радник нема право на новчану накнаду за случај незапослености. Али, тумачењем одредби чл. 36, ст. 1, тач. а) овог Закона, долази се до закључка да право на новчану накнаду нема радник коме је радни однос код послодавца престао: 1) споразумом послодавца и радника (чл. 125, ст. 1, тач. 2 Закона о раду); 2) отказом уговора о раду од стране радника (чл. 125, ст. 1, тач. 3); 3) отказом уговора о раду од стране послодавца („ако радник изврши тежу повреду радних обавеза из чл. 98 Закона о раду“ и „ако се радник, у року од пет радних дана од дана истека неплаћеног одсуства или мировања права из радног односа, не врати на рад“ (чл. 126, ст. 1, тач. 1 и 4)); 4) по сили закона.

Међутим, постоји изузетак у којем радник има право на новчану накнаду, иако му је радни однос престао писменим споразумом са послодавцем. Чланом 42 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске прописује да „незапослено лице коме је престао радни однос писменим споразумом, припада право на новчану накнаду, ако је до престанка радног односа дошло због: а) премјештаја брачног друга у друго мјесто пребивалишта и б) спајања породице након закључења брака и тиме условљене промјене пребивалишта“. Заједничко обиљежје наведеним случајевима је то што је у њима ранији радни однос престао било усљед кривице радника, било његовом вољом, било стога што постоје чињенице на које закон надовезује престанак радног односа по сили закона.

Законом о раду Републике Српске нису најпрецизније дефинисане повреде радних обавеза. Закон о раду садржи наслов „Повреда обавеза из уговора о раду од стране радника“, али се из одредаба тог наслова види да се оне не прописују само тим уговором. Закон прави разлику између тежих повреда радних обавеза и пропуста у раду (лакших повреда радних обавеза). За тежу повреду радне обавезе радник одговара одмах, а за пропуст у раду, само ако га понови. Према чл. 97, ст. 1 Закона о раду, радник је дужан да се на раду придржава обавеза прописаних законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду, али ту се не говори о

утврђивању повреда радних обавеза, већ о одређивању радних обавеза. Наиме, потребно је упозорити да одредба чл. 19, ст. 2 Закона о раду, која се односи на садржај уговора о раду, не предвиђа да тај уговор одређује и повреде радних обавеза, ни саме радне обавезе. Ипак, то не значи да их не може одредити. Може, али у складу са чланом 98 Закона о раду. Према чл. 98, ст. 1 Закона о раду, тежом повредом радних обавеза сматра се такво понашање радника на раду или у вези са радом којим се наноси озбиљна штета интересима послодавца, као и понашање радника из кога се основано може закључити да даљи рад радника код послодавца не би био могућ.

Ова инструктивна норма одређује нормативне координате теже повреде радне обавезе, као дисциплинског отказног разлога. Радња повреде радне обавезе састоји се у понашању радника које може бити чињење или нечињење, али увијек на раду или у вези са радом. Понашање запосленог лица у обављању рада зависи од простора, времена и организације рада, а понашање у вези са радом условљено је потребама процеса рада.

Међутим, да би понашање радника на раду или у вези са радом било тежа повреда радне обавезе, потребна је једна од двије последице: 1) да се наноси озбиљна штета интересима послодавца, или 2) да даљи рад радника код послодавца не би био могућ.

У складу са чл. 98, ст. 2 Закона о раду, тежом повредом радних обавеза сматрају се: 1) одбијање радника да извршава своје радне обавезе одређене уговором о раду; 2) крађа, намјерно уништење, оштећење или незаконито располагање средствима послодавца, као и наношење штете трећим лицима коју је послодавац дужан надокнадити; 3) злоупотреба положаја, са материјалним или другим штетним последицама по послодавца; 4) одавање пословне или службене тајне; 5) намјерно онемогућавање или ометање других радника да извршавају своје радне обавезе, чиме се ремети процес рада код послодавца; 6) насилничко понашање према послодавцу, другим радницима и трећим лицима за вријеме рада; 7) коришћење алкохолних пића или дрога за вријеме радног времена; 8) неоправдан изостанак с посла у трајању од три дана у календарској години; 9) давање нетачних података и доказа о чињењима битним за закључивање уговора о раду; 10) насиље на основу пола, дискриминација, узнемиравање и сексуално узнемиравање радника и мобинга; 11) свако друго понашање радника којим се наноси штета интересима послодавца или из кога се основано може закључити да даљи рад радника код послодавца не би био могућ.

Према чл. 128, ст. 2 Закона о раду, послодавац може дати отказ уговора о раду због теже повреде радне обавезе у року од тридесет дана од дана сазнања за повреду радне обавезе и за учиниоца повреде.

Значи у овом случају основ престанка радног односа јесте најтежа дисциплинска мјера – отказ уговора о раду. Наравно, радник коме је по основу коначне одлуке дисциплинског органа престао радни однос, може остварити право на новчану накнаду и друга права за случај незапослености ако се поново запосли и ако испуњава и остале услове за остваривање тих права. Ово стога што је за остваривање права по основу незапослености од значаја престанак само посљедњег радног односа, као и због чињенице да ни мјера престанка радног односа, уосталом као и све друге, нема трајни карактер по својим посљедицама, тако да се њени трагови, у погледу испуњавања услова за новчану накнаду, бришу поновним запослењем радника.

Нема право на новчану накнаду ни онај радник који је дао нетачне податке и доказе о чињеницама битним за закључивање уговора о раду (чл. 98, ст. 2, тач. 9) Закона о раду). У сваком случају, ради се о престанку радног односа, ако до њега дође, због околности које су настале из скривљеног понашања радника. Пошто се у конкретном случају не ради о нескривљеној незапослености то радник ни нема право на новчану накнаду. Јер, нико не може имати користи од сопственог „вољног“ или скривљеног понашања.

Поменуте случајеве престанка радног односа, као и престанак радног односа по споразуму и по сили закона, о којима ће касније бити ријечи, могли бисмо назвати квалификованим случајевима. Заправо, то су случајеви у којима нема повратка на правило да право на новчану накнаду постоји стога што су испуњена она три услова. За разлику од њих, код престанка радног односа изјавом радника да не жели да ради код послодавца ствари стоје нешто другачије. Наиме, већ смо констатовали да стање незапослености и расположивост за рад нису довољни за одређивање појма ризика незапослености. Воља у облику несвојеволжности је такође битан елеменат у том појму. Само стање незапослености, нагласимо опет, до кога је дошло несвојеволним, односно нескривљеним понашањем радника, уз испуњење и других услова, је основ за стицање права за случај незапослености. Када тога не би било, онда бисмо стимулисали нерад и разне злоупотребе. Зато, радник који изјави да не жели да ради код послодавца, односно који једнострано раскине радни однос, не може ни стећи право на новчану накнаду.

Ни у случају споразумног престанка радног односа раднику не припада право на новчану накнаду, с обзиром на начин престанка радног односа. Међутим, код овог случаја могуће је да радник, ипак, стекне право на новчану накнаду. Одредба чл. 42 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске прописује да „незапосленом лицу коме је престао радни однос писменим споразумом,

припада право на новчану накнаду, ако је до престанка радног односа дошло због: а) премјештаја брачног друга у друго мјесто пребивалишта и б) спајања породице након закључења брака и тиме условљене промјене пребивалишта“. Због тога, овај случај квалификујемо као обичан случај због могућности да у њему ипак постоји право на новчану накнаду.

Право на новчану накнаду не може остварити ни онај радник коме је радни однос престао по сили закона. То је такав престанак радног односа до кога долази наступањем законом предвиђених чињеница независно од воље и радника и послодавца. Случајеви престанка радног односа по сили закона утврђени су Законом о раду Републике Српске (чл. 125).

Ово право не може остварити радник за кога је утврђено да је потпуно, а ми бисмо додали и трајно, неспособан за рад. Такав радник се не сматра незапосленим лицем по прописима о осигурању за случај незапослености јер му недостаје један квалитет – способност за рад. Незапослени радник мора, прије свега, бити способан или ограничено способан за рад.²² У противном, он може бити само инвалид са могућности да користи права из пензијског и инвалидског осигурања.

И радник коме је правоснажном одлуком надлежног суда забрањено да врши одређене послове се, такође, не сматра незапосленим. У овом случају, његова незапосленост последица је забране вршења одређеног посла, а не непостојање прилике за радом, што је битно за појам незапослености.

Престанак радног односа ствара једну „абнормалну ситуацију“. На основу те претпоставке извлачимо друго правило. Од осигурања за случај незапослености, односно од права на новчану накнаду искључена су нормална предвидива „стања незапослености“. А, то је управо са овим нашим радником, који унапријед зна да ће му, по испуњењу услова за личну старосну пензију, престати радни однос. Ово важи у потпуности и за приправника који је засновао радни однос на одређено вријеме ради обављања приправничког стажа.

И, на крају, не сматра се незапосленим ни радник који је осуђен на безусловну казну затвора или на мјеру безбједности, васпитну или заштитну мјеру у трајању дуже од три мјесеца. За овај случај битна је чињеница што такав радник не може да прихвати понуђено запослење, а не околност што се „незапослени“ за вријеме издржавања казне не може пријавити Заводу за запошљавање, као и то да нико не може бити кажњен затвором, а да за учињено дјело није оглашен кривим.

²² Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 4, ст. 1) нормира: „Незапосленим лицем сматра се лице пријављено на евиденцију Завода, старости од 15 до 65 година, способно или ограничено способно за рад које није у радном односу или које није на други начин остварило право на рад“.

У претходном излагању указали смо да је стицање права на новчану накнаду везано за испуњење одређених услова. Ово је сасвим разумљиво ако се има у виду чињеница да наш привредни систем није дошао на тај степен да би се ово право могло признати у пуном обиму и без икаквих услова. Уосталом, ово и није неки посебан изузетак. Напротив, и стицање скоро свих важнијих права (нпр. права из социјалног осигурања, право на дјечији додатак и др.) везано је за испуњење одређених услова.

Нас, међутим, занима у којој мјери ови услови дјелују као ограничавајући фактор у погледу обухватности незапослених радника системом осигурања за случај незапослености. Нека нам зато послуже сљедећи подаци о просјечном броју корисника новчане накнаде.

Обухватност новчаном накнадом за вријеме незапослености је нижа него у другим земљама југоисточне Европе. У Босни и Херцеговини према подацима за 2006/2007. годину, обухваћено је мање од 1,9 % пријављених незапослених лица (2,2 % у Републици Српској и 1,5 % у Федерацији БиХ).²³ Затим, у децембру 2011. године новчану накнаду за вријеме привремене незапослености користило је 10.634 особа или 1,98 % од укупног броја регистрованих незапослених лица,²⁴ док је у првом кварталу 2014. године новчану накнаду користило укупно 14.873 лица или 2,69 % од укупног броја регистрованих незапослених лица.²⁵

Подаци о броју корисника новчане накнаде указују нам да су услови за стицање овог права још увијек строги, па мали број лица која траже запослење користи ово право. Оваква обухватност незапослених радника овим обликом материјалне заштите је несумњиво уска. С друге стране, примјетна је тенденција повећања учешћа корисника новчане накнаде у укупном броју регистрованих незапослених лица у посљедњих неколико година.

Постоји више узрока који доводе до незадовољавајућег стања у погледу обухватности незапослених радника материјалним обезбјеђењем, али се прије свега истичу дужина радног стажа и основ престанка радног односа као услови за остваривање овог права. Кад ово тврдимо, не можемо се отети утиску да је наше право пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје. Нема сумње да би обухватност незапослених

²³ Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Стратегија запошљавања у Босни и Херцеговини 2010–2014*, Сарајево 2010, 26.

²⁴ Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 7*, Сарајево 2012, 39.

²⁵ Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Статистички информатор – преглед стања тржишта рада у БиХ, I квартал 2014*, бр. 31, Сарајево 2014, 6.

радника системом материјалног обезбјеђења била већа када би радни стаж био краћи, али је то питање које захтијева посебна испитивања, не само због финансијских ефеката, већ и због тога што систем материјалног обезбјеђења мора и стимулативно дјеловати у правцу бржег запошљавања незапослених лица.

Мишљења смо да је наше важеће право пренагласило, као и у горњем случају, важност воље односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености. Због тога, не тако ријетко, наше право је правило о стицању права на новчану накнаду свело на изузетак, а изузетак претворило у правило.²⁶ Није ли при свему томе требало дати предност потпуном или дјелимичном лишењу радника средстава за живот у односу на вољни или скривљени престанак радног односа. Ово посљедње и због чињенице што је такав радник плаћао доприносе за случај туђе, али и своје незапослености. Питање је да ли тако широко схваћено стање незапослености одговара нашем систему материјалног обезбјеђења? Да ли наше друштво може и даље у перспективи остати при оваквим рјешењима? Није ли оно дужно ипак да, бар у једном макар и дужем периоду, обезбиједи незапосленима посао, односно ако то није могуће, пружи макар минималну материјалну заштиту? Покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије немају уопште ово право, као што су, нпр. лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, самозапослене особе које не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др.²⁷

2.2. Висина и трајање новчане накнаде

Незапосленост као негативно друштвено стање, као негативан друштвени феномен, сама по себи носи читав низ импликација од великог значаја за друштво и појединца. Она је један од узрока неоправданих социјалних разлика, политичког незадовољства и идеолошког застрањивања. Највећа социјална подјела није између текстилаца и банкарског стручњака, није ни између зараде чистачице и њеног директора, није чак ни између оног који има вилу и оног који живи као подстанар, већ између запослених и незапослених. Сви ти аспекти незапослености нису, нити ће бити предмет даљег излагања, већ су само поменути да би се истакло од каквог је значаја питање материјалног положаја незапослених лица и њихове заштите кроз систем материјалног обезбјеђења.

²⁶ А. Петровић, „Ризик незапослености“, *Радно и социјално право* 7-9/1998, 324.

²⁷ С. Црнковић-Позаић, „Право на рад: од обвезе државе до особне одговорности“, *Ревизија за социјалну политику* 1/2004, 79.

Материјални положај радника који су остали без посла произлази из односа између расположивих прихода и задовољења животних потреба. Уколико су ове потребе мање задовољене по обиму и нивоу, утолико је положај радника тежи, а потребе за заштитом друштва веће. У редовима који слиједе изложићемо ниво материјалне заштите незапослених лица која су испунила услове за новчану накнаду кроз висину и трајање новчане накнаде.

Начин утврђивања и висина новчане накнаде сасвим су различити, тако да готово, нема двије земље да би то било идентично. Разликују се углавном два система: давања се утврђују по јединственој стопи (али се диференцирање врши с обзиром на квалификације, старост, брачно стање и др.) или висина зависи од претходних примања (зараде, плате), а постоји и комбинација ових двају система.²⁸

У складу са чл. 47 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске, новчана накнада износи: а) за незапослено лице које има до 15 година стажа осигурања 35 % од просјечне плате коју је незапослено лице остварило у посљедња три мјесеца рада; б) за незапослено лице које има више од 15 година стажа осигурања 40 % од просјечне плате коју је незапослено лице остварило у посљедња три мјесеца рада. Износ новчане накнаде не може бити нижи од 20 % просјечне нето плате нити виши од износа једне просјечне нето плате у Републици за претходну годину према подацима Републичког завода за статистику објављеним у Службеном гласнику Републике Српске. Новчана накнада се исплаћује мјесечно. Да би се обезбједио минимум социјалне сигурности незапослених радника постојеће право и предвиђа поменути најнижи износ новчане накнаде.

Такође, у смислу чл. 48 закона, Завод може незапосленом лицу једнократно исплатити новчану накнаду за све вријеме за које има то право под условом да та средства искористи за samozapoшљавање. У том случају, незапослено лице не може се пријавити на евиденцију незапослених прије истека времена за које му је признато право на новчану накнаду. С даном остваривања једнократне новчане накнаде, незапосленом лицу престају остала права из чл. 36 овог закона и брише се из евиденције незапослених.

С друге стране, Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ, у чл. 30, ст. 1 предвиђа да висину новчане накнаде чини 40 % просјечне нето плате исплаћене у Федерацији у посљедња три мјесеца прије престанка радног односа незапослене особе, коју објављује Федерални завод за статистику. По мишљењу неких ау-

²⁸ А. Петровић, (1997), 119.

тора који критикују ово рјешење, у Федерацији Босне и Херцеговине се стимулише пријављивање минималне плате на осигурање ради плаћања што мањег износа доприноса и пореза на доходак, с обзиром на то да висина новчане накнаде не зависи од висине пријављене плате осигураника.²⁹ По узору на Републику Српску, висину новчане накнаде за случај незапослености у Федерацији БиХ треба везати уз висину плате на коју је осигураник раније плаћао доприносе и дужину његовог стажа осигурања, с тим да је потребно дефинисати минимални и максимални износ накнаде, како би се осигурала прерасподјела у корист најугроженијих категорија.

Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ прописује да новчана накнада износи у висини: 1) за незапослено лице које има до 10 година стажа осигурања 35 % од просјечне плате коју је то лице остварило у посљедња три мјесеца рада; 2) за незапослено лице које има више од 10 година стажа осигурања 40 % од просјечне плате коју је то лице остварило у посљедња три мјесеца рада (чл. 36, ст. 1).

За сагледавање ефикасности система материјалног обезбјеђења незапослених радника, од изузетног значаја је и питање трајања права на новчану накнаду. Наиме, у нашем законодавству постоји несумњива тенденција у погледу привремености права на новчану накнаду. Она је логична полазећи од чињенице да је незапосленост код нас привремена појава.³⁰ Зато је и коришћење права на новчану накнаду временски ограничено, или тачније речено, може бити ограничено.

Дужина примања новчане накнаде зависи од минулог рада, односно од дужине укупног радног стажа незапосленог радника. Тако, према чл. 39 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске дужина трајања права на новчану накнаду зависи од дужине стажа осигурања незапосленог лица и може износити непрекидно највише: а) за стаж осигурања до 12 мјесеци – мјесец дана; б) за стаж осигурања од једне до двије године – два мјесеца; в) за стаж осигурања од двије до пет година – три мјесеца; г) за стаж осигурања од пет до 15 година – шест мјесеци; д) за стаж осигурања од 15 до 30 година – девет мјесеци и њ) за стаж осигурања преко 30 година – 12 мјесеци. Код поновног остваривања права на новчану накнаду у стаж осигурања се урачунава само стаж осигурања који је незапослено лице остварило послје примања посљедње новчане накнаде.³¹

²⁹ Н. Обрадовић, „Финансирање и ефикасност сустава социјалне заштите у Босни и Херцеговини“, *Систем социјалне заштите, БиХ и регија*, Сарајево 2012, 113.

³⁰ Б. Перић, 3. Стенек, 105.

³¹ Према чл. 30, ст. 2 Закона о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ новчана накнада исплаћује се незапосленој особи: 1) 3 мје-

Мишљења смо да је покривеност незапослене популације новчаном накнадом веома ограничена и максимални износ није довољан да покрије основне животне потребе појединца, те може бити узрок сиромаштва за оне који се не „снађу“ у сивој економији или се не ослоне на подршку породице.³²

Према томе, услови за стицање заштите варирају према разним законодавствима исто као и њен обим. Овдје је битно истаћи да постоје и мишљења да претјераности у погледу давања могу исто тако бити опасне као и њихова недовољност. Неограниченим уживањем заштите провоцирају се нерадне навике и то са своје стране продужује незапосленост. То би претворило у осигурање против запослености, у своју супротност.³³

2.3. Обустављање и престанак права на новчану накнаду

Раднику који је стекао право на новчану накнаду исплата ове накнаде се, под одређеним околностима, обуставља, односно право на новчану накнаду престаје. Наше законодавство спомиње институцију обуставе исплате новчане накнаде. При томе, потребно је нагласити да данас преовладава број законодавстава која таксативно набрајају случајеве, односно разлоге обуставе исплате ове накнаде.

Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 40 и 41) предвиђа пет случајева у којима је обавезно обустављање исплате новчане накнаде. Наиме, ако незапослено лице прије истека рока из чл. 39 овог закона (дужина трајања права на новчану накнаду) заснује радни однос или оствари право на накнаду плате по било ком основу, обуставља му се исплата новчане накнаде и остваривање других права из чл. 36 овог закона, с даном кад отпочне да остварује право по другом основу. Ако за вријеме трајања рока из чл. 39 овог закона незапосленом лицу престане право које је остваривао одређено вријеме, поново му се успостављају права из чл.

сека ако је провела на раду од 8 мјесеци до 5 година; 2) 6 мјесеци ако је провела на раду од 5 до 10 година; 3) 9 мјесеци ако је провела на раду од 10 до 15 година; 4) 12 мјесеци ако је провела на раду од 15 до 25 година; 5) 15 мјесеци ако је провела на раду од 25 до 30 година; 6) 18 мјесеци ако је провела на раду од 30 до 35 година; 7) 24 мјесеца ако је провела на раду више од 35 година.

Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ у чл. 30, ст 1 нормира да дужина трајања права на новчану накнаду износи: 1) три мјесеца за стаж осигурања до пет година; 2) шест мјесеци за стаж осигурања од пет до 15 година; 3) девет мјесеци за стаж осигурања од 15 до 25 година и 4) 12 мјесеци за стаж осигурања преко 25 година.

³² С. Црнковић-Позаић, 86.

³³ З. Стенек, „Осврт на незапосленост у савременим условима“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1963, 193.

36 овог закона, и трају до дана истека рока из чл. 39 овог закона, осим ако је за њега повољније да се новчана накнада поново обрачуна, након престанка радног односа, под условом да се пријави и поднесе захтјев Заводу у року од 30 дана (чл. 40).

Одредбе чл. 40 овог закона сходно ће се примјењивати и у случају: а) извршења обавеза обавезника цивилне заштите; б) притвора и издржавања казне затвора, мјере безбједности, заштитне или васпитне мјере, у трајању до три мјесеца и в) оправданог боравка корисника права ван Републике дуже од 90 дана. Под оправданим боравком корисника новчане накнаде у иностранству, дуже од 90 дана сматра се: а) када је његов брачни друг упућен на рад у иностранство у оквиру међународно-техничке, просвјетно-културне сарадње или у дипломатско-конзуларна и друга представништва, б) посјета члану породице који живи у иностранству и в) боравак из здравствених разлога. По престанку горе поменутих околности наставиће се са исплаћивањем новчане накнаде за преостало вријеме, ако се незапослено лице пријави и поднесе захтјев Заводу у року од 30 дана (чл. 41).

Обустављање исплате новчане накнаде треба разликовати од престанка права на њу. У првом случају право као такво остаје, па сљедствено томе, и његова реализација (наставак са исплатом накнаде) може да „оживи“. У другом случају, ради се о губитку права на новчану накнаду. С обзиром на то да се ради о далеко озбиљнијој санкцији то наше право децидирано наводи случајеве престанка права на новчану накнаду. Тако, према Закону о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 43) до престанка права на новчану накнаду прије истека рока трајања и брисања корисника права са евиденције незапослених долази у сљедећим случајевима: а) ако заснује радни однос; б) самостално или с другим лицем оснује привредно друштво или други облик предузетничке дјелатности; в) отпочне да се бави регистрованом пољопривредном дјелатношћу; г) стекне услове за остваривање права на старосну или инвалидску пензију, или оствари право на породичну пензију; д) ступи на издржавање казне затвора, мјере безбједности, заштитне или васпитне мјере, у трајању дужем од три мјесеца; њ) неоправдано одбије да прихвати понуђено запослење у мјесту пребивалишта или на удаљености до 50 километара од мјеста пребивалишта, које одговара његовим стручним квалификацијама и радној способности; е) неоправдано одбије да се одазове на позив надлежног органа ради ангажовања на јавним радовима или на отклањању посљедица више силе; ж) неоправдано одбије да се одазове на захтјев Завода или Фонда за пензијско и инвалидско осигурање да се стручно оспособи, доквалификује или преквалификује

за занимање које одговара његовом степену стручне спреме, ако му се тиме обезбјеђује закључивање уговора о раду; з) ако се не јави Заводу једанпут у 60 дана; и) неоправдано одбије да се одазове на позив Завода ради информисања о могућностима запослења; ј) стекне статус ученика или редовног студента; к) ако се утврди да је право остварио на основу неистинитих података или на основу фалсификованих исправа, те да је Заводу дао лажне телефонске бројеве и контакт адресе; л) ако се сам одјави са евиденције незапослених; љ) ако се утврди да ради односно обавља самосталну дјелатност без пријаве на осигурање, што се утврђује на основу писменог извјештаја надлежне инспекције; м) ако се одсели са територије Републике, ако споразумом завода за запошљавање у Босни и Херцеговини којим се уређују услови и начин остваривања права незапослених лица за вријеме боравка на територији другог ентитета није другачије одређено и н) ако наступи смрт корисника. Корисник којем право престане у случају из тачке е), право на поновно пријављивање на евиденцију незапослених стиче након шест мјесеци од дана престанка права. Наведеним случајевима додали бисмо и истек времена примања новчане накнаде из чл. 39 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске.

Право на новчану накнаду престаје запослењем радника. Разлог је сасвим разумљив и једноставан. Новчана накнада је изгубила *raison d'être* („одиграла своју улогу“).

Губитак права на новчану накнаду наступа истеком времена њеног примања. Наиме, наш систем осигурања за случај незапослености, примање новчане накнаде ограничава временски за извјесно, дуже или краће вријеме. Са истеком тог времена престаје и право на новчану накнаду, без обзира на чињеницу што незапосленост траје и преко исцрпљења тог права.

Затим, губитак права на новчану накнаду наступа и онда када радник стекне услове за остваривање права на старосну или инвалидску пензију, или оствари право на породичну пензију. И овај случај је сасвим логичан и сличан оном првом. Очигледно је да пензионисани радник не може за исто вријеме кумулирати и новчану накнаду и пензију.

Надаље, раднику који ступи на издржавање казне затвора, мјере безбједности, заштитне или васпитне мјере, у трајању дужем од три мјесеца, такође престаје право на новчану накнаду. Таква чињеница је разлог за престанак радног односа по сили закона, па је отуда сасвим логично што престаје и право на новчану накнаду.

Право на новчану накнаду престаје и онда ако радник неоправдано одбије да се одазове на захтјев Завода или Фонда за пензијско и инва-

лидско осигурање да се стручно оспособи, доквалификује или преквалификује за занимање које одговара његовом степену стручне спреме, ако му се тиме обезбјеђује закључивање уговора о раду, односно ако се не јави Заводу једанпут у 60 дана или неоправдано одбије да се одазове на позив Завода ради информисања о могућностима запослења. Губитак новчане накнаде у овим случајевима темељи се на претпоставци да незапослени није вољан да се запосли. Помоћу те претпоставке не својевољна незапосленост претвара се у својевољну – у питању је претпостављена својевољност односно скривљено понашање. За такво рјешење говори јадан-једини и довољни разлог: нико није вољан да остане без потребних средстава за живот. Иако смо мишљења да је престанак права на новчану накнаду по овим основима мало престога „санкција“ за радника, јер се овим директно угрожава основно начело социјалног осигурања – начело узajамности – а по коме осигураник стиче права у обиму који бар донекле одговара уплаћеним доприносима, ипак мислимо да је уредно пријављивање и одазивање служби за запошљавање не само потребно, него и неопходно. У противном, из другчијег понашања слиједе и претпоставке о којима је напријед било ријечи. Али, с друге стране, ради заштите законитости и искључења евентуалне дискреционе оцјене, односно одлучивања требало би да се недовољно одређен појам „неоправдано“ замијени таксативним набрајањем случајева који не допуштају одсутност наведеног пријављивања, односно одазивања.

И, на крају, право на новчану накнаду престаје и у случају ако радник неоправдано одбије да прихвати понуђено запослење у мјесту пребивалишта или на удаљености до 50 километара од мјеста пребивалишта, које одговара његовим стручним квалификацијама и радној способности. Наше законодавство, бивше и постојеће, спомиње институцију одговарајуће запослење као један од услова за стицање статуса незапосленог лица које активно тражи запослење и које је расположиво за рад, па самим тим и за стицање односно престанак права на новчану накнаду. Уредбом о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године било је предвиђено да немају право на материјално обезбјеђење лица која су одбила понуђено запослење од стране бироа за посредовање рада који је, каже се, водио рачуна о физичким и стручним способностима радника и службеника (чл. 9). Тако, Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 4) нормира: „Незапосленим лицем сматра се лице пријављено на евиденцију Завода, старости од 15 до 65 година, способно или ограничено способно за рад које није у радном односу или које није на други начин остварило право на рад. Незапосленим лицем сматра се лице

које активно тражи посао и које је расположиво за рад. Лице активно тражи запослење: а) ако се једном у 60 дана јавља надлежној служби Завода, ради информисања о могућностима и условима запослења и посредовања у запошљавању; б) ако не одбије понуђено одговарајуће запослење и одговарајуће додатно образовање и обуку, у складу са овим законом; в) ако се јавља на пријављену потребу за слободним радним мјестима и г) ако тражи запослење посредством Завода и непосредно се обраћа послодавцу ради запослења. Ученици, редовни студенти, пензионисана лица, носиоци комерцијалног пољопривредног газдинства и лица којима права из радног односа мирују, не сматрају се незапосленим лицима у смислу овог закона.“

Незапослени који одбије одговарајуће запослење губи право на новчану накнаду не само у нашем него и у међународном праву.³⁴ Другчије рјешење не би било рационално. Нико не може бити „стално“ незапослен, тј. стално примати накнаду због „нерада“. Због тога, уколико није могуће наћи одговарајуће запослење, незапосленог радника треба упутити на стручно оспособљавање, доквалификацију или преквалификацију.

Радник коме престане право на новчану накнаду, усљед неких од разлога о којима је напријед било ријечи, може поново остварити то право ако поново испуни услове за остваривање права на новчану накнаду. Међутим, код поновног остваривања права на новчану накнаду у стаж осигурања се урачунава само стаж осигурања који је незапослено лице остварило после примања посљедње новчане накнаде (чл. 39, ст. 2 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске).

3. ЗАКЉУЧАК

Наш важећи систем осигурања за случај незапослености поставља радницима (осигураницима) извијесне услове за стицање права на новчану накнаду за случај незапослености. Подаци о броју корисника новчане накнаде указују нам да су услови за стицање овог права још увијек строги, па се мали број лица која траже запослење користи овим правом. Оваква обухватност незапослених радника овим обликом материјалне заштите је несумњиво уска. С друге стране, примијетна је тенденција повећања учешћа корисника новчане накнаде у укупном броју регистрованих незапослених лица у посљедњих неколико година.

Постоји више узрока који доводе до незадовољавајућег стања у погледу обухватности незапослених радника материјалним обе-

³⁴ Вид. Конвенција (бр. 102) о минималној норми социјалног обезбјеђења из 1952, *Службени лист ФНРЈ*, Међународни уговори, бр. 1/55, чл. 20.

збјеђењем, али се прије свега истичу дужина радног стажа и основ престанка радног односа као услови за остваривање овог права. Наше право је пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје. Нема сумње да би обухватност незапослених радника системом материјалног обезбјеђења била већа када би радни стаж био краћи, али је то питање које захтијева посебна испитивања, не само због финансијских ефеката, већ и због тога што систем материјалног обезбјеђења мора и стимулативно дјеловати у правцу бржег запошљавања незапослених лица.

Такође, сматрамо да је у нашем праву пренаглашена важност воље односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености. Покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије уопште немају ово право, нпр. као што су лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, samozапослене особе које не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др. Дакле, покривеност незапослене популације новчаном накнадом је веома ограничена и максимални износ није довољан да осигура минимум егзистенције појединца погођеног ризиком незапослености.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Балтић, Александар, Деспотовић, Милан, *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*, Београд 1979;
2. Обрадовић, Николина, „Финансирање и ефикасност сустава социјалне заштите у Босни и Херцеговини“, *Систем социјалне заштите, БиХ и регија*, Сарајево 2012;
3. Паравина, Душан, „Начело права на рад“, *Правни живот* 12/1979;
4. Перић, Бошко, Стенек, Звонимир, „Права радника и службеника за вријеме привремене незапослености“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1960;
5. Петровић, Александар, „Ризик незапослености“, *Радно и социјално право* 7-9/1998;
6. Петровић, Александар, „Системи осигурања за случај незапослености“, *Радно и социјално право* 1-3/1997;
7. Спасић, Првослав, „Реформа осигурања за случај незапослености“, *Правни живот* 10/2002;
8. Стенек, Звонимир, „Осврт на незапосленост у савременим условима“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1963;

9. Тинтић, Никола, „Опћа питања радних односа радника у удруженом раду (у теорији и пракси)“, *Зборник Правног факултета у Загребу „Радни односи у теорији и пракси“* 1978;
10. Црнковић-Позаић, Сања, „Право на рад: од обвезе државе до особне одговорности“, *Ревија за социјалну политику* 1/2004.

Правни прописи

1. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 7*, Сарајево 2012;
2. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Статистички информатор – преглед стања тржишта рада у БиХ, I квартал 2014.*, бр. 31, Сарајево 2014;
3. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Стратегија запошљавања у Босни и Херцеговини 2010–2014*, Сарајево 2010;
4. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/09 и 88/10;
5. Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 33/04, 19/07 и 25/08;
6. Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 134/11 и 82/13;
7. Закон о посредовању при запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 12/13 и 153/13;
8. Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 30/10;
9. Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа, *Службене новине ФБиХ*, бр. 55/00, 41/01, 22/05 и 9/08;
10. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 55/07;
11. Конвенција (бр. 102) о минималној норми социјалног обезбјеђења из 1952, *Службени лист ФНРЈ*, Међународни уговори, бр. 1/55;
12. Споразум о остваривању права на новчану накнаду незапослених особа, *Службени гласник РС*, бр. 103/12;
13. Уредба о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 16/52, 39/52 и 1/56;
14. Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05.

Radislav Lale
Faculty of Law,
University of East Sarajevo

THE RIGHT TO UNEMPLOYMENT COMPENSATION IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

The paper deals with right to financial compensation as the most important part of the system of material support of unemployed persons, based on mandatory social insurance, which is aimed at achieving material and social security of the unemployed persons, and stimulating . The author gives an explanation of the term, the conditions for the acquisition, the amount and duration, the suspension and termination of the right to financial compensation with special reference to the legislation of the Republic of Srpska. The author concludes that our legal system has overstressed the importance of work years as a requirement for unemployment compensation eligibility. At the same time, it is not acknowledged that termination of work for the employee most probably equals the loss of means for a living. The scope of the right to compensation is rather small, while certain categories are denied this right: those who have never been employed and have never paid mandatory social insurance contributions, self-employed that cannot pay unemployment insurance etc. Furthermore, the category of unemployed population entitled to compensation is narrowly defined.

Key words: *Social security; Unemployment insurance; Unemployment; The unemployed person; The right to compensation.*

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Примљен: новембар 2014.

Received: November 2014.

Јелена Старчевић

Министарство просвјете и културе Републике Српске

НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ У УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Европски стандарди у раду управе најчешће се дефинишу као транспарентност, одговорност, ефикасност и економичност. Предмет истраживања у овом раду јесте начело транспарентности у управном поступку, његове манифестације, однос са другим начелима, ограничења овог начела и његова улога у успостављању концепта добре управе. Циљ истраживања је да се испита да ли је и колико начело транспарентности присутно у управном поступку у Републици Српској и шта је потребно предузети да би се осигурала његова потпуна и конзистентна примјена, тј. да би управни поступак био у пуној мјери транспарентан. У истраживању је коришћен дескриптивни, историјски, нормативни и метод компилације. Као резултат истраживања, утврђено је да је начело транспарентности у домаћим изворима несистематски и спорадично приказано у секторским прописима којима се уређују поједина питања рада органа државне управе у цијелини док у основном процесно-правном закону о општем управном поступку ово начело није прописано. Из резултата истраживања изведен је закључак да начело транспарентности није довољно присутно те да је неадекватно заштићено у управном поступку у Републици Српској што указује на неопходност предузимања низа мјера као што су прописивање начела транспарентности у основном процесно-правном закону о управном поступку Републике Српске, увођење система „јединственог шалтера“, обука државних службеника за транспарентнији рад и успостава ефикасне електронске управе.

Кључне ријечи: Транспарентност; Отвореност; Државна управа; Управни поступак; Самосталност у рјешавању.

1. УВОД

Током посљедње деценије у Републици Српској и Босни и Херцеговини (у даљем тексту: БиХ) отпочео је процес транзиције који за циљ има стварање модерног друштва заснованог на демократским принципима. Истовремено са овим процесом, односно као дио њега, одвија се трансформација појединих сегмената државне структуре, а међу њима и реформа јавне управе. Реформа јавне управе којом управљају нови, глобални економски услови усмјерена је ка постизању европских стандарда у раду управе. Ти стандарди су најчешће дефинисани као транспарентност, одговорност, ефикасност и економичност. Као процес у чијем се средишту налази најважнији инструмент управног рада – појединачни управни акт, управни поступак мора у пуној мјери представљати отелотворење ових стандарда.

Обавеза имплементације наведених стандарда, укључујући и стандард који се односи на транспарентност дио је свеукупних мјера и активности које су БиХ и Република Српска у обавези испунити на путу ка Европској унији. Управо у оквирима стандарда и принципа Европске уније настао је и Европски концепт добре управе који има јасно дефинисана правила материјалне, процесне и ванправне природе и мјерљиве индикаторе њихове примјене.

У области права Европске уније, Европски суд правде стално дефинише велики број принципа управног права позивањем на опште правне принципе управног права који су заједнички за државе чланице. Нарочито важни принципи изнијети у пракси Европског суда правде које све државе чланице морају да примјењују „код куће“ када примјењују право Европске уније су: принцип законитости у управи; принципи пропорционалности, правне сигурности, заштите оправданих очекивања, недискриминације, права на саслушање у поступку доношења одлука, привремених мјера, приступа управним судовима од стране појединаца под једнаким условима и вануговорне одговорности државне управе. Уколико покушамо да систематизујемо главне принципе управног права заједничке за земље Западне Европе, можемо да издвојимо сљедеће групе: 1) поузданост и предвидивост (правна сигурност); 2) отвореност и транспарентност; 3) одговорност и 4) ефикасност и дјелотворност.¹

С друге стране, процес транзиције којим су захваћене све сфере и области друштва те размјена информација и укључивање у глобалне процесе у друштву довео је до јачања свијести грађана и других субје-

¹ OECD (1999), „Европски принципи за државну управу“, SIGMA, Paper No. 27 (ур. М. Михајловић), 2004, 209.

ката (јавне и приватне институције, установе, привредна друштва и удружења грађана) о њиховом праву на информисање, активно учешће у управном поступку и о праву на правично, законито и ефикасно рјешавање њихових захтјева.

Стога је данас од превасходног значаја да се, приликом одлучивања о правима, обавезама и интересима грађана у управном поступку обезбиједи адекватна примјена свих начела управног поступка, а посебно начела транспарентности и то на начин који гарантује да ће интерес грађана бити у пуној мјери остварен уз истовремену заштиту јавног интереса.

2. ПОЗИТИВНОПРАВНО ОДРЕЂЕЊЕ НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

2.1. Начело транспарентности у домаћим прописима

Без обзира на то да ли је ријеч о општем или посебним управним поступцима, исти се морају водити у складу са начелима управног поступка садржаним у Закону о управном поступку Републике Српске.² Начела управног поступка су најопштија правна правила, врховни принципи, идеје водиле и највиши правни стандарди који се примјењују у поступку примјене закона о општем управном поступку.³ ЗУП прописује сљедећа начела управног поступка: начело законитости, начело заштите права странака и заштите јавног интереса, начело ефикасности, начело истине, начело саслушања странке, начело самосталности у решавању, начело слободне оцјене доказа, начело двостепености у рјешавању, начело коначности и правоснажности рјешења, начело економичности поступка, начело пружања помоћи неукој странци, начело о употреби језика и писма.⁴

Као што се може примијетити, ЗУП не прописује начело транспарентности. Није га прописао ни Закон о републичкој управи⁵ који представља основни материјално-правни закон у области рада управе у Републици Српској. Но, ЗУП-ом је прописано право странака и трећих

² Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10.

³ П. Димитријевић, *Управно право, процесни део*, Ниш 2012, 13.

⁴ Вид.: *Ibid.*, 13–27; М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005, 29–54; З. Томић, *Управно право – систем*, Службени лист СРЈ, Београд 1998, 334–351; Р. Марковић, *Управно право, Општи део* – друго поправљено и проширено издање, Београд 2002, 303–318; С. Лилић, *Управно право, Управно процесно право*, Београд 2008, 523–534.

⁵ Закон о републичкој управи, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12.

лица на разгледање списка и обавјештавање о току поступка што представља једно од права која произилазе из начела транспарентности.⁶

За разлику од ЗУП-а, Закон о управном поступку БиХ⁷ је начело транспарентности јасно дефинисао кроз обавезу органа управе и институција које имају јавна овлашћења да сваком физичком и правно лицу обезбиде право приступа информацијама у складу са Законом о слободи приступа информацијама у БиХ.⁸ Нејасно је зашто га је законодавац у Републици Српској изоставио, тим више што је на нивоу БиХ исте године донешен исти пропис али је у њему дакле, прописано начело транспарентности.

Анализом одредби Закона о слободи приступа информацијама у БиХ може се уочити да је у члану 11, став 4 овог закона утврђено да, код подношења захтјева за приступ информацијама, јавни орган неће испитивати нити захтјевати разлоге оправданости захтјева. За разлику од тога, одредбом члана 68 ЗУП-а прописано је да свако треће лице, које жели разгледати списе и о свом трошку их преписивати, може то учинити ако докаже свој правни интерес. Из наведеног произилази да се начело транспарентности према ЗУП-у уже постављено и да се може користити само уколико се утврди постојање правног интереса. Правни интерес странке се претпоставља јер им је својство странке признато управо на основу чињенице да се у поступку одлучује о њиховим правима, обавезама или правним интересима, док га треће лице мора доказивати. Законом о слободи приступа информацијама БиХ прописани су посебни услови у погледу приступа информацијама.⁹

⁶ Чланом 68 ЗУП-а прописано је следеће: „Странке које имају право да разгледају списе предмета и да о свом трошку препишу, односно фотокопирају потребне списе. Разгледање и преписивање, односно фотокопирање врши се под надзором службеног лица. Право да разгледа списе и да о свом трошку препише, односно фотокопира поједине списе има и свако треће лице које учини вјероватним свој правни интерес. Захтјев за разгледање и преписивање, односно фотокопирање списка може се ставити и усмено. Орган може тражити од лица из става 2 овог члана да писмено или усмено на записник образложи постојање свог правног интереса. Не могу се разгледати, преписивати, односно фотокопирати: записник о вијећању и гласању, службени реферати и нацрти рјешења, као ни списи који се воде као повјерљиви, ако би се тиме могла осујетити сврха поступка, или ако се противи јавном интересу или оправданом интересу једне од странака или трећих лица. Странка и свако треће лице које учини вјероватним свој правни интерес у предмету, као и заинтересовани државни орган, имају право да буду обавијештени о току поступка. Против одбијања захтјева из ст. 1 до 5 овог члана допуштена је посебна жалба и кад закључак није донесен писмено. Жалба се може изјавити одмах по саопштењу, а најкасније у року од 24 сата од саопштавања. О жалби се мора одлучити у року од 48 сати од сата изављивања жалбе.“

⁷ Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02.

⁸ Закон о слободи приступа информацијама, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/00.

⁹ Закон о слободи приступа информацијама БиХ, чл. 11 ст. 3: „Захтев за приступ личној информацији мора, поред испуњавања услова из става 2 овог члана (писана

Начело транспарентности прописује и Закон о државним службеницима¹⁰ који у члану 5, позивајући се на Кодекс понашања државних службеника,¹¹ прописује да су државни службеници и намештеници, приликом обављања послова, дужни да се придржавају принципа професионалности, непристрасности, одговорности, поштења, транспарентности, ефикасности и економичности, у складу са Кодексом понашања државног службеника. Очигледно је законодавац ишао у правцу усклађивања домаћег законодавства са европским принципима јавне управе.

2.2. Начело транспарентности у међународним изворима права

У међународним документима начело транспарентности се посматра не само у контексту управног поступка, већ знатно шире, у контексту целокупног рада органа јавне управе и дефинисано је као право на приступ службеним документима као део слободе информисања грађана.

Најстарији документ од међународног значаја у којем се гарантује слобода приступа информацијама јесте Универзална декларација о људским правима.¹² Чланом 16 ове декларације прописано је да свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе.

Европска конвенција о људским правима¹³ садржи сличну одредбу с тим што она садржи и услове под којима се ово право може ограничити. Тако члан 10 ове конвенције прописује да свако има право на слободу изражавања, да ово право укључује слободу мишљења и слободу примања и преношења информација и идеја, без мијешања јавне власти и без обзира на границе, да овај члан не спрјечава државе да

форма, довољно података, име и адреса подносиоца), бити сачињен само од стране физичког лица на којег се исти односи, или од стране законског заступника подносиоца захтјева или од лица којег је подносилац захтева овластио у писаној форми за приступ информацији. Ако је захтјев сачињен од стране лица на које се односи, ово лице ће потписати захтјев и показати свој законом утврђен лични документ са фотографијом. Ако је захтјев сачињен од стране законског заступника подносиоца захтјева или лица које је овлашћено за приступ информацији, то лице ће потписати захтјев, показати свој законом утврђен лични документ са фотографијом, доказ о законском заступању или пуномоћ, као и копију законом утврђеног личног документа подносиоца захтева.“

¹⁰ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 117/11 и 37/12.

¹¹ Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 83/02 и 83/09.

¹² Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности Републике Србије, Универзална декларација о људским правима, http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_ldok.pdf, 13. септембар 2014.

¹³ European Convention on Human Rights, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf, 13. септембар 2014.

захтевају дозволе за рад од радио, телевизијских и филмских компанија као и да остваривање ових слобода, будући да укључује обавезе и одговорности, може подлегати таквим формалностима, условима, ограничењима или санкцијама предвиђеним законом које су неопходне у демократском друштву у интересу националне сигурности, територијалног интегритета или јавне сигурности, спрјечавања нереда или злочина, заштите здравља и морала, угледа или права других, спречавања ширења повјерљивих информација или у интересу очувања ауторитета и непристрасности судства.

Јуриспруденција Европске конвенције о људским правима одражава општији тренд. Следећи секторске конвенције¹⁴ и препоруке,¹⁵ процес увођења приступа административним докуменатима као основног права, кулминирао је у Конвенцији о приступу службеним документима. Ова Конвенција коју је усвојио Савјет Европе 27. новембра 2008. године представља први међународно обавезујући инструмент који признаје генерално право приступа службеним документима који су у посједу јавних органа. Сва ова дешавања потврђују да у међународном праву, право јавности данас ужива статус основног права.¹⁶

О начелу транспарентности изјашњава се и Европски кодекс доброг управног поступања¹⁷ који у члану 5 прописује да државни службеници треба да буду спремни да објасне своје активности и да дају разлоге за своје поступке као и да требају уредно водити евиденцију и подржавати јавност да врши увид у њихово поступање, укључујући усклађеност управног поступања са принципима садржаним у овом кодексу.

На основу напријед приказаног прегледа домаћих и међународних извора права у којима је прописано начело транспарентности може се закључити да међународни прописи и даље доминирају када је у питању његова заступљеност. С друге стране, у домаћим изворима оно и даље несистематски и спорадично приказано у секторским прописима којима

¹⁴ Конвенција Уједињених нација о приступу информацијама, јавном учествовању у одлучивању и приступу правди у стварима које се тичу животне средине, која је усвојена у Архусу, Данска, 25. јуна 1998. године (Архуска конвенција), чл. 4.

¹⁵ Следеће препоруке Савјета Европе заслужују да буду поменуте: Препорука бр. Р (81) 19 о приступу информацијама које су у поседу јавних органа, Препорука бр. Р (91) 10 о саопштавању трећим странама личних података који су у поседу јавних органа и Препорука бр. Р (2002) 2 о приступу службеним документима. Видети и OECD (2008), „Препоруке Савета за побољшање приступа и ефикасније коришћење информација из јавног сектора”, C(2008)36, OECD, Париз.

¹⁶ OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46 (ур. М. Савино), 2010, 6.

¹⁷ The European Code of Good Administrative Behaviour, <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>, 13. септембар 2014.

се уређују поједина питања рада органа државне управе у целини, док у основном процесноправном закону по којем се води управни поступак у Републици Српској уопште није поменуто.

3. ОДНОС НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ И ДРУГИХ НАЧЕЛА УПРАВНОГ ПОСТУПКА

3.1. Начело самосталности у рјешавању

Начело транспарентности које се најчешће манифестује као право приступа документима и информацијама у управном поступку није изоловано већ се преплиће, допуњава, а понекад и конфронтира остваривању других начела управног поступка, нарочито начелу самосталности органа управе приликом рјешавања о управној ствари.

Начело самосталности у рјешавању јавља се у два облика: као самосталност органа који води поступак и доноси рјешење и друго, као самосталност службеног лица у надлежном органу да самостално утврђује чињенице и околности и да на подлози утврђених чињеница и околности примјењује законе и друге прописе. У оба случаја ради се о самосталном одлучивању надлежног органа и службеника у односу на друге државне органе и организације, као и у односу на старјешине, тј. надређене у истом органу. Суштина начела самосталности огледа се у томе да органима управе нико не може издавати никакве налоге и заповијести у погледу њиховог рада, односно да своје радње и акте морају предузимати и доносити неутрално, квалификовано и одговорно, без икаквог спољњег притиска и утицаја, изузев када су у вршењу послова из своје надлежности дужни да се придржавају општих смјерница Владе.¹⁸

Уколико се начело транспарентности посматра као право приступа информацијама и документима онда се намеће питање да ли ово начело може, на који начин и у којој мери утицати на остваривање начела самосталности у рјешавању? Самосталност надлежног органа осим непосредне, има и своју посредну манифестацију која се огледа у спречавању утицаја странака и других учесника у поступку на одлуку надлежног органа. Овај утицај може имати различите облике као што су усмени налози, разне врсте неформалних „порука“ које се преносе до службеника директно или путем надређених и колега (предлози и понуде које се граниче са корупцијом али се не могу подвести под ову појаву јер се њима не остварује материјална или нематеријална корист самог службеника) и слично, до наредби надређеног функционера или шефа „завијених“ у различите незваничне формулације али са истом поруком – да се управни поступак мора ријешити позитивно по странку или да, уколико иде на њену штету, мора бити обустављен.

¹⁸ М. Рађеновић, *Право општег управног поступка*, Бања Лука 2005, 40.

Дакле, у овом случају није реч о директној повреди начела самосталности органа у решавању већ о утицајима на одлуку надлежног органа путем различитих неформалних притисака или тзв. „интервенција“. Појава „интервенционизма“ је посљедњу деценију постала толико раширена и уобичајена да је, чини се, постала редовно неписано правило и „фаза“ управног поступка. Тако се створио образац понашања који подразумева да грађанин, одмах по подношењу захтјева за покретање управног поступка, затражи „везу“ (функционера или службеника на високом положају) уз чију помоћ ће обезбиједити повољно рјешавање свог захтјева.

Сама по себи, појава „интервенционизма“ изузетно је опасна јер садржи елементе многих других, законом и подзаконским прописима санкционисаних понашања, као што су мобинг, мито, корупција, уцена, злоупотреба службеног положаја и овлашћења и друго. Међутим, иако је веома раширена, њу је тешко доказати јер је често прикривена формалним, законом уређеним хијерархијским односима, дозвољеним поклонима, родбинским и пријатељским везама, нематеријалном коришћу и слично. У неразвијеним друштвима и друштвима у транзицији ова појава представља уобичајено, чак и друштвено прихватљиво понашање. Такође, сама по себи, ова појава није забрањена важећим позитивноправним прописима нити је санкционисана.

Одговор на питање – како осигурати примјену и поштовање начела законитости и самосталности у рјешавању треба потражити управо у мјерама (легислативним и организационим) и активностима усмереним на успостављање што транспарентнијег управног поступка. Странка која на законит начин у свако доба може добити информацију о току поступка и која легитимно може користити своја права на одустанак од захтјева у свим фазама поступка као и право на измјену првобитно постављеног захтева, неће имати потребу да посеже за нелегалним мјерама и утицајима на доношење одлуке јер ће и сама чињеница да активно учествује у поступку код ње створити осећај да је заштићена, осјећај уважавања и располагања сопственим правима наспрам органа управе.

3.2. Начело отворености

Слично начелу транспарентности јесте начело отворености јавне управе које се у Европском управном простору промовише у знатно већем обиму него у домаћем законодавству и пракси. Поједини аутори говоре о две компоненте појма отворености јавне управе. Прва компонента укључује право на приступ административним документима и у овом облику отвореност се испољава као начело транспарентности јав-

не управе. Друга, шири компонента се испољава у различитим облицима учешћа грађана у доношењу одлука од стране органа јавне управе. У том смислу, отвореност је шири појам од појма транспарентности.

Начело отворености подразумева надзор јавне управе споља, док начело транспарентности да је управа сама по себи мора бити „прозрачна”, управо за потребе контроле споља. Због тога тајност управе мора бити изузетак. И у демократским државама склоност затварању је још увек прилична напаст, јер су – са изузетком Шведске и то од почетка XIX века – државне установе биле традиционално затворене. Једина демократска отвореност, која је постојала свуда, односила се на правило да општи управни акти (уредбе и одредбе) ступају на снагу тек након објављивања, те да су управне одлуке могу примијенити, тек након што се на прописани начин доставе заинтересованим лицима. Практична примјена ових начела огледа се, с једне стране, у дужности образлагања управних одлука, тј. изношења чињеница, мотива одлуке и примијењених прописа, затим у отворености јавних књига (регистара) за све грађане, као и у дужности личног представљања свих службеника у њиховим професионалним контактима с јавношћу.

Када се ова два појма сагледају у ужој области – у управном поступку, такође се може запазити да је појам отвореност шири те да у овом случају може чак имати и форму јавности усмене расправе и јавности цјелокупног тока поступка, осим у случајевима када је јавност искључена услед законом прописаних разлога. С друге стране, транспарентност у управном поступку на првом месту подразумева право приступа информацијама и право разгледања списка од стране странака и трећих лица. Отвореност или „*openness*“ (енгл.) као елемент модерне јавне управе подразумева систем који је свима доступан, отворен ка субјектима извана, једноставан, са јасно прецизираним правилима, процедурама и одговорностима. Такође, она подразумева могућност активног учешћа крајњих корисника тј. грађана у креирању прописа који се тичу управног поступка, статусних питања грађана, њихових права и обавеза и других прописа од значаја за живот у једној држави. Транспарентност опет, подразумева компоненту отворености која омогућава ову отвореност, јер само транспарентна јавна управа може бити отворена и на тај начин доступна грађанима и уопште, јавности.

У области управног поступка начело транспарентности има већи значај од начела отворености јер је за странке и заинтересована трећа лица од приоритетног значаја приступ информацијама које су њима лично важна, а то су информације о стању предмета у управном поступку, њиховим правима, могућностима заштите истих и слично.

4. НАЧЕЛО ТРАНСПАРЕНТНОСТИ – ПРОБЛЕМ НАСЛИЈЕЂЕН ИЗ ПРОШЛОСТИ И ПРЕДУСЛОВ ЈАВНЕ УПРАВЕ БУДУЋНОСТИ

Како осигурати примјену начела транспарентности на начин да се омогући странкама и трећим лицима са правним интересом да у складу са законом остварују увид у службене документе и да имају приступ информацијама, а да при том ово не иде на штету јавног интереса, самосталности органа управе, законитости и свих других правних начела управног поступка?

На законодавном нивоу, афирмација начела транспарентности је пронашла своје мјесто у два различита правна режима. Један је транспарентност као право заинтересоване стране на приступ, у оквиру административног поступка, документима који су у посједу јавне администрације, који могу да утичу на долазећу административну одлуку. Други режим се односи на право јавности на неограничен приступ службеним документима. Прва врста режима транспарентности регулише право приступа документима у административном поступку. У свим европским правним порецима, лице које учествује у административном поступку има право на приступ документима на којима је (или ће бити) заснована одлука администрације. Дотично лице мора да се упозна са документима који су релевантни за одлуку администрације да би могло да процјени да ли да се жали на управни акт пред судом и/или да на информисан начин учествује у управном поступку. Право на приступ административним документима у појединачном случају стога је последица начела одговарајућег процеса („*droit de la défense*“ у Француској или „правичност“/„природна правда“ у Уједињеном Краљевству), што имплицира да у административним поступцима све информације на којима је одлука заснована морају да буду доступне странкама.¹⁹

Последњу деценију присутан је генерални тренд увођења веће транспарентности и отворености у рад јавне управе. Овај тренд је последица захтјева који пред земље Југоисточне Европе, укључујући и БиХ и Републику Српску поставља Европска унија и то кроз инсистирање на усклађивању домаћег правног система са *acquis communautaire*²⁰ укључујући и прихватање Европског концепта добре управе. Међу-

¹⁹ OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46 (ур. М. Савино), 2010, 8–9.

²⁰ Дирекција за европске интеграције Босне и Херцеговине, <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4533&langTag=bs-BA>: „*Acquis communautaire* (правна тековина ЕУ) један је од најзначајнијих правних и политичких принципа европских интеграција. *Acquis* је скуп права и обавеза које све државе чланице обавезују и повезују унутар Европске уније. Појам *acquis* односи се на укупна права, обавезе и преданост заједници, који су кумулирани развојем интеграционог процеса, или које је ЕУ остварила до данас, досегла у правном и политичком смислу. Пракса Суда Европских заједница ставила је *acquis* у ранг уставног принципа.”, 20. март 2014.

тим, упркос овом тренду, у многим земљама овог дела Европе, а нарочито у земљама чланицама бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (у даљем тексту: СФРЈ), транспарентност је још увијек на ниском нивоу, а странке веома тешко долазе до информација (о праву на разгледање списка да и не говоримо). Као главни узроци таквог стања, у истраживањима међународних организација каква је ОЕЦД (*Organization for Economic Cooperation and Development*)²¹ наводе се културолошке и традицијске специфичности појединих народа. Снажна традиција нетранспарентности код ових народа најчешће је последица дугогодишњих диктаторских и тоталитарних режима који су своју снагу црпили управо из забране приступа било каквим службеним информацијама, укључујући и разлоге доношења појединачних одлука. Слична је ситуација и у другим деловима Европе као на примјер у Француској, Румунији, Аустрији, Немачкој и Пољској гдје се нетранспарентност администрације правдала етикетом „државне тајне“ над већином информација и докумената у посједу органа власти.

У земљама бивше СФРЈ органи управе су, руководећи се искључиво интересима Комунистичке партије Југославије, а касније Савеза комуниста Југославије, већину информација и докумената проглашавали „државном тајном“ и обавијали непотребним „велом тајновитости“. Снага разних обавјештајних служби које су у то време цвјетале и чији је задатак био очување владајуће партије, заснивала се на посједу свих докумената од значаја за свакодневни живот грађана, док је грађанима истовремено такво нешто било забрањено, а сваки покушај критике или увида у „своја права“ сматрао се директним нападом на владајући режим и карактерисао као „опасна идеја“.

Посљедице оваквог вишедеценијског отуђивања органа управе од грађана и њеног постављања на „пиједестал свемогућег владара“ чија се дискрециона овлашћења граниче са најгрубљом самовољом осјећају се и данас. Још увек се у већини органа државне управе поступа на овакав начин због чега се не може рећи да је државна управа у Републици Српској и БиХ промијенила своју колективну свијест и схватила значај транспарентног рада. Важећи ЗУП, као што је већ речено, не прописује начело транспарентности као један од принципа овог поступка, већ се оно донекле може тумачити у контексту његових одредби о праву странке да на различите, законом прописане начине, активно учествује у поступку. Но, без обзира на легислативу, док се у колективној свијести органа државне управе и индивидуалној свијести сваког службеника и функционера не утемељи обавезност и значај овог начела, неће се моћи говорити о транспарентној јавној управи.

²¹ Организација за економску сарадњу и развој, <http://www.oecd.org/>, 20. септембар 2014.

5. МАНИФЕСТАЦИЈЕ НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Отвореност и транспарентност у државној управи имају двије посебне сврхе. С једне стране они штите јавни интерес тиме што смањују могућност злоупотребе и корупције. С друге стране, они су неопходни за заштиту права појединца тиме што пружају разлоге за административну одлуку и тако помажу заинтересованој страни да оствари право на накнаду кроз жалбу.²²

На које се начине манифестује начело транспарентности у управном поступку? У свом најужем облику, огледа се у могућности странке да добије информације и да разгледа службене документе. Међутим, на овом се начелу базирају и многи други институти и права странака и трећих лица у управном поступку.

На првом мјесту, транспарентност подразумева јасне и прецизно утврђене надлежности те информације о органу и службеном лицу или лицима која воде управни поступак. Транспарентност се огледа и у ограничењима државног службеника од обављања дјелатности и послова који су у супротности са његовим службеним дужностима као и у забрани обављања послова за које се плаћа накнада, осим у случајевима одређеним посебним законом и Уредбом о неспојивости и случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику у управи Републике Српске да обавља додатну активност.²³ Подразумева и право странке да тражи и добије потврду о томе да је поступак у току како би о покретању поступка имала материјални доказ.²⁴ Затим, огледа се у праву странке и трећих лица са правним интересом да разгледају списе предмета,²⁵ праву странке да измијени свој захтјев, да одустане од њега и да даје изјаве, учествује у поступку, да даје потребне податке и да брани своје интересе.²⁶ Закон посебно наглашава да орган неће донети рјешење пре него што странци пружи могућност да се изјасни о чињеницама и околностима на којима треба да се заснива рјешење, а о којима странци није била дата могућност да се изјасни.

Нарочит значај у примјени начела транспарентности има сама форма управног акта тј. рјешења којим се одлучује у управном поступку. Образ-

²² OECD (1999), „Европски принципи за државну управу“, SIGMA, Paper No. 27, (ур. М. Михајловић), 2004, 213.

²³ Уредба о неспојивости и случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику у управи Републике Српске да обавља додатну активност, *Службени гласник РС*, бр. 94/06, чл. 2, ст. 1.

²⁴ ЗУП, чл. 54, ст. 2: „Службено лице које прими поднесак дужно је на усмени захтев подносиоца да му потврди пријем поднеска.“

²⁵ Вид. фн. 6.

²⁶ ЗУП, чл. 119–131.

ложење рјешења на име, мора да садржи јасан и детаљан преглед изведених доказа и утврђених чињеница те комплетан попис одредаба важећих прописа на основу којих је одлука донешена. За странку образложење рјешења представља најзначајнији извор информација на основу којих она може спознати разлоге и правни основ доношења одлуке те донијети одлуку о томе да ли ће искористити своје право заштиту у управном поступку, тј. право на одговарајуће правно средство. На крају крајева, начело транспарентности огледа се и у одговорности органа управе за нечињење, тј. за непоступање по захтеву странке због чега она може поднијети жалбу или тужбу као да је њен захтјев одбијен (тзв. ћутање управе).²⁷

6. ПОВРЕДЕ НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

До повреде начела транспарентности може доћи у току цијелог поступка на различите начине. Повреда постоји већ оног тренутка када странка не може добити информацију о томе који је орган надлежан или које је службено лице задужено за рјешавање њеног захтева. Дешава се да службеници неоправдано не желе саопштити странци ове информације да себе не би излагали „интервенцијама“ надређених али и због избјегавања контакта са странкама јер то захтјева додатно вријеме и напор. У органима јавне управе који примјењују коцепт модерне или „проевропски оријентисане“ управе, странка при подношењу захтјева добија писмено са бројем предмета, датумом пријема, одговорним службеником који ће рјешавати захтјев и роком за рјешавање. У току трајања поступка, она електронским путем добија информације о стању предмета и на тај начин може правовремено реаговати и заштити своја права. У сложеним управним поступцима, у којима се спроводи посебан испитни поступак и врше бројне радње које претходе доношењу одлуке, странци је често онемогућено да добије информације о стању предмета и фази у којој се поступак налази, а овакве повреде начела транспарентности правдају се начелом самосталности у рјешавању и потребом да се надлежни органи заштите од утицаја странака и трећих лица на исход поступка. Да ли је овакво поступање надлежних органа оправдано или није може се сагледати на сљедећем примјеру:

Један од сложенијих посебних управних поступака који се спроводи у области образовања јесте поступак лиценцирања високошколских установа.²⁸ Овај се поступак састоји, условно речено, од три фазе: прву фазу чини утврђивање оправданости захтјева за оснивање високошколске установе, другу фазу чини утврђивање испуњености услова за обављање

²⁷ Чл. 231 ЗУП-а и чл. 8 Закона о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 109/05.

²⁸ Вид. Ј. Старчевић, „Лиценцирање високошколских установа као посебан управни поступак“, *Правна ријеч* 2012, 529–544.

дјелатности, док се у трећој фази врши упис лиценциране високошколске установе у регистар. У свакој од ових фаза, овлашћени орган/органи који учествују у поступку дају своје мишљење и препоруке које обавезују формом (надлежни орган је обавезан да их затражи), а понекад и садржином (надлежни орган је обавезан да поступи према њима) орган који доноси одлуку тј. надлежно министарство. Међутим, током овог поступка странка нема приступ информацијама нити јој се одобрава увид и разгледање списка предмета. Тако на примјер, о Елаборату за оснивање високошколске установе изјашњава се Савјет за развој високог образовања и осигурање квалитета,²⁹ а потом и ресорна министарства надлежна за области којој припадају студијски програми који су предложени у Елаборату (Министарство правде, Министарство индустрије, енергетике и развоја, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде и друга). По прибављеним мишљењима, Елаборат се упућује на разматрање на сједници Владе Републике Српске. Међутим, у великом броју случајева, садржина прибављених мишљења Савјета и ресорних министарстава није доступна странкама, што се оправдава честим „интервенцијама“ и притисцима власника приватних високошколских установа којима покушавају обезбиједити позитивно мишљење. Поставља се питање: да ли је овакво поступање оправдано или представља кршење начела транспарентности и злоупотребу овлашћења?

Несумњиво је да странке увијек имају интерес да њихов захтев буде ријешен позитивно па тако и у овом случају. Њиховом интересу понекад се супроставља јавни интерес. У овом случају, јавни интерес је спречавање хиперпродукције непотребног и неквалитетног високообразованог кадра и остваривање стратегије развоја образовања у дијелу који се односи на образовање профила који су потребни тржишту рада, који су дефицитарни и оних који су конкурентни. Због тога је у обавези надлежног органа да поступак лиценцирања спроведе законито и непристрасно, односно да на законит начин утврди да ли постоји наведени друштвени интерес или не и да на основу тога донесе одлуку о захтјеву странке. Неријетко се у пракси дешава да, у циљу добијања позитивног мишљења о оправданости оснивања, подносилац захтјева тј. странка лобира код чланова Савјета (који чине универзитетски професори) или представника ресорног министарства или пак, код чланова Владе Републике Српске који се у коначници изјашњавају о Елаборату. Такво нешто је тешко спријечити. Међутим, без обзира на чињеницу што пружање информација странци о томе да ли је прибављено мишљење позитивно или негативно може узроковати политичке и друге интересне

²⁹ Савјет за развој високог образовања и осигурање квалитета је саветодавно тело именовано одлуком Владе Републике Српске на основу одредбе чл. 120 Закона о високом образовању Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 73/10, 84/11, 104/12 и 108/13.

притиске на орган управе који води поступак, не постоји оправдање за ускраћивање информације странци. Постоје други механизми заштите начела самосталности органа у рјешавању али се они свакако претходно морају уградити у прописе. Као примјер може послужити забрана рада наставницима који су учествовали у комисији за лиценцирање на високошколској установи коју су лиценцирали најмање двије године од дана почетка рада установе. Но, најчешће је службено лице које води поступак то које самовољно одлучује да информације оваквог типа задржи за себе јер му то олакшава посао и обезбеђује самосталност у раду (избјегава притиске надређених и обавезу да посао обави у законом утврђеним роковима). На овај начин, правдајући то „вишим“ интересима, службено лице које води поступак стиче монопол над информацијама који представља потенцијалну опасност и добру подлогу за злоупотребу службеног положаја, примање мита и слична кривична дјела. Стога је непоштовање начела транспарентности само окидач за многе друге незаконитости.

Из наведеног примјера јасно се види колико је у управном поступку важно обезбиједити поштовање начела транспарентности. Поступци који се, као у наведеном примјеру, завршавају коначном одлуком органа управе, тј. рјешењем на које се не може изјавити жалба окончавају на суду због подношења тужбе у управносудском поступку којим странка покушава да заштити своје легитимне интересе.³⁰ У овим споровима, странке истичу како на вријеме нису биле обавјештене о току поступка, како је садржина стручних мишљења скривана од њих те како нису, а што је у супротности са одредбама ЗУП-а, биле обавјештене о недостацима у документацији нити им је остављен рок за њихово отклањање, а накнадно се орган управе позвао на неуредну документацију као један од разлога за одбацивање захтјева.

7. ОГРАНИЧЕЊА НАЧЕЛА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ

Начело транспарентности се у теорији често назива начелом или правом на приступ информацијама и подацима. Начело приступа подацима и заштите података треба да послужи остваривању двије сврхе. С једне стране, оно се односи на право странке и других учесника у поступку на приступ подацима који се односе на поступак, али и свим другим информацијама од јавног значаја које су предмет Закона о слободи приступа информацијама. С друге стране, неопходно је пружити одговарајући ниво заштите података који се односе на приватност странака, других учесника у

³⁰ Према подацима Министарства просвјете и културе Републике Српске, најчешћи подносиоци тужби против коначних управних аката овог органа којим се одбија захтјев за лиценцирање јесу приватне високошколске установе.

поступку али и трећих лица. Исто тако, тајни и повјерљиви подаци морају бити заштићени, у складу са Законом о слободи приступа информацијама.

Закон о слободи приступа информацијама третира ову материју у ширем смислу, тј. као право приступа свим информацијама.³¹ У смислу одредби овог закона, начело транспарентности може, у одређеној мери, бити ограничено из разлога заштите јавног интереса, интереса трећих лица, приватности комерцијалних интереса или функције јавног органа. Међутим, иако је закон дефинисао основе за изузеће, основни проблем остао је отворен: како обезбиједити да јавни органи тумаче и примјењују изузећа рестриктивно, тако да се не наруши право приступа?

Генерални оквир за рјешавање ове дилеме лежи у прописивању начела транспарентности као једног од основних и кључних принципа функционисања рада органа управе и његове имплементације у ЗУП-у. Даље активности би свакако требало да укључе обуку државних службеника и намјештеника за примјену правила ограничавања овог начела, процјену ризика објављивања информације и доношење коначне одлуке о томе да ли ће се дозволити приступ информацијама или не. На крају, највећи утицај на поштовање овог начела свакако ће доћи извана – ширењем свијести грађана о свом праву на приступ информацијама непосредно ће се утицати на појачање одговорности органа управе у том погледу.

³¹ Свако физичко и правно лице има право приступа информацијама које су под контролом јавног органа, а сваки јавни орган има одговарајућу обавезу да објави такве информације те да ово право приступа подлеже само формалним радњама и ограничењима како је утврђено у овом закону (чл. 4). Изузетак од објављивања тражене информације утврђује само у случајевима када надлежни јавни орган утврди изузетак у смислу овог закона за цијелу информацију или један њен дио и када одреди, након обављеног испитивања јавног интереса у смислу овог закона, да објављивање информације није од јавног интереса (чл. 5). Надлежни јавни орган може да утврди изузетак, у случајевима када се откривањем информације основано може очекивати изазивање значајне штете по легитимне циљеве следећих категорија у Републици Српској: (а) интереси одбране и сигурности, као и заштита јавне безбједности; (б) спречавање криминала и свако откривање криминала, и (в) заштита процеса доношења одлуке од стране јавног органа у давању мишљења, савјета или препорука од стране јавног органа, запосленог лица у јавном органу, или сваког лица које врши активности за или у име јавног органа, а што не обухвата чињеничне, статистичке, научне или техничке информације (чл. 6). Када надлежни јавни орган оправдано утврди да захтјев за приступ информацијама укључује повјерљиве комерцијалне интересе треће стране, надлежни јавни орган ће дописом, по хитном поступку, обавијестити трећу страну о појединостима захтева. Дописом се трећа страна информисе о непосредном објављивању информација, осим ако трећа страна, у року од 15 дана од пријема овог дописа, не одговори у писаној форми да такве информације сматра повјерљивим и наведе разлоге за штету која би проистекла из објављивања информација. Након пријема таквог одговора, надлежни јавни орган ће утврдити изузетак (чл. 7). Надлежни јавни орган ће утврдити изузетак када оправдано утврди да тражене информације укључују личне интересе које се односе на приватност трећег лица (чл. 8).

8. ЕЛЕКТРОНСКА ЈАВНА УПРАВА – КОРАК КА ТРАНСПАРЕНТНИЈЕМ УПРАВНОМ ПОСТУПКУ

Електронска управа (*Electronic Government*) је социјално информациони управно правни систем који користи *web* апликације засноване на Интернету и друге информационе технологије повезане са процедурама које омогућавају примјену тих технологија, којима се олакшава приступ и испорука информација и управних служби грађанима (*citizen-centric Government and information and services*), агенцијама и разним владиним органима.³² Из наведене дефиниције произилази да се електронска управа заснива на тзв. ИКТ технологијама које се, за потребе стварања ефикасније, економичније и ефективније јавне управе (тзв. 3-Е постулата модерне јавне управе), користе као средство свакодневног рада, обраде, складиштења, дистрибуције података, комуницирања са странкама, одлучивања и за обављање мноштва других управних радњи. На основу е-управе базиране су и Е-владе које постоје широм свијета и које ће у наредним деценијама засигурно постати приоритет у развоју друштва јер су њихове користи за државу и друштво у цјелини бројне.

Једна од круцијалних особина е-управе јесте њена транспарентност. Електронска јавна управа је транспарентна. Она даје комплетан преглед за своје кориснике. У том циљу постоји примјена веб сервиса за потребе општинске самоуправе. Јавна управа није више „црна кутија“ (*black box*). Ради се, практично, о некој врсти електронске писарнице, где се електронски прати кретање «предмета» и омогућује знатно ефикасније управљање.³³ Ова транспарентност прожима електронску јавну управу како „споља“ тако и „изнутра“ јер је то управа са јасним и прецизно утврђеним надлежностима, одговорностима, процедурама, роковима и правима странака у погледу приступа подацима. Управо кроз приступ подацима и документима у управном поступку е-управа доказује свој највећи допринос; странке наине, путем информационо комуникационих технологија, активно учествују у управном поступку, утичу на његов исход у границама закона и у свако доба имају приступ информацијама о стању предмета. Оваква транспарентност е-управе заснована је на принципу клијентно-оријентисане јавне управе, тј. управе која служи као јавни сервис грађанима и постоји због задовољења њихових потреба и захтева, а не као орган јавне власти којем је основни задатак да издаје наређења, забране и да на друге начине ауторитативно рјешава о њиховим правима и обавезама.

³² П. Димитријевић, „Електронска управа и информационо друштво“, *Модерна управа* 2/2009, 122.

³³ *Ibid.*, 128.

У Републици Српској је развој е-управе у последњих десет година у замаху. Влада Републике Српске је у децембру 2008. године усвојила документ „Стратегија развоја Електронске Владе за период 2009–2012) – *eGovernment Strategija*“ у којој је као један од основних принципа стварања *eGovernment* услуга наведен принцип транспарентности.³⁴ Овом Стратегијом планиран је, а потом и успостављен електронски портал јавне управе Републике Српске <http://www.esrpska.com> који пружа информације грађанима и нуди могућност постављања питања, упита, преузимања образаца и слично. На овом порталу налазе се такође, линкови за друге електронске портале као што су <http://www.ezkr.s.net/> (Електронска земљишна књига Републике Српске) путем којег је могуће претраживање катастарских парцела, <http://www.eobrazovanje.com> (електронски портал услуга у образовању), <http://www.ednevnik.org> (портал електронског дневника који нуди родитељима могућност увида у оцјене њихове дјецe) и други електронски портали међу којима постоје и бројни портали локалне самоуправе. Међутим, ово је само први корак у стварању е-управе јер овај вид информационе комуникације са странакама више је једностран него обостран – странке наине, путем ових портала још увијек не могу покренути управне поступке и предузимати радње у поступку већ евентуално преузети образац захтева и информације о потребној документацији, важећим прописима у тој области и роковима за решавање предмета. Такође, информисање о стању предмета у управном поступку странке и даље могу вршити само путем електронске поште или путем телефона.

Када је у питању доступност онлине сервиса за услуге грађанима, Република Српска је (2012) са 51,25 % још увијек далеко од просјека Европске Уније (2006) од 68 %, но ситуација није толико безнадежна кад се узме у обзир да би, на пример, само цјеловита примјена Закона о електронском потпису могла у кратком временском периоду и без већих технолошких промена знатно побољшати овај резултат.³⁵

ЗУП је измијењен је 2010. године у правцу увођења електронског пословања у систем јавне управе. Тада је текст закона допуњен одредбом која прописује да органи и странке, те друга лица која учествују у поступку могу комуницирати и у електронском облику, а да се погледу пријема, односно отпреме поднесака електронским путем примјењују се одредбе прописа којима се регулише е-пословање.³⁶ У пракси, про-

³⁴ Стратегија развоја Електронске Владе (2009–2012) – *eGovernment Strategija* http://razno.sveznadar.info/10-doc-PDF/03-01Strategija_eVladaRS_2009_2012.pdf, 23. септембар 2014.

³⁵ А. Прохаска, „Електронска управа у Републици Српској“, мастер рад одбрањен на Правном факултету Универзитета Сингидунум, Београд 2012, 159.

³⁶ Закон о измјенама и допунама Закона о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 50/10, чл. 57а. Под прописима о електронском пословању у Републици Српској подразумевају се Закон о електронском потпису, *Службени гласник РС*, бр.

ценат коришћења е-управе у Републици Српској још увек је низак. Конкретно, БиХ, односно Република Српска рангирана је на 135. мјесту по питању ICT (*Information Communication Technologies*) корисника и ефикасности е-управе са индексом 2,80, односно на 88. мјесту по питању онлине сервиса е-управе са индексом 0,28.³⁷

На основу напријед приказаних показатеља преузетих из истраживања спроведеног на тему увођења е-управе у Републику Српску, евидентно је да ће увођењем већег степена електронског пословања и доследним спровођењем система е-управе транспарентност цјелокупне јавне управе бити подигнута на знатно виши ниво, а самим тиме и приступ информацијама и документима у управном поступку.

9. ЗАКЉУЧАК

О транспарентности управног поступка и јавне управе у цјелини више се почело говорити у посљедњој деценији и то у вријеме првих корака Републике Српске и БиХ ка преговорима за приступ Европској унији. До тада се о овоме није превише ни размишљало, о чему свједочи и непостојање начела транспарентности у ЗУП-у из 2002. године. Но, са првим преговорима у правцу европских интеграција, представници Европске комисије у БиХ јасно су нагласили институцијама БиХ и Републике Српске колики је значај реформе јавне управе у правцу смањења броја службеника, укидања појединих служби и уопште, смањења бирократског апарата те успоставе ефикасне, одговорне, економичне и транспарентне јавне управе.

Европска унија и њен *acquis communautaire* – тј. укупност правних прописа Европске уније – не одређују изричита правила о организацији или о начину поступања јавних управа држава чланица. Међутим, услови за приступ у Европску унију које су копенхашко и мадридско Европско вијеће поставили државама кандидатима 1993. и 1995. године показују да није тако, пошто је међу њима фигурисао и изричит захтјев за реформом јавне управе. При томе, није одређен никакав прецизан пут или поступак или правила, па чак ни начела, већ је утврђена „обавеза резултата“. Не захтијева се никаква посебна јединственост у погледу институција, система и поступања јавне управе, него квалитет и способност постизања резултата, а то је, укратко, примјена правне тековине Европске уније (*acquis communautaire*).³⁸

59/08 и 68/13, Закон о електронском документу *Службени гласник РС*, бр. 110/08 и Закон о електронском пословању, *Службени гласник РС*, бр. 59/09.

³⁷ *Ibid.*, 109.

³⁸ Н. Шимац, „Еуропски управни простор и еуропска начела јавне управе“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 2/2012, 358.

Имајући у виду стање у позитивноправним прописима Републике Српске, управну праксу и бројне управне спорове који се воде против коначних управних аката из разлога што странки није омогућено да разгледа списе и прибави информације, те да на тај начин учествује у поступку, може се закључити да је начело транспарентности недовољно присутно и неадекватно заштићено у управним поступцима у Републици Српској.

Управни поступци треба да буду једноставни и транспарентни у оној мјери у којој то не иде на штету остваривања права и обавеза грађана. У том контексту, посебно код сложенијих управних поступака, у развијеним земљама уводи се тзв „јединствени шалтер“ који омогућује да се на једном мјесту обаве многе радње везане за остваривање одређених права, што представља уштеду у времену и новцу.³⁹

Недавно је систем „јединственог шалтера“ заживио и у Републици Српској, и то у области оснивања привредних друштава. Овај систем установљен је с циљем привлачења страних инвестиција и омогућавања, како домаћим, тако и страним инвеститорима да на једном мјесту добију све потребне дозволе за почетак рада. Међутим, о самим ефектима и дјелотворности овог система рано је говорити. Треба напоменути да осим у области оснивања привредних друштава постоји још неколико дјелатности у оквиру рада органа управе у којима би се овај систем могао примјенити.

Улога људских ресурса у процесу увођења веће транспарентности у систем јавне управе од суштинског је значаја. Организовање обуке државних службеника има кључну и одређујућу улогу да мотивише службенике и да им омогући да јасно и прецизно препознају своје потребе, те да учине напор да боље и квалитетније извршавају своје радне задатке фокусирајући се на директну подршку пословних циљева институција у којима раде. Обука државних службеника омогућује да управа буде ефикаснија и ефективнија, што значи да се праве ствари раде и обављају на најбољи могући начин.⁴⁰ Другим ријечима, да би се управни поступак одвијао у складу са начелом транспарентности, службеник који је задужен за његово вођење мора бити у сваком тренутку свјестан личне одговорности и одговорности органа управе у којем ради у погледу посљедица које могу наступити усљед повреде начела транспарентности. Питање личне одговорности и професионалности службеника дио је ширег контекста који се тиче укупног положаја службеника, могућности за напредовање, система оцјењивања и других фактора који утичу на мотивацију запослених у органима управе. Нажалост, осим бројних студија изведених на ову тему и теоријског знања којим располажу у Агенцији за државну управу Репу-

³⁹ П. Кунић, „Савремене тенденције у реформи јавне управе“, *Модерна управа* 2/2009, 14.

⁴⁰ Д. Вејновић, „Обука и развој државних службеника републике српске у контексту реформе јавне управе“, *Модерна управа* 7-8/2012, 147.

блике Српске,⁴¹ надлежној за послове обуке државних службеника, тешко да се може рећи да систем напредовања у служби, награђивања и мотивације службеника те њихове одговорности уопште функционише. Запошљавање у органе јавне управе већ деценијама се врши противно начелу непристрасности и забране политичког дјеловања те се у службу примају нестручни људи који су политички подобни или се запошљавање врши искључиво по принципу „дебље везе“, непотизма и осталих непожељних и друштвено опасних појава. Такви службеници често нису заинтересовани за свој посао нити мотивисани да га обављају одговорно, ефикасно и транспарентно, што у крајњем значи да прописи о транспарентности могу бити идеални али све док не постоји систем одговорности за њихово непоштовање, они ће остати „мртво слово на папиру“.

Осим људских ресурса, систем електронске управе једна је од најзначајнијих полуга, тј. мјера које обезбјеђују транспарентност управног поступка. Чак и ако људски ресурси „закажу“, електронска доступност информацијама у вези са управним поступком приморава орган управе да обавља посао у складу са законом. У супротном, последице непоштовања закона (кашњење, „ћутање управе“, повреда надлежности и сл.) постају аутоматски видљиве и доступне јавности. Осим тога, информације о томе у електронској бази података остају трајно сачуване као доказ који може послужити против органа управе.

Иако је већ речено, свакако треба поновити нужност измјене важећих прописа. Непостојање начела транспарентности у ЗУП-у не служи за примјер тежњи ка модерној, европски оријентисаној управи. Поред самог начела, закон би требало употпунити и конкретнијим одредбама о обавезама надлежних органа када је у питању право странке да разгледа списе предмета, тј. о томе када и под којим условима се ово право може ограничити, док у свим осталим случајевима, *mutatis mutandis* треба да важи слобода приступа информацијама у пуном обиму.

Осим начела транспарентности које би свакако требало уврстити у ред основних начела управног поступка, ЗУП би требало осавремити увођењем још неколико начела која произлазе из европског концепта добре управе, односно представљају европска начела јавне управе. Нека од њих су начело заштите легитимних очекивања, начело одговорности, начело професионалности, начело лојалности и начело дискреције. Остваривање ових начела у управном поступку у непосредној је корелацији са заштитом и остваривањем начела транспарентности.

На крају, треба посебно издвојити обавезу надлежних органа да ускладе своје дјеловање на начин да се истовремено штити начело са-

⁴¹ Агенција за државну управу Републике Српске, <https://www.adu.vladars.net>, 6. октобар 2014.

мосталности у рјешавању и начело транспарентности, тј. да остварење овог првог не смије ићи на штету начела транспарентности у смислу да службеник одбија дати информације непосредно или посредно надређеном, колеги, странки или трећем лицу да би на тај начин, наводно, заштитио себе и своју самосталност.

Пројекти финансирани из средстава Европске уније и ИПА фондова⁴² могли би одиграти одлучујућу улогу у реформи јавне управе и увођењу веће транспарентности у управни поступак. Но, приступ овим средствима биће ограничен и доведен у питање уколико представници БиХ и Републике Српске не препознају значај реформи успоставе Европског концепта јавне управе, што се засигурно може остварити заједничким напорима и без штете по виталне националне интересе.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46, 2010;
2. OECD (2010), „Право на отворене јавне управе у Европи: нови правни стандарди за административну транспарентност“, SIGMA, Paper No. 46, 2010;
3. Вејновић, Душко, „Обука и развој државних службеника републике српске у контексту реформе јавне управе“, *Модерна управа* 7-8/2012;
4. Димитријевић, Предраг, „Електронска управа и информационо друштво“, *Модерна управа* 2/2009.
5. Димитријевић, Предраг, *Управно право, процесни део*, Ниш 2012;
6. Кунић, Петар, „Савремене тенденције у реформи јавне управе“, *Модерна управа* 2/2009;
7. Кунић, Петар, *Управно право*, Бања Лука, 2010;
8. OECD (1999), „Европски принципи за државну управу“, SIGMA, Paper No. 27, OECD Publishing, 1999;
9. OECD (2008), „Препоруке Савета за побољшање приступа и ефикасније коришћење информација из јавног сектора“, C(2008)36, OECD, Париз 2008;
10. Прохаска, Андреј, „Електронска управа у Републици Српској“, мастер рад одбрањен на Правном факултету Универзитета Сингидунум, Београд, 2012;

⁴² Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/ipa/tyrom_development_en.cfm, 15. октобар 2014.

11. Рађеновић, Мирјана, *Право општег управног поступка*, Бања Лука, 2005;
12. Старчевић, Јелена, „Лиценцирање високошколских установа као посебан управни поступак“, *Правна ријеч* 2012;
13. Шимац, Невен, „Еуропски управни простор и еуропска начела јавне управе“, *Зборник радова Правног факултета у Сплиту* 2/2012;

Правни прописи

1. Европска конвенција о људским правима;
2. Европски кодекс доброг управног поступања;
3. Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 13/02, 87/07 и 50/10;
4. Закон о управном поступку, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/02;
5. Закон о републичкој управи, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10, 24/12 и 121/12;
6. Закон о слободи приступа информацијама, *Службени гласник БиХ*, бр. 29/00;
7. Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 118/08, 117/11 и 37/12;
8. Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 109/05;
9. Конвенција Уједињених нација о приступу информацијама, јавном учествовању у одлучивању и приступу правди у стварима које се тичу животне средине;
10. Кодекс понашања државних службеника, *Службени гласник РС*, бр. 83/02 и 83/09.
11. Препорука Савета Европе бр. Р(81)19 о приступу информацијама које су у поседу јавних органа;
12. Препорука Савета Европе бр. Р (91)10 о саопштавању трећим странама личних података који су у поседу јавних органа;
13. Препорука Савета Европе бр. Р(2002)2 о приступу службеним документима;
14. Стратегија развоја Електронске Владе (2009 – 2012.) – *eGovernment Strategija*;
15. Универзална декларација о људским правима;
16. Уредба о неспојивости и случајевима у којима се може дати одобрење државном службенику у управи Републике Српске да обавља додатну активност, *Службени гласник РС*, бр. 94/06.

Интернет извори

1. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_BOS.pdf;
2. http://www.poverenik.rs/images/stories/Dokumentacija/54_ldok.pdf;
3. <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/code.faces#/page/1>;
4. <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4533&langTag=bs-BA>;

5. <http://www.oecd.org/>;
6. http://razno.sveznadar.info/10-doc-PDF/03-01Strategija_eVladaRS_2009_2012.pdf;
7. <https://www.adu.vladars.net>;
8. http://ec.europa.eu/regional_policy/the_funds/ipa/fyrom_development_en.cfm.

Jelena Starčević

Ministry of Education and Culture,
Republic of Srpska Government

TRANSPARENCY PRINCIPLE IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Summary

European standards in public administration are usually defined as transparency, accountability, efficiency and effectiveness. The research presented in this paper is about the principle of transparency in administrative procedures, its manifestations, relationship with other principles, the limitations of this principle and its role in establishing the Concept of Good Governance. The aim of the research is to examine the principle of transparency presented in administrative proceedings in the Republic of Srpska and what actions are necessary to implement in order to ensure its full and consistent implementation. The study used a descriptive, historical, normative methods and a method of compilation. As a result, the research proved that the principle of transparency is still unsystematic and sporadic showed in sectorial regulations of a certain issues of public administration in general while in the most important act - Law on General Administrative Procedure Act, this principle does not exist. The research results clearly pointed out that the principle of transparency is not present as much as it is necessary, and that it is inadequately protected in administrative proceedings in the Republic of Srpska. This indicate the necessity to undertake a series of measures such as prescribing the principles of transparency in the basic procedural and legal administrative procedural law, introduction of "single window", the training of civil servants to work more transparent and efficient establishment of electronic government.

Key words: *Transparency; Openness; Public administration; Administrative procedures; Independence of civil servants.*

СТУДИЈЕ СЛУЧАЈА

УДК/UDC 341.322.5(497.115)“1999“(09)
DOI: 10.7251/GPFIS1501051D

СТУДИЈА СЛУЧАЈА / CASE STUDY

Примљен: новембар 2014.

Received: November 2014.

Бојан Ђокић

Музеј жртва геноцида, Београд

ПОВРЕДА И УСКРАЋИВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ (1999–2014): СТУДИЈА СЛУЧАЈА

„Истрага је зато да би истина дошла на видјело.”¹

У раду је приказан драстичан пример албанског злочина над припадником српске заједнице на Косову и Метохији и кршење основних људских права: права на живот, права на имовину, права на правично суђење и делотворан правни лек. Приказани случај показује да се људска права породица убијених Срба на Косову и Метохији ускраћују и повређују. Случај који смо приказали је само један у низу који говори о ускраћивању и повређивању људских права српској заједници на Косову и Метохији од 1999. године, па до данас. Жртва злочина је ауторов деда, па је избегавање пристрасности и необјективности представљало велику потешкоћу.

Кључне речи: Косово и Метохија; Људска права; Случај; Богдан Ђокић.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Вишевековни захтеви и сукоби српске и албанске заједнице на Косову и Метохији, због истог комада земље, довели су до кризе 1999. године. Криза је завршена ратом Савезне Републике Југославије и војног савеза НАТО, који је трајао од 24. марта до 9. јуна 1999. године. Оружани сукоб је завршен споразумом у Куманову између Војске Југославије и НАТО, и Резолуцијом 1244 Савета безбедности

Бојан Ђокић, bojandjokic2005@yahoo.com.

¹ Aleksandar Solženjicin, *Odjel za rak*, Rijeka 1968, 258.

ОУН. По завршетку сукоба, паралелно са повлачењем српских снага безбедности са Косова и Метохије, текао је процес доласка међународних војних мировних снага (КФОР = *Kosovo Force*) и цивилне мисије Уједињених нација (УНМИК), али и припадника такозване Ослободилачке војске Косова (ОВК) у Покрајину. Између ових процеса, настао је вакуум безакоња, а који је искоришћен за насиље и терор над српском заједницом.

У Извештају за 2013. годину, Саветодавна комисија за људска права УН на Косову и Метохији препоручила је УНМИК-у да јавно призна грешке у вези са жалбама породица киднапованих и убијених против те институције, а мисији полиције и цивилне администрације Европске уније на Косову и Метохији (EULEX) предложила да спроведе истрагу и омогући породицама надокнаду за претрпљени бол. Овим је признато да УНМИК није ваљано обављао истраге киднаповања и убијања грађана српске заједнице од 1999. године. УНМИК је признао сопствену одговорност за кршење права на живот и права на приступ правди, а одговорност УНМИК-а је констатована и у извештају парламентарне скупштине Савета Европе од 17. децембра 2013. године. УНМИК није пружио материјалну сатисфакцију за душевни бол и патњу проузроковану киднаповањима и убиствима српске заједнице на Косову и Метохији. Такође, ништа није учинио да се страдање српског народа спречи и да се идентификују и казне учиниоци.²

Намера нам је да на основу расположиве архивске грађе прикажемо случај убиства припадника српске заједнице на Косову и Метохији после завршетка рата између СРЈ и НАТО; исто тако, намера нам је да упоредимо чињенице везане за овај случај са ставовима из пресуда Европског суда за људска права у Стразбуру и, на тај начин, покажемо повреду и ускраћивање основних људских права.

Случај Богдана Ђокића је само један од примера убистава на националној основи који су се десили после завршетка рата и доласка КФОР-а и УНМИК-а на Косово и Метохију. Људска права српске заједнице на Косову и Метохији се повређују и ускраћују од завршетка рата 1999. године, што ће се видети кроз пример који приказујемо у овом раду.

2. СЛУЧАЈ БОГДАН ЂОКИЋ

До 2006. године ексхумирани су посмртни остаци 256 страдалих Срба и неалбанаца на Косову и Метохији, идентификовано је 80, док су

² Комисија УН: *Kritike Euleksu i Unmiku zbog ljudskih prava*, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/452458/Komisija-UN-Kritike-Euleksu-i-Unmiku-zbog-ljudskih-prava>, 8. јун 2014.

породицама предати посмртни остаци 63 њихова члана.³ Један од убијених Срба, чији су посмртни остаци ексхумирани, идентификовани ДНК анализом и предати породици је и Богдан Ђокић.⁴ Када је реч о околностима убиства Богдана Ђокића позивамо се на званична документа која су у поседу Архива Музеја жртава геноцида у Београду. Околности убиства Богдана Ђокића се могу сумирати на следећи начин:

Дана 18. јуна 1999. године, око поднева двојица пушкама наоружаних Албанаца су прескочила ограду и упала у двориште породице Ђокић. У том тренутку, у домаћинству породице Ђокић у Урошевцу, били су само супружници Богдан и Љубица. Незвани гости су Љубицу затекли у дворишту: „... Рекли су ми с ким сам ту и шта више ту тражим што не идем.“⁵ Поступак је класично застрашивање, у намери да се српска породица расели.

После сазнања да се домаћин налази у кући, наоружани Албанци су почели да лупају на врата куће. Приметивши у дворишту наоружане људе, Богдан Ђокић је изашао из своје куће са пиштољем у руци. Богдан и придошлице су држали оружје уперено међусобно. Албанци су тражили од Богдана Ђокића да им преда пиштољ, за који је имао легалну дозволу. Дошло је до краће расправе, где им је Богдан Ђокић одговорио – „да хоће да преда оружје али да дођу на капију а не да прескачу зид“.⁶ Насилници су се удаљили тек после интервенције комшије, Албанца Нијаза Краснићија, који је потом обавестио припаднике КФОР-а да Богдан Ђокић има лично наоружање.⁶ Војници КФОР-а су убрзо дошли, одузели пиштољ од Богда-

³ Н. Антонијевић, „Страдање Срба и других неалбанаца на Косову и Метохији (1998–2006)“, *Прилози истраживању злочина геноцида и ратних злочина: Зборник радова*, Београд 2009, 172.

⁴ Богдан Ђокић, рођен 2. 9. 1932. године у селу Трн, општина Урошевац, од оца Јована и мајке Цвете, са станом на адреси Мишарска бр. 3, Урошевац. Породица Ђокић је староседелачка на Косову и Метохији. Прим. аутора.

⁵ Архив Музеја жртава геноцида (АМЖГ), Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, Записник о саслушању сведока Љубице Ђокић, супруге покојног Богдана Ђокића, састављен пред истражним судијом 19. 7. 2002. године у Зајечару. У даљем тексту: Записник. Љубица (Војин) Ђокић, девојачко Недељковић, рођена је 16. 3. 1930. године у селу Ливађе, општина Липљан.

⁶ *Ibid.* У записнику Љубица Ђокић сведочи: „Онда је комисија ишптар рекао овој двојици да нам је комисија и да они иду а мени је рекао да ће да нас пријави КФОРУ и да морамо да предамо оружје. За овим су сви отишли а одмах затим су дошли припадници КФОРА...“ И Драган Ђокић, син убијеног Богдана, посведочио је детаље које му је мајка Љубица испричала: „Комисија из суседне куће Ниаз Краснићи је чуо галаму и мајчин плач. Он је позвао КФОР и преко врата од дворишта од наше куће разговарао са тим људима, а мајци је рекао да ће КФОР доћи и да предају оружје које имају у кући, то јест очев пиштољ КФОР-у, како их више нико не би узнемиравао.“ – (Митрополит Амфилохије (Радовић), *Љетопис новог косовског распећа: дневнички и други записи, септембар 1999 – децембар 2000*, Београд – Цетиње 2011, 255).

на Ђокића и издали му реверс.⁷ Реверс је издао амерички подофицир, Дени Грин (*Danny Green*), који је и одузео Богдану Ђокићу лично наоружање.

Све до 24. јуна, породица Ђокић није била узнемиравана. У вечерњим часовима тог дана, група људи прескаче зид и упада у двориште породице Ђокић. Сведок Љубица Ђокић наводи да су били наоружани и да је један од њих довикнуо: „Излазите мајку вам српску, отварај врата“.⁸ Као и приликом првог напада, и овог пута су наоружани Албанци прескочили зид, јер је капија дворишта била закључана. О томе шта се после дешавало, Љубица сведочи: „Мом мужу се учинило да су ови људи који су ушли у двориште почели да излазе и рекао ми да се не плашим, да су отишли и пошто је мислио да су отишли отворио улазна врата и појавио се на иста и ја сам чула само пуцањ којим је мој муж био погођен и то смртоносно. Био је убијен одмах на лицу места. Вероватно су ови људи били сакривени близу у дворишту. Не знам одакле је пуцањ дошао јер сам била у кући“.⁹ Убиство Богдана Ђокића је забележила Епархија Рашко-призренска и име покојног доставила Православље пресу. Дневни лист *Новости* је пренео списак убијених на Косову и Метохији од 2. јуна до 22. августа 1999. године, а под редним бројем 94 налази се име Богдана Ђокића из Урошевца.¹⁰

Убиство Богдана Ђокића убице су прославиле рафалним пуцањем у ваздух. По престанку „слављеничког пира“, када је било јасно да су убице отишле, Љубица Ђокић је изашла из куће и плачући, отрчала код комшије Нијаза Краснићија, од кога је тражила да позове припаднике КФОР-а. Патрола КФОР-а је убрзо дошла, обавила увиђај и пронашла мноштво чаура од метака око куће. Увиђај је вршио исти припадник КФОР-а који је неколико дана раније одузео лично наоружање Богдану Ђокићу.¹¹ Амерички подофицир Дени Грин.

Љубица Ђокић је након увиђаја, из страха за свој живот, напустила породичну кућу и отишла у зграду општине Урошевац, где је провела ноћ.¹²

⁷ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, Потврда/реверс подофицира војске САД-а Дени Грина о одузимању пиштоља од Богдана Ђокића марке „Црвена застава“, кал. 7,65 мм, модел 70, бр. Ц – 169703. *Danny Green*, SFC, U. S. Army, 96 th Civil Affairs 487 – 62 – 1288. На реверсу стоје потписи Богдана Ђокића и Дени Грина.

⁸ Записник.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Новости*, 2. септембар 1999.

¹¹ Записник.

¹² У записнику Љубица Ђокић наводи: „Ја сам отишла да славам у Општину јер нисам смела да останем у кући...ја сам у Општину отишла око 23 h можда је било нешто мало раније и мој супруг мртав је остао да лежи на месту где је и погођен. Припадници КФОР-а су остали када сам отишла.“ – Записник.

Припадници КФОР-а су јој рекли да ће тело убијеног супруга пребацили у амбуланту у Урошевцу. Сутрадан, припадници УНМИК-а су јој рекли да је убијени Богдан Ђокић сахрањен на гробљу у Урошевцу и показано јој је место где је наводно сахрањен.¹³ Вечерњи 24. јун је дан кад је последњи пут видела супруга и породичну кућу, која је непосредно после тога опљачкана и спаљена.¹⁴

Посмртне остатке убијеног Богдана, породица Ђокић је преузела од УНМИК полиције 22. децембра 2003. године на Мердару, са пратећом документацијом о извршеној идентификацији и потврдом о смрти за покојног. Где се тело налазило до предаје, породици није било познато.¹⁵ Лекарски извештаји о смрти показују да је смрт Богдана Ђокића наступила услед устрела у пределу лобање.¹⁶

После идентификације и преузимања посмртних остатака убијеног Богдана Ђокића од УНМИК полиције, породица је поднела кривичну пријаву Јавном Окружном тужилаштву у Приштини. Кривична пријава је поднета против НН извршилаца кривичних дела позивајући се на кривично дело геноцида чл. 141 Кривичног закона СРЈ, несавесног рада у служби чл. 182/2 КЗ СРЈ, убиства чл. 47/2 тач. 1 став 1 КЗ Републике Србије, тешке крађе чл. 166/2 КЗ РС и непријављивање кривичног дела или учиниоца чл. 203/2 КЗ РС.¹⁷ Кри-

¹³ *Ibid.* Љубица Ђокић је на православно гробље отишла са сестром убијеног Богдана и њеним мужем, Верком и Благојем Михајловић. Драган Ђокић је посведочио: „*Мој теча је тада од дрвета направио крст и ставио га на гроб. Нико од њих тада није био сигуран да је у том гробу заиста сахрањен мој отац.*“ Митрополит Амфилохије (Радовић), 256.

¹⁴ Записник. Помоћни објекти који су, такође, спаљени налазили су се на 1–1,5 метар од куће Нијаза Краснићија. Занимљиво је да кућа Нијаза Краснићија није захваћена пламеном. Прим. аутора.

¹⁵ Канцеларија за судску медицину у Приштини као датум смрти утврдила је 21. 8. 2000. годину. То је, у ствари, датум ексхумирања тела. То се види из потврде о смрти Одељења за правосудје, Канцеларије за судску медицину у Приштини, од 5. 11. 2003. године. Потврду је издао форензички лекар Марек Гасиор. Исто и у потврди о идентитету/ДНК анализи Канцеларије за нестала лица и судску медицину, од 28. 11. 2003. године. Тело је, вероватно, ексхумирано са урошевачког гробља, али постоје подаци (из списка Удружења породица киднапованих и несталих на КиМ) и да је пронађено у масовној гробници у Сувој Реци. Прим. аутора.

¹⁶ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, До-сије Богдан Ђокић, Лекарски извештај о смрти проф. др Славише Добричанина, од 22. 12. 2003. године; Potvrda o smrti Odeljenja za pravosuđe, Kancelarija za sudsku medicinu u Prištini, br. MPU 2001-000970 LL 03/002B, od 05. 11. 2003. godine. Potvrdu izdao forenzički lekar Marek Gasior.

¹⁷ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, До-сије Богдан Ђокић, Кривична пријава породице Ђокић ОЈТ у Приштини, од 8. 10. 2004. године. Кривичну пријаву су поднели Љубица Ђокић и синови пок. Богдана Ђокића: Драган, Ђорђе и Звонко. Прим. аутора.

вичну пријаву исте садржине, породица Ђокић је послала поштом Међународном тужиоцу Окружног Јавног тужилаштва у Гњилану.¹⁸

Породица Ђокић се у образложењу кривичне пријаве позвала на: кривично дело „геноцид“ – јер је убиство извршено са умишљајем, дело је извршено од више извршилаца, против припадника друге националности, са циљем да се појединац припадник другог народа уништи и протера из своје куће и свог домаћинства, иако је убијени остао само са својом супругом, да би након извршеног дела од стране вероватно истих извршилаца убиства, била уништена кућа и сва имовина убијеног Богдана, све са умишљајем да се униште сви докази извршеног убиства, али и постојања куће и домаћинства; кривично дело „убиство“ – покојни Богдан Ђокић је лишен живота на кућном прагу, на свиреп и подмукао начин; кривично дело „тешка крађа“ – после убиства Богдана Ђокића, његово домаћинство је опљачкано, кућа спаљена и срушена, остале су на лицу места само рушевине; кривично дело „несавестан рад у служби“ – породица Ђокић у кривичној пријави сматра да је подофицир САД-а Дени Грин извршио наведено кривично дело због тога што је узео пиштољ од Богдана Ђокића за који је имао уредно издаћу дозволу од легалних органа, и на тај начин га лишио личног обезбеђења. Такође, подофицир САД-а није идентификовао нити лишио оружја нападаче Албанце или предузео другу радњу како би заштитио двоје старих особа, који су били једини припадници другог народа у читавом окружењу. Оваквим (не)поступцима је допринео да наступе трајне и изузетно тешке последице по живот и имовину Богдана Ђокића. Једном реченицом, није испунио своју службену дужност; кривично дело „непријављивање кривичног дела или учиниоца“ – уперено је против представника КФОР-а по вертикали тј. командној одговорности због неделања после извршеног убиства и уништавања имовине. Припадници КФОР-а су пропустили да пријаве кривично дело за које су сазнали у току вршења своје дужности.

У кривичној пријави породице Ђокић, тужиоцу је предложено: да се покрене кривични поступак против НН извршилаца кривичних дела; да се као доказ изведе (а у покренутом поступку саслуша) изјава Љубице Ђокић, супруге убијеног Богдана Ђокића, дата на записник пред истражним судијом Општинског суда у Зајечару на дан 19. јула 2002. године; да се у својству сведока на околности напада и извршења кривичног дела саслуша комшија Албанац Нијаз Краснићи из Урошевца, ул. Мишарска бр. 1; да се на околности узимања личног наоружања (пиштоља) од убијеног Богдана Ђокића у својству сведока саслуша

¹⁸ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, *Krivična prijava porodice Đokić Međunarodnom tužiocu OJT u Gnjilanu*.

представник америчког КФОР-а Дени Грин; да се на околности извршења свих описаних кривичних дела по принципу командне одговорности, саслушају командири и више старешине јединице КФОР-а, који су имали законска овлашћења у вршењу власти у време извршења описаних дела по овој пријави; да се позову комшије и особе које су познавале убијеног Богдана Ђокића, како би се утврдило стање имовине пре извршења описаних кривичних дела; да се против свих извршилаца описаних кривичних дела предузме кривично гоњење и да се осуде по закону. Породица Ђокић је у кривичној пријави изјавила да има и поставила имовинскоправни захтев, а исти ће одредити и поднети током покренутог кривичног поступка.

По кривичној пријави коју је поднела породица Ђокић, до данас, није поступано. Није покренут кривични поступак против НН извршилаца кривичних дела, није саслушан у својству сведока комшија породице Ђокић, Нијаз Краснићи, није саслушана Љубица Ђокић, није саслушан подофицир САД-а Дени Грин, нису саслушане комшије породице Ђокић, итд. Породица Ђокић, до данас, није добила било какво обавештење од Јавног Окружног тужилаштва у Приштини нити од Међународног тужиоца у Гњилану.

Такође, дана 17. септембра 2004. године супруга и синови Богдана Ђокића су поднели тужбу Општинском суду у Урошевцу против Владе Косова (ентитет), општине Урошевац, Унмика и Кфора, а ради накнаде штете због опљачкане и уништене имовине. До данас није заказано ниједно рочиште нити је породица Ђокић добила било какав допис из суда.¹⁹

Крајем фебруара 2014. године породица Ђокић је упутила уставну жалбу Уставном суду Косова. Регистрована је у Секретаријату Уставног суда Косова под бројем К136/14.²⁰ Уставна жалба је поднета због непоступања и нечињења по захтевима из кривичне пријаве и тужбе, у циљу спровођења истраге у циљу расветљавања свих околности убиства Богдана Ђокића, а нарочито због тога што нису откривени и процесуирани починиоци. Уставна жалба је поднета и због уништавања имовине и непоступања по тужби за накнаду штете.²¹

Подносиоци уставне жалбе сматрају да је убиством Богдана Ђокића и плачкањем и уништавањем његове имовине, а непоступањем и

¹⁹ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Досије Богдан Ђокић, *Tužba Opštinskom sudu u Uroševcu, od 17. 9. 2004. godine.*

²⁰ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, *Obaveštenje o registraciji zahteva K136/14 Sekretarijata Ustavnog suda Kosova, od 15. 4. 2014. godine.*

²¹ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, *Ustavna žalba porodice Đokić.*

нечињењем косовских органа, прекршен члан 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода у целости – право на живот, члан 6 ст. 1 Конвенције – право на правично суђење и суђење у разумном року, члан 13 Конвенције – право на делотворан правни лек и Протокол 1 уз Конвенцију – обавеза заштите имовине. Породица Ђокић се позвала и на релевантне одредбе Устава Косова и то: чланови 3 и 24 – једнакост пред законом, члан 25 – право на живот, члан 31 – правично и непристрасно суђење, члан 32 право на правно средство, члан 46 – заштита имовине и члан 54 – право на судску заштиту.

Жалба је упућена због следећих пропуста косовских органа: кашњење у покретању званичне истраге (позивајући се на пресуду ЕСЉП Чичек против Турске, бр. 25704/94); истрага кратка и површна (Орхан против Турске, бр. 25656/94); изостанак брзе и делотворне истраге, пропуст тужилаштва и полиције да спроведу истрагу, истрага није спроведена разумно брзо (Булдан против Турске, бр. 28298/95); изостанак темељне и објективне истраге (Ангелова против Бугарске, бр. 38361/97); пропуст да се прибаве важни докази (Булдан против Турске, бр. 28298/95); пропуст да се подносиоци пријаве обавесте о напредовању истраге или донетој одлуци (Орхан против Турске, бр. 25656/94); неиспитивање сведока, пропуст јавног тужиоца да узме изјаве од сведока (Ипек против Турске, бр. 25760/94). У уставној жалби се породица Ђокић такође жалила на повреду права на суђење у разумном року, јер се о поднетој тужби за накнаду штете и поднетој кривичној пријави није одлучивало скоро 10 година. Због тога што починиоци убиства Богдана Ђокића нису пронађени и процесуирани и што није утврђено ко им је опљачкао имовину и запалио кућу, породица Ђокић је лишена могућности да наплати насталу штету.²²

Дана 8. маја 2014. године, породица Ђокић је поштом послала захтев Међународном тужиоцу EULEX-а, тражећи да EULEX преузме случај од косовског тужилаштва и да се покрене истрага поводом убиства Богдана Ђокића.²³ Еулекс је на тај захтев одговорио дописом којим потврђује да је задужен за тешка кривична дела на Косову и Метохији, истовремено препоручујући породици Ђокић да настави да се обраћа косовским органима тражећи најновије информације.²⁴ Обзиром да се у допису нигде експлицитно не наводи да ли Еулекс преузима случај

²² *Ibid.*

²³ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, *Zahtev Međunarodnom tužioscu Eulex-a*, од 08. 05. 2014. године. Потврда о пријему поштом.

²⁴ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, *Dopis Kancelarije šefa osoblja Euleksa*, бр. 2014-COS-0803, од 21. 8. 2014. године.

или не, породица Ђокић је 29. септембра 2014. године упутила још један допис, истичући да се ради о ратном злочину, да је Еулекс задужен за истрагу, кривично гоњење и суђење тешких кривичних дела и да је став Еулекса благо речено неприхватљив. „Кривична пријава је поднесена још 2004. године, дакле пре 10 година. Од тада па до данас ни једну једину информацију нисмо добили, нити је према нашим сазнањима предузета било која предистражна или истражна радња. Немамо информацију чак ни да ли је истрага формално покренута, а покушавали смо да се информишемо. Ја сам се Еулексу обратио управо због тога јер нико здравог разума не може очекивати да се ова истрага пред косовским институцијама помери са мртве тачке... Дакле, како косовске институције за 10 година нису предузеле ништа да се открију починиоци убиства Богдана Ђокића и казне у складу са законом, јасно је да се то ни у будућности не може очекивати“.²⁵

Породица Ђокић је на крају дописа тражила да Еулекс експлицитно одговори да ли ће преузети истрагу у овом случају или не.

Координатни систем 1.

Случај Богдана Ђокића.



3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Једно од најважнијих људских права је право на живот. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода чл. 2, ст. 1 прописује: „Право на живот сваке особе заштићено је законом. Нико не може бити намерно лишен живота, сем приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за злочин за који је ова казна предвиђена законом“.

²⁵ АМЖГ, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић, *Dopis porodice Đokić Glavnom štabu Euleksa*, од 29. 9. 2014. године.

Право на живот је основно право човека и сматра се императивним тј. апсолутно обавезним у погледу поштовања од стране сваке власти. Живот сваког појединца је неприкосновен. Европски суд за људска права је доследно утврђивао да обавеза заштите права на живот, гарантованог чл. 2 Конвенције, захтева постојање неке врсте делотворне званичне истраге када су појединци убијени услед употребе силе.²⁶ Овај чл. 2 Конвенције је тумачен у вези са општом обавезом државе према чл. 1 Конвенције да сваком обезбеди у оквиру своје надлежности права и слободе дефинисане Конвенцијом. Истрага мора бити делотворна у смислу да може довести до идентификације и кажњавања одговорних.²⁷ Обавеза спровођења истраге није обавеза циља, већ обавеза средства. Према томе, власти морају предузети све разумне кораке на располагању да обезбеде доказе у вези са тим догађајем, укључујући сведочење очевидца,²⁸ и доказе од других кључних сведока.²⁹ Кад постоји вероватна или веродостојна тврдња, доказ или информација која је релевантна за идентификацију и евентуално кривично гоњење или санкционисање незаконитог убиства, власти су обавезне да предузму даље истражне радње.³⁰ Било какав недостатак у истрази који подрива могућност утврђивања узрока смрти или идентификовања одговорних лица за убиство, може довести до ризика да се наведени стандард неће поштовати.³¹ Поред овога, постоји и имплицитни захтев за хитношћу и разумном експедитивношћу.³² Брзо реаговање власти у ситуацијама које укључују употребу смртоносне силе могу се генерално сматрати суштинским за очување поверења јавности у владавину права и спречавање сваке појаве завере или толерисања незаконитих радњи.³³ Без обзира да ли су кривичну пријаву поднели рођаци убијеног, надлежни органи су ти који треба да покрену истрагу.³⁴ Такође, повреде су утврђене где је суђење трајало неоправдано дуго.³⁵ Истрага мора да

²⁶ ECHR, *Case of Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, 13. 06. 2002, article 62; ECHR, *Case of McCann and others v. UK*, no. 18984/91, 27. 09. 1995, article 161.

²⁷ ECHR, *Case of Ogur v. Turkey*, no. 21594/93, 20. 05. 1999, article 88.

²⁸ ECHR, *Case of Orhan v. Turkey*, no. 25656/94, 18. 06. 2002, article 92.

²⁹ ECHR, *Case of Onen v. Turkey*, no. 22876/93, 14. 05. 2002, article 88.

³⁰ ECHR, *Case of Brecknell v. UK*, no. 32457/04, 27. 11. 2007, article 71, 75.

³¹ ECHR, *Case of Bazorkina v. Russia*, no. 69481/01, 27. 07. 2006, article 118; ECHR, *Case of Nachova and others v. Bulgaria*, no. 43577/98 and no. 43579/98, 06. 07. 2005, article 113.

³² ECHR, *Case of Yaşa v. Turkey*, no. 22495/93, 02. 09. 1998, article 102-104; ECHR, *Case of Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, 28. 03. 2000, article 106-107.

³³ ECHR, *Case of Jularić v. Croatia*, no. 20106/06, 20. 01. 2011, article 43.

³⁴ ECHR, *Case of Tanrikulu v. Turkey*, no. 23763/94, 08. 07. 1999, article 103.

³⁵ ECHR, *Case of Opuz v. Turkey*, no. 33401/02, 09. 06. 2009, article 151. Предмет у коме је кривични поступак трајао дуже од шест година. Прим. аутора.

буде континуирана, чиме се постиже стваран напредак у спровођењу истраге.³⁶ Сваки дужи период неактивности на случају може довести до неуспелог наставка истраге и циљу идентификовања починилаца.³⁷

Имајући у виду све написано, закључује се да органи власти нису спровели делотворну званичну истрагу. Нису предузете одговарајуће мере у циљу ваљане истраге убиства Богдана Ђокића, те је дошло до кршења процедуралних правила везаним за истрагу губитка живота сагласно чл. 2 ЕКЉП. Истраге прописане чл. 2 ЕКЉП морају да буду усмерене ка идентификацији и санкционисању одговорних лица.³⁸ Овај услов није испуњен у датом случају. Следствено томе, закључује се да је дошло до кршења чл. 2 кад је о његовом процедуралном аспекту реч.

Право на имовину штити Протокол 1 уз Конвенцију: „Свако физичко или правно лице има право на неометано уживање своје имовине. Нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим начелима међународног права”. Пљачкање и уништавање имовине породице Ђокић, после убиства Богдана Ђокића, представља повреду права на имовину. Неоткривањем и некажњавањем починилаца, породица Ђокић је лишена могућности да наплати штету. Пљачкање и уништавање имовине трајно је лишила породицу Ђокић власништва над извесном имовином, па је више него јасно да је дошло до повреде и ускраћивања права на мирно уживање имовине. Породица Ђокић је само једна од породица чије су куће спаљене и уништене на Косову и Метохији после завршетка рата. Процена је да је спаљено, уништено или оштећено око 40.000 кућа и домова Срба и других неалбанаца.

Члан 6, ст. 1 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода прописује: „Свако, током одлучивања о његовим грађанским правима и обавезама, или о кривичној оптужби против њега, има право на правичну и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним судом, образованим на основу закона”. Када је реч о утврђивању повреде права на суђење у разумном року, критеријуми ЕСЉП за оцењивање су јасни. Оправданост дужине поступка цени се у светлу околности предмета и на основу критеријума утврђених његовом судском праксом, посебно у вези са сложеношћу предмета, понашањем странака и надлежних органа, као и према важности предмета за подносиоце представке. Из случаја се јасно назиру извесни пропусти у истрази, као што су пасивност истражних органа. Без обзира на начин истраге, органи морају реаговати чим се поднесе званична притужба. Истрага би

³⁶ ECHR, *Case of Yaşa v. Turkey*, no. 22495/93, 02. 09. 1998, article 100.

³⁷ ECHR, *Case of Takhayeva and others v. Russia*, no. 23286/04, 18. 09. 2008, article 93.

³⁸ ECHR, *Case of Bazorkina v. Russia*, no. 69481/01, 27. 07. 2006, article 117.

требало да доведе до идентификације и кажњавања одговорних. Као што се из случаја Богдана Ђокића види, истрага није била потпуна. Предмет није толико сложен да надлежни органи не могу 15 година да открију и процесуирају починиоце. Како је у питању убиство члана породице и пљачкање и уништавање њихове имовине, јасно је да предмет има велику важност за подносиоце кривичне пријаве и тужбе. Чињеница да се о поднетој тужби за накнаду штете и поднетој кривичној пријави није одлучивало 10 година, а да је од тренутка убиства Богдана Ђокића прошло 15 година, довољно говори о повреди права на суђење у разумном року. Повреду чл. 6 Конвенције, у овом случају, треба посматрати самостално, али и у складу са чл. 2 и Протоколом 1 уз Конвенцију. Очигледно је да је породици Ђокић ускраћено право на приступ правди.

Члан 13 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода – право на делотворан правни лек прописује: „Свако коме су повређена права и слободе предвиђени у овој Конвенцији има право на делотворан правни лек пред домаћим властима, без обзира на то да ли су повреду извршила лица која су поступала у службеном својству”. Основно начело правила неискоришћености правних лекова је да надлежним органима (пре свега судовима), пружи могућност да спрече или исправе наводна кршења релевантних међународних инструмената. Као што се из приказаног случаја види, кривична пријава и тужба за накнаду штете нису биле делотворне. Породици Ђокић није на располагању ефикасно правно средство, а велики недостатак представља и то што Косово није члан Савета Европе, па је грађанима ускраћено да се обрате Европском суду за људска права у Стразбуру. Празнина и пасивност у истрази, такође, указују на ускрађивање делотворности. Повреду чл. 13 Конвенције треба тумачити самостално, али и у складу са чл. 2 и Протоколом 1 уз Конвенцију. Унутрашњи правни поредак није обезбедио делотворан лек за прекршена права.³⁹ Делотворан лек била би темељна и ефикасна истрага која би довела до идентификације и кажњавања оних који су одговорни за лишавање живота,⁴⁰ а не само информације које би потврдиле да је истрага очигледно на мртвој тачки од 1999. године.

Из случаја је очевидно да КФОР није реаговао после првог напада на породицу Ђокић. Богдан Ђокић је убијен на прагу своје куће, хичима у главу, на подмукао начин. Из случаја је очевидна одговорност КФОР-а и УНМИКА. Нису заштитили живот и имовину Богдана Ђокића, нису одмах спровели делотворну истрагу, нису одмах извршили обдукцију, нису обавештавали породицу о предузетим радњама, итд. Одговорност власти постоји кад власти знају или би требало да знају

³⁹ ECHR, *Case of Selmouni v. France*, no. 25803/99, 28. 07. 1999, article 74.

⁴⁰ ECHR, *Case of Keenan v. UK*, no. 27229/95, 03. 04. 2001, article 122.

да је његов живот угрожен.⁴¹ Власти су пропустиле да предузму одговарајуће кораке да заштите Богдана Ђокића од нападача. Требало је да нападачи буду идентификовани као стварна и озбиљна претња. Органи власти, КФОР и УНМИК, прекршили су своје обавезе у заштити права на живот и имовину Богдана Ђокића. Имали су дужност да заштите и сузбију кривична дела против Богдана Ђокића. Из случаја је јасно да су органи власти знали још 18. јуна да постоји стварни и непосредни ризик по живот Богдана и Љубице Ђокић, а од стране албанских нападача. Органи власти нису предузели превентивне мере да се тај ризик избегне. Супротно, лишили су Богдана Ђокића личног наоружања и онемогућили му одбрану, а са друге стране, нису идентификовали нападаче нити их разоружали, иако су нападачи поседовали оружје за масовно уништавање. То је довело до убиства Богдана Ђокића 24. јуна 1999. године. Од КФОР-а и УНМИК-а се очекивало да спрече непосредну опасност по живот и имовину Богдана Ђокића. Изгледа да нису били свесни да ће та опасност постати реална.

Намеће се и питање да ли је одузимање личног наоружања повреда људских права? Шездесетседмогодишњи Богдан Ђокић је лишен наоружања од стране америчког подофицира КФОР-а, па није био у стању да се одбрани и заштити. КФОР и УНМИК су неделатељем допринели убиству Богдана Ђокића. Пљачкање и уништавање имовине породице Ђокић је потом уследило, а КФОР и УНМИК нису ништа урадили да спрече таква криминална дела. Питање које се још намеће јесте, да ли је одузимање личног и легалног наоружања Богдану Ђокићу, пиштоља који је држао у кући, а када се појавила опасност изнео у двориште свог имања, допринело убиству? Такво понашање подофицира КФОР-а је допринело физичкој ликвидацији Богдана Ђокића и последицама које су потом наступиле. Именовани подофицир САД је као службено лице прекршио закон јер је пропустио дужност увођења надзора, као и савесног поступања у вршењу службе (да заштити слабије и старије), иако је био свестан и морао је бити свестан као подофицир, да узимањем личног наоружања од Богдана Ђокића и непостављањем дужног надзора у таквом окружењу, својим (не)поступцима угрожава живот Богдана и Љубице Ђокић. Именовани подофицир је могао и морао предвидети да због тога, могу наступити теже последице по Богдана и Љубицу Ђокић, као и по њихову имовину, што се на крају и десило.

Случај који смо приказали, казује нам да је начињен пропуст, прво од стране УНМИК-а, а онда и косовских органа, да се спроведе хитна, темељна и делотворна истрага о смрти Богдана Ђокића. Направљено је низ пропусти да се прибаве важни докази. Сведоци нису испитани (пропуст

⁴¹ ECHR, *Case of Osman v. UK*, no. 87/1997/871/1083, 28. 10. 1998.

јавног тужиоца да узме изјаве од сведока). Још један недостатак истраге је што најближи сродник жртве није био укључен у процес истраге нити је о томе обавештаван. Сродник није имао приступ процесу истраге. Пропуштено је да се подносиоци пријаве обавесте о напредовању истраге или донетој одлуци. Посебно је важно обезбедити увид јавности, пре свега најближих рођака жртве, у резултате истраге. А као што се види из приказаног случаја, подносиоци нису били укључени у истрагу. Став Европског суда је да најближи сродник жртве мора бити укључен у поступак у оној мери која је неопходна да се гарантује њен или његов законити интерес.⁴² „У свим случајевима најближа родбина жртве мора бити укључена у поступак у оној мери у којој је неопходно заштитити његове или њене легитимне интересе”.⁴³ Породица Ђокић никада није добила било какав допис у вези са истрагом од УНМИК-а, ОЈТ у Приштини, као ни по тужби за накнаду штете од Општинског суда у Урошевцу.

На крају, 15 година од убиства Богдана Ђокића и пљачкања и уништавања његове имовине није учињен конкретан и уверљив напредак у истрази, па се истрага не може сматрати делотворном како прописује чл. 2. Појам делотворности захтева да истрага буде таква да доведе до идентификације и кажњавања починиоца. „Брза реакција органа власти у истрази везаној за употребу смртоносне силе може се уопште сматрати да је од виталног значаја за очување вере јавности у приврженост владавини права и за спречавање сваке појаве тајног договарања око незаконитих радњи или њиховог толерисања”.⁴⁴ Спровођење истраге није обавеза у погледу исхода, већ у погледу средстава. Требало је да се обезбеде докази који се тичу околности убиства: писмени исказ очевидаца (изјаве нису узете од свих релевантних сведока, укључујући очевидце), налаз аутопсије и налаз судског вештака форензичара (аутопсија и судско-медицински преглед Богдана Ђокића су извршени после више од годину дана од убиства), писмени исказ комшија породице Ђокић, итд. Сви ови пропусти су умањили могућност да се установи идентитет одговорних лица. Изостала је хитна и темељна акција надлежних органа. После 15 година од убиства, значајни резултати нису постигнути, а то је још један доказ да је прекршен чл. 2 Конвенције.⁴⁵

За почињена кривична дела над српском заједницом на Косову и Метохији скоро нико није одговарао. Случај Богдана Ђокића показује

⁴² ECHR, *Case of McKerr v. UK*, no. 28883/95, 04. 05. 2001, article 48; ECHR, *Case of Hugh Jordan v. UK*, no. 24746/94, 04. 05. 2001, article 109.

⁴³ Žil Ditertr, *Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd: Službeni glasnik 2006, 49.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ ECHR, *Case of Isaak v. Turkey*, no. 44587/98, 24. 06. 2008, article 124.

херметичку затвореност косовских органа када је реч о проналажењу и процесуирању одговорних Албанаца за убиства која су вршена на националној основи. Још нам говори да се, од 1999. године, па до данас, људска права српског народа на Косову и Метохији крше и ускраћују. Косовско тужилаштво није испитало два кључна сведока који су видели нападаче на породицу Ђокић: Љубицу Ђокић и Нијаза Краснићија. Затим, породица Ђокић је живела у центру Урошевца, па је немогуће да наоружани људи не буду примећени. Испитивањем комшија породице Ђокић, дошло би се до починиоца. Непоступање косовских органа по кривичној пријави и тужби за накнаду штете указује на заташкавање злочина. На намерно заташкавање злочина и кршење права указује што три надлежна органа (тужилаштво, полиција, суд) ништа не предузимају. Пљачкање и спаљивање имовине породице Ђокић је, такође, морало да буде примећено од стране комшија. Нико од комшија није обавестио полицију, што указује на подржавање таквих активности. Остаје чињеница да убиство Богдана Ђокића није расветљено. Починиоци нису откривени и процесуирани. Можда је неке потребно да се брзо забораве злочини Албанаца почињени након завршетка рата 1999. године?

4. КРАТАК РЕЗИМЕ

Рат СРЈ и НАТО, који је трајао од 24. марта до 9. јуна 1999. године, завршио се повлачењем српских снага безбедности са Косова и Метохије. Доласком међународних мировних снага КФОР-а и цивилне мисије УНМИК на Косово и Метохију, започело је ново страдање српске заједнице. Извршено је на хиљаде злочина над припадницима српске заједнице. Одговорни за учињене злочине, углавном, нису идентификовани и кажњени. КФОР, УНМИК и косовске институције ускраћују и повређују људска права српске заједнице од 1999. године, па до данас. Случај Богдана Ђокића показује повређивање и ускраћивање права на живот, имовинско право, права на правично суђење и делотворан правни лек.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Извори

1. Архив Музеја жртава геноцида, Фонд грађе о ратним сукобима од 1991. године, Косово и Метохија, Досије Богдан Ђокић.

Библиографске референце и правни акти

1. Митрополит Амфилохије (Радовић), *Љетопис новог косовског распећа: дневнички и други записи, септембар 1999 – децембар 2000*, Београд – Цетиње 2011;

2. Aleksandar Solženjicin, *Odjel za rak*, Rijeka 1968;
3. Ненад Антонијевић, „Страдање Срба и других неалбанаца на Косову и Метохији (1998–2006)“, *Прилози истраживању злочина геноцида и ратних злочина: Зборник радова*, Београд 2009;
4. Žil Ditertr, *Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava*, Službeni glasnik, Beograd 2006;
5. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
6. Protokol 1 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Судска пракса

1. ECHR, *Case of Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, 13. 06. 2002;
2. ECHR, *Case of Bazorkina v. Russia*, no. 69481/01, 27. 07. 2006;
3. ECHR, *Case of Branko Tomašić and others v. Croatia*, no. 46598/06, 15. 01. 2009;
4. ECHR, *Case of Brecknell v. UK*, no. 32457/04, 27. 11. 2007;
5. ECHR, *Case of Buldan v. Turkey*, no. 28298/95, 20. 04. 2004;
6. ECHR, *Case of Čiček v. Turkey*, no. 25704/94, 27. 02. 2001;
7. ECHR, *Case of Hugh Jordan v. UK*, no. 24746/94, 04. 05. 2001;
8. ECHR, *Case of Ipek v. Turkey*, no. 25760/94, 17. 02. 2004;
9. ECHR, *Case of Isaak v. Turkey*, no. 44587/98, 24. 06. 2008;
10. ECHR, *Case of Jularić v. Croatia*, no. 20106/06, 20. 01. 2011;
11. ECHR, *Case of Yaşa v. Turkey*, no. 22495/93, 02. 09. 1998;
12. ECHR, *Case of Keenan v. UK*, no. 27229/95, 03. 04. 2001;
13. ECHR, *Case of Mahmut Kaya v. Turkey*, no. 22535/93, 28. 03. 2000;
14. ECHR, *Case of McCann and others v. UK*, no. 18984/91, 27. 09. 1995;
15. ECHR, *Case of McKerr v. UK*, no. 28883/95, 04. 05. 2001;
16. ECHR, *Case of Nachova and others v. Bulgaria*, no. 43577/98 and no. 43579/98, 06. 07. 2005;
17. ECHR, *Case of Ogur v. Turkey*, no. 21594/93, 20. 05. 1999;
18. ECHR, *Case of Onen v. Turkey*, no. 22876/93, 14. 05. 2002;
19. ECHR, *Case of Opuz v. Turkey*, no. 33401/02;
20. ECHR, *Case of Orhan v. Turkey*, no. 25656/94, 18. 06. 2002;
21. ECHR, *Case of Osman v. UK*, no. 87/1997/871/1083, 28. 10. 1998;
22. ECHR, *Case of Selmouni v. France*, no. 25803/99, 28. 07. 1999;
23. ECHR, *Case of Takhayeva and others v. Russia*, no. 23286/04, 18. 09. 2008;
24. ECHR, *Case of Tanrikulu v. Turkey*, no. 23763/94, 08. 07. 1999.

Штампа и интернет извори

1. *Новости*, 2. септембар 1999;
2. <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/452458/Komisija-UN-Kritike-Euleksu-i-Unmiku-zbog-ljudskih-prava>.

Bojan Đokić

Museum of genocide victims, Belgrade

VIOLATION AND DENIAL OF HUMAN RIGHTS IN KOSOVO-METOHİJA (1999-2014): CASE STUDY

Summary

The war between Yugoslavia and NATO, which lasted since 24.March until 9.June 1999, completed with Serbian forces withdrawal from Kosovo-Metohija. With the arrival of peacekeeping forces of KFOR and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) new resurrection of Serbian community in Kosovo-Metohija has begun. Thousands crimes have been committed against the members the community. Responsible for the crimes mostly remains unidentified and unpunished. KFOR, UNMIK along with institutions of Kosovo deny and violate human rights of the Serbian community since 1999 until nowadays. Case of Bogdan Djokic shows denial and violation of right to life, tenure right, right for fair trial and legal remedy.

Key words: *Kosovo and the Metohija; Human rights; Case; Bogdan Đokić.*

СТРУЧНИ РАДОВИ

УДК/UDC 347.958(497.7)
DOI: 10.7251/GPFIS1501068G

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: децембар 2014.

Received: December 2014.

Марина Глигорова

Адвокат од Кочани, Република Македонија

ДОЗВОЛЕНОСТ НА РЕВИЗИЈА ВО ПАРНИЧНАТА ПОСТАПКА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Ревизијата е вонреден правен лек кој претставува за странката едно правно средство повеќе во нејзиното настојување да постигне заштита на своите права или да се одбрани од неоснованите претензии на другата странка. Ревизија може да се изјави само поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка и погрешна примена на материјалното право. Изјавувањето на ревизијата поради суштествена повреда на одредбите на парничната постапка е ограничено. Целта на истражувањето во овој труд е да се истражат најчестите причини за изјавување на ревизија во практиката и видот на причините кои најчесто се повторуваат, како и обемот, односно бројот на поднесени ревизии до Врховниот суд на Република Македонија во периодот од јуни 2011 година до јуни 2012 година. При обработка на предметот на истражување како генерална хипотеза е земено дека најголем дел од усвоените ревизии сè поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка. Две третини од изјавените ревизии пред Врховниот суд на Република Македонија се одбиени како неосновани, а само една третина од поднесените ревизии во периодот од јуни 2011 год. до јуни 2012 год. се основани. Од основаните ревизии 59 % се поради погрешна примена на материјалното право, а 41 % се поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка.

Клучни зборови: Пресуда; Вонреден правен лек; Суд; Странки.

1. ВОВЕД

Правни лекови се викаат оние парнични дејства на странките со кои се побива некоја судска одлука како неисправна и се предлага таа одлука да се преиначи, односно укине и да се донесе друга одлука која ќе биде поповолна за жалителот.

Правните лекови во теоријата на граѓанската постапка се делат на редовни и вонредни, но не постои некој сигурен критериум по кој би можела таа поделба да се спроведе во сите процесни системи.¹

Ревизијата како вонреден правен лек претставува трета инстанца која истовремено ќе осигура правилност и законитост во судењето и трајно единство на правниот поредок со единствена примена на законите на целото нивно подрачје на важење.

Ревизија може да се изјави само поради суштествени повреди на парничната постапка и поради погрешна примена на материјалното право. Со ревизија не може да се побива правосилна пресуда поради погрешна и нецелосно утврдена фактичка состојба.²

2. РЕВИЗИЈА ПРОТИВ ПРЕСУДА

Самиот термин „ревизија“ етимолошки потекнува од латинскиот збор „*revidere*“ што преведено значи „да се испита“, „да се изврши преглед“ и од новолатинскиот „*revisio*“, што значи „повторно да се прегледа“, „одново да се погледа“, „уште еднаш да се види“ заради испитување и просудување.³

Во Република Македонија се применуваше Законот за парнична постапка „Службен лист на СФРЈ“, бр. 4/77, 36/77, 36/80, 69/82, 58/84, 57/89, 20/90 и 35/91, а по осамостојувањето на Република Македонија во 1991 год. овој закон согласно член 5 од Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија⁴ се применуваше како републички закон. Првиот закон за парнична постапка на независна Република Македонија е донесен и е објавен во „Службен весник на Р. Македонија“, бр. 33/98 од 11. 7. 1998 год. И во нашиот Закон за парнична постапка ревизијата преставува вонреден правен лек кој го користат страните во парничната постапка со цел да се обезбеди материјално-правна и процесно-правна законитост на судските одлуки. По

¹ B. Poznić, *Граѓанско процесно право*, Savremena administracija, Beograd 1982.

² S. Kamhi, *Граѓански судски postupak*, Veselin Masleša, Sarajevo 1961.

³ Википедија, <http://mk.wikipedia.org/>.

⁴ Уставниот закон за спроведување на Уставот на Република Македонија, *Службен весник на РМ*, бр. 52/91.

исклучок со ревизијата се остваруваат и пошироки правнополитички цели. Ревизијата против пресуда е вонреден правен лек кој се изјавува против правосилна пресуда која е донесена во втор степен, не е дозволено прескокнување на жалбата, но не се бара жалбата да била изјавена од странката која ја изјавува ревизијата. По повод изјавената ревизија одлучува Врховниот суд на Република Македонија и овој правен лек не го одложува извршувањето на правосилната пресуда против која е изјавена ревизијата. Ревизијата е преклузивен правен лек, бидејќи се изјавува во рок од триесет дена од доставувањето на преписот на пресудата, по тој рок се губи правото за изјавување на истата. Ревизијата е двостран правен лек, бидејќи примерок од ревизијата се доставува на двете парнични странки. И за крај, користењето на ревизијата е ограничено во однос на причините поради кои може да се изјави и во однос на дозволеноста кога може да се изјави.

3. ДОЗВОЛЕНОСТ НА РЕВИЗИЈАТА СПОРЕД ЗАКОНОТ ЗА ПАРНИЧНА ПОСТАПКА

Против правосилна пресуда донесена во втор степен, странките можат да изјават ревизија во рок од 30 дена од денот на доставување на препис на пресудата.

Основното правило во поглед на дозволеноста на ревизијата е дека странките можат да изјавуваат ревизија само против правосилна пресуда донесена во втор степен. Постои двојно пограничување за изјавување на ревизија: 1) со оглед на вредноста на спорот, и 2) само со оглед на видот на спорот.⁵

1) Со оглед на вредноста на спорот – *ratione valoris*, ревизијата е дозволена во спорови во кои вредноста на предметот на спорот на побиваниот дел на правосилната пресуда преминува 1.000.000 денари. Како вредност на предметот на спорот се зема само вредноста на главното побарување, каматите, парничните трошоци, договорните казни и другите споредни побарувања не се земат предвид ако не го сочинуваат главното побарување.⁶

2) Со оглед на видот на спорот – *ratione causes*, односно независно од вредноста на побиваниот дел од правосилната пресуда, ревизијата е секогаш дозволена: 1) во споровите за издршка, односно во спорови за издржување преземени со договор за доживотна издршка и други дого-

⁵ B. Bazala, *Zakon o parničnom postupku s objašnjenjima i sudskim odlukama*, Novinsko-izdavački, štamparski i birotehnički zavod, Zagreb 1969.

⁶ К. Чавдар, К. Чавдар, *Закон за парничната постапка со коментари, судска практика, обрасци за практична примена и предметен регистар*, Академик, Скопје 2011.

вори; 2) во споровите за надомест на штета за изгубена издршка поради смрт на давателот на издршката; 3) во споровите од работните односи по повод престанок на работниот однос; 4) во споровите за заштита на авторско право, освен за паричните побарувања по тој основ; 5) во спорови што се однесуваат на заштита и на употреба на пронајдоци и технички унапредувања, мостри, модели, и жигови и на правото на употреба на фирма или назив, како и во споровите од нелојален натпревар и монополистички однесувања, освен за паричните побарувања по тие основи.⁷

Новина во нашето парнично законодавство која е внесена со ЗИД-ЗПП од 2010 год., објавен во „Службен весник на РМ”, бр. 116 од 1. 9. 2010 год., е тоа дека ревизијата е секогаш дозволена во споровите во кои по постапка по жалба второстепениот суд ја преиначил првостепената пресуда. Ова од причина што ако второстепениот суд веќе еднаш ја укинал првостепената пресуда и предметот го вратил на повторно судење и ако по повод таа пресуда странките изјават жалба и второстепениот суд пак најде дека има некои суштествени повреди на одредбите на парничната постапка, погрешно или нецелосно утврдена фактичка состојба, тогаш второстепениот суд ќе закаже расправа и мериторно ќе одлучи, на таа расправа тој може да утврди поинаква фактичка состојба од онаа што ја утврдил првостепениот суд и тогаш ќе ја преиначи првостепената пресуда. Со оглед на тоа дека второстепениот суд на расправата на која извел докази кои првостепениот суд веќе ги има изведено и второстепениот суд утврдил поинаква фактичка состојба од онаа што ја утврдил првостепениот суд, е потребно против оваа пресуда да е дозволено изјавување на ревизија. На овој начин се дозволува еден вид двостепеност на постапката, со кое се контролира правосилноста на оваа пресуда донесена од страна на второстепениот суд која во суштина има првостепено значење.⁸

По исклучок ревизијата е дозволена и против второстепена пресуда, против која не може да се изјавува ревизија според каузалниот критериум погоре наведен под точка 2, ако второстепениот суд во изреката на пресудата што ја донел, тоа го дозволил. Второстепениот суд може да ја дозволи оваа ревизија ако го конкретизира опфатот на правното прашање кое би се покренало пред Врховниот суд на Република Македонија, ако оцени дека одлуката во спорот зависи од решавање на некое материјално-правно или процесно-правно прашање важно за обезбедување на единствена примена на законот и воедначување на судската практика. Ова е таканаречена вонредна ревизија.

⁷ А. Јаневски, Т. Зороска, *Граѓанско процесно право, книга прва – парнично право*, Правен факултет „Јустинијан Први”, Скопје 2012, 468.

⁸ К. Чавдар, К. Чавдар, *Закон за парничната постапка со коментари, судска практика, обрасци за практична примена и предметен регистар*, Академик, Скопје 2011.

Во споровите од мала вредност не е дозволено изјавување на ревизија, ревизијата не е дозволена и во постапките за поништување и развод на брак.

Во стопанските спорови против правосилна пресуда донесена во втор степен дозволена е ревизија, ако вредноста на предметот на спорот на побиваниот дел од правосилната пресуда надминува 1.500.000 денари.⁹

Ревизијата не е дозволена против решение на второстепениот суд за отфрлање на жалбата во парниците за смеќавање на владение.

Странката која не изјавила жалба против пресудата на првостепениот суд, нема право на ревизија против правосилната пресуда со која второстепениот суд, одлучувајќи по жалбата на спротивната странка, таа жалба ја одбил и во побиваниот дел ја потврдил пресудата на првостепениот суд.

Правната природа на спорот од која зависи дозволеноста на ревизијата судот ја утврдува земајќи ја предвид целокупната фактичка основа на спорот.

4. ВОНРЕДНА РЕВИЗИЈА

Вонредната ревизија е вонреден правен лек чие изјавување е дозволена по исклучок, заради остварување на одредени правно-политички цели. Вонредната ревизија има за цел да обезбеди воедначување на судската практика и единствена примена на правото во врска со определени правни прашања. Оваа таканаречена вонредна ревизија за прв пат се појавува со ЗПП од 2005 год., каде во член 372 став 4 ревизијата по исклучок е дозволена и против второстепени пресуди против кои не може да се изјавува ревизија според вредносниот критериум, ако второстепениот суд во изреката на пресудата што ја донел тоа го дозволил. Второстепениот суд може така да одлучи ако оцени дека одлуката во спорот зависи од решавање на некое материјално-правно или процесно-правно прашање важно за обезбедување на единствена примена на законот и уедначување на судската практика. Во образложението на пресудата, второстепениот суд е должен да наведе заради кое правно прашање ја дозволил ревизијата и да ги наведе причините поради кои смета дека ова е важно за обезбедување на единствена примена на законот и уедначување на судската практика¹⁰.

⁹ А. Јаневски, Т. Зороска, *Граѓанско процесно право, книга прва – парнично право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2012, 469.

¹⁰ К. Чавдар, К. Чавдар, *Закон за парничната постапка со коментари, судска практика, обрасци за практична примена и предметен регистар*, Академик, Скопје 2011.

5. ПРИЧИНИ ЗА РЕВИЗИЈА

Во нашето право во член 375 став 1 од ЗПП е пропишано дека ревизија може да се изјавува само поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка и поради погрешна примена на материјалното право. Со ревизија не може да се побива правосилна пресуда поради погрешна и нецелосно утврдена фактичка состојба.

Бидејќи, ревизијата не може да се изјавува поради неправилно утврдена фактичка состојба, странките можат во ревизијата да изнесуваат нови факти и да предлагаат нови докази само ако тие се однесуваат на суштествените повреди на одредбите на парничната постапка поради кои може да се изјавува ревизија.¹¹

Ограничено е изјавувањето на ревизија поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка. Ревизијата може да се изјавува поради следните апсолутни суштествени повреди на одредбите на парничната постапка, сторени пред првостепениот или второстепениот суд: непрописен состав на судот, учество на судија или судија поротник кој требало да се из земе, судска надлежност, стварна надлежност, недозволене располагања на странките, недозволено донесување на неспорни пресуди, повреда на начелото на сослушување на другата страна, повреда на правото на употреба на својот јазик, способност да се биде странка, неуредности во застапувањето, повреда на начелото за пресудена работа, постоење недостаточи во пресудата поради кои таа не може да се испита.¹²

Поради релативна суштествена повреда на одредбите на парничната постапка, ревизија може да се изјавува само ако повредата е сторена во постапка пред второстепениот суд. Пример за такви повреди се: ако второстепениот суд извел нови докази на расправата, ако ги пречекорил границите на испитување на второстепената пресуда, ако неправилно ја отфрли жалбата, ако ја преиначи пресудата на штета на странката која единствено се жалела, ако во второстепената пресуда не даде оценка на жалбените наводи што се од решително значење и др.

Поради пречекорување на тужбеното барање, ревизија не може да се изјави кога таа повреда е сторена пред првостепениот суд, а второстепениот суд не ја отстранил таа повреда, иако странката на тоа се жалела. Поради оваа повреда, ревизија може да се изјави само ако такво пречекорување е сторено во постапката пред второстепениот суд, на пример со преиначување на пресудата му досудил на тужителот нешто што овој не барал, или пак одбил некакво тужбено барање кое во постапката не било поставено, или веќе било повлечено итн.

¹¹ С. Георгиевски, *Граѓанско процесно право*, Култура, Скопје 1984, 352.

¹² В. Poznić, *Граѓанско процесно право*, Savremena administracija, Beograd 1982.

Против второстепената пресуда со која се потврдува првостепената пресуда, ревизија може да се изјави поради некои суштествени повреди на одредбите на парничната постапка само ако подносителот на ревизијата се повикал на тие повреди во жалбата против првостепената пресуда, или ако тие повреди се сторени во второстепената постапка. Станува збор за следните суштествени повреди на одредбите на парничната постапка: ако повредата се однесува на месната надлежност, ако спротивно на одредбите на ЗПП судот донел пресуда поради изостанок, пресуда поради неподнесување одговор на тужба, пресуда без одржување расправа, пресуда врз основа на признание, пресуда врз основа на одрекување, ако на некоја странка со незаконито постапување, а особено со пропуштање на доставување не ѝ е дадена можност да расправа пред судот, ако се повредени одредбите од ЗПП што се однесуваат на правото на странката да ѝ се обезбеди толкувач во постапката, ако судот донел пресуда без одржување на главна расправа, а бил должен да одржи главна расправа и ако спротивно на законот била исклучена јавноста од главната расправа.¹³

Ревизијата може да се изјави и поради погрешна примена на материјалното право, т.е. кога првостепениот, односно второстепениот суд, или и двата, не ја примениле одредбата на материјалното право што требало да ја применат или кога таквата одредба не ја примениле правилно. Оваа повреда второстепениот суд може да ја стори кога ја потврдил првостепената пресуда, или кога ја преиначил првостепената пресуда погрешно применувајќи го материјалното право.

Вонредната ревизија може да се изјавува поради материјално-правни или процесно-правни прашања поради кои таа е дозволена, а кое го навел второстепениот суд во образложението на пресудата.

6. ЦЕЛ НА ИСРАЖУВАЊЕТО

Целта на истражувањето кое е направено во овој труд е да се истражат најчестите причини за изјавување на ревизија во практиката и видот на причините кои најчесто се повторуваат, како и обемот, односно бројот на поднесени ревизии во периодот од јуни 2011 година до јуни 2012 година.

При обработка на предметот на истражување како генерална хипотеза во овој труд е земена следната: Најголем дел од усвоените ревизии сè поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка.

¹³ А. Јаневски, Т. Зороска, *Граѓанско процесно право, книга прва – парнично право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2012, 470.

7. РЕЗУЛТАТИ ОД АНАЛИЗА НА РЕВИЗИИ КОИ СЕ ОБЈАВЕНИ НА ВЕБ СТРАНАТА НА ВРХОВЕН СУД НА РЕПУБЛИКА

Табеларно се претставени податоците добиени од истражувањето со кое се изврши анализа на 450 изјавени ревизии, кои се објавени на веб страната на Врховен суд на Република Македонија во периодот од јуни 2011 год. до јуни 2012 год. и по извршената анализа е утврдено следното:

Од анализираните 450 ревизии кои се објавени на веб страната на Врховен суд на Република Македонија во периодот од јуни 2011 год. до јуни 2012 год., се дојде до сознание дека како неосновани се одбиени 320 ревизии, отфрлени се 22 ревизии од кои 18 како недозволенени, а 4 како ненавремени. Од усвоените 112 ревизии, 46 ревизии се усвоени поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка и тоа 45 ревизии се усвоени поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка предвидени во член 343 став 2 точка 13 од ЗПП, поточно кога пресудата има недостатоци поради кои не може да се испита, кога пресудата нема причини за решителните факти, кога побиваниот дел од пресудата е нејасен и неразбирлив и не може да се испита и 1 ревизија е усвоена поради суштествена повреда на одредбите на парничната постапка од членот 343 став (1) од ЗПП што е сторена во постапка пред второстепениот суд кога судот во текот на постапката не применил или неправилно применил некоја одредба од ЗПП, а тоа влијаело или можело да влијае врз донесување на законита и правилна пресуда. Од усвоените 112 ревизии, 66 се усвоени поради погрешна примена на материјалното право. По двата основа, поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка и погрешна примена на материјалното право се усвоени 4 ревизии. Се дојде до сознание дека поголем дел од усвоените ревизии се поради погрешна примена на материјалното право и со тоа поставената хипотеза не се потврди во целост. Причина за погрешна примена на материјалното право од страна на пониските судови е таа што пониските судови погрешно ја примениле правната норма при одлучување на конкретниот граѓанско-правен однос, односно спор, и тоа како по однос на споровите кои се однесуваат на стварно-правните побарувања, на облигационо-правните побарувања и кај статусните спорови. Пониските судови конкретниот граѓанско-правен однос го подвеле под друга правна норма и со тоа погрешно го примениле материјалното право.

Табела 1.

Објавени одлуки на веб страната на ВСРМ во периодот од јуни 2011 год. до јуни 2012 год. одлучувајќи по изјавени ревизии.

Одбиени ревизии	Отфрлени ревизии		Усвоени ревизии		
	недозволен	ненавремени	Поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка	Поради погрешна примена на материјалното право	По двата основа
320	17	4	46	66	4

8. ЗАКЛУЧОК

Покрај жалбата како редовен правен лек, законот предвидува и два вонредни правни лекови: ревизија и повторување на постапката како правни основи и механизми за заштита на човековите права.

Ревизијата е вонреден правен лек што странката може да го изјави за правосилна пресуда донесена во втор степен. Рокот за изјавување на ревизијата е 30 дена од денот на доставувањето на преписот на пресудата. Ревизија може да се изјави поради суштествена повреда на одредбите на парничната постапка и поради погрешна примена на материјалното право. Ревизијата се поднесува до судот што одлучувал за предметот во прв степен, а кој понатаму преку второстепениот суд ја доставува ревизијата со сите списи на предметот до Врховниот суд на Република Македонија заради мериторно одлучување. Дозволеноста на ревизија, условите под кои може да се побара ревизија, како и постапувањето на надлежните органи по ревизија и одлуките што тие може да ги донесат, се пропишани со Законот за парничната постапка. Изјавената ревизија не го задржува извршувањето на правосилната пресуда.

Две третини од изјавените ревизии пред Врховниот суд на Република Македонија се одбиени како неосновани, а само една третина од поднесените ревизии во периодот од јуни 2011 год. до јуни 2012 год. се основани. Од основаните ревизии 59 % се поради погрешна примена на материјалното право, бидејќи пониските судови погрешно ја примениле правната норма при одлучување на конкретниот граѓанско-правен однос. Пониските судови конкретниот граѓанско-правен однос го подвеле под друга правна норма и со тоа погрешно го примениле материјалното право. Од основаните ревизии 41 % се поради суштествени повреди на одредбите на парничната постапка предвидени во член 343 став 2 точка 13 од ЗПП, поточно кога пресудата има недостатоци пора-

ди кои не може да се испита, кога пресудата нема причини за решителните факти, кога побиваниот дел од пресудата е нејасен и неразбирлив. Значи поголем дел од усвоените ревизии се поради погрешна примена на материјалното право. Пониските судови при својата работа треба да обрнат поголемо внимание на правилната примена на материјалното право и при одлучувањето да внимаваат на тоа која правна норма ќе ја применат за конкретниот граѓанско-правен однос и дали тоа е нормата која одговара за тој граѓанско-правен однос. Кога жалителот во жалбата ќе се повика на погрешна примена на материјалното право, второстепениот суд треба детално да го разгледа предметот и да утврди дали пониските судови правилно го примениле материјалното право.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Георгиевски, Стеван, *Граѓанско процесно право*, Култура, Скопје 2000;
2. Георгиевски, Стеван, *Граѓанско процесно право*, Култура, Скопје 1984;
3. Зуглија, Среќко, *Граѓански парнични поступак ФНРЈ*, Школска Књига, Загреб 1957;
4. Јаневски, Арсен, Зороска-Камиловска, Татјана, *Граѓанско процесно право, книга прва – парнично право*, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје 2012;
5. Камхи, Самуел, *Граѓански судски поступак*, Веселин Маслеша, Сарајево 1961;
6. Познић, Борислав, *Граѓанско процесно право*, Савремена администрација, Београд 1982;
7. Познић, Борислав, *Граѓанско процесно право*, Савремена администрација, Београд 1965;
8. Познић, Борислав, *Граѓанско процесно право*, Савремена администрација, Београд 1962;
9. Трива, Синиша, Белајец, Велимир, Дика, Михаило, *Ново парнично процесно право, Збирка радова*, Издавачка куча, Загреб 1977;
10. Базала, Бранко, *Закон о парничном поступку с објашњењима и судским одлукама*, Новинско-издавачки, штампарски и биротехнички завод, Загреб 1969;
11. Чавдар, Кирил, Чавдар, Кимо, *Закон за парничната постапка со коментари, судска практика, обрасци за практична примена и предметен регистар*, Академик, Скопје 2011;

Правни прописи и судска пракса

1. Закон за парничната постапка, Пречистен текст, *Службен весник на РМ*, бр. 7/11;

2. Закон за парничната постапка, *Службен весник на РМ*, бр. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10;
3. Закон за парнична постапка, Пречистен текст, *Службен весник на РМ*, бр. 33/98;
4. Закон о парничном поступку, *Службени лист СФРЈ*, бр.4/77, 36/77, 36/80, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90 и 35/91;
5. Уставен закон за спроведување на Уставот на Република Македонија, *Службен весник на РМ*, бр. 52/91;
6. Врховен суд на Република Македонија, *Збирка на судски одлуки 1985-1989, книга IV*, Скопје 1992;
7. Врховен суд на Република Македонија, *Збирка на судски одлуки 1980-1984, книга III*, Скопје 1985;
8. Врховен суд на Република Македонија, *Збирка на судски одлуки, книга I*, Скопје 1976;
9. Витларов, Тодор, Чавдар, Кирил, *Збирка на судски одлуки*, Здружение на правници, Скопје 2009;
10. *Правни лексикон*, Савремена администрација, Београд 1970;
11. Трива, Синиша, *Рјечник граѓанског процесног права*, Загреб 1968;
12. *Odvjetnik* 5-6/11, Zagreb 2011;
13. *Odvjetnik* 9-10/12, Zagreb 2012;
14. *Билтен бр. 6 на Апелационен суд Штип*, април 2012 год.;
15. <http://gpp.pravo.unizg.hr/propisi/zpp/indexzpp.htm>;
16. Врховен суд на Република Македонија, <http://www.vsrn.mk/Odluki.aspx>;
17. Право. орг. мк, <http://www.pravo.org>;
18. Википедија, <http://mk.wikipedia.org/>.

Marina Gligorova

Attorney at law from City of Kočani, Republic of Macedonia

REVISION PERMISSIBILITY IN CIVIL PROCEDURE IN REPUBLIC OF MACEDONIA

Summary

The revision as an extraordinary legal remedy is one more legal instrument for litigant in the effort to achieve protection of the rights or to defend against ungrounded claims of the other party. Litigants may declare revision of the litigation process due to substantive violations of the provisions of Civil Procedure and incorrect application of substantive law. Declaring

revision because of a substantive violation of the provisions of Civil Procedure is limited. The purpose of this research paper is to investigate the most common reasons for filing revision of the litigation process in the period from June 2011 to June in 2012. The research includes what kind of reasons are often repeated, and the volume, or the number of reviews submitted to the Supreme Court of the Republic of Macedonia. As general hypothesis is that most of the adopted revisions are due to substantial violations of the provisions of civil procedure. Two-thirds of the stated revisions in front of the Supreme Court of Republic of Macedonia were rejected as unfounded and only one third of the submitted revisions from June 2011 to June 2012 were grounded. Since accepted revisions 59% due to incorrect application of substantive law, and 41% due to substantial violations of the provisions of Civil Procedure. The lower courts in their work should pay more attention to the proper application of substantive law and deciding to watch out for those legal norms will apply for specific civil legal relationship and whether it is the norm that corresponds to that civil legal relationship.

Key words: *Verdict; An extraordinary legal remedy; The Court; Parties*

Марина Глигорова

Адвокат из Кочана, Република Македонија

ДОЗВОЉЕНОСТ РЕВИЗИЈЕ У ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ У ПРАВУ РЕПУБЛИКЕ МАКЕДОНИЈЕ

Сажетак

Ревизија је ванредни правни лек који за странку представља правно средство више у њеном настојању да постигне заштиту својих права или да се одбрани од неоснованих претензија других странака. Ревизија може да се изјави због битне повреде одредаба парничног поступка и погрешне примене материјалног права. Изјављивање ревизије због битне повреде одредаба парничног поступка је ограничено. Циљ истраживања овог рада је да се истраже најчешћи разлози за изјављивање ревизије у пракси, који разлог се најчешће понавља, као и број поднетих ревизија пред Врховним судом Републике Македоније у периоду од јуна 2011. године до јуна 2012. год. Приликом обраде предмета истраживања, као општа хипотеза је узето да је највећи део усвојених ревизија подигнут због битне повреде одредаба парничног поступка. Након истраживања ова хипотеза се није потврдила. Две трећине изјављених

ревизија, пред Врховним судом Републике Македоније одбијене су као неосноване, а само једна трећина поднетих ревизија у периоду од јуна 2011. године до јуна 2012. године су биле основане. Од основаних ревизија, 59 % су усвојене због погрешне примене материјалног права, а 41 % због битне повреде одредаба парничног поступка. Нижи судови при свом раду треба да обратe већу пажњу на правилну примену материјалног права и приликом одлучивања треба да пазе коју правну норму ће применити на конкретан грађанскоправни однос, те да ли је то правна норма која одговара том грађанскоправном односу.

Кључне речи: *Пресуда; Ванредни правни лек; Суд; Странке.*

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: децембар 2015.

Received: December 2015.

Гордана Миловић

Инспекторат Републике Српске

ПОСЕБНА ЗАШТИТА ЖЕНЕ И МАТЕРИНСТВА У РАДНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

*Породица је основна ћелија друштва и има право на пуну економску, друштвену и правну заштиту. У раду су на детаљан начин обрађене одредбе Закона о раду Републике Српске које регулишу посебну заштиту жене и материнства. Права жене приликом заснивања радног односа и за вријеме трудноће обрађена су у раду, као и права за вријеме породилског одсуства и након истека породилског одсуства. Посебна пажња је посвећена накнади плате и заштити од отказа уговора о раду жене за вријеме трудноће и породилског одсуства. Аутор, је анализирајући одредбе Закона о раду Републике Српске, истакао непотпуна и неадекватна законска рјешења. Такође, аутор је у раду покушао да предложи *de lege ferenda* одређена законска рјешења. С обзиром на то да се већ дужи временски период припрема нови Закон о раду потребно је посебно регулисати заштиту од отказа жени за вријеме трудноће, породилског одсуства и скраћеног рада жене због његе или посебне његе дјетета.*

Кључне ријечи: Жена; Трудноћа; Породилско одсуство; Накнада плата.

1. УВОД

Жена и материнство имају велику улогу и значај за друштво. Имајући у виду велики допринос жена благостању породице и развоју друштва, друштвени значај материнства и улогу жене у породици у подизању и васпитању дјете, жена и материнство треба да имају посебну заштиту. Уставом Републике Српске предвиђено је да породица, мајка и дијете имају посебну заштиту.¹ Посебна заштита жене и материнства у радном

Гордана Миловић, g.milovic@inspektorat.vladars.net.

¹ Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05, чл. 36, ст. 1.

законодавству Републике Српске је предвиђена одредбама Закона о раду, Општим колективним уговором и посебним колективним уговорима.

Стога, држава путем закона и подзаконских аката регулише посебну заштиту жене и материнства. На самом почетку стварања међународног радног законодавства, жени је посвећена посебна пажња доношењем Ковенције бр. 3 Међународне организације рада о запошљавању жене прије и послје порођаја. Конвенција бр. 3 је донесена 1919. године. Такође, конвенцијом Међународне организације рада о заштити материнства бр. 103, која је донесена 1952. године је предвиђена посебна заштита жене и материнства. „У смислу Конвенције, изразом ‘жена’ означава се свако лице женског пола без обзира на старост, народност, веру или вероисповест, удато или не, а изразом ‘дете’ означава свако дете било да је рођено у браку или ван брака.“²

2. ПОСЕБНА ЗАШТИТА ЖЕНЕ И МАТЕРИНСТВА

Уставом Републике Српске је прописано да омладина, жене и инвалиди имају посебну заштиту.³ Ово уставно начело је предвиђено одредбама Закона о раду, који предвиђа посебну заштиту жене и материнства.⁴ Одредбама Закона о раду прописана је посебна заштита жене и материнства и то главом V под маргиналним насловом „Заштита радника“, односно одјељком „3. Посебна заштита жене и материнства“. „Заштита радника у смислу Закона о раду подразумијева заштиту на раду, посебну заштиту малољетних радника, посебну заштиту жене и материнства, и посебну заштиту болесних и инвалидних радника.“⁵ Такође, и Општим колективним уговором је предвиђена посебна заштита жене.⁶ Закон о раду је основни закон у области рада и одговарајуће одредбе овог закона примијењују се и на раднике запослене у органима државне управе, правосуђа, унутрашњих послова, царинске службе и у другим државним органима и организацијама, уколико другим законом није другачије одређено. „Утврђујући посебан статус и посебна права за труднице и мајке, друштво преко радног и социјалног позитивног права, штити будуће нараштаје и потпомаже биолошку репродукцију становништва.“⁷

² В. Брајић, *Радно право*, пето измијењено издање, Савремена администрација, Београд 1991, 235.

³ Устав Републике Српске, чл. 40, ст. 3.

⁴ Закон о раду – ЗОР РС, *Службени гласник РС*, бр. 55/07 – пречишћени текст.

⁵ Р. Кличковић, „Закон о раду Републике Српске – Искуство у примјени и доградња закона“, *Радни односи у Републици Српској*, Глосаријум, Београд 2006, 84.

⁶ Општи колективни уговор, *Службени гласник РС*, бр. 40/10.

⁷ Б. Жепић, *Радно и социјално право*, друго измијењено и допуњено издање, Сплит 2001, 204.

2.1. Заштита жене приликом заснивања радног односа

Одредбама Закона о раду Републике Српске је предвиђена посебна заштита жене приликом заснивања радног односа. Послодавац не може одбити да прими у радни однос жену због тога што је трудна, нити јој може отказати уговор о раду због трудноће, или због тога што користи породилско одсуство.⁸ Такође, истим законом је забрањено послодавцу да од жене која тражи запослење, као и од жене која је у радном односу, захтијева да обави тестирање на трудноћу.⁹ Изричита забрана да послодавац не може тражити од жене која тражи запослење, као и жене која је у радном односу да обави тестирање на трудноћу је предвиђена с циљем заштите права жена и њеног достојанства. „У циљу спречавања полне дискриминације, законом се прописује да послодавац не може предвидети као услов за заснивање радног односа тест трудноће.“¹⁰

Приликом закључивања уговора о раду послодавац не може да тражи од радника податке који нису у непосредној вези са пословима које треба да обавља.¹¹ Стога, послодавац не може од жене тражити податке у вези са планирањем породице или друге податке који се односе на породични и лични живот жене, а који нису везани за послове које жена треба да обавља.

Жена не може бити распоређена на послове радног мјеста за рад у подземним дијеловима рудника, осим у случају ако је запослена на руководећем радном мјесту које не захтијева физички рад или у службама здравствене и социјалне заштите.¹²

Од ове забране изузимају се случајеви када запослена жена мора привремено боравити у подземним дијеловима рудника ради стручне обуке или оспособљавања или када треба обавити одређени посао који не захтијева физички рад. У овом случају жена не може закључити уговор о раду на послове радног мјеста за рад у подземним дијеловима рудника, осим за послове радног мјеста које је руководеће и које не захтијева физички рад.

Заштита жене, која је прописана одредбама Закона о раду, такође је предвиђена и Конвенцијом Међународне организације рада бр. 45 о запослењу жене на подземним радовима у рудницима свих категорија и то чланом 2 и 3, коју је Босна и Херцеговина ратификовала.

⁸ ЗОР РС, чл. 77.

⁹ ЗОР РС, чл. 20, ст. 3.

¹⁰ Б. Лубарда, *Увод у радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 43.

¹¹ ЗОР РС, чл. 20, ст. 1.

¹² ЗОР РС, чл. 76.

2.2. Заштита жене у току радног односа

Жена и након закључења уговора о раду ужива посебну заштиту. Закон о раду прописује посебну заштиту жене за вријеме трудноће, заштиту жене за вријеме породилског одсуства, као и заштиту жене након породилског одсуства.

2.2.1. Посебна заштита жене за вријеме трудноће

Жена за вријеме трудноће ужива посебну заштиту. „Право на посебну заштиту жене за вријеме трудноће и порођаја представља основно право жене из радног односа.“¹³ Та заштита се обезбјеђује ради заштите њеног здравља и здравља дјетета. Одредбама Закона о заштити на раду прописана је обавеза послодавца да обезбиједи запосленој жени за вријеме трудноће, раднику млађем од 18 година и раднику са смањеном радном способношћу, да и поред оспособљавања за безбједан и здрав рад, буду у писаној форми обавијештени о резултатима процјене ризика на радном мјесту и о мјерама којима се ризици отклањају ради повећања заштите и здравља на раду.¹⁴

За вријеме трудноће жене и док доји дијете, жена има право на посебну заштиту која се односи на привремени распоред на друге послове радног мјеста, ако је то у интересу очувања здравља жене или дјетета. Међутим, да би жена за вријеме трудноће и док доји дијете остварила право на распоред на друге послове потребно је да послодавцу поднесе захтјев за распоред и достави налаз и препоруку надлежног доктора медицине да послови радног мјеста које обавља штете њеном или здрављу дјетета. На основу налаза и препоруке надлежног доктора медицине, жена за вријеме трудноће и док доји дијете може бити привремено распоређена на друге послове ако је то у интересу очувања њеног здравља или здравља дјетета.¹⁵ Међутим, овдје је основно питање ко утврђује послове радног мјеста који не штете здрављу жене или здрављу дјетета. Одредбама Закона о раду није прописано ко утврђује те послове.

Међутим, имајући у виду да послодавац даје понуду за закључење уговора о раду и врши распоред радника, онда произлази да послодавац утврђује те послове. У овом случају, послодавац ће понудити послове радног мјеста за које он сматра да не штете здрављу жене или здрављу дјетета. У случају да жена сматра да понуђени послови штете њеном

¹³ Д. Радовановић, „Посебна заштита за вријеме трудноће и порођаја у светлу Закона о раду“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 2013, 242.

¹⁴ Закон о заштити на раду, *Службени гласник РС*, бр. 1/08 и 13/10, чл. 30, ст. 3.

¹⁵ ЗОР РС, чл. 78, ст. 1.

здрављу или здрављу дјетета, одредбама Закона о раду није предвиђено ко је надлежан да ријешити насталу ситуацију. Такође, није прописано да ли жена наставља да обавља послове које је обављала или има нека друга права. Стога је неопходно одредбама Закона о раду прописати да само надлежни доктор медицине утврђује да ли понуђени послови радног мјеста одговарају жени за вријеме трудноће и док доји дијете, да их обавља ради очувања њеног здравља или здравља дјетета. Привремени распоред на друге послове је у интересу заштите права жене за вријеме трудноће и док доји дијете. Међутим, након протекла тог периода жена има право да се врати на послове радног мјеста које је обављала прије привременог распореда.

Одредбама Закона о раду предвиђено је да и ако послодавац није у могућности да жени за вријеме трудноће и док доји дијете, на основу препоруке и налаза надлежног доктора медицине, обезбиди распоред на други посао, жена има право на одсуство с рада, уз накнаду плате, у складу са колективним уговором и правилником о раду. Ова накнада не може бити мања од накнаде коју би жена остварила да је остала на свом радном мјесту.¹⁶ Поступање послодавца супротно одредбама Закона о раду Републике Српске у вези са правом жене за вријеме трудноће је предвиђено као прекршај.¹⁷ Законодавац штити здравље жене за вријеме трудноће прописујући распоред на друге послове на основу налаза и мишљења доктора медицине у интересу очувања здравља жене или здравља дјетета.

Такође, уколико послодавац жени не омогући распоред на друге послове за вријеме трудноће, она има право на одсуство с рада уз накнаду плате, која не може бити мања од накнаде коју би жена остварила да је остала на свом радном мјесту. Чланом 8 Европске социјалне повеље предвиђена је обавеза земаља потписница повеље да забране запошљавање трудних жена, жена које су недавно родиле дијете или оних које доје своју дјецу, у рударским пословима под земљом, и свим другим пословима који су неповољни због својих опасних, нездравих или тешких услова, и да предузму одговарајуће мјере да заштите права ових жена на запошљавање.¹⁸ Одредбама Закона о раду и колективним уго-

¹⁶ ЗОР РС, чл. 78, ст. 2.

¹⁷ ЗОР РС, чл. 180, ст. 1, тач. 25. Чланом 180, ст. 1, тач. 25 предвиђена је новчана казна за послодавца од 1000 КМ до 10.000 КМ за прекршај ако запосленој жени не омогући распоред или накнаду плате у смислу члана 78. Чланом 180, ст. 6 прописано је да ако је прекршај учињен према малолетном лицу, жени у вези са трудноћом, порођајем и материнством, или према инвалидном раднику, новчана казна за правно лице не може бити мања од 3000 конвертибилних марака, а за одговорно лице од 500 конвертибилних марака.

¹⁸ Одлука о ратификацији Европске социјалне повеље (ревидирана) и текст Повеље објављен је у *Службеном гласнику БиХ*, бр. 8/08.

ворима није предвиђено, а ни правилницима нису предвиђене одредбе о опасним, нездравим и тешким условима, које се односе на рад жена за вријеме трудноће, жена које су недавно родиле дијете и жена које његују своју дјецу.

Постоје радна мјеста при којима постоји изложеност олову, бензену, јонизирајућем зрачењу, високим температурама, вибрацијама или другим штетним хемијским агенсима, која морају бити забрањена или строго регулисана за ову групу жена, зависно о ризицима на раду. Стога је неопходно прописати висок ниво заштите од опасности за здравље и сигурност трудних жена, жена које су недавно родиле дијете и жена које његују своју дјецу, за рад на радним мјестима која за њих нису адекватна, а из разлога што су опасни, нездравии или тешки услови рада. Такође, потребно је навести која су то радна мјеста код којих постоје опасни, нездравии или тешки услови рада, односно којим штетностима и опасностима су та радна мјеста изложена, а и забранити рад на тим радним мјестима трудної жени, жени која је недавно родила дијете и жени која негује своје дијете. На тај начин би се осигурао виши ниво заштите жена за вријеме трудноће, жена које су недавно родиле дијете или оних које његују своју дјецу.

„Жену за вријеме трудноће и мајку дјетета до двије године старости послодавац може распоредити на рад у друго мјесто рада само уз њен пристанак.“¹⁹ Посебна заштита жене за вријеме трудноће и мајке дјетета до двије године предвиђена је у вези са распоредом на рад у друго мјесто рада. Стога је послодавцу законом забрањено да жену за вријеме трудноће и мајку дјетета распореди на рад у друго мјесто, осим ако жена на то пристане.²⁰ Међутим, закон само предвиђа да је потребан усмени пристанак жене односно мајке дјетета што је непотпуно законско рјешење. Стога је потребно прописати писмени пристанак жене што је много сигурније за жену и мајку дјетета.

Посебна заштита за мајке дјетета је предвиђена одредбама Општег колективног уговора. Послодавац може за вријеме трајања уговора о раду упутити радника на рад у друго мјесто осим ако путовање у мјесто рада и повратак у мјесто пребивалишта радника, у нормалним условима и јавним превозним средствима, не траје дуже од три часа, а за мајке раднице са дјететом од три до седам година не дуже од два сата дневно.²¹ У овом случају послодавац не може мајку са дјететом од три до седам година распоредити на рад у

¹⁹ М. Мандић, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2009, 160.

²⁰ ЗОР РС, чл. 78, ст. 3.

²¹ Општи колективни уговор, чл. 7.

другом мјесту рада ако путовање у мјесто рада и повратак у мјесто пребивалишта радника, у нормалним условима и јавним превозним средствима, траје дуже од три часа.

„Појединим категоријама запосленика прековремени рад се ни у ком случају не може наредити, а то су запосленици млађи од 18 година. Исто тако, трудницама, мајкама, односно усвојоцу дјетета до три године, те самохраном родитељу или усвојоцу са дјететом до шест година живота, прековремени рад се може наредити само уз њихову писмену изјаву о добровољном пристанку на такав рад.“²²

Жена за вријеме трудноће има посебну заштиту и не може се распоредити да ради прековремено и да ради за вријеме између 22 часа и шест часова наредног дана. Законом је забрањен прековремени рад жени за вријеме трудноће, као и мајкама са дјецом до три године живота, као и самохраном родитељу или усвојоцу са дјететом до шест година живота, а само уз писмену сагласност могу да раде прековремено.²³

Међутим, жена може да обавља прековремени рад уз сопствену писмену сагласност. Закон не регулише колико часова може трајати прековремени рад уколико жена за вријеме трудноће да писмену сагласност за прековремени рад, и то није добро рјешење. Стога је неопходно, ради очувања здравља жене, законом прописати до колико часова може трајати прековремени рад жене за вријеме трудноће ако је она дала писмену сагласност за прековремени рад. „Осим лица млађих од 18 година којима је забрањен прековремени рад, без изузетка, мајке са дјецом и самохрано родитељи могу радити прековремено ако дају писмено свој пристанак.“²⁴ Одредбама Закона о раду је предвиђен прекршај ако послодавац распореди жену за вријеме трудноће и мајку са дјететом до три године да ради прековремено, као и самохраном родитељу или усвојоцу са дјететом до шест година живота, а не постоји њихова писмена сагласност.²⁵

Одредбама Закона о раду прописано је да је жени за вријеме трудноће, почевши од шестог мјесеца трудноће, забрањен ноћни рад, као

²² С. Дедић, Ј. Градашчевић-Сијерчић, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево 2003, 263.

²³ ЗОР РС, чл. 47.

²⁴ М. Мандић, 73.

²⁵ ЗОР РС, чл. 180, ст. 1, тач. 12. Чланом 180, ст. 1, тач. 12 предвиђена је новчана казна за послодавца од 1000 км до 10.000 КМ за прекршај послодавца ако жену за вријеме трудноће и мајку дјетета до три године живота одреди да ради прековремено у смислу члана 47. Чланом 180, ст. 6 прописано је да ако је прекршај учињен према малољетном лицу, жени у вези са трудноћом, порођајем и материнством, или према инвалидном раднику, новчана казна за правно лице не може бити мања од 3000 конвертибилних марака, а за одговорно лице од 500 конвертибилних марака.

и мајкама са дјететом до једне године живота.²⁶ Забраном ноћног рада за жену за вријеме трудноће почевши од шестог мјесеца трудноће, као и мајкама са дјететом до једне године живота законом примijeњена је Конвенција бр. 89 Међународне организације рада. Конвенција бр. 89 Међународне организације рада о ноћном раду жена запослених у индустрији усвојена је 1919. године, ревидирана 1948. године, а Босна и Херцеговина је ратификовала 2. јуна 1993. године.

Ако послодавац распореди трудну жену, почевши од шестог мјесеца трудноће, и мајку са дјететом до једне године живота, да раде ноћу односно између 22 часа и шест часова наредног дана, одредбама ЗОР РС је прописан прекршај.²⁷ Уколико је код послодавца рад организован у смјенама, послодавац је дужан да трудну жену, почевши од шестог мјесеца трудноће, и мајку са дјететом до једне године живота распореди да ради у првој или другој смјени, осим између 22 часа и шест часова наредног дана.

Одредбама Општег колективног уговора предвиђена је посебна заштита жене с циљем потпуније и квалитетније здравствене заштите жена радница. Послодавац је дужан, на терет својих средстава, запосленој жени једном годишње омогућити љекарски преглед ради превенције и благовременог откривања болести специфичних за жене.²⁸ Међутим, у пракси веома мали број послодавца, на терет својих трошкова, омогућује женама да најмање једном годишње ураде љекарски преглед ради превенције и благовременог откривања болести специфичних за жене. Управо ова одредба Општег колективног уговора је предвиђена с циљем посебне заштите жене и њеног здравља, али није предвиђена санкција уколико послодавац то не уради. Неопходно је одредбама Закона о раду прописати обавезу послодавца да на терет својих трошкова, најмање једном годишње женама, које су запослене код тог послодавца, омогући љекарски преглед ради превенције и благовременог откривања болести специфичних за жене. Такође, потребно је прописати да је прекршај уколико послодавац на терет својих трошкова, не обезбиједи да најмање једном годишње запосленим женама ураде љекарски преглед ради превенције и благо-

²⁶ ЗОР РС, чл. 52.

²⁷ ЗОР РС, чл. 180, ст. 1, тач. 14. Чланом 180. ст. 1, тач. 12 предвиђена је новчана казна за послодавца од 1000 км до 10.000 КМ за прекршај послодавца ако жену за вријеме трудноће и мајку дјетета до три године живота одреди да ради прековремено у смислу члана 47. Чланом 180, ст. 6 прописано је да ако је прекршај учињен према малољетном лицу, жени у вези са трудноћом, порођајем и материнством, или према инвалидном раднику, новчана казна за правно лице не може бити мања од 3000 конвертибилних марака, а за одговорно лице од 500 конвертибилних марака.

²⁸ Општи колективни уговор, чл. 20.

временог откривања болести специфичних за жене, и прописаи високу новчану казну. На тај начин би жене оствариле већу заштиту него што је сада предвиђена.

2.2.2. Право жене на породилско одсуство

Универзалном декларацијом о правима човјека предвиђено је да мајке и дјеца имају право на нарочито старање и помоћ.²⁹ Чланом 8 Европске социјалне повеље предвиђена су права запослених жена на породилску заштиту, а Босна и Херцеговина је 2008. године ратификовала Европску социјалну повељу.³⁰ „Заштита породиља не обезбјеђује се само ради заштите њиховог здравља него и ради заштите здравља детета. Штавише, у питању је заштита која је првенствено усредсређена на заштиту и подизање детета.“³¹

Конвенција Међународне организације рада о заштити мајчинства бр. 103 је усвојена 1952. године, а Босна и Херцеговина је ретификовала 2. јуна 1993. године. Међутим, Босна и Херцеговина је отказала примјену Конвенције о заштити материнства бр. 103, а ратификовала је нову Конвенцију о заштити материнства бр. 183 из 2000. године.³²

Одредбама Закона о раду прописано је да за вријеме трудноће, порођаја и њега дјетета жена има право на породилско одсуство у трајању од једне године непрекидно, а за близанце и свако треће и наредно дијете, у трајању од 18 мјесеци непрекидно.³³ Породилско одсуство које је прописано одредбама Закона о раду је предвиђено у дужем трајању него што је предвиђено Конвенцијом бр. 183 о заштити материнства Међународне организације рада.³⁴ „Породилско одсуство представља право на одсуственост с рада за вријеме трудноће, порођаја и њене дјетета, а због своје природе и циља користи се континуирано, и то у периоду прије порођаја да одређене доби живота дјетета.“³⁵ На основу захтјева жене

²⁹ Универзална декларација о правима човјека од 10. децембра 1948. године, чл. 25, ст. 2.

³⁰ Одлука Предсједништва Босне и Херцеговине бр 01-011-1697-22/08 од 16. јула 2008. године о ратификацији Европске социјалне повеље (ревидиране), *Службени гласник БиХ*, бр. 8/08.

³¹ Ж. Кулић, *Радно право*, Мегатренд универзитет, Београд 2006, 219.

³² Одлука о ратификацији Конвенције о заштити материнства бр. 183 је донесена 12. јула 2009. године од стране Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 8/09.

³³ ЗОР РС, чл. 79, ст. 1.

³⁴ Чланом 4 Конвенције бр. 183 о заштити материнства је предвиђено трајање породилског одсуства за најмање 14 седмица, с тим да се један дио породилског одсуства користи обавезно послје порођаја.

³⁵ С. Дедић, Ј. Градашчевић-Сијерчић, 274.

и препоруке овлашћеног доктора медицине, жена може отпочети са коришћењем породилског одсуства 28 дана прије дана порођаја.

Одредбама Закона о раду је предвиђено да жене може отпочети са коришћењем породилског одсуства 28 дана прије дана порођаја. Ова одредба није императивног карактера, али је неопходно извршити измјену и прописати да жена мора отпочети са коришћењем породилског одсуства 28 дана прије дана порођаја ради заштите здравља жене и дјетета. Међутим, ако жена не отпочне да користи породилско одсуство 28 дана прије дана порођаја јер се раније породи, онда породилско одсуство почиње да тече од дана порођаја жене и дане које није користила прије порођаја користи након порођаја.

Родитељи дјетета могу се споразумјети да породилско одсуство након истека 60 дана од дана рођења дјетета, умјесто мајке настави да користи отац дјетета. Законом је предвиђена могућност да након истека 60 дана од дана рођења дјетета, отац може да настави да користи породилско одсуство умјесто мајке.³⁶ У овом случају основни услов да отац настави користити породилско одсуство односно када су се родитељи договорили да отац користи породилско одсуство јесте да је протекло 60 дана од дана рођења дјетета. Уколико је мајка дјетета користила 60 дана породилског одсуства, отац дјетета има право да користи преостали дио породилског одсуства.³⁷

Посебна заштита жене се огледа и у овој законској одредби која прописује могућност да умјесто мајке, отац дјетета користи породилско одсуство. Међутим, да би отац то право остварио потребно је да се писмено обрати свом послодавцу, ако је запослен. „Када се ради о правима у вези са радом оца, старатеља и других лица која се старају о детету, тада је за остваривање права потребан захтев радника и појединачна одлука организације или послодавца.“³⁸ Такође, потребно је да мајка дјетета писмено обавијести послодавца да почиње са радом и да ће породилско одсуство користити отац дјетета.

Такође, жена има право да отпочне са радом на свој захтјев, али са радом не може почети прије него што протекне 60 дана од дана порођаја.³⁹ Након порођаја жена може почети са радом и прије истека породилског одсуства. Конкретно, жена писмено обавјештава послодавца да почиње са радом иако има право да користи породилско одсу-

³⁶ ЗОР РС, чл. 79, ст. 3.

³⁷ Према подацима Јавног фонда за дјечију заштиту Републике Српске, у току 2014. године 14 очева је користило породилско одсуство у Републици Српској, <http://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Na-porodiljskom-odsustvu-i-18-oceva-288524.html>, 12. април 2015.

³⁸ В. Брајић, 193.

³⁹ ЗОР РС, чл. 80, ст. 1.

ство. Међутим, осим обавјештења послодавцу да почиње са радом, да би мајка почела са радом код послодавца и тиме прекинула користити породилско одсуство, неопходно је да је протекло 60 дана од дана порођаја. У овом случају мајка, на свој захтјев, има право да почне са радом, након протеча 60 дана од дана порођаја и да не користи породилско одсуство на које има право. Заштита жене је предвиђена и ако жена почне са радом прије истека времена породилског одсуства јер осим што има право на дневни одмор, има право да користи 60 минута ради дојења дјетета. За вријеме коришћења одсуства жене ради дојења дјетета, то одсуство се урачунава у радно вријеме и за то вријеме се обрачунава плата жени као да је на раду.⁴⁰ Одсуство ради дојења дјетета је предвиђено и Европском социјалном повељом.⁴¹

Ако мајка дјетета умре или напусти дијете, или из других оправданих разлога није у стању да брине о дјетету и да га његује, право на породилско одсуство има запослени отац или усвојилац дјетета, као и друго лице коме је надлежни орган старатељства повјерио дијете на његу и чување.⁴²

Ако жена роди мртво дијете, или ако дијете умре прије истека породилског одсуства, жена има право на породилско одсуство онолико времена колико је, по оцјени овлашћеног доктора медицине, потребно да се жена опорави од порођаја и психичког стања изазваног губитком дјетета, а најмање 45 дана од дана порођаја, односно од дана губитка дјетета.⁴³

У Републици Српској жене предузетници, које су саме себи послодавци односно које немају запослених радника, у веома тешкој су ситуацији приликом коришћења породилског одсуства. Наиме, ако жена предузетник не ради за вријеме трудноће, а нема запослених радника, онда је принуђена да запосли друго лице које ће обављати рад док је она привремено спријечена за рад због трудноће или да престане са радом. Такође, ако жена која је предузетник и нема запослених радника, користи породилско одсуство, онда је принуђена да запосли друго лице које ће обављати послове или да престане са радом. Поред тога што је обавез-

⁴⁰ ЗОР РС, чл. 80, ст. 2.

Чланом 10 Конвенције о заштити материнства Међународне организације рада бр. 183 прописано је да када жена доји своје дијете, биће овлашћена да у ту сврху прекине свој посао за једно или више дневних одсуства чије ће трајање одредити национално законодавство. Прекиди у послу због дојења дјетета морају бити урачунати у трајање радног времена и као такви плаћени као редован рад.

⁴¹ Чланом 8 Европске социјалне повеље, коју је ратификовала Босна и Херцеговина, предвиђена је обавеза земаља потписница повеље, да обезбиједи да мајке доје своју дјецу имају довољно слободног времена у те сврхе.

⁴² ЗОР РС, чл. 81.

⁴³ ЗОР РС, чл. 80, ст. 3.

на да плати себи доприносе за обавезно осигурање она је обавезна и да раднику исплати плату и уплати доприносе, који ради док је она на боловању за вријеме трудноће или док је на породилском одсуству.

Стога су жене предузетнице у специфичном положају у односу на друге жене приликом коришћења породилског одсуства или боловања за вријеме трудноће. Управо из наведених разлога ове жене се ријетко одлучују на коришћење породилског одсуства или га користе пуно краће него што је закон прописао, а то све оставља значајне последице на њено здравље или здравље дјетета.

2.2.3. Заштита жене након породилског одсуства

Жена након истека породилског одсуства, има право да ради са половином пуног радног времена за вријеме док дијете не наврши двије године живота, уколико је дјетету према налазу овлашћеног доктора медицине потребна појачана њега. Осим мајке, то право може да користи и отац дјетета.⁴⁴ Мајка или отац дјетета, коме је по налазу овлашћеног доктора медицине потребна појачана њега, који намјерава користити то право, треба да се писменим захтјевом обрати послодавцу за рад са половином пуног радног времена и да приложи налаз овлашћеног доктора медицине.

Такође, ако су родитељи дјетета умрли, или су дијете напустили, или су непознати, или се из других оправданих разлога не могу старати о дјетету, право на рад са половином радног времена док дијете не наврши двије године живота, уколико је дјетету према налазу овлашћеног доктора медицине потребна појачана њега, има запослени усвојилац дјетета или запослено лице коме је надлежни орган старатељства повјерио дијете на старање и његу.⁴⁵ У сваком случају, када су родитељи дјетета умрли или су напустили дјете, као и ако се из других оправданих разлога не могу старати о дјетету коме је потребна појачана њега према налазу овлашћеног доктора медицине, право да ради са половином пуног радног времена има усвојилац дјетета ако је запослен или лице коме је надлежни орган старатељства повјерио дијете на старање и његу, ако је запослено.

Уколико мајка или отац дјетета, које није навршило двије године живота, а коме је према налазу овлашћеног доктора медицине потребна појачана њега, намјерава да ради до половине пуног радног времена потребно је да благовремено поднесе писмени захтјев послодавца о одобравању коришћења рада са половином пуног радног времена. Такође,

⁴⁴ ЗОР РС, чл. 82, ст. 1.

⁴⁵ ЗОР РС, чл. 82, ст. 2.

уз захтјев потребно је приложити и налаз овлашћеног доктора медицине за дијете да је потребна појачана њега. Међутим, потребно је истаћи да се послодавац мора благовремено обавијестити колико ће временски трајати рад радника са половином пуног радног времена. Послодавац доноси рјешење којим се одобрава запосленом раднику коришћење рада са половином пуног радног времена и наводи временски период од када почиње користити то право. Међутим, ако се након доношења рјешења којим се одобрава запосленом раднику коришћење рада са половином пуног радног времена ради појачане њене дјетета, налазом овлашћеног доктора медицине утврди да дјетету више није потрена појачана њега, онда је радник дужан да се писменим захтјевом обрати послодавцу ради почетка рада са пуним радним временом. У овом случају послодавац треба да омогући раднику да ради пуно радно вријеме.

Одредбама Закона о раду прописано је да један од родитеља дјетета са психофизичким сметњама у развоју, које није смјештено у одговарајућу здравствену или социјалну установу, има право да ради са половином пуног радног времена, са правом на накнаду плате за другу половину пуног радног времена. О трајању, односно почетку и престанку коришћења овог права одлучује овлашћена здравствена установа, водећи рачуна о потребама дјетета за појачаном родитељском његом и старањем.⁴⁶ Такође, о трајању, односно почетку и престанку коришћења овог права потребно је писмено обавијестити послодавца код кога је запослено лице односно мајка или отац дјетета које користи то право. Јавни фонд за дјечију заштиту Републике Српске обезбјеђује накнаду плате за другу половину пуног радног времена. Родитељу дјетета са психофизичким сметњама у развоју, које није смјештено у одговарајућу здравствену или социјалну установу не може се без његове сагласности, одредити да ради прековремено, али се не може ни промијенити мјесто рада без његовог пристанка.

3. ПЛАТА И НАКНАДА ПЛАТЕ ЖЕНИ ЗА ВРИЈЕМЕ ТРУДНОЋЕ, ПОРОДИЉСКОГ ОДСУСТВА И РАДА СА ПОЛОВИНОМ РАДНОГ ВРЕМЕНА

Жена за вријеме трудноће, ако ради, има право на плату у складу са одредбама Закона о раду, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду. Међутим, ако је здравствено стање жене за вријеме трудноће погоршано и на основу налаза доктора не може да ради, има право да користи боловање односно привремену неспособност за рад. За вријеме привремене неспособности за рад жена има право на накнаду плате. Одредбама Правилника о остваривању накнаде плате

⁴⁶ ЗОР РС, чл. 83, ст. 1.

за вријеме привремене неспособности за рад су регулисана правила за утврђивању привремене неспособности и накнада плата за вријеме привремене неспособности за рад.⁴⁷

Накнада плате запосленој жени за вријеме привремене неспособност за рад због трудноће се обрачунава и исплаћује по прописима о здравственом осигурању.⁴⁸ Накнаде плате за вријеме привремене неспособности за рад, за првих 30 дана исплаћује послодавац. Висина накнаде плате за првих 30 дана који исплаћује послодавац за вријеме привремене неспособности за рад је од 70 % до 90 % од плате коју би радник остварио да је био на раду у складу са општим актом послодавца.⁴⁹ Жена, која је запослена, за вријеме коришћења породилског одсуства има право на накнаду плате у висини просјечне плате коју је остварила у посљедња три мјесеца прије отпочињања породилског одсуства.⁵⁰ Накнада мјесечне плате се усклађује са растом просјечних плата у Републици Српској на основу података Републичког завода за статистику. Конвенцијом Међународне организације рада бр. 183 о заштити мајчинства је предвиђено да се новчана накнада за вријеме породилског одсуства обрачунава на основу претходне плате, и износ те накнаде не може бити мањи од двије трећине претходне плате или од примања која се узимају у обзир приликом обрачуна накнаде.⁵¹ Одредбама Закона о раду предвиђена је већа накнада плате за вријеме коришћења породилског одсуства него што је предвиђено Конвенцијом Међународне организације рада бр. 183 о заштити мајчинства.

Право на накнаду плате за вријеме коришћења породилског одсуства има запослена мајка или запослени отац дјетета, запослени усвојилац дјетета или друго запослено лице коме је надлежни орган старатељства повјерио дијете на старање и његу. Такође, ако мајка дјетета не користи право на породилско одсуство већ то право користи друго лице, које је запослено, има право на накнаду плате у висини просјечне плате коју је остварило у посљедња три мјесеца прије отпочињања породилског одсуства.

⁴⁷ Правилник о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад, *Службени гласник РС*, бр. 63/08, 38/10, 61/11, 87/12 и 100/14.

⁴⁸ Чланом 95, ст. 2 ЗОР РС регулисано је да се прописима о здравственом осигурању ближе уређују услови за остваривање права на накнаду плате за вријеме привремене спријечености за рад због болести и повреда, трајање права на накнаду, као и висина и начин остваривања права на накнаду плате.

⁴⁹ Правилник о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад, чл. 24.

⁵⁰ ЗОР РС, чл. 84, ст. 1.

⁵¹ Конвенција бр. 183 о заштити мајчинства, чл. 6.

Међутим, ако жена није остварила плату за посљедњих шест мјесеци, прије породилског одсуства, онда накнада плате износи у висини плате која јој припада у складу са колективним уговором у мјесецу који претходи мјесецу отпочињања породилског одсуства. У овом случају закон није потпуно и адекватно одредио висину накнаде плате за породилско одсуство што ствара многе проблеме мајкама дјетета приликом одређивања висине накнаде плате за породилско одсуство. Утврђивање висине накнаде плате за породилско одсуство за друга лица, ако мајка не користи то право, је на исти начин законом предвиђено.⁵² Стога је неопходно у новом Закону о раду одредити да жена која није остварила плату за посљедњих шест мјесеци, висина накнаде плате се одређује у постотку од просјечне плате у Републици Српској у мјесецу који претходи мјесецу када остварује породилско одсуство.

За првих 30 дана коришћења породилског одсуства накнаду бруто плате запосленој мајци или другом запосленом лицу које користи породилско одсуство обезбјеђује и исплаћује послодавац из властитих средстава, а за наредних 11 мјесеци за прво и друго дијете, односно 17 мјесеци за близанце, треће и свако наредно дијете, накнаду бруто плате исплаћује послодавац, а средства за нето плату обезбјеђује Фонд за дјечју заштиту Републике Српске.⁵³ Послодавац, на основу захтјева радника, дужан је донијети рјешење о коришћењу породилског одсуства радника са тачно одређеним датумом почетка и престанка коришћења породилског одсуства. Међутим, да би послодавац донио то рјешење потребно је да радник уз захтјев за одобравање коришћења породилског одсуства достави и налаз овлашћеног доктора медицине о привременој спријечености за рад у којем је назначен датум почетка коришћења породилског одсуства, у складу са прописима о здравственој заштити.

Рјешење о коришћењу породилског одсуства запослене мајке или другог лица које користи то право, као и обрачун и исплату плате за посљедња три мјесеца односно просјек три посљедње плате прије отпочињања породилског одсуства послодавац је дужан доставити Цен-

⁵² ЗОР РС, чл. 84, ст. 2.

⁵³ Према подацима Јавног фонда за дјечју заштиту Републике Српске, висина накнаде плате за вријеме породилског одсуства које добијају запослене мајке у Републици Српској драстично се разликује па је, на примјер, прошле године најмања исплаћена накнада плате износила 369 КМ, а највећа рекордних 6338 КМ, односно 17 пута више. Од укупног броја исплаћених накнада плата прошле године, којих је било 3445, најмање износе је добила 181 мајка, а највеће накнаде, које су се кретале од 2000 КМ па навише, добило је 40 породиља. Највише мајки, њих 20,4 %, прошле године добило је породилску накнаду у износу између 370 и 400 КМ, затим од 831 до 1000 КМ, њих 16,66 % и од 1000 до 1500 КМ, њих 16,6 %, су подаци Јавног фонда за дјечју заштиту Републике Српске. <http://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Najvisa-porodiljska-naknada-6338-KM-286814.html>, 15. април 2015.

тру за социјални рад на чијем подручју има пребивалиште мајка или друго лице које користи породилско одсуство, као и друге податке који су неопходни за остављање права. Такође, послодавац подноси Центру за социјални рад и захтјев за рефундацију нето плата. Остваривање права на накнаду плате за вријеме коришћења породилског одсуства регулисано је одредбама Закона о дјечијој заштити и Правилником о остваривању права из дјечије заштите.⁵⁴

Јавни фонд за дјечију заштиту на писмени захтјев послодавца, путем првостепеног органа, признаје право послодавцу на средства за исплату накнаде нето плате запосленој мајци или другом запосленом лицу које користи породилско одсуство, која се исплаћује на терет Фонда дјечије заштите.⁵⁵ Доприносе за накнаду плате исплаћује послодавац из властитих средстава, а Фонд за дјечију заштиту не обезбјеђује средства за исплату доприноса. Центар за социјални рад, као првостепени орган, ако су испуњени сви услови доноси рјешење о признавању рефундације нето плате раднику.⁵⁶

Ако мајка дјетета или друго запослено лице које користи породилско одсуство отпочне са радом прије истека породилског одсуства, а на сопствени захтјев, послодавац је дужан донијети рјешење о престанку коришћења породилског одсуства, ради престанка коришћења средстава која се обезбјеђују на терет Фонда дјечије заштите. Рјешење о престанку коришћења породилског одсуства послодавац доставља Центру за социјални рад. Накнада нето плате за породилско одсуство, на терет Фонда дјечије заштите, не обезбјеђује се за запослену мајку или друго запослено лице које престане да користи породилско одсуство, који на сопствени захтјев, у складу са Законом о раду, отпочне са радом после протекла 60 дана од дана порођаја, а прије истека породилског одсуства.

У Босни и Херцеговини постоје различита законска рјешења које се односе на накнаду породилског одсуства у Федерацији Босне и Херцеговине и у Републици Српској. Одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине предвиђено је да запослени у институцијама Босне и Херцеговине на породилском одсуству има право на накнаду у складу с прописима којима се уређује ова област према мјесту уплате доприноса за сваког запосленог.⁵⁷ Одлуком Савјета мини-

⁵⁴ Закон о дјечијој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 4/02, 17/08 и 1/09; Правилник о остваривању права из дјечије заштите, *Службени гласник РС*, бр. 80/05

⁵⁵ Закон о дјечијој заштити, чл. 13, ст. 3.

⁵⁶ Правилник о остваривању права из дјечије заштите, чл. 7.

⁵⁷ Закон о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 50/08 и 35/09, чл. 35.

стара о начину и поступку остваривања права на накнаду за породилско одсуство у институцијама Босне и Херцеговине регулисано је да накнаду остварују у складу са прописима који уређују ову област према мјесту уплате доприноса за сваког запосленог у институцијама Босне и Херцеговине. Истом Одлуком је предвиђено да у случајевима када ентитетским прописима, односно прописима Брчко Дистрикта БиХ нису ближе уређени услови, начин, поступак и финансирање права на накнаду за породилско одсуство, исплате се врше у висини најниже цијене рада која је дефинисана ентитетским опшним колективним уговорима, односно Опшним колективним уговором Брчко Дистрикта БиХ.⁵⁸

Примјена различитих законских рјешења довела је до дискриминације жена породила према мјесту пребивалишта жене. У том контексту, жене које користе породилско одсуство, а запослене су у институцијама Босне и Херцеговине, а имају пребивалиште у Федерацији Босне и Херцеговине, доведене су у неповољан положај у односу на жене запослене у институцијама Босне и Херцеговине које користе породилско одсуство и имају пребивалиште у Републици Српској. За жене запослене у институцијама Босне и Херцеговине, које имају пребивалиште у Републици Српској, доприноси се плаћају у Републици Српској. Такође, за жене запослене у институцијама Босне и Херцеговине, које имају пребивалиште у Федерацији Босне и Херцеговине, доприноси се плаћају у Федерацији Босне и Херцеговине. Међутим, накнаде за породилско одсуство су регулисане, осим закона на нивоу Федерације Босне и Херцеговине, и прописима кантона. Међутим, чланом 3 Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине регулисано је да је послодавац дужан исплатити накнаду женама за вријеме породилског одсуства из буџета институције у којој су запослени. Стога, примјена наведеног члана за све жене које су запослене у институцијама Босне и Херцеговине, не узимајући у обзир пребивалиште жене, за вријеме породилског одсуства је добро законско рјешење и не ствара дискриминацију запослених жена.

Међутим, одлуком Уставног суда Босне и Херцеговине, у предмету број У-12/09 од 28. октобра 2010. године, утврђено је да члан 35 Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 50/08 и 35/09) није у складу са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине у вези са чланом 1 протокола број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, те члана 1, 2 и 11 Конвенције Уједињених нација о укидању свих облика дискрими-

⁵⁸ Одлука Савјета министара о начину и поступку остваривања права на накнаду за породилско одсуство у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 58/09.

нације у односу на жене, чланом 26 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и чланом 10 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.⁵⁹

Висина накнаде плате за запослену мајку дјетета или оца дјетета, као и за остала запослена лица, док користи право на рад са половином пуног радног времена ради њега или посебне њега дјетета, утврђује се у висини пројечне плате остварене у посљедња три мјесеца прије отпочињања рада са половином пуног радног времена. Међутим, ако запослено лице користи то право а није остварило плату за посљедњих шест мјесеци прије почетка рада са половином пуног радног времена, онда се накнада плате исплаћује у висини плате која јој припада у складу са колективним уговором у мјесецу који претходи мјесецу отпочињања рада са половином пуног радног времена.

⁵⁹ Чланом 35 Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 50/08 и 35/09) предвиђено је да запослени у институцијама Босне и Херцеговине на породилском одсуству има право на накнаду у складу с прописима којима се уређује ова област према мјесту уплате доприноса за сваког запосленог, а чланом 3 истог закона је предвиђено да се средстава за плате и накнаде запослених у институцијама Босне и Херцеговине обезбјеђују искључиво из буџета. Одлуком Савјета министара о начину и поступку остваривања права на накнаду за породилско одсуство у институцијама Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 58/09) предвиђено је да запослени у институцијама Босне и Херцеговине на породилском одсуству има право на накнаду у складу са прописима који уређују ову област према мјесту уплате доприноса за сваког запосленог у институцијама Босне и Херцеговине. Истом одлуком је предвиђено да у случајевима када ентитетским прописима, односно прописима Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине нису ближе уређени услови, начин, поступак и финансирање права на накнаду за породилско одсуство, исплата се врши у висини најниже цијене рада која је дефинисана ентитетским опшним колективним уговорима, односно опшним колективним уговором Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине. Имајући у виду законска рјешења у Републици Српској и законска рјешења по кантонима у вези са накнадом за породилско одсуство у Федерацији Босне и Херцеговине, у институцијама се поставило питање одређивање накнаде за породилско одсуство жене према пребивалишту односно мјесту уплате доприноса. Примјена различитих законских рјешења је довела до дискриминације жена-породиља према мјесту пребивалишта жене. У овом случају примјена члана 35 Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 50/08 и 35/09) је довела до дискриминације запослених жена, када користе право на породилско одсуство, а имају различито мјесто пребивалишта. Право на накнаду плате за вријеме породилског одсуства је право из радног односа и оно се не може везивати за мјесто пребивалишта жене. У складу са чланом 3 Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 50/08 и 35/09) послодавац је дужан исплатити накнаду женама за вријеме породилског одсуства из буџета институције у којој су запослени. Одлуком Уставног суда Босне и Херцеговине, у предмету број У 12/09 од 28. октобра 2010. године укинута је Одлука Савјета министара о начину и поступку остваривања права на накнаду за породилско одсуство у институцијама Босне и Херцеговине (*Службени гласник БиХ*, бр. 58/09), јер је утврђено да је престао и правни основ за њено доношење. http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=303276, 15. јануар 2015.

Накнаду нето плате за другу половину пуног радног времена исплаћује послодавац, али Фонд за дјечију заштиту на писмени захтјев послодавца признаје право на средства за исплаћене нето плате. Послодавац из својих средстава исплаћује доприносе, а Фонд за дјечију заштиту не обезбјеђује средства за исплату доприноса.

Право на матерински додатак остварује мајка, осим запослене мајке која остварује накнаду плате за вријеме породилског одсуства, која испуњава имовинске цензусе који су утврђени законом. Правилником о остваривању права из дјечије заштите регулисан је начин оставривања права на матерински додатак, као и на додатак на дјецу и помоћ за опрему новорођенчета.⁶⁰ Матерински додатак износи до 30 % од просјечне нето плате по запосленом у привреди Републике, остварене у претходној години. Право на матерински додатак, остварује се за прво троје дјеце у породици у трајању од 365 дана од првог дана наредног мјесеца по рођењу дјетета, на основу поднесеног захтјева. Помоћ за опрему новорођенчета може остварити свака мајка, под условом да има пребивалиште на територији Републике Српске, без обзира на мјесто порођаја. Запослени радници имају право и на новчану накнаду у висини једне просјечне плате у Републици Српској приликом рођења дјетета.⁶¹

4. ЗАШТИТА ОД ОТКАЗА УГОВОРА О РАДУ

Не постоји потпуна заштита од отказа уговора о раду жени за вријеме трудноће, породилског одсуства, родитељског одсуства и скраћеног рада ради њега дјетета. Одредбама Закона о раду Републике Српске прописано је да послодавац не може одбити да прими у радни однос жену због тога што је трудна, нити јој може отказати уговор о раду због трудноће или због тога што жена користи породилско одсуство. Међутим, у пракси веома ријетко послодавци отказују уговор о раду жени, а да отказни разлог наводе трудноћу.⁶² У случају да послодавац донесе

⁶⁰ Правилник о остваривању права из дјечије заштите, чл. 16–26.

⁶¹ Закон о платама запослених у јавним службама Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14, чл. 17; Закон о платама запослених у органима управе Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14, чл. 18; Закон о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14, чл. 30; Закон о платама запослених у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14, чл. 21; Закон о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14, чл. 21.

⁶² Примјер из праксе Европског суда за људска права и европског суда – Случај Билка Кауфхаус *v.* W Weber von Hartz C. 170/84 [1984]) (ЕСЈ):

„Особа Б је била запослена као услужна возачица у фирми Р Лтд. У августу 1990. остала је трудна. С посла је била одсутна због здравствених проблема услед трудноће од 16. августа 1990. све док није добила отказ у фебруара 1991. Р је дао отказ Б будући да према важећим правилима радног права послодавац може раднику дати отказ уко-

рјешење о отказу уговора о раду жени због трудноће или због тога што жена користи породилско одсуство, онда је то рјешење незаконито.⁶³ „Отказивање трудници уговора о раду предвиђено је као један од најтежих прекршаја послодавца. Уговор о раду би у сваком случају могао престати споразумом запосленнице и послодавца без обзира на трудноћу као запреку отказивања уговора о раду.“⁶⁴ Међутим, послодавац и радник се могу споразумијети да престане важност уговора о раду без обзира на то да ли је питању уговор о раду на одређено вријеме или уговор о раду на неодређено радно вријеме. У овом случају, ако запослена жена користи породилско одсуство или је привремено неспособна да ради због трудноће може са послодавцем закључити споразумни престанак радног односа.

Ако је послодавац закључио уговор о раду на неодређено вријеме са женом, за вријеме трудноће, породилског одсуства, родитељског одсуства и скраћеног рада ради његе дјетета, послодавац не може отказати жени уговор о раду ако се из економских, организационих и технолошких разлога укаже потреба за престанком рада радника.⁶⁵ Међутим, ако

лико користи боловање дуже од 26 недеља узастопно. Б је поднела тужбу због дискриминације на основу пола. Хоусе оф Лордс је упутио питање Суду ЕЗ.

Европски суд правде је стао на становиште да отпуштање раднице на основу трудноће представља директну дискриминацију, будући да погађа искључиво жене. Компликације током трудноће и поремећаји који могу произаћи, узрокују неспособност жена за рад. Ти ризици су својствени стању трудноће и стога су специфичне природе и не могу се раздвојити од трудноће. Отпуштање запослене током трајања трудноће због њене привремене неспособности за рад која је резултат трудноће представља директну дискриминацију. Ипак, када здравствени проблеми услед трудноће произађу након завршетка породилског одсуства, као што је било у случају Хертз, жена аутоматски више није заштићена од отказа. У таквој ситуацији једино питање које можемо размотрити је да ли би мушки запослени у случају одсуства с посла под истим условима, био отпуштен. Уколико би се према мушком запосленом поступало на једнак начин, не би се радило о дискриминацији на основу пола. Уколико уговор о раду прописује да послодавац може дати отказ запосленом/ој након одређеног времена одсуства са радног места, жена одсутна током трудноће због здравствених проблема услед трудноће се не може упоређивати са мушкарцем који је одсутан исти период због болести. Дакле, у овом случају ради се о директној дискриминацији на основу пола. <https://www.scribd.com/.../Dr-Marijana-Pajvancic-E>, 12. фебруар 2015.

⁶³ ЗОР РС, чл. 77. Чланом 180, ст. 1, тач. 24 прописано је да ће се новчаном казном у износу од 1000 до 10.000 конвертибилних марака казнити за прекршај послодавац ако откаже уговора о раду жени због трудноће или због тога што жена користи породилско одсуство. Чланом 180, ст. 6 истог закона прописано је ако је прекршај учињен према малолетном лицу, жени у вези са трудноћом, порођајем и материнством, или према инвалидном раднику, новчана казна за правно лице не може бити мања од 3000 конвертибилних марака, а за одговорно лице од 500 конвертибилних марака.

⁶⁴ Ј. Градасчевић-Сијерчић, *Модул 2, Радно законодавство Босне и Херцеговине*, Радни односи у пракси, Сарајево 2007, 68.

⁶⁵ ЗОР РС, чл. 132.

је послодавац закључио уговор о раду на одређено вријеме, протеком времена на који је закључен уговор о раду раднику престаје радни однос. Ако је жена закључила уговор о раду на одређено вријеме и прије него што истекне уговор о раду на одређено вријеме и жена отпочне да користи породилско одсуство, уговор о раду престаје протеком рока на који је закључен без обзира на то што жена користи породилско одсуство.

У пракси послодавци често продужавају уговор о раду на одређено вријеме женама све док не остану у другом стању, а након тога не продужавају уговор о раду и жени престаје радни однос. „Унаточ експлицитним законским одредбама које забрањују отказивање уговора о раду жени за вријеме трудноће (чланак 53 Закона о раду ФБиХ и чланак 71 Закона о раду РС) и дискриминацију приликом запошљавања, жена за вријеме трудноће ријетко добије запослење, а неријетки су и случајеви отказивања уговора о раду жени за вријеме трудноће.“⁶⁶ Међутим, постоје ситуације када послодавац даје отказ запосленој жени која користи породилско одсуство, наводећи као отказни разлог да радник, с обзиром на своје стручне и радне способности не може успјешно извршавати радне обавезе из уговора о раду. У овом случају послодавац у рјешењу о отказу уговора о раду наводи да запослена жена прије отпочињања коришћења породилског одсуства радница није успјешно извршавала своје радне обавезе из уговора о раду.⁶⁷

⁶⁶ Н. Обрадовић, *Заштита права у Босни и Херцеговини*, http://www.solidar.org/IMG/pdf/mpdl_protection_of_rights_in_bosnia_herzegovina-2.pdf, 1. јануар 2015.

⁶⁷ Чланом 126, ст. 1, тач. 3 регулисано је да послодавац може отказати уговор о раду раднику ако радник, с обзиром на своје стручне и радне способности, не може успјешно извршавати радне обавезе из уговора о раду, а ставом 2 истог члана је прописано да послодавац може дати отказ уговора о раду из става 1, тачка 3 ако, с обзиром на своје стање, производне и друге радне капацитете и организацију рада, као и радне способности радника, не може раднику обезбиједити други одговарајући посао. У том смислу је и пресуда Окружног суда у Бања Луци, бр. 11 0 У 010371 12 У од 14. марта 2014. године. У образложењу наведене пресуде, суд наводи да је послодавац извршио тестирање свих радника дана 19. марта 2011. године и да је радница Б. Б. имала негативне резултате знања. Поновно тестирање послодавац је одредио за дан 18. септембар 2011. године, али Б. Б. је од 9. септембра 2011. године па до престанка радног односа налазила на боловању због трудноћа, а од 25. октобра 2011. године је користила породилско одсуство. Радница Б. Б. није извршила обуку која је била заказана за дан 10. септембар 2011. године и тестирање које је обављено 18. септембра 2011. године, а послодавац је отказао уговор о раду радници за вријеме породилског одсуства дана 21. децембра 2011. године. Такође, у образложењу пресуде суд наводи да отказ уговора о раду због немогућности с обзиром на своје радне и стручне способности да радник успјешно извршава радне обавезе из уговора о раду, није предвиђен као тежа повреда радне обавезе. Стога, не постоји законом прописан рок за такав отказ уговора о раду.

Пресудом Врховног суда Републике Српске бр. 11 0 У 004428 12 Увп од 26. децембра 2012. године одбијен је захтјев за ванредног пресипитивања пресуде Окружног суда у Бања Луци бр. 11 0 У 004428 од 26. октобра 2011. године. Пресудом Окружног суда

С циљем потпуније заштите жене и материнства неопходна је измјена одредаба закона. Измјена Закона о раду Републике Српске требало би да заштити запослене жене на одређено вријеме за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због њега дјетета ради њега или посебне њега дјетета. Потребно је законом прописати да послодавац запосленој жени не може отказати уговор о раду за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због њега дјетета ради њега или посебне њега дјетета, када запослена жена има закључен уговор о раду на одређено вријеме. У овом случају, ако запосленој жени за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због њега дјетета ради њега или посебне њега дјетета, истекне рок на који је закључен уговор о раду на одређено вријеме, уговор о раду би се продужио до истека коришћења права.

Такође, неопходно је регулисати да у случају да послодавац откаже уговор о раду запосленој жени за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због њега дјетета ради њега или посебне њега дјетета, то рјешење је ништаво ако је на дан доношења решења о отказу уговора о раду послодавцу било познато постојање околности или ако запослена жена у року од 30 дана од дана престанка радног односа обавијести послодавца о постојању околности и о томе достави одговарајућу потврду овлашћеног љекара или другог надлежног органа.

Радник који сматра да му је послодавац повриједио право из радног односа, може поднијети захтјев послодавцу да му обезбиједи оствари-

у Бања Луци бр. 11 0 У 004428 од 26. октобра 2011. године је одбијена тужба против рјешења Министарства рада и борачко-инвалидске заштите Републике Српске. Послодавац је донио рјешење, бр. 17/09 дана 29. јануара 2009. године, о отказу уговора о раду на одређено вријеме због економских разлога радници А. А. за вријеме трудноће јер је уговор о раду био закључен на одређено вријеме за период „до шест мјесеци“. Послодавац је био обавијештен о трудноћи жене дана 22. јануара 2009. године. С обзиром на то да уговор о раду који није закључен на одређено вријеме у складу са чланом 16, став 2, алинеја 1 Закона о раду у складу да чланом 16, став 3 истог закона сматра се да је закључен на неодређено вријеме и послодавац не може отказати уговор о раду жени за вријеме трудноће због економских разлога. Стога, Врховни суд у образложењу пресуде наводи да је првостепени суд правилно закључио да је директор тужиоц навод о трудноћи раднице прихватио као истинит, па је наступила забрана прописана одредбама члана 132 Закона о раду о отказивању уговора о раду радници трудници, а из разлога прописаних одредбом члана 126, став 1, тачка 2 истог закона. Такође, у образложењу наведене пресуде се наводи и да у уговору о раду који је закључен на одређено вријеме за период „до шест мјесеци“ представља потпуну правну несигурност за радника и значило би да се уговор о раду може отказати у свако вријеме, до истека шестомјесечног рока, што није циљ одређивања рока трајања уговора о раду и супротно је одредби члана 16, став 2, алинеја 1 истог закона.

вање тог права. Захтјев се може поднијети у року од 30 дана од дана сазнања за повреду права, а најдаље у року од три мјесеца од дана учињене повреде. Подношење захтјева за заштиту права не одлаже извршење рјешења или радње против којих је радник поднио захтјев послодавцу, осим ако се ради о одбијању радника да ради на пословима при чијем обављању постоји непосредна опасност по живот или теже нарушавање здравља радника или трећих лица.⁶⁸ Захтјев за заштиту права радник може поднијети послодавцу у писменом облику или усмено.

Послодавац је дужан да одлучи по захтјеву радника у року од 30 дана од дана постављања захтјева, а ако у том року не одлучи, сматраће се да је захтјев прихваћен. Радник који сматра да му је послодавац повриједио право из радног односа, може да поднесе тужбу надлежном суду за заштиту тог права. Право на подношење тужбе није условљено претходним обраћањем радника послодавцу за заштиту права. Тужбу за заштиту права радник може поднијети у року од једне године од дана сазнања за повреду права, а најдаље у року од три године од дана учињене повреде.⁶⁹ Стога, запослена жена за вријеме трудноће или ако користи породилско одсуство, ако сматра да су јој права повријеђена из радног односа, има право поднијети, у року од 30 дана од дана сазнања за повреду права, а најдаље у року од три мјесеца од дана учињене повреде писмени или усмени захтјев послодавцу да јој се обезбиједи остваривање тог права. Поред захтјева, запослена жена има право поднијети и тужбу надлежном суду, ако сматра да су јој повријеђена права из радног односа, у року од једне године од дана сазнања за повреду права, а најдаље у року од три године од дана учињене повреде. Заштиту својих права из радног односа запослена жена може остварити и подношењем писменог захтјева инспекцији рада. Захтјев се може поднијети у року од три мјесеца од дана сазнања за учињену повреду, а најкасније у року од шест мјесеци од дана учињене повреде.⁷⁰ Одредбама Закона о раду предвиђено је више могућности да жена за вријеме трудноће или породилског одсуства, као и за вријеме његе дјетета, тражи заштиту својих права, ако сматра да су јој повријеђена.

5. ЗАКЉУЧАК

С обзиром на то да жена и материнство имају велику улогу и значај за развој друштва, одредбама Закона о раду Републике Српске прописана је посебна заштита жене и материнства. Такође, посебна заштита жене и материнства која је прописана одредбама Закона о раду Републике

⁶⁸ ЗОР РС, чл. 117.

⁶⁹ ЗОР РС, чл. 118.

⁷⁰ ЗОР РС, чл. 120, ст. 3.

Српске примјењује се и на раднике запослене у органима државне управе, правосуђу и другим државним органима и организацијама уколико другим законом није другачије одређено. Веома је важно истаћи да су права за жену и матринство, која су предвиђена Законом о раду усклађена са одредбама конвенција Међународне организације рада.

Међутим, потребно је истаћи да одредбама Закона о раду и колективним уговорима није прописано, а ни правилницима нису предвиђене одредбе, о опасним, нездравим и тешким условима, који се односе на рад жена за вријеме трудноће, жене које су недавно родиле дијете и жене које његују своју дјецу. Стога је потребно законом или правилником прописати која су то радна мјеста код којих постоје опасни, нездрави или тешки услови рада односно којим штетностима и опасностима су та радна мјеста изложена, и забранити рад трудної жени, жени које је недавно родила дијете и жени која његује своју дјецу, на тим радним мјестима. На тај начин би се осигурао виши ниво заштите жена за вријеме трудноће, жена које су недавно родиле дијете или оних које његују своју дјецу.

С циљем заштите права жене неопходно је извршити измјену одредаба Закона о раду Републике Српске и прописати да жена мора отпочети са коришћењем породилског одсуства 28 дана прије дана порођаја ради заштите здравља жене и дјетета.

Такође, код одређивања висине накнаде плате за вријеме породилског одсуства неопходно је у новом Закону о раду одредити да жена која није остварила плату за посљедњих шест мјесеци, висина накнаде плате се одређује у постотку од просјечне плате у Републици Српској у мјесецу када остварује породилско одсуство. Измјенама или доношењем новог Закона о раду Републике Српске требало би да се заштите запослене жене које имају закључен уговор о раду на одређено вријеме за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због њега дјетета или посебне њега дјетета. Потребно је законом прописати да послодавац запосленој жени не може отказати уговор о раду за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због њега дјетета ради њега или посебне њега дјетета, када запослена жена има закључен уговор о раду на одређено вријеме. У овом случају, ако запосленој жени за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због њега дјетета ради њега или посебне њега дјетета, истекне рок на који је закључен уговор о раду на одређено вријеме, уговор о раду би се продужио до истека коришћења права.

Такође, неопходно је регулисати одредбама Закона о раду Републике Српске да у случају ако послодавац откаже уговор о раду запосленој

жени за вријеме трудноће, породилског одсуства, рада са половином пуног радног времена због његе дјетета или посебне његе дјетета, то рјешење је ништаво ако је на дан доношења решења о отказу уговора о раду послодавцу било познато постојање околности или ако запослена жена у року од 30 дана од дана престанка радног односа обавијести послодавца о постојању околности и о томе достави одговарајућу потврду овлашћеног лекара или другог надлежног органа.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Брајић, Влајко, *Радно право*, пето измијењено издање, Савремена администрација, Београд 1991;
2. Градашчевић-Сијерчић, Јасминка, *Модул 2, Радно законодавство Босне и Херцеговине*, Сарајево 2007;
3. Дедић, Сеад, Градашчевић-Сијерчић, Јасминка, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву – Магистарт, Сарајево 2003;
4. Жепић, Божо, *Радно и социјално право*, друго измијењено и допуњено издање, Сплит 2001;
5. Кличковић, Рајко, „Закон о раду Републике Српске – Искуство у примјени и доградња закона“, *Радни односи у Републици Српској*, Глосаријум, Београд 2006;
6. Кулић, Живко, *Радно право*, Мегатренд универзитет, Београд 2006;
7. Лубарда, Бранко, *Увод у радно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014;
8. Мандић, Млађен, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2009;
9. Радовановић, Драгана, „Посебна заштита за вријеме трудноће и порођаја у светлу Закона о раду,“ *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 2013.

Правни прописи

1. Одлука о ратификацији Европске социјале повеље (ревидирана), *Службени гласник БиХ*, бр. 8/08;
2. Одлука о ратификацији Конвенције о заштити материнства бр. 183, *Службени гласник БиХ*, бр. 8/09;
3. Одлука Савјета министара о начину и поступку остваривања права на накнаду за породилско одсуство у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 58/09;
4. Закон о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 50/08 и 35/09;

5. Правилник о остваривању права на накнаду плате за вријеме привремене неспособности за рад, *Службени гласник РС*, бр. 63/08, 38/10, 61/11, 87/12 и 100/14;
6. Правилник о остваривању права из дјечије заштите, *Службени гласник РС*, бр. 80/05;
7. Закон о платама запослених у јавним службама Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14 ;
8. Закон о платама запослених у органима управе Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14 ;
9. Закон о платама запослених у институцијама правосуђа Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14 ;
10. Закон о платама запослених у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14 ;
11. Закон о платама запослених у области просвјете и културе Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 31/14.
12. Општи колективни уговор, *Службени гласник РС*, бр. 40/10;
13. Универзална декларација о правима човјека од 10.12.1948;
14. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 55/07 – пречишћени текст;
15. Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05;
16. Закон о дјечијој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 4/02, 17/08 и 1/09;
17. Одлука Предсједништва Босне и Херцеговине бр. 01-011-1697-22/08 од 16.7.2008. године о ратификацији Европске социјалне повеље (ревидиране), *Службени гласник БиХ*, бр. 8/08;
18. Закон о заштити на раду, *Службени гласник РС*, бр. 1/08 и 13/10;

Судска пракса и интернет извори

1. Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, у предмету број У 12/09 од 28.10.2010. год., http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=303276;
2. На породилском одсуству и 18 очева, <http://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Na-porodilskom-odsustvu-i-18-oceva-288524.html>;
3. Николина Обрадовић, *Заштита права у Босни и Херцеговини*, http://www.solidar.org/IMG/pdf/mpdl_protection_of_rights_in_bosnia_herzegovina-2.pdf;
4. Породилске накнаде у Босни и Херцеговини, <http://www.nezavisne.com/novosti/drustvo/Najvisa-porodiljska-naknada-6338-КМ-286814.html>;
5. Пресуда Врховног суда Републике Српске број 11 0 У 004428 12 Увп од 26.12.2012. год.
6. Пресуда Окружног суда у Бања Луци број 11 0 У 010371 12 У од 14.03.2014. год;
7. Примери из праксе Европског суда за људска права и европског суда – Случај *Bilka Kaufhaus v. W Weber von Hartz C. 170/84 [1984]* (ЕЦЈ), <https://www.scribd.com/.../Dr-Marijana-Pajvancic-E;>

Gordana Milović

Inspectorate of Republic of Srpska

SPECIAL PROTECTION OF WOMEN AND MATERNITY IN LABOUR
LEGISLATION OF REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

The family is the basic unit of society and is entitled to full economic, social and legal protection. The work on a detailed manner handled provisions of the Labour Law of the Republic of Srpska governing the special protection of women and motherhood. The rights of women in employment and during pregnancy are covered in the paper, as well as rights during maternity leave and after the expiry of maternity leave. Special attention was paid to the work of the compensation pay and protection from termination of employment for women during pregnancy and maternity leave. The author is analyzing the provisions of the Labour Law of the Republic of Srpska pointed incomplete and inadequate legislation. Also, the author has tried to propose de lege specific legal solutions. Given that for a long time preparing a new Labour Law is necessary to regulate special protection against dismissal to a woman during pregnancy, maternity leave and part-time work for women special care or child care.

Key words: *Women; Pregnancy; Maternity leave; Salary compensation.*

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: јун 2015.

Received: June 2015.

Јелена Јелисић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

СИСТЕМИ ОЦЈЕЊИВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

У раду је свеобухватно обрађено оцјењивање државних службеника у Босни и Херцеговини, као важан инструмент потпоре укупном систему управљања људским потенцијалима, почевши од запошљавања и увођења у посао државног службеника, па до обуке, напредовања и награђивања. Аутор даје објашњења појма, врста и основних карактеристика система оцјењивања државних службених лица. Посебна пажња је посвећена посљедицама оцјењивања државних службеника које могу бити, с једне стране, позитивне, а с друге стране, негативне. Аутор закључује да је престанак радног односа државног службеника, у случају да два пута узастопно буде негативно оцијењен, престрога санкција, јер директно угрожава стабилност запослења, као и начело материјално-социјалне сигурности запосленог. Ово поготово из разлога што систем оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине одликује и потенцијална субјективност надређеног у поступку оцјењивања, а то отвара веома широке могућности за разноврсне злоупотребе од стране надређеног који спроводи оцјењивање. У том случају, сматра да је потребно увести неке друге облике стручног оспособљавања државног службеника (разне обуке, курсеве и сл.), као и унаприједити поступак сарадње надређеног и државног службеника, а све с циљем утврђивања и отклањања узрока који доводе до његовог узастопног негативног оцјењивања.

Кључне ријечи: Државни службеник; Оцјењивање; Посљедице оцјењивања; Напредовање; Престанак радног односа.

1. УВОД

Свеобухватна реформа јавне управе с циљем испуњавања услова за чланство у Европској унији, стратешки је интерес Босне и Херцеговине. Један од битних критеријума за успјех реформи осталих сегмената друштва је реформа јавне управе, која подразумијева развој професионалне, политички непристрасне, национално избалансиране, етички стабилне и активне јавне управе, која ће бити поштована и способна пружити дјелотворне услуге и владама и грађанима. Праћење учинка рада државних службеника, може имати значајан ефекат на ниво мотивације и задовољства послом сваког појединца. Разлог лежи у томе, што праћење рада пружа запосленом одређену сатисфакцију да је његов рад предмет нечијег занимања. Са гледишта органа државне управе, најважнији разлози за примјену модела оцјењивања су унапређење професионалног обављања послова и задатака, побољшање укупног квалитета пружених услуга и одговорна и дјелотворна употреба јавног новца.

Оцјењивање је важан инструмент потпоре укупном систему управљања људским потенцијалима, почевши од запошљавања и увођења у посао државног службеника, па до обуке, напредовања и награђивања. Оцјена рада државног службеника, често представља један од најважнијих темеља за напредовање у служби и награђивање. Резултати оцјењивања државних службеника имају значајне правне последице по њихов радноправни статус. Напредовање и награђивање, као посебан облик мотивације, у нераскидивој је вези са претходном оцјеном његовог рада. Стога је оцјењивање и награђивање на темељу резултата рада привукло велику пажњу и уведено је на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини.

Напредовање на раду, један од најзначајнијих мотива запослених током радног вијека, потврда даровитости, стваралачке способности, и израз потврђивања професионалног угледа, води повећању сигурности запослења, бољим примањима (повећању зараде), социјалној промоцији уопште.¹ Незаобилазан је садржај социјалне правде на мјестима рада, која налаже недискриминацију, односно да сви радници/државни службеници имају једнаке шансе и третман при одлучивању о напредовању.

Наиме, развој радног права кретао се у правцу објективизације критеријума и поступка оцјењивања и напредовања, односно умјесто субјективне воље послодавца, долази до потврђивања објективне воље – норми аутономног права (права старјешинства садржана у колективном уговору) или хетерономно-аутономног права (мерит систем утврђен хетерономним

¹ Б. Лубарда, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд 2013, 542.

актима, уз консултовање синдиката државних службеника). Другим ријечима, у општем правном режиму радних односа, оцјењивање и напредовање је на одговарајући начин и у одређеној мјери уређено колективним уговорима, док је у посебном режиму радних односа државних службеника оцјењивање и напредовање уређено прије свега законом или подзаконским општим актом хетерономног права, уз консултовање репрезентативног синдиката државних службеника – мерит систем.²

2. ПОЈАМ И СВРХА ОЦЈЕЊИВАЊА И НАПРЕДОВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Независно од чињенице да ли се ради о радном односу код приватног послодавца, или о државној служби, мало је радних мјеста која не дају никакву могућност за напредовање (тзв. *Blind Alley Job, Dead – end Job, emploi sans aucune possibilité d’advancement*). И кад не постоји могућност напредовања на друго радно мјесто (најчешће са вишом школском стручном спремом), онда постоји могућност напредовања у плати, по већим резултатима рада, по већем искуству. Наиме, нема запослења на којем не би било могуће стицати шира и ужа права од оних која радник има у одређеном моменту. У том погледу могућа су и напредовања и назадовања, као и стагнација.³ У посебном режиму радних односа државних службеника оцјењивање и напредовање уређено је прије свега законом и на закону заснованим подзаконским општим актима хетерономног права, уз консултовање репрезентативног синдиката државних службеника, док је у општем правном режиму радних односа оцјењивање и напредовање на одговарајући начин уређено колективним уговорима о раду, права сениоритета.

Лице које је примљено на рад у државни орган заснива радни однос даном ступања на рад. Овим даном оно преузима обавезе и стиче одређена права. Обавезу рада извршава у оквиру одређеног радног мјеста и по основу тога остварује и одређена права. Међутим, потребно је истаћи да се каријера државног службеника у највећем броју случајева не завршава на оном радном мјесту на којем је започета. Ово због тога што субјективни разлози запосленог, попут жеље за стицањем нових знања и амбиција за напредовањем, и објективни разлози (потребе процеса рада), утичу на кретање запосленог према радним мјестима која обезбјеђују више положаје.

Један од облика редовног кретања запосленог у служби је кретање од нижег ка вишем звању, које се назива напредовање у служби. Тежња

² Б. Лубарда, *Увод у радно право*, Београд 2014, 220–221.

³ Н.Тинтић, *Радно и социјално право*, (II), Народне новине, Загреб 1972, 224.

ка стицању нових звања представља значајан мотивациони фактор у систему организације државних органа. Тежња ка напредовању не само да је фактор мотивације запослених, него је и гарант обезбојења виталности саме организације, тј. њене успјешности у остваривању циљева.⁴ Поред тога, могућност за напредовање, као систем, привлачи амбициозне и способне кадрове који теже да се крећу на више положаје, да напредују и развију своју каријеру. Напредовање службеника представља, у основи, посебан облик награђивања њиховог успјешног и законитог рада. Поред тога, напредовање је у непосредној вези са отвореношћу службеничког система према лицима из других области рада, првенствено приватном сектору, преко институције конкурса.⁵

Оцјењивање је претпоставка за правилно одлучивање о напредовању (или стручном усавршавању) државних службеника, али и метод откривања и отклањања недостатака у раду државних службеника. Оцјењивање се заснива на степену испуњења утврђених радних циљева државног службеника, самосталности, односу према послу, стваралачке способности и иницијативе, као и спремност прилагођавања промјенама.⁶ Што је оцјена повољнија, отвара се могућност бржег напредовања.

Сврха оцјењивања јесте мотивисање државних службеника да константно унапређују своја стручна знања и вјештине како би могли напредовати у каријери и развити свој пуни потенцијал. Циљ оцјењивања није санкционисање или награђивање државног службеника, већ пружање подршке државном службенику да, у сарадњи са својим претпостављеним, боље сагледа своје способности и слабости и досегне максимум свог професионалног развоја.

У многим службеничким системима, оцјењивање се доживљава првенствено као могућност награђивања или санкционисања државног службеника, умјесто његове улоге развоја пуног радног потенцијала као запосленог. Почетни напори на увођењу оцјењивања у Босни и Херцеговини били су такође везани за награђивање највриједнијих појединаца, односно санкционисање оних чији су резултати били испод очекивања. Оног тренутка када су из различитих разлога изостала награђивања, и кад се видјело да се нова процедура може користити за санкционисање „неподобних“ службеника, нестало је и праве мотивације да се оцјењивање и уопште спроводи.

⁴ Б. Шундерић, *Коментар Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закона о радним односима у државним органима, Закона о штрајку*, Београд 2005, 157.

⁵ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд 2013, 170.

⁶ Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11, чл. 5.

Важно је, због тога, радити на промјени свијести сврхе оцјењивања, које првенствено представља алат за професионални развој појединца, а не пуко средство да се државни службеник награди или казни.⁷ Посматрано из угла органа државне управе, најважнији разлози за примјену система оцјењивања су унапређење професионалног обављања послова и задатака, као и побољшање укупног квалитета пружених јавних услуга и одговорна и дјелотворна употреба јавног новца.

Наиме, основни циљ оцјењивања је откривање и отклањање недостатака у раду службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању. С обзиром на сврху оцјењивања, утицај оцјена на статус државног службеника повезан је са другим институтима службеничког права. Оцјене су непосредно повезане са напредовањем, али и са престанком државне службе по сили закона.⁸

Данашња стратегија реформе државне управе у Босни и Херцеговини истиче као један од битних циљева побољшање система развоја и управљања кадровима у државној управи. Ради остварења тог циља предвиђене су активности усмјерене на јачање индивидуалне одговорности државних службеника за остваривање постављених задатака према утврђеним плановима рада, уз прецизније утврђивање радних задатака и обавеза службеника.

3. СИСТЕМИ ОЦЈЕЊИВАЊА И НАПРЕДОВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Традиционално то су системи напредовања службеника, па нису ни примјенљиви у свему у привредним дјелатностима. У сваком случају, могу помоћи при одлуци шта не би требало примјењивати. Познати су:

1) *Систем отвореног напредовања*. Овде напредовање зависи од оцјене способности радника на раду, дакле, о одлуци за то надлежног органа. Обилежје му је велика селективност и стимулативна вриједност, али и неограничена необјективност.⁹ Према томе, у отвореном систему службеник напредује на основу оцјењивања његове способности од стране овлашћеног појединца (руководиоца органа или другог појединца) или неког колегијалног тијела. Поред стручности оцјењују се и квалитет његовог рада, залагање на раду, његове личне и људске особи-

⁷ Б. Стојановић, А. Рабреновић, *Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника*, Фонд за реформу јавне управе, Сарајево 2011, 7.

⁸ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, 168.

⁹ Н. Тинтић, 230.

не као и понашање на раду или у вези са радом.¹⁰ Добре стране овог система јесу у томе што он доприноси бољем радном учинку запосленог и што подстиче на сопствено усавршавање. Такође, код овог система се поставља проблем како обезбједити економичност у оцјењивању као и сигурност у погледу кретања у служби. Овим системом, према неким мишљењима, настојала се обезбједити већа селективност у избору кадрова, са једне стране, и стимулација службеника са друге стране.¹¹

2) *Систем аутоматског напредовања*. Овдје долази до напредовања чим буду испуњени одређени формално објективни критеријуми, као што су нпр. одређени број година проведених на тадашњем радном мјесту, стечени виши степен стручне спреме итд.¹² Дакле, овај систем заснива се на објективним критеријумима као што су: радни стаж, стицање више квалификације и др. Напредовање не зависи од воље овлашћеног појединца или колективног тијела. Присталице аутоматског система напредовања на основу стажа полазе од претпоставке да дуга и успјешна каријера пружа довољну гаранцију за рад службеника на вишем положају. Противници овог система сматрају да ова претпоставка може у пракси да се често покаже погрешном. Ово из разлога што природа посла на нижем радном мјесту није захтјевала радне способности које се захтијевају на вишем радном мјесту.¹³

3) *Систем који представља комбинацију система отвореног напредовања и система аутоматског напредовања*. У поменутом систему од значаја су стручна спрема, залагање и успјеси постигнути на раду, као и године службе проведене на одређеном радном мјесту. То доводи до стимулације радника на већи и бољи учинак на раду; до стимулације на стручно усавршавање, али и до првенства из реда већ запослених у тој радној организацији на напредовање, а тиме и до веће сигурности запослења. То са једне стране доводи до унутрашњих унапређења, што јача кохезивност радне заједнице и олакшава попуњавање слободних радних мјеста, али са друге стране затвара радне заједнице у „приватне групе“, спријечава једнаку доступност свих радних мјеста свима под једнаким условима, онемогућава успјешну селекцију и такмичење. Дакле, није посве у складу са загарантованим правом на рад (бар не под једнаким условима).¹⁴

¹⁰ Традиционални систем се заснива на оцјени способности – компетенција, односно радног учинка: стручност, креативност и самоиницијативност; квалитет и опсег обављених послова; придржавање задатих рокова. Вид. А. Рабреновић, „Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање“, *Правни живот* 11/2009, 517–519.

¹¹ Б. Шундерић, 157.

¹² Н. Тинтић, 230.

¹³ Б. Шундерић, 158.

¹⁴ Н. Тинтић, 230.

Државни службеници улазећи у одређену службу, мијењају у току те службе положај, платни разред итд. Увијек постоји тежња да се у служби напредује са нижег на више радно мјесто, односно у виши платни разред и у више звање. Утолико су службенички системи (као цјеловит скуп логички повезаних категорија, према унапријед утврђеним критеријумима) увијек брижљиво уређивали темеље плаћања службеничког апарата и основе, као и оквире за њихово кретање у служби.¹⁵ Напредовање државних службеника у савременом службеничком праву може да се заснива на концепту каријерног система, за који је карактеристично аутоматско напредовање, и мерит система, са обиљежјем отвореног напредовања.

3.1. Каријерни систем напредовања државних службеника

Једно од битних обиљежја правног положаја државних службеника јесте каријера, односно тежња за стручним усавршавањем и напредовањем. Каријера обухвата све оне послове који се односе на исту врсту дјелатности, исте стручне квалификације, исте стручне испите итд. Каријера обухвата одређене институције у вези са захтјевима за примање у службу, односно за именовање. Каријера се везује за напредовање и попуњавање упражњених радних мјеста, сталност и непокретност службе и са одређеним правима и обавезама, али и са одговорностима и санкцијама у облику престанка радноправног односа. Каријерни систем обухвата више фаза. Оне га воде напријед према унапријед прописаној перспективи. Број тих фаза је различит, али све слиједе једна иза друге, било аутоматски након проведених одређених година на одређеном положају, било у комбинацији са успјесима које је постигао на раду – позитивном оцјеном, а у негативном смислу заустављањем у напредовању због негативне оцјене или дисциплинске санкције.

У каријери се у том погледу уочавају различите фазе: 1) функционизације – између 18 и 26 година живота, у којој таква особа након завршеног школовања заснива приправнички статус; 2) квалификације, у којој се стичу знања, радне навике, вјештина струке, па и ритуализам службе; 3) унапређивања (у раздобљу од три до пет година), најприје кроз прво напредовање, кроз први успон у службеничкој каријери, а затим до највишег нивоа; 4) одговорности, када службеник, најчешће унутрашњим напредовањем, а понекад и јавним конкурсом постиже више унапређење; 5) дирекције, која значи остварење највише аспирације, јер службеник тада добија аутономни ауторитет. Он управља одређеном службом, постаје „шеф“ са већим бројем „потчињених“ чиновника, најчешће шеф одсјека којим он руководи, па и одлучује; 6) привилегија,

¹⁵ *Ibid.*

у којој се фази шефовство манифестује *urbi et orbi* пропраћено признањима и почастима; 7) опструкције, раздобља у којем службеник након највишег успона осјећа да је „доста“, јер је даље ограничен добним лимитом, али је постао и сметња напредовању млађих на она мјеста на којима је он, а која уједно и значи крај његове каријере. То је доб пензионисања, најчешће због испуњених услова за пуну пензију *ope legis*. Када се ради о редовном напредовању, до унапређења долази *medio tempore*.¹⁶ У концепту каријерног система напредовање се заснива на заслугама. Успоставља се на основу закона о државним (полицијским) службеницима, али исто тако се заснива на радном стажу у служби. То је систем у коме долази до готово аутоматског напредовања протеклом одређеног периода у служби. До аутоматског напредовања долази преласком у виши платни разред (под условом да рад службеника задовољава стандарде рада, службеничка мјерила). На примјер, у шведском правном систему, државни службеник (*amanuenspiranter*) почиње своју службу у оквиру 17. платне групе, послѣје осам и по година прелази у 20. групу, послѣје наредне двије године у 23. групу, да би послѣје наредне двије године прешао у 24. платну групу, остајући сво вријеме у истом степену. Напредовање је могуће и преласком у виши степен, али остајући у истој класи. Најзад, напредовање је могуће преласком из ниже у вишу класу.¹⁷

Поступак запошљавања у каријерном систему заснива се на јавном конкурсу,¹⁸ како би се омогућила једнакост кандидата у приступу пословима државне управе, и што је веома битно пријем у радни однос државних службеника заснива се на њиховим вриједностима и заслугама. На овај начин остварује се начело непристрасности као противтежа систему политичког патроната и корупције у постављању државних службених лица. У каријерном систему не узима се у обзир радно искуство стечено ван државне управе, а по правилу се законом одређују и године до којих је могуће примити у државну службу одређено лице. Приликом одређивања посебних услова за пријем у државну службу на одговарајућим радним мјестима захтјева се одређена стручна спрема и знање. Нарочито је важно истаћи да је у каријерном систему систем плаћања стриктно дефинисан. Предност каријерног система у односу на остале системе састоји се у напредовању и развоју каријере, а основно начело напредовања засновано је на заслугама. У теорији службеничког права даје се предност управо систему напредовања на основу заслуга, који обезбјеђује уважавања конкуренције радних спо-

¹⁶ *Ibid.*, 231.

¹⁷ Б. Лубарда, (2013), 548.

¹⁸ Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб 2002, 235.

собности, интереса службе, личних вриједности и резултата рада, што је у функцији законитости рада државне управе, а умањују се ризици од непотизма, кронизма и корупције.¹⁹

3.2. Мерит систем напредовања службеника

За такво напредовање карактеристична су обиљежја система отвореног напредовања. Приближава и покушава уравнотежити супротности између захтјева сигурности и стимулативности. Зближавају се објективна мјерила (године проведене на одређеном положају) и субјективна мјерила (успјеси постигнути на раду) и комбинацијом тих мјерила постоје и елементи аутоматизма, али допуњени оцјеном успјеха постигнутих на раду.²⁰ Ни мерит систем напредовања у већини система службеничких односа није чист, већ је помијешан неким обиљежјима каријерног система напредовања. Он укључује позитивну оцјену за напредовање (односно негативна оцјена у одређеној години зауставља напредовање) и уз редовно напредовање уводи институцију ванредног напредовања. Поред свих услова који су потребни за редовно напредовање, за ванредно напредовање потребно је да је државни службеник одређени број узастопних година службе (у највећем броју случајева три године) био оцијењен изузетно високом оцјеном успјешности на раду.

У америчком праву, на основу Закона о реформи државне управе из 1978. године, с циљем остварења концепта мерит система, који је противтежа систему патроната или „система кварења“, успостављена је Служба за управљање кадровима и Одбор за заштиту мерит система. Начела мерит система се примјењују не само при запошљавању или отпуштању, већ и при напредовању на раду, уз уважавање начела једнаких шанси и поступања. При одлучивању о напредовању, поред оцјене резултата рада, користе се бројни тестови и писмени испити, како би се рангирани кандидати за напредовање у служби.²¹

3.3. Комбинација каријерног система напредовања са мерит системом напредовања

Чим је извршена комбинација компатибилних обиљежја каријерног система напредовања и мерит система напредовања, нужно је постојање могућности унапређивања: 1) у више звање – на виши положај и 2) у виши платни разред у оквиру истог звања. У комбинацији тих система нужно је комбиновати основе, односно критеријуме и услове унапређивања у

¹⁹ И. Борковић, *Службеничко право*, Загреб 1999, 90–96.

²⁰ Н. Тинтић, 232.

²¹ Б. Лубарда, (2013), 549.

више звање. Услови који кумулативно и комбиновано дјелују на таква унапређивања су: а) стицање већег степена стручности; б) утврђено залагање на раду; в) постигнути успјеси на раду; г) одређени број година проведених у одређеном звању. Ипак, у већини службеничких система оставља се надлежном органу да рјешава по слободној оцјени о унапређењу у нека виша звања, чак и онда када постоје испуњени услови за напредовање, док други системи предвиђају право на такво унапређење, односно обавезу органа да таквог службеника унаприједи. Позитивна права разних земаља пружају примјере веома различитих рјешења. То намеће потребу оцјене: основе напредовања, потребе за унапређењем, критеријума напредовања, а нарочито објективно оцјењивање успјешности сваког радника на раду, које му не може бити ускраћено и не може зависити од дискреционе оцјене надлежног органа.²²

4. ПОСТУПАК ОЦЈЕЊИВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Поступак оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине је од великог значаја за обезбјеђивање објективног и упоредивог прегледа резултата рада, способности и компетентности државних службеника. Оцјењивање рада државних службеника у домаћем праву регулисано је Законом о раду у институцијама Босне и Херцеговине,²³ Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине,²⁴ Законом о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине,²⁵ и подзаконским актима, Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине,²⁶ Правилником о оцјењивању рада полицијских службеника,²⁷ те Методологијом за распоређивање запосленог унутар платног разреда,²⁸ коју је донио Савјет министара БиХ.

У институцијама БиХ оцјењује се рад: а) државног службеника; б) државног службеника који пролази период пробног рада; в) запосленог у институцијама БиХ који нема статус државног службеника; г) запосленог у институцијама БиХ који није на пробном раду. Државни службеник је лице постављено управним актом (рјешењем) на радно

²² Н. Тинтић, 232.

²³ *Службени гласник БиХ*, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13.

²⁴ *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12.

²⁵ *Службени гласник БиХ*, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12 и 50/12.

²⁶ *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11.

²⁷ *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11.

²⁸ *Службени гласник БиХ*, бр. 6/12.

мјесто у државној служби (чл. 1, ст. 2 Закона о државној служби у институцијама БиХ). Државни службеник пролази период пробног рада након ступања на дужност. Период пробног рада државног службеника обухвата период увођења у посао и период обављања дужности, и укупно траје 12 мјесеци, осим ако руководиоца институције на основу образложеног захтјева државног службеника не одлучи да му продужи пробни рад за још шест мјесеци. Од правила оцјењивања рада у државној служби прописани су изузеци. Не оцјењују се: а) лица која немају статус државног службеника (нпр., чланови Парламентарне скупштине БиХ, чланови Предсједништва БиХ, министри, замјеници министара, судије Уставног суда БиХ, судије Суда БиХ, чланови Високог судског и тужилачког савјета, гувернер и вицегувернер Централне банке БиХ, као и савјетници напријед наведених лица, итд.).

С обзиром на то да се редовно оцјењивање врши најмање једном у сваких шест мјесеци, не оцјењују се државни службеници који су у једном периоду оцјењивања радили мање од три мјесеца, осим државних службеника који су били на пробном раду. Разлог за овакав став састоји се у томе да државни службеник треба провести на раду одређено вријеме како би се стекли услови да његов рад буде оцијењен. Такође, не оцјењују се ни запослени који су у календарској години радили мање од шест мјесеци (чл. 53.а, ст. 1 Закона о раду у институцијама БиХ). Међутим, Закон предвиђа да се у случају када запослени није радио због оправданог разлога (привремена спријеченост за рад због болести), те због тога не може бити оцијењен, у обзир се узимају резултати његовог рада који је остварио прије његовог оправданог одсуства са посла, а све с циљем да овај изузетак не би био на штету запосленог који је оправдано одсуствовао са рада.

Оцјена рада државног службеника заснива се на резултатима који су постигнути у обављању послова предвиђених описом радном мјеста и циљевима које за период у којем се врши оцјењивање утврди директно надређени (чл. 30, ст. 6 Закона о државној служби у институцијама БиХ). Рад и ангажовање државног службеника оцјењује се на основу сљедећих критеријума који су дефинисани Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ (чл. 5): степен испуњења утврђених радних циљева државног службеника; самосталност у раду; однос према послу; стваралачка способност и иницијатива; однос према другима у обављању послова и задатака и вјештине комуникације испремност прилагођавања промјенама.

Основни стадијуми поступка оцјењивања су сљедећи: 1) Утврђивање радних циљева; 2) Праћење рада државног службеника у току цјелокупног периода оцјењивања. 3) Попуњавање обрасца за оцјењивање.

вање и начин утврђивања оцјене. Оцјена се утврђује као: а) оцјена по критеријуму степена испуњења договорених радних циљева; б) оцјена у односу на све преостале критеријуме оцјењивања. Оцјена по критеријуму степена испуњења утврђених радних циљева нумеричког је типа, и одређује се тако што се испуњење сваког циља оцјењује бројчаном оцјеном од 1 до 4, а потом се израчунава просјечна оцјена за све циљеве и за цијели период оцјењивања. Оцјена у односу на све остале критеријуме оцјењивања израчунава се тако што се државни службеник оцјењује оцјенама од 1 до 4 према сваком преосталом критеријуму дефинисаном чл. 5 Правилника појединачно, а након чега се израчунава просјечна оцјена према свим преосталим критеријумима заједно. Коначна оцјена добија се када се збир просјечне оцјене из тачке а) и просјечне оцјене под тачком б) подијели са бројем два. Државни службеник који не оствари минимално 50 % очекивања не може добити оцјену „задовољава“. Оцјена „не задовољава“ додјељује се државном службенику чији свеукупни радни учинак, који се односи на степен испуњења радних циљева и друге утврђене критеријуме, није био на нивоу минималних захтјева послова и задатака конкретног радног мјеста. Оцјена „задовољава“ додјељује се службенику чији цјелокупан учинак на раду задовољава минимум захтјева послова и задатака радног мјеста које обавља. Оцјена „успјешан“ додјељује се државном службенику чији свеукупни радни учинак у потпуности одговара захтјевима послова и задатака конкретног радног мјеста. Оцјена „нарочито успјешан“ додјељује се државном службенику чији свеукупни радни учинак премашује очекиване захтјеве послова радног мјеста (чл. 17 Правилника). Коначна оцјена изражава се дескриптивно у складу са слиједећом скалом (чл. 18): „не задовољава“ (испод 1,50); „задовољава“ (1,50–2,49); „успјешан“ (2,50–3,49); „нарочито успјешан“ (3,50 и више).

Једно од кључних питања које се поставља у поступку оцјењивања рада државних службеника је како осигурати његову уједначеност и објективност. Поступак оцјењивања у државној управи по својој природи увијек укључује субјективну процјену непосредног руководиоца, који оцјењује, и због тога никад не можемо у потпуности бити сигурни у његову објективност. Резултати послова који се обављају у државној управи ријетко се могу статистички изразити из разлога што се прије свега цијени њихов квалитет, и то отежава објективну процјену рада државног службеника. Органи управе на нивоу Босне и Херцеговине имају различите приступе у оцјењивању што доводи до тога да у неким органима готово сви службеници буду оцјењени највишом оцјеном, док су у другим оцјене доста ниже. Из тог разлога природно се поставља питање конзистентности у оцјењивању.

Посљедице тога су то што велики број државних службеника сматра да оцјењивање није објективно и да у великој мјери зависи од дикретионе воље руководиоца, што додатно отежава успостављање легитимног система оцјењивања. Један од најчешће искоришћених механизма који има за циљ уједначавање оцјењивања у савременим моделима оцјењивања у упоредној пракси, јесте одређивање квота, тј. процента броја државних службеника који могу добити одређену оцјену. Квоте могу бити правно обавезујуће или необавезујуће, у зависности од тога да ли су руководиоци дужни да их дословно примјењују или имају одређени степен флексибилности у њиховом кориштењу. Проблем који се појављује код кориштења обавезујућих квота јесте обавеза руководиоца да неколико или само једног службеника оцијени најнижом или највишом оцјеном. Државни службеници на овакав начин оцјењивања гледају негативно јер лошу оцјену приписују утврђеним квотама, а не свом лошем раду. Због таквих проблема, у већини земаља користе се необавезујуће квоте, које се користе искључиво као оквир за оцјењивање.

Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ, уводе се правно необавезујуће квоте за оцјењивање државних службеника, путем којих се руководиоцима у органима државне управе препоручује да: 1) до 15 % државних службеника оцјене оцјеном „нарочито успјешан“; 2) до 80 % државних службеника оцјене оцјеном „успјешан“ и 3) до 5 % државних службеника оцјене оцјеном „не задовољава“ (чл. 33. Правилника). Важно је нагласити да квота за оцјену „не задовољава“ не значи никако да се руководиоцима препоручује да 5 % државних службеника оцјене том оцјеном, већ да том оцјеном оцијене до 5 % службеника, односно не више од 5 %. У Правилнику није наведена препоручена квота за оцјену „задовољава“, али се препоручује да она буде до 5–10 %. То би било у складу са препоруком Европске комисије, која је својим руководиоцима предложила да око 15 % запослених оцијене оцјеном изнад просјека, док би око 75 % службеника било оцијењено средњом оцјеном, чиме се успоставља равнотежа и уједначеност у систему оцјењивања.

5. ПОСЉЕДИЦЕ ОЦЈЕЊИВАЊА

Посљедице оцјењивања државних службеника могу бити, с једне стране, позитивне (које се могу манифестовати као редовно напредовање у вишу категорију у оквиру радног мјеста – виши платни разред, и више звање, као и ванредно напредовање које долази код државних службеника који покажу изузетне резултате у обављању службе), а с друге стране, негативне (када се службеник премјешта у нижи унутрашњи платни разред као резултат дисциплинске мјере, односно санкције, која у најтежем случају доводи и до престанка радног односа).

Редовно напредовање врши се кроз напредовање у виши платни разред и напредовање у више звање. До напредовања у виши платни разред долази се без промјене радног мјеста у складу са законом којим се уређују плате у државним органима. Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, предвиђа платне разреде и услове за напредовање. Запослени напредује у виши унутрашњи платни разред у сљедећим случајевима: а) када у посљедње двије године у континуитету добија оцјену „нарочито успјешан“; б) када у посљедње четири године у континуитету добија најмање оцјену „успјешан“. Запослени напредује у виши унутрашњи платни разред након стицања једног вишег степена стручних или научних звања из области која потпада под основну дјелатност институције Босне и Херцеговине, под условом да у претходном периоду оцјењивања није добио оцјену „не задовољава“.²⁹

У упоредном службеничком праву законом о државним службеницима уређују се звања у државним органима. Тако, у француском праву прави се разлика између тијела – скупа службеника према посебном пропису (ранији коришћен израз – кадрови), којим се утврђују године службе неопходне за напредовање, а унутар тијела се врши подјела на хијерархијске степене (*grades hiérarchiques*), да би се унутар сваког хијерархијског степена вршило разврставање на класе (*classes*) и редове (*echelons*). Напредовање се јавља у два вида: напредовање у виши ред и напредовање у виши степен. Напредовање у француском каријерном систему је аутоматско, сходно стажу у државној служби. Међутим, до напредовања у виши степен не долази аутоматски, већ на основу оцјене начина обављања службе, по правилу на основу конкурса, односно провјере професионалних способности државног службеника.³⁰

У домаћем позитивном праву, Закон о државној служби у институцијама БиХ предвиђа четири основна звања која се везују за послове радног мјеста: *стручни сарадник*, *виши стручни сарадник*, *стручни савјетник* и *шеф унутрашње организационе јединице*.³¹ У позитивном праву Републике Србије Закон о државним службеницима (2005) предвиђа три основна звања: сарадници – млађи сарадник и сарадник са вишом стручном спремом, савјетници, млађи савјетник, савјетник, самостални савјетник и виши савјетник.³² У црногорском праву до на-

²⁹ Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда, *Службени гласник БиХ*, бр. 6/12, чл. 6.

³⁰ Б. Лубарда, (2013), 547.

³¹ Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12, чл. 7.

³² Ј. Дамјановић, *Приказ Закона о државним службеницима*, у *Систему државних службеника у Републици Србији*, Збирка прописа са коментарима, Београд 2006, 16–17.

предовања долази у више звање или у виши платни разред.³³ До ванредног напредовања долази код државних службеника који покажу изузетне резултате у обављању службе, односно када се њихов рад оцијени највишом оцјеном „нарочито успјешан“. Додатни услов у хрватском праву је да има најмање једну трећину стажа потребног за постизање највишег платног разреда у свом звању.³⁴

У домаћем праву државни службеник који је премјештен на непомредно више радно мјесто јер му је два пута узастопно у периоду од двије године одређена оцјена „нарочито успјешан“, може да буде премјештен на непосредно више радно мјесто и ако не испуњава услове у погледу радног искуства. У погледу напредовања и развоја каријере током службе која подразумијева мобилност (премјештај на различита службеничка мјеста), основно начело је напредовање засновано на заслугама. У теорији службеничког права даје се предност управо систему напредовања на основу заслуга, који обезбјеђује уважавања конкуренције радних способности и интереса службе, личних вриједности и резултата рада што је у функцији законитости рада државне управе, а умањују се ризици од непотизма, кронизма и корупције. Важећи Закон о државној служби у институцијама БиХ, инспирисан начелима мерит система, ближе уређује услове за напредовање који се првенствено везују за оцјену резултата рада државних службеника, радно искуство и потребе државног органа. Притом, разликује се напредовање на више извршилачко радно мјесто, као и напредовање на положај или виши положај. С циљем примјене начела недискриминације, законом је предвиђен поступак попуњавања слободних радних мјеста, како извршилачких, тако и положаја, путем интерног или јавног конкурса уз учешће конкурсне комисије коју именује Агенција за државну службу БиХ.

Најтежа посљедица негативне оцјене је престанак радног односа државног службеника. Позитивно законодавство предвиђа да, уколико државни службеник добије двије узастопне негативне оцјене о раду, његов радни однос престаје. Наиме, Закон о државној служби у институцијама БиХ у чл. 30, ст. 8 нормира да „уколико је оцјена рада негативна, државни службеник, у циљу побољшања ситуације, пролази кроз посебан програм који уз консултације са њим одреди његов директно надређени“. У оквиру обрасца за оцјењивање непосредно надређени предлаже области рада у којим се препоручује стручно оспособљавање и усавршавање државних службеника и сваки приједлог посебно образлаже. Међутим, ако су двије узастопне оцјене рада државног службеника негативне, Агенција за државну службу, по прибављеном

³³ ЗДСНЦГ (2008), чл. 87.

³⁴ Ј. Дамјановић, 230.

мишљењу надлежне институције, разрјешава дужности државног службеника. Уколико су двије узастопне оцјене рада негативне за руководиоце државне службенике, надлежна институција их разрјешава по прибављеном мишљењу Агенције (чл. 30, ст. 9 Закона).

Мишљења смо да је поменуто рјешење престрога санкција, јер директно угрожава стабилност запослења, као и начело материјално-социјалне сигурности запосленог. Ово поготово из разлога што систем оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине одликује и потенцијална субјективност надређеног у поступку оцјењивања, а то отвара веома широке могућности за разноврсне злоупотребе од стране надређеног који спроводи оцјењивање (нпр. политичка неподобност државног службеника, поремећени односи између претпостављеног и државног службеника итд.). У том случају, сматрамо да је потребно увести неке друге облике стручног оспособљавања државног службеника (разне обуке, курсеве и слично), као и унаприједити поступак сарадње надређеног и државног службеника, а све с циљем утврђивања и отклањања узрока који доводе до његовог узастопног негативног оцјењивања.

6. ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА ПОВРИЈЕЂЕНИХ У ПОСТУПКУ ОЦЈЕЊИВАЊА

Наиме, оцјена на коју су дате сагласности у складу са Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ постаје коначна. Јединица институције сачињава коначну оцјену у два примјерка и саопштава је државном службенику уз потпис. Један примјерак оцјене се обавезно одлаже у лични досије државног службеника, а други у архиву. Државни службеник не задржава примјерак оцјене за себе, али има несметан приступ истој у складу са Законом о државној служби. Државни службеник има право да тражи преиспитивање правилности поступка оцјењивања, укључујући и случај када из било којег разлога не буде оцијењен, од Одбора државне службе за жалбе као другостепеног органа у року од осам дана од дана саопштавања коначне оцјене или у року од осам дана од дана истека периода када је требало извршити оцјењивање (чл. 30 Правилника).

Државни службеник на пробном раду има право да против рјешења о разрјешењу у случају незадовољавајуће оцјене рада поднесе жалбу Одбору државне службе за жалбе у року од осам дана од дана пријема рјешења. Одлука Одбора државне службе за жалбе је коначна, али државни службеник има право на вођење управног спора у случају да није задовољан одлуком Одбора. Према томе, државни службеник

може Управном одјељењу Суда Босне и Херцеговине поднијети тужбу против рјешења Одбора по жалби у року од петнаест дана од дана достављања рјешења у складу са Законом о управним споровима БиХ.³⁵

Када су у питању запослени који сматрају да им је послодавац повриједио неко право из радног односа, укључујући и права која се тичу поступка оцјењивања, на располагању им је интерно средство за заштиту повријеђених права, односно захтјев за заштиту права. Послодавац је обавезан ријешити по захтјеву писмено, у року од 30 дана од дана када је захтјев поднесен. Подношење захтјева за заштиту права не спречава запосленог да заштиту повријеђеног права тражи пред Судом БиХ. Запослени има право да поднесе тужбу због повреде права из радног односа и у случају „ћутања“ послодавца, односно када послодавац није одлучио о његовом захтјеву у року од 30 дана од дана када је захтјев поднесен. Застарјелост наступа у року од једне године од дана достављања одлуке којом је повријеђено његово право, односно од дана сазнања за повреду права из радног односа (чл. 83 Закона о раду у институцијама БиХ).³⁶

7. ЗАКЉУЧАК

Један од основних циљева стратегије реформе државне управе у Босни и Херцеговини јесте професионална и независна државна управа заснована на непристрасном одабиру кадрова и објективном праћењу и оцјењивању рада државних службеника. На тај начин, успостављају се јасна правила понашања и однос према послу као предуслов за утврђивање механизма мотивације и награђивања, укључујући и напредовање у каријери, као и изградњу одговарајућег стимулативног система зарада. Каријерни систем, уведен у Босни и Херцеговини, обезбјеђује прелазак са једног на друго радно мјесто у оквиру система државне управе, прераспоређивање са једног на друго радно мјесто, напредовање државних службеника, али и мјере према оним државним службеницима који не показују одговарајуће резултате у раду.

Посљедице оцјењивања државних службеника могу бити, како смо видјели, с једне стране, позитивне а с друге стране, негативне. Најтежа посљедица негативне оцјене је престанак радног односа државног службеника, односно уколико државни службеник добије двије узастопне негативне оцјене о раду. Мишљења смо да је поменуто рјешење престога санкција, јер директно угрожава стабилност запослења, као и начело материјално-социјалне сигурности запосленог. Ово поготово

³⁵ *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10.

³⁶ *Службени гласник БиХ*, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13.

из разлога што систем оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине одликује и потенцијална субјективност надређеног у поступку оцјењивања, а то отвара веома широке могућности за разноврсне злоупотребе од стране надређеног који спроводи оцјењивање (нпр. политичка неподобност државног службеника, поремећени односи између претпостављеног и државног службеника итд.). У том случају, сматрамо да је потребно увести неке друге облике стручног оспособљавања државног службеника (разне обуке, курсеве и слично), као и унаприједити поступак сарадње надређеног и државног службеника, а све с циљем утврђивања и отклањања узрока који доводе до његовог узастопног негативног оцјењивања.

Досадашња искуства у домаћем и упоредном праву показују да успостављање дјелотворног система оцјењивања рада државних службеника није нимало једноставно ни лако. Да би систем оцјењивања био успјешан, неопходно је не само унаприједити прописе који се односе на поступак оцјењивања, него и провести поступак на одговарајући начин, уз истовремено вршење корјених промјена у постојећем систему управљања државне службе у БиХ. Приоритет мора бити транспарентност у раду и међусобном уважавању дијалога између службеника и руководиоца насупрот схватању оцјењивања као санкције за лош рад и услова за прекид радног односа. У овом тренутку институције БиХ још увијек трагају за правом сврхом оцјене рада државних службеника и боре се са формалистичким приступом овом процесу. И, на крају, као и за многе друге квалитативне промјене, које као предуслов имају промјену свјести појединца, и за ову је потребно имати доста упорности и стрпљења што су и кључни елементи за даљи развој и унапређење система државне управе у Босни и Херцеговини.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Борковић, Иво, *Службеничко право*, Загреб 1999;
2. Влатковић, Милан, Брковић, Радоје, Урдаревић, Бојан, *Службеничко право*, Београд 2013;
3. Дамјановић, Јасмина, *Приказ Закона о државним службеницима, у Систему државних службеника у Републици Србији*, Збирка прописа са коментарима, Београд 2006;
4. Лубарда, Бранко, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд 2013;
5. Лубарда, Бранко, *Увод у радно право*, Београд 2014;
6. Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Загреб 2002;

7. Рабреновић, Александра, „Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање“, *Правни живот* 11/2009;
8. Стојановић, Блаженка, Рабреновић, Александра, *Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника*, Фонд за реформу јавне управе, Сарајево 2011;
9. Тинтић, Никола, *Радно и социјално право*, (II), Народне новине, Загреб 1972;
10. Шундерић, Боривоје, *Коментар Закона о радним односима у државним органима*, Београд 2005.

Правни прописи

1. Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12;
2. Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12 и 50/12;
3. Закон о раду у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13;
4. Закон о управним споровима БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10;
5. Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11;
6. Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда, *Службени гласник БиХ*, бр. 6/12.

Jelena Jelisić

Faculty of Law, University of East Sarajevo

PUBLIC AUTHORITY EMPLOYEES ASSESSMENT SYSTEMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The paper deals with evaluation of civil servants in Bosnia and Herzegovina. The author gives an explanation of the term, type and basic characteristics of the evaluation system of civil servants. Special attention was paid to the consequences of evaluation of civil servants that may be, on the one hand, positive, and on the other hand, negative. The author concludes that the termination of employment of civil servants, in the case of two consecutive negative assessments, is too strict sanction, because it directly

threatens the stability of employment and the principle of socio-economic security of the employee. This is emphasized by the fact that evaluation system in Bosnia and Herzegovina institutions has a potential element of subjectivnes of the superior, when it comes to assesment process, which could lead to various abuses. In those cases, the author believes that there should be some other forms of vocational training or courses, and that cooperation between the employees and the superiors should be improved as to indentify and eliminate causes of succesive negative assesment mark.

Key words: *A civil servant; The evaluation; Consequences of assessment; The progress; Termination of employment.*

In memoriam
Проф. др Драган Пантић
(1954–2015)

Проф. др Драган Пантић је рођен 1954. године у Љубљани гдје је службовао његов отац Данило. Љубав према завичају његових родитеља, Данила и Даре, убрзо их је довела у Мостар, на рад. Драган је тако одрастао на Луци у Мостару у друштву својих вршњака и комшија, посјећујући Мало Поље, постојбину његових предака.

У Мостару завршава основну школу и гимназију, а потом и Правни факултет у Мостару. У току школовања био је одличан ученик и студент.

Вриједан и марљив у току школовања постаје пажљив и добар колега и пријатељ.

Завршетком Правног факултета у Мостару 1977. године запошљава се као асистент приправник на Правном факултету у Мостару, а од децембра 1978. године као асистент.

Одговорно и савјесно извршавајући своје радне обавезе, Драган се даље оспособљава у струци. Магистрира на Правном факултету у Београду 1981. године, а затим и докторира на Правном факултету у Београду 1988. године.

На Правном факултету у Мостару биран је у звање доцента 1983. и ванредног професора 1991. године. Наставу изводи на Општој историји државе и права, у почетку као асистент, а касније и као професор све до почетка 1992. године.

Напуштајући Мостар запошљава се на Правни факултет у Подгорици 1992. године, а касније (1995) и на Правни факултет у Приштини, гдје изводи наставу из историјскоправних предмета.

На Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву проф. др Драган Пантић ради од 2004. године, у звању ванредног професора на ужој научној области Историја државе и права, гдје наставу изводи из предмета Национална правна историја и Општа правна историја.

Обављао је функцију декана Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву 2006. године. Био је члан Организационих одбора више научних скупова и био је члан уређивачких одбора више научних часописа и удружења историчара у БиХ, а био је члан и удружења правника Републике Српске и Републике Србије. Од 2007. године изводи наставу на Департаману правних наука Државног Универзитета у Новом Пазару у континуитету до смрти.

Проф. др Драган Пантић обављао је наставу на основним и мастер студијама на више правних факултета у окружењу (Бања Лука, Источно Сарајево, Нови Пазар, Травник, Зеница).

Објавио је двије монографије и четири уџбеника, те преко 60 стручних и научних радова.

Његове најпознатије књиге су:

1. *Питање унификације породичног, насљедног и задружног права у Краљевини Југославији (СХС)*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2006. године;
2. *Српска Православна црква у Краљевини Југославији 1924–1941. с обзиром на правни положај, политичку улогу и међувјерске односе*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2006. године;
3. *Опита правна историја – цивилизације, правни системи и кодификације*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, Источно Сарајево 2001. године и каснија издања;
4. *Компаративна историја државе и права*, Универзитет Аперсион, Бања Лука 2007. године.

Проф. др Драган Пантић је био на челу одабране групе научника, теоретичара и педагога историје државе и права у Босни и Херцеговини. У релативно кратком животном вијеку оставио је неизбрисиви траг, испуњен бројним искушењима које је снагом своје личности успијевао превазићи.

Драгану је завичај био не само инспирација него и путоказ свих животних планова и успјеха.

Уз Драгана се могло штошта научити, одавао је човјека високог образовања који је у контексту, а не издвојено посматрао чињенице, чак и оне везане за судбине појединих личности или простора.

Проф. др Драган Пантић је преминуо 5. јануара 2015. у Београду, а сахрањен у Малом Пољу код Мостара.

Проф. др Миле Рачић
Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

СУДСКА ПРАКСА

УДК/UDC 340.142:347.77/.78(497.6)
347.77/.78(497.6)
347.9(497.6)
342.744(497.6)
342.737(497.6)
DOI: 10.7251/GPFIS1501130C

Припремио: Димитрије Теранић

СУДСКА ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

АУТОРСКО ПРАВО

Одбија се захтјев тридесет осам (38) посланика Народне скупштине Републике Српске за оцјену уставности одредаба члана 4. ст. 2. и 3, члана 5, члана 6. став 3, члана 9. став 1, члана 10, члана 11. став 1. тачка д), члана 17, члана 18. став 1. и члана 21. став 1. Закона о колективном остваривању ауторског и сродних права („Службени гласник БиХ” број 63/10). Утврђује се да су одредбе члана 4. ст. 2. и 3, члана 5, члана 6. став 3, члана 9. став 1, члана 10, члана 11. став 1. тачка д), члана 17, члана 18. став 1. и члана 21. став 1. Закона о колективном остваривању ауторског и сродних права („Службени гласник БиХ” број 63/10) у складу с чланом II/3.и) и к) и чланом II/4. Устава Босне и Херцеговине. Одбацује се захтјев тридесет осам (38) посланика Народне скупштине Републике Српске за оцјену законитости чл. 4, 5. и 6. Закона о колективном остваривању ауторског и сродних права („Службени гласник БиХ” број 63/10) у односу на Закон о ауторском и сродним правима („Службени гласник 100 Билтен Уставног суда Босне и Херцеговине, 2015. година БиХ” број 63/10) и члан 10. Закона о облигационим односима („Службени лист СФРЈ” бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89, „Службене новине РБиХ” бр. 2/92, 13/93, 13/94, „Службене новине ФБиХ” бр. 29/03 и 42/11 и „Службени гласник Републике Српске” бр. 17/93, 3/96, 39/03 и 74/04), због ненадлежности Уставног суда за одлучивање.

Димитрије Теранић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, dimitrijeceranic@yahoo.com.

Из образложења:

Законом прописано обавезно колективно остваривање неких ауторских права у вези је управо са ауторовим правом на накнаду за искориштавање његовог дјела. Циљ таквог рјешења у различитим законодавствима је исти: да се у случајевима када би ауторима било веома тешко, па чак и немогуће остварити своја права индивидуално, осигура најповољнији и најефикаснији начин да своје право на накнаду ипак остваре. То је нарочито важно када аутор није титулар искључивог имовинског права, већ само права на накнаду, дакле када аутор нема могућност да изричито допусти или забрани одређене видове искориштавања свог дјела, већ га корисник може искориштавати на основу законске лиценце, а обавезан је аутору платити накнаду. Наиме, у таквим случајевима аутор нема увид у круг лица која се користе таквим законским овлашћењем, практично нема ни могућност да самостално утврди ко све искориштава његово дјело, па у недостатку уговора са сваким могућим корисником често остаје ненамирен. Колективне организације, с друге стране, имају више средстава и техничких могућности да контролирају такву употребу дјела, идентифицирају кориснике и исходе закључење уговора о накнади и њену наплату. Важно је уочити да за разлику од заступника аутора код индивидуалног остваривања права колективна организација наступа у своје име, али за рачун аутора.

Уставни суд понавља да постоји законска претпоставка да је колективна организација, унутар врсте права и врсте дјела за које је специјализирана, овлаштена дјеловати за рачун свих аутора. Али, како је већ речено, будући да се ради о правима која се, ипак, могу и индивидуално остваривати, таква претпоставка престаје да важи и да производи правно дјеловање од момента када аутор изричито обавијести одговарајућу колективну организацију да неће своја права остваривати путем ње и на колективан начин (члан 18. став 2. оспореног Закона). С друге стране, одредбом члана 16. оспореног Закона прописано је да су чланови колективне организације само они аутори који су јој уговором повјерили остваривање својих права, а чланом 21. став 1. да се остварени приходи расподјељују само оним ауторима који су склопили такав уговор у складу с годишњим планом који усвоји скупштина колективне организације и у складу с усвојеним правилима о расподјели. Дакле, да би учествовали у расподјели накнада које прикупи колективна организација, постоји имплицитан захтјев да аутори морају бити чланови те организације, односно да с њом закључе уговор.

(Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, број У 18/14 од 9. јула 2015. године)

ПРАВО НА „СУЂЕЊЕ У РАЗУМНОМ РОКУ“

Утврђује се повреда права на правично суђење из члана II/3.е) Устава Босне и Херцеговине и члана 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Укида се Рјешење Врховног суда Републике Српске број 95 0 П 032853 14 Рев од 12. фебруара 2015. године. Предмет се враћа Врховном суду Републике Српске, који је дужан да по хитном поступку донесе нову одлуку, у складу са чланом II/3.е) Устава Босне и Херцеговине и чланом 6. став 1. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода. Налаже се Влади Републике Српске да, у складу са чланом 74. Правила Уставног суда Босне и Херцеговине, Г.Ö., у року од три мјесеца од достављања ове одлуке, исплати износ од 10.000,00 КМ на име накнаде нематеријалне штете због одвојеног живота од сина за вријеме поступка по захтјеву за дјететов повратак уз обавезу да, након истека овог рока, плати Г.Ö. законску затезну камату на евентуално неисплаћени износ или дио износа накнаде одређене овом одлуком.

Из образложења:

Уставни суд ће испитати да ли је у конкретном случају дошло до произвољне примјене релевантних одредаба Конвенције, као и домаћег закона. Наиме, Уставни суд примјећује да је Основни суд јасно навео да се поступак ради враћања дјетета у конкретном случају води према одредбама Конвенције. Уставни суд мора примијетити да се у конкретном случају, заиста, ради о ситуацији када домаћи судови одлуку о враћању дјетета доносе примјеном одредаба Конвенције. Даље, Уставни суд подсјећа да је у Босни и Херцеговини ратификацијом наведене конвенције она постала саставни дио домаћег правног система, без доношења даљњих аката о њеном провођењу, дакле, директно се примјењује као дио националног законодавства. С тим у вези је изузетно важно схватити саму суштину Конвенције. Имајући у виду Правила *Pérez Vera*, којима се истичу правила и дају упутства у примјени Конвенције, произлази да је дух Конвенције да се спријечи отмица дјете, односно да се спријечи „легализација” отмица, које се врши путем хитног поступања и путем налога да се дијете врати у мјесто свог посљедњег (сталног) боравишта, односно да се врати у претходно стање, тј. у стање прије отмице, како би се спријечио негативан утјецај отмице на дијете. Међутим, *ratio* Конвенције, поред борбе против отмица дјете, јесте заштита дјете и њихових основних интереса. Стога, у интересу дјетета постоје и изузеци предвиђени чланом 13. Конвенције (и другим члановима) који садрже изузетке од опћег правила повратка дјетета у мјесто боравка прије отмице.

Уставни суд примјећује да од правила обавезног и хитног повратка отетог дјетета постоје изузеци који оправдавају одлуку којом се одбија повратак дјетета. Такође, Уставни суд подсјећа на праксу Европског суда, који је у сличним предметима, који су укључивали и примјену одредаба Конвенције, закључио да суд државе којој је упућен захтјев ради повратка дјетета мора истински узети у обзир факторе који могу представљати изузетак од налагања хитног повратка (у смислу чл. 12, 13. и 20. Конвенције), нарочито ако их је изнијела једна од страна у поступку, конкретно страна која се противи враћању дјетета. Такође, Европски суд је истакао да суд државе којој је упућен захтјев ради повратка дјетета мора донијети одлуку која је довољно образложена. Имајући у виду примјену Конвенције, то значи да лице које се противи повратку дјетета мора предочити довољно доказа којима ће поткријепити наводе о постојању опасности, а нарочито „озбиљне” опасности у смислу члана 13.б) Конвенције. При томе „озбиљна опасност” не обухвата само физичку опасност или психолошку трауму већ и неповољан положај (или „неподношљиву ситуацију”, термин који је користио и Европски суд), али не обухвата све неугодности које су нужно везане за повратак дјетета, већ се тиче само ситуација које надилазе оно што би дијете могло разумно поднијети (види, Европски суд, пресуда Х против Латвије).

(Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, број АП 2784/15 од 14. октобра 2015. године)

ПРАВО НА ОБРАЗОВАЊЕ

Одбија се као неоснован захтјев Жељка Комшића, предсједавајућег Предсједништва БиХ у вријеме подношења захтјева, за оцјену уставности Закона о основном образовању и васпитању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” бр. 74/08 и 71/09), Закона о средњем образовању и васпитању Републике Српске („Службени гласник Републике Српске” бр. 74/08, 106/09 и 104/11), закона о основном образовању и васпитању и закона о средњем образовању и васпитању свих десет кантона у Федерацији Босне и Херцеговине (Унско-сански кантон, Посавски кантон, Тузлански кантон, Зеничко-добојски кантон, Босанскоподрињски кантон, Средњобосански кантон, Херцеговачко-неретвански кантон, Западнохерцеговачки кантон, Кантон Сарајево и Кантон 10).

Из образложења:

Уставни суд подсјећа и на то да право на образовање, на начин како је то утврђено у првој реченици члана 2 Протокола број 1, свима под

јурисдикцијом уговорних странака гарантује право приступа образовним установама које у датом тренутку постоје, али такав приступ представља само дио права на образовање. Да би то право било дјелотворно, уз то је, *inter alia*, потребно да појединац-корисник има могућност да убире користи од образовања које је похађао, то јест да има право да му се, у складу с правилима која су на снази у свакој држави и у одговарајућем облику, службено признају студији које је завршио (види, Европски суд, Оршуш и др. против Хрватске, пресуда од 16. марта 2010. године, став 146; Белгијски језички случај, пресуда од 23. јула 1968. године, стр. 30-32; *Kjeldsen, Busk Madsen и Pedersen* против Холандије, 7. децембар 1976. године, став 52; и *Leyla Şahin* против Турске, број 44774/98, став 152, ЕCHR 2005-XI).

Право на образовање које гарантује прва реченица члана 2 Протокола број 1 по самој својој природи захтијева да га уређује држава, али се тиме никада не смије повриједити суштина права, нити смије да буде у супротности с другим правима предвиђеним у Европској конвенцији или њеним протоколима (види, Европски суд, Белгијски језички случај, претходно цитирано, стр. 32, став 5). У односу на његову другу реченицу, Европски суд је у својој пресуди *Campell и Cosans* против Уједињеног Краљевства објаснио ријечи „филозофска убјеђења” у смислу друге реченице члана 2. Наиме, у свом уобичајеном значењу ријеч „убјеђења” није сама по себи синоним ријечи „мишљења” и „идеје” како су оне употријебљене у члану 10 Европске конвенције којим се гарантује слобода изражавања. Она је сличнија појму „вјеровања” (у француској верзији текста *convictios*) који се јавља у члану 9 којим се гарантује слобода мисли, савјести и вјероисповијести и означава гледишта која у извјесном степену могу бити убједљива, озбиљна, досљедна и важна (види, Европски суд, *Campell и Cosans* против Уједињеног Краљевства, пресуда од 25. фебруара 1982. године, Серија А, број 48, стр. 16, став 36).

Такође, Европски суд је навео да ријеч „филозофски” није могуће исцрпно дефинисати, те да је неопходно уложити мало труда да би се дошло до његовог прецизног значења. Европски суд је навео да, имајући у виду Европску конвенцију као цјелину, укључујући и члан 17, израз „филозофска убјеђења” у овом случају означава, према мишљењу Европског суда, таква убјеђења која завређују да се поштују у демократском друштву (види, Европски суд, *Young, James и Webster* против Уједињеног Краљевства, пресуда од 13. августа 1981. године, Серија А, број 44, стр. 25, став 63) и која нису у нескладу с људским достојанством. Сем тога, та убјеђења не смију бити у супротности с правом дјетета на образовање, чему је посвећен читав члан 2 у ком

доминира прва реченица. Даље, према пракси Европског суда, члан 2 обухвата све функције државе које се тичу образовања и наставе, не дозвољава да се прави разлика између вјерске наставе и других предмета. Он прописује да држава мора да поштује убјеђења родитеља, и вјерска и филозофска, у цјелокупном програму државног образовања.

(Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, број АП 26/13 од 26. марта 2014. године)

ПРАВО НА СЛОБОДУ КРЕТАЊА И ПРЕБИВАЛИШТА

Одбија се као неоснован захтјев једне четвртине делегата Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за оцјену уставности одредбе члана 2 у дијелу којим се мијења члан 8 ст. 2, 3, 4, 5 и 6 и члана 3 у дијелу којим се мијења члан 8а. став 1 Закона о измјенама и допунама Закона о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине” број 58/15). Утврђује се да су одредбе члана 2 у дијелу којим се мијења члан 8 ст. 2, 3, 4, 5 и 6 и члана 3 у дијелу којим се мијења члан 8а. став 1 Закона о измјенама и допунама Закона о пребивалишту и боравишту држављана Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине” број 58/15) у складу са чланом II/3м), II/4 и II/5 Устава Босне и Херцеговине.

Из образложења:

Уставни суд наглашава важност права на пријаву пребивалишта као правног основа за остваривање бројних других права држављана БиХ у мјестима пребивалишта, почев од активног и пасивног бирачког права, права на запошљавање, здравствену заштиту, добивање донација за обнову порушене имовине итд. Уставни суд прихвата образложење које је дато уз Приједлог закона о измјенама и допунама приликом његовог упућивања у парламентарну процедуру да се у конкретном случају ради о побољшању текста основног закона и прецизирању услова за пријављивање и одјављивање пребивалишта и боравишта с циљем спречавања злоупотреба ових института. Анализирајући оспорене одредбе, посебно са аспекта разлога који су наведени у захтјеву, Уставни суд не може да утврди да се њима на било који начин мијењају постојећа законска рјешења која се односе на слободу кретања и пребивалишта расељених лица и повратника, нити оне имају икакве негативне импликације у односу на уставно право на повратак избјеглица и расељених лица у мјеста у којим су живјели прије рата сходно члану II/5 Устава БиХ. Такође, Уставни суд сматра да су неосновани наводи подносиоца захтјева о супротстављености оспорених одредаба Поглављу IV

ЗПБ којим је прописана олакшана пријава пребивалишта повратника и расељених лица (уз идентификациони докуменат и докуменат којим доказује своје пребивалиште прије сукоба) у ситуацији када повратници који су пријавили своје пребивалиште сходно Поглављу IV, заједно са свим осталим држављанима са евидентираним пребивалиштем, подлијежу контроли евидентираниог пребивалишта. При томе Уставни суд запажа да је законодавац, прописујући доказе који могу бити ваљан правни основ за пријаву пребивалишта, прописао широк спектар доказа за које Уставни суд сматра да су разумни и објективни. Осим тога, законодавац је чланом 8а. ст. 2 и 3 Закона о измјенама и допунама прописао и одређене олакшице за држављане са евидентираним пребивалиштем приликом контроле да ли су испуњени услови за пријаву. При томе Уставни суд истиче да је чланом 1 став 3 ЗПБ прописано „да се ниједна одредба тог закона не смије тумачити тако да ограничава право држављана на слободан избор мјеста пребивалишта”. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да оспореним одредбама није стављен претјеран терет на повратнике који су пријавили своја пребивалишта прије сукоба уз олакшану пријаву а који подлијежу контроли свих евидентираних пребивалишта у односу на јавни интерес који се огледа у обезбјеђењу тачних и истинитих евиденција о пријављеним пребивалиштима и у потреби да се унаприједи систем личних докумената.

Подносилац захтјева сматра да су оспореним одредбама повријеђена права повратника на забрану дискриминације у вези са правом на слободу кретања и пребивалишта из члана II/3м) Устава БиХ и правом избјеглица и расељених лица да се слободно врате у своје домове из члана II/5 Устава БиХ. При томе подносилац захтјева истиче да су оспореним одредбама повријеђена права Бошњака и Хрвата који желе да се врате на просторе Републике Српске одакле су у вријеме ратног сукоба протјерани због своје етничке припадности. У вези с наведеним, Уставни суд запажа да је у претходним ставовима ове одлуке утврдио да оспореним одредбама нису повријеђена права повратника на слободу кретања и пребивалишта. У односу на наводе подносиоца захтјева да су примјеном оспорених одредаба повратници бошњачке и хрватске националности у РС дискриминисани у вези са својим правом на слободан повратак у своје домове, Уставни суд је већ навео да не може да утврди да се оспореним одредбама ни на који начин мијењају постојећа законска рјешења која се односе на повратак избјеглица и расељених лица и њихове имовине. Уставни суд запажа да подносилац захтјева није понудио аргументе којима би оправдао своје наводе о томе да су примјеном оспорених одредаба повратници бошњачке и хрватске националности различито третирани у односу на друге др-

жављане на које се, такође, односе оспорене одредбе. С тим у вези, Уставни суд наглашава да је чланом 1 став 2 ЗПБ прописано „да се све одредбе тог закона односе једнако на све држављане, осим ако није друкчије предвиђено у посебним одредбама у Поглављу IV тог закона”.

*(Одлука Уставног суда Босне и Херцеговине, број У 5/15
од 26. новембра 2015. године)*

ХРОНИКА ДОГАЂАЈА

УДК/UDC 378.6:34(497.6)“2015“
DOI: 10.7251/GPFIS1501138H

ХРОНИКА ДОГАЂАЈА / *CHRONICLE OF EVENTS*

ХРОНИКА ДОГАЂАЈА 2015. ГОДИНЕ НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ УНИВЕРЗИТЕТА У ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ

КОМЕМОРАЦИЈА ПОВОДОМ СМРТИ ПРОФ. ДР ДРАГАНА ПАНТИЋА

Јануар 2015.

Комеморација поводом смрти проф. др Драгана Пантића одржана је на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву дана 16.1.2015. године у 12.00 часова.

Комеморацији су, поред родбине преминулог професора, присуствовали декан Правног факултета, проф. др Радомир В. Лукић, про ректори Универзитета у Источном Сарајеву, проф. др Дејан Бокоњић и проф. мр Сандра Ивановић, деканица Правног факултета Свеучилишта у Мостару, проф. др Весна Казацић, начелник Општине Пале, Миодраг Ковачевић, наставници, сарадници, административно особље и бројни студената Правног факултета.

Након минута ћутања у знак одавања поште преминулом проф. др Драгану Пантићу, ријечи жаљења и сјећања на проф. др Драгана Пантића упутио је окупљенима декан Правног факултета, проф. др Радомир В. Лукић. Након тога, вишедеценијски пријатељ и колега проф. др Драгана Пантића, проф. др Миле Рачић, говорио је о животу и дјелу проф. др Драгана Пантића.

Проф. др Миле Рачић није могао сакрити потресеност прераном смрћу проф. др Драгана Пантића, док је казивао о његовом лику и дјелу, заједничким тешкоћама и животном путу, на коме га је дуго мучила упорна и тешка болест којој је он стоички одолијевао не оптерећујући тиме своју околину.

Проф. др Драган Пантић преминуо је 4. јануара. Испраћај испред Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву и сахрана у Малом Пољу код Мостара одржани су 10. јануара 2015. године.

ОБИЉЕЖЕНИ КРСНА СЛАВА И ДАН ФАКУЛТЕТА

Октобар 2015.

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву у суботу 31. октобра 2015. године је на Палама обиљежио Дан и крсну славу – Светог Петра Цетињског. Декан Правног факултета проф. др Радомир В. Лукић рекао је да ова високошколска установа наставља традицију Правног факултета Универзитета у Сарајеву, који је основан 1946. године.

„Сљедеће године обиљежићемо 70 година рада ове установе и то ће бити прилика да на један велики, озбиљан и систематичан начин повучемо црту и видимо шта смо све урадили за цијелих 70 година и за ове 22 године обнављања рада на подручју Републике Српске“, изјавио је новинарима Лукић.

Он је навео да је ово промоција деветнаесте генерације студената послјије обнове рада факултета 1994. године, те да се данас промовише девет магистара правних наука, седам магистара права и 83 дипломирана правника.

„Можемо да будемо задовољни због тога што је факултет на путу да побољша своје кадровске потребе и наш педагошки и научни потенцијал“, нагласио је декан Лукић. Професор Лукић је поручио да су студенти који завршавају овај факултет, а то су данашњи дипломанти, снабђевени заиста потребним знањем које пружа ова установа.

Предсједник Академије наука и умјетности Републике Српске проф. др Рајко Кузмановић, који је и кум славе, рекао је да се овај факултет убраја у веома напредне и одличне факултете јер задовољава све три димензије које треба да има школска установа – образовну, васпитну и научну.

Након вјерског обреда и ломљења славског колача, одржана је свечана академија у амфитеатру Економског факултета на којој су додијелене дипломе свршеним студентима првог и другог циклуса, магистрима права и магистрима правних наука.

Обиљежавању Крсне славе и Дана факултета присуствовале су бројне званице из политичког живота и представници факултета и Универзитета у Источном Сарајеву.

ОДРЖАН НАУЧНИ СКУП „ДВАДЕСЕТ ГОДИНА ДЕЈТОНСКОГ МИРОВОНОГ СПОРАЗУМА“

Октобар 2015.

На Правном факултету је, поводом обиљежавања Дана факултета и двадесете годишњице потписивања Дејтонског мировног споразума, одржан научни скуп „Двадесет година Дејтонског мировног споразума“.

На скупу је своје реферате изложило 60 угледних универзитетских професора из пет држава региона: Босне и Херцеговине, Србије, Хрватске, Црне Горе и Македоније. Рад се одвијао у четири секције: Уставни систем Босне и Херцеговине, Јавноправне дилеме, Актуелна питања грђанског права у региону и Реформа кривичног законодавства у региону. Ово је био шести научни скуп који Правни факултет организује поводом Дана факултета. На првом научном скупу, одржаном овим поводом 2010. године, учествовала су 22 референта, да бисмо ове године скоро утростручили тај број. Радује чињеница да су у раду скупа учествовали угледни научни радници, који су анализирали различите актуелне теме. На скупу су, у академској и толерантној атмосфери, изнесена не само различита већ и супротна гледишта о појединим темама, што је отворило простор за плодну дискусију. Рад скупа окончан је усвајањем закључака сваке секције.

На крају рада скупа, проф. др Радомир В. Лукић, декан Правног факултета, и проф. др Горан Марковић, продекан за научно-истраживачки рад, представили су Зборник радова *Public Law in Bosnia and Herzegovina: Trends and Challenges*, чији издавачи су Универзитет у Источном Сарајеву и Европска организација за јавно право (European Public Law Organization – EPLO). Уредник Зборника је проф. др Горан Марковић, а у њему је 13 аутора, како са нашег тако и са других правних факултета, европској академској заједници представило јавноправни систем Босне и Херцеговине.

Научни одбор скупа чинили су: проф. др Миленко Крећа, председник, Правни факултет Универзитета у Београду; проф. др Оливер Антић, Правни факултет Универзитета у Београду; проф. др Зоран Стојановић, Правни факултет Универзитета у Београду; проф. др Ранка Рачић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву; проф. др Дијана Марковић-Бајаловић, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву; проф. др Драган Боланча, Правни факултет Свеучилишта у Сплиту; проф. др Борче Давитковски, Правни факултет „Јустинијан први“ Универзитета „Св. Ћирило и Методије“ у Скопљу; проф. др Ранко Мујовић, Правни факултет Универзитета Црне Горе у Подгорици; проф. др Спиридон Флогаитис, председник Европске организације за јавно право (Атина); др Јелена Гускова, члан Руске академије наука и Српске академије наука и уметности (Москва).

Организациони одбор научног скупа чинили су: проф. др Радомир В. Лукић, председник, декан Правног факултета; проф. др Станка Стјепановић; доц. др Горан Марковић, продекан за научно-истраживачки рад; доц. др Младенка Говедарица; виши асистент Димитрије Теранић, мр; виши асистент мр Радислав Лале; виши асистент Сања Тепавчевић, мр; виши асистент Ђорђе Мариловић, мр.

ОБЈАВЉЕН ЗБОРНИК РАДОВА *PUBLIC LAW IN BOSNIA AND HERZEGOVINA: TRENDS AND CHALLENGES*

Мај 2015.

У издању Универзитета у Источном Сарајеву и Европске организације за јавно право (European Public Law Organization – EPLO) штампан је Зборник радова *Public Law in Bosnia and Herzegovina: Trends and Challenges*. Зборник је плод успјешне сарадње коју двије институције остварују од 2012. године. У Зборнику су објављени радови професора и асистената Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву и других правних факултета из земље, а у њима су обрађене различите теме из уставног права, управног права и радног права.

Зборник представља погодну прилику да научни радници из Европе буду упознати са обиљежјима и функционисањем система јавног права у Босни и Херцеговини, а да се наши професори и асистенти својим радовима представе европској академској заједници и постану њен дио, будући да је Зборник дистрибуиран правним факултетима широм Европе. Све активности објављивања овог зборника спровео је Правни факултет. Ово је била прилика и да се продубе и ојачају везе напих наставника и сарадника са колегама са других правних факултета у земљи.

Уредник Зборника је доц. др Горан Марковић, продекан за научно-истраживачки рад Правног факултета, који је и представник нашег универзитета у Управном одбору EPLO.

ОБЈАВЉЕН ЗБОРНИК РАДОВА СА ШКОЛЕ РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ

Децембар 2015.

Правни факултет је објавио Зборник радова предавача на Школи родне равноправности, која је одржана 2014. године. У овом зборнику се налази петнаест радова аутора који су су бавили родном равноправношћу са различитих аспеката – правног, филозофског, социолошког, економског и политиколошког. Од наведеног броја аутора, пет су са Универзитета у Источном Сарајеву, а десет су аутори из Босне и Херцеговине и Србије који су се у свом теоријском раду већ бавили темама које се односе на родну равноправност.

Теме из различитих правних дисциплина које се тичу родне равноправности су: упоредноправна рјешења родне равноправности у модерним уставима, представљеност женама у парламентима, уставноправни основ родне равноправности у Босни и Херцеговини, спречавање

и сузбијање насиља у породици у законодавству Републике Српске, забрана родно засноване дискриминације у Босни и Херцеговини, родна равноправност у радном законодавству Републике Српске, забрана родно засноване дискриминације и накнада штете, родни платни јаз.

Зборник је штампан финансијским средствима из ФИГАП програма, уз помоћ и сарадњу Гендер центра Владе Републике Српске. Уредник Зборника је проф. др Горан Марковић, продекан за научно-истраживачки рад Правног факултета, а Зборник је технички припремио виши асс. Димитрије Ђеранић, мр.

ПРЕДСЈЕДНИК РЕПУБЛИКЕ ОДЛИКОВАО
ПРОФ. ДР МИЛАНА ТОМИЋА

Јануар 2015.

Предсједник Републике Српске Милорад Додик одликовао је, поводом 9. јануара – Дана Републике Српске и Крсне славе Републике Српске, Светог архиђакона Стефана – Орденом Његоша II реда проф. др Милана Томића.

Орден Његоша II реда додјељује се појединцима, предузећима, установама и другим организацијама који својим изванредним радним подвизима или признатим радом имају изванредне заслуге за привредни, научни и културни развитак Републике Српске, односно за посебне заслуге на пољу јавне дјелатности којом се доприноси општем напретку земље.

Овим признањем је, такође, учињена велика част Универзитету у Источном Сарајеву, и његовом Правном факултету, чији је др Милан Томић редовни професор (професор у пензији).

Проф. др Милан Томић био је декан Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву од 2010. до 2014. године, а био је и помоћник ректора Универзитета у Источном Сарајеву за људске и материјалне ресурсе. У овом раздобљу, нарочито изазовном за Правни факултет, проф. др Милан Томић успио је да обједини квалитете који су били потребни да се на најбољи начин разријеше проблеми попут рада Правног факултета у три центра (Пале, Бијелјина и Сребреница), све оскуднијих средстава и свјетске економске кризе, као и недостатка домаћег научно-наставног кадра. Својим сталним присуством и надахњујућом енергијом, иако у годинама пред одлазак у пензију, упркос мјесечним путовањима од преко двије хиљаде километара између центара Правног факултета, проф. др Милан Томић надахњивао је запослене да својим радом уздигну дјеловање Правног факултета изнад очекивања највећих оптимиста, достојно традицији Правног

факултета Универзитета у Источном Сарајеву, која сеже до далеке 1946. године. Шест научних скупова за четири године, од којих су неки окупили и до 80 аутора, са око 3500 укупно објављених страница зборника радова, утростручен библиотечки фонд Библиотеке Правног факултета, обновљено издавање Годишњака Правног факултета у Источном Сарајеву по највишим научним стандардима, четири новоизабрана асистента, чиме је број сарадника увећан за чак једну трећину, само су неки од успјеха које је Правни факултет забиљежио у времену док је проф. др Милан Томић био његов декан. О односу према студентима и борби за побољшање студентског стандарда најбоље говори чињеница да је, на својој конститутивној сједници, по први пут додјељујући награду за најбољег декана Универзитета за 2011. годину, Студентски парламент Универзитета у Источном Сарајеву ову награду додијелио проф. др Милану Томићу.

Своје искуство и доказане врлине у организовању и руковођењу великим колективима, проф. др Милан Томић уложио је и у Универзитет у Источном Сарајеву, кроз обављање функције помоћника ректора за људске и материјалне ресурсе.

ЧЛАНСТВО ПРЕДСТАВНИКА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У
РЕДАКЦИЈИ ЧАСОПИСА *CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN
LEGAL STUDIES*

Мај 2015.

Већ неколико година одвија се успјешна сарадња Универзитета у Источном Сарајеву и Европске организације за јавно право (European Public Law Organization – EPLLO), која у свом саставу окупља више од 60 универзитета и научно-истраживачких института из Европе. Европска организација за јавно право је покренула академски часопис *Central and Eastern European Legal Studies*, у коме своје радове објављују научни радници из средње и источне Европе, као и други научни радници који проучавају правне системе средњеевропских и источноевропских држава. У часопису се на енглеском, француском, руском, њемачком, италијанском језику и матерњим језицима аутора који долазе из ових држава објављују научни радови из различитих грана јавног права.

Недавно је за члана Редакције (*Board of Editors*) овог часописа изабран доц. др Горан Марковић, продекан за научно-истраживачки рад Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву, а професорима и асистентима нашег правног факултета и других правних факултета из земље упућен је позив да објављују своје радове у овом часопису.

УЧЕШЋЕ БЕСЈЕДНИКА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА НА 50. КОЧИЋЕВОМ ЗБОРУ

Август 2015.

У оквиру републичке културне манифестације Кочићев збор, која је 2015. године јубиларно одржана по педесети пут, бесједили су најбољи бесједници правних факултета из Београда, Бање Луке и Источног Сарајева, а у част Петра Кочића. Међу бесједницима су били и наши студенти, Душица Благојевић, Сања Лазић, Драгана Јевтовић и Милкица Михајлић. Наступ бесједника у оквиру Кочићевог збора одржан је у Банском двору, у организацији Завичајног друштва „Змијање“, а наше студенткиње су по општој оцјени показале врхунско реторско умијеће. Иако скуп није био такмичарски, наши бесједници су оцијењени као најбољи.

Ово је био други пут да наши студенти учествују на овом културном збору од републичког значаја. Годину дана раније, на 49. Кочићевом збору, наступали су Соња Перендија, Тијана Лиздек и Немања Симикић, када су освјетлили образ нашем факултету у конкуренцији најбољих бесједника бањалучког и београдског правног факултета.

ОДРЖАНО ТАКМИЧЕЊЕ У БЕСЈЕДНИШТВУ НА ПАЛАМА

Мај 2015.

У мају мјесецу, на Правном факултету у Источном Сарајеву, на Палама, одржано је такмичење у бесједништву. На такмичењу је учествовало деветоро студената, чланова Бесједничке секције са Пала и из Бијељине. Седморо студената је говорило ауторске бесједе, на слободну тему, а двоје на туђи текст.

На такмичењу нису наступали студенти који су освојили награде на децембарској Вечери културе, у Бијељини, већ млади чланови Бесједничке секције, међу којима је већина наступила први пут. Такмичење је било нека врста припреме за даље наступе на Правном факултету и за предстојећа такмичења са студентима осталих правних факултета.

Наступе говорника оцјењивао је стручни жири у саставу: проф. др Радомир В. Лукић (председник), виши асс. Сања Тепавчевић, мр и виши асс. Димитрије Ђеранић, мр, а програм је водио виши асс. Ђорђе Мариловић, мр. Осим запослених на Правном факултету, такмичењу је присуствовало скоро двеста студената и грађана Пала и околних мјеста.

Студент друге године Драган Фалацић освојио је прво мјесто по оцјени стручног жирија. Његова ауторски текст био је на тему „Тероризам – аскетизам (Терор-иза-маске-тизам)“, а ово му је био први јавни

наступ и такмичење у бесједништву. Друго мјесто подијелили су Сања Лазић и Бранислава Петковић, које су бесједиле на теме „Не идите“, односно „Проклетство географских координата“. Треће мјесто припало је двама студенткињама, Милице Гацо и Милкици Михојлић, са бесједама „Неко вас гледа“, односно „Смртна казна“.

Члан стручног жирија, декан Правног факултета у Источном Сарајеву, проф. др Радомир В. Лукић рекао је да је у данашње вријеме лијепа и паметна ријеч драгоцјена, те да ће Правни факултет наставити да подржава рад Бесједничке секције. Уједно, скренуо је пажњу на договор декана свих јавних правних факултета из Републике Српске и Републике Србије, да се организује заједничко такмичење најбољих бесједника ових факултета. Притом, присјетивши се рада проф. др Новице Војиновића на оснивању Бесједничке секције, професор Лукић је захвалио вишим асистентима Димитрију Ћеранићу, мр и Ђорђу Мариловићу, мр за напор уложен у руковођење Секцијом.

УЧЕШЋЕ И ПОБЈЕДА БЕСЈЕДНИКА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА НА ВИШЊИЋЕВИМ ДАНИМА

Новембар 2015.

Студенткиње Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву и чланице Бесједничке секције Правног факултета учествовале су, и ове године, на такмичењу у бесједништву у оквиру 22. Вишњићевих дана у Бијељини.

Три студенкиње из Одјељења Правног факултета у Бијељини, и једна студентиња из сједишта Правног факултета, у Палама, такмичиле су се у категорији студентских бесједа на слободну тему. Све говорене бесједе су ауторске.

Прву награду освојила је Бранислава Петковић, из Бијељине, на тему „Проклетство географских координата“. Милкица Михојлић, из Бијељине, освојила је другу награду, говорећи бесједу „Бермудски троугао“. Трећу награду подијелиле су Тијана Лиздек, из Источног Сарајева, која је говорила на тему „Нека се свијетле дјела ваша“, и Жељана Ивковић, из Бијељине, са бесједом „Било једном у једној држави“.

Награде су додијељене у препуној Галерији Центра за културу у Бијељини. Том приликом, првонаграђена студенткиња Бранислава Петковић говорила је своју бесједу.

Руководиоцима Бесједничке секције Правног факултета, вишем асс. Димитрију Ћеранићу, мр и вишем асс. Ђорђе Мариловићу, мр,

уручене су захвалнице. Вишњићеве дане приређује Српско просвјетно и културно друштво „Просвјета“ из Бијељине, а покровитељи су Град Бијељина и Министарство просвјете и културе Републике Српске.

ОДРЖАНО ВЕЧЕ КУЛТУРЕ У БИЈЕЉИНИ

Децембар 2015.

На Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву, Одјељење у Бијељини, одржано је Вече културе, на коме се представило једанаест најбољих бесједника, међу студентима који су у ауторским бесједама говорили о универзалним људским вриједностима, патриотизму, политици и економији.

„Без добре реторичке вјештине незамислива је правничка професија, па се бесједништву на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву посвећује посебна пажња“, рекао је декан Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву проф. др Радомир В. Лукић. Он је истакао да је вјештина бесједништва саставни дио правничке професије, без обзира на то да ли правник по ступању у професију ради у суду, адвокатури или неком предузећу. Декан Лукић је истакао да бесједничка секција дјелује на факултету већ двадесет година.

Прву награду освојио је Драган Фалацић, на тему „Не изневјеримо звјездано небо“. Милица Гацо освојила је другу награду, говорећи бесједу „Дилема“. Трећу награду подијелиле су Драгана Јевтовић, која је говорила на тему „Вода са поуком“, и Бранислава Петковић, са бесједом „Проклетство географских координата“, која је освојила и награду публике „Проф. др Новица Војиновић“.

Такмичења у бесједништву одржавају се у Бијељини протеклих пет година, а учесници ће наступити и на регионалној смотри најбољих говорника свих правних факултета Србије и Републике Српске. У музичком дијелу програма наступили су студенти Педагошког факултета и ученици Гимназије „Филип Вишњић“ у Бијељини.

ПОСЈЕТА ПРЕДСТАВНИКА УНИВЕРЗИТЕТА ИЗ РУМУНИЈЕ

Мај 2015.

Поводом Дана Универзитета у Источном Сарајеву, наш универзитет су посјетили ректори два универзитета из Румуније, са сарадницима. Делегацију су чинили проф. др Јулиан Габриел Бирсан, ректор

Универзитета „Галаци“ и проф. др Адриан-Кристиан Папари, ректор Универзитета „Андреј Сагуна“ из Констанце. У делегацији су се налазили и проф. др Аурел Папари, предсједник Универзитета „Андреј Сагуна“ и проф. др Анка Гата, проректор Универзитета „Галаци“. Ректори два универзитета са сарадницима посјетили су низ факултета нашег универзитета, међу њима и Правни факултет. На Правном факултету су разговарали са доц. др Гораном Марковићем, продеканом за научно-истраживачки рад, а разговору је присуствовала и виши асистент Сања Тепавчевић, мр, која је као бивши студент проректор посјетила низ румунских универзитета.

Продекан Марковић је гостима пренио поздраве проф. др Радомира В. Лукића, декана Правног факултета, упознао их са радом Правног факултета и разговарао с њима о могућности сарадње, будући да оба универзитета имају правне факултете. У разговору је постигнута сагласност да постоји могућност сарадње нашег Правног факултета и правних факултета поменутих универзитета, првенствено на пољу научно-истраживачког рада, а да конкретне облике сарадње треба договарати у билатералним сусретима. Гости из Румуније добили су на поклон неколико примјерака наших зборника и Годишњака, чијим техничким карактеристикама и садржајем су били врло задовољни.

ОДРЖАНИ ДАНИ ОТВОРЕНИХ ВРАТА НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ

Мај 2015.

На Правном факултету су током маја мјесеца одржани Дани отворених врата. Наставници и сарадници Правног факултета, како у сједишту у Палама тако и у одјељењу у Бијељини, угостили су матуранте средњих школа, које су упознали са радом Правног факултета, предностима правног студија, активностима студената како у оквиру наставних тако и ваннаставних активности, радом студентске организације и могућностима запослеља након свршетка студија.

УЧЕШЋЕ НАСТАВНИКА И САРАДНИКА НА ШКОЛИ ТОЛЕРАНЦИЈЕ У МИЛАНУ

Септембар 2015.

Универзитет у Источном Сарајеву је, у сарадњи са Универзитетом Бикока-Милано и Универзитетом у Сарајеву, по други пут организовао Школу „Преиспитивање културе толеранције“. Ове године, Школа је

одржана у Милану. У њеном раду су учествовали студенти из већег броја европских држава. Предавања су држали професори из Италије, Велике Британије и других европских држава. Неколико предавања су држали и предавачи са Универзитета у Источном Сарајеву, међу којима је доц. др Горан Марковић, са Правног факултета. У раду Школе је учествовала и виши асистент Сања Тепавчевић, мр.

ПРЕДАВАЊЕ СУДИЈЕ ФРЕНКА ЛАБУДЕ ИЗ САД

Октобар 2015.

У октобру је на Правном факултету у Палама одржано предавање судије Френка Лабуде из САД, на тему „Систем пороте у кривичном праву САД“. Судија Лабуда је у полчасовном предавању упознао наше студенте са главним обиљежјима система пороте у кривичном законодавству САД, износећи не само основне теоријске поставке, већ и примјере из своје богате судијске праксе.

ОДРЖАНО ПРЕДАВАЊЕ АМЕРИЧКИХ ПРАВНИХ СТРУЧЊАКА

Октобар 2015.

Амерички правни стручњаци *Paul G. Byron* и *William J. Hochul Jr.* одржали су на Правном факултету Универзитета у Источном Сарајеву предавање на тему „Корупција уопште и стратегија борбе против корупције: перспективе БиХ и САД“.

Предавању су, поред великог броја студената, присуствовали и представници Амбасаде САД у Босни и Херцеговини.

Paul G. Byron је судија Округног суда САД – Средњи дистрикт Флориде, док је *William J. Hochul Jr.* државни тужилац САД – Западни дистрикт Њујорк.

ОДРЖАНО ПРЕДАВАЊЕ О УНАПРЕЂЕЊУ РАВНОПРАВНОСТИ ПОЛОВА У ПРАВОСУЂУ

Март 2015.

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву и Удружење жена судија у Босни и Херцеговини организовали су предавање на тему „Жене судије унапређују равноправност полова у правосудју Босне и Херцеговине“. О одабраним темама студентима су говорили судије Округног суда у Источном Сарајеву, Општинског суда у Сарајеву и Суда Босне и Херцеговине.

СТУДЕНТСКА ПРАКСА И ПОЗИВИ

Током 2015. године

Студенти треће године су, у оквиру наставе из предмета Кривично процесно право, посјетили Основни суд у Сокоцу, гдје су присуствовали главним претресима у кривичним стварима. Студенти четврте године су, у оквиру наставе из предмета Грађанско процесно право, посјетили исти суд.

Правни факултет је на свом сајту објавио сљедеће позиве:

1) Позив студентима да учествују у раду друге по реду Школе толеранције, која се одржавала у Милану, у организацији Универзитета у Источном Сарајеву, Универзитета у Сарајеву и Универзитета Бикока-Милано;

2) Објављен је конкурс за пријем волонтера на праксу у канцеларију Савјета Европе у Сарајеву;

3) Објављен је конкурс за стипендије Адвокатске канцеларије Стевановић из Бијељине.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

У Годишњаку Правног факултета у Источном Сарајеву¹ објављују се изворни и прегледни научни радови, претходна саопштења, научне полемике, стручни чланци, коментари судских одлука, прилози из међународног научног живота, излагања са научних и стручних скупова, прикази књига и сл., из пера наставника и сарадника Факултета као и осталих научних радника из земље и иностранства. Часопис излази на српском језику и ћирилици, а садржај и резиме чланака преведени су на енглески језик. Годишњак излази једанпут годишње.

Радови се достављају редакцији Годишњака електронском поштом на адресу: *pravni@teol.net*, или у штампаном и електронском облику, на поштанску адресу: Редакција Годишњака Правног факултета у Источном Сарајеву, Алексе Шантића 3, 71420 Пале.

Приликом достављања, уз рукопис треба приложити својеручно потписан поднесак са личним подацима о аутору, изјавом да рад није претходно објављиван, кратким описом садржаја рада, као и свим додатним информацијама које би могле користити редакцији. Пристигли текстови се не враћају.

Радове који не задовољавају основне критеријуме часописа у погледу структуре рада и правила цитирања, редакција неће узети у разматрање. Уколико рукопис одговара стандардима Годишњака, упућује се на анонимну рецензију. Сваки рад оцјењују најмање два објективна рецензента, одабрана из реда признатих стручњака из уже научне области. По рецензији, рукописи се шаљу ауторима с примједбама и приједлозима за отклањање недостатака. Исправљене рукописе, аутори треба да врате редакцији у року од седам дана од дана пријема захтјева за дораду и исправку рада.

Достављањем рукописа за објављивање у Годишњаку, аутори пристају на постављање својих радова на интернет страници часописа, односно на интернет страници Правног факултета у Источном Сарајеву. Аутори преносе на Годишњак право на објављивање достављених текстова и ниједан њихов дио не може се репродуковати без писмене сагласности уредника часописа. Часопис задржава и сва остала права, изузев уколико није другачије договорено с аутором.

Рад мора бити сачињен у *Microsoft Wordu*, ћириличким писмом, фонтом *Times New Roman*, величине 12 *pt*. Рукописи, по правилу, не треба да буду дужи од једног табака, изузетно 1,5 табак. Један табак износи 16 страна од 28 редова са 66 знакова у реду, односно 28.800 знакова. Извори (литература) наводе се у фуснотама, фонтом величине 10 *pt*.

Табеле и графички прикази треба да буду урађени у *Microsoft Wordu*. Свака табела и графикон треба да буду означени бројем и да имају одговарајући наслов, нпр.: Графикон бр. 1. Наслов и назив табеле и

¹ Упутство за ауторе и Правила цитирања Годишњака Правног факултета у Источном Сарајеву, у принципу, преузети су из *Анала Правног факултета у Београду*, као једног од најзначајнијих научних часописа из области права у југоисточној Европи.

графикана стављају се изнад табеле и графичког приказа, док се извор наводи испод, уређен по Правилима цитирања *Годишњака*.

Научни и стручни радови морају да садрже: име и презиме аутора, назив и сједиште установе у којој ради, наслов рада, сажетак (апстракт) с основним налазима рада (обима од 100 до 250 ријечи), кључне ријечи (до десет ријечи), излагање суштине рада, закључак (до једне стране), листу референци, и резиме (*Summary*) и кључне ријечи (*Key words*) на енглеском језику. Саставни дијелови сажетка (апстракта) су: циљ истраживања, коришћени методи, резултати и кратак закључак. У листи референци, наводе се библиографске референце, као што су монографије, чланци и др., и остали извори, као што су закони, коришћене интернет адресе, збирке судских одлука и сл. Референце се исписују азбучним редом, навођењем презимена и пуног имена аутора, односно навођењем пуног назива извора. Резиме на страном језику даје се у проширеном облику, а његова дужина може бити до 1/10 дужине чланка. Резиме се даје на крају чланка, након одјелка који се односи на литературу.

Рад, укључујући и резиме на страном језику, подлијеже стручној лектури, односно оцјени граматичке и правописне исправности. Редакција задржава право да прилагођава рад општим правилима уређивања часописа и стандардима српског језика.

Наслов рада пише се на средини, великим словима – верзалом (фонт 14). Поднаслови пишу се на средини, великим словима (фонт 12) и нумеришу се арапским бројевима. Уколико поднаслов садржи више цјелина, оне се такође означавају арапским бројевима, и то: 1.1. – курентом, тј. малим обичним словима (фонт 12), 1.1.1. – малим италиком словима (фонт 12), итд. са мањим фонтом.

ПРАВИЛА ЦИТИРАЊА

1. Књиге се наводе на сљедећи начин: прво слово имена (послије чега слиједи тачка) и презиме аутора, назив курзивом, мјесто издања курентом – обично, година издања. Ако се наводи и број стране, он се пише без икаквих додатака (попут стр., р., pp., ff., dd. и слично). Послије мјеста издања не ставља се запета. Уколико се наводи и издавач, пише се курентом – обично, прије мјеста издања. Навођење назива издавача није обавезно, али је пожељно.

Примјер: М. Петровић, *Наука о финансијама*, Савремена администрација, Београд 1994, 35.

Уколико књига има више издања, може се навести број издања у суперскрипту (нпр. 1994³).

Уколико се упућује на фусноту, последије броја стране пише се скраћеница „фн.“.

Примјер: М. Петровић, *Наука о финансијама*, Београд 1994, 35 фн. 3.

Уколико се у књизи помиње више мјеста гдје је издата, наводе се прва два раздвојена цртом.

Примјер: S. Boshammer, *Gruppen, Rechte, Gerechtigkeit*, Walter de Gruyter, Berlin – New York 2003, 34–38.

2. Чланци се наводе на следећи начин: прво слово имена (са тачком) и презиме аутора, назив чланка курентом – обично под наводницама, назив часописа (новина или друге периодике) курзивом, број и годиште, број стране без икаквих додатака (као и код цитирања књига). Уколико је назив часописа дуг, приликом првог цитирања у загради се наводи скраћеница под којом ће се периодика надаље појављивати.

Примјер: М. Петровић, „Ефекти посредног опорезивања“, *Анали Правног факултета у Београду (Анали ПФБ)* 3/1995, 65.

Када се цитира чланак у зборнику радова на српском или другом језику овог говорног подручја, последице назива зборника који је писан италиком, у загради се наводи име или имена уредника са назнаком „ур.“ прије имена. Када се цитира чланак у зборнику радова на енглеском или другом страном језику, последице назива зборника који је писан италиком, у загради се наводе имена уредника. Уколико их је више ставља се назнака „eds.“ прије њихових имена, а ако је само један уредник, назнака прије његовог имена је „ed.“, односно одговарајућа скраћеница у другом језику (нпр., у њемачком „Hrsg.“).

Примјер: А. Buchanan, „Liberalism and Group Rights“, *Essays in Honour of Joel Feinberg* (eds. J. L. Coleman, A. Buchanan), Cambridge University Press, Cambridge 1994, 1–15.

3. Уколико постоји више аутора књиге или чланка (до три), раздвајају се запетом.

Примјер: М. Петровић, М. Поповић, В. Илић,

Уколико се цитира књига или чланак са више од три аутора, наводи се прво слово имена и презиме само првог од њих, уз додавање скраћенице ријечи *et alia* (*et al.*) курзивом.

Примјер: М. Петровић *et al.*,

4. Уколико се у раду цитира само један текст одређеног аутора, код поновљеног цитирања тог текста, последице првог слова имена и презимена аутора, слиједи само број стране и тачка (без додатака *op. cit.*, нав. дело и сл.).

Примјер: М. Петровић, 53.

Уколико се цитира више радова истог аутора, било књига или чланака, а пошто је први пут назив сваког рада наведен у пуном облику, последице првог слова имена и презимена аутора, ставља се у загради година издања књиге или чланка. Уколико исте године аутор има више објављених радова који се цитирају, уз годину се додају латинична слова а, б, с, д, итд., последице чега слиједи само број стране.

Примјер: М. Петровић, (1995а), 67.

5. Уколико се цитира текст са више страна које су тачно одређене, оне се раздвајају цртом, последице чега слиједи тачка. Уколико се цитира више страна које се не одређују тачно, последице броја који означава прву страну наводи се „и даље“ с тачком на крају.

Примјер: М. Петровић, 53–67.

Примјер: М. Петровић, (1995а), 53 и даље.

6. Уколико се цитира податак с исте стране из истог дјела као у претходној фусноти, користи се латинична скраћеница за *ibidem* у курзиву, с тачком на крају (без навођења презимена и имена аутора).

Примјер: *Ibid.*

Уколико се цитира податак из истог дјела као у претходној фусноти, али са различите стране, користи се латинична скраћеница *ibid*, наводи се одговарајућа страна и ставља тачка на крају.

Примјер: *Ibid.*, 69.

7. Правни прописи наводе се пуним називом у куренту – обично, потом се курзивом наводи гласило у коме је пропис објављен, а послјије запете број и година објављивања, поново у куренту – обично. Уколико ће се поменути закон цитирати и касније, приликом првог помињања послјије црте наводи се скраћеница под којом ће се пропис даље појављивати.

Примјер: Закон о облигационим односима – ЗОО, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78 или Закон о општем управном поступку – ЗУП, *Службени гласник РС*, бр. 13/02.

Уколико је правни пропис измјењиван и допуњаван, наводе се сукцесивно бројеви и године објављивања измјена и допуна.

Примјер: Закон о дјечијој заштити, *Службени гласник РС*, бр. 4/02, 17/08 и 1/09.

8. Члан, став и тачка прописа означава се скраћеницама чл., ст. и тач., а иза последњег броја не ставља се тачка.

Примјер: ЗОО, чл. 5, ст. 2, тач. 3 или ЗОО, чл. 5, 6, 9 и 10 или ЗОО, чл. 4–12, итд.

9. Навођење судских одлука треба да садржи што потпуније податке (врста и број одлуке, датум када је донесена, публикација у којој је евентуално објављена).

10. Латинске и друге стране ријечи, интернет адресе и сл. пишу се курзивом.

11. Цитирање текстова с интернета треба да садржи назив цитираног текста, адресу интернет странице и датум приступа страници.

Примјер: European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD_\(2007\)-004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD_(2007)-004-e.asp), 24. мај 2007.

12. Инострана имена транскрибују се на ћирилици на српском језику како се изговарају, а приликом првог помињања у тексту њихово презиме наводи се у загради у изворном облику на страном језику курзивом, нпр.: Годме (*Gaudemet*).

13. За „видјети“ користи се скраћеница „Вид.“, а за „упоредити“ скраћеница „Упор.“.

INSTRUCTIONS TO AUTHORS

In the *Yearbook of the Faculty of Law in East Sarajevo*¹ original and review scientific articles, preliminary reports, scientific polemics, expert papers, judiciary commentaries, international science contributions, exposures from scientific and vocational meetings, book reviews, etc. are published by professors and teaching assistants of the Faculty as well as other scientists from country and abroad. *The Yearbook* is published once a year.

Manuscripts should be submitted in electronic form (to pravni@teol.net) and also in hardcopy if possible. Hardcopies should be mailed to the Editorial Board of the *Yearbook of the Faculty of Law in East Sarajevo*; University of East Sarajevo Faculty of Law; Alekse Šantića 3; 71420 Pale, Republic of Srpska.

All submitted articles will be evaluated by two external reviewers. The Editor-in-Chief will, under normal circumstances, inform authors of the Editorial Board's decision within three months of the receipt of the submission. Articles are accepted for review on the understanding that they are not being considered concurrently by any other journal and that there is a serious commitment to publication. The Editorial Board does not hold themselves responsible for the views expressed by contributors.

By submitting manuscripts for publishing in *The Yearbook* the authors agree that their articles are going to be published on the web page of the review, i.e. web page of the Faculty of Law in East Sarajevo. *Authors* transfer to the *Yearbook* the right to publish submitted articles and neither of their part could be reproduced without written consent of the Editor-in-Chief of the *Yearbook*. The review retains the other rights as well unless it is agreed with author in other way.

Articles must be written in *Microsoft Word*, using the font *Times New Roman*, size 12 pt. The literature should be specified in footnotes, using font size 10 pt. Articles should not normally exceed 28,000 characters in length and a precise character count should be included with each article submitted.

Tables and graphics should be made using *Microsoft Word*. Each table and chart should be denominated and named with appropriate title, for example: Chart no. 1. Titles and denominations of tables and charts should be written under the table and chart while the source should be specified under it, edited in accordance with the *Yearbook's* Reference Style.

Scientific articles and expert papers must include: name of the author, name and seat of his/her institution, title of the article, abstract with basic conclusions (between 100 and 250 words), key words (up to ten words), exposure of the piece's substance, conclusion (up to one page), and reference list. Components of the abstract are: aim of research, methods, results and short conclusion. In the reference list, which is going to be made at the end of piece, used bibliographic references are to be specified, such as books, articles, etc. as well as the other sources such as laws, web pages, collections of court

¹ Instructions to Authors and Reference Style of the *Yearbook of the Faculty of Law in East Sarajevo* are principally resumed from the *Belgrade Law Review*, which is one of the most important scientific law reviews in southeast Europe.

decisions, etc. References should be listed in alphabetic order, specifying authors' full names and sources' full denomination.

Authors are requested to ensure that their articles follow the editorial style and format adopted by the *Yearbook of the Faculty of Law in East Sarajevo*. The citation format that conforms to the 18th edition of *The Bluebook: A Uniform system of Citation* – is also acceptable (<http://www-legalbluebook.com>). The Editorial Board reserves the right to adapt texts to the law review's style and format. The title should be centered, in bold caps, font size 14. Subtitles should be centered on pages, recto and numbered (for example, 1.1., 1.1.1. etc.).

REFERENCE STYLE

1. Books: first letter of the author's name (with a full stop after it) and the author's last name, title written in verso, place of publication in recto, year of publishing. If the page number is specified, it should be written without any supplements (like p., pp., f., dd. or others). The publisher's location should not be followed by a comma. If the publisher is stated, it should be written in recto, before the publisher's location.

Example: H. L. A. Hart, *Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford 1997, 26.

1.1. If a book has more than one edition, the number of the edition can be stated in superscript (for example: 1997²).

1.2. Any reference to a footnote should be abbreviated and numbered after the page number.

Example: H. L. A. Hart, *Concept of Law*, Oxford 1997, 254 fn. 41.

2. Articles: first letter of the author's name (with a period after it) and author's last name, article's title in recto with quotation marks, name of the journal (law review or other periodical publication) in verso, volume and year of publication, page number without any supplements (as in the book citation). If the name of a journal is longer than usual, an abbreviation should be offered in brackets when it is first mentioned and used later on.

Example: J. Raz, "Dworkin: A New Link in the Chain", *California Law Review* 3/1995, 65.

3. If there is more than one author of a book or article (three at most), their names should be separated by commas.

Example: O. Hood Phillips, P. Jackson, P. Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London 2001.

If there are more than three authors, only the first name should be cited, followed by abbreviation *et alia* (*et al.*) in verso.

Example: L. Favoreu *et al.*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 1999.

4. Repeated citations to the same author should include only the first letter of his or her name, last name and the number of the page.

Example: J. Raz, 65.

4.1. If two or more references to the same author are cited, the year of publication should be provided in brackets. If two or more references to the

same author published in the same year are cited, these should be distinguished by adding a, b, c, etc. after the year:

Example: W. Kymlicka, (1988a), 182.

5. If more than one page is cited from a text and they are specified, they should be separated by a dash, followed by a period. If more than one page is cited from a text, but they are not specifically stated, after the number which notes the first page and should be specified “etc.” with a period at the end.

Example: H. L. A. Hart, 238–276.

Example: H. L. A. Hart, 244 etc.

6. If the same page of the same source was cited in the preceding footnote, the Latin abbreviation for *Ibidem* should be used, in verso, followed by a period.

Example: *Ibid.*

6.1. If the same source (but *not* the same page) was cited in the preceding footnote, the Latin abbreviation for *Ibidem* should be used, in verso, followed by the page number and a period.

Example: *Ibid.*, 69.

7. Statutes and other regulations should be provided with a complete title in recto, followed by the name of the official publication (e.g. official gazette) in verso, and then the number (volume) and year of publication in recto. In case of repeated citations, an acronym should be provided on the first mention of a given statute or other regulation.

Example: Personal Data Protection Act, *Official Gazette of the Republic of Srpska*, No. 97/08.

7.1. If the statute has been changed and supplemented, numbers and years should be given in a successive order of publishing changes and additions.

Example: Criminal Procedure Act, *Official Gazette of the Republic of Srpska*, No. 58/04, 85/05 and 115/05.

8. Articles of the cited statutes and regulations should be denoted as follows:

Example: Article 5 (1) (3); Article 4–12.

9. Citation of court decisions should contain the most complete information possible (category and number of decision, date of decision, the publication in which it was published).

10. Latin and other foreign words and phrases as well as Internet addresses should be written in verso.

11. Citations of the web pages, websites or e-books should include the title of the text, source address (URL) and the date most recently accessed.

Example: European Commission for Democracy through Law, Opinion on the Constitution of Serbia, [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD\(20-07\)004e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDLAD(20-07)004e.asp), last visited 24 May 2007.

ЛИСТА РЕЦЕНЗЕНАТА
ГОДИШЊАКА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
У ИСТОЧНОМ САРАЈЕВУ
(по азбучном реду)

- Антић, Оливер, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду и Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Аврамовић, Сима, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;
- Бошковић, Миле, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду и Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Влашковић, Божин, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу;
- Говедарица, Младенка, доцент Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Darovec, Darko, profesor, Univerza na Primorskem, Znanstveno-raziskovalno središče, Koper, Slovenija;
- Димитријевић, Предраг, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу и Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Дмичић, Миле, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци;
- Душанић, Јован, редовни професор Економског факултета Универзитета у Београду;
- Ђерић, Бранко, редовни професор Економског факултета Универзитета у Источном Сарајеву и Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Калезић, Димитрије, редовни професор Православног богословског факултета Универзитета у Београду;
- Крећа, Миленко, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;
- Кривокапић, Борис, редовни професор Факултета за државну управу и администрацију Мегатренд универзитета у Београду;
- Лукић, Радомир В., ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Marko, Joseph, Professor, University of Graz, Faculty of Law, Austria;
- Марковић, Слободан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;
- Марковић-Бајаловић, Дијана, редовни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;

- Марковић, Горан, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Миладиновић, Зоран, редовни професор Правног факултета Универзитета у Крагујевцу;
- Мојовић, Никола, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци;
- Nunes, Lydia N. B. T., Professor, University of Sao Paulo, Faculty of Law, Sao Paulo, Brasil;
- Odyakmaz, Zehra, Professor, Gazy University, Economical & Administrative Sciences Faculty, Ankara, Turkish Republic;
- Пантић, Драган, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Петровић, Александар, редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу;
- Pote, Andrew, lawyer, LL.B. (Hons), Barrister, England;
- Рачић, Ранка, редовни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Стојановић, Зоран, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду;
- Симовић, Миодраг, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци;
- Стјепановић, Станка, редовни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Томић, Милан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Источном Сарајеву;
- Чоловић, Владимир, научни савјетник Института за упоредно право у Београду;
- Шаула, Валерија, редовни професор Правног факултета Универзитета у Бањој Луци;
- Шкулић, Милан, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду.

LIST OF REVIEWERS
YEARBOOK OF THE FACULTY OF LAW
IN EAST SARAJEVO
(alphabetical order)

- Antić, Oliver, Professor, University of Belgrade, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Avramović, Sima, Professor, University of Belgrade, Faculty of Law, Serbia;
- Bošković, Mile, Professor, University of Novi Sad, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Vlašković, Božin, Professor, University of Kragujevac, Faculty of Law, Serbia;
- Govedarica, Mladenka, Assistant Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Darovec, Darko, Professor, University of Primorska, Science and Research Centre of Koper, Slovenia;
- Dimitrijević, Predrag, Professor, University of Niš, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Dmičić, Mile, Professor, University of Banja Luka, Faculty of Law;
- Dušanić, Jovan, Professor, University of Belgrade, Faculty of Economics, Serbia;
- Đerić, Branko, Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Economics and Faculty of Law;
- Kalezić, Dimitrije, Professor, University of Belgrade, Faculty of Orthodox Theology;
- Kreća, Milenko, Professor, University of Belgrade, Faculty of Law;
- Krivokapić, Boris, Professor, Megatrend University, Faculty of public administration and management, Belgrade, Serbia;
- Lukić, Radomir V., Associate Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Marko, Joseph, Professor, University of Graz, Faculty of Law, Austria;
- Marković, Slobodan, Professor, University of Belgrade, Faculty of Law, Serbia;
- Marković-Bajalović, Dijana, Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Marković, Goran, Associate Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Miladinović, Zoran, Professor, University of Kragujevac, Faculty of Law, Serbia;
- Mojović, Nikola, Professor, University of Banja Luka, Faculty of Law;
- Nunes, Lydia N. B. T., Professor, University of Sao Paulo, Faculty of Law, Brasil;

- Odyakmaz, Zehra, Professor, Gazy University, Economical & Administrative Sciences Faculty, Ankara, Turkish Republic;
- Pantić, Dragan, Associate Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Petrović, Aleksandar, Professor, University of Niš, Faculty of Law;
- Pote, Andrew, Lawyer, LL.B. (Hons), Barrister, England;
- Račić, Ranka, Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Stojanović, Zoran, Professor, University of Belgrade, Faculty of Law, Serbia;
- Simović, Miodrag, Professor, University of Banja Luka, Faculty of Law;
- Stjepanović, Stanka, Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Tomić, Milan, Professor, University of East Sarajevo, Faculty of Law;
- Čolović, Vladimir, Professor, Institute of Comparative Law, Belgrade, Serbia;
- Šaula, Valerija, Professor, University of Banja Luka, Faculty of Law;
- Škulić, Milan, Professor, University of Belgrade, Faculty of Law, Serbia.